Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. juli 2020*

»Appel – Den Europæiske Unions egne indtægter – medlemsstaternes finansielle ansvar – anmodning om fritagelse for at stille egne indtægter til rådighed – annullationssøgsmål – formaliteten – skrivelse fra Europa-Kommissionen – begrebet »anfægtelig retsakt« – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – effektiv domstolsbeskyttelse – søgsmål støttet på ugrundet berigelse for Unionen«

I sag C-575/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 13. september 2018,

Den Tjekkiske Republik ved O. Serdula, J. Vláčil og M. Smolek, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, C.S. Schillemans, M.L. Noort, M.H.S. Gijzen og J. Langer, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen oprindeligt ved M. Owsiany-Hornung og Z. Malůšková, derefter ved Z. Malůšková og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, K. Jürimäe (refererende dommer), N. Piçarra og A. Kumin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

* Processprog: tjekkisk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. marts 2020,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Den Tjekkiske Republik nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 28. juni 2018, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (T-147/15, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2018:395), hvorved Retten afviste et søgsmål, hvori der var nedlagt påstand om annullation af afgørelse truffet af direktøren for direktoratet »Own Resources and financial programming« under Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Budget, der er indeholdt i skrivelsen med referencen Ares (2015)217973 af 20. januar 2015 (herefter »den omtvistede skrivelse«).

Retsforskrifter

Afgørelse 2000/597/EF, Euratom og 2007/436/EF, Euratom

2 For så vidt angår perioden for de faktiske omstændigheder i sagen finder to afgørelser vedrørende ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter successivt anvendelse, nemlig Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT 2000, L 253, s. 42), og derefter, fra den 1. januar 2007, Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT 2007, L 163, s. 17).

3 I medfør af artikel 2, stk. 1, litra b), i afgørelse 2000/597, hvis indhold i det væsentlige er blevet gentaget i artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436, omfatter egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions almindelige budget, provenuet af bl.a. »told i henhold til den fælles toldtarif og anden told, som af [Unionens] institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater«.

4 Artikel 8, stk. 1, første og tredje afsnit, i afgørelse 2000/597 og afgørelse 2007/436 fastsætter bl.a. dels, at Unionens egne indtægter opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som i givet fald tilpasses EU-forskrifternes krav, og for det andet, at medlemsstaterne stiller disse indtægter til Kommissionens rådighed.

Forordning nr. 1150/2000

5 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 2007/436 (EFT 2000, L 130, s. 1) er resultatet af to ændringer, der i løbet af perioden for de faktiske omstændigheder i sagen er blevet indført henholdsvis med virkning fra den 28. november 2004, ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2028/2004 af 16. november 2004 (EUT 2004, L 352, s. 1), og med virkning fra den 1. januar 2007, ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 105/2009 af 26. januar 2009 (EUT 2009, L 36, s. 1) (herefter »forordning nr. 1150/2000«).

6 I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 opstår der en fordring for Unionen på de egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.

7 Denne forordnings artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, litra a) og b), bestemmer:

»1. Et regnskab over egne indtægter, opdelt efter indtægternes art, føres af hver medlemsstats finansforvaltning eller af det af hver medlemsstat udpegede organ.

[…]

3. a) De i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer opføres, med forbehold af litra b), i regnskabet senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev konstateret.;

b) De fordringer, der er konstateret, men ikke opført i det regnskab, der er omhandlet i litra a), fordi de endnu ikke er indgået, og der ikke er stillet sikkerhed, opføres inden for den i litra a) fastsatte frist i et særskilt regnskab. Medlemsstaterne kan benytte samme fremgangsmåde, når fordringer, der er konstateret og dækket af garantier, anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser.«

8 Den nævnte forordnings artikel 9, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»Som fastlagt i artikel 10 fører hver enkelt medlemsstat egne indtægter til kredit for den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ.«

9 Samme forordnings artikel 10, stk. 1, lyder således:

»Efter fradrag af opkrævningsomkostninger, jf. artikel 2, stk. 3, og artikel 10, stk. 3, i afgørelse [2007/436], foretages den i artikel 2, stk. 1, litra a), i nævnte afgørelse omhandlede kreditering senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt i henhold til artikel 2 i nærværende forordning.

For de fordringer, som er opført i det særskilte regnskab i henhold til artikel 6, stk. 3, litra b), i denne forordning, skal krediteringen dog foretages senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er indgået.«

10 I henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 medfører enhver forsinkelse af krediteringen af den i denne forordnings artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto, at den pågældende medlemsstat skal betale morarenter.

11 Den nævnte forordnings artikel 17, stk. 1-4, lyder således:

»1. Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger, for at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer, stilles til Kommissionens rådighed efter de i denne forordning indeholdte regler.

2. Medlemsstaterne fritages for at overdrage Kommissionen beløb svarende til fastlagte fordringer, der viser sig uinddrivelige:

a) enten på grund af force majeure

b) eller af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem.

Fastlagte fordringer erklæres for uinddrivelige ved afgørelse truffet af den kompetente administrative myndighed, der fastslår, at beløbet ikke kan inddrives.

Fastlagte fordringer anses for uinddrivelige senest fem år efter den dato, hvor beløbet er fastlagt i overensstemmelse med artikel 2, eller – i tilfælde af administrativ eller retlig anke – efter meddelelse, notifikation eller offentliggørelse af den endelige afgørelse.

Ved betaling i rater skal femårsperioden tidligst regnes fra den sidste faktiske betaling, forudsat at denne ikke bringer saldoen ned på nul.

Beløb, der er erklæret eller anses for uinddrivelige, slettes definitivt i det særskilte regnskab, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, litra b). De slettede beløb anføres i et bilag til den kvartalsopgørelse, der er omhandlet i stk. 4, litra b), i samme artikel, og eventuelt i den kvartalsopgørelse, der er omhandlet i stk. 5 i samme artikel.

3. Senest tre måneder efter den administrative afgørelse, der nævnes i stk. 2, eller efter den tidsfrist, der nævnes i samme stykke, sender medlemsstaterne Kommissionen en meddelelse med oplysninger om tilfælde, hvor nævnte stk. 2 er blevet anvendt, dog kun hvis de fastlagte fordringer drejer sig om et beløb på over 50 000 EUR.

[…]

4. Inden for en frist på seks måneder regnet fra modtagelsen af den i stk. 3 omhandlede meddelelse fremsender Kommissionen sine bemærkninger til den pågældende medlemsstat.

[…]«

Sagens baggrund og den omtvistede skrivelse

12 Sagens baggrund er beskrevet i den appellerede kendelses præmis 1-9. Den kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.

13 Den 30. maj 2008 vedtog Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en endelig rapport vedrørende en kontrolundersøgelse i forbindelse med import af lommetændere med fyrsten med oprindelse i Laos i perioden 2004-2007.

14 Det fremgik af denne rapport, at »de ved inspektionen godtgjorte beviser for den kinesiske oprindelse [var] tilstrækkelige til, at medlemsstaterne [burde] indlede en administrativ procedure med henblik på at ændre toldansættelsen«. Ifølge nævnte rapport var det nødvendigt, »at medlemsstaterne udfører opfølgende revision og, om nødvendigt, undersøgelser af de pågældende importører, samt at de omgående indleder en procedure med henblik på inddrivelse, hvis dette ikke allerede er sket«.

15 Samme rapports konklusion vedrørte 28 tilfælde af import af varer til Den Tjekkiske Republik. De kompetente tjekkiske toldsteder traf foranstaltninger med henblik på at ændre toldansættelsen og foretage inddrivelse af tolden i disse tilfælde.

16 I intet af de nævnte tilfælde var det dog muligt at ændre toldansættelsen inden for en frist på tre måneder fra notifikationen af den tjekkiske version af OLAF's rapport.

17 Mellem november 2013 og november 2014 indberettede Den Tjekkiske Republik i overensstemmelse med den gældende lovgivning i informationssystemet WOMIS (Write-Off Management and Information System) de tilfælde, hvor Unionens egne indtægter ikke kunne inddrives.

18 I juli og december 2014 meddelte Den Tjekkiske Republik efter opfordring fra Kommissionen supplerende oplysninger til denne institution.

19 Ved den omtvistede skrivelse informerede direktøren for direktoratet »Own Resources and financial programming« under Kommissionens Generaldirektorat for Budget de tjekkiske myndigheder om, at betingelserne for fritagelse fra forpligtelsen til at stille Unionens egne indtægter til rådighed, der er fastsat i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000, ikke var opfyldt i nogen af disse tilfælde. Direktøren opfordrede de tjekkiske myndigheder til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at kreditere Kommissionens konto med et beløb på 53 976 340 tjekkiske koruna (CZK) (ca. 2 112 708 EUR) (herefter »det omhandlede beløb«) senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken denne skrivelse var blevet afsendt. Direktøren tilføjede, at enhver forsinkelse ville give anledning til betaling af renter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede kendelse

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. marts 2015 anlagde Den Tjekkiske Republik sag med påstand om annullation af den afgørelse, der angiveligt var indeholdt i den omtvistede skrivelse.

21 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. juni 2015 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse over for dette søgsmål med den begrundelse, at den omtvistede skrivelse ikke udgjorde en afgørelse, der kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Den Tjekkiske Republik fremsatte sine bemærkninger til denne formalitetsindsigelse.

22 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 20. juli 2015 fremsatte Den Slovakiske Republik begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande.

23 Ved afgørelse af 22. december 2015 udsatte Retten sagen efter at have indhentet bemærkninger fra Den Tjekkiske Republik og fra Kommissionen, indtil der forelå endelige afgørelser i de sager, der gav anledning til domme af 25. oktober 2017, Slovakiet mod Kommissionen (C-593/15 P og C-594/15 P, EU:C:2017:800), og Rumænien mod Kommissionen (C-599/15 P, EU:C:2017:801). Sagen blev genoptaget efter afsigelsen af disse domme. Den Tjekkiske Republik og Kommissionen blev opfordret til at udtale sig om, hvilke konsekvenser der burde udledes heraf.

24 Ved den appellerede kendelse tiltrådte Retten Kommissionens formalitetsindsigelse og afviste følgelig Den Tjekkiske Republiks søgsmål, for så vidt som det var anlagt til prøvelse af en retsakt, der ikke kunne være genstand for et annullationssøgsmål, uden at den tog stilling til interventionsbegæringen fra Den Slovakiske Republik.

Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande i appelsagen

25 Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede kendelse ophæves.

– Kommissionens formalitetsindsigelse forkastes.

– Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne kan træffe afgørelse om realiteten.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27 Ved afgørelse truffet den 8. januar 2019 af Domstolens præsident fik Kongeriget Nederlandene tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande.

28 I interventionsindlægget har Kongeriget Nederlandene nedlagt følgende påstande:

– Appellen tages til følge.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

Parternes argumenter

29 Til støtte for appellen har Den Tjekkiske Republik fremført et enkelt anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 263 TEUF, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

30 Med dette anbringende har Den Tjekkiske Republik i det væsentlige gjort gældende, at den – i modsætning til det, som Retten gav indtryk af i den appellerede kendelses præmis 81 ff. – ikke har nogen adgang til effektive retsmidler, der gør det muligt for medlemsstaten at opnå en domstolskontrol af den holdning, som Kommissionen har indtaget i tvisten mellem dem, med hensyn til det forhold, at der påhviler nævnte medlemsstat en forpligtelse til at stille det omhandlede beløb til rådighed for Kommissionen. Under disse omstændigheder burde Retten have antaget søgsmålet i første instans til realitetsbehandling for at sikre Den Tjekkiske Republik en effektiv domstolsbeskyttelse.

31 I denne henseende har Den Tjekkiske Republik fremhævet, at når Kommissionen ved en skrivelse som den omtvistede skrivelse opfordrer en medlemsstat til at stille et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til dens rådighed, er denne medlemsstat – de facto – forpligtet til at betale det krævede beløb inden for den fastsatte frist, til trods for de forbehold, som den tager over for Kommissionens opfattelse. Ved at nægte at stille dette beløb til rådighed for denne institution løber den nævnte medlemsstat nemlig en risiko for – ud over hovedbeløbet – at skulle betale morarenter, hvis Domstolen, efter at Kommissionen har anlagt en traktatbrudssag, fastslår, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at stille beløbet til rådighed. Størrelsen af disse renter vil i praksis afhænge af den tid, inden for hvilken Kommissionen anlægger en sådan sag, og af traktatbrudssagens varighed. Dette beløb kan således blive meget højt og udgøre urimeligt høje retsafgifter for den pågældende medlemsstat.

32 Ifølge Den Tjekkiske Republik har en medlemsstat for det første ingen sikkerhed for, at tvisten mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen bliver realitetsbehandlet af Domstolen, henset til den skønsbeføjelse, som Kommissionen er tillagt med hensyn til at anlægge en traktatbrudssag, og til, at der ikke findes nogen som helst frist herfor. For så vidt som adgangen til en domstol således vil afhænge af Kommissionens »velvillighed«, er retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke sikret.

33 Den Tjekkiske Republik er af den opfattelse, at det kun ville forholde sig anderledes, hvis Kommissionen var forpligtet til at anlægge en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat for det tilfælde, at sidstnævnte har stillet et beløb til rådighed i henhold til Unionens egne indtægter, samtidig med at den i forbindelse med denne betaling har taget forbehold for spørgsmålet, om der er grundlag for betalingsforpligtelsen.

34 På EU-rettens nuværende udviklingstrin fremgår en sådan forpligtelse til at anlægge en traktatbrudssag i et sådant tilfælde imidlertid ikke af Unionens retsinstansers praksis. Denne retspraksis mangler i øvrigt præciseringer med hensyn til betingelserne for og virkningerne af en sådan tilrådighedsstillelse med forbehold, hvilket skaber en tilstand med retsusikkerhed og bringer retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i fare.

35 Herudover viser den aktuelle praksis fra Kommissionen, at denne institution ikke anser sig for forpligtet til at anlægge en traktatbrudssag i tilfælde af, at der stilles et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed med forbehold.

36 Kommissionen er tværtimod af den opfattelse, at der i et sådant tilfælde ikke længere foreligger et traktatbrud som omhandlet i artikel 258 TEUF.

37 Det følger heraf, at en medlemsstat kun har adgang til Unionens retsinstanser inden for rammerne af en traktatbrudssag ved at nægte at stille det krævede beløb til Kommissionens rådighed og ved således at løbe en risiko for at skulle betale meget høje morarenter i tilfælde af, at det fastslås, at der foreligger et traktatbrud.

38 For det andet er Den Tjekkiske Republik af den opfattelse, at svaghederne ved dens domstolsbeskyttelse indgår i den »faktiske og retlige baggrund« for udstedelsen af den omtvistede skrivelse, hvilket udgør et relevant kriterium for vurderingen af, om denne skrivelse er anfægtelig. Henset til denne baggrund er der behov for at fortolke begreberne »bindende retsvirkninger« og »anfægtelig retsakt« på en anden måde end den, som Retten lagde til grund i den appellerede kendelse, med henblik på at sikre retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

39 Dette gælder så meget desto mere, som Kommissionen – på trods af de tiltag, som Den Tjekkiske Republik har iværksat – fortsat nægtede at anlægge en traktatbrudssag. Den Tjekkiske Republik har i denne henseende fremhævet, at den fra den 17. marts 2015 stillede det omhandlede beløb til rådighed for Kommissionen, idet den tog forbehold for spørgsmålet, om denne institutions opfattelse var korrekt. Ved en – stadig ubesvaret – skrivelse af 30. august 2018 har denne medlemsstat endvidere gentaget sine forbehold over for den nævnte institution med hensyn til sin forpligtelse til at stille dette beløb til rådighed, og den har anmodet Kommissionen om at tilbagebetale det nævnte beløb eller at anlægge en traktatbrudssag.

40 I retsmødet har Den Tjekkiske Republik for det første tilføjet, at den omtvistede skrivelse var af en sådan art, at den kunne skabe retsvirkninger, eftersom den fastsatte en frist for at stille det omhandlede beløb til rådighed, idet der i modsat fald skulle betales morarenter. Begyndelsestidspunktet for denne frist var imidlertid forskelligt fra det, der er fastsat ved artikel 10 i forordning nr. 1150/2000.

41 For det andet har Den Tjekkiske Republik tilføjet, at et søgsmål om erstatning for ugrundet berigelse for Unionen heller ikke sikrer medlemsstaten en effektiv domstolsbeskyttelse, henset til de strenge betingelser, der danner rammerne for denne søgsmålsprocedure.

42 Kongeriget Nederlandene er af den opfattelse, at det var med urette, at Retten fandt, at den omtvistede skrivelse udgjorde en »almindelig retlig udtalelse« eller en »almindelig opfordring til tilrådighedsstillelse« af det omhandlede beløb. Denne skrivelse skulle nemlig skabe retsvirkninger, idet den pålagde Den Tjekkiske Republik nye forpligtelser ved selvstændigt at fastsætte en dato, fra hvilken der skulle betales morarenter.

43 Endvidere kan et søgsmål med påstand om annullation af en sådan retsakt og en traktatbrudssag eksistere side om side. Det forhold, at der ikke er adgang til retsmidler på grundlag af artikel 263 TEUF til prøvelse af retsakter såsom den anfægtede skrivelse, udgør en »mangel« i medlemsstaternes domstolsbeskyttelse.

44 I retsmødet har Kongeriget Nederlandene tilføjet, at to løsninger kan afhjælpe denne mangel. En første løsning består i, at det fastslås, at Kommissionen, når en medlemsstat stiller et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for denne institution samtidig med, at den tager forbehold med hensyn til sin forpligtelse til at gøre dette, er forpligtet til at anlægge en traktatbrudssag mod denne medlemsstat. En sådan forpligtelse kunne være støttet på princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og princippet om loyalt samarbejde. En anden løsning består i, at det gøres muligt for en medlemsstat for Retten at anlægge et søgsmål støttet på ugrundet berigelse for Unionen. Kongeriget Nederlandene foretrækker den første løsning, idet det tvivler på, at den anden løsning er hensigtsmæssig.

45 Kommissionen har anfægtet det enkelte anbringende, som Den Tjekkiske Republik har fremført.

Domstolens bemærkninger

46 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at enhver af institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger, udgør en »anfægtelig retsakt« i artikel 263 TEUF's forstand (dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

47 Ved afgørelsen af, om en anfægtet retsakt har sådanne virkninger, skal vægten lægges på denne retsakts indhold, og disse virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom den nævnte retsakts indhold, i givet fald under hensyn til baggrunden for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

48 I det foreliggende tilfælde henviste Retten til denne retspraksis i den appellerede kendelses præmis 31-35. Under anvendelse af den nævnte retspraksis fastslog den i denne kendelses præmis 64, at den omtvistede skrivelse ikke havde retsvirkninger. Retten drog denne konklusion efter dels en analyse, som den foretog i den nævnte kendelses præmis 36-56 af den baggrund, hvorpå denne skrivelse blev udstedt, og de beføjelser, som Kommissionen er tillagt på området for Unionens egne indtægter, navnlig henset til artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2007/436, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, artikel 9, stk. 1, og artikel 17, stk. 1-4, i forordning nr. 1150/2000, dels en undersøgelse foretaget i samme kendelses præmis 57-63 af den nævnte skrivelses indhold.

49 Inden for rammerne af det enkelte appelanbringende har Den Tjekkiske Republik hverken anfægtet Rettens fortolkning af bestemmelserne i afgørelse 2007/436, sammenholdt med bestemmelserne i forordning nr. 1150/2000, eller analysen af indholdet af den anfægtede skrivelse og baggrunden for udstedelsen af denne.

50 Den Tjekkiske Republik er ikke desto mindre af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, da den afviste medlemsstatens annullationssøgsmål, selv om denne – i modsætning til det, som Retten gav indtryk af i den appellerede kendelses præmis 81 ff. – ikke har adgang til nogen anden søgsmålsprocedure, der gør det muligt for den at opnå en domstolskontrol af den holdning, som Kommissionen har indtaget i tvisten mellem dem vedrørende tilrådighedsstillelsen for Kommissionen af det omhandlede beløb. Ifølge Den Tjekkiske Republik udgør svaghederne ved domstolsbeskyttelsen for denne et element i den sammenhæng, som der burde være blevet taget hensyn til inden for rammerne af vurderingen af, om den omtvistede skrivelse er anfægtelig.

51 I disse præmisser i den appellerede kendelse forkastede Retten Den Tjekkiske Republiks argumentation for Retten, som var udledt af denne medlemsstats ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. For det første bemærkede Retten i denne kendelses præmis 81 i det væsentlige, at en fortolkning i lyset af chartrets artikel 47 af betingelsen om, at den anfægtede retsakt har bindende retsvirkninger, ikke kunne føre til, at der skulle ses bort fra denne betingelse. For det andet anførte Retten i den nævnte kendelses præmis 82-86, at Den Tjekkiske Republik dels kunne undlade at efterkomme den omtvistede skrivelse

i afventning af, at Kommissionen eventuelt ville anlægge en traktatbrudssag, dels kunne stille det omhandlede beløb til rådighed samtidig med, at den tog forbehold for spørgsmålet, om Kommissionens opfattelse var korrekt.

52 I denne henseende bemærkes for det første, at det var med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 81 bemærkede, at selv om betingelsen om bindende retsvirkninger ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 2) og Domstolens faste praksis skal fortolkes i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved chartrets artikel 47, stk. 1, har denne ret ikke til formål at ændre den ordning med domstolskontrol, der er fastsat ved traktaterne, og navnlig reglerne vedrørende antagelse til realitetsbehandling af søgsmål, der anlægges direkte ved Unionens retsinstanser. Derfor kan fortolkningen af begrebet »anfægtelig retsakt« i lyset af denne artikel 47 ikke føre til, at der bortses fra denne betingelse, uden at man derved ville overskride de kompetencer, Unionens retsinstanser er tillagt ved EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Slovakiet mod Kommissionen, C-593/15 P og C-594/15 P, EU:C:2017:800, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

53 Dette vil imidlertid netop være tilfældet, hvis det blev tilladt en medlemsstat at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en skrivelse, som ikke udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 46 og 47, idet den, henset til dens indhold, baggrunden for dens udstedelse og de beføjelser, der er tillagt den institution, den hidrører fra, ikke kan skabe bindende retsvirkninger, således som Retten udtalte i den appellerede kendelses præmis 36-64, og uden at Den Tjekkiske Republik har rejst tvivl om disse analyseelementer i appelskriftet.

54 Den Tjekkiske Republik har i retsmødet, i lighed med det, som Kongeriget Nederlandene har anført i interventionsindlægget, blot gjort gældende, at den omtvistede skrivelse kunne skabe retsvirkninger, eftersom den fastsatte en frist for at stille det omhandlede beløb til rådighed, idet der i modsat fald skulle betales morarenter. Imidlertid kan Kommissionens angivelse af en sådan frist efter sin art ikke have retsvirkninger. Domstolen har nemlig fastslået, at det er i medfør af artikel 11 i forordning nr. 1150/2000, at enhver forsinkelse med krediteringen af den i denne forordnings artikel 9, stk. 1, omhandlede konto, at den pågældende medlemsstat skal betale renter for hele forsinkelsesperioden, uafhængigt af grunden til forsinkelsen og af, at Kommissionen har fastsat en frist for at stille Unionens egne indtægter til rådighed (jf. i denne retning dom af 1.7.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, præmis 93 og 95, og af 17.3.2011, Kommissionen mod Portugal, C-23/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:160, præmis 62).

55 Endvidere er Den Tjekkiske Republiks argumentation, hvorefter dens annullationssøgsmål skal antages til realitetsbehandling, i strid med kendetegnene ved ordningen for Unionens egne indtægter.

56 I denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2000/597 og 2007/436, at Unionens egne indtægter, der er omhandlet i henholdsvis artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 2000/597 og i artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436, opkræves af medlemsstaterne, og at disse er forpligtet til at stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen (dom af 8.7.2010, Kommissionen mod Italien, C-334/08, EU:C:2010:414, præmis 34).

57 Til dette formål er medlemsstaterne forpligtet til i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 at konstatere, at der er opstået en fordring for Unionen på de egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser »om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor«. Medlemsstaterne skal følgelig bogføre fordringerne i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2 i regnskabet over Unionens egne indtægter under de betingelser, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 6 (jf. i denne retning dom af 1.7.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis). I denne henseende skal det præciseres, at i medfør af samme forordnings artikel 6, stk. 3, litra b), opføres en fordring, der er

konstateret, og som endnu ikke er indgået, og for hvilken der ikke er stillet sikkerhed, i et særskilt regnskab (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Kommissionen mod Italien (Egne indtægter – opkrævning af toldskyld), C-304/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:601, præmis 52).

58 Medlemsstaterne skal herefter stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen under de betingelser, der er fastsat i artikel 9-11 i forordning nr. 1150/2000, ved under overholdelse af de fastsatte frister at føre dem til kredit for den konto, som med henblik herpå er oprettet i denne institutionens navn. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 11, stk. 1, medfører enhver forsinkelse af krediteringen af denne konto, at den pågældende medlemsstat skal betale morarenter.

59 Der består følgelig en uadskillelig forbindelse mellem forpligtelsen til at fastlægge Unionens egne indtægter, forpligtelsen til at kreditere Kommissionens konto med dem inden for de fastsatte frister og forpligtelsen til at betale morarenter (jf. i denne retning dom af 20.3.1986, Kommissionen mod Tyskland, 303/84, EU:C:1986:140, præmis 11), idet sidstnævnte kan kræves betalt, uanset af hvilken årsag de egne indtægter er blevet krediteret Kommissionens konto for sent (dom af 1.7.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, præmis 93).

60 Det fremgår endvidere af artikel 17, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1150/2000, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger, for at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer, stilles til Kommissionens rådighed. Medlemsstaterne er alene fritaget for denne pligt, såfremt inddrivelse ikke har kunnet foretages på grund af force majeure, eller hvis det viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives dem. Beløb, der er erklæret eller anses for uinddrivelige, slettes definitivt i det særskilte regnskab, der er omhandlet i den nævnte forordnings artikel 6, stk. 3, litra b).

61 I denne sammenhæng bemærkes, at det fremgår af artikel 17, stk. 3 og 4, i forordning nr. 1150/2000, at medlemsstaterne skal sende Kommissionen en meddelelse med oplysninger om tilfælde, hvor denne artikels stk. 2 er blevet anvendt, dog kun hvis de fastlagte fordringer drejer sig om et beløb på over 50 000 EUR. Kommissionen har herefter en frist på seks måneder regnet fra modtagelsen af denne meddelelse til at fremsende sine bemærkninger til den pågældende medlemsstat. Det var således med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 46-50 – uden at det er blevet anfægtet i appellen – fastslog, at sådanne bemærkninger ikke er bindende og skal anses for at være en almindelig udtalelse fra Kommissionen.

62 Det følger af det ovenstående, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin ligger forvaltningen af ordningen for Unionens egne indtægter hos medlemsstaterne og henhører alene under sidstnævntes ansvar. Forpligtelserne til opkrævning, fastlæggelse og kreditering på kontoen for disse egne indtægter påhviler således medlemsstaterne direkte i medfør af bestemmelserne i afgørelse 2000/597 og 2007/436 samt i forordning nr. 1150/2000, uden at Kommissionen er blevet tillagt en beføjelse til at træffe afgørelser, der gør det muligt for den at pålægge medlemsstaterne at fastlægge og at stille beløbene for Unionens egne indtægter til rådighed for denne (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Slovakiet mod Kommissionen, C-593/15 P og C-594/15 P, EU:C:2017:800, præmis 64).

63 I denne henseende skal det fremhæves, at EU-lovgiver valgte ikke at følge et forslag fra Kommissionen i punkt 13.3 i dennes forslag til Rådets forordning om ændring af forordning nr. 1150/2000, der blev fremsat den 1. juli 2003 (KOM(2003) 366 endelig), og hvorefter Kommissionen skulle tillægges en kompetence til at træffe en begrundet afgørelse, når den skønnede, at betingelserne i artikel 17, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1150/2000 ikke var opfyldt.

64 Under disse omstændigheder ville anlæggelsen af et søgsmål med påstand om annullation af en skrivelse som den omtvistede skrivelse, som foreslået af Den Tjekkiske Republik, med henblik på at kontrollere, om der består en forpligtelse for denne medlemsstat til at stille det omhandlede beløb til

rådighed for Kommissionen, underkende ordningen for Unionens egne indtægter som fastsat i reglerne i EU-retten. Det tilkommer ikke Domstolen at ændre det valg, der i denne henseende er blevet truffet af EU-lovgiver.

65 Hvad for det andet angår de overvejelser, som Retten har redegjort for i den appellerede kendelses præmis 82-86, bemærkes, at det i overensstemmelse med den rolle som traktaternes vogter, der er tillagt Kommissionen i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU, påhviler denne institution at føre tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører deres forpligtelser på området for Unionens egne indtægter korrekt.

66 Ved opfyldelsen af denne opgave har Kommissionen en skønsbeføjelse til at afgøre det hensigtsmæssige i at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, når den skønner, at en medlemsstat har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EU-retten (jf. i denne retning dom af 19.10.1995, Richardson, C-137/94, EU:C:1995:342, præmis 35, og af 6.12.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-456/05, EU:C:2007:755, præmis 25).

67 I denne henseende har Domstolen navnlig udtalt, at en medlemsstat, som undlader at fastslå en fordring fra Unionen på egne indtægter og at stille det tilsvarende beløb til rådighed for Kommissionen, uden at betingelserne i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 er opfyldt, har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EU-retten og navnlig artikel 2 og 8 i afgørelse 2000/597 og 2007/436 (jf. i denne retning dom af 15.11.2005, Kommissionen mod Danmark, C-392/02, EU:C:2005:683, præmis 68, af 18.10.2007, Kommissionen mod Danmark, C-19/05, EU:C:2007:606, præmis 32, og af 3.4.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-60/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:219, præmis 50).

68 Det følger heraf, at Kommissionens mulighed for inden for rammerne af en traktatbrudssag at forelægge en tvist mellem denne institution og en medlemsstat til Domstolens vurdering vedrørende denne medlemsstats forpligtelse til at stille et bestemt beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for nævnte institution er uadskilleligt forbundet med ordningen for disse egne indtægter i EU-rettens nuværende udformning.

69 Det er rigtigt, således som Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at en medlemsstat, der, idet den ikke deler Kommissionens holdning med hensyn til forpligtelsen for denne medlemsstat til at stille et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for denne institution, afholder sig fra at stille det nævnte beløb til rådighed, risikerer at skulle betale morarenter i tilfælde af, at Domstolen fastslår, at den har tilsidesat sine forpligtelser, der følger af reglerne på området for Unionens egne indtægter.

70 Som det i det væsentlige fremgår af nærværende doms præmis 58 og 59, skal det imidlertid i denne henseende for det første bemærkes, at forpligtelsen til at betale morarenter i medfør af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 supplerer forpligtelsen til at stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 9-11, navnlig de frister, der er fastsat ved nævnte forordning.

71 Det var følgelig med urette, at Den Tjekkiske Republik i retsmødet sammenlignede de morarenter, som en medlemsstat kan være pligtig til at betale inden for rammerne af ordningen for Unionens egne indtægter, med retsafgifter, der ifølge denne medlemsstat kan forhindre adgangen til domstolsprøvelse.

72 Som Retten med rette anførte i den appellerede kendelses præmis 84, fremgår det for det andet af Domstolens praksis, at en medlemsstat kan undgå de økonomiske skadevirkninger, der opstår ved morarenter, hvis beløb kan være højt, ved at stille det af Kommissionen krævede beløb til rådighed for denne, samtidig med at den tager forbehold med hensyn til rigtigheden af denne institutions opfattelse (jf. i denne retning dom af 16.5.1991, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, C-96/89, EU:C:1991:213, præmis 17, og af 12.9.2000, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-359/97, EU:C:2000:426, præmis 31).

73 I tilfælde af en tilrådighedsstillelse med sådanne forbehold påhviler det i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 4, stk. 3, TEU Kommissionen at indlede en konstruktiv dialog med den pågældende medlemsstat for at klarlægge de respektive holdninger og fastlægge de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat.

74 Såfremt denne dialog mellem den nævnte medlemsstat og Kommissionen slår fejl, kan denne institution, i modsætning til hvad sidstnævnte har gjort gældende inden for rammerne af nærværende sag, anlægge en traktatbrudssag mod samme medlemsstat vedrørende dennes forpligtelser til at opkræve, konstatere og stille Unionens egne indtægter til rådighed.

75 Som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, vil det forhold, at Unionens egne indtægter stilles til rådighed med forbehold, medføre et traktatbrud, såfremt det viser sig, at den pågældende medlemsstat faktisk var forpligtet til en sådan tilrådighedsstillelse.

76 Domstolen har i øvrigt allerede behandlet en traktatbrudssag anlagt af Kommissionen i en sag, hvori den sagsøgte medlemsstat havde stillet Unionens egne indtægter til rådighed med forbehold (jf. i denne retning dom af 1.7.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-442/08, EU:C:2010:390, præmis 51).

77 Imidlertid bemærkes hertil, til forskel fra den holdning, som Den Tjekkiske Republik, støttet af Kongeriget Nederlandene, har indtaget, at når en medlemsstat foretager en tilrådighedsstillelse med forbehold, kan Kommissionen dog ikke være forpligtet til at indlede en traktatbrudssag mod denne medlemsstat.

78 En sådan forpligtelse ville nemlig være i strid med opbygningen af artikel 258 TEUF, hvoraf følger, at Kommissionen ikke er forpligtet til at anlægge en traktatbrudssag, men råder over en skønsbeføjelse i denne henseende (jf. i denne retning dom af 14.2.1989, Star Fruit mod Kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, præmis 11).

79 En medlemsstat kan således ikke som betingelse for at stille et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed med forbehold kræve, at Kommissionen forpligter sig til at anlægge en traktatbrudssag for Domstolen (jf. i denne retning kendelse af 21.6.2007, Finland mod Kommissionen, C-163/06 P, EU:C:2007:371, præmis 44).

80 Det følger heraf, at adgangen til en traktatbrudssag på grund af den skønsbeføjelse, som Kommissionen er tillagt, ikke giver den pågældende medlemsstat nogen garanti for, at en retsinstans vil behandle tvisten mellem denne medlemsstat og denne institution vedrørende tilrådighedsstillelsen af Unionens egne indtægter.

81 Under disse omstændigheder skal det tilføjes, at når en medlemsstat har stillet et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen, idet den har taget forbehold for spørgsmålet, om denne institutions holdning var korrekt, og den dialogprocedure, der er omhandlet i nærværende doms præmis 73, ikke har gjort det muligt at bringe tvisten mellem denne medlemsstat og den nævnte institution til ophør, kan den nævnte medlemsstat kræve erstatning på grund af ugrundet berigelse for Unionen og i givet fald anlægge et søgsmål for Retten herom.

82 I denne henseende bemærkes, at Domstolen har udtalt, at ifølge de retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, har en person, der har lidt et tab, som forbedrer en anden persons aktiver, uden at der er et juridisk grundlag for denne berigelse, normalt ret til tilbagebetaling for dette tab fra den berigede person. Selv om EUF-traktaten ikke udtrykkeligt fastsætter en adgang til retsmidler, der er rettet mod denne handlingstype, ville en fortolkning af artikel 268 TEUF og af artikel 340, stk. 2, TEUF, der udelukkede denne mulighed, føre til et resultat, der var i strid med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Den sag, der støttes på ugrundet berigelse for Unionen,

indledt i henhold til disse artikler, kræver bevis for en berigelse for sagsøgte uden gyldigt retsgrundlag og et bevis for tab for sagsøgeren, der er forbundet med nævnte berigelse (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen, C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 44 og 46-50).

83 Inden for rammerne af behandlingen af et sådant søgsmål tilkommer det Retten at vurdere bl.a., om den sagsøgende medlemsstats tab, der svarer til tilrådighedsstillelsen for Kommissionen af et beløb i henhold til Unionens egne indtægter, som denne medlemsstat har anfægtet, og den tilsvarende berigelse for denne institution kan begrundes i de forpligtelser, som den nævnte medlemsstat er pålagt i medfør af EU-retten på området for Unionens egne indtægter, eller derimod mangler en sådan begrundelse.

84 Det var følgelig med urette, at Den Tjekkiske Republik, støttet af Kongeriget Nederlandene, hævdede, at en medlemsstat er frataget enhver effektiv domstolsbeskyttelse i tilfælde af, at der er uenighed med Kommissionen med hensyn til denne medlemsstats forpligtelser på området for Unionens egne indtægter.

85 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det eneste anbringende, som Den Tjekkiske Republik har fremført, forkastes, og følgelig skal appellen forkastes i det hele.

Sagsomkostninger

86 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

87 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Tjekkiske Republik pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævntes eneste anbringende er blevet forkastet, bør Den Tjekkiske Republik pålægges at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

88 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

89 Kongeriget Nederlandene bør følgelig bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.

3) Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter