Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 25. oktobra 2017 *

„Pritožba – Lastna sredstva Evropske unije – Sklep 2007/436/ES – Finančna odgovornost držav članic – Izguba nekaterih uvoznih dajatev – Obveznost plačila zneska, ki ustreza izgubi, Evropski komisiji – Ničnostna tožba – Dopustnost – Dopis Evropske komisije – Pojem ‚izpodbojni akt'"

V zadevi C-599/15 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 16. novembra 2015,

Romunija, ki jo zastopajo R. H.-Radu, M. Chicu in A. Wellman, agenti,

pritožnica,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vláčil in T. Müller, agenti,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in K. Stranz, agenta,

Slovaške republike, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

intervenientke v pritožbenem postopku,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopajo G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár in Z. Malůšková, agenti,

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, E. Juhász, sodnika, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. marca 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. junija 2017

* Jezik postopka: romunščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Romunija s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2015, Romunija/Komisija (T-784/14, neobjavljen, v nadaljevanju: izpodbijani sklep, EU:T:2015:659), s katerim je to kot nedopustno zavrglo njeno tožbo za razglasitev ničnosti sklepa generalnega direktorata Evropske komisije za proračun, ki naj bi bil vsebovan v dopisu BUDG/B/03MV D(2014) 3079038 z dne 19. septembra 2014 (v nadaljevanju: sporni dopis).

Pravni okvir

Predpisi o lastnih sredstvih

2 Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL 2007, L 163, str. 17) z učinkom od 1. januarja 2007 razveljavlja Sklep Sveta 2000/597/ES, Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 200).

3 Člen 2(1)(b) Sklepa 2000/597 in člen 2(1)(a) Sklepa 2007/436 določata, da lastna sredstva v splošnem proračunu Evropske unije sestavljajo zlasti 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“ (v nadaljevanju: lastna sredstva).

4 V skladu s členom 2(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009 (UL 2009, L 36, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 1150/2000), 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.

5 Člen 9(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1150/2000 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.“

6 Člen 10(1) te uredbe določa, da se lastna sredstva vknjižijo najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila določena pravica v skladu s členom 2 navedene uredbe.

7 V skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1150/2000 zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) navedene uredbe plača zamudne obresti.

Poslovnik Splošnega sodišča

8 Člen 130 Poslovnika Splošnega sodišča določa:

„1. Če tožena stranka predlaga, naj Splošno sodišče odloči o nedopustnosti ali nepristojnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini, vloži predlog z ločeno vlogo v roku iz člena 81.

[…]

7. Splošno sodišče čim prej odloči o predlogu ali pa, če to upravičujejo posebne okoliščine, odločanje o predlogu pridrži za končno odločbo. […]

8. Če Splošno sodišče zavrne predlog ali odločanje o njem pridrži za končno odločbo, predsednik določi nove roke za obravnavanje zadeve.“

Dejansko stanje

9 Direktor direktorata „Lastna sredstva in finančno načrtovanje“ generalnega direktorata Evropske komisije za proračun (v nadaljevanju: direktor) je v spornem dopisu opozoril, da so nemški organi aprila 2010 Komisijo pozvali, naj na podlagi člena 239 Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307) odloči, ali je bil upravičen odpust carinskih dajatev v zvezi z nemško družbo, ki je kot glavna zavezanka vložila več deklaracij v imenu svojih strank za prevoz blaga v letih 2006 in 2007 v okviru postopka zunanjega tranzita v drugo državo članico, v kateri je preiskava pokazala, da blago ni bilo predloženo namembnemu uradu.

10 Direktor je opozoril, da je Komisija s sklepom C (2011) 9750 final z dne 5. januarja 2012 (spis REM 03/2010) ugotovila utemeljenost predlaganega odpusta uvoznih dajatev. V zvezi s tem je Komisija poudarila, da je nepravilen zaključek tranzitnih operacij izhajal iz zvijačnega ravnanja, ki ga ni bilo mogoče razumno pojasniti z aktivnim sodelovanjem carinskega zastopnika namembnega urada zadevne države članice ali s slabo organizacijo tega urada, zaradi katere je bil tretji osebi omogočen dostop do novega informacijsko podprtega tranzitnega sistema (NCTS).

11 Direktor je poleg tega v bistvu navedel, da so nemški organi v neki drugi zadevi iz istih razlogov odobrili odpust carinskih dajatev.

12 Direktor je v spornem dopisu pojasnil, da se je v skladu z mnenjem služb Komisije štelo, da je Romunija finančno odgovorna, ker je potrditev obračuna na tranzitnih dokumentih, ki so bili vrnjeni nemškemu uradu odhoda, nemškim organom preprečila pobiranje oziroma izterjavo carinskih dajatev, ki so tradicionalna lastna sredstva. Podrobneje je navedel, da Romunija sicer ni bila dolžna pobrati carinskih dajatev za uvoz v Unijo, vendar je bila neka država članica še vedno finančno odgovorna za izgubo lastnih sredstev, če so njeni organi ali njeni zastopniki storili napake ali ravnali zvijačno.

13 Direktor je nato poudaril, da romunski organi niso mogli zagotoviti, da so bile carinske določbe Unije pravilno uporabljene. Posledica te napačne uporabe prava Unije naj bi bila izguba tradicionalnih lastnih sredstev, ker nemški organi niso mogli pobrati carinskih dajatev in jih dati na voljo Komisiji. Direktor je na podlagi tega sklepal, da mora Romunija nadomestiti tako nastalo izgubo v proračunu Unije. V zvezi s tem se je po analogiji skliceval na točko 44 sodbe z dne 8. julija 2010, Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414).

14 Direktor je v bistvu pojasnil, da bi bila morebitna zavrnitev Romunije, da da na voljo ta tradicionalna lastna sredstva, v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja med državami članicami in v Uniji ter bi pomenila oviro za pravilno delovanje sistema virov lastnih sredstev.

15 Zato je romunske organe pozval, naj Komisiji dajo na voljo znesek lastnih sredstev v višini 14.883,79 EUR bruto, od katerega je treba odšteti 25 % za kritje stroškov zbiranja, najpozneje prvega delovnega dne po devetnajstem dnevu drugega meseca po odpremi spornega dopisa. Dodal je, da bo treba za vsako zamudo plačati obresti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

16 Romunija je 28. novembra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sklepa, ki naj bi bil vsebovan v spornem dopisu.

17 Komisija je z ločenim aktom 13. marca 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991. Ta ugovor je temeljil na neobstoju akta, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo.

18 Romunija je predložila stališče glede tega ugovora nedopustnosti.

19 Slovaška republika in Zvezna republika Nemčija sta 23. marca oziroma 10. aprila 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog, naj se jima dovoli intervencija v podporo predlogom Romunije.

20 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom odločilo o ugovoru nedopustnosti Komisije na podlagi člena 130 svojega poslovnika.

21 Splošno sodišče je zaradi presoje izpodbojnosti spornega dopisa v točkah od 23 do 33 in 35 izpodbijanega sklepa preučilo razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami na področju določitve lastnih sredstev na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000. V točki 37 tega sklepa je ugotovilo, da je treba šteti, da ima sporni dopis le informativno vrednost in da je lahko zgolj poziv, namenjen Romuniji, saj Komisija nima pooblastila za sprejetje pravnega akta, s katerim bi državi članici naložila, naj da na voljo lastna sredstva.

22 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 38 do 40 izpodbijanega sklepa pojasnilo, da mnenje, ki ga poda Komisija, kakršno je tisto iz spornega dopisa, ne zavezuje nacionalnih organov, v točkah od 41 do 43 tega sklepa pa, da to mnenje, nič drugače kot obrazloženo mnenje, izdano v okviru predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more biti izpodbojni akt.

23 Nazadnje je Splošno sodišče zavrnilo trditve Romunije. Natančneje, v točkah 50 in 51 izpodbijanega sklepa je kot brezpredmetne zavrnilo trditve v zvezi s tem, da naj bi bil sporni dopis brez pravne podlage, ker so se te trditve nanašale na utemeljenost vsebine tega dopisa. Splošno sodišče je v točkah od 52 do 56 tega sklepa poleg tega odgovorilo na trditve, ki so se nanašale na položaj pravne negotovosti, v katerem naj bi bila ta država članica glede obveznosti, ki jih ima, in glede finančnega tveganja, na učinkovito sodno varstvo in na tveganje glede obveznosti plačila visokih zamudnih obresti.

24 Ob upoštevanju teh dejavnikov je Splošno sodišče ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, in tožbo Romunije zavrglo kot nedopustno, ker je bila vložena zoper akt, ki ni mogel biti predmet tožbe, pri čemer ni odločilo o predlogih Zvezne republike Nemčije in Slovaške republike za intervencijo.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

25 Romunija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da je pritožba dopustna, izpodbijani sklep v celoti razveljavi in odloči o ničnostni tožbi tako, da ugotovi, da je dopustna, in da razglasi ničnost spornega dopisa;

– podredno, ugotovi, da je pritožba dopustna, izpodbijani sklep v celoti razveljavi in zadevo vrne v odločanje Splošnemu sodišču, da to ugotovi dopustnost tožbe in razglasi ničnost spornega dopisa, ter

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

26 Komisija v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Romuniji naloži plačilo stroškov.

27 Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Slovaška republika v intervencijskih vlogah Sodišču v bistvu predlagajo, naj pritožbi ugodi.

Pritožba

Trditve strank

28 Romunija v utemeljitev pritožbe navaja dva pritožbena razloga.

29 V okviru prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je kršilo določbe člena 130(7) in (8) svojega Poslovnika, ker je odločilo o ugovoru nedopustnosti Komisije, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini.

30 Prvič, Romunija poudarja, da je v svojem stališču o ugovoru nedopustnosti predlagala, naj se odločanje o tem ugovoru pridrži do odločanja o vsebini zadeve. Splošno sodišče, ki naj bi moralo na podlagi navedenih določb preučiti, ali posebne okoliščine tako pridržanje upravičujejo, in ki bi moralo v primeru pritrdilnega odgovora odločanje pridržati, pa naj v obravnavani zadevi ne bi obrazložilo svoje odločitve o nepridržanju odločanja o ugovoru.

31 Drugič, Romunija meni, da je Splošno sodišče sicer zavrnilo pridržanje odločanja o ugovoru nedopustnosti, vendar je v točkah od 29 do 51 izpodbijanega sklepa dejansko opravilo vsebinsko presojo. Odločilo naj bi namreč o naravi in podlagi finančne obveznosti iz spornega dopisa, pri čemer naj bi izhajalo iz napačne predpostavke, da je treba uporabiti predpise v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi. Romunija pa naj bi pri Splošnem sodišču trdila, da ima sporni dopis pravne učinke ravno zato, ker pravo Unije državi članici ne nalaga finančne odgovornosti za izgubo tradicionalnih lastnih sredstev, do katere je prišlo v drugi državi članici. Splošno sodišče naj bi neupravičeno odklonilo upoštevanje teh trditev, tako da jih je v točki 51 izpodbijanega sklepa zavrnilo kot brezpredmetne, ker so se nanašale na utemeljenost vsebine tega dopisa.

32 Romunija dodaja, da je ta kršitev postopka posegla v njene interese, ker je bila kršena njena pravica do poštenega sojenja, saj ni bilo kontradiktorne razprave, in ker presoja Splošnega sodišča temelji na več napakah pri uporabi prava, ki bi se jim bilo mogoče izogniti z odločanjem o zadevi po vsebini.

33 Romunija v okviru drugega pritožbenega razloga v bistvu trdi, da je bilo pri analizi narave zahtevanega zneska in obveznosti, ki so predmet spornega dopisa, napačno uporabljeno pravo, ker je Splošno sodišče ta znesek napačno opredelilo kot „tradicionalna lastna sredstva“ ter uporabilo z njimi povezane predpise in sodno prakso. Ti predpisi naj bi se namreč nanašali izključno na neposredno finančno odgovornost carinskih organov neke države članice. Vendar naj se ne bi nanašali na primer, obravnavan v tej zadevi, glede morebitne finančne odgovornosti druge države članice, ki nikoli ni bila odgovorna za presojo in pobiranje zadevnih carinskih dajatev. Z navedenim dopisom naj bi bila tako Romuniji naložena nova obveznost, ki naj ne bi izhajala iz prava Unije. Splošno sodišče naj bi s tem, da se je sklicevalo izključno na predpise tradicionalnih lastnih sredstev in z njimi povezano sodno prakso, napačno uporabilo pravo, spregledalo specifične okoliščine obravnavane zadeve in opustilo odgovor na trditve, ki so se nanašale na to, da je navedena obveznost nova.

34 Ta napačna uporaba prava naj bi se odrazila v analizi pristojnosti Komisije in narave spornega dopisa, ki jo je Splošno sodišče opravilo ob upoštevanju predpisov o tradicionalnih lastnih sredstvih. Poleg tega naj bi Splošno sodišče ravnalo v nasprotju z ustaljeno sodno prakso na področju ničnostne tožbe, ker naj ne bi odločilo o vsebini in o okoliščinah sprejetja spornega dopisa ter naj bi se oprlo izključno na analizo pristojnosti Komisije. S tem naj bi kršilo načelo učinkovitega sodnega varstva.

35 Romunija se na eni strani podredno sklicuje na protislovnost obrazložitve izpodbijanega sklepa, ker je Splošno sodišče v točki 29 tega sklepa državam članicam priznalo polje proste presoje pri ugotavljanju obstoja izgube tradicionalnih lastnih sredstev in obveznosti plačila teh sredstev, čeprav med drugim iz točk 24 in 25 navedenega sklepa izhaja, da morajo države članice določiti ta sredstva, takoj ko so izpolnjeni pogoji iz Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000.

36 Na drugi strani Romunija trdi, da se mehanizem pogojnega dajanja na voljo v obravnavani zadevi ne uporablja. Oblikovan naj bi bil namreč na področju tradicionalnih lastnih sredstev. V vsakem primeru naj bi predpostavljal obstoj obveznosti, ki so je organi države članice lahko oproščeni in ki se nanaša le na položaje, v katerih obstaja nesoglasje v zvezi z utemeljitvami zatrjevanega dolga. V tem kontekstu vztraja pri tveganju države članice, da bo morala v primeru neplačila plačati zamudne obresti, in opozarja na tveganje, da pogojno plačilo postane dokončno, če se vsebina spora ne reši v okviru ničnostne tožbe ali če Komisija ne začne postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

37 Komisija izpodbija utemeljenost vseh teh trditev.

38 V odgovor na prvi pritožbeni razlog Romunije Komisija trdi, da je Splošno sodišče glede na vsebino spornega dopisa, s katerim se je štelo, da je Romunija finančno odgovorna za izgubo tradicionalnih lastnih sredstev, pravilno preučilo pristojnosti Komisije ob upoštevanju pravil, ki se nanašajo na tradicionalna lastna sredstva. Preučilo naj bi vsebino tega dopisa in kontekst zakonodajnega okvira na tem področju zgolj ob upoštevanju dopustnosti tožbe, ne da bi preučilo zadevo po vsebini. Toda niti na podlagi vsebine navedenega dopisa, s katerim naj bi Komisija zgolj navedla nekatera dejstva in podala svoje mnenje glede njihovih posledic na področju lastnih sredstev, pri čemer naj bi romunske organe pozvala, naj dajo na voljo neki znesek, niti na podlagi pristojnosti, ki so podeljene Komisije, naj ne bi bilo mogoče ugotoviti, da ima ta dopis zavezujoče pravne učinke. Nazadnje, v nasprotju s tem, kar trdi Romunija, Splošno sodišče ni „opredelilo narave obveznosti, naloženih Romuniji s [spornim] dopisom“, saj je jasno razsodilo, da je ta dopis zgolj poziv, ki je naslovljen na to državo članico in katerega namen ni ustvariti pravnih učinkov.

39 Komisija v odgovor na drugi pritožbeni razlog v bistvu poudarja, da je Splošno sodišče, ob upoštevanju, da Komisija nima pristojnosti na področju tradicionalnih lastnih sredstev, ter po analizi vsebine in okoliščin spornega dopisa, pravilno razsodilo, da ta dopis ne spada v skupino izpodbojnih aktov. Splošno sodišče naj ne bi niti opredelilo zneska, dolgovanega iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev, in obveznosti, ki naj bi bile naložene Romuniji s spornim dopisom, niti preučilo vprašanja, ali je bila ta država dolžna dati na voljo zadevni znesek, in zato ni niti odločilo o zadevi po vsebini.

40 Neobstoj pristojnosti za sprejemanje zavezujočih odločitev na področju lastnih sredstev naj bi poleg tega potrjevalo to, da je Svet zavrnil predlog za spremembo člena 17 Uredbe št. 1150/2000, ki naj bi Komisiji dajal pristojnost za preučitev zadeve in za sprejetje ustrezno obrazložene odločitve, če znesek ugotovljenih dajatev presega 50.000 EUR.

41 Poleg tega naj tudi ob predpostavki – *quod non* – da se sporni dopis ne nanaša na dajanje na voljo lastnih sredstev, ta dopis ne bi imel zavezujočih pravnih učinkov, če za to ni pravne podlage.

42 V zvezi s točko 29 izpodbijanega sklepa Komisija meni, da jo je treba ob upoštevanju ustaljene sodne prakse, na katero je Splošno sodišče opozorilo v točkah od 24 do 28 tega sklepa, razumeti tako, da pomeni, da imajo države članice v skladu s členom 17(2) Uredbe št. 1150/2000 pravico razglasiti, da so nekateri zneski določenih dajatev neizterljivi. Člen 17 te uredbe naj bi določal mehanizem za

izmenjavo informacij med državami članicami in Komisijo v primeru neizterljivosti lastnih sredstev. Čeprav lahko predstavi stališča državi članici, naj ne bi imela nikakršne pristojnosti za sprejemanje zavezujočih aktov, v katerih bi bili določeni dolgovani zneski lastnih sredstev, pri čemer velja, da v primeru razhajanja njenih stališč s stališči države članice Sodišče reši vprašanje v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

43 V zvezi z učinkovitim sodnim varstvom, tveganjem zadevne države članice glede obveznosti plačila zamudnih obresti in pogojnim plačilom Komisija v bistvu meni, da v točkah od 54 do 56 izpodbijanega sklepa nikakor ni bilo napačno uporabljeno pravo. Natančneje, poudarja, da možnost pogojnega plačila omogoča, da se država članica izogne obveznosti plačila zamudnih obresti, da imajo države članice možnost izterjati sredstva, dana na voljo iz naslova pogojnega plačila ob upoštevanju člena 2(4) in člena 8 Uredbe št. 1150/2000, in da namen pogojnega plačila ni zagotoviti pravice do učinkovitega sodnega varstva. Poleg tega naj bi bilo tveganje nastanka zamudnih obresti povezano z neizpolnitvijo obveznosti glede dajanja na voljo lastnih sredstev Komisiji, in ne s spornim dopisom, ki vsebuje poziv k temu. Obveznost plačila zamudnih obresti naj bi neposredno izhajala iz člena 11 Uredbe št. 1150/2000.

44 Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Slovaška republika menijo, da je treba drugemu pritožbenemu razlogu ugoditi. Te države članice niso podale trditev v zvezi s prvim pritožbenim razlogom Romunije.

Presoja Sodišča

45 Romunija v okviru teh dveh pritožbenih razlogov, ki ju je treba obravnavati skupaj, Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je opravilo presojo izpodbojnosti spornega dopisa zgolj ob upoštevanju merila pristojnosti Komisije na podlagi Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000, čeprav se ta sklep in ta uredba nista uporabljala, in sicer brez pridržanja odločanja o ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, do odločanja o vsebini zadeve.

46 Na prvem mestu je treba opozoriti, da mora v skladu s sodno prakso Splošno sodišče presoditi, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje, da se o ugovoru nedopustnosti odloča takoj oziroma da se odločanje o njem pridrži do odločanja o vsebini zadeve (glej v tem smislu sklep z dne 27. februarja 1991, Bocos Viciano/Komisija, C-126/90 P, EU:C:1991:83, točka 6). Pridržanje odločanja do odločanja o vsebini zadeve ni nujno, kadar presoja ugovora ni odvisna od presoje vsebinskih razlogov tožeče stranke (sodba z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 95).

47 Na drugem mestu, iz ustaljene sodne prakse je 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 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 54 in navedena sodna praksa).

48 Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt take učinke, se je treba osredotočiti na njegovo vsebino (sodba z dne 22. junija 2000, Nizozemska/Komisija, C-147/96, EU:C:2000:335, točka 27 in navedena sodna praksa). Te učinke je treba presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (sodba z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55 in navedena sodna praksa).

49 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom odločilo o ugovorih nedopustnosti Komisije, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. Kot je bilo navedeno v točkah 21 in 22 te sodbe, je Splošno sodišče po presoji razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami na področju določitve lastnih sredstev na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000 v točki 37 navedenega sklepa

ugotovilo, da je treba šteti, da ima sporni dopis le informativno vrednost in da je lahko zgolj poziv, namenjen Romuniji, ker Komisija nima pooblastila za sprejetje pravnega akta, s katerim bi državo članico zavezala, da da na voljo lastna sredstva.

50 V zvezi s tem je Splošno sodišče pojasnilo, da mnenje, ki ga je podala Komisija, kakršno je tisto iz tega dopisa, ne zavezuje nacionalnih organov, in da to mnenje, nič drugače kot obrazloženo mnenje, izdano v okviru predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more biti izpodbojni akt.

51 Najprej, očitno je, da je Splošno sodišče svojo presojo izpodbojnosti spornega dopisa oprlo na preizkus pristojnosti Komisije na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000. V nasprotju s trditvami Romunije pa pri tem ni niti preučilo narave zahtevanih sredstev niti opredelilo teh sredstev kot „lastna sredstva“.

52 Splošno sodišče je v izpodbijanem sklepu namreč zgolj abstraktno pojasnilo obveznosti in pristojnosti, ki jih imajo države članice in Komisija na področju lastnih sredstev Unije. Ker pa je Komisija, kot je razvidno iz točk od 1 do 7 izpodbijanega sklepa, izdala sporni dopis na tem področju, je Splošno sodišče lahko, ne da bi napačno uporabilo pravo, presodilo navedene obveznosti in pristojnosti ob upoštevanju predpisov, ki se nanašajo na lastna sredstva, zgolj zaradi preučitve izpodbojnosti tega dopisa in brez vplivanja na vsebinsko vprašanje uporabe te ureditve v okoliščinah obravnavane zadeve in na opredelitev zadevnega zneska.

53 Dalje, šteti je treba, da je v teh okoliščinah Splošno sodišče v točki 51 izpodbijanega sklepa, brez pridržanja odločanja o ugovoru nedopustnosti Komisije, trditve Romunije, ki so se nanašale na utemeljenost vsebine spornega dopisa, prav tako pravilno zavrnilo kot brezpredmetne.

54 Ob upoštevanju preudarkov iz točk od 59 do 66 te sodbe in zlasti okoliščin, v katerih je bil sprejet sporni dopis, je treba trditve Romunije, katerih namen je bil dokazati, da je bila s spornim dopisom tej državi članici naložena nova obveznost, ki ni določena v predpisih o lastnih sredstvih, zavrniti kot brezpredmetne.

55 Nazadnje pa je treba ugotoviti, kot pravilno zatrjuje Romunija, da je Splošno sodišče zgolj preučilo pristojnosti avtorja akta, ne da bi izvedlo analizo same vsebine spornega dopisa, kar je v nasprotju z zahtevami sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 48 te sodbe.

56 Splošno sodišče je zato napačno uporabilo pravo.

57 Vendar je treba opozoriti, da če obrazložitev odločbe Splošnega sodišča kaže na kršitev prava Unije, hkrati pa je njen izrek utemeljen z drugimi pravnimi razlogi, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve te odločbe in je treba obrazložitev nadomestiti (glej v tem smislu sodbi z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 150, in z dne 5. marca 2015, Komisija in drugi/Versalis in drugi, C-93/13 P in C-123/13 P, EU:C:2015:150, točka 102 in navedena sodna praksa).

58 Tako je v obravnavani zadevi.

59 Glede na sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točkah 47 in 48 te sodbe, je namreč iz analize vsebine spornega dopisa ob upoštevanju okoliščin njegove izdaje ter pristojnosti Komisije razvidno, da tega dopisa ni mogoče opredeliti kot „izpodbojni akt“.

60 Prvič, v zvezi z vsebino navedenega dopisa je treba poudariti, da je direktor po pregledu zadevnega dejanskega stanja v dopisu izrazil stališče tega direktorata, v skladu s katerim se je štelo, da je Slovaška republika odgovorna za izgubo lastnih sredstev, do katere je prišlo v Nemčiji. Menil je, da bi morala Romunija nadomestiti to izgubo in da bi, če ne bi dala na voljo zadevnega zneska, kršila načelo lojalnega sodelovanja in ogrozila pravilno delovanje sistema virov lastnih sredstev. Ob upoštevanju teh

elementov jo je pozval, naj mu da na voljo znesek, ki ustreza zadevni izgubi, in pojasnil, da bo v primeru neplačila v roku, določenem v temu dopisu, treba plačati zamudne obresti na podlagi člena 11 Uredbe št. 1150/2000.

61 Iz tega opozorila je razvidno, da je Komisija s spornim dopisom Romuniji v bistvu predstavila svoje mnenje glede pravnih posledic izgube lastnih sredstev, nastale v Nemčiji, in glede obveznosti Romunije, ki po njenem mnenju iz tega izhajajo. Ob upoštevanju tega mnenja je to državo članico pozvala, naj da na voljo zadevni znesek.

62 Ugotoviti pa je treba, da niti zgolj predstavitev pravnega mnenja niti zgolj poziv k dajanju na voljo zadevnega zneska ne moreta imeti pravnih učinkov.

63 Zgolj na podlagi dejstva, da je v spornem dopisu določen rok za dajanje na voljo navedenega zneska z navedbo, da bo zaradi zamude mogoče treba plačati zamudne obresti, ob upoštevanju celotne vsebine tega dopisa ni mogoče šteti, da je Komisija, namesto da bi izrazila svoje mnenje, nameravala sprejeti akt z zavezujočimi pravnimi učinki, in torej niti da je navedenemu dopisu nameravala pripisati naravo izpodbojnega akta.

64 Drugič, glede okoliščin je treba pojasniti, da je Komisija na obravnavi poudarila – ne da bi Romunija ali države članice intervenientke to izpodbijale – da je posredovanje dopisov, kakršen je sporni dopis, ustaljena praksa te institucije, katere namen je začetek neformalne razprave o spoštovanju prava Unije s strani države članice, ki ji lahko sledi začetek predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Te okoliščine se odražajo v spornem dopisu, v katerem so jasno navedeni razlogi, iz katerih je Komisija menila, da je Romunija morda kršila pravo Unije. Poleg tega je iz tožbe, ki jo je zadnjenavedena vložila pri Splošnem sodišču, nedvoumno razvidno, da je te okoliščine poznala in da je bil namen Komisije, da vzpostavi neformalni stik, jasen.

65 Iz sodne prakse pa izhaja, da obrazloženo mnenje ob upoštevanju diskrecijske pravice Komisije, da začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more imeti zavezujočih pravnih učinkov (glej v tem smislu sodbo z dne 29. septembra 1998, Komisija/Nemčija, C-191/95, EU:C:1998:441, točka 46 in navedena sodna praksa). To velja *a fortiori* za dopise, ki jih je, tako kot sporni dopis, mogoče dojemati zgolj kot vzpostavitev neformalnega stika pred začetkom predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

66 Tretjič, glede pristojnosti Komisije med strankami ni sporno, da ta institucija nikakor ni pristojna za sprejemanje zavezujočih aktov, ki bi državi članici nalagali, naj da na voljo znesek, kakršen je ta iz obravnavane zadeve. Na eni strani, tudi ob predpostavki, da tega zneska, kot trdi Romunija, ne bi bilo mogoče opredeliti kot „lastna sredstva“, je Komisija namreč pred Sodiščem navedla, da ni mogoče določiti nikakršne pravne podlage za sprejetje zavezujočega akta. Na drugi strani, ob predpostavki, da je treba navedeni znesek opredeliti kot „lastna sredstva“, je treba ugotoviti, da Romunija ni nasprotovala trditvam Komisije, da sploh nima pristojnosti odločanja niti na podlagi Sklepa 2007/436 niti na podlagi Uredbe št. 1150/2000.

67 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da sporni dopis ni „izpodbojni akt“ v smislu člena 263 PDEU, pri čemer ni treba odgovoriti na vsebinsko vprašanje glede uporabe Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000 in glede pravne opredelitve zahtevanega zneska.

68 Trditve Romunije, ki se nanašajo na pravico do učinkovitega sodnega varstva, na položaj pravne negotovosti in na finančno tveganje, ki bremeni to državo članico, ne morejo ovreči te ugotovitve. Čeprav je treba pogoj v zvezi z zavezujočimi pravnimi učinki razlagati ob upoštevanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, kakor je zagotovljen s členom 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zadostuje opozoriti, da namen te pravice ni spremeniti sistema sodnega nadzora, določenega s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije, kakor je razvidno tudi iz pojasnil k temu členu 47, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji

pododstavek, PEU in členom 52(7) te listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97 in navedena sodna praksa). Zato razlaga pojma „izpodbojni akt“ ob upoštevanju navedenega člena 47 tega pogoja ne more odpraviti, ne da bi presegla pristojnosti, ki jih Pogodba podeljuje sodiščem Unije (glej po analogiji sodbo z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 81, in sklep z dne 14. maja 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisija, C-477/11 P, neobjavljen, EU:C:2012:292, točka 54).

69 Zato je izrek izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je tožba Romunije zavržena kot nedopustna, utemeljen, tako da je treba prvi in drugi pritožbeni razlog zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti trditve v zvezi z domnevno protislovno obrazložitvijo v točkah 24 in 25 ter v točki 29 izpodbijanega sklepa in v zvezi z uporabo mehanizma pogojnega dajanja na voljo. Zato je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

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

71 Ker je Komisija predlagala, naj se Romuniji naloži plačilo stroškov, in ker ta s pritožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

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

73 Zato Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Slovaška republika nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Pritožba se zavrne.**

2. **Romunija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

3. **Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Slovaška republika nosijo svoje stroške.**

Podpisi