Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 9. julija 2020*

„Pritožba – Lastna sredstva Evropske unije – Finančna odgovornost držav članic – Predlog za oprostitev obveznosti dati na razpolago lastna sredstva – Ničnostna tožba – Dopustnost – Dopis Evropske komisije – Pojem ‚izpodbojni akt‘ – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Učinkovito sodno varstvo – Tožba, ki temelji na neupravičeni obogatitvi Unije“

V zadevi C-575/18 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 13. septembra 2018,

Češka republika, ki jo zastopajo O. Serdula, J. Vláčil in M. Smolek, agenti,

pritožnica,

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo K. Bulterman, C. S. Schillemans, M. L. Noort, M. H. S. Gijzen in J. Langer, agenti,

intervenientka v pritožbenem postopku,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki sta jo najprej zastopali M. Owsiany-Hornung in Z. Malůšková, agentki, nato pa Z. Malůšková in J.-P. Keppenne, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, P. G. Xuereb, predsednika senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, sodniki, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, ter N. Piçarra in A. Kumin, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M. Aleksejev, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. novembra 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 12. marca 2020

* Jezik postopka: češčina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Češka republika s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 28. junija 2018, Češka republika/Komisija (T-147/15, neobjavljen, EU:T:2015:395, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to kot nedopustno zavrglo njeno tožbo za razglasitev ničnosti odločbe direktorja direktorata za lastna sredstva in finančno načrtovanje pri generalnem direktoratu Evropske komisije za proračun, ki naj bi bila vsebovana v dopisu z opravilno številko Ares (2015)217973 z dne 20. januarja 2015 (v nadaljevanju: sporni dopis).

Pravni okvir

Sklepa 2000/597/ES, Euratom, in 2007/436/ES, Euratom

2 Glede obdobja, na katero se nanaša dejansko stanje, sta se v zvezi s sistemom lastnih sredstev Evropske unije zaporedno uporabljala dva sklepa, in sicer Sklep Sveta z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (2000/597/ES, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 200), nato pa od 1. januarja 2007 Sklep Sveta z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (2007/436/ES, Euratom) (UL 2007, L 163, str. 17).

3 V skladu s členom 2(1)(b) Sklepa 2000/597, katerega vsebina je v bistvu povzeta v členu 2(1)(a) Sklepa 2007/436, lastna sredstva v splošnem proračunu Evropske unije sestavljajo med drugim prihodki iz „carinskih dajatev po skupni carinski tarifi in drugih dajatev, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije [Unije] za trgovino z državami nečlanicami“.

4 Člen 8(1), prvi in tretji pododstavek, sklepov 2000/597 in 2007/436 določa zlasti, na eni strani, da države članice ta lastna sredstva Unije zbirajo po nacionalnih pravilih, uvedenih z zakoni, drugimi predpisi ali upravnimi ukrepi, ki se po potrebi prilagodijo, da izpolnjujejo zahteve pravil Unije, in jih zagotovijo Komisiji, na drugi strani pa, da države članice navedena sredstva dajo na razpolago Komisiji.

Uredba št. 1150/2000

5 Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169) je rezultat dveh sprememb, ki sta bili v obdobju, na katero se nanaša dejansko stanje, uvedeni z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2004 (UL 2004, L 352, str. 1), z učinkom z dne 28. novembra 2004, oziroma z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009 (UL 2009, L 36, str. 1), z učinkom z dne 1. januarja 2007 (v nadaljevanju: Uredba št. 1150/2000).

6 V skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1150/2000 se pravica Unije do lastnih sredstev določi takoj, ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih.

7 Člen 6(1) in (3)(a) in (b) te uredbe 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.;

(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.“

8 Člen 9(1), prvi pododstavek, navedene uredbe 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.“

9 Člen 10(1) te uredbe določa:

„Ko se odštejejo stroški zbiranja v skladu s členom 2(3) in členom 10(3) Sklepa [2007/436], se lastna sredstva iz člena 2(1)(a) navedenega sklepa 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.

Pravice, ki se prikazujejo na posebnih računih na podlagi člena 6(3)(b) te uredbe, pa se vknjižijo najpozneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem so bile pravice izterjane.“

10 Zadevna država članica v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1150/2000 za vsako zamudo pri knjiženju na račune iz člena 9(1) te uredbe plača zamudne obresti.

11 Člen 17, od (1) do (4), navedene uredbe 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;

(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.

[…]

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

[…]“

Dejansko stanje in sporni dopis

12 Dejansko stanje je navedeno v točkah od 1 do 9 izpodbijanega sklepa. Za potrebe tega postopka ga je mogoče povzeti tako.

13 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 30. maja 2008 sprejel končno poročilo o preiskavi, ki se je nanašala na preverjanja uvoza žepnih vžigalnikov na kresilni kamen iz Laosa v obdobju med letoma 2004 in 2007.

14 V tem 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, če tega še niso storile“.

15 Ugotovitve iz tega poročila so se nanašale na 28 primerov uvoza blaga v Češko republiko. Pristojni češki carinski uradi so sprejeli ukrepe, da bi v teh primerih dajatve znova odmerili in izterjali.

16 Vendar dajatve za nobenega od navedenih primerov ni bilo mogoče odmeriti v roku treh mesecev od datuma obvestila glede češke različice poročila OLAF.

17 Češka republika je med novembrom 2013 in novembrom 2014 v skladu s predpisi, ki so se uporabljali, v informacijski sistem WOMIS (Write-Off Management Information System) vnesla primere, v katerih zneska lastnih sredstev Unije ni bilo mogoče izterjati.

18 Češka republika je julija in decembra 2014 na zahtevo Komisije tej posredovala dodatne informacije.

19 Direktor direktorata za lastna sredstva in finančno načrtovanje pri generalnem direktoratu Komisije za proračun je češke organe v spornem dopisu obvestil, da pogoji za oprostitev obveznosti dajanja lastnih sredstev Unije na razpolago, določeni v členu 17(2) Uredbe št. 1150/2000, v nobenem od teh primerov niso izpolnjeni. Češke organe je pozval, naj sprejmejo potrebne ukrepe za nakazilo zneska 53.976.340 čeških kron (CZK) (približno 2.112.708 EUR) (v nadaljevanju: zadevni znesek) na račun Komisije, najpozneje prvi delovni dan, ki sledi devetnajstemu dnevu drugega meseca po mesecu, v katerem je bil poslan ta dopis. Dodal je, da se za vsako zamudo plačajo obresti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

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

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

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

23 Splošno sodišče je z odločbo z dne 22. decembra 2015 po tem, ko je zbralo pripombe Češke republike in Komisije, postopek pred njim prekinilo do sprejetja končnih odločb v zadevah, v katerih sta bili izrečeni sodbi z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija (C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800), in Romunija/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Postopek se je nadaljeval po razglasitvi teh sodb. Češka republika in Komisija sta bili pozvani, naj se opredelita glede posledic, ki jih je treba izpeljati iz teh sodb.

24 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, in tožbo Češke republike zavrglo kot nedopustno, ker je bila vložena zoper akt, ki ne more biti predmet ničnostne tožbe, ne da bi odločilo o predlogu Slovaške republike za intervencijo.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank v pritožbenem postopku

25 Češka republika Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

– ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, zavrne;

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

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

26 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Češki republiki naloži plačilo stroškov.

27 Kraljevini Nizozemski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 8. januarja 2019 dovoljena intervencija v podporo predlogom Češke republike.

28 Kraljevina Nizozemska v intervencijski vlogi Sodišču predlaga, naj:

– pritožbi ugodi in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

Trditve strank

29 Češka republika v utemeljitev pritožbe navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 263 PDEU v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

30 Češka republika s tem pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da v nasprotju s tem, na kar Splošno sodišče nakazuje v točki 81 in naslednjih izpodbijanega sklepa, nima nobenega drugega učinkovitega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegla sodni nadzor stališča, ki ga je Komisija v sporu med njo in to institucijo sprejela glede obstoja obveznosti dati Komisiji na razpolago zadevni znesek. V teh okoliščinah naj bi moralo Splošno sodišče tožbo na prvi stopnji razglasiti za dopustno, da bi se pritožnici zagotovilo učinkovito sodno varstvo.

31 Češka republika v zvezi s tem poudarja, da kadar Komisija državo članico k temu, naj ji da na razpolago znesek lastnih sredstev Unije, pozove v dopisu, kot je sporni dopis, je ta država članica dejansko zavezana v predpisanem roku plačati zahtevani znesek, kljub pridržkom, ki jih izrazi v zvezi s tezo Komisije. Navedena država članica naj bi namreč s tem, da tej instituciji tega zneska ne bi dala na razpolago, tvegala, da bi morala poleg glavnega zneska plačati zamudne obresti, če bi Sodišče po vložitvi tožbe Komisije zaradi neizpolnitve obveznosti ugotovilo neizpolnitev obveznosti dajanja na razpolago. Znesek teh obresti naj bi bil v praksi odvisen od roka, v katerem Komisija vloži tako tožbo, in od trajanja postopka za ugotovitev neizpolnitve obveznosti. Ta znesek naj bi bil torej lahko zelo visok in naj bi za zadevno državo članico pomenil čezmerne sodne stroške.

32 Vendar po mnenju Češke republike, prvič, država članica nima nobenega zagotovila, da bo Sodišče vsebinsko preučilo spor med njo in Komisijo, glede na diskrecijsko pravico, ki jo ima Komisija za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, in neobstoj kakršnega koli pogoja glede roka, da to stori. Ker naj bi bil dostop do sodišča tako odvisen od „dobre volje“ Komisije, naj pravica do učinkovitega sodnega varstva ne bi bila zagotovljena.

33 Češka republika meni, da bi bilo drugače le, če bi bila Komisija dolžna vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti zoper zadevno državo članico, če bi ta Komisiji dala na razpolago znesek lastnih sredstev Unije in bi pri tem plačilu izrazila pridržke glede utemeljenosti obveznosti plačila.

34 Vendar naj v trenutnem stanju taka obveznost vložitve tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti v podobnem primeru ne bi izhajala iz sodne prakse sodišča Unije. V tej sodni praksi naj poleg tega ne bi bili natančno določeni pogoji in učinki take obveznosti dajanja na razpolago s pridržki, kar naj bi ustvarjalo pravno negotovost in ogrožalo pravico do učinkovitega sodnega varstva.

35 Poleg tega naj bi bilo iz sedanje prakse Komisije razvidno, da ta institucija ne šteje, da je zavezana vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, če se znesek lastnih sredstev Unije da na razpolago s pridržki.

36 Nasprotno, Komisija naj bi menila, da v takem primeru ne gre več za neizpolnitev obveznosti v smislu člena 258 PDEU.

37 Iz tega naj bi sledilo, da ima država članica v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti dostop do sodišča Unije le, če zahtevanega zneska ne da na razpolago Komisiji in tako tvega plačilo zelo visokih zamudnih obresti, če bi se ugotovila neizpolnitev obveznosti.

38 Drugič, Češka republika meni, da je nezadostnost njenega sodnega varstva element „dejanskega in pravnega okvira“ izdaje spornega dopisa, ki je upoštevno merilo za presojo izpodbojne narave tega dopisa. Glede na ta okvir pa naj bi bilo treba za zagotovitev pravice do učinkovitega sodnega varstva pojma „zavezujoči pravni učinki“ in „izpodbojni akt“ razlagati drugače, kot ju je Splošno sodišče razlagalo v izpodbijanem sklepu.

39 To naj bi veljalo še toliko bolj, če bi Komisija kljub pozivom Češke republike še naprej zavračala vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Češka republika v zvezi s tem poudarja, da je 17. marca 2015 dala Komisiji na razpolago zadevni znesek, pri čemer je navedla pomisleke glede utemeljenosti

tez te institucije. Poleg tega naj bi ta država članica v dopisu z dne 30. avgusta 2018, na katerega ni bilo odgovora, navedeni instituciji ponovno navedla pridržke glede obveznosti dajanja tega zneska na razpolago in od nje zahtevala, naj ji navedeni znesek vrne ali vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.

40 Na obravnavi je Češka republika, prvič, dodala, da ima sporni dopis lahko pravne učinke, ker je v njem določen rok, v katerem je treba zadevni znesek dati na razpolago, sicer je treba plačati zamudne obresti. Začetek teka tega roka pa naj bi se razlikoval od tistega iz člena 10 Uredbe št. 1150/2000.

41 Drugič, Češka republika je dodala, da ji tudi odškodninska tožba zaradi neupravičene obogatitve Unije, glede na stroge pogoje, ki veljajo za to pravno sredstvo, ne bi zagotovila učinkovitega sodnega varstva.

42 Kraljevina Nizozemska meni, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da je sporni dopis „le pravno mnenje“ oziroma „le poziv, naj se [zadevni znesek] da na razpolago“. Ta dopis naj bi namreč imel pravne učinke, ker naj bi bile z njim Češki republiki naložene nove obveznosti, saj je bil v njem samostojno določen datum, od katerega se dolgujejo zamudne obresti.

43 Poleg tega naj bi lahko postopek za razglasitev ničnosti takega akta in postopek zaradi neizpolnitve obveznosti potekala vzporedno. Neobstoj pravnega sredstva na podlagi člena 263 PDEU zoper akte, kakršen je sporni dopis, naj bi pomenil „praznino“ v sodnem varstvu držav članic.

44 Kraljevina Nizozemska je na obravnavi dodala, da bi bilo mogoče to praznino odpraviti z dvema rešitvama. Prva rešitev naj bi bila v ugotovitvi, da bi bila Komisija, če ji da država članica na razpolago znesek lastnih sredstev Unije in pri tem navede pridržke glede svoje obveznosti, da to stori, zoper to državo članico dolžna vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti. Taka obveznost bi lahko temeljila na načelih učinkovitega sodnega varstva in lojalnega sodelovanja. Druga rešitev naj bi bila v tem, da se državi članici dopusti, da pri Splošnem sodišču vloži tožbo, ki temelji na neupravičeni obogatitvi Unije. Kraljevina Nizozemska se bolj nagiba k prvi rešitvi, ker dvomi o primernosti druge.

45 Komisija izpodbija utemeljenost edinega pritožbenega razloga, ki ga navaja Češka republika.

Presoja Sodišča

46 Najprej je treba spomniti, da je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da 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 (sodba z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 31 in navedena sodna praksa).

47 Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt take učinke, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in te učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, ki ga je sprejela (sodba z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 32 in navedena sodna praksa).

48 Splošno sodišče je v obravnavani zadevi na to sodno prakso opozorilo v točkah 31 in 35 izpodbijanega sklepa. Na podlagi navedene sodne prakse je v točki 64 tega sklepa presodilo, da sporni dopis ne more imeti pravnih učinkov. Do te ugotovitve je prišlo na eni strani po analizi, opravljeni v točkah od 36 do 56 navedenega sklepa, ki se nanaša na okvir izdaje tega dopisa in na pooblastila, ki jih ima Komisija na področju lastnih sredstev Unije, zlasti glede na povezane določbe člena 8(1) Sklepa 2007/436 ter členov 2(1), 9(1) in 17, od (1) do (4), Uredbe št. 1150/2000, ter na drugi strani s preučitvijo vsebine navedenega dopisa, opravljeno v točkah od 57 do 63 istega sklepa.

49 Češka republika v okviru edinega pritožbenega razloga v utemeljitev svoje pritožbe ne izpodbija niti razlage, ki jo je Splošno sodišče podalo glede povezanih določb Sklepa 2007/436 in določb Uredbe št. 1150/2000, niti analize vsebine spornega dopisa in okvira njegove izdaje.

50 Češka republika vseeno meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je njeno ničnostno tožbo zavrglo kot nedopustno, čeprav v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče navedlo v točki 81 in naslednjih izpodbijanega sklepa, nima nobenega drugega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegla sodno varstvo glede stališča, ki ga je Komisija sprejela v sporu med njo in to institucijo glede dajanja na razpolago zadevnega zneska zadnjenavedeni. Češka republika meni, da je nezadostno sodno varstvo okoliščina, ki bi jo bilo treba upoštevati v okviru presoje izpodbojnosti spornega dopisa.

51 Splošno sodišče je v teh točkah zavrnilo trditev Češke republike, ki mu jo je ta predložila in ki se je nanašala na njeno pravico do učinkovitega sodnega varstva. Na eni strani je v točki 81 tega sklepa v bistvu opozorilo, da razlaga pogoja v zvezi s tem, da mora izpodbijani akt ustvariti zavezujoče pravne učinke, glede na člen 47 Listine ne more voditi do zavrnitve tega pogoja. Na drugi strani je Splošno sodišče v točkah od 82 do 86 navedenega sklepa navedlo, da je bilo Češki republiki omogočeno, da bodisi ne ravna v skladu s spornim dopisom, v pričakovanju, da bo Komisija morda vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, bodisi da zadevni znesek da na razpolago z navedbo pridržkov glede utemeljenosti teze, ki jo zagovarja Komisija.

52 V zvezi s tem je treba na prvem mestu navesti, da je Splošno sodišče v točki 81 izpodbijanega sklepa upravičeno spomnilo, da v skladu s pojasnili v zvezi z Listino (UL 2007, C 303, str. 2) in ustaljeno sodno prakso Sodišča – 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 – predmet te pravice ni sprememba sistema sodnega nadzora, določenega v Pogodbah, in zlasti pravil o dopustnosti tožb, neposredno vloženih pri sodišču Unije. Zato z razlago pojma „izpodbojni akt“ glede na ta člen 47 tega pogoja ni mogoče odpraviti, ne da bi se presegle pristojnosti, ki jih PEU podeljuje sodiščem Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija, C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 66 in navedena sodna praksa).

53 Vendar bi bilo natančno tako, če bi bilo državi članici dovoljeno vložiti ničnostno tožbo proti dopisu, ki ni izpodbojni akt v smislu sodne prakse, navedene v točkah 46 in 47 te sodbe, saj glede na njegovo vsebino v okviru njegove izdaje in pooblastil institucije, ki ga je sestavila, ne ustvarja zavezujočih pravnih učinkov, kot je Splošno sodišče razsodilo v točkah od 36 do 64 izpodbijanega sklepa, ne da bi Češka republika te elemente analize izpodbijala v pritožbi.

54 Na obravnavi je Češka republika kvečjemu navedla, kot Kraljevina Nizozemska v vlogi za intervencijo, da ima sporni dopis lahko pravne učinke, ker je v njem določen rok, v katerem naj bi se dal zadevni znesek na razpolago, sicer je treba plačati zamudne obresti. Vendar rok, ki ga je Komisija navedla, sam po sebi ne more ustvariti pravnih učinkov. Sodišče je namreč presodilo, da je dejstvo, da zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) te uredbe plača obresti za celotno obdobje zamude, ne glede na razlog zamude in rok, ki ga Komisija določi za dajanje na razpolago lastnih sredstev Unije, v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000 (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2010, Komisija/Nemčija, C-442/08, EU:C:2010:390, točki 93 in 95, ter z dne 17. marca 2011, Komisija/Portugalska, C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, točka 62).

55 Poleg tega je trditev Češke republike, da je treba razglasiti dopustnost njene ničnostne tožbe, v nasprotju z značilnostmi sistema lastnih sredstev Unije.

56 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz člena 8(1) sklepov 2000/597 in 2007/436 razvidno, da lastna sredstva Unije iz člena 2(1)(a) in (b) Sklepa 2000/597 oziroma člena 2(1)(a) Sklepa 2007/436 zbirajo države članice in da morajo ta sredstva dati na razpolago Komisiji (sodba z dne 8. julija 2010, Komisija/Italija, C-334/08, EU:C:2010:414, točka 34).

57 Države članice morajo v ta namen v skladu s členom 2(1) Uredbe št. 1150/2000 določiti pravico Unije do lastnih sredstev takoj, ko so izpolnjeni pogoji za „knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika“, določeni v carinskih predpisih. Zato morajo države članice pravice, določene v skladu s členom 2 te uredbe, na račun lastnih sredstev Unije vknjižiti pod pogoji iz člena 6 navedene uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2010, Komisija/Nemčija, C-442/08, EU:C:2010:390, točka 76 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem je treba pojasniti, da se v skladu s členom 6(3)(b) te uredbe določena pravica, ki še ni bila izterjana in zanjo še ni bilo predloženo jamstvo, prikaže na posebnem računu (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2019, Komisija/Italija (Lastna sredstva – Izterjava carinskega dolga), C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, točka 52).

58 Države članice morajo nato lastna sredstva Unije dati na razpolago Komisiji pod pogoji iz členov od 9 do 11 Uredbe št. 1150/2000, tako da jih ob spoštovanju določenih rokov vknjižijo v dobro računa, ki je v imenu te institucije odprt v ta namen. V skladu s členom 11(1) te uredbe zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na ta račun plača zamudne obresti.

59 Zato obstaja neločljiva povezanost med obveznostjo določitve lastnih sredstev Unije, obveznostjo njihovega knjiženja na račun Komisije v zakonsko določenem roku in obveznostjo nakazila zamudnih obresti (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 1986, Komisija/Nemčija, 303/84, EU:C:1986:140, točka 11), ki jih je mogoče zahtevati ne glede na razlog za zamudo, s katero so bila ta sredstva nakazana na račun Komisije (sodba z dne 1. julija 2010, Komisija/Nemčija, C-442/08, EU:C:2010:390, točka 93).

60 Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 17(1) in (2) Uredbe št. 1150/2000 sprejeti vse potrebne ukrepe, da so zneski v višini pravic, določenih v skladu s členom 2 te uredbe, na razpolago Komisiji. Državam članicam teh ukrepov ni treba sprejeti le, če se izterjava ni mogla izvesti zaradi višje sile ali če se izkaže, da izterjave dokončno ni mogoče izvesti iz razlogov, ki se državam članicam ne morejo očitati. Zneski, za katere se razglasi ali šteje, da so neizterljivi, se dokončno odstranijo iz posebnega računa iz člena 6(3)(b) navedene uredbe.

61 V tem okviru je iz člena 17(3) in (4) Uredbe št. 1150/2000 razvidno, da morajo države članice Komisiji sporočiti podatke o primerih uporabe odstavka 2 tega člena, pod pogojem, da zadevne določene pravice presegajo 50.000 EUR. Komisija ima na voljo šest mesecev od prejema tega poročila, da zadevni državi članici posreduje svoje pripombe. Kot je Splošno sodišče pravilno presodilo v točkah od 46 do 50 izpodbijanega sklepa, ne da bi se to izpodbijalo v pritožbi, take pripombe nikakor niso zavezujoče in jih je treba šteti zgolj za mnenje Komisije.

62 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je v sedanjem stanju prava Unije upravljanje sistema lastnih sredstev Unije zaupano državam članicam in spada zgolj pod njihovo odgovornost. Tako je obveznost zbiranja, določanja in knjiženja teh lastnih sredstev na račun državam članicam naložena neposredno v skladu z določbami sklepov 2000/597 in 2007/436 ter Uredbe št. 1150/2000, ne da bi Komisija imela pooblastilo za odločanje, s katerim bi lahko državam članicam odredila, naj se zneski lastnih sredstev Unije določijo in dajo na razpolago (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija, C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 64).

63 V zvezi s tem je treba poudariti, da se je zakonodajalec Unije odločil, da ne bo sprejel predloga Komisije iz točke 13.3 njenega predloga Uredbe Sveta o spremembi Uredbe št. 1150/2000, predstavljenega 1. julija 2003 (COM(2003) 366 final), v katerem je bilo predvideno pooblastilo Komisije za sprejetje obrazloženega sklepa, kadar ta meni, da pogoji iz člena 17(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1150/2000 niso izpolnjeni.

64 V teh pogojih bi bila vložitev ničnostne tožbe, ki jo je Češka republika predlagala zoper dopis, kakršen je sporni dopis, zaradi nadzora utemeljenosti obveznosti, ki velja za to državo članico, da Komisiji da na razpolago zadevni znesek, v nasprotju s sistemom lastnih sredstev Unije, kot je določen v pravilih prava Unije. Sodišče pa ni pristojno spreminjati odločitve, ki jo je glede tega sprejel zakonodajalec Unije.

65 Na drugem mestu je treba glede ugotovitev, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah od 82 do 86 izpodbijanega sklepa, navesti, da je Komisija v skladu z vlogo varuhinje Pogodb, ki jo ima v skladu s členom 17(1) PEU, dolžna skrbeti za to, da države članice učinkovito izvajajo svoje obveznosti na področju lastnih sredstev Unije.

66 Pri opravljanju te naloge ima Komisija diskrecijsko pravico, da odloči, ali bo začela postopek iz člena 258 PDEU, kadar meni, da država članica ni izpolnila ene od obveznosti, ki jih ima v skladu s pravom Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 19. oktobra 1995, Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, točka 35, in z dne 6. decembra 2007, Komisija/Nemčija, C-456/05, EU:C:2007:755, točka 25).

67 V zvezi s tem je Sodišče zlasti odločilo, da država članica, ki ne določi pravice Unije do lastnih sredstev in ustreznega zneska ne da na razpolago Komisiji, ne da bi bil izpolnjen eden od pogojev iz člena 17(2) Uredbe št. 1150/2000, ne izpolni obveznosti na podlagi prava Unije ter zlasti členov 2 in 8 sklepov 2000/597 in 2007/436 (glej v tem smislu sodbe z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska, C-392/02, EU:C:2005:683, točka 68; z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Danska, C-19/05, EU:C:2007:606, točka 32, in z dne 3. aprila 2014, Komisija/Združeno kraljestvo, C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219, točka 50).

68 Iz tega sledi, da je možnost Komisije, da Sodišču v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti v presojo predloži spor med njo in državo članico glede obveznosti slednje, da tej instituciji da na razpolago določen znesek lastnih sredstev Unije, neločljivo povezana s sistemom teh lastnih sredstev, kot je zdaj zasnovan v pravu Unije.

69 Res je, kot je navedla Češka republika, da država članica, ki zaradi nestrinjanja s Komisijo glede obveznosti, da mora tej instituciji dati na razpolago znesek lastnih sredstev Unije, tega ne stori, tvega plačilo zamudnih obresti, če Sodišče ugotovi neizpolnitev njenih obveznosti, ki izhajajo iz predpisov na področju lastnih sredstev Unije.

70 Vendar je treba v zvezi s tem navesti, da je, prvič, kot je v bistvu razvidno iz točk 58 in 59 te sodbe, obveznost plačila zamudnih obresti na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 1150/2000 postranskega pomena glede na obveznost dati Komisiji na razpolago lastna sredstva Unije, ob spoštovanju pogojev, določenih v členih od 9 do 11 te uredbe, zlasti rokov, določenih v navedeni uredbi.

71 Zato je Češka republika na obravnavi zamudne obresti, ki jih lahko dolguje država članica v okviru sistema lastnih sredstev Unije, napačno izenačila s sodnimi stroški, ki lahko po njenem mnenju ovirajo dostop do sodnega varstva.

72 Drugič, kot je Splošno sodišče pravilno opozorilo v točki 84 izpodbijanega sklepa, je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da se lahko država članica škodljivim finančnim posledicam, nastalim z zamudnimi obrestmi, katerih znesek je lahko visok, izogne tako, da Komisiji da na razpolago znesek, ki ga ta zahteva, in navede pridržke glede utemeljenosti tez te institucije (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 1991, Komisija/Nizozemska, C-96/89, EU:C:1991:213, točka 17, in z dne 12. septembra 2000, Komisija/Združeno kraljestvo, C-359/97, EU:C:2000:426, točka 31).

73 Komisija mora v primeru dajanja na razpolago s takimi pridržki v skladu z načelom lojalnega sodelovanja v smislu člena 4(3) PEU z zadevno državo članico začeti konstruktiven dialog za razjasnitev njunih stališč in določitev obveznosti, ki jih ima ta država članica.

74 Če do tega dialoga med navedeno državo članico in Komisijo ne pride, lahko ta institucija, v nasprotju s tem, kar je zatrjevala v okviru te zadeve, vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti zoper to državo članico v zvezi z njenimi obveznostmi zbiranja, določanja in dajanja na razpolago lastnih sredstev Unije.

75 Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 98 svojih sklepnih predlogov, bi namreč dejstvo, da so se pri dajanju na razpolago lastnih sredstev Unije navajali pridržki, upravičevalo ugotovitev neizpolnitve obveznosti, če bi se izkazalo, da je bila zadevna država članica ta sredstva dejansko dolžna dati na razpolago.

76 Sodišče je poleg tega že preučilo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija v zadevi, v kateri je tožena država članica lastna sredstva Unije dala na razpolago s pridržki (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2010, Komisija/Nemčija, C-442/08, EU:C:2010:390, točka 51).

77 Toda Komisija, v nasprotju s stališčem Češke republike, ki ga podpira Kraljevina Nizozemska, kadar država članica lastna sredstva Unije daje na razpolago s pridržki, zoper to državo članico kljub temu ni dolžna vložiti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

78 Taka obveznost bi bila namreč v nasprotju s sistematiko člena 258 PDEU, iz katerega izhaja, da Komisija ni dolžna začeti postopka zaradi neizpolnitve, temveč ima v zvezi s tem diskrecijsko pravico (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 1989, Star Fruit/Komisija, 247/87, EU:C:1989:58, točka 11).

79 Tako država članica ne more zahtevati, da se znesek lastnih sredstev Unije da na razpolago s pridržki, pod pogojem, da se Komisija zaveže pri Sodišču vložiti tožbo zaradi neizpolnitve (glej v tem smislu sklep z dne 21. junija 2007, Finska/Komisija, C-163/06 P, EU:C:2007:371, točka 44).

80 Iz tega sledi, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti zaradi diskrecijske pravice Komisije zadevni državi članici ne daje nobenega zagotovila, da bo sodišče obravnavalo spor med njo in to institucijo glede dajanja na razpolago lastnih sredstev Unije.

81 V teh okoliščinah je treba dodati, da lahko država članica, kadar da Komisiji na razpolago znesek lastnih sredstev Unije z navedbo pridržkov glede utemeljenosti stališča te institucije in kadar z vzpostavitvijo dialoga iz točke 74 te sodbe spora med to državo članico in navedeno institucijo ni mogoče končati, zahteva odškodnino zaradi neupravičene obogatitve Unije in po potrebi pri Splošnem sodišču vloži ustrezno tožbo.

82 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče 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 vrednosti te izgube. Čeprav Pogodba DEU ne določa izrecno tožbe za to vrsto postopka, bi namreč razlaga člena 268 PDEU in člena 340, drugi odstavek, PDEU, ki bi to možnost izključevala, privedla do rezultata, ki je v nasprotju z načelom učinkovitega sodnega varstva. Pri tožbi, ki temelji na neupravičeni obogatitvi Unije, vloženi na podlagi teh členov, se zahtevata dokaz o obogatitvi brez ustrezne pravne podlage tožene stranke in dokaz o prikrajšanju tožeče stranke, povezanem z navedeno obogatitvijo (glej v tem smislu sodbo 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, točke 44 in od 46 do 50).

83 Splošno sodišče bi moralo v okviru preučitve take tožbe presoditi zlasti, ali upravičenje za prikrajšanje države članice, ki ustreza dajanju Komisiji na razpolago znesek lastnih sredstev Unije, ki ga je ta država članica izpodbijala, in za posledično obogatitev te institucije izhaja iz obveznosti, ki so navedeni državi članici naložene v skladu s pravom Unije na področju lastnih sredstev Unije, ali pa, nasprotno, takega upravičenja zanju ni.

84 Zato Češka republika, ki jo podpira Kraljevina Nizozemska, napačno trdi, da država članica nima nikakršnega učinkovitega sodnega varstva, če se s Komisijo ne strinjata glede obveznosti te države članice na področju lastnih sredstev Unije.

85 Glede na vse zgoraj navedeno je treba edini pritožbeni razlog, ki ga navaja Češka republika, zavrniti in zato zavrniti pritožbo v celoti.

Stroški

86 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.

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

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

89 Kraljevina Nizozemska zato nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Pritožba se zavrne.**

2. **Češka republika poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Evropske komisije.**

3. **Kraljevina Nizozemska nosi svoje stroške.**

Podpisi