Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 12. marca 2020 [1]

Zadeva C-575/18 P

Češka republika
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Lastna sredstva Evropske unije – Finančna odgovornost držav članic – Ugotovitev finančne odgovornosti Češke republike – Izguba nekaterih uvoznih dajatev – Obveznost plačila zneska, ki ustreza tej izgubi, Komisiji – Pojem ‚izpodbojni akt' – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva"

Uvod

1. Češka republika s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 28. junija 2018, Češka republika/Komisija, [2] s katerim je to zaradi nedopustnosti zavrnilo ničnostno tožbo, vloženo zoper domnevno odločbo Evropske komisije, ki naj bi jo vseboval dopis direktorja direktorata „Lastna sredstva in finančno načrtovanje" generalnega direktorata za proračun z dne 20. januarja 2015 in z referenčno oznako Ares (2015)217973 (v nadaljevanju: sporni dopis).

2. S to pritožbo se postavlja več temeljnih vprašanj glede delovanja sistema tradicionalnih lastnih sredstev (RPT) Unije, koncepta plačila s pridržki in splošneje tudi glede dostopa držav članic do učinkovitega sodnega varstva v primeru sporov v zvezi z obsegom njihovih finančnih odgovornosti do Unije.

Pravni okvir

Pogodba DEU

3. Člen 263, prvi odstavek, PDEU določa:

„Sodišče Evropske unije nadzira zakonitost zakonodajnih aktov, ter aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe. Nadzira tudi zakonitost aktov organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe."

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 T-147/15, neobjavljen, EU:T:2018:395 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Listina

4. Člen 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.“

Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom

5. V uvodni izjavi 2 Sklepa Sveta 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti[3] je navedeno, da mora sistem virov lastnih sredstev „zagotavljati zadostna sredstva za urejen razvoj politik [Unije], ob upoštevanju potrebe po strogi proračunski disciplini“.

6. V skladu s členom 2(1)(a) Sklepa 2007/436 lastna sredstva v splošnem proračunu Evropske unije sestavljajo prihodki iz, med drugim, carinskih dajatev po skupni carinski tarifi in drugih dajatev, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije Unije za trgovino z državami nečlanicami.

7. Člen 8(1) določa tudi, da lastna sredstva iz člena 2(1)(a) zbirajo države članice. Te dajejo navedena sredstva na voljo Komisiji.

Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000

8. V uvodni izjavi 21 Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000[4] je navedeno, da bo tesno sodelovanje med državami članicami in Komisijo omogočilo pravilno uporabo finančnih pravil v zvezi z lastnimi sredstvi.

9. V skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1150/2000 se pravica Skupnosti do lastnih sredstev iz člena 2(1)(a) Sklepa 2007/436 določi takoj, ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih.

10. Člen 6(1) in (3) določa:

„1. Račune lastnih sredstev, ki so razčlenjeni po vrstah sredstev, vodi ministrstvo za finance vsake države članice ali organ, ki ga imenuje posamezna država članica.

[…]

3. (a) Pravice, določene v skladu s členom 2 pod pogoji iz točke (b) tega odstavka, se knjižijo na računih najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila pravica določena.;

3 UL 2007, L 163, str. 17 (kakor se uporablja za obdobje, na katero se nanaša ta spor).

4 Uredba Sveta z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2004 (UL 2004, L 352, str. 1) in z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009 (UL 2009, L 36, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 1150/2000). Zaradi izčrpnosti ugotavljam, da je Uredba št. 1150/2000 zdaj razveljavljena. Njene določbe so bile večinoma povzete v Uredbi Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepih za zagotavljanje denarnih sredstev (prenovitev) (UL 2014, L 168, str. 39).

(b) Pravice, ki niso knjižene na računih iz točke (a), ker še niso izterjane in zanje še ni bilo predloženo jamstvo, se v obdobju iz točke (a) prikazujejo na posebnih računih. Države članice lahko uporabijo isti postopek, kadar se višina pravic, za katere je bilo predloženo jamstvo, izpodbija in bi se po rešitvi nastalega spora lahko spremenila.

[…]“

11. Člen 9(1) določa:

„Po postopku iz člena 10 vsaka država članica lastna sredstva knjiži v dobro računa, ki je v imenu Komisije odprt pri ministrstvu za finance ali organu, ki ga je ta določila.

[…]“

12. V skladu s členom 10(1) se lastna sredstva iz člena 2(1)(a) Sklepa 2007/436 vknjižijo najpozneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila določena pravica do njih v skladu s členom 2 te uredbe.

13. Člen 11(1) določa, da zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) plača zamudne obresti.

14. Nazadnje člen 17, od (1) do (4), določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da je v skladu s to uredbo Komisiji na razpolago znesek v višini pravic, določenih v členu 2.

2. Države članice niso dolžne dati na razpolago Komisiji zneskov v višini določenih pravic, ki jih ni mogoče izterjati ali:

(a) zaradi višje sile ali

(b) zaradi drugih razlogov, na katere nimajo vpliva.

Zneske določenih pravic se razglasi za neizterljive z odločitvijo pristojnega administrativnega organa, ki ugotovi, da jih ni mogoče izterjati.

Za zneske določenih pravic se šteje, da so neizterljivi, če se najkasneje po obdobju petih let od datuma, ko so bile določene v skladu s členom 2, ali ko je v primeru upravne ali sodne pritožbe sprejeta, uradno sporočena ali objavljena končna odločitev.

Če je bil znesek delno plačan, se obdobje največ petih let začne od datuma zadnjega plačila, če dolg s tem ni poravnan.

Zneske, za katere se razglasi ali šteje, da so neizterljivi, se dokončno odstrani iz posebnega računa iz člena 6(3)(b). Prikažejo se v Prilogi k četrtletnemu poročilu iz člena 6(4)(b) in po potrebi v četrtletnem poročilu iz člena 6(5).

3. V treh mesecih po upravni odločbi iz odstavka 2 ali v skladu s časovnimi roki iz tega odstavka države članice pošljejo Komisiji podatke o primerih, kjer se je uporabil odstavek 2, pod pogojem, da zadevne določene pravice presegajo 50.000 EUR.

[…]

To poročilo, sestavljeno na osnovi obrazca, ki ga pripravi Komisija po posvetovanju z odborom iz člena 20, vključuje vse potrebna dejstva za celotno preiskavo vzrokov iz členov 2(a) in (b), ki so zadevni državi članici preprečili dajanje zadevnih sredstev na razpolago in ukrepe izterjave, ki jih je država članica uvedla v zadevnem primeru ali primerih.

4. Komisija ima na voljo šest mesecev od prejema poročila iz odstavka 3, da zadevni državi članici posreduje svoje pripombe.

Če Komisija zahteva dodatne podatke, začne teči šestmesečni rok od datuma prejema zahtevanih dodatnih podatkov.“

Dejansko stanje

15. Dejansko stanje spora je mogoče povzeti tako.

16. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 30. maja 2008 sprejel končno poročilo po preiskavi, ki se je nanašala na preverjanja uvoza žepnih vžigalnikov na kresilni kamen iz Laosa v obdobju med letoma 2004 in 2007. Ti vžigalniki so v resnici prihajali iz Kitajske in zanje bi morala veljati protidampinška dajatev.

17. V poročilu je bilo navedeno, da „dokazi o kitajskem poreklu, pridobljeni med preiskovalno misijo, zadostujejo, da države članice začnejo upravni postopek ponovne odmere dajatve“. Glede na navedeno poročilo je bilo potrebno, „da države članice opravijo naknadne revizije in po potrebi preiskave v zvezi z zadevnimi uvozniki ter nujno začnejo postopek izterjave“.

18. V zvezi s Češko republiko je bilo v sklepnih ugotovitvah poročila urada OLAF izpostavljenih 28 primerov uvoza blaga, ki so spadali v pristojnost treh različnih carinskih uradov.

19. Zadevni carinski uradi so sprejeli ukrepe, da bi v teh 28 primerih dajatev znova odmerili in izterjali.

20. Vendar Češka republika v nobenem od teh 28 primerov ni mogla zagotoviti ponovne odmere v predpisanem roku.

21. Češka republika je med novembrom 2013 in novembrom 2014 v sistem WOMIS [5] vnesla 28 primerov, v katerih lastnih sredstev ni bilo mogoče izterjati.

22. Ta država članica je julija in decembra 2014 Komisiji na njeno zahtevo prek sistema WOMIS sporočila dodatne podatke.

23. Direktor direktorata „Lastna sredstva in finančno načrtovanje“ generalnega direktorata Komisije za proračun je češke organe v spornem dopisu obvestil, da pogoji za oprostitev obveznosti dajanja lastnih sredstev na razpolago, določeni v členu 17(2) Uredbe št. 1150/2000, niso izpolnjeni v *nobenem* od zgoraj navedenih primerov. Navedene češke organe je pozval, naj sprejmejo potrebne ukrepe za nakazilo na račun Komisije zneska 53.976.340 čeških kron (CZK) (približno 2.112.708 EUR) najpozneje prvi delovni dan, ki sledi devetnajstemu dnevu drugega meseca po mesecu, v katerem je bil poslan navedeni dopis. Navedeni direktor je dodal, da bo treba za vsako zamudo plačati obresti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000.

5 WOMIS je okrajšava za *Write-Off Management and Information System*. Gre za sistem upravljanja in obveščanja v zvezi z odpisom ugotovljenih terjatev, ki se izkažejo za neizterljive. Za več podrobnosti v zvezi s tem glej tudi: Osmo poročilo Komisije o delovanju sistema inšpekcijskega nadzora tradicionalnih lastnih sredstev (2013–2015) (člen 18(5) Uredbe Sveta [ES, Euratom] št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000), COM(2016) 639 final, točka 5.1.

24. Češka republika je 17. marca 2015 sporni znesek plačala na račun Komisije in hkrati ponovila pridržke glede pravnega stališča, ki ga je ta institucija zagovarjala v spornem dopisu.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

25. Češka republika je 30. marca 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe, ki naj bi jo vseboval sporni dopis.

26. Komisija je 11. junija 2015 z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti, ker naj sporni dopis ne bi bil odločba, zoper katero je mogoče vložiti ničnostno tožbo. Češka republika je predložila pripombe glede tega ugovora.

27. Slovaška republika je 20. julija 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom Češke republike.

28. Z odločbo z dne 22. decembra 2015 je Splošno sodišče, potem ko je prejelo stališča glavnih strank, postopek, ki je tekel pred njim, prekinilo do izreka sodb Slovaška/Komisija [6] in Romunija/Komisija [7]. Po izreku teh sodb se je postopek nadaljeval in glavni stranki sta bili pozvani, naj se opredelita do posledic, ki jih je treba izpeljati iz teh sodb.

29. Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom sprejelo ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija, z obrazložitvijo, predstavljeno v točkah 64 in 87 navedenega sklepa, da je sporni dopis le informativni pisni izraz mnenja, dopolnjen s pozivom, naj se dajo na razpolago lastna sredstva, tako da ne more biti predmet ničnostne tožbe.

30. Ta opredelitev naj bi izhajala iz analize okoliščin sprejetja spornega dopisa in pooblastil Komisije na področju lastnih sredstev Unije na eni strani ter vsebine tega dopisa na drugi.

31. Na prvem mestu, Splošno sodišče je v bistvu odločilo, da je v skladu s Sklepom 2007/436 in Uredbo št. 1150/2000 državam članicam neposredno naloženo, da določijo in dajo na razpolago lastna sredstva (točke od 37 do 43 izpodbijanega sklepa), ne da bi bil v teh aktih določen poseben postopek, ob koncu katerega bi Komisija morala sprejeti odločitev o obveznosti dajanja na razpolago (točka 47 navedenega sklepa). Natančneje, glede izredne oprostitve te obveznosti, določene v členu 17(2) Uredbe št. 1150/2000, naj bi lahko Komisija na podlagi odstavka 4 tega člena zgolj podala pripombe o razlogih, ki so državi članici preprečili, da da na razpolago znesek, ki je bil z odločbo pristojnega nacionalnega upravnega organa razglašen za neizterljiv, in o ukrepih, ki jih je ta država članica sprejela za zagotovitev izterjave. Ta stališča naj ne bi bila zavezujoča, zato naj posledično ne bi imela zavezujočih pravnih učinkov (točke od 44 do 49 navedenega sklepa).

32. Poleg tega je Splošno sodišče v točkah od 51 do 55 izpodbijanega sklepa v bistvu dodalo, da morebitni spori med državo članico in Komisijo v zvezi z določitvijo lastnih sredstev in njihovim dajanjem na razpolago spadajo v okvir postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

33. Na drugem mestu, Splošno sodišče je v točki 59 izpodbijanega sklepa menilo, da iz vsebine spornega dopisa izhaja, da je Komisija Češki republiki v bistvu predstavila svoje pripombe v skladu s členom 17(4) Uredbe št. 1150/2000 v zvezi s prošnjo te države za oprostitev obveznosti dajanja spornega zneska na razpolago in da je ta institucija to državo članico pozvala, naj da ta znesek na razpolago. Glede dejstva, da je bil v tem dopisu naveden rok za dajanje navedenega zneska na

6 Sodba z dne 25. oktobra 2017 (C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800; v nadaljevanju: sodba Slovaška/Komisija).

7 Sodba z dne 25. oktobra 2017 (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

razpolago, je Splošno sodišče v točkah 62 in 63 tega sklepa poudarilo, da ob upoštevanju celotne vsebine navedenega dopisa na podlagi navedbe takega roka ni mogoče šteti, da je Komisija nameravala sprejeti akt z zavezujočimi pravnimi učinki, in da je s to navedbo v spornem dopisu povzeto besedilo členov 10 in 11 te uredbe.

34. Nazadnje, Splošno sodišče je zavrnilo različne trditve Češke republike. Natančneje, glede trditve, ki se nanaša na pravico do učinkovitega sodnega varstva, je v točkah od 81 do 84 izpodbijanega sklepa navedlo:

„81. […] na eni strani, čeprav je treba pogoj v zvezi z zavezujočimi pravnimi učinki razlagati ob upoštevanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, kakor je zagotovljena v členu 47, prvi odstavek, [Listine], zadostuje opozoriti, da namen te pravice ni spremeniti sistem sodnega nadzora, določenega s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije, kakor je razvidno tudi iz pojasnil k temu členu 47, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) te listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi. Zato razlaga pojma „izpodbojni akt“ ob upoštevanju navedenega člena 47 tega pogoja ne more odpraviti, ne da bi presegla pristojnosti, ki jih Pogodba podeljuje sodiščem Unije (sodbi [Slovaška/Komisija], točka 66, in z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 68).

82. Poleg tega je bilo Češki republiki ob prejemu [spornega] dopisa omogočeno, da ne ravna v skladu s [spornim] dopisom, v pričakovanju, da bo Komisija morda vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

83. Iz sistematike člena 258 PDEU res izhaja, da Komisiji ni treba vložiti take tožbe, saj diskrecijska pravica, ki jo ima glede možnosti vložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pri Sodišču, izključuje pravico kogarkoli, da od nje zahteva sprejetje stališča v določenem smislu (glej sklep z dne 14. septembra 2015, Romunija/Komisija, T-784/14, neobjavljen, EU:T:2015:659, točka 55 in navedena sodna praksa).

84. Vendar bi Češka republika lahko zadevni znesek dala na razpolago tudi pogojno, pri čemer bi navedla pomisleke o utemeljenosti pravnega stališča navedene institucije, kar je možnost, ki jo je Sodišče že večkrat omenilo (glej v tem smislu sodbe z dne 16. maja 1991, Komisija/Nizozemska, C-96/89, EU:C:1991:213, točka 17; z dne 12. septembra 2000, Komisija/Združeno kraljestvo, C-359/97, EU:C:2000:426, točka 31, in sklep z dne 4. oktobra 2007, Finska/Komisija, C-457/06 P, neobjavljen, EU:C:2007:582, točka 39).“

35. Splošno sodišče je zato ničnostno tožbo Češke republike zavrglo kot nedopustno, ne da bi se izreklo o predlogu Slovaške republike za intervencijo.

Predlogi strank v pritožbenem postopku in postopek pred Sodiščem

36. Češka republika s pritožbo z dne 13. septembra 2018 Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijani sklep;

– zavrne ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija;

– vrne zadevo v razsojanje Splošnemu sodišču, da to odloči o utemeljenosti tožbe;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

37. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– zavrne pritožbo;

– Češki republiki naloži plačilo stroškov.

38. Kraljevina Nizozemska je intervenirala v podporo predlogom Češke republike.

39. Stranke so na obravnavi 11. novembra 2019 predstavile svoje trditve.

Analiza

40. Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 263 PDEU v povezavi s členom 47 Listine. Menim, da je pred preučitvijo trditev strank koristno opozoriti na pravna načela in načela iz sodne prakse, ki urejajo RPT, zlasti njihovo dajanje na razpolago.

Ureditev RPT

41. RPT (vključno s carinami) so namenjena financiranju politik Unije. Ker Unija nima skupine uslužbencev, ki bi bili pooblaščeni za pobiranje takih sredstev, so za zbiranje in upravljanje teh sredstev pristojne države članice, ki imajo v zvezi s tem več obveznosti (v skladu z Uredbo št. 1150/2000 v obdobju, ki je upoštevno v obravnavani zadevi). [8]

42. Lastna sredstva so dolgovana takoj, ko so določena. Opozoriti je treba, da morajo države članice določiti pravico do lastnih sredstev „takoj, ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih“ (glej člen 2(1) Uredbe št. 1150/2000). [9]

43. Države članice v zvezi s tem nimajo *nobene* diskrecijske pravice. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namreč države članice ne morejo opustiti ugotovitve terjatev, tudi če jih izpodbijajo, „ker je sicer finančno ravnovesje Unije“ zaradi ravnanja države članice „spremenjeno“. [10] Iz tega sledi, da je vsako (morebitno) izpodbijanje mogoče šele naknadno.

44. Po ugotovitvi vsaka država članica lastna sredstva knjiži v dobro računa, ki je v imenu Komisije odprt pri državni blagajni ali organu, ki ga je ta država določila. Vsaka država članica ravna nekako kot bančnik in depozitar zadevnih sredstev, pri čemer mora ta sredstva *v celoti* dati na razpolago Komisiji ne glede na to, ali so bila (ali ne) izterjana. [11] Države članice se tako lahko izognejo obveznosti dajanja na razpolago le v primerih, določenih v členu 17(2) Uredbe št. 1150/2000 – in sicer, ko se izkaže, da zneskov v višini določenih pravic ni mogoče izterjati ali zaradi *višje sile* ali iz *drugih razlogov, na katere* zadevne države *nimajo vpliva*.

45. Ta strogi mehanizem je utemeljen z nujnostjo „hitrega in učinkovitega“ dajanja lastnih sredstev Unije na razpolago. [12] Njegov namen je zlasti vzpostaviti odgovornost držav članic.

8 Za dodatne podrobnosti o ureditvi lastnih sredstev glej: Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2019, str. od 132 do 144; Berlin, D., *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2016, str. od 53 do 64.

9 Sodišče je še pojasnilo, da morajo države članice ugotoviti, da je Unija upravičena do lastnih sredstev, takoj ko imajo carinski organi na voljo potrebne elemente in torej lahko izračunajo znesek dajatev, ki izhajajo iz carinskega dolga, in določijo dolžnika: glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, točki 58 in 59 ter navedena sodna praksa).

10 Sodba z dne 7. aprila 2011, Komisija/Finska (C-405/09, EU:C:2011:220, točka 37 in navedena sodna praksa).

11 Člen 6(3) Uredbe št. 1150/2000 z računovodskega vidika omogoča razlikovanje terjatev, ki še niso bile izterjane ali ki so predmet izpodbijanja. Zneski, ki so bili razglašeni za neizterljive ali za katere se šteje, da niso izterljivi, se na podlagi člena 17(2) navedene uredbe dokončno odstranijo z računa.

12 Glej sodbo z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Belgija (C-378/03, EU:C:2006:639, točka 48 in navedena sodna praksa).

46. Tudi iz tega razloga se za kršitev zgoraj navedenih obveznosti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000 naložijo visoke zamudne obresti. V zvezi s tem po mnenju Sodišča obstaja „*nerazdružljiva zveza*“ med obveznostjo, da se določijo lastna sredstva, obveznostjo njihovega knjiženja na račun Komisije v zakonsko določenem roku in obveznostjo nakazila zamudnih obresti.[13]

47. V tem okviru mora Komisija zagotoviti, da države članice izpolnjujejo svoje obveznosti. Če država članica navedenih obveznosti ne izpolni, je pooblaščena, da začne postopek za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 PDEU.

48. Če se izpodbija obstoj RPT ali znesek, ki ga dolguje država članica, se ta lahko izogne kazni zamudnih obresti, „tako da Komisiji da na razpolago zahtevane zneske in ob tem izrazi pridržke glede utemeljenosti pravnega stališča, ki ga zagovarja ta institucija“.[14]

49. Vendar Sodišče ni opredelilo načinov takega plačila s pridržki. Izreklo se ni niti o tem, ali se tako plačilo lahko – nazadnje – na pravni ravni šteje za „popolno“ ali pa zadevna država članica še vedno ni izpolnila svojih obveznosti.

50. Sodišče je navedlo le, da če Komisija državi članici ne more odreči pravice do plačila s pridržki, ureditev RPT (Komisiji) ne daje možnosti, da bi se pogajala o pogojih in načinih takega plačila.[15]

51. Ta položaj je posledica posebnosti ureditve RPT: Komisija nima nobenega pooblastila za *odločanje* na podlagi Uredbe št. 1150/2000.

52. Čeprav mora Komisija na podlagi člena 17(4) Uredbe št. 1150/2000 podati *pripombe* o tem, ali je država članica lahko oproščena obveznosti dajanja na razpolago, ji namreč ni treba sprejeti *odločitve* o tem. Prav tako države članice ohranijo nadzor nad računi, ki jih vodijo v imenu Komisije, in lahko z njih celo umaknejo sporne zneske,[16] pri čemer tvegajo, da se bodo glede na okoliščine morale soočiti s postopkom za ugotavljanje kršitev in plačilom zgoraj navedenih zamudnih obresti.

53. Ne gre za to, da je zakonodajalec pozabil: namerno se je odločil, da Komisiji takega pooblastila ne podeli. V predlogu spremembe Uredbe št. 1150/2000 iz leta 2003 je namreč novi člen 17(4) predvideval sprejetje „*obrazložene odločbe Komisije*“ v primeru nestrinjanja o tem, ali je dokončna neizterjava posledica višje sile ali drugih razlogov, na katere zadevna država članica nima vpliva.[17] Svet je ta predlog zavrnil. Države članice so raje ohranile svoje posebne pravice in zavrnile pooblastilo Komisije za odločanje o zneskih, ki jih je treba plačati.

54. Vendar se s tem neobstojem pooblastila za odločanje ne dvomi o vlogi Komisije kot varuhinje Pogodb in njenem pooblastilu za izdajo pravnih mnenj o obveznostih, ki jih imajo države članice na podlagi Uredbe št. 1150/2000.

55. Kot je izpostavljeno v pravni teoriji, mora Komisija v tem okviru oklevajočim državam članicam (včasih) poslati dopise z grozilno vsebino.[18]

13 Poleg tega je te obresti mogoče zahtevati ne glede na razlog za zamudo, s katero so bila ta sredstva nakazana na račun Komisije. Glej zlasti sodbo z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, točka 67 in navedena sodna praksa).

14 Glej na primer sodbo z dne 12. septembra 2000, Komisija/Združeno kraljestvo (C-359/97, EU:C:2000:426, točka 31 in navedena sodna praksa).

15 Sklep z dne 21. junija 2007, Finska/Komisija (C-163/06 P, EU:C:2007:371, točki 32 in 35 ter navedena sodna praksa).

16 Taka je bila vsaj razlaga, ki jo je Komisija zagovarjala v procesnih pisanjih in na obravnavi: glej točki 73 in 74 teh sklepnih predlogov.

17 Glej obrazložitveni memorandum in člen 1, točka 13.3, predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa št. 2000/597/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti, COM(2003) 366 final.

18 Potteau, A., Observations (opomba v zvezi z zgoraj navedeno sodbo Slovaška/Komisija), v Picod, F., *Jurisprudence de la CJUE* 2017. *Décisions et commentaires*, Bruylant, Bruselj, 2018, str. 1023.

56. Sodišče je že ugotovilo, da taki dopisi niso „izpodbojni akti“ v skladu s členom 263 PDEU,[19] tako da so države članice, ki želijo izpodbijati analizo Komisije, soočene s težko dilemo: ali zavrnejo, da bi Komisiji dale na razpolago zahtevane zneske, in tako tvegajo, da bodo morale plačati zelo visoke zamudne obresti; ali za izognitev temu tveganju izvedejo plačilo s pridržki, vendar ne da bi bile prepričane, da bo Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev, ki bi Sodišču omogočil, da vsebinsko odloči o sporu.[20]

57. Pritožba, o kateri Sodišče odloča v obravnavani zadevi, je značilna za ta skoraj kafkovski pravni položaj. Češka republika je želela izpodbijati analizo, ki jo je Komisija predstavila v spornem dopisu. V ta namen je izvedla plačilo s pridržki in vložila ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU. Splošno sodišče je to tožbo zavrglo z obrazložitvijo, da sporni dopis ni izpodbojni akt. Komisija pa je menila, da ni neizpolnitve obveznosti, ker je bilo zahtevano plačilo izvedeno – izraženi pridržki pa so, kot se zdi, po njenem mnenju brez pravnega učinka.[21]

58. Z vidika tega posebnega pravnega okvira se bom zdaj lotila analize edinega pritožbenega razloga, ki ga je pritožnica navedla v podporo svoji pritožbi, in trditev, ki so jih navedle druge stranke v pritožbenem postopku.

Trditve strank

59. Češka republika z edinim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev člena 263 PDEU v povezavi s členom 47 Listine, v bistvu trdi, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče navedlo v točki 81 in naslednjih izpodbijanega sklepa, nima na voljo nobenega učinkovitega pravnega sredstva, da bi spor med njo in Komisijo glede obstoja (ali neobstoja) obveznosti dajanja na razpolago RPT predložilo sodišču Unije.

60. Češka republika uvodoma poudarja, da kadar Komisija državo članico k temu, naj ji da na razpolago znesek lastnih sredstev, pozove v dokumentu, kot je sporni dopis, mora ta država članica – *de facto* – v predpisanem roku plačati zahtevani znesek kljub pridržkom, ki jih izrazi v zvezi s pravnim stališčem Komisije. Če država članica takega plačila ne bi izvedla, bi namreč tvegala, da bo morala plačati visoke zamudne obresti, če bo ugotovljeno, da ni izpolnila svoje obveznosti dajanja na razpolago. Znesek teh obresti naj bi bil v praksi odvisen od datuma, ko Komisija začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, in trajanja tega postopka, zato naj zadevna država članica ne bi imela nadzora nad njim.

61. Prvič, ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija v zvezi z začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti,[22] in neobstoja pogoja glede roka za to pa naj država članica nikakor ne bi bila gotova, da bo Sodišče vsebinsko preučilo spor. Ker naj bi bil dostop do sodišča v zvezi s tem odvisen od dobre volje Komisije, naj pravica do učinkovitega sodnega varstva ne bi bila zagotovljena.[23]

19 Glej zlasti sodbo Slovaška/Komisija (točka 57).

20 Na to težavo je že opozoril eden od mojih cenjenih kolegov. Naj napotim na sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točke od 104 do 107).

21 Komisija trdi, da jo izražanje takih pridržkov na podlagi načela lojalnega sodelovanja zavezuje (kvečjemu) k temu, da začne konstruktiven dialog z zadevno državo članico, da bi se poskušala zbližati stališča (glej tudi točko 95 ter opombi 24 in 25 teh sklepnih predlogov).

22 Češka republika se sklicuje na sodbo z dne 11. avgusta 1995, Komisija/Nemčija (C-431/92, EU:C:1995:260, točka 22).

23 Češka republika se po analogiji sklicuje na sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točka 38 in naslednje).

62. Drugače naj bi bilo le, če bi po plačilu s pridržki, ki ga izvede zadevna država članica, Komisija morala proti navedeni državi članici začeti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar naj v trenutnih razmerah [24] taka obveznost ne bi izhajala niti iz izpodbijanega sklepa niti iz sodne prakse Sodišča o plačilu s pridržki. Ta sodna praksa naj bi bila poleg tega nenatančna glede pogojev in učinkov takega plačila, ustvarjala naj bi stanje pravne negotovosti in ogrožala pravico do učinkovitega sodnega varstva.

63. Drugič, Češka republika trdi, da sedanja praksa Komisije razkriva, da ta ne meni, da mora vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, če je bilo izvedeno plačilo s pridržki. [25]

64. Tretjič, Češka republika meni, da so pomanjkljivosti sodnega varstva države članice (v primeru plačila s pridržki), kot izhajajo iz zgoraj predstavljenih trditev, element „dejanskega in pravnega okvira“ izdaje spornega dopisa, ki je upoštevno merilo za presojo izpodbojne narave tega dopisa. [26] Glede na ta okvir pa naj bi bilo treba pojma „zavezujoči pravni učinki“ in „izpodbojni akt“ razlagati drugače, kot ju je Splošno sodišče razlagalo v izpodbijanem sklepu, da bi se zagotovila pravica do učinkovitega sodnega varstva.

65. Češka republika pojasnjuje, da je ponovila svoje pridržke (glede obveznosti dajanja spornega zneska na razpolago) in od Komisije zahtevala, naj ji navedeni znesek vrne *ali* začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, vendar neuspešno.

66. Kraljevina Nizozemska, ki intervenira v podporo predlogom Češke republike, trdi, da naj bi sporni dopis imel pravne učinke, zlasti ker je bil v njem samostojno določen datum, od katerega se dolgujejo zamudne obresti.

67. Komisija izpodbija utemeljenost edinega pritožbenega razloga.

68. Najprej poudarja, da Češka republika nikakor ne izpodbija razlage (predstavljene zlasti v točkah 42 in 47 izpodbijanega sklepa) Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000, v skladu s katero morajo države članice določiti lastna sredstva Unije, in v skladu s katero ta instrumenta ne določata nobenega posebnega postopka, ki bi Komisiji omogočil, da sprejme odločitev glede obveznosti dajanja RPT na razpolago. Komisija zato meni, da nima pooblastila za odločanje.

69. Če Komisiji taka pristojnost ni priznana, česar sicer Češka republika ne izpodbija, naj bi bila ta institucija pooblaščena, da zadevni državi članici sporoči mnenje o opredelitvi nekaterih zneskov kot RPT, ki pripadajo Uniji. Ker pa naj tako mnenje ne bi imelo pravnih učinkov, zoper njega ni mogoče vložiti ničnostne tožbe.

70. Po mnenju Komisije trditve, ki jih Češka republika izpeljuje iz pravice do učinkovitega sodnega varstva zaradi finančnega tveganja, povezanega z zamudnimi obrestmi, ne bi smele pripeljati do drugačnega sklepa. Komisija namreč meni, da so bile podobne trditve zavrnjene že v sodbi Slovaška/Komisija.

24 Češka republika pojasnjuje, da je isto vprašanje predmet tožbe zaradi nedelovanja v okviru še nerešene zadeve T-13/19. S to tožbo Češka republika Komisiji očita, da proti njej ni začela postopka za ugotavljanje kršitev, čeprav je ob plačilu izrazila svoje pridržke.

25 Ta element je Komisija ustrezno potrdila: glej točko 73 teh sklepnih predlogov. Komisija v zadevi T-13/19 odgovarja, da je država članica izvedla zahtevano plačilo, zato ne obstaja nobena kršitev, ki bi jo bilo mogoče pripisati tej državi, in zato ni pravne podlage, ki bi Komisiji omogočila, da začne postopek za ugotavljanje kršitev.

26 Ta država članica se sklicuje na sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 40).

71. Komisija v zvezi s tem v stališču glede intervencijske vloge Kraljevine Nizozemske dodaja, da ta država članica ni navedla nobene trditve, ki bi upravičevala razlikovanje med to zadevo in zadevama, v katerih je bila izdana sodba Slovaška/Komisija. Poleg tega naj bi bila obveznost plačila zamudnih obresti le nujna posledica tega, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti, ki jo ima na podlagi predpisov o sistemu RPT, in sicer, da navedena sredstva da Komisiji na razpolago pravočasno (in to tudi, če bi izpodbijala svojo obveznost plačila navedenih zneskov).

72. Komisija poleg tega poudarja, da je ob upoštevanju sedanjega stanja sistema RPT spor med njo in državo članico v zvezi z obveznostjo zadnjenavedene, da določi navedena sredstva in jih da na razpolago, mogoče rešiti le na en način: v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. V zvezi s tem se sklicuje na točke 51 in od 53 do 55 izpodbijanega sklepa, v katerih je Splošno sodišče poudarilo izključno pristojnost Sodišča za opredelitev obveznosti držav članic na tem področju.

73. Komisija je v odgovorih na vprašanja Sodišča pojasnila še, da je plačilo, ki ga je izvedla Češka republika, kljub njenim pridržkom popolno in da ti pridržki ne pomenijo neizpolnitve obveznosti iz zakonodaje o RPT.[27] Po mnenju Komisije z enostranskim izražanjem pridržkov zadevne države članice ni mogoče spremeniti pravnega statusa sredstev, ki ji morajo biti v skladu z zakonodajo o RPT dana na razpolago brezpogojno. V nasprotnem primeru naj bi se finančna stabilnost in bonitetna ocena Unije lahko hudo poslabšali.

74. Komisija poleg tega ugotavlja še, da če je država članica prepričana o utemeljenosti svojega stališča in hoče izterjati sredstva, ki jih je dala na razpolago, ji je omogočeno, da (enostransko) izvede popravek v računovodskih knjigah, ki jih vodi, ne da bi bilo treba za to določiti mehanizme sodnega varstva. Vendar naj bi se država članica s tem izpostavila postopku zaradi neizpolnitve obveznosti in tvegala, da bi nazadnje morala plačati zamudne obresti, določene v zakonodaji o RPT. Te zamudne obresti naj bi bile nekakšna cena, ki bi jo morala plačati država članica, ki bi ravnala v nasprotju z mnenjem Komisije, „na lastno odgovornost“.[28] Če bi Komisija zamujala s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, s čimer bi se povečal znesek dolgovanih obresti, naj bi bilo sodišče Unije pooblaščeno, da zmanjša breme, naloženo državi članici, proti kateri bi bila zaradi tega vložena tožba.

Presoja

75. Po mojem mnenju je treba presojo opraviti v dveh zaporednih fazah.

76. *Najprej* bom preučila vprašanje, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo nedopustnost ničnostne tožbe, ki jo je pritožnica vložila zoper sporni dopis, ker ta ni izpodbojni akt. Kot bom pojasnila v nadaljevanju, se mi s pravnega vidika stališče Splošnega sodišča zdi pravilno. Vendar prav tako ni mogoče zanikati, da v sedanjem stanju ureditev RPT vsebuje pomanjkljivost, ker državi članici ne omogoča učinkovitega izpodbijanja stališča Komisije, ne da bi tvegala, da bo ravnala v nasprotju s predpisi in da ji bo naloženo plačilo zelo visokih obresti.

77. Iz tega razloga bom *nato* preučila druge rešitve, s katerimi je državam članicam mogoče ponuditi učinkovito pravno sredstvo v primeru spora v zvezi z obveznostjo dajanja RPT na razpolago.

27 Tako bi Komisija ob pridržkih, ki jih izrazi država članica, imela kvečjemu obveznost začeti konstruktiven dialog s to državo članico, da bi zbližali svoji stališči: glej točki 57 in 95 teh sklepnih predlogov.

28 Komisija se sklicuje zlasti na sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona v zadevi Komisija/Nizozemska (C-96/89, EU:C:1990:374, točka 32).

Prva faza: neobstoj izpodbojnega akta v obravnavani zadevi

78. V skladu z ustaljeno sodno prakso se kot „izpodbojni akti“ v smislu člena 263 PDEU štejejo „vse določbe, ki jih sprejmejo institucije Unije, ne glede na obliko, in ki *imajo zavezujoče pravne učinke*“.[29]

79. Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt take učinke, se je treba osredotočiti na njegovo vsebino.[30] Te učinke je treba presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pooblastila institucije, ki je akt sprejela.[31]

80. V zvezi s tem ugotavljam, da je Splošno sodišče v točkah od 36 do 56 izpodbijanega sklepa opravilo podrobno in strogo analizo okoliščin pošiljanja spornega dopisa ter pooblastil Komisije v zvezi z RPT. Splošno sodišče je menilo, da Komisija ni pooblaščena za sprejetje odločbe, ki bi lahko imela zavezujoče pravne učinke, in da je treba za sporni dopis šteti, da je informativen in zgolj poziv.

81. Ob upoštevanju zgoraj predstavljenih pravnega okvira in sodne prakse (sklicujem se na točke od 41 do 58 teh sklepnih predlogov) je analiza Splošnega sodišča pravilna.

82. Zdi se, da se stranki v pritožbenem postopku strinjata s to ugotovitvijo. Vsekakor ugotavljam, da Češka republika na obravnavi ni mogla dokazati, katera je *pravzaprav* pravna podlaga odločbe, ki jo je Komisija domnevno sprejela v obravnavani zadevi: kot sem opozorila, Komisiji namreč z nobenim členom Uredbe št. 1150/2000 ni podeljeno kakršno koli pooblastilo za odločanje.

83. Glede vsebine spornega dopisa pritožnica ni dokazala niti, zakaj bi bila analiza, ki jo je Splošno sodišče opravilo v točkah od 57 do 64 izpodbijanega sklepa, napačna.[32]

84. Glede trditve Kraljevine Nizozemske, da sporni dopis ima pravne učinke, ker zaradi njega tečejo zamudne obresti od drugačnega datuma, kot je določen v členu 10(1) Uredbe št. 1150/2000, poudarjam, da je Sodišče tako trditev že zavrnilo, ker ne zadostuje za to, da bi se tovrstnemu dopisu podelili taki učinki.[33]

85. Ob upoštevanju navedenega se postavlja le še vprašanje dostopa do učinkovitega sodnega varstva na podlagi člena 47 Listine.

86. Češka republika Sodišče nekako poziva, naj ponovno opredeli pojem „izpodbojni akt“, da bi ga razširilo na dokumente, kot je sporni dopis, in to le zato, da bi se državam članicam zagotovilo pravno sredstvo v primeru spora glede dajanja RPT na razpolago.

87. Splošno sodišče je popolnoma pravilno opozorilo, da namen pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz navedenega člena 47 Listine ni „spremeniti sistema sodnega nadzora, določenega s Pogodbami“.[34] V zvezi s tem ponovna razlaga (ki jo predlaga Češka republika) pojma „izpodbojni akt“ z vidika tega člena ne more uspeti, saj bi bil z njo pogoj dopustnosti izključen na način, ki bi presegal pristojnosti, ki so s Pogodbama podeljene sodišču Unije.

29 Glej sodbo Slovaška/Komisija (točka 46 in navedena sodna praksa). Moj poudarek.

30 Sodba z dne 22. junija 2000, Nizozemska/Komisija (C-147/96, EU:C:2000:335, točka 27 in navedena sodna praksa).

31 Sodba z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55 in navedena sodna praksa).

32 Dodajam, da nekatere formulacije v spornem dopisu sicer vzbujajo vtis, da je Komisija „zavrnila“ odobritev oprostitve obveznosti dajanja na razpolago, za katero so zaprosili češki organi, vendar je Splošno sodišče vseeno menilo, da glede na okoliščine in pooblastila Komisije ta dopis ne vsebuje *odločbe* o prošnji za oprostitev obveznosti, temveč vsebuje le mnenje (točke od 57 do 59 in od 66 do 70 izpodbijanega sklepa). Ta analiza ustreza ugotovitvi, ki je v zvezi z RPT izražena v pravni teoriji: glej točko 55 teh sklepnih predlogov.

33 Glej zlasti sodbo Slovaška/Komisija (točka 61). Naj opozorim, da v zvezi s tem Sodišče ni sledilo analizi, ki jo zagovarja moja cenjena kolegica J. Kokott: glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točke od 50 do 59). V zvezi s tem glej tudi: Potteau, A., *op. cit.*, str. 1022 in 1023.

34 Glej točko 81 izpodbijanega sklepa in sodbo Sodba Slovaška/Komisija (točka 66).

88. Dalje, čeprav je težko zanikati nepopolnost sistema RPT, kot sem že poudarila,[35] vseeno dvomim, da je ničnostna tožba najprimernejša rešitev za odpravo pomanjkljivosti, ki sem jih ugotovila.

89. Trditev pritožnice bi namreč pomenila, da si je Komisija prilastila pooblastilo za odločanje, da bi določila obveznosti držav članic na področju RPT. Kot sem večkrat poudarila, glede na razdelitev pristojnosti na področju RPT ni sporno, da Komisija nima takega pooblastila in da poleg tega ta ni *nikoli* trdila, da izvaja tako pooblastilo.

90. Če bi si Komisija prilastila tako pooblastilo in dejansko sprejela akt s pravnimi učinki (*quod non*), bi bilo tega torej mogoče razglasiti za ničnega, ker ne bi imel pravne podlage.

91. Vendar – ob domnevi, da se ta trditev sprejme – to ne spremeni dejstva, da ničnostni spor ne bi omogočil, da se doseže *sprememba* domnevne odločbe Komisije. Splošno sodišče bi jo moralo razglasiti za nično zaradi nepristojnosti – vendar ne da bi lahko s svojo presojo nadomestilo presojo Komisije in torej ne da bi moglo rešiti resnično težavo, to je določitev obveznosti zadevne države članice v zvezi z RPT.

92. Po mojem mnenju gre torej – in vsekakor – za slepo ulico.

93. Tako je edini pritožbeni razlog, ki ga je navedla Češka republika, brezpredmeten in pritožba se lahko zavrne zaradi neutemeljenosti, ker je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da ničnostna tožba ni dopustna zaradi neobstoja izpodbojnega akta.

Druga faza: preučitev drugih rešitev

94. Katere so druge možne rešitve, če Češka republika ne more vložiti ničnostne tožbe?

95. Komisija zagovarja *status quo*. Po njenem mnenju ni nič nenavadnega, da država članica, ki se ne strinja z njeno analizo, nima druge izbire, kot da ravna v nasprotju s predpisi in tvega, da ji bodo naložene visoke zamudne obresti, v zameno za upanje (in ne gotovost), da bo Sodišče preučilo položaj in odločilo v prid tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti. Komisija tudi meni, da so pridržki, ki jih izrazi država članica, ko da na razpolago sporni znesek RPT, (*de facto*) brez vseh pravnih posledic: plačilo bi bilo pravno popolno, tako da postopek za ugotavljanje kršitev v takih okoliščinah ne bi bil utemeljen. Kvečjemu priznava, da bi izražanje pridržkov lahko na podlagi načela lojalnega sodelovanja upravičevalo (njeno) obveznost, da začne „konstruktiven dialog“ z zadevno državo članico, da bi zbližali stališči: po takem dialogu bi se ta država članica, potem ko bi jo Komisija ustrezno razsvetlila s svojo modrostjo, lahko odločila, da prizna utemeljenost analize te institucije *ali* umakne sredstva, ki ji jih je predhodno dala na razpolago – s čimer bi se tako (znova) izpostavila tveganju, da bi morala plačati visoke zamudne obresti, če bi Sodišče izdalo sodbo, s katero bi ugotovilo neizpolnitev obveznosti dajanja RPT na razpolago.

96. Ne strinjam se s to analizo, ki se mi zdi krožna in ki ne more dati zadovoljivega odgovora na vprašanje dostopa do učinkovitega sodnega varstva.[36]

97. Menim, da je treba uvodoma pojasniti koncept plačila s pridržki. Kot sem navedla v točkah od 48 do 50 teh sklepnih predlogov, Sodišče do zdaj tega koncepta ni razvilo in ni opredelilo njegovih pravnih obrisov.

35 Glej točki 56 in 57 teh sklepnih predlogov.

36 Podobno zavračam trditev, ki jo je na obravnavi predstavila Komisija in v skladu s katero ima država članica edina ključ do težave, ker lahko na lastno pobudo dobi nazaj sporni znesek z računa, odprtega v imenu Komisije. Če zadevna država članica ravna tako, je znova prisiljena kršiti pravilo, da bi dosegla sodno razpravo. Razlogovanje Komisije je očitno krožno in ne prinaša zadovoljive rešitve za neobstoj učinkovitega pravnega sredstva, ki predstavlja težavo v tej zadevi. V zvezi s tem dejstvo, da Sodišče lahko *zmanjša* znesek zamudnih obresti (na primer, če Komisija prepozno vloži tožbo), ne izravnava finančnega tveganja, ki mu je izpostavljena zadevna država članica.

98. Razlaga, ki jo zagovarja Komisija, navedenim pridržkom odvzema ves konkreten pomen in obseg. Po mojem mnenju je treba nasprotno ugotoviti, da se plačilo s pridržki *ne* more šteti za pravno popolno in torej pomeni *neizpolnitev obveznosti*. Sodišče je dopustilo ta postopek, da bi državam članicam omogočilo, da se izognejo škodljivim finančnim posledicam (povezanim z zamudnimi obrestmi, ki jih nalaga zakonodaja o RPT), hkrati pa formalno izrazilo nestrinjanje s *pravnim statusom* zadevnih sredstev.[37] Plačilo s pridržki pomeni, da terjatev, na kateri temelji, ostaja sporna. Komisija takega plačila ne more šteti za (dokončno) zagotovljeno.

99. Čeprav so bila zadevna sredstva dejansko dana na razpolago Komisiji in jih ta lahko uporablja, ostaja dejstvo, da pridržkov, ki jih je izrazila država članica, ni mogoče spregledati in da zahtevajo dokončno pojasnitev. Zdi se mi, da je postopek za ugotavljanje kršitev, ki omogoča konstruktivno izmenjavo stališč med Komisijo in zadevno državo članico (vsaj v predhodnem postopku), lahko ustrezen forum za ta namen.

100. Postavlja se naslednje vprašanje: ali je Komisija v takem primeru lahko *zavezana* začeti postopek za ugotavljanje kršitev?

101. Da bi se lahko prišlo do takega sklepa, je treba premostiti dve oviri iz sodne prakse.

102. Na eni strani, kot je Sodišče večkrat opozorilo, je Komisija glede na vlogo varuhinje Pogodb edina pristojna za odločanje, ali je primerno začeti postopek za ugotavljanje neizpolnitve obveznosti. Prav tako je edina pristojna za odločanje, ali je primerno nadaljevati predhodni postopek, tako da se pošlje obrazloženo mnenje, enako kot ima možnost, ne pa obveznost, da ob koncu tega postopka zadevo predloži Sodišču, da to ugotovi domnevno neizpolnitev obveznosti.[38] Ta popolnoma diskrecijska pristojnost (*a priori*) ne dopušča nobene izjeme.[39] Na področju RPT je Splošno sodišče že razsodilo, da diskrecijska pravica, ki jo ima Komisija glede možnosti vložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pri Sodišču, izključuje pravico kogar koli, da od nje zahteva sprejetje stališča v določenem smislu.[40]

103. Na drugi strani, kot sem navedla zgoraj v točki 50, je Sodišče že razsodilo, da ureditev RPT „nasprotuje možnosti pogajanja o pogojih in postopkih plačila“.[41] Sodišče je hkrati pojasnilo, da načeli lojalnega sodelovanja in pravne varnosti zadevni državi članici ne zagotavljata pravice, da se začnejo *pogajanja*, zlasti v zvezi z vložitvijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti proti njej.[42]

104. Skratka, v skladu s to sodno prakso ima Komisija torej diskrecijsko pristojnost in zadevna država članica seveda lahko *izrazi pridržke*, vendar *nima* pravice zahtevati, da Komisija začne postopek za ugotavljanje kršitev, *ali* svoje plačilo pogojevati s tem, da se začne tak postopek.[43]

105. Da bi Sodišče premagalo obe oviri iz sodne prakse, bo torej moralo – povsem izjemoma – ugotoviti *obveznost* Komisije, da začne postopek za ugotavljanje kršitev v primeru plačila s pridržki. Ta obveznost bo strogo omejena na področje lastnih sredstev.[44]

37 Glej točko 48 teh sklepnih predlogov in navedeno sodno prakso.

38 Glej sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Bolgarija (C-145/14, EU:C:2015:502, točka 24 in navedena sodna praksa).

39 Za dodatne podrobnosti glej Von Bardeleben, E., Donnat, F., in Siritzky, D., *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La Documentation française, Pariz, 2012, str. 189.

40 Glej sklep z dne 9. januarja 2006, Finska/Komisija (T-177/05, neobjavljen, EU:T:2006:1, točka 39).

41 Sklep z dne 21. junija 2007, Finska/Komisija (C-163/06 P, EU:C:2007:371, točka 35).

42 Sklep z dne 21. junija 2007, Finska/Komisija (C-163/06 P, EU:C:2007:371, točka 36). Moj poudarek.

43 V zvezi s tem ugotavljam, da izraz „pogojno plačilo“, uporabljen zlasti v sklepih z dne 9. januarja 2006, Finska/Komisija (T-177/05, neobjavljen, EU:T:2006:1), in z dne 21. junija 2007, Finska/Komisija (C-163/06 P, EU:C:2007:371), ni ustrezen: v skladu z zakonodajo o RPT države članice za dajanje navedenih sredstev na razpolago ne smejo določiti nobenih pogojev. Imajo le pravico *izraziti pridržke* in hkrati *brezpogojno* izvesti zakonsko zahtevano plačilo.

44 Naj zaradi celovitosti še pripomnim, da je Komisija v preteklosti sama predvidela možnost take obveznosti: glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 106).

106. Ta obveznost ukrepanja je utemeljena z dvema razlogoma.

107. Prvič, Komisija v skladu s členom 17(1) PEU „[s]krbi za uporabo Pogodb in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi“. Skrbi za uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča. Na tej podlagi mora Komisija zagotoviti pravilno uporabo Uredbe št. 1150/2000.[45] V tem okviru mora spremljati in nadzirati, da države članice pravilno dajejo na razpolago RPT. Kot sem navedla zgoraj, se plačilo s pridržki nikakor ne more šteti za popolno in zahteva pojasnitev, ki jo bo nazadnje moralo dati Sodišče.[46]

108. Na drugem mestu, taka obveznost je utemeljena tudi z vidika načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU in izraženega v uvodni izjavi 21 Uredbe št. 1150/2000[47] v povezavi s členom 47 Listine, ki določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Ob neobstoju take obveznosti za Komisijo in ob upoštevanju njene sedanje prakse, ko plačilo s pridržki šteje za „popolno“, bi namreč spor med Komisijo in zadevno državo članico glede utemeljenosti obveznosti dajanja RPT na razpolago še naprej obstajal[48] in sodišče ne bi nikoli odločilo o njem. Zadevna država članica ne bi mogla doseči, da bi o skladnosti njenega ravnanja z zahtevo iz zakonodaje s področja RPT odločal organ, ki je za to pristojen, to je Sodišče.[49]

109. Če bi Sodišče zavrnilo ugotovitev obstoja take obveznosti Komisije, katero drugo rešitev bi bilo mogoče predvideti, da bi se Češki republiki omogočilo, da ta spor predloži v presojo sodišču Unije in po potrebi doseže vračilo spornega zneska?

110. Menim, da bi lahko tudi *odškodninska* tožba omogočila, da Splošno sodišče odloči o navedenem sporu,[50] tako da bi zadevna država članica lahko sporni znesek dobila nazaj na zakonit in urejen način.

111. Sistem RPT namreč temelji na ideji, da so ta sredstva *od njihove določitve* lastna sredstva Unije. Načeloma morajo države članice le opravljati svojo nalogo pobiralca teh sredstev ter zaradi zbiranja in upravljanja teh sredstev ne bi smele obubožati. Drugače je, kadar se taka sredstva izkažejo za neizterljiva, ne da bi se zadevna država članica lahko sklicevala na višjo silo ali druge razloge, na katere nima vpliva: v takem primeru bo morala država članica ta sredstva dati na razpolago *iz lastnega žepa*.

112. Če pride v zvezi s tem do spora in ta država članica izvede plačilo, ob katerem izrazi pridržke, spornega zneska ne bo mogla dobiti nazaj, ne da bi se izpostavila zgoraj izpostavljenim finančnim tveganjem.

45 Sistematika navedene uredbe temelji na nalogi spremljanja in nadzora, ki jo opravlja Komisija (glej zlasti uvodne izjave 8, 9 in 11 te uredbe). Prav tako je koristno opozoriti, da so bile v okviru sedanje zakonodaje in, natančneje, Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014 z dne 26. maja 2014 o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (UL 2014, L 168, str. 29) pristojnosti in odgovornosti Komisije in njenih zastopnikov na področju RPT opredeljene precej natančneje.

46 Čeprav je Komisija pooblaščena, da uporabi sredstva, ki so ji dana na razpolago, bi bilo z vidika pravilnega upravljanja proračuna vseeno primerno, da upošteva negotovost, ki zaradi izraženih pridržkov obstaja v zvezi s temi sredstvi, dokler Sodišče ne odloči.

47 Naj spomnim, da naj bi v skladu s to uvodno izjavo tesno sodelovanje med državami članicami in Komisijo omogočilo pravilno uporabo finančnih pravil v zvezi z lastnimi sredstvi.

48 V obravnavani zadevi to dokazujejo neuspešni poskusi pritožnice, ki je Komisijo večkrat pozvala, naj zoper njo vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti – ti poskusi so se končali z vložitvijo tožbe zaradi nedelovanja z opravilno številko T-13/19, s katero je pritožnica Splošno sodišče pozvala k ugotovitvi, da Komisija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 4(3) PEU v povezavi s členom 47 Listine, ker Komisija po tem, ko so bila RPT pogojno dana na razpolago, v zvezi s tem ni začela postopka zaradi neizpolnitve obveznosti proti Češki republiki in ker tudi ni povrnila spornega zneska. Glej v zvezi s tem opombi 24 in 25 teh sklepnih predlogov.

49 V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč „Komisija nima pooblastila, da bi […] dokončno določila pravice in obveznosti države članice ali da bi ji dala jamstvo, da je neko ravnanje v skladu s pravom [Unije]“. Glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2003, Komisija/Nemčija (C-135/01, EU:C:2003:171, točka 24).

50 Ob nevložitvi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti odločitev, ki bi jo Splošno sodišče sprejelo v okviru odškodninske tožbe, ne bi bila v nasprotju z izključno pristojnostjo Sodišča na področju ugotavljanja neizpolnitve obveznosti. Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 109).

113. V tem okviru je treba preučiti dve rešitvi na podlagi odškodnine v skladu s členom 268 in členom 340, drugi odstavek, PDEU.[51] Gre za tožbo zaradi nepogodbene krivdne odgovornosti in tožbo, ki temelji na neupravičeni obogatitvi (tožba *de in rem verso*), katere obstoj je Sodišče ugotovilo v sodbi Masdar.[52]

114. Prvo rešitev (nepogodbena odgovornost za napako) je treba po mojem mnenju zavrniti.

115. V skladu z ustaljeno sodno prakso sta namreč uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije in izvajanje pravice do povračila nastale škode odvisna od izpolnitve vseh pogojev glede *nezakonitosti ravnanja, ki se očita* institucijam, resničnosti *škode* in obstoja *vzročne zveze* med tem ravnanjem in navedeno škodo.[53]

116. Glede nezakonitosti zadevnega dejanja ali opustitve mora biti sodišče zmožno dokazati obstoj *dovolj resne kršitve pravnega pravila, katerega namen je podeliti pravice posameznikom*,[54] ki je posledica namerne odločitve ali malomarnosti zadevne institucije.

117. V obravnavani zadevi je treba spomniti, da Komisija nima pooblastila za odločanje o obveznostih dajanja RPT na razpolago; poleg tega države članice ni mogoče šteti za posameznika; in nazadnje obstoj preproste razlike v tem, kako Komisija in navedena država članica razlagata zakonodajo, ne zadostuje za ugotovitev „*resne kršitve*“ pravnega pravila, ki pomeni *napako*, ki se lahko pripiše Komisiji.[55]

118. Če take kršitve ni, ni treba odločati o spoštovanju drugih dveh pogojev iz točke 115 (zgoraj).[56]

119. To prvo rešitev na podlagi odškodnine je torej treba opustiti.

120. Preučiti je treba drugo rešitev na podlagi odškodnine, ki je bila omenjena zgoraj: to je tožbo zaradi neupravičene obogatitve.

121. Sodišče je v sodbi Masdar razsodilo, da ima „[v] skladu z načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, […] oseba, ki je utrpela izgubo, s katero je bilo povečano premoženje druge osebe, pri čemer za to obogatitev ni nikakršne pravne podlage, praviloma pravico do povračila – od osebe, ki se je obogatila – v višini te izgube“.[57] V zvezi s tem „je treba za to, da bi se odškodninski tožbi zaradi neupravičene obogatitve ugodilo, dokazati, da je do obogatitve prišlo brez veljavne pravne podlage Unije ter da med oškodovanjem predlagatelja in to obogatitvijo obstaja vzročna zveza“.[58]

51 Naj spomnim, da je v skladu s členom 268 PDEU Sodišče Evropske unije pristojno za odločanje v sporih glede nadomestila škode, ki ga določata drugi in tretji odstavek člena 340. Člen 340, drugi odstavek, PDEU določa, da Unija v „primeru nepogodbene odgovornosti […] v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti“.

52 Napotujem na sodbo z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726; v nadaljevanju: sodba Masdar). Tako osebi, ki želi zoper Unijo vložiti tožbo, utemeljeno na neupravičeni obogatitvi, tega ni mogoče preprečiti zgolj zato, ker v Pogodbi DEU ni izrecno določeno pravno sredstvo za tako vrsto tožbe. Kot je Sodišče že razsodilo, bi namreč razlaga členov 268 in 340 PDEU, na podlagi katere bi bila ta možnost izključena, privedla do „rezultata, ki je v nasprotju z načelom učinkovitega pravnega varstva, kot je določeno v sodni praksi Sodišča in potrjeno v členu 47 [Listine]“: glej v tem smislu tudi sodbo z dne 18. septembra 2018, Barroso Truta in drugi/Sodišče Evropske unije (T-702/16 P, EU:T:2018:557, točka 105).

53 Sodba z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 106 in navedena sodna praksa). Moj poudarek.

54 Glej na primer sodbo z dne 19. aprila 2007, Holcim (Deutschland)/Komisija (C-282/05 P, EU:C:2007:226, točke od 47 do 49). Moj poudarek.

55 Naj zaradi celovitosti opozorim, da je Sodišče izrecno zavrnilo priznanje obstoja sistema objektivne (nekrivdne) odgovornosti: na tem mestu napotujem na sodbo dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 175). V obravnavani zadevi se mi zdi jasno, da Komisiji, ko deluje kot varuhinja Pogodb, tudi če bi se njena razlaga zapletenega pravnega vprašanja nazadnje morebiti izkazala za napačno, v takih okoliščinah ni mogoče *ipso facto* očitati *resne* kršitve prava Unije (niti, splošneje, napake).

56 Če namreč sodišče ugotovi, da nobeno dejanje niti nobena zatrjevana opustitev institucije ni nezakonita, tako da prvi pogoj, od katerega je odvisno uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije, ni izpolnjen, lahko tožbo v celoti zavrne, ne da bi moralo preizkusiti druge pogoje za to odgovornost (sodba z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 166 in navedena sodna praksa)).

57 Sodba Masdar (točka 44).

58 Glej sodbo z dne 28. julija 2011, Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, točka 53, v kateri se Sodišče prav tako sklicuje na sodbo Masdar).

122. Tožba, ki temelji na neupravičeni obogatitvi, ne spada k ureditvi nepogodbene odgovornosti v ožjem smislu,[59] katere uveljavljanje je odvisno od izpolnitve pogojev, naštetih v točki 115 teh sklepnih predlogov.

123. Na splošno se v tradiciji držav civilnega prava dopušča, da mora tožeča stranka, ki vlaga tožbo zaradi neupravičene obogatitve, predložiti dokaz o: (i) obogatitvi, (ii) oškodovanju, (iii) vzročni zvezi med to obogatitvijo in tem oškodovanjem, (iv) podrednosti te tožbe in (v) neobstoju vzroka za obogatitev ali oškodovanje.[60]

124. Ta tožba je podredna, ker „se ne more uporabiti za to, da se doseže to, česar na podlagi zakona ni mogoče odobriti“.[61] Podrednost tožbe, temelječe na neupravičeni obogatitvi, nasprotuje temu, da se ji ugodi, če je tožeča stranka imela na voljo drugo pravno sredstvo, ki ga je pustila propasti,[62] zlasti z iztekom zastaralnega roka.

125. Obogatitev mora biti brez vsakršnega pravnega vzroka v smislu, da razlog za izvedeni prenos premoženja ni zakonska ali pogodbena obveznost ali volilo (kot je, na primer, darilo).

126. V obravnavani zadevi se mi v primeru plačila s pridržki zdi, da je pet elementov iz točke 123 teh sklepnih predlogov izpolnjenih.

127. Kot sem poudarila v točki 111 (zgoraj), je država članica, kadar se mora odločiti, da iz lastnih sredstev plača RPT, ki jih ne more izterjati od dolžnika (ki bi moral plačati carinski dolg), namreč prikrajšana, Unija pa je posledično zaradi tega bogatejša. Vzročna zveza je jasna. Prav tako ni mogoče zanikati, da bi bila v takih okoliščinah tožba *de in rem verso* podredna, saj ne obstaja pravno sredstvo, ki zadevni državi članici omogoča, da izpodbija analizo, ki jo je opravila Komisija, in dobi nazaj sporni znesek. Nazadnje menim, da če Splošno sodišče ugotovi, da zadevni državi članici dejansko ni bilo treba dati spornega zneska na razpolago Komisiji, plačilo (s pridržki ali brez njih) postane *ipso facto* brez pravne podlage. Ker je ta ugotovitev *retroaktivna*, je peti pogoj (to je neobstoj vzroka) izpolnjen.

128. Splošno sodišče, ki odloča o tej tožbi, bo moralo določiti točen znesek, ki ga je treba vrniti zadevni državi članici. Menim, da bi se vračilo, da se ne bi porušilo finančno ravnotežje institucije Unije, moralo nanašati izključno na glavnico, ki jo je ta država članica dejansko dala na razpolago Uniji. Ta glavnica naj ne bi ustvarjala obresti v korist iste države članice.

129. Nazadnje, Splošno sodišče bo prav tako moralo preveriti spoštovanje pogojev dopustnosti tožbe, zlasti z vidika pravil o zastaranju.[63]

59 Sodba Masdar (točka 49).

60 Glej na primer v belgijskem pravu: Van Ommeslaghe, P., *Traité élémentaire de droit civil*, t. II, *Les obligations*, zvezek 2 (*Source des obligations – deuxième partie*), Bruselj, Bruylant, 2013, str. 1138, št. 782. Ta mehanizem je bil v belgijskem pravu določen s sodno prakso. V francoskem pravu je bil zakonodajno kodificiran: glej člene od 1303 do 1303-4 code civil (civilni zakonik) v zvezi z „neupravičeno obogatitvijo“. Podoben institut obstaja v anglosaškem pravnem sistemu. Kot je pogosto v *common law*, je institut neupravičene obogatitve (*unjust enrichment*) v angleškem pravu zapletena zadeva, ki temelji bolj na sodni praksi kot na zakonskem aktu. Struktura, obseg in natančna narava tega instituta so še negotovi: za splošno razpravo glej Burrows, A., *A Restatement of the English Law of Unjust Enrichment*, Oxford University Press, 2012 in Virgo, G., *The Principles of the Law of Restitution* (3. izdaja), Oxford University Press, 2015. Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) je v sodbi Bank of Cyprus UK Ltd proti Menelaou [(2015) UKSC 66] ugotovilo, da je treba pred ugoditvijo tožbi, temelječi na neupravičeni obogatitvi, razlogovati v štirih fazah in preučiti, (i) ali je tožena stranka obogatela, (ii) ali je do te obogatitve prišlo na račun tožeče stranke, (iii) ali je navedena obogatitev neupravičena in (iv) ali se tožena stranka lahko sklicuje na kakršno koli sredstvo obrambe. V obsežni sodni praksi je podprto in razjasnjeno vsako od teh meril.

61 Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija), sodba z dne 22. avgusta 1940, Pasicrisie, 1940, str. 205. Drugače povedano, taka tožba se ne more uporabiti za zlorabo postopka. Podobno je Splošno sodišče že menilo, da je treba ničnostno tožbo razglasiti za nedopustno, če je njen namen v resnici odpraviti akt, ki je postal dokončen, in bi povzročila – če bi ji bilo ugodeno – izničenje pravnih učinkov tega akta: glej sodbo z dne 15. marca 1995, Cobrecaf in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točki 59 in 60 ter navedena sodna praksa). Poleg tega mora biti zoper navedeni akt mogoče vložiti pravno sredstvo: v obravnavani zadevi pa (hipotetično) ni tako.

62 Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija), sodba z dne 25. marca 1994, Pasicrisie, 1994, str. 305.

63 Naj spomnim, da člen 46 Statuta Sodišča Evropske unije določa, da tožbe proti Uniji v zadevah, ki izhajajo iz nepogodbene odgovornosti, zastarajo po petih letih od nastanka kršitve. Splošno sodišče mora torej ugotoviti, na kateri datum točno je prišlo do obogatitve (in oškodovanja, ki je povezano s to obogatitvijo).

Predlog

130. Menim, da je treba pritožbeni razlog Češke republike zavrniti kot neutemeljen in da je treba zato pritožbo zavrniti.

131. Vendar bi bilo primerno, da Sodišče odgovori na vprašanje, izpostavljeno v tej pritožbi, in ugotovi, kot sem pojasnila v točkah od 100 do 108 teh sklepnih predlogov, da plačila s pridržki ni mogoče šteti za pravno popolno in da mora v teh okoliščinah Komisija vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi se ugotovilo, da je zadevna država članica kršila svoje obveznosti dajanja RPT na razpolago.

132. Če take tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ni, je edina druga rešitev, ki omogoča, da se tak spor predloži v presojo Sodišču Unije, tožba, ki temelji na neupravičeni obogatitvi.

133. Menim, da je rešitev z obvezno tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti najprimernejša, ker bi Sodišču omogočila, da odloči o temelju problema, to je o tem, ali zadevna država članica spoštuje svoje obveznosti na področju RPT, in po potrebi ugotovi, da te obveznosti niso izpolnjene. Pomembna težava, katere obseg se ne sme podcenjevati, je, da bi ta rešitev zahtevala, da se določi izjema od pravila iz sodne prakse, na podlagi katerega je Komisija popolnoma svobodna pri presoji v okviru postopka za ugotavljanje kršitev. Ta ovira ni nepremostljiva, če bo ta izjema jasno *omejena* na področje RPT.

134. Rešitev z odškodninsko tožbo (temelječo na neupravičeni obogatitvi) se mi zdi manj primerna, saj bi moralo Splošno sodišče zaradi nje (posredno) odločati o tem, ali država članica spoštuje svoje obveznosti na podlagi prava Unije: glede na zdajšnjo strukturo sodstva to ni njegova naloga. Taka rešitev vseeno ostaja sprejemljiva kot dodatna možnost.

135. V prihodnje bi bilo seveda zaželeno, da zakonodajalec sam obravnava to problematiko in izboljša delovanje sistema RPT, tako da določi ustrezen mehanizem sodnega nadzora. V pričakovanju te pobude mora Sodišče vseeno rešiti težavo, ki mu je bila predložena, pri čemer se mora opreti na postopkovna orodja, ki obstajajo v pravu Unije.

Stroški

136. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

137. Ker je Komisija predlagala, naj se Češki republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta z edinim tožbenim razlogom ni uspela, se pritožnici naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške, ki jih je priglasila Komisija.

138. V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

139. Kraljevina Nizozemska zato nosi svoje stroške.

Predlog

140. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

– Pritožba se zavrne.

– Češka republika krije svoje stroške in stroške Evropske komisije.

– Kraljevina Nizozemska krije svoje stroške.