Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 juli 2020*

”Överklagande – Europeiska unionens egna medel – Medlemsstaternas ekonomiska ansvar – Begäran om att inte behöva ställa egna medel till förfogande – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Skrivelse från Europeiska kommissionen – Begreppet ’rättsakt mot vilken talan kan väckas’ – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Effektivt domstolsskydd – Talan grundad på att unionen gjort en obehörig vinst”

I mål C-575/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 13 september 2018,

Republiken Tjeckien, företrädd av O. Serdula, J. Vláčil och M. Smolek, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. K. Bulterman, C. S. Schillemans, L. Noort, H. S. Gijzen och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av M. Owsiany-Hornung och Z. Malůšková, därefter av Z. Malusková och J.-P. Keppenne, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal (referent), M. Vilaras, P.G. Xuereb, L.S. Rossi och I. Jarukaitis samt domarna E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, K. Jürimäe (referent), N. Piçarra och A. Kumin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 november 2019,

och efter att den 12 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 28 juni 2018, Republiken Tjeckien/kommissionen (T-147/15, ej publicerat, EU:T:2018:395) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut ogillade tribunalen Republiken Tjeckiens talan om ogiltigförklaring av det beslut som hade fattats av direktören för direktoratet ”Egna medel, utvärdering och budgetplanering” inom Europeiska kommissionens generaldirektoratet för budget, vilket enligt Republiken Tjeckien fanns intaget i skrivelsen med referensnummer Ares (2015) 217973 av den 20 januari 2015 (nedan kallad den omtvistade skrivelsen).

Tillämpliga bestämmelser

Besluten 2000/597/EG, Euratom och 2007/436/EG, Euratom

2 Vad beträffar den period som är aktuell i målet tillämpades två beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel, nämligen först rådets beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (EGT L 253, 2000, s. 42) och därefter, från och med den 1 januari 2007, rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för gemenskapernas egna medel (EUT L 163, 2007, s. 17).

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

4 I artikel 8.1 första och tredje styckena i besluten 2000/597 och 2007/436 föreskrivs bland annat dels att unionens egna medel ska uppbäras av medlemsstaterna enligt deras respektive nationella lagar och andra författningar, vilka vid behov ska anpassas för att uppfylla kraven i unionsbestämmelserna, dels att medlemsstaterna ska ställa dessa medel till kommissionens förfogande.

Förordning nr 1150/2000

5 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 2007/436 (EGT L 130, 2000, s. 1) är resultatet av två ändringar som infördes under den period som är aktuell i målet. Den första ändringen infördes, med verkan från och med den 28 november 2004, genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 2028/2004 av den 16 november 2004 (EUT L 352, 2004, s. 1) och den andra ändringen infördes, med verkan från den 1 januari 2007, genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 105/2009 av den 26 januari 2009 (EUT L 36, 2009, s. 1).

6 Enligt artikel 2.1 i förordning nr 1150/2000 ska unionens anspråk på egna medel anses fastställda så snart som villkoren i tullföreskrifterna uppfyllts i fråga om bokföring av beloppet som tagits i anspråk och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet.

7 I artikel 6.1 och 6.3 a och b i förordning nr 1150/2000 anges följande:

”1. Räkenskaper över egna medel skall föras av respektive medlemsstats finansförvaltning eller av det organ som utsetts av respektive medlemsstat och skall delas upp på typ av medel.

…

3. a) De anspråk som fastställs enligt artikel 2 skall, om inte annat följer av b, bokföras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställs.;

b) Fastställda anspråk som inte är bokförda enligt a på grund av att de inte har uppburits och ingen säkerhet har ställts, skall anges i särskilda räkenskaper inom den tid som fastställs i a. Medlemsstaterna får använda detta förfarande när det har rests invändningar mot fastställda anspråk för vilka säkerhet har ställts och dessa anspråk kan komma att förändras när tvisten har lösts.”

8 I artikel 9.1 första stycket i förordning nr 1150/2000 anges följande:

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

9 I artikel 10.1 i förordning nr 1150/2000 anges följande:

”Efter avdrag på 10 procent som kostnader för uppbörd enligt artikel 2.3 och 10.3 i beslut [2007/436] ska de egna medel som avses i artikel 2.1 a i det beslutet krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning.

För anspråk som redovisas särskilt enligt artikel 6.3 b i denna förordning ska krediteringen dock göras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken de belopp uppbars som motsvarar anspråken.”

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

11 I artikel 17.1–17.4 i förordning nr 1150/2000 anges följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det belopp som motsvarar de enligt artikel 2 fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen enligt denna förordning.

2. Medlemsstaterna skall fritas från skyldigheten att ställa belopp som motsvarar fastställda anspråk till kommissionens förfogande om de visar sig vara omöjliga att uppbära på grund av

a) force majeure, eller

b) andra skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna.

Fastställda anspråk skall förklaras omöjliga att uppbära genom ett beslut av den behöriga administrativa myndigheten i vilket det konstateras att beloppen i fråga inte går att uppbära.

Fastställda anspråk skall anses omöjliga att uppbära senast fem år efter det att beloppet har fastställts i enlighet med artikel 2 eller, om administrativa eller rättsliga åtgärder vidtagits, från det att det slutliga avgörandet i ärendet har meddelats eller offentliggjorts.

Om en eller flera delbetalningar har erhållits skall den maximala perioden på fem år räknas från den senaste verkställda betalningen, i de fall denna betalning inte löst skulden helt.

De belopp som förklarats eller bedömts omöjliga att uppbära skall slutgiltigt avföras från de särskilda räkenskaper som avses i artikel 6.3 b. De skall också anges i en bilaga till den kvartalsrapport som avses i artikel 6.4 b och, i förekommande fall, i den kvartalsrapport som avses i artikel 6.5.

3. Om beloppet av de fastställda anspråk som berörs överstiger 50 000 euro skall den berörda medlemsstaten senast tre månader efter det administrativa beslut som avses i punkt 2, eller enligt de tidsfrister som anges i samma punkt, förse kommissionen med information om de fall där punkt 2 har tillämpats.

…

4. Kommissionen skall lämna sina synpunkter till den berörda medlemsstaten senast sex månader efter mottagandet av det meddelande som avses i punkt 3.

…”

Bakgrund till tvisten och den omtvistade skrivelsen

12 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1–9 i det överklagade beslutet. Bakgrunden kan, för det här målets vidkommande, sammanfattas enligt följande.

13 Den 30 maj 2008 antog Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) en slutlig rapport angående en utredning av kontroller avseende importen av ficktändare med tändsten med ursprung i Laos under perioden 2004–2007.

14 I rapporten angavs bland annat följande: ”Den under kontrollbesöket fastställda bevisningen för att de aktuella varorna har ursprung i Kina räcker för att medlemsstaterna ska inleda ett administrativt förfarande för efterbeskattning.” Vidare angavs följande: ”Det är nödvändigt att medlemsstaterna genomför uppföljningsrevisioner och, vid behov, utredningar av de berörda importörerna samt skyndsamt inleder ett uppbördsförfarande, om detta redan inte gjorts.”

15 Slutsatserna i rapporten avsåg 28 fall av import av varor till Republiken Tjeckien. De behöriga tjeckiska tullkontoren vidtog åtgärder för efterbeskattning och uppbörd av skatt i dessa 28 fall.

16 Det var emellertid inte möjligt att i samtliga dessa fall genomföra efterbeskattning inom tre månader från den dag då den tjeckiska versionen av Olafs rapport delgavs.

17 Mellan november 2013 och november 2014 registrerade Republiken Tjeckien, i enlighet med tillämplig lagstiftning, i informationssystemet WOMIS (Write-Off Management and Information System) de fall där det inte varit möjligt att återkräva det belopp som motsvarade unionens egna medel.

18 I juli och december 2014 lämnade Republiken Tjeckien, på begäran av kommissionen, kompletterande upplysningar till kommissionen.

19 Genom den omtvistade skrivelsen underrättade direktören för direktoratet ”Egna medel, utvärdering och budgetplanering” inom kommissionens generaldirektorat för budget de tjeckiska myndigheterna om att villkoren i artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000 för att kunna befrias från skyldigheten att ställa egna medel till förfogande inte var uppfyllda i något av de nämnda fallen. Direktören uppmanade de tjeckiska myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ett belopp på 53 976 340 tjeckiska kronor (CZK) (ungefär 2 112 708 euro) (nedan kallat det aktuella beloppet) betalades in till kommissionens konto, senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följde efter den månad då skrivelsen skickades. Direktören angav vidare att varje försening skulle medföra dröjsmålsränta i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1150/2000.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 mars 2015 väckte Republiken Tjeckien talan om ogiltigförklaring av det beslut som den påstod fanns intaget i den omtvistade skrivelsen.

21 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 11 juni 2015 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder av det skälet att den omtvistade skrivelsen inte utgjorde ett beslut som kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Republiken Tjeckien inkom med yttrande över denna invändning.

22 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 20 juli 2015 ansökte Republiken Slovakien om att få intervenera till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden.

23 Den 22 december 2015 beslutade tribunalen, efter att ha inhämtat Republiken Tjeckiens och kommissionens yttranden, att vilandeförklara målet till dess att domstolen slutligt hade avgjort de mål i vilka den senare meddelade dom av den 25 oktober 2017, Slovakien/kommissionen (C-593/15 P och C-594/15 P, EU:C:2017:800), och dom Rumänien/kommissionen (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Målet återupptogs efter det att dessa domar hade meddelats. Tribunalen uppmanade Republiken Tjeckien och kommissionen att yttra sig över vilka följder de ansåg att nämnda domar hade för målet.

24 Genom det överklagade beslutet biföll tribunalen kommissionens invändning om rättegångshinder och avvisade följaktligen Republiken Tjeckiens talan, eftersom den avsåg en rättsakt som inte kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, utan att pröva Republiken Slovakiens interventionsansökan.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

25 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska

– upphäva det överklagade beslutet,

– ogilla kommissionens invändning om rättegångshinder,

– återförvisa målet till tribunalen för prövning i sak, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Genom beslut av domstolens ordförande av den 8 januari 2019 tilläts Konungariket Nederländerna att intervenera till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden.

28 Konungariket Nederländerna har i sin interventionsinlaga yrkat att domstolen ska

– bifalla överklagandet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Parternas argument

29 Republiken Tjeckien har till stöd för sitt överklagande åberopat en enda grund, som avser åsidosättande av artikel 263 FEUF, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

30 Republiken Tjeckien har till utveckling av denna grund i allt väsentligt gjort gällande följande. I motsats till vad tribunalen antydde i punkt 81 och följande punkter i det överklagade beslutet, har Republiken Tjeckien inte något effektivt rättsmedel för att få till stånd en domstolsprövning av kommissionens ståndpunkt i tvisten mellan Republiken Tjeckien och kommissionen angående huruvida Republiken Tjeckien har en skyldighet att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande. Vid sådana förhållanden borde tribunalen ha förklarat att Republiken Tjeckiens talan kunde tas upp till prövning, för att på så sätt säkerställa medlemsstatens rätt till ett effektivt domstolsskydd.

31 Om kommissionen skickar en skrivelse av samma slag som den omtvistade skrivelsen till en medlemsstat, där den uppmanar den att ställa egna medel motsvarande ett visst belopp till kommissionens förfogande, är nämnda medlemsstat de facto skyldig att betala in det begärda beloppet inom den angivna fristen, trots att den bestrider kommissionens ståndpunkt. Om medlemsstaten inte ställer det aktuella beloppet till kommissionens förfogande riskerar den nämligen att, utöver kapitalbeloppet, behöva betala dröjsmålsränta för det fall domstolen, efter det att kommissionen väckt talan om fördragsbrott, skulle fastställa att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att ställa egna medel till kommissionens förfogande. Storleken på dröjsmålsräntan beror i praktiken på hur lång tid det tar innan kommissionen väcker fördragsbrottstalan och hur länge fördragsbrottsförfarandet pågår. Beloppet för dröjsmålsränta kan således bli mycket högt, vilket innebär att kostnaderna för domstolsprövning blir orimligt höga för den berörda medlemsstaten.

32 En medlemsstat kan emellertid för det första inte vara säker på att dess tvist med kommissionen kommer att prövas i sak av domstolen, med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har när det gäller att väcka fördragsbrottstalan och eftersom det inte finns några krav på inom vilken tid en sådan talan ska väckas. Eftersom möjligheten till domstolsprövning därmed är beroende av kommissionens ”goda vilja” kan rätten till ett effektivt domstolsskydd inte anses vara säkerställd.

33 Republiken Tjeckien anser att nyss nämnda rätt endast skulle kunna anses vara garanterad om kommissionen var skyldig att väcka fördragsbrottstalan mot den berörda medlemsstaten i fall där medlemsstaten ställer ett belopp avseende unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande av att det finns grund för betalningsskyldigheten.

34 Enligt gällande rättsläge går en sådan skyldighet att väcka talan om fördragsbrott i nyss nämnda fall emellertid inte att utläsa av EU-domstolens praxis. Rättspraxis är för övrigt inte tillräckligt precis vad gäller villkoren för att en medlemsstat ska kunna ställa belopp avseende unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande av betalningsskyldigheten och vilka verkningar detta får. Detta skapar rättsosäkerhet och äventyrar rätten till ett effektivt domstolsskydd.

35 Härtill kommer att det framgår av kommissionens nuvarande praxis att den inte anser sig vara skyldig att väcka fördragsbrottstalan i fall där en medlemsstat ställer belopp avseende unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande av betalningsskyldigheten.

36 Kommissionen anser tvärtom att det i ett sådant fall inte längre föreligger något fördragsbrott i den mening som avses i artikel 258 FEUF.

37 Av detta följer att det enda sättet för en medlemsstat att få till stånd en domstolsprövning, i form av att kommissionen väcker fördragsbrottstalan, är genom att underlåta att ställa det begärda beloppet till kommissionens förfogande och därmed att utsätta sig för risken att behöva betala mycket höga belopp i dröjsmålsränta om fördragsbrottstalan bifalls.

38 För det andra anser Republiken Tjeckien att bristerna avseende dess domstolsskydd utgör en del av de ”faktiska och rättsliga omständigheterna” kring utfärdandet av den omtvistade skrivelsen, vilket är ett relevant kriterium vid bedömningen av huruvida denna skrivelse utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Mot bakgrund av nyss nämnda omständigheter bör domstolen göra en annan tolkning av begreppen ”bindande rättsverkningar” och ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” än den som tribunalen gjorde i det angripna beslutet, i syfte att garantera rätten till ett effektivt domstolsskydd.

39 Detta särskilt eftersom kommissionen, trots de åtgärder som vidtagits av Republiken Tjeckien, fortsatte att välja att inte väcka fördragsbrottstalan. Republiken Tjeckien ställde det aktuella beloppet till kommissionens förfogande den 17 mars 2015, samtidigt som den bestred att det fanns fog för kommissionens resonemang. I en skrivelse av den 30 augusti 2018, som kommissionen inte besvarade, upprepade Republiken Tjeckien sitt bestridande av att den var skyldig att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande och begärde att kommissionen antingen skulle återbetala beloppet eller väcka fördragsbrottstalan.

40 Vid den muntliga förhandlingen gjorde Republiken Tjeckien även gällande följande. För det första kunde den omtvistade skrivelsen medföra rättsverkningar, eftersom det i den fastställdes en frist för att ställa det aktuella beloppet till förfogande, vid äventyr av dröjsmålsränta. Den tidpunkt då nyss nämnda frist började löpa skiljde sig emellertid från den som fastställs i artikel 10 i förordning nr 1150/2000.

41 För det andra kan Republiken Tjeckiens rätt till ett effektivt domstolsskydd inte heller anses kunna säkerställas genom en skadeståndstalan på grund av att unionen gjort en obehörig vinst, med hänsyn till de stränga villkor som gäller för detta rättsmedel.

42 Konungariket Nederländerna har i sin interventionsinlaga anfört bland annat följande. Tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att den omtvistade skrivelsen ”endast utgjorde ett rättsligt yttrande” eller ”endast utgjorde en uppmaning att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande”. Den omtvistade skrivelsen var nämligen avsedd att medföra rättsverkningar, eftersom den innebar att Republiken Tjeckien ålades nya skyldigheter genom att det i skrivelsen, på ett självständigt sätt, fastställdes en tidpunkt från och med vilken dröjsmålsränta skulle utgå.

43 Härtill kommer att det inte finns några hinder mot att det både väcks en talan om ogiltigförklaring av en sådan rättsakt och en fördragsbrottstalan. Avsaknaden av rättsmedel enligt artikel 263 FEUF mot rättsakter såsom den omtvistade skrivelsen utgör en ”lucka” i medlemsstaternas domstolsskydd.

44 Vid den muntliga förhandlingen tillade Konungariket Nederländerna att det finns två lösningar för att avhjälpa denna lucka. En första lösning är att kommissionen ska anses vara skyldig att väcka fördragsbrottstalan mot en medlemsstat som ställer unionens egna medel motsvarande ett visst belopp till kommissionens förfogande under bestridande av sin skyldighet att göra detta. En sådan skyldighet för kommissionen kan grundas på principerna om ett effektivt domstolsskydd och om lojalt samarbete. En andra lösning är att låta en medlemsstat väcka talan vid tribunalen på grund av att unionen gjort en obehörig vinst. Vid förhandlingen uppgav sig Konungariket Nederländerna föredra den första lösningen och uttryckte tvivel angående lämpligheten av den andra lösningen.

45 Kommissionen har bestritt Republiken Tjeckiens enda grund.

Domstolens bedömning

46 Det framgår av fast rättspraxis att alla bestämmelser – oavsett form – som antas av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar anses utgöra sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

47 För att avgöra huruvida den angripna rättsakten har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter (dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

48 Vad beträffar det nu aktuella fallet kan det konstateras att tribunalen hänvisade till nyss nämnda rättspraxis i punkterna 31 och 35 i det överklagade beslutet. Med tillämpning av denna rättspraxis slog tribunalen, i punkt 64 i det överklagade beslutet, fast att den omtvistade skrivelsen inte kunde medföra några rättsverkningar. Tribunalen drog denna slutsats efter att ha gjort dels en prövning av omständigheterna kring utfärdandet av den omtvistade skrivelsen och av de befogenheter som kommissionen har i fråga om unionens egna medel, med beaktande av bland annat artikel 8.1 i beslut 2007/436, jämförd med artiklarna 2.1, 9.1 och 17.1–17.4 i förordning nr 1150/2000 (punkterna 36–56 i det överklagade beslutet), dels en prövning av innehållet i skrivelsen (punkterna 57–63 i det överklagade beslutet).

49 Republiken Tjeckien har med den enda grund som den åberopat till stöd för sitt överklagande varken bestritt tribunalens tolkning av bestämmelserna i beslut 2007/436 jämförda med bestämmelserna i förordning nr 1150/2000 eller dess prövning av innehållet i den omtvistade skrivelsen och omständigheterna kring utfärdandet av den.

50 Republiken Tjeckien anser emellertid att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den avvisade Republiken Tjeckiens talan om ogiltigförklaring, trots att medlemsstaten – i motsats till vad tribunalen antydde i punkt 81 och följande punkter i det överklagade beslutet – inte har något annat rättsmedel för att få till stånd en domstolsprövning av kommissionens ståndpunkt i tvisten mellan Republiken Tjeckien och kommissionen angående huruvida medlemsstaten har en skyldighet att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande. Enligt Republiken Tjeckien utgör bristerna avseende dess domstolsskydd en del av de omständigheter som borde ha beaktats vid bedömningen av huruvida den omtvistade skrivelsen utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas.

51 I nyss nämnda punkter i det överklagade beslutet underkände tribunalen Republiken Tjeckiens argument avseende dess rätt till ett effektivt domstolsskydd. För det första erinrade tribunalen, i punkt 81 i det överklagade beslutet, om att en tolkning, mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, av villkoret att den angripna rättsakten ska medföra bindande rättsverkningar inte kan leda till att detta villkor inte ska tillämpas. För det andra angav tribunalen, i punkterna 82–86 i det överklagade

beslutet, att det var tillåtet för Republiken Tjeckien både att underlåta att vidta åtgärder med anledning av den omtvistade skrivelsen, i avvaktan på att kommissionen eventuellt skulle väcka talan om fördragsbrott, och att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande under bestridande av kommissionens ståndpunkt.

52 Domstolen gör i denna del följande bedömning. Som ett första led i bedömningen finner domstolen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 81 i det överklagade beslutet, erinrade om att det följer av förklaringarna avseende stadgan (EUT C 303, 2007, s. 2) och domstolens fasta praxis att även om villkoret om bindande rättsverkningar ska tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan, är ändamålet med den rätten inte att det i fördragen föreskrivna systemet för domstolsprövning ska ändras, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till prövning av talan som väcks direkt vid unionsdomstolen. Tolkningen av begreppet ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” mot bakgrund av artikel 47 i stadgan får därmed inte medföra att nyss nämnda villkor sätts åt sidan. Annars skulle de befogenheter som unionsdomstolen tilldelats i EUF-fördraget överskridas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Slovakien/kommissionen, C-593/15 P och C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

53 Så skulle emellertid vara fallet om det var tillåtet för en medlemsstat att väcka talan om ogiltigförklaring av en skrivelse som inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkterna 46 och 47 ovan, eftersom skrivelsen, med hänsyn till dess innehåll, det sammanhang i vilket den utfärdades och befogenheterna för den institution från vilken den härrör, inte kan medföra bindande rättsverkningar, såsom tribunalen slog fast i punkterna 36–64 i det överklagade beslutet. Detta har inte bestritts av Republiken Tjeckien i överklagandeskrivelsen.

54 Det som gjorts gällande av Republiken Tjeckien och Konungariket Nederländerna – vid förhandlingen respektive i interventionsinlagan – är endast att den omtvistade skrivelsen kunde medföra rättsverkningar, eftersom det däri fastställdes en frist inom vilken det aktuella beloppet skulle ställas till kommissionens förfogande vid äventyr av dröjsmålsränta. Kommissionens angivande av en sådan frist är emellertid inte av sådan art att det kan medföra rättsverkningar. Domstolen har nämligen slagit fast att det är enligt artikel 11 i förordning nr 1150/2000 som varje försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 i förordningen medför att den berörda medlemsstaten ska betala ränta för hela förseningsperioden, oberoende av skälet till förseningen och av att kommissionen har fastställt en frist för att ställa unionens egna medel till dess förfogande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, kommissionen/Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, punkterna 93 och 95, och dom av den 17 mars 2011, kommissionen/Portugal, C-23/10, ej publicerad, EU:C:2011:160, punkt 62).

55 Härtill kommer att Republiken Tjeckiens argument att dess talan om ogiltigförklaring måste anses kunna tas upp till prövning inte går ihop med det som är utmärkande för unionens system för egna medel.

56 Domstolen erinrar i det avseendet om att det följer av artikel 8.1 i besluten 2000/597 och 2007/436 att unionens egna medel i den mening som avses i artikel 2.1 a och b i beslut 2000/597 respektive i artikel 2.1 a i beslut 2007/436 ska uppbäras av medlemsstaterna och att de är skyldiga att ställa dessa medel till kommissionens förfogande (dom av den 8 juli 2010, kommissionen/Italien, C-334/08, EU:C:2010:414, punkt 34).

57 I detta syfte är medlemsstaterna enligt artikel 2.1 i förordning nr 1150/2000 skyldiga att fastställa unionens anspråk på egna medel så snart som villkoren i tullagstiftningen är uppfyllda ”i fråga om bokföring av anspråksbeloppet och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet”. Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att redovisa de anspråk som fastställts i enlighet med artikel 2 i förordning nr 1150/2000 i räkenskaperna för unionens egna medel enligt de villkor som anges i

artikel 6 i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, kommissionen/Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, punkt 76 och där angiven rättspraxis). Enligt artikel 6.3 b i samma förordning ska ett fastställt anspråk som ännu inte har uppburits och för vilken säkerhet inte har ställts anges i separata räkenskaper (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2019, kommissionen/Italien (Egna medel – Återkrav av en tullskuld), C-304/18, ej publicerad, EU:C:2019:601, punkt 52).

58 Medlemsstaterna ska därefter ställa unionens egna medel till kommissionens förfogande enligt de villkor som anges i artiklarna 9–11 i förordning nr 1150/2000. Detta ska ske genom att medlen inom de föreskrivna fristerna krediteras det konto som för detta ändamål har öppnats i kommissionens namn. Enligt artikel 11.1 i förordningen medför varje försening av krediteringen till detta konto att den berörda medlemsstaten ska betala dröjsmålsränta.

59 Det finns således ett oupplösligt samband mellan skyldigheten att fastställa unionens egna medel, skyldigheten att inom föreskrivna frister kreditera dessa medel på kommissionens konto och skyldigheten att betala dröjsmålsränta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 1986, kommissionen/Tyskland, 303/84, EU:C:1986:140, punkt 11), eftersom dessa medel kan utkrävas oavsett skälet till att dessa medel har krediterats kommissionens konto för sent (dom av den 1 juli 2010, kommissionen/Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, punkt 93).

60 Enligt artikel 17.1 och 17.2 i förordning nr 1150/2000 ska medlemsstaterna dessutom vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de belopp som motsvarar de enligt artikel 2 i förordningen fastställda anspråken ställs till kommissionens förfogande. Medlemsstaterna befrias från denna skyldighet endast om uppbörden inte har kunnat verkställas på grund av force majeure eller om uppbörden visar sig vara omöjlig på grund av skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna. De belopp som förklarats eller bedömts vara omöjliga att uppbära ska slutgiltigt avföras från de särskilda räkenskaper som avses i artikel 6.3 b i förordning nr 1150/2000.

61 I det sammanhanget framgår det av artikel 17.3 och 17.4 i förordning nr 1150/2000 att medlemsstaterna ska lämna information till kommissionen om tillämpningen av punkt 2 i denna artikel, om de fastställda anspråk som berörs överstiger 50 000 euro. När kommissionen har mottagit information av nyss nämnt slag har den sex månader på sig att översända sina synpunkter till den berörda medlemsstaten. Såsom tribunalen korrekt slog fast i punkterna 46–50 i det överklagade beslutet är sådana synpunkter inte bindande och ska endast betraktas som ett yttrande från kommissionens sida.

62 Av det nyss anförda följer att det enligt det rådande rättsläget i unionsrätten ankommer på medlemsstaterna att administrera systemet för unionens egna medel och att det endast är medlemsstaterna som ansvarar för denna administration. Skyldigheterna att uppbära, fastställa och kreditera unionens egna medel på kommissionens konto åligger således medlemsstaterna direkt enligt bestämmelserna i besluten 2000/597 och 2007/436 samt förordning nr 1150/2000, och kommissionen har inte någon beslutsbefogenhet som innebär att den kan förelägga medlemsstaterna att fastställa belopp avseende unionens egna medel och ställa dessa till kommissionens förfogande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Slovakien/kommissionen, C-593/15 P och C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 64).

63 I det avseendet ska det påpekas att unionslagstiftaren har valt att inte följa ett förslag som kommissionen lämnade i punkt 13.3 i sitt förslag till rådets förordning om ändring av förordning nr 1150/2000, som lades fram den 1 juli 2003 (COM(2003) 366 final). Detta förslag gick ut på att kommissionen ska ges befogenhet att anta ett motiverat beslut när den anser att villkoren i artikel 17.2 första stycket i förordning nr 1150/2000 inte är uppfyllda.

64 Vid sådana förhållanden finner domstolen att det skulle strida mot det system för unionens egna medel som föreskrivs i unionsrätten att – som Republiken Tjeckien har föreslagit – tillåta att en medlemsstat väcker talan om ogiltigförklaring mot en skrivelse av samma slag som den omtvistade skrivelsen, i syfte att få till stånd en prövning av huruvida det finns grund för medlemsstatens skyldighet att ställa det aktuella beloppet till kommissionens förfogande. Det ankommer emellertid inte på domstolen att ändra det val som unionslagstiftaren har gjort i det avseendet.

65 Som ett andra led i bedömningen ska domstolen pröva tribunalens överväganden i punkterna 82–86 i det överklagade beslutet. I det avseendet ska det påpekas att det ankommer på kommissionen att säkerställa att medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter i fråga om unionens egna medel på ett korrekt sätt. Detta följer av den roll som fördragens väktare som kommissionen har enligt artikel 17.1 FEU.

66 Vid fullgörandet av denna uppgift förfogar kommissionen över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att besluta huruvida det är lämpligt att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF, när den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 1995, Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, punkt 35, och dom av den 6 december 2007, kommissionen/Tyskland, C-456/05, EU:C:2007:755, punkt 25).

67 I det avseendet har domstolen slagit fast att en medlemsstat som underlåter att fastställa unionens anspråk på egna medel och att ställa motsvarande belopp till kommissionens förfogande, utan att något av villkoren i artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000 är uppfyllt, åsidosätter sina skyldigheter enligt unionsrätten, särskilt skyldigheterna enligt artiklarna 2 och 8 i rådets beslut 2000/597 och 2007/436 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2005, kommissionen/Danmark, C-392/02, EU:C:2005:683, punkt 68. dom av den 18 oktober 2007, kommissionen/Danmark, C-19/05, EU:C:2007:606, punkt 32, och dom av den 3 april 2014, kommissionen/Förenade kungariket, C-60/13, ej publicerad, EU:C:2014:219, punkt 50).

68 Av detta följer att kommissionens möjlighet att väcka fördragsbrottstalan vid domstolen för att få till stånd en prövning av en tvist mellan kommissionen och en medlemsstat beträffande medlemsstatens skyldighet att ställa ett visst belopp avseende unionens egna medel till kommissionens förfogande utgör en del av systemet för egna medel, såsom det för närvarande är utformat i unionsrätten.

69 Såsom Republiken Tjeckien har gjort gällande är det visserligen så att en medlemsstat som inte delar kommissionens ståndpunkt i fråga om medlemsstatens skyldighet att ställa unionens egna medel motsvarande ett visst belopp till kommissionens förfogande och därför underlåter att ställa beloppet till kommissionens förfogande riskerar att få betala dröjsmålsränta om domstolen skulle fastställa att den har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt lagstiftningen om unionens egna medel.

70 I det avseendet ska emellertid följande påpekas. För det första framgår det av punkterna 58 och 59 ovan att skyldigheten att betala dröjsmålsränta enligt artikel 11.1 i förordning nr 1150/2000 är accessorisk i förhållande till skyldigheten att ställa unionens egna medel till kommissionens förfogande i enlighet med de villkor som anges i artiklarna 9–11 i förordningen, särskilt de tidsfrister som fastställs i den.

71 Det är således felaktigt att, såsom Republiken Tjeckien gjorde vid den muntliga förhandlingen, likställa dröjsmålsränta som en medlemsstat kan bli skyldig att betala inom ramen för systemet med unionens egna medel med kostnader för rättslig prövning som, enligt Republiken Tjeckien, kan hindra möjligheten till rättslig prövning.

72 För det andra följer det – såsom tribunalen korrekt erinrade om i punkt 84 i det överklagade beslutet – av domstolens praxis att en medlemsstat kan undvika de skadliga ekonomiska konsekvenserna av att behöva betala dröjsmålsränta, eventuellt till betydande belopp, genom att ställa det av kommissionen krävda beloppet till dess förfogande, samtidigt som den bestrider att det finns grund för

kommissionens ståndpunkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 1991, kommissionen/Nederländerna, C-96/89, EU:C:1991:213, punkt 17, och dom av den 12 september 2000, kommissionen/Förenade kungariket, C-359/97, EU:C:2000:426, punkt 31).

73 Om en medlemsstat förfar på nyss nämnt sätt, det vill säga att den ställer det aktuella beloppet till kommissionens förfogande under bestridande, ankommer det på kommissionen att i enlighet med principen om lojalt samarbete, i den mening som avses i artikel 4.3 FEU, inleda en konstruktiv dialog med den berörda medlemsstaten för att klargöra parternas respektive ståndpunkter och fastställa medlemsstatens skyldigheter.

74 Om dialogen mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen misslyckas, får kommissionen – i motsats till vad kommissionen har gjort gällande i förevarande mål – väcka fördragsbrottstalan mot medlemsstaten avseende dess skyldigheter att uppbära, fastställa och ställa unionens egna medel till kommissionens förfogande.

75 Domstolen delar därvid generaladvokatens bedömning i punkt 98 i förslaget till avgörande, nämligen att det förhållandet att den berörda medlemsstaten ställer unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande skulle utgöra grund för att fastställa ett fördragsbrott från medlemsstatens sida om det visar sig att den faktiskt var skyldig att ställa egna medel till förfogande.

76 Domstolen har för övrigt redan prövat en fördragsbrottstalan som väckts av kommissionen i ett mål där svarandemedlemsstaten hade ställt unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, kommissionen/Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, punkt 51).

77 I motsats till den ståndpunkt som Republiken Tjeckien – med stöd av Konungariket Nederländerna – har hävdat, kan kommissionen emellertid inte anses vara skyldig att väcka talan om fördragsbrott mot en medlemsstat som ställer unionens egna medel till kommissionens förfogande under bestridande.

78 En sådan skyldighet skulle nämligen strida mot systematiken i artikel 258 FEUF, av vilken följer att kommissionen inte är skyldig att inleda ett fördragsbrottsförfarande, utan har ett utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 1989, Star Fruit/kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, punkt 11).

79 Detta innebär att en medlemsstat inte kan ställa unionens egna medel motsvarande ett visst belopp till kommissionens förfogande under bestridande och samtidigt kräva att detta sker under förutsättning att kommissionen åtar sig att väcka fördragsbrottstalan (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 21 juni 2007, Finland/kommissionen, C-163/06 P, EU:C:2007:371, punkt 44).

80 På grund av det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har ger en talan om fördragsbrott således inte den berörda medlemsstaten någon garanti för en domstolsprövning av tvisten som den har med kommissionen angående skyldigheten att ställa unionens egna medel till kommissionens förfogande.

81 Vid sådana förhållanden finns det skäl att tillägga följande. Om en medlemsstat har ställt unionens egna medel motsvarande ett visst belopp till kommissionens förfogande under bestridande av att det finns grund för kommissionens ståndpunkt och om medlemsstaten och kommissionen inte har kunnat lösa sin tvist genom det ovan i punkt 73 nämnda dialogförfarandet, har medlemsstaten rätt att begära ersättning på grund av att unionen gjort en obehörig vinst och, i förekommande fall, väcka talan om detta vid tribunalen.

82 I det avseendet kan det konstateras att domstolen redan har slagit fast att det följer av de principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar att om en person gjort en förlust som inneburit en vinst för någon annan, utan att denna vinst har någon som helst rättslig grund, så har

vederbörande i allmänhet rätt att återfå vad som motsvarar det förlorade beloppet av den som gjort vinsten. Även om det i EUF-fördraget inte uttryckligen anges ett rättsmedel som är avsett för talan av nyss nämnt slag, skulle det nämligen strida mot principen om ett effektivt domstolsskydd att tolka artikel 268 FEUF och artikel 340 andra stycket FEUF på så sätt att en sådan möjlighet inte finns. Den som vill väcka en talan på grund av att unionen gjort en obehörig vinst med stöd av nyss nämnda artiklar måste kunna styrka att svaranden gjort en vinst utan giltig rättslig grund och att sökanden gjort en förlust med anledning av nämnda vinst (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2008, Masdar (UK)/kommissionen, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punkterna 44 och 46–50).

83 Vid prövningen av en sådan talan skulle tribunalen bland annat behöva bedöma huruvida den sökande medlemsstatens förlust – som består i att den ställt unionens egna medel till kommissionens förfogande till ett belopp som den bestrider – och kommissionens motsvarande vinst är berättigade av de skyldigheter som åligger nämnda medlemsstat enligt unionsrätten avseende unionens egna medel, eller huruvida förlusten respektive vinsten tvärtom saknar sådant berättigande.

84 Det är således felaktigt att hävda – såsom Republiken Tjeckien gjort, med stöd av Konungariket Nederländerna – att en medlemsstat helt står utan effektivt domstolsskydd om den hamnar i tvist med kommissionen angående sina skyldigheter i fråga om unionens egna medel.

85 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser Republiken Tjeckiens enda grund. Överklagandet ska således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig i mål om överklagande enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna, ska domstolen besluta om rättegångskostnader i det särskilt uppsatta beslut genom vilket målet avgörs slutligt.

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

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

89 Konungariket Nederländerna ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

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

3) Konungariket Nederländerna ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter