



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 8. juni 2017¹

Forenede sager C-593/15 P og C-594/15 P

**Den Slovakiske Republik
mod
Europa-Kommissionen
Sag C-599/15 P
Rumænien
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – Unionens egne indtægter – medlemsstaternes økonomiske ansvar – proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse – en medlemsstats tab af importafgifter på grund af en anden medlemsstat – Kommissionens opfordring til den anden medlemsstat til at erstatte tabet – skrivelser fra Kommissionen – anfægtelig karakter«

I. Indledning

1. Hvordan kan medlemsstaterne opnå klarhed om, hvorvidt der foreligger en betalingsforpligtelse over for Den Europæiske Union, når Kommissionen ikke har beføjelse til at træffe en afgørelse om inddrivelse af denne fordring, og så længe Kommissionen ikke indleder et traktatbrudssøgsmål?
2. Det er det grundlæggende spørgsmål, som de foreliggende appelsager rejser på en i øvrigt ret teknisk baggrund.
3. Indledningsvis drejer de foreliggende sager sig om told, dvs. Unionens traditionelle egne indtægter, som Forbundsrepublikken Tyskland ikke har kunnet opkræve på grund af problemer hos de slovakiske og de rumænske myndigheder. Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Slovakiske Republik og Rumænien på denne baggrund skulle dække de opståede tab, opfordrede den disse medlemsstater til at betale de pågældende beløb. Kommissionen ønskede åbenbart, hvilket den også har bekræftet under retsmødet, at sende de første skrivelser med henblik på eventuelle senere traktatbrudssøgsmål. Kommissionen affattede imidlertid ikke disse skrivelser som sædvanlige åbningskrivelser, men som retligt bindende afgørelser, hvor den navnlig fastsatte en selvstændig frist for betalingen af de pågældende beløb.
4. Retten tog imidlertid ikke hensyn til dette og afviste at tillægge skrivelserne nogen form for retsvirkning alene som følge af Kommissionens manglende bemyndigelse til at træffe bindende afgørelser om inddrivelsen af egne indtægter over for medlemsstaterne. Skrivelsernes indhold og spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne om Unionens egne indtægter finder anvendelse, hvilket parterne har rejst tvivl om, undersøgte Retten derimod slet ikke.

¹ – Originalsprog: tysk.

5. Ved første øjekast kan denne løsning forekomme pragmatisk.
6. Under den foreliggende sag har Kommissionen således selv udtrykkeligt påpeget, at den for så vidt angår egne indtægter rent faktisk ikke har beføjelse til at træffe bindende afgørelser om inddrivelse af fordringer over for medlemsstaterne. Heller ikke uden for området for egne indtægter synes der umiddelbart at foreligge nogen generel hjemmel, der giver Kommissionen bemyndigelse til at træffe bindende afgørelser med henblik på at forpligte medlemsstaterne til at betale pengefordringer.
7. Hvis det lægges til grund, at Kommissionens skrivelse har retsvirkning og dermed kan anfægtes, kan dette således højst sandsynligt i bedste fald føre til en annullation af disse skrivelser, men ikke skabe klarhed om de omhandlede fordringer. Når de medlemsstater, der er parter i den foreliggende sag, har gjort gældende, at Retten burde have fastslået, at de omtvistede skrivelser kunne anfægtes alene som følge af retten til adgang til effektive retsmidler, er dette anbringende således ubegrundet. Hvorfor skulle man dog lægge til grund, at de omtvistede skrivelser kan anfægtes, hvis dette slet ikke kan tjene til at skabe retlig klarhed?
8. Til trods for disse pragmatiske overvejelser viser Rettens løsning sig at være fejlagtig på grundlag af den faste retspraksis vedrørende muligheden for at anfægte EU-institutionernes retsakter. Med henblik på prøvelsen af sådanne retsakters retsvirkninger kan Unionens retsinstanser nemlig ikke udelukkende støtte sig på kriteriet om den manglende beføjelse til at træffe afgørelser uden på nogen måde at tage hensyn til indholdet af de pågældende retsakter. En sådan løsning forekommer så meget mere tvivlsom, når den – som i de foreliggende tilfælde – med henblik på undersøgelsen af en EU-institutions beføjelser udelukkende er støttet på bestemmelser, hvis anvendelse er omtvistet, uden at det i det hele taget undersøges, om disse kan anvendes.
9. En sådan fremgangsmåde medfører nemlig, at en EU-retsakt ved hjælp af en åbenbart målrettet prøvelse af formaliteten unddrages en prøvelse af realiteten. Selv med al mulig pragmatisk respekt for konsekvenserne af Domstolens afgørelser og behovet for effektivitet i Unionens forvaltning er dette ikke acceptabelt i en retsunion, heller ikke selv om det er nok så åbenbart, at den materielle prøvelse af en retsakt ikke vil give endelig klarhed i sagen.
10. Denne konstatering hindrer dog ikke Domstolen – såfremt denne tilslutter sig konstateringen med den her foreslåede løsning – i at anerkende, at de foreliggende appeller afslører en lakune i Unionens retsbeskyttelsesordning, idet der ikke findes et almindeligt anerkendelsessøgsmål². Eftersom Kommissionen ikke har nogen generel beføjelse til at træffe afgørelse om inddrivelse af pengekrav over for medlemsstaterne, og der derfor ikke er nogen mulighed for at vedtage en retsakt, der kan anfægtes, kan det i tilfælde som de foreliggende kun afklares, om Unionen har et betalingskrav, ved en traktatbrudsprocedure. Så længe Kommissionen ikke har indledt en sådan procedure, har medlemsstaterne ingen mulighed for at få afklaret retsstillingen, men er tvunget til at bære en betydelig renterisiko.
11. Ud over prøvelsen af de appellerede kendelser fra Retten og af Kommissionens omtvistede skrivelser giver den foreliggende sag Domstolen lejlighed til at overveje, hvordan denne lakune i retsbeskyttelsen kan lukkes.

2 – Jf. om anerkendelsessøgsmål i forbindelse med artikel 272 TEUF mit forslag til afgørelse Planet mod Kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, punkt 18 ff.), samt dom af 26.2.2015, Planet mod Kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, præmis 26).

II. Retsforskrifter

12. Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter³ blev med virkning fra den 1. januar 2007 erstattet af Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter⁴, hvorved de bestemmelser, der er relevante i den foreliggende sag, forblev uændrede.

13. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i afgørelse 2000/597 samt artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436 omfatter egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions almindelige budget, navnlig »told i henhold til den fælles toldtarif samt andre afgifter, som af [Unionens] institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater«. Told betegnes som »traditionelle egne indtægter«. I henhold til artikel 2, stk. 3, i afgørelse 2000/597 og afgørelse 2007/436 tilbageholder medlemsstaterne 25% af disse beløb til dækning af omkostningerne i forbindelse med opkrævning.

14. Artikel 8, stk. 1, første og tredje afsnit, i afgørelse 2000/597 og afgørelse 2007/436 fastsætter, at Unionens egne indtægter opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som i givet fald tilpasses unionsforskrifternes krav, og stilles til Kommissionens rådighed.

15. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelserne om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter⁵ blev første gang ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2028/2004 af 16. november 2004⁶ og derefter, med virkning fra den 1. januar 2007, ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 105/2009 af 26. januar 2009⁷.

16. I henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1150/2000 i på hinanden følgende affattelser opstår en fordring for Unionen på egne indtægter som defineret i afgørelse 2000/597 og 2007/436, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor. Fastlæggelsen anses herefter for at have fundet sted på den i toldbestemmelserne fastsatte bogføringsdato.

17. Artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1150/2000 har følgende ordlyd:

»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.«

18. Artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1150/2000 har følgende ordlyd:

»1. 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.«

3 – EFT 2000, L 253, s. 42.

4 – EUT 2007, L 163, s. 17.

5 – EFT 2000, L 130, s. 1.

6 – EUT 2004, L 352, s. 1.

7 – EUT 2009, L 36, s. 1.

19. I artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 bestemmes følgende:

»1. Efter fradrag af opkrævningsomkostninger [...] foretages den [...] 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.«

20. 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 med den i artikel 11, stk. 2 og 3 fastsatte sats.

21. Artikel 17, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1150/2000 har følgende ordlyd:

»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 [...]

Beløb, der er erklæret eller anses for uinddrivelige, slettes definitivt i det særskilte regnskab, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, litra b). [...]«

III. Baggrund for appelsagerne

22. I årene før 2010 blev der hos de tyske toldmyndigheder anmeldt diverse varer med henblik på henførelse under toldproceduren for ekstern fællesskabsforsendelse i henhold til artikel 91 ff. i EF-toldkodeksen⁸. Denne procedure giver mulighed for forsendelse af varer fra et sted til et andet inden for Unionens toldområde, uden at der skal betales importafgifter for disse varer. Betingelsen herfor er imidlertid, at de pågældende varer frembydes på bestemmelsesstedet, således at toldmyndighederne kan kontrollere varernes ankomst på bestemmelsesstedet⁹. Sker dette ikke, anses varerne for at være indført i Unionen, hvorved der opstår en toldskyld ved indførelse. Hvis det er uklart, hvor og på hvilket tidspunkt de pågældende varer er blevet undergivet toldtilsyn, anvendes det tidspunkt, hvor varerne blev overført under proceduren for ekstern forsendelse, som tidspunktet for toldskyldens opståen. Dette betyder, at myndighederne i den medlemsstat, hvori varerne overføres under proceduren for ekstern forsendelse, skal opkræve toldskylden og overføre de pågældende egne indtægter til Kommissionen.

8 – Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1).

9 – I henhold til artikel 4, nr. 19), i forordning nr. 2913/92 forstås der ved frembydelse for toldvæsenet »en underretning af toldmyndighederne på den foreskrevne måde om varerenes tilstedeværelse på toldstedet eller et andet sted, som toldmyndighederne har anvist eller godkendt«.

23. I de i denne sag omhandlede procedurer, hvori varernes bestemmelsessteder lå i henholdsvis Den Slovakiske Republik og Rumænien, blev de pågældende varers ankomst ganske vist bekræftet af de rumænske og slovakiske myndigheder over for de tyske myndigheder, og sidstnævnte afsluttede derfor forsendelsesproceduren og frigav de sikkerheder, som de hovedforpligtede havde stillet. Imidlertid viste det sig senere, at varerne i virkeligheden aldrig var ankommet til deres bestemmelsessteder, og at de pågældende forsendelsesprocedurer dermed med urette var blevet erklæret for afsluttede. Den elektroniske bekræftelse af den behørig frembydelse for toldvæsenet i it-toldsystemet NCTS¹⁰ var nemlig sket fejlagtigt og skyldtes enten svigagtige intentioner hos de slovakiske og rumænske toldmyndigheder selv eller svigagtige intentioner hos tredjemænd og manglende sikkerhedsforanstaltninger fra de nævnte myndigheders side.

24. Eftersom det ikke kunne fastslås, at de hovedforpligtede havde handlet culpøst, fik de pågældende eftergivet den opståede toldskyld, som blev erklæret for uinddrivelig. Dermed bortfaldt Tysklands forpligtelse til at overføre de pågældende beløb til Kommissionen. På denne baggrund var Kommissionen af den opfattelse, at Den Slovakiske Republik og Rumænien skulle erstatte de tab, der var påført EU-budgettet som følge af deres myndigheders fejl.

A. Kommissionens omtvistede skrivelser

25. Kommissionen sendte derfor den 15. juli¹¹ samt den 24. september¹² og den 19. september 2014¹³ to skrivelser til Den Slovakiske Republik og en skrivelse til Rumænien (herefter »de omtvistede skrivelser«), hvori Kommissionen opfordrede disse medlemsstater til at betale beløbene svarende til den toldskyld, som Tyskland ikke havde kunnet opkræve på grund af de slovakiske og de rumænske myndigheders fejl.

26. I de omtvistede skrivelser redegjorde Kommissionen indledningsvis for de pågældende transaktioner og erklærede, at henholdsvis Den Slovakiske Republik og Rumænien skulle bære ansvaret for de tab, der var opstået i denne sammenhæng. De slovakiske og rumænske myndigheders fejlagtige bekræftelse af forsendelsesprocedurernes afslutning havde nemlig forhindret de tyske myndigheder i at inddrive toldskyld, der er traditionelle egne indtægter. Den Slovakiske Republik og Rumænien var ganske vist ikke ansvarlige for opkrævningen af disse toldbeløb. Alligevel bærer en medlemsstat ansvaret for tab af egne indtægter som følge af ansvarspådragende adfærd udvist af dennes myndigheder. Dette følger af traktaten, ordningen for egne indtægter og Domstolens praksis¹⁴. På denne baggrund var Den Slovakiske Republiks og Rumæniens afvisning af at efterkomme opfordringen til at stille de pågældende egne indtægter til rådighed uforenelig med princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionen samt ordningen for egne indtægter.

27. Derfor opfordrede Kommissionen henholdsvis de slovakiske og de rumænske myndigheder til at stille de pågældende beløb med fradrag af 25% til dækning af omkostningerne i forbindelse med opkrævning til rådighed for Kommissionen senest den første hverdag efter den 19. dag i den anden måned efter fremsendelsen af de omtvistede skrivelser. Afsluttende gjorde Kommissionen opmærksom på, at enhver forsinkelse af betalingen ville føre til beregning af morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

10 – New Computerised Transit System.

11 – Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, bilag nr. 2 til appelskriftet i sag C-593/15 P.

12 – Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078, bilag nr. 2 til appelskriftet i sag C-594/15 P.

13 – Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038, bilag nr. 1 til stævningen i sagen for Retten i sag C-599/15 P.

14 – Navnlig af præmis 44 i dom af 8.7.2010, Kommissionen mod Italien (C-334/08, EU:C:2010:414).

B. Rettens appellerede kendelser

28. Ved søgsmål af 22. september samt af 26. og 28. november 2014 nedlagde Den Slovakiske Republik og Rumænien påstand om annullation af de omtvistede skrivelser. Derpå gjorde Kommissionen en formalitetsindsigelse i alle sagerne¹⁵, hvorved den gjorde gældende, at disse skrivelser i henhold til artikel 263 TEUF var retsakter, der ikke kunne anfægtes. Ved kendelser af 14. september 2015¹⁶ tog Retten disse indsigelser til følge og afviste søgsmålene¹⁷ uden at tage stilling til realiteten (herefter »de appellerede kendelser«).

29. Indledningsvis fastslog Retten på grundlag af bestemmelserne om Unionens egne indtægter og Domstolens praksis herom, at medlemsstaterne selv skal afgøre, om der foreligger et tab af traditionelle egne indtægter eller en forpligtelse til at stille sådanne midler til rådighed for Unionen. Der er derimod ingen hjemmel til, at Kommissionen træffer afgørelse herom, eller til en procedure for vedtagelse af en sådan afgørelse. Derudover kan det i henhold til artikel 258 TEUF – 260 TEUF kun fremgå af en dom fra Domstolen, hvilke rettigheder og pligter medlemsstaterne har, og hvordan deres adfærd skal bedømmes¹⁸.

30. Som følge heraf og i mangel af Kommissionens beføjelse til at vedtage en retsakt, hvorved den forpligter en medlemsstat til at stille egne indtægter til rådighed, havde de omtvistede skrivelser kun informationsværdi og kunne kun udgøre simple opfordringer. De var derfor ikke anfægtelige retsakter i henhold til artikel 263 TEUF¹⁹.

31. Kommissionens oplysninger om størrelsen af de krævede beløb, betalingsfristen og morarenterne kunne således heller ikke få retsvirkninger. Parternes argumenter, hvorefter der hersker tvivl om, hvorvidt bestemmelserne om egne indtægter finder anvendelse, er endvidere irrelevante, eftersom de alene vedrører skrivelsernes lovlighed. Endelig skulle også argumenterne vedrørende nødvendigheden af retsbeskyttelse på grund af den eksisterende retlige usikkerhed og den betydelige renterisiko forkastes. Behovet for retsbeskyttelse kan nemlig ikke i sig selv begrunde en anfægtelighed, og renterisikoen kan medlemsstaterne imødegå ved at stille de krævede beløb til rådighed for Kommissionen med forbehold for, om dennes standpunkt er begrundet²⁰.

IV. Appelsagerne og parternes argumenter

32. Ved appelskrifter af 13. november 2015 har Den Slovakiske Republik iværksat appeller af kendelserne i sagerne T-678/14 og T-779/14 (forenede sager C-593/15 P og C-594/15 P). Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om, at de appellerede kendelser ophæves i deres helhed, at der træffes afgørelse om formaliteten vedrørende søgsmålene, og at sagerne hjemvises til Retten til afgørelse af realiteten, eller, såfremt Domstolen konkluderer, at den ikke råder over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelser, at sagerne hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om formaliteten og realiteten vedrørende søgsmålene, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Rumænien og Forbundsrepublikken Tyskland har støttet Den Slovakiske Republiks påstande.

15 – I henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2.5.1991.

16 – Kendelser af 14.9.2015, Slovakiet mod Kommissionen (T-678/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:661), af 14.9.2015, Slovakiet mod Kommissionen (T-779/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:655), og af 14.9.2015, Rumænien mod Kommissionen (T-784/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:659)

17 – I henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement af 4.3.2015, der er trådt i kraft i mellemtiden.

18 – Den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 27-40 og 43-46, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 26-39 og 42-45, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 23-36 og 39-42.

19 – Den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 41, 42, 47 og 48, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 40, 41, 46 og 47, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 37, 38, 43 og 44.

20 – Den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 50-59, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 49-58, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 46-56.

33. Ved appelskrift af 16. november 2015 har Rumænien iværksat appel af kendelsen i sag T-784/14 (sag C-599/15 P). Rumænien har nedlagt påstand om, at appellen antages til realitetsbehandling, at den appellerede kendelse ophæves i sin helhed, og at der på ny træffes afgørelse i sagen, idet annulationssøgsmålet antages til realitetsbehandling, og den omtvistede skrivelse annulleres, eller subsidiært at sagen hjemvises til Retten, således at denne antager sagen til realitetsbehandling og annullerer den omtvistede skrivelse, samt at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den Slovakiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tjekkiske Republik har støttet Rumæniens påstande.

34. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellerne forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35. Samtlige parter har indgivet skriftlige indlæg i appelsagerne og deltaget i det fælles retsmøde den 23. marts 2017 vedrørende appellerne.

V. Bedømmelse

A. Appellerne

36. Det fremgår af Den Slovakiske Republiks og Rumæniens argumenter, der hver især er opdelt i to forskellige anbringender, hvori argumentationen til dels er sammenfaldende, at appellanterne i det væsentlige påberåber sig to retlige fejl begået af Retten.

37. De har for det første gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den har støttet sin argumentation på bestemmelserne om Unionens egne indtægter uden at undersøge, om disse bestemmelser i det hele taget finder anvendelse. Retten har heller ikke forklaret, hvorfor en sådan undersøgelse kunne undlades, og de appellerede kendelser er derfor behæftet med en begrundelsesmangel.

38. For det andet er prøvelsen af, om de omtvistede skrivelser kan anfægtes, behæftet med retlige fejl, eftersom Retten ved denne prøvelse alene har støttet sig på Kommissionens manglende kompetence til at vedtage bindende afgørelser om inddrivelsen af egne indtægter. I denne forbindelse har den set bort fra, at der ved prøvelsen af, om EU-institutionernes retsakter kan anfægtes, ifølge retspraksis navnlig også tillægges indholdet af disse retsakter vægt.

39. Sidstnævnte argumentation skal i det følgende behandles først.

1. Rettens prøvelse af, om de omtvistede skrivelser kan anfægtes

40. Der kan iværksættes annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af alle EU-institutionernes retsakter, der har til formål at skabe retsvirkninger, uanset hvilken form disse akter har²¹. Med henblik på at fastslå, om en retsakt skaber retsvirkninger, skal der derfor navnlig lægges vægt på dens genstand, indhold og faktiske omstændigheder samt den faktiske og retlige baggrund for retsakten²².

21 – Fast praksis siden dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 9).

22 – Kendelse af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, præmis 12), samt dom af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen (C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 63), og af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 58). Jf. også Rettens kendelse af 8.3.2012, Octapharma Pharmazeutika mod EMA (T-573/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:114, præmis 30).

41. Ganske vist er beføjelserne hos den institution, der udsteder en retsakt, et kriterium, der kan tages hensyn til ved vurderingen af de bindende retsvirkninger og dermed af muligheden for at anfægte EU-institutionernes retsakter²³. Imidlertid er der her kun tale om ét aspekt ud af flere, der, som Domstolen ordret har anført, »i givet fald« skal vurderes med hensyn til en retsakts bindende retsvirkninger²⁴.

42. Rent faktisk er de forskellige aspekter, der skal inddrages med henblik på vurderingen af retsvirkningerne af EU-institutioners retsakter, en samling af komplementære kriterier, der supplerer hinanden indbyrdes inden for rammerne af en helhedsbetragtning, og som ikke kan vurderes uafhængigt af hinanden. Den vægt, som et enkelt kriterium tillægges i forhold til de andre, kan ganske vist variere alt efter sagens faktiske omstændigheder²⁵. Alligevel kan Unionens retsinstanser ikke inddrage et eneste af disse kriterier uden at tage hensyn til de andre, hvis disse også spiller en væsentlig rolle i de faktiske omstændigheder. Navnlige må der ikke vilkårligt ses bort fra de essentielle kriterier vedrørende indholdet af og genstanden for en anfægtet retsakt til fordel for et andet, komplementært kriterium. Dette gælder så meget desto mere, eftersom der er en tæt sammenhæng mellem vurderingen af en institutions beføjelser og vurderingen af en retsakts indhold²⁶.

43. I den foreliggende sag har Retten i de appellerede kendelser ganske vist i første omgang anført nogle uddrag af retspraxis vedrørende muligheden for at anfægte EU-institutioners retsakter. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, har Retten imidlertid ved sin efterfølgende undersøgelse af de omtvistede skrivelser ikke taget hensyn til disses indhold som krævet i henhold til retspraxis.

44. Tværtimod fremgår det tydeligt af de appellerede kendelser, at Retten ene og alene har støttet sin konklusion, hvorefter de omtvistede skrivelser ikke har retsvirkninger, på Kommissionens manglende beføjelse til at træffe bindende afgørelser om inddrivelsen af egne indtægter over for medlemsstaterne. Retten konstaterer således, at bestemmelserne om egne indtægter pålægger medlemsstaterne selv at tage stilling til, om der foreligger en forpligtelse til at stille sådanne indtægter til rådighed for Unionen²⁷. Derimod hjemler disse bestemmelser hverken en bemyndigelse for Kommissionen til at træffe bindende afgørelser om inddrivelsen af egne indtægter eller en procedure til at træffe en sådan afgørelse²⁸. Tværtimod er det udelukkende Domstolen, der har kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt en sådan forpligtelse påhviler medlemsstaterne. Derfor kan Kommissionen ikke selv bringe en tvist vedrørende tilrådighedsstillelse af egne indtægter til ophør ved at træffe en afgørelse²⁹.

23 – Jf. f.eks. dom af 27.3.1980, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen (133/79, EU:C:1980:104, præmis 16), kendelse af 17.5.1989, Italien mod Kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, præmis 22), af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, præmis 13), og af 27.1.1993, Miethke mod Parlamentet (C-25/92, EU:C:1993:32, præmis 15 og 16), samt dom af 1.12.2005, Italien mod Kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:727, præmis 28). Jf. også Rettens kendelse af 12.2.2010, Kommissionen mod CdT (T-456/07, EU:T:2010:39, præmis 59 ff.), samt Rettens dom af 31.3.2011, Italien mod EWSA (T-117/08, EU:T:2011:131, præmis 32). I forbindelse med tilskrivelse af en handling, jf. Rettens dom af 21.10.2010, Agapiou Joséphidès mod Kommissionen og EACEA (T-439/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:442, præmis 34 ff.).

24 – Jf. dom af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen (C-31/13 P, EU:C:2014:70, præmis 55): De »bindende retsvirkninger af en retsakt skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom *denne retsakts indhold, i givet fald* under hensyn til sammenhængen for dens vedtagelse samt til *den udstedende institutions beføjelser*« (min fremhævelse).

25 – Vedrørende væsentligt hensyn til den berørte institutions kompetence, sammenholdt med genstanden for den anfægtede retsakt, jf. f.eks. kendelse af 27.1.1993, Miethke mod Parlamentet (C-25/92, EU:C:1993:32, præmis 13 ff.). Vedrørende hensyn til beslutningsbeføjelserne i fortsættelse af en vurdering af forskellige andre kriterier, jf. f.eks. dom af 1.12.2005, Italien mod Kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:727, præmis 19 ff.).

26 – Jf. f.eks. kendelse af 17.5.1989, Italien mod Kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, præmis 22 og 23). Jf. eksempelvis også Rettens dom af 31.3.2011, Italien mod EØSU (T-117/08, EU:T:2011:131, præmis 32).

27 – Jf. den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 27-34 og 43, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 26-33 og 42, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 23-30 og 39.

28 – Jf. den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 35-37 og 43, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 34-36 og 42, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 31-33 og 39.

29 – Den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 38-40 og 45-47, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 37-39 og 44-46, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 34-36 og 41-43.

45. På grundlag af disse overvejelser har Retten konkluderet, at de omtvistede skrivelser som følge af Kommissionens manglende bemyndigelse til ved afgørelse at forpligte en medlemsstat til at stille egne indtægter til rådighed, blot udgør simple meningstilkendegivelser uden nogen form for retsvirkninger³⁰.

46. Til støtte for denne konklusion har Retten ganske vist henvist til kendelser fra Domstolen, hvori denne ligeledes har lagt vægt på Kommissionens manglende kompetence til at træffe bindende afgørelser³¹. Dette skete imidlertid i begge tilfælde på baggrund af en betragtning af indholdet af de i disse sager omtvistede skrivelser, der ligeledes ikke pegede i retning af retsvirkninger³². I de foreliggende sager har Retten derimod ikke inddraget indholdet af de omtvistede skrivelser i sin bedømmelse af disse skrivelser, selv om den indledningsvis anførte indholdet i sin beskrivelse af de faktiske omstændigheder³³.

47. I modsætning til de tilfælde, der lå til grund for de kendelser fra Domstolen, som Retten har henvist til, fremgår det i de foreliggende tilfælde imidlertid helt klart af indholdet af de omtvistede skrivelser, at disse skrivelser tilsigter at have retsvirkninger.

48. Modsat Kommissionens opfattelse gengiver denne nemlig i de omtvistede skrivelser ikke blot forpligtelser, der følger direkte af EU-rettens bestemmelser. Den opfattelse, hvorefter en medlemsstat skal dække tab af egne indtægter i en anden medlemsstat, der skyldes ansvarspådragende handlinger begået af førstnævnte medlemsstats myndigheder, selv om denne medlemsstat oprindeligt ikke var ansvarlig for opkrævningen af disse indtægter, følger ikke direkte af bestemmelserne om egne indtægter, men af Kommissionens fortolkning af disse bestemmelser. Størrelsen af de skyldige beløb, der svarer til den toldskyld, som Tyskland oprindeligt skulle have opkrævet, havde de slovakiske og rumænske myndigheder antageligt heller ikke selv kunnet fastslå, i al fald ikke uden nærmere undersøgelser.

49. Dette giver dog ikke i sig selv de omtvistede skrivelser retsvirkning. Kommissionen kunne nemlig også have meddelt de berørte medlemsstater sin opfattelse i en uforbindende skrivelse, hvorefter de skyldte de pågældende beløb, for at indlede en dialog med dem med henblik på en eventuel senere traktatbrudsprocedure.

50. Kommissionen nøjedes imidlertid ikke med uforbindende at meddele Den Slovakiske Republik og Rumænien, at de efter dens opfattelse skulle dække de tab, der var opstået som følge af deres myndigheders fejl. Tværtimod fastslog Kommissionen retstillingen over for de berørte medlemsstater på bindende vis og gav dem oven i købet en frist, der alene er baseret på de omtvistede skrivelser og ikke blot udgør en gengivelse af uundgåelige retsfølger af andre EU-retlige bestemmelser.

51. I modsætning til, hvad Kommissionen oprindeligt hævdede, følger den i de omtvistede skrivelser fastsatte betalingsfrist, fra hvis udløb der skal betales morarenter, nemlig ikke af forordning nr. 1150/2000 om egne indtægter. I denne forordnings artikel 11 står der ganske vist, at en forsinkelse af betalingen fører til morarenter, for hvilke satsen fastsættes i forordningen. Den betalingsfrist, hvor Unionens krav på indtægterne forfalder, og fra hvis udløb der skal betales morarenter, er ikke den samme i forordningen og i de omtvistede skrivelser. Forordningens artikel 10 definerer således datoen

30 – Den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 41, 42 og 48, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 40, 41 og 47, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 37, 38 og 44.

31 – Kendelse af 17.5.1989, Italien mod Kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, præmis 22), og af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, præmis 13).

32 – Jf. kendelse af 17.5.1989, Italien mod Kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, præmis 22 og 23), og af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, præmis 5 og 13).

33 – Jf. navnlig den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 10, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 10, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 7.

for krediteringen af egne indtægter og dermed forfaldsdatoen for disse i forhold til datoen for medlemsstaternes fastlæggelse eller inddrivelse af de pågældende fordringer³⁴. I de omtvistede skrivelser definerer Kommissionen derimod forfaldsdatoen for de krævede beløb i forhold til tidspunktet for fremsendelsen af disse skrivelser³⁵.

52. Selv hvis det lægges til grund, at forordning nr. 1150/2000 finder anvendelse, hvilket er omtvistet i den foreliggende sag, eller denne forordning anses for at finde analog anvendelse, er den i de omtvistede skrivelser anførte betalingsfrist således ikke i overensstemmelse med den, der er fastsat i denne forordning. Og selv hvis de fordringer, som Kommissionen har gjort gældende, skal anses for erstatningskrav uden for kontrakt, ville deres forfald i henhold til de omtvistede skrivelser ikke – som vanligt – indtræde på tidspunktet for den skadegørende begivenhed, men på en fremtidig dato, der er fastsat i disse skrivelser. Dette er stærke indicier for, at de omtvistede skrivelser skaber retsvirkninger.

53. Dette blev også implicit anerkendt af Kommissionen, der i retsmødet på Domstolens forespørgsel medgav, at selv om den betalingsfrist, der var anført i de omtvistede skrivelser, skulle adskille sig fra fristen i forordning nr. 1150/2000, var den førstnævnte i det mindste mere fordelagtig for medlemsstaterne end den sidstnævnte, eftersom den begyndte at løbe senere. Den kendsgerning, at Kommissionen indrømmer medlemsstaterne en betalingsfrist, der er mere fordelagtig end en lovbestemt frist, taler dog ikke imod, men for, at de omtvistede skrivelser var af materiel karakter og ikke blot af rent deklaratorisk karakter.

54. I denne sammenhæng skal der sondres mellem den frist, der blev fastsat ved de omtvistede skrivelser, og den, der fastsættes ved de såkaldte »debetnotaer«³⁶, der fremsendes i forbindelse med EU-institutionernes kontrakter, og som ifølge Domstolens praksis i denne sammenhæng ikke udgør retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF³⁷. Spørgsmålet om, hvorvidt disse »debetnotaer« har selvstændige retsvirkninger, er ganske vist ikke uomtvistet³⁸. Det forekommer dog forholdsvis klart, at i det mindste den fastsættelse af betalingsfrist, der sker heri, ikke har retsvirkninger, der eksisterer uafhængigt af de kontraktlige fordringer, såfremt denne fastsættelse – således som det også er muligt i kontrakter mellem privatpersoner – blot svarer til opfyldelsen af en betingelse for disse kontraktlige fordringers forfald, der er fastlagt andetsteds ved kontrakt eller lov³⁹.

34 – I henhold til artikel 10 i forordning nr. 1150/2000 skal krediteringen af egne indtægter ske 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 denne forordning, dvs. blev bogført som fastsat i toldbestemmelserne, eller, for de fordringer, som er opført i det særskilte regnskab i henhold til artikel 6, stk. 3, litra b), i denne forordning, senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er indgæet. Jf. bestemmelserne herom i punkt 16, 17 og 19 i dette forslag til afgørelse.

35 – De omtvistede skrivelser definerer forfaldsdatoen for de krævede beløb som den første hverdag efter den 19. dag i den anden måned efter skrivelsernes fremsendelse.

36 – Der er f.eks. tale om en debetnota i dom af 9.9.2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562); jf. ligeledes artikel 80, stk. 3, artikel 83, stk. 3, artikel 88, stk. 1, og artikel 93, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1286/2012 af 29.10.2012 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT 2012, L 362, s. 1).

37 – Jf. dom af 9.9.2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 23-25), samt kendelse af 29.9.2016, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT mod Kommissionen* (C-102/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:737, præmis 53-61).

38 – Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkt 46 ff.).

39 – Jf. i denne retning dom af 9.9.2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 45 ff.), samt generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkt 105, 106 og 112-115).

55. I det foreliggende tilfælde fremgår det derimod ikke, hvorvidt den fastsættelse af en frist, der fandt sted ved de omtvistede skrivelser, blot kan udgøre opfyldelsen af en betingelse for, at en EU-fordring over for Den Slovakiske Republik og Rumænien forfalder, der er fastlagt andetsteds. Denne fastsættelse af en frist er nemlig ikke i overensstemmelse med fristen for inddrivelse af fordringer på egne indtægter⁴⁰, ligesom det heller ikke fremgår, at et forfald af fordringer uden for kontrakt⁴¹ kan udløses af en sådan fristfastsættelse (og ikke af den skadevoldende begivenhed).

56. Som det fremgår af de ovenstående betragtninger, indikerer indholdet af de omtvistede skrivelser, at disse skrivelser skaber retsvirkninger. På denne baggrund har Retten begået en retlig fejl, idet den udelukkende koncentrerede sig om den udstedende institutions manglende beslutningskompetence og ikke inddrog indholdet af de omtvistede skrivelser i sin undersøgelse af, hvorvidt de kunne anfægtes.

57. I stedet for at undersøge indholdet af de omtvistede skrivelser og drage sine konklusioner om, hvorvidt de kunne anfægtes, efter en sådan undersøgelse, valgte Retten at gå frem i omvendt rækkefølge. Den afviste således at tage hensyn til skrivelsernes indhold og navnlig den fastsatte frist med den begrundelse, at eftersom Kommissionen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om en forpligtelse for de berørte medlemsstater til at stille de krævede beløb til rådighed, kunne den heller ikke have beføjelse til at fastsætte en frist herfor. Da de omtvistede skrivelser ikke kunne have retsvirkninger med henblik på medlemsstaternes forpligtelse til at stille indtægter til rådighed, kunne de således navnlig heller ikke skabe retsvirkninger med henblik på fristen for en sådan tilrådighedsstillelse⁴².

58. Som Den Slovakiske Republik og Rumænien med rette har anført, ville en accept af en sådan fremgangsmåde i tilfælde som de foreliggende medføre, at inkompetence som søgsmålsgrund, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 263 TEUF, mister enhver relevans, og at de berørte retsakter unddrages en domstolskontrol, eftersom den udstedende institutions manglende beslutningskompetence allerede i sig selv ville føre til en afvisning af sagen. Den omstændighed, at inkompetence er anført som søgsmålsgrund, bekræfter dermed ved en modsætningsslutning, at beslutningskompetencen i tilfælde, hvor en retsakt, der er blevet vedtaget af en institution, som ikke har beslutningskompetence, skaber retsvirkninger, ikke kan være noget væsentligt kriterium for prøvelsen af, om den pågældende foranstaltning kan anfægtes. Som Kommissionen selv har medgivet, er det nemlig nødvendigt, at der også i forbindelse med afgørelser, der vedtages af en inkompetent organisation, sondres mellem afgørelser med retsvirkning og retsakter uden retsvirkninger. Såfremt den manglende kompetence i forbindelse med afgørelser med retsvirkning uden videre ville føre til, at disse ikke kunne anfægtes, ville dette være uforeneligt med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Kun i tilfælde af graverende ultra vires-retsakter a la Kaptajnen af Köpenick kunne domstolsbeskyttelsen være begrænset til, at Domstolen inden for rammerne af formalitetsprøvelsen fastslår, at den pågældende retsakt ikke eksisterer. Her er vi imidlertid meget fjernt fra en sådan situation.

59. I de foreliggende tilfælde har den ovenstående prøvelse vist, at de omtvistede skrivelser ikke er retsakter uden retsvirkninger, men afgørelser med retsvirkning og dermed retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF. Hvorvidt disse retsakter er blevet vedtaget af en institution, der ikke har kompetence hertil, kan dermed kun afklares ved en prøvelse af deres lovlighed.

40 – Jf. ovenfor, punkt 51 og 52.

41 – Jf. ovenfor, punkt 52.

42 – Jf. den appellerede kendelse i sag T-678/14, præmis 50-53, den appellerede kendelse i sag T-779/14, præmis 49-52, samt den appellerede kendelse i sag T-784/14, præmis 46-49.

60. I overensstemmelse med de ovenstående betragtninger skal det konstateres, at Retten ved at se bort fra det væsentlige aspekt, som indholdet af de omtvistede skrivelser udgør, ved prøvelsen af retsvirkningerne og dermed af, hvorvidt disse skrivelser kan anfægtes, har begået en retlig fejl. Denne retlige fejl begrundes allerede i sig selv en ophævelse af de appellerede kendelser, idet denne fejl danner grundlaget for Rettens antagelse om, at de omtvistede skrivelser ikke er retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF.

2. Rettens anvendelse af bestemmelserne om egne indtægter

a) Den manglende undersøgelse af, om bestemmelserne om egne indtægter finder anvendelse

61. Ved en anden argumentationslinje har Den Slovakiske Republik og Rumænien gjort gældende, at Retten på grundlag af Kommissionens manglende kompetence til at vedtage bindende afgørelser om inddrivelse af egne indtægter har udelukket, at de omtvistede skrivelser har retsvirkninger, uden at undersøge, om bestemmelserne om Unionens egne indtægter overhovedet var relevante. Med denne argumentation kritiserer de pågældende medlemsstater reelt, at Retten har truffet særskilt afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelser og ikke har forbundet disse med afgørelsen om sagernes realitet⁴³.

62. De appellerede kendelser var i øvrigt behæftet med en begrundelsesmangel i så henseende, eftersom Retten ikke begrundede, hvorfor de krævede beløb efter Rettens opfattelse var egne indtægter, og bestemmelserne herom fandt anvendelse. Retten begrundede heller ikke, hvorfor den ikke fandt det nødvendigt at forbinde afgørelsen om formaliteten med afgørelsen om realiteten.

63. Disse klagepunkter fremsat af appellanterne bør ligeledes tiltrædes.

64. Det fremgår af de ovenstående betragtninger om den manglende undersøgelse af indholdet af de omtvistede skrivelser, at Retten udelukkende har støttet sin konklusion, hvorefter disse skrivelser ikke har retsvirkninger, på Kommissionens manglende beføjelse til at træffe afgørelse om medlemsstaternes forpligtelser til at stille egne indtægter til rådighed.

65. Som appellanterne for det første med rette har foreholdt Retten, bygger den sine konklusioner dermed på den forudsætning, at de omtvistede skrivelser skulle bedømmes på grundlag af bestemmelserne om egne indtægter. Retten var imidlertid ikke berettiget til at lægge en sådan forudsætning til grund for sine overvejelser uden først at undersøge, om de pågældende bestemmelser finder anvendelse, hvilket parterne har bestridt. Dette gælder så meget desto mere, som svaret på dette spørgsmål hverken forekommer åbenbart eller fremgår klart af bestemmelserne om Unionens egne indtægter.

66. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, havde en undersøgelse af, om bestemmelserne om egne indtægter finder anvendelse, ikke blot været nødvendig med henblik på at efterprøve, om de krav, der blev rejst i de omtvistede skrivelser, er begrundede. Tværtimod blev dette spørgsmål relevant for prøvelsen af, om de pågældende skrivelser kan anfægtes, eftersom Retten med henblik herpå besluttede at tage udgangspunkt i Kommissionens manglende beslutningskompetence vedrørende inddrivelse af egne indtægter.

43 – Rumænien har i denne forbindelse udtrykkeligt støttet sin argumentation på en tilsidesættelse af bestemmelserne i Rettens procesreglement om formalitetsindsigelser (artikel 130, stk. 7 og 8, i Rettens procesreglement af 4.3.2015). Med Den Slovakiske Republiks argumentation gøres det reelt også gældende, at Retten burde have forbundet formalitetsindsigelsen med afgørelsen om realiteten, eftersom den ikke havde lov til »på forhånd« (»d'emblée«) at kvalificere de krævede beløb som egne indtægter uden at undersøge, om bestemmelserne herom fandt anvendelse (jf. punkt 19 og 23 i appelskrifterne i sag C-593/15 P og C-594/15 P).

67. Dette betyder, at vurderingen af formalitetsindsigelserne under de foreliggende omstændigheder afhæng af vurderingen af de argumenter mod de omtvistede skrivelser, der var blevet gjort gældende i første instans. Derfor burde Retten have prøvet disse indsigelser sammen med de materielle spørgsmål, som retstvisterne har rejst.

68. For det andet er Rettens begrundelse af de appellerede kendelser også utilstrækkelig. Begrundelseskravet i henhold til artikel 36, sammenholdt med artikel 53, stk. 1, i statuten for Domstolen, indebærer ganske vist ikke, at Retten skal behandle alle argumenter, som parterne har fremført, udtømmende ét for ét. Rettens begrundelse kan således også fremgå indirekte, forudsat at de berørte får kendskab til begrundelsen for, at de pågældende foranstaltninger er truffet, og at Domstolen råder over de til udøvelse af sin prøvelsesret nødvendige oplysninger⁴⁴.

69. De appellerede kendelser opfylder imidlertid ikke disse krav. For det første fremgår det ikke af Rettens begrundelse, hvorvidt og i givet fald hvorfor den kvalificerede de krævede beløb som egne indtægter. For det andet er det uklart, hvorvidt og af hvilke grunde Retten lagde til grund, at bestemmelserne om egne indtægter fandt direkte anvendelse, eller om Retten blot var af den opfattelse, at disse bestemmelser fandt analog anvendelse. Endelig fremgår det heller ikke af de appellerede kendelser, hvorfor Retten var af den opfattelse, at den kunne prøve retstvisterne på grundlag af bestemmelserne om egne indtægter uden at behandle parternes argumenter om, at disse bestemmelser ikke fandt anvendelse. På denne baggrund har Domstolen ikke mulighed for at efterprøve lovligheden af Rettens argumentation.

b) Særligt om afgrænsning i forhold til traktatbrudsproceduren

70. I øvrigt kunne Retten heller ikke – som det kort blev nævnt i retsmødet – støtte afvisningen i første instans på mulige »systemiske« overvejelser, der skulle bygge på sondringen mellem retsmidlerne eller nødvendigheden af at sondre mellem annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF og traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 258 TEUF – 260 TEUF.

71. For det første er Rettens konklusion, hvorefter de fordringer, der er omtvistede i den foreliggende sag, kun kan fastslås ved en traktatbrudsprocedure, støttet på Kommissionens manglende kompetence til at træffe afgørelser om inddrivelse af egne indtægter. Dermed bygger denne konklusion ligeledes på den ikke-prøvede og utilstrækkeligt begrundede antagelse, at de faktiske omstændigheder i de foreliggende sager skulle vurderes på baggrund af, at bestemmelserne om egne indtægter finder anvendelse.

72. For det andet ville »systemiske« overvejelser med henblik på en helhedsbetragtning af Unionens retsbeskyttelsesordning i de foreliggende tilfælde heller ikke ændre noget ved, at de omtvistede skrivelser opfylder de i retspraksis opstillede betingelser for, at EU-institutionernes retsakter har retsvirkning og dermed kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF.

73. For det tredje ville en prøvelse af formaliteten støttet på afgrænsningen i forhold til traktatbrudsproceduren i den foreliggende sag under alle omstændigheder være irrelevant⁴⁵. Hvis det ved en prøvelse af de omtvistede skrivelseres lovlighed skulle vise sig, at Kommissionen ikke havde bemyndigelse til at træffe bindende afgørelser, ville Kommissionen alligevel være henvist til

44 – Jf. dom af 14.5.1998, Rådet mod De Nil og Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, præmis 32 og 33), af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 82), og af 14.6.2016, Kommissionen mod McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, præmis 61).

45 – Jf. om en formalitetsprøvelse støttet på forholdet mellem forskellige retsmidler i en anden situation, der ikke kan anvendes i den foreliggende sag, dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro mod Kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 19).

traktatbrudsproceduren for at håndhæve medlemsstaternes eventuelle forpligtelser. Hvis konklusionen på en prøvelse af de omtvistede skrivelers lovlighed derimod skulle blive, at Kommissionen havde beføjelse til at træffe bindende afgørelser, skulle der alene af hensyn til den effektive retsbeskyttelse være adgang til at anlægge annullationssøgsmål.

3. Foreløbig konklusion

74. Det følger af de ovenstående betragtninger, at de appellerede kendelser er baseret på en fejlagtig formalitetsprøvelse af søgsmålene i første instans. De appellerede kendelser skal derfor ophæves.

B. Søgsmålene i første instans

75. Ifølge artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut kan Domstolen selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

76. Således forholder det sig i den foreliggende sag.

77. For det første er retstvisterne vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede skrivelser kan anfægtes, og dermed formaliteten vedrørende søgsmålene i første instans, modne til påkendelse.

78. For det andet blev det i første instans ganske vist ikke drøftet, om disse søgsmål var begrundede, og parterne har endnu ikke haft lejlighed til at udveksle alle argumenter desangående. Dermed er tvisterne endnu ikke modne til påkendelse, for så vidt som det på det nuværende stade ikke er muligt at træffe afgørelse om realiteten i søgsmålene i første instans. Ved undersøgelsen af de omtvistede skrivelser har det imidlertid vist sig, at det under alle omstændigheder ikke er muligt at træffe afgørelse om disses lovlighed, eftersom de ikke er behørigt begrundede, sådan som artikel 296, stk. 2, TEUF kræver det. Derfor skal de under alle omstændigheder annulleres, idet det er ufornuddent at prøve deres materielle lovlighed⁴⁶.

79. Endelig skal jeg for det tredje og afsluttende behandle appellanternes argumentation, hvorefter de foreliggende sager afslører en lakune i Unionens retsbeskyttelsesordning.

1. Formaliteten vedrørende søgsmålene i første instans

a) De omtvistede skrivelers retsvirkninger

80. Det fremgår af den ovenfor foretagne prøvelse af appellerne, at de omtvistede skrivelser som følge af den retligt bindende fastlæggelse af Den Slovakiske Republiks og Rumæniens konkrete forpligtelser og navnlig som følge af fastsættelsen af en betalingsfrist, der kun fremgår af skrivelserne, skaber retsvirkninger, uanset om bestemmelserne om egne indtægter finder anvendelse⁴⁷. Dermed kan det konstateres, at disse skrivelser i henhold til artikel 263 TEUF udgør afgørelser truffet af en EU-institution, der kan anfægtes, uden at det er nødvendigt at afklare, om de krævede beløb er egne indtægter, og om, eller i hvilket omfang, bestemmelserne om Unionens egne indtægter finder direkte eller analog anvendelse.

⁴⁶ – I øvrigt har Den Slovakiske Republik, selv om den i sine appelskrifter kun formelt har nedlagt påstand, om at Domstolen selv træffer afgørelse om, hvorvidt søgsmålet i første instans kan antages til realitetsbehandling, og at sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne realitetsbehandler sagen, heller ikke angivet grundene, som omhandlet i procesreglementets artikel 170, stk. 2, i Domstolens procesreglement, til, at tvisten for så vidt angår de omtvistede skrivelser ikke er moden til påkendelse.

⁴⁷ – Jf. ovenfor, punkt 50-56.

81. I øvrigt har parterne kommenteret spørgsmålet om de omtvistede skrivelser indhold og navnlig vurderingen af den betalingsfrist, der er fastsat i disse skrivelser, først i deres skriftlige indlæg og dernæst under retsmødet ved Domstolen⁴⁸. Dermed er parternes ret til at blive hørt imødekommet, og Domstolen kan støtte sin afgørelse på dette punkt.

82. Endelig blev der under proceduren ved Domstolen ikke fremført nye argumenter, der kunne rejse tvivl om retsvirkningerne og dermed muligheden for at anfægte de omtvistede skrivelser. Navnlig Kommissionen har således blot gentaget, at den ikke har kompetence til at inddrive de krævede beløb.

83. Såfremt Kommissionens udtalelse under retsmødet, hvorefter der endnu ikke kan træffes afgørelse om realiteten vedrørende de omtvistede krav på grundlag af de omtvistede skrivelser, eftersom dette kræver yderligere drøftelser mellem parterne, skal fortolkes således, at Kommissionen anser de omtvistede skrivelser for mellemkommende foranstaltninger og derfor ønsker at benægte, at de kan anfægtes, kan en sådan argumentation ikke tiltrædes.

84. Det er ganske vist korrekt, at mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse og er udtryk for den udstedende institutions foreløbige opfattelse, i princippet ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål⁴⁹. I den foreliggende sag er der imidlertid ingen holdepunkter for, at de omtvistede skrivelser er udtryk for Kommissionens foreløbige opfattelse, da de navnlig indeholder en endelig fastsættelse af størrelsen af de krævede beløb og netop betalingsfristen. Derudover fremgår det ikke, at skrivelserne indgår som et led i en procedure, der vil munde ud i nye, endelige afgørelser fra Kommissionen.

b) Argumentationen om, at den omtvistede skrivelse i sag T-678/14 er en bekræftende retsakt

85. Med hensyn til den, kronologisk set, første af de omtvistede skrivelser til Den Slovakiske Republik af 15. juli 2014⁵⁰ gjorde Kommissionen i sin formalitetsindsigelse i sag T-678/14 gældende, at der blot var tale om en bekræftende retsakt. Denne skrivelse var blot en skrivelse til opfølgning på en første skrivelse, der blev sendt den 18. marts 2014⁵¹, og som de slovakiske myndigheder besvarede ved skrivelse af 16. maj 2014⁵².

86. Denne indsigelse kan dog ikke være til hinder for, at skrivelsen af 15. juli 2014 kan anfægtes.

87. Det er således ganske vist korrekt, at en rent bekræftende retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. En retsakt er imidlertid kun en bekræftelse af en eksisterende retsakt, når den ikke indeholder noget nyt element i forhold til denne⁵³.

48 – Jf. herom ovenfor, punkt 53.

49 – Jf. dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen (C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 50-54 og den deri nævnte praksis).

50 – Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, bilag nr. 2 til appelskriftet i sag C-593/15 P.

51 – Nr. BUDG/B/3/MV D(2014) 777983, bilag nr. 20 til stævningen i sag T-678/14.

52 – Nr. 1400100/1/230330/2014, bilag nr. 21 til stævningen i sag T-678/14.

53 – Dom af 3.4.2014, Kommissionen mod Nederlandene og ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

88. Sådan forholder det sig ikke med skrivelsen af 15. juli 2014 i forhold til skrivelsen af 18. marts 2014. Som Den Slovakiske Republik nemlig med rette anførte i sine bemærkninger til Kommissionens formalitetsindsigelse i sag T-678/14, fastsætter skrivelsen af 15. juli 2014 en anden betalingsfrist end skrivelsen af 18. marts 2014⁵⁴. Som anført ovenfor er fastsættelsen af en selvstændig betalingsfrist, der kun beror på de omtvistede skrivelser, netop et væsentligt element, der udgør disse skrivelseretsvirkninger⁵⁵. Derfor er skrivelsen af 15. juli 2014 ikke en retsakt, der bekræfter skrivelsen af 18. marts 2014.

c) Foreløbig konklusion

89. Alt i alt kan alle tre omtvistede skrivelser være genstand for et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. Alle tre søgsmål i første instans kan således antages til realitetsbehandling.

2. Realiteten vedrørende søgsmålene i første instans

a) De omtvistede skrivelseres begrundelse

90. Både under procedurerne i første instans og under appelsagerens behandling er spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede skrivelser kunne få retsvirkninger set i lyset af Kommissionens (manglende) kompetence til at træffe afgørelser om inddrivelsen af opkrævede fordringer, blevet diskuteret indgående.

91. I selve de omtvistede skrivelser anførte Kommissionen nemlig ikke noget retsgrundlag, der gav den hjemmel til ved afgørelse at forpligte medlemsstaterne til at betale de krævede beløb. I denne forbindelse skal der sondres mellem *grundlaget for beføjelsen* til at træffe bindende afgørelser om inddrivelse af beløbene og *grundlaget for fordringen* vedrørende de berørte medlemsstaters forpligtelse til at stille disse beløb til rådighed. Sidstnævnte har Kommissionen nemlig ganske rigtigt anført i de omtvistede skrivelser, i og med at den redegjorde for, at Den Slovakiske Republiks og Rumæniens forpligtelse til at dække de tab, der var blevet påført EU-budgettet som følge af fejl begået af deres myndigheder, følger af princippet om loyalt samarbejde og nødvendigheden af at sikre, at ordningen for Unionens egne indtægter fungerer korrekt.

92. Den omstændighed, at der heroverfor mangler en angivelse af et beføjelsesgrundlag for at træffe afgørelser om inddrivelse af de krævede beløb, kan i første omgang give mening set ud fra perspektivet i Kommissionens argumentation. Kommissionen gør jo som udgangspunkt gældende, at de omtvistede skrivelser på grund af manglende kompetence til at træffe bindende afgørelser ikke kan skabe retsvirkninger. Som jeg dog har redegjort for ovenfor, er denne opfattelse ikke begrundet, eftersom de omtvistede skrivelser på grund af deres indhold helt klart har retsvirkninger.

93. Hvorvidt dette oprindeligt var hensigten, eller om navnlig formuleringen af fristfastsættelsen i de omtvistede skrivelser skyldes en fejl – som Kommissionen har bedyret i retsmødet – kan i denne forbindelse lades ubesvaret. Ved vurderingen af retsvirkningerne af EU-institutioners retsakter skal koncipistens hensigt ganske vist også tillægges vægt⁵⁶. Imidlertid skal en sådan hensigt fremgå af selve den berørte foranstaltning og kan ikke først forklares under en efterfølgende retssag. I de foreliggende tilfælde fremgår det dog netop ikke af de omtvistede skrivelser, at der er tale om ikke-bindende

54 – Eftersom begge skrivelser definerer betalingsfristen som den første hverdag efter den 19. dag i den anden måned efter deres fremsendelse, fastsætter de reelt forskellige frister.

55 – Jf. ovenfor, punkt 50-56.

56 – Jf. dom af 7.7.2005, Le Pen mod Parlamentet (C-208/03 P, EU:C:2005:429, præmis 46).

opfordringer til at fremsætte bemærkninger. Tværtimod får skrivelserne ikke mindst som følge af fastsættelsen af en bindende betalingsfrist retsvirkninger. Dermed er der tale om afgørelser, hvori Kommissionen burde have anført det retsgrundlag, der gav den hjemmel til at foretage en bindende opkrævning af de krævede beløb.

94. Forudsætningen for, at en manglende henvisning til en hjemmel ikke udgør en væsentlig mangel, er, at hjemmelen for en retsakt kan fastlægges klart og uden vanskeligheder på grundlag af andre dele af retsakten. En sådan henvisning er imidlertid ubetinget nødvendig, når de personer, der berøres af retsakten, og Domstolen ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel⁵⁷. Dette er netop tilfældet her. Som parternes intensive drøftelser vedrørende Kommissionens kompetence til at træffe afgørelser om inddrivelse af de krævede beløb illustrerer, fremgår det nemlig lige netop ikke klart af nogen passage i de omtvistede skrivelser, hvilket beføjelsesgrundlag Kommissionen har støttet sig på for at opfordre parterne til at betale disse beløb ved en bindende afgørelse.

95. Såfremt den endelige fastsættelse af en betalingsforpligtelse og angivelsen af en bindende betalingsfrist i de omtvistede skrivelser virkelig skyldes en fejl fra Kommissionens side, idet denne egentlig blot ville fremsende ikke-bindende meningstilkendegivelser, betyder dette også, at den utilstrækkelige begrundelse af de omtvistede skrivelser er en medvirkende årsag til denne fejl. Begrundelsespligten i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF tager netop også sigte på selvkontrollen i forvaltningen og dermed på at sikre, at koncipisten foretager en omhyggelig prøvelse af betingelserne for at vedtage en retsakt⁵⁸. Hvis Kommissionen havde opfyldt denne forpligtelse i tilstrækkeligt omfang, burde den således allerede ved konciperingen af de omtvistede skrivelser have bemærket, at Kommissionen i disse *enten* burde have angivet en hjemmel til at træffe bindende afgørelser *eller* burde have undladt at fastsætte en betalingspligt og en betalingsfrist med bindende virkning.

96. I overensstemmelse med de ovenstående betragtninger må det fastslås, at de omtvistede skrivelser er behæftet med en begrundelsesmangel, der gør det umuligt at prøve deres materielle lovlighed og nødvendiggør en annullation heraf. Allerede i søgsmålene i første instans blev det gjort gældende, at begrundelsen af de omtvistede skrivelser var utilstrækkelig, og Domstolen kan derudover under alle omstændigheder fastslå *ex officio*, at der foreligger en begrundelsesmangel⁵⁹, såfremt kontradiktionsprincippet overholdes⁶⁰. I så henseende har parterne på trods af den manglende drøftelse af søgsmålenes realitet i første instans navnlig i retsmødet ved Domstolen haft tilstrækkelig mulighed for at fremsætte bemærkninger om de omtvistede skrivelseres begrundelse. Derfor skal disse skrivelser annulleres.

b) Lovligheden af de omtvistede skrivelser

97. Såfremt Domstolen i modsætning til det synspunkt, jeg har fremført her, skulle være af den opfattelse, at de omtvistede skrivelser er tilstrækkeligt begrundede, således at de skal realitetsbehandles, bør Domstolen hjemvise sagerne til Retten til afgørelse.

57 – Jf. dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet (45/86, EU:C:1987:163, præmis 9), af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 56), og af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 66).

58 – Jf. herom mit forslag til afgørelse Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkt 29 og 30) og LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, punkt 82 og 83).

59 – Jf. dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 67), og af 2.12.2009, Kommission mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 34).

60 – Jf. dom af 2.12.2009, Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 54), og af 3.12.2015, Italien mod Kommissionen (C-280/14 P, EU:C:2015:792, præmis 24).

98. På visse betingelser er det ganske vist muligt at træffe afgørelse om realiteten i en sag, selv om sagen i første instans var begrænset til en formalitetsindsigelse, som Retten gav medhold i. Dette kan for det første være muligt, når ophævelsen af den anfægtede dom eller kendelse nødvendigvis indebærer, at der træffes afgørelse om sagens realitet, eller for det andet, når den materielle prøvelse af annullationssøgsmålet er baseret på de argumenter, som parterne har fremført under appelsagen som følge af den argumentation, Retten har lagt til grund⁶¹.

99. Disse betingelser er imidlertid ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. For det første bygger ophævelsen af de appellerede kendelser udelukkende på Rettens fejlagtige prøvelse af formaliteten, således at de ikke nødvendigvis er forbundet med en bestemt afgørelse om realiteten i søgsmålene i første instans, der navnlig bestred eksistensen af de krav, der blev rejst i de omtvistede skrivelser. Derudover er ophævelsen af de appellerede kendelser heller ikke forbundet med en materiel afgørelse vedrørende Kommissionens kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser. Det fastslås nemlig blot, at Retten med henblik på prøvelsen af disses retsvirkninger ikke havde ret til blot at lægge vægt på Kommissionens manglende kompetence og til dette formål ikke kunne støtte sig på bestemmelser, hvis anvendelse var omtvistet. Det lades derimod ubesvaret, hvilke bestemmelser der var relevante, og hvorvidt Kommissionen på grundlag heraf havde kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser.

100. For det andet ville en realitetsbehandling af søgsmålene i første instans i de foreliggende sager heller ikke være baseret på argumenter, som parterne har udvekslet. Hverken den skriftlige eller mundtlige udveksling har nemlig i tilstrækkelig grad omhandlet spørgsmålene om, hvorvidt bestemmelserne om Unionens egne indtægter finder anvendelse, og kravene, der blev rejst i de omtvistede skrivelser, er begrundede.

3. Problemet med den manglende retsbeskyttelse i situationer som de foreliggende

101. Den foretagne prøvelse af appellerne og søgsmålene i første instans anskueliggør det problem, der allerede blev skitseret i indledningen. Rettens appellerede kendelser skal ganske vist ophæves, og søgsmålene i første instans skal antages til realitetsbehandling. Alligevel fører dette ikke til den afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i situationer som de foreliggende skal dække et tab af egne indtægter, som de berørte medlemsstater så ihærdigt har krævet.

102. Dette skyldes ikke kun, at de omtvistede skrivelser skal annulleres alene på grund af begrundelsesmanglen. Derved spilles bolden ganske vist tilbage til Kommissionen, der nu teoretisk set har mulighed for at undersøge, om der findes en hjemmel, der giver den mulighed for at håndhæve medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte tab af egne indtægter ved bindende afgørelser. Såfremt Kommissionen finder en sådan hjemmel, kan den vedtage de annullerede afgørelser på ny med tilstrækkelig begrundelse.

103. Set i lyset af Kommissionens argumentation samt den kendsgerning, at der i det mindste på det nuværende stadium ikke ses at foreligge noget beføjelsesgrundlag, forekommer det dog mere sandsynligt, at Kommissionen også ved en fornyet prøvelse konkluderer, at den ikke har kompetence til ved afgørelse at forpligte medlemsstaterne til at opfylde betalingsforpligtelser som de i sagen omtvistede. I mangel af et generelt beføjelsesgrundlag for at træffe afgørelser over for medlemsstaterne og på grund af princippet om kompetencetildeling i henhold til artikel 4 TEU og 5 TEU er Kommissionen nu engang henvist til at gøre brug af traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 258 TEUF med henblik på at håndhæve eksisterende EU-retlige forpligtelser over for medlemsstaterne, medmindre den har en speciel bemyndigelse til at træffe afgørelser.

61 – Dom af 17.12.2009, fornyet prøvelse M mod EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, præmis 30).

104. Det er imidlertid lige præcis det problem, som de medlemsstater, der er involveret i den foreliggende sag, presser på for at få løst. Så længe Kommissionen ikke har indledt en sådan procedure, har medlemsstaterne ingen mulighed for at få retlig klarhed om deres forpligtelser, men er tvunget til at bære en betydelig renterisiko.

105. Som de berørte medlemsstater endvidere, til dels på grundlag af tidligere erfaringer, har redegjort for, er muligheden for foreløbigt at stille indtægter til rådighed for Kommissionen med forbehold for, om en fordring er begrundet, heller ikke egnet til at afhjælpe dette problem. Denne fremgangsmåde forebygger ganske vist senere rentebetalinger, såfremt Kommissionens krav skulle vise sig at være begrundede. Medlemsstaterne har imidlertid, også efter at de foreløbigt har stillet indtægter til rådighed for Kommissionen, fortsat ikke mulighed for selv at foranledige en prøvelse af fordringernes berettigelse. Kommissionen har derimod ikke længere noget incitament til at indlede en traktatbrudsprocedure.

106. Kommissionen har i retsmødet ganske vist selv kort nævnt, at den i en sådan situation på grundlag af princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU kan være forpligtet til at indlede en traktatbrudsprocedure med henblik på at afklare retsstillingen. Der findes imidlertid ingen støtte for denne opfattelse i Domstolens praksis, der hidtil har overladt det til Kommissionens frie skøn, om Kommissionen indleder eller fortsætter en traktatbrudsprocedure.

107. Stillet over for denne problemstilling har Kommissionen anført, at problemet kan løses ved, at medlemsstaterne ganske enkelt tilbagefører indtægter, der med forbehold er stillet til rådighed, hvis Kommissionen efter et vist tidsrum stadig ikke har indledt en traktatbrudsprocedure. Ifølge Forbundsrepublikken Tysklands oplysninger ville en sådan tilbageførsel imidlertid være betinget af Kommissionens samtykke. Såfremt dette er korrekt, kunne Kommissionens afslag på et sådant samtykke anses for en retsakt, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, hvilket kunne føre til en afklaring af det materielle krav. I modsætning til Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse ville et simpelt afslag fra Kommissionen på at tilbagebetale de beløb, der var blevet betalt med forbehold, vel også være en retsakt, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF. Det ville nemlig være vanskeligt at hævde, at et sådant afslag ikke har konkrete retsvirkninger⁶².

108. Endelig kunne man også forestille sig, at medlemsstaterne, efter at de har stillet midlerne til rådighed for Kommissionen med forbehold, opnår en afklaring af spørgsmålet om Kommissionens materielretlige krav på disse midler ved et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF. Ved at stille midlerne til rådighed har medlemsstaterne jo nødvendigvis et likviditetstab, som de kan gøre gældende inden for rammerne af et erstatningssøgsmål. Det synes ligeledes muligt, at medlemsstaterne kan påberåbe sig en ret, der støttes på en ugrundet berigelse, hvilket det ligeledes er muligt at gøre i medfør af artikel 268 og 340, stk. 2, TEUF⁶³. For at afklare et sådant erstatningskrav eller et krav støttet på ugrundet berigelse skulle Retten dog først undersøge, om Kommissionen havde ret til de til rådighed stillede midler, eller om medlemsstaterne var forpligtede til at betale disse midler til EU-budgettet. Dermed kunne erstatningssøgsmålet, derved, at et krav herunder anerkendes, bidrage til, at medlemsstaterne opnår effektiv retsbeskyttelse med henblik på afklaring af deres betalingsforpligtelser over for Kommissionen⁶⁴.

62 – Jf. i denne retning dom af 26.5.1982, Tyskland og Bundesanstalt für Arbeit mod Kommissionen (44/81, EU:C:1982:197, præmis 6).

63 – Jf. dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 44-50).

64 – Jf. om en tilsvarende betragtning dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 58).

109. I forbindelse med de løsninger, der er beskrevet i de sidste to afsnit, ville Retten ganske vist skulle træffe afgørelse om forpligtelser for medlemsstaterne, der også kunne være genstand for en traktatbrudsprocedure ved Domstolen. De afgørelser, som Retten ville skulle træffe i forbindelse med disse løsninger, ville dog ikke være i modstrid med Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse i traktatbrudssøgsmål⁶⁵. Så længe der ikke verserer traktatbrudssøgsmål vedrørende de pågældende betalingsforpligtelser, har Domstolen endnu ingen kompetence, der kan krænkes.

C. Sammenfatning

110. Da både appellerne og søgsmålene i første instans er begrundede, skal Rettens appellerede kendelser ophæves og Kommissionens omtvistede skrivelser annulleres.

VI. Sagsomkostninger

111. Ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostningerne.

112. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

113. Da Kommissionen har tabt de foreliggende sager i begge instanser, skal den i overensstemmelse med appellanternes påstande pålægges at bære sagsomkostningerne i begge instanser.

114. Ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 4, kan Domstolen bestemme, at de intervenienter i første instans, som har deltaget i appelsagen, skal bære deres egne omkostninger. Derfor bør de medlemsstater, der er indtrådt til støtte for de forskellige appellanter, bære deres egne omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, sammenholdt med dets artikel 184, stk. 1, gælder det samme for disse medlemsstaters omkostninger i første instans.

115. I de foreliggende sager bærer Den Slovakiske Republik og Rumænien, for så vidt som de gensidigt er indtrådt i den anden sag som intervenient, samt Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tjekkiske Republik deres egne omkostninger i begge instanser.

VII. Forslag til afgørelse

116. På grundlag af de ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse i de forenede sager C-593/15 P og C-594/15 P:

- »1) Domstolens kendelser af 14. september 2015, Slovakiet mod Kommissionen (T-678/14, EU:T:2015:661, og T-779/14, EU:T:2015:655), ophæves.
- 2) Afgørelserne indeholdt i Europa-Kommissionens skrivelser af 15. juli 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 2351197) og af 24. september 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 3139078) annulleres.
- 3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Den Slovakiske Republik.
- 4) Forbundsrepublikken Tyskland og Rumænien bærer hver deres egne omkostninger.«

⁶⁵ – Jf. herom dom af 15.1.2014, Kommissionen mod Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3, præmis 54).

117. Endvidere foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse i sag C-599/15 P:

- »1) Domstolens kendelse af 14. september 2015, Rumænien mod Kommissionen (T-784/14, EU:T:2015:659), ophæves.
- 2) Afgørelsen indeholdt i Europa-Kommissionens skrivelse af 19. september 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 3079038) annulleres.
- 3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rumænien, i begge instanser.
- 4) Forbundsrepublikken Tyskland, Den Slovakiske Republik og Den Tjekkiske Republik bærer hver deres egne omkostninger i begge instanser.«