



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

25. oktober 2017*

»Appel – Unionens egne indtægter – afgørelse 2007/436/EF – medlemsstaternes økonomiske ansvar – fortabelse af visse importafgifter – pligt til at betale Europa-Kommissionen et beløb svarende til tabet – annulationssøgsmål – formaliteten – skrivelse fra Kommissionen – begrebet »anfægtelig retsakt««

I sag C-599/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 16. november 2015,

Rumænien ved R.-H. Radu, M. Chicu og A. Wellman, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil og T. Müller, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og K. Stranz, som befuldmægtigede,

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár og Z. Malůšková, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (refererende dommer) og C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. marts 2017,

* Processprog: rumænsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juni 2017,
afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift har Rumænien nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 14. september 2015, Rumænien mod Kommissionen (T-784/14, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2015:659), hvorved Retten afviste sagsøgerens påstand om annullation af den afgørelse fra Kommissionens Generaldirektorat for Budget, der angiveligt er indeholdt i skrivelse BUDG/B/03MV D(2014) 3079038, af 19. september 2014 (herefter »den omtvistede skrivelse«).

Retsforskrifter

Bestemmelser vedrørende egne indtægter

- 2 Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT 2007, L 163, s. 17) ophæver med virkning fra den 1. januar 2007 Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT 2000, L 253, s. 42).
- 3 I medfør af artikel 2, stk. 1, litra b), i afgørelse 2000/597 og artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436 omfatter egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions budget, provenuet af bl.a. »told i henhold til den fælles toldtarif samt andre afgifter, som af [Unionens] institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater« (herefter »egne indtægter«).
- 4 I henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 2007/436 (EFT 2000, L 130, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 105/2009 af 26. januar 2009 (EUT 2009, L 36, s. 1, herefter forordning nr. 1150/2000), opstår der for Unionen en fordring på egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.
- 5 Artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1150/2000 bestemmer følgende:

»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.«
- 6 I henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, foretages krediteringen senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen er indgået og konstateret i medfør af den nævnte forordnings artikel 2.
- 7 I henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 medfører enhver forsinkelse af krediteringen af den i forordningens artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente.

Rettens procesreglement

8 I henhold til artikel 130 i Rettens procesreglement gælder følgende:

»1. Såfremt sagsøgte anmoder Retten om at tage stilling til, om sagen bør afvises, eller til, om Retten savner kompetence, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, skal anmodningen herom fremsættes i et særskilt dokument inden udløbet af den i artikel 81 fastsatte frist.

[...]

7. Retten træffer snarest beslutning om anmodningen eller, hvis særlige omstændigheder begrundet det, henskyder den til behandling i forbindelse med sagens realitet. [...]

8. Tager Retten ikke begæringen til følge, eller henskyder den begæringen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, fastsætter retsformanden nye frister for fortsættelsen af sagens behandling.«

Tvistens baggrund

- 9 Ved den omtvistede skrivelse mindede direktøren for »egne indtægter og finansiel programmering« under Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Budget (herefter »direktøren«) om, at de tyske myndigheder i april 2010 havde anmodet Kommissionen om under anvendelse af artikel 239 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1) at træffe afgørelse om, hvorvidt en fritagelse for importafgifter var berettiget for så vidt angår et tysk selskab, der i dets egenskab af hovedforpligtet i 2006 og 2007 havde indgivet flere erklæringer på vegne af sine kunder til transport af varer under den eksterne forsendelsesprocedure med bestemmelsessted i en anden medlemsstat, hvor en undersøgelse havde vist, at varer ikke var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet.
- 10 Direktøren påpegede, at Kommissionen ved afgørelse K(2011) 9750 endelig af 5. januar 2012 (sag REM 03/2010) havde fastslået, at den ansøgte fritagelse for importafgifter var begrundet. I denne forbindelse påpegede Kommissionen, at den ikke-forskriftsmæssige afslutning af transittransaktioner skyldtes svigagtige handlinger, som kun kunne forklares fornuftigt ved aktiv medvirken fra en ansat ved toldkontoret på bestemmelsesstedet i den pågældende medlemsstat eller ved en utilstrækkelig organisering af dette kontor, der gjorde det muligt for tredjemand at benytte det nye edb-baserede kodekssystem til forsendelse (NCTS).
- 11 Direktøren angav også i det væsentlige, at de tyske myndigheder af de samme grunde havde meddelt en fritagelse for toldskyld i en anden sag.
- 12 I den omtvistede skrivelse forklarede direktøren, at Rumænien efter Kommissionens tjenestegrenes opfattelse blev anset for at være økonomisk ansvarlig, for så vidt som bekræftelsen af afslutningen af de forsendelsesdokumenter, der blev returneret til det tyske afgangstoldsted, havde forhindret de tyske myndigheder i at opkræve eller inddrive toldafgifter, hvilke udgør traditionelle egne indtægter. Direktøren præciserede, at selv om Rumænien ikke havde til opgave at opkræve disse toldbeløb, der var opstået ved import til Unionen, forbliver en medlemsstat fortsat økonomisk ansvarlig for tab af egne indtægter, hvis dens myndigheder eller disses repræsentanter begår fejl eller handler svigagtigt.
- 13 Direktøren fremhævede derefter, at de rumænske myndigheder ikke havde været i stand til at sikre, at Unionens toldbestemmelser blev anvendt korrekt. Resultatet af denne forkerte anvendelse af EU-lovgivningen var et tab af traditionelle egne indtægter, for så vidt som de tyske myndigheder ikke havde været i stand til at opkræve toldbeløbene og stille dem til rådighed for Kommissionen. På

baggrund heraf udledte direktøren, at Rumænien skulle yde kompensation til EU-budgettet for det tab, der således var forårsaget. I denne forbindelse henviste den ved en analogi til præmis 44 i dom af 8. juli 2010, Kommissionen mod Italien (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 14 Direktøren forklarede i det væsentlige, at en eventuel nægtelse af at stille disse traditionelle egne indtægter til rådighed fra Rumæniens side ville være i strid med princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og inden for Unionen ville være til hinder for, at systemet med egne indtægter fungerer upåklageligt.
- 15 Han opfordrede følgelig de rumænske myndigheder til at stille et bruttobeløb på 14 883,79 EUR, hvoraf skal fratrækkes 25% i opkrævningsomkostninger, til rådighed for Kommissionen som egne indtægter senest den første hverdag efter den 19. dag i den anden måned efter fremsendelsen af den omtvistede skrivelse. Kommissionen tilføjede, at enhver forsinkelse ville føre til betaling af morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede kendelse

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. november 2014 anlagde Rumænien sag med påstand om annullation af den afgørelse, der angiveligt var indeholdt i den omtvistede skrivelse.
- 17 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 13. marts 2015 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991. Denne indsigelse var støttet på, at der ikke forelå en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 18 Rumænien indgav bemærkninger til denne formalitetsindsigelse.
- 19 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 23. marts og den 10. april 2015 fremsatte Den Slovakiske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Rumæniens påstande.
- 20 Ved den appellerede kendelse traf Retten afgørelse vedrørende den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse under anvendelse af artikel 130 i Rettens procesreglement.
- 21 Med henblik på at efterprøve, om den omtvistede skrivelse kan anfægtes, undersøgte Retten i den appellerede kendelses præmis 23-33 og 35 fordelingen af beføjelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne for så vidt angår fastlæggelse af egne indtægter i henhold til bestemmelserne i afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1150/2000. Den konkluderede i kendelsens præmis 37, at den omtvistede skrivelse, idet der ikke findes nogen bestemmelser, der giver Kommissionen hjemmel til at vedtage en retsakt, der pålægger en medlemsstat at stille egne indtægter til rådighed, skulle anses for at have en informativ værdi og for blot at være en opfordring rettet til Rumænien.
- 22 I denne forbindelse præciserede Retten i den appellerede kendelses præmis 38-40, at en holdning fra Kommissionen som den, der er indeholdt i den omtvistede skrivelse, ikke binder de nationale myndigheder, og i kendelsens præmis 41-43, at skrivelsen ikke, idet den ikke var mere end en begrundet udtalelse, der var fremsat inden for rammerne af den administrative fase af en traktatbrudsprocedure, kunne udgøre en retsakt, der kan anfægtes.
- 23 Endelig forkastede Retten de af Rumænien fremførte argumenter. Navnlig forkastede Retten i den appellerede kendelses præmis 50 og 51 argumenterne om, at den omtvistede skrivelse savnede retsgrundlag, som uvirksomme, med den begrundelse, at disse argumenter vedrørte grundlaget for denne skrivelser indhold. I kendelsens præmis 52-56 besvarede Retten derudover argumenterne om

den situation med retsikkerhed, hvori denne medlemsstat befandt sig for så vidt angår de forpligtelser, der påhviler den, og den økonomiske risiko, om effektiv domstolsbeskyttelse samt risikoen for at skulle betale betydelige morarenter.

- 24 På denne baggrund tiltrådte Retten Kommissionens formalitetsindsigelse og afviste Rumæniens søgsmål, for så vidt som det var anlagt til prøvelse af en retsakt, der ikke kan gøres til genstand for søgsmål, uden at tage stilling til interventionsbegæringerne fra Forbundsrepublikken Tyskland og Den Slovakiske Republik.

Parternes påstande i appelsagen

- 25 Rumænien har nedlagt følgende påstande:
- Appellen antages til realitetsbehandling, den appellerede kendelse ophæves i sin helhed, og der træffes afgørelse i annullationssøgsmålet, idet der gives medhold, og den omtvistede skrivelse annulleres.
 - Subsidiært antages appellen til realitetsbehandling, den appellerede kendelse ophæves i sin helhed, og sagen hjemvises til Retten, således at denne kan antage sagen til realitetsbehandling og annullere den omtvistede skrivelse.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 26 I sit svarskrift har Kommissionen nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 27 I deres interventionsindlæg har Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Slovakiske Republik i det væsentlige nedlagt påstand om, at Rumæniens appel tages til følge.

Om appellen

Parternes argumenter

- 28 Til støtte for appellen har Rumænien anført to appelanbringender.
- 29 Med sit første appelanbringende har Rumænien foreholdt Retten, at denne tilsidesatte artikel 130, stk. 7 og 8, i Rettens procesreglement, for så vidt som den traf afgørelse om Kommissionens formalitetsindsigelse uden at indlede behandlingen af sagens realitet.
- 30 For det første har Rumænien gjort gældende, at medlemsstaten i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen anmodede om, at sagens realitet blev behandlet i forbindelse med efterprøvelsen af indsigelsen. Imidlertid undlod Retten, der i henhold til de nævnte bestemmelser er forpligtet til at undersøge, om de særlige omstændigheder kan berettige en sådan samlet behandling, og i bekræftende fald foretage en sådan, i den foreliggende sag at begrunde sin afgørelse om ikke at behandle indsigelsen i forbindelse med sagens realitet.
- 31 For det andet har Rumænien anført, at Retten, selv om den nægtede at behandle sagens realitet i forbindelse med efterprøvelsen af formalitetsindsigelsen, i virkeligheden i den appellerede kendelses præmis 29-51 foretog vurderinger, der vedrører sagens realitet. Den tog nemlig stilling til karakteren

og grundlaget for den betalingsforpligtelse, der var omhandlet i den omtvistede skrivelse, ved at tage udgangspunkt i den fejlagtige forudsætning, at bestemmelserne vedrørende traditionelle egne indtægter fandt anvendelse. Rumænien gjorde for Retten imidlertid gældende, at det netop var som følge af den omstændighed, at EU-retten ikke pålagde en medlemsstat finansielt ansvar for et tab af traditionelle egne indtægter, der er lidt i en anden medlemsstat, at den omtvistede skrivelse skabte retsvirkninger. Retten nægtede fejlagtigt at tage hensyn til disse argumenter, idet den i den appellerede kendelses præmis 51 forkastede dem som irrelevante, for så vidt som de vedrørte retmæssigheden af indholdet af denne skrivelse.

- 32 Rumænien har tilføjet, at denne rettergangsfejl har skadet medlemsstatens interesser, for så vidt som medlemsstatens ret til en retfærdig rettergang er blevet tilsidesat som følge af den manglende kontradiktion, og derved at Rettens vurdering er baseret på flere retlige fejl, der kunne have været undgået ved at foretage en drøftelse af sagens realitet.
- 33 Med det andet appelanbringende har Rumænien i det væsentlige gjort gældende, at analysen af det krævede beløbs art og af karakteren af de forpligtelser, der var omhandlet i den omtvistede skrivelse, er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten fejlagtigt kvalificerede dette beløb som »traditionelle egne indtægter« og anvendte den dermed forbundne lovgivning og retspraksis. Denne lovgivning omhandler nemlig udelukkende en medlemsstats toldmyndigheders direkte økonomiske ansvar. Den vedrører til gengæld ikke den situation, der er tale om i den foreliggende sag, om det eventuelle økonomiske ansvar for en anden medlemsstat, der aldrig har haft ansvar for at vurdere og opkræve de pågældende toldafgifter. Den nævnte skrivelse pålagde således Rumænien en ny forpligtelse, der ikke følger af EU-retten. Idet Retten udelukkende henviste til bestemmelserne vedrørende traditionelle egne indtægter og den hermed forbundne retspraksis, begik den en retlig fejl, så bort fra de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og undlod at tage stilling til argumenterne vedrørende den nye karakter af den nævnte forpligtelse.
- 34 Denne retlige fejl havde indvirkning på den analyse af såvel Kommissionens kompetence og karakteren af den omtvistede skrivelse, som Retten foretog under hensyntagen til reguleringen om traditionelle egne indtægter. Derudover så Retten bort fra fast retspraksis vedrørende annullationssøgsmål, for så vidt som den undlod at tage stilling til indholdet af den omtvistede skrivelse og omstændighederne i forbindelse med dens vedtagelse og udelukkende baserede sig på en analyse af Kommissionens kompetence. Den tilsidesatte herved princippet om en effektiv retsbeskyttelse.
- 35 Subsidiært har Rumænien for det første påberåbt sig selvmodsigende begrundelser i den appellerede kendelse, for så vidt som Retten i kendelsens præmis 29 indrømmede medlemsstaterne en skønsmargen med henblik på at fastslå, om der foreligger et tab af traditionelle egne indtægter og en forpligtelse til at indbetale sådanne indtægter, selv om det bl.a. fremgår af den nævnte kendelses præmis 24 og 25, at det påhviler medlemsstaterne at konstatere disse indtægter, så snart de i afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1150/2000 fastsatte betingelser er opfyldt.
- 36 For det andet har Rumænien gjort gældende, at ordningen med tilrådighedsstillelse med forbehold ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Denne var nemlig blevet udarbejdet på området for traditionelle egne indtægter. Under alle omstændigheder forudsætter den, at der foreligger en forpligtelse, som myndighederne i en medlemsstat kan fritages for, og vedrører alene situationer, hvor den fordring, der gøres krav på, bestrides. Rumænien har i denne sammenhæng henvist til risikoen for, at en medlemsstat må betale morarenter i tilfælde af manglende betaling, og til risikoen for, at en betaling med forbehold bliver endelig i det tilfælde, hvor der ikke tages stilling til tvistens realitet inden for rammerne af et annullationssøgsmål, eller i det tilfælde, hvor Kommissionen ikke vil anlægge traktatbrudssøgsmål.
- 37 Kommissionen har bestridt alle disse argumenter.

- 38 Som svar på Rumæniens første appelanbringende har Kommissionen gjort gældende, at Retten, for så vidt angår indholdet af den omtvistede skrivelse, hvorved Rumænien ansås for at være økonomisk ansvarlig for tabet af traditionelle egne indtægter, med rette undersøgte Kommissionens beføjelser i lyset af bestemmelserne vedrørende traditionelle egne indtægter. Den undersøgte indholdet af denne skrivelse såvel som den lovgivningsmæssige ramme på området alene under hensyntagen til, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, uden at prøve sagens realitet. Imidlertid gør hverken indholdet af den nævnte skrivelse – hvorved Kommissionen begrænsede sig til at nævne visse omstændigheder og give udtryk for sin holdning med hensyn til disses konsekvenser på området for egne indtægter, idet den opfordrede de rumænske myndigheder til at stille et bestemt beløb til rådighed – eller de beføjelser, der tillægges Kommissionen, det muligt at konstatere, at samme skrivelse skaber bindende retsvirkninger. Endelig, og i modsætning til hvad Rumænien har gjort gældende, kvalificerede Retten ikke »karakteren af de forpligtelser, der blev tillagt Rumænien ved [den omtvistede] skrivelse«, eftersom den klart fastslog, at denne skrivelse blot udgjorde en opfordring henvendt til medlemsstaten og ikke tilsigtede at skabe retsvirkninger.
- 39 Som svar på det andet appelanbringende har Kommissionen i det væsentlige anført, at det i betragtning af, at den ikke har nogen beføjelser på området for traditionelle egne indtægter, og efter en analyse af såvel den omtvistede skrivelser indhold som af sammenhængen, var med rette, at Retten fastslog, at skrivelserne ikke var omfattet af kategorien af anfægtelige retsakter. Retten hverken kvalificerede beløbet for de skyldige traditionelle egne indtægter og de forpligtelser, der angiveligt blev pålagt Rumænien ved den omtvistede skrivelse, eller undersøgte spørgsmålet, om medlemsstaten var forpligtet til at stille det pågældende beløb til rådighed, og den foretog følgende heller ikke en prøvelse af sagens realitet.
- 40 Den omstændighed, at Kommissionen ikke har beføjelser til at vedtage bindende afgørelser på området for egne indtægter, bekræftes i øvrigt af Rådets afvisning af et forslag til ændring af artikel 17 i forordning nr. 1150/2000, der ville have givet Kommissionen beføjelse til at undersøge sager og vedtage en behørigt begrundet afgørelse, hvis beløbet for de konstaterede fordringer oversteg 50 000 EUR.
- 41 Selv hvis det i øvrigt antoges, hvilket ikke er tilfældet, at den omtvistede skrivelse ikke vedrører tilrådgivningsstilling af egne indtægter, ville den på grund af manglende retsgrundlag herfor ikke skabe bindende retsvirkninger.
- 42 Hvad angår den appellerede kendelses præmis 29 er Kommissionen af den opfattelse, at denne præmis – i lyset af den faste retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede kendelses præmis 24-28 – skal forstås således, at medlemsstaterne i henhold til artikel 17, stk. 2 i forordning nr. 1150/2000 har ret til at erklære visse beløb i de fastlagte fordringer for uinddrivelige. Forordningens artikel 17 fastlægger en mekanisme for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen i tilfælde af, at det er umuligt at inddrive egne indtægter. Selv om Kommissionen kan fremsætte bemærkninger til en medlemsstat, har den ikke nogen beføjelse til at vedtage bindende retsakter, der fastlægger størrelsen af de egne indtægter, der skal betales, idet det præciseres, at det i tilfælde af divergerende opfattelser Kommissionen og en medlemsstat imellem tilkommer Domstolen at behandle spørgsmålet under et traktatbrudssøgsmål.
- 43 Hvad angår den effektive domstolsbeskyttelse, den pågældende medlemsstats risiko for at skulle betale morarenter og betaling med forbehold, har Kommissionen i det væsentlige anført, at den appellerede kendelses præmis 54-56 er behæftet med en retlig fejl. Den har navnlig anført, at muligheden for at foretage en betaling med forbehold gør det muligt for medlemsstaten at undgå risikoen for at skulle betale morarenter, at medlemsstaterne har mulighed for at tilbagesøge midler, der er blevet stillet til rådighed med forbehold, henset til artikel 2, stk. 4, og artikel 8 i forordning nr. 1150/2000, og at betaling med forbehold ikke har til formål at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse. Endvidere er risikoen for, at der opstår morarenter, forbundet med misligholdelse af forpligtelsen til at stille egne

indtægter til Kommissionens rådighed og ikke med den omtvistede skrivelse, som indeholdt en opfordring hertil. Forpligtelsen til at betale morarenter følger direkte af artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

- 44 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Slovakiske Republik har gjort gældende, at det andet appelanbringende bør tages til følge. Disse medlemsstater har ikke fremsat nogen argumentation vedrørende Rumæniens første appelanbringende.

Domstolens bemærkninger

- 45 Med de sine to appelanbringender, der skal behandles samlet, har Rumænien i det væsentlige foreholdt Retten, at denne foretog vurderingen af, om den omtvistede skrivelse kunne anfægtes, udelukkende i lyset af Kommissionens beføjelser i henhold til afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1150/2000, selv om afgørelsen og forordningen ikke fandt anvendelse, og dette uden at behandle sagens realitet i forbindelse med efterprøvelsen af Kommissionens formalitetsindsigelse.
- 46 For det første bemærkes, at det følger af retspraksis, at det tilkommer Retten at bedømme, om en formalitetsindsigelse af retsplejehensyn skal påkendes straks, eller om den kan henskydes til behandlingen af realiteten (jf. i denne retning kendelse af 27.2.1991, Bocos Viciano mod Kommissionen, C-126/90 P, EU:C:1991:83, præmis 6). En behandling i forbindelse med sagens realitet er ikke nødvendig, når spørgsmålet om formalitetsindsigelsen ikke afhænger af bedømmelsen af de af appellanten påberåbte anbringender vedrørende realiteten (dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 95).
- 47 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at enhver af EU-institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger, udgør en »anfægtelig retsakt« i artikel 263 TEUF's forstand (dom af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Ved afgørelsen af, om en anfægtet retsakt har sådanne virkninger, skal vægten lægges på dens indhold (dom af 22.6.2000, Nederlandene mod Kommissionen, C-147/96, EU:C:2000:335, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). Disse retsvirkninger 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 (dom af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I den appellerede kendelse tog Retten stilling til Kommissionens formalitetsindsigelse uden at inlede behandlingen af sagens realitet. Som beskrevet i denne doms præmis 21 og 22, konkluderede Retten i den nævnte kendelses præmis 37 – efter en undersøgelse af fordelingen af beføjelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne for så vidt angår fastlæggelse af egne indtægter i henhold til bestemmelserne i afgørelse 2007/436 og i forordning nr. 1150/2000 – at den omtvistede skrivelse, idet der ikke findes nogen bestemmelser, der giver Kommissionen hjemmel til at vedtage en retsakt, der pålægger en medlemsstat at stille egne indtægter til rådighed, skulle anses for at have en informativ værdi og for blot at være en opfordring rettet til Rumænien.
- 50 I denne forbindelse præciserede Retten, at en holdning fra Kommissionen som den, der er indeholdt i denne skrivelse, ikke binder de nationale myndigheder, og at holdningen ikke, idet den ikke var mere end en begrundet udtalelse, der var fremsat inden for rammerne af den administrative fase af en traktatbrudsprocedure, kunne udgøre en anfægtelig retsakt.

- 51 Først og fremmest synes Retten ganske vist i det væsentlige at have støttet sin bedømmelse af, om den omtvistede skrivelse kan anfægtes, på en undersøgelse af Kommissionens beføjelser på grundlag af bestemmelserne i afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1150/2000. I modsætning til, hvad Rumæniens har hævdet, bedømte den herved imidlertid hverken de krævede midlers art eller kvalificerede disse midler som »egne indtægter«.
- 52 Retten begrænsede sig nemlig i den appellerede kendelse til på abstrakt vis at nævne de forpligtelser og de beføjelser, der påhviler henholdsvis medlemsstaterne og Kommissionen på området for EU's egne indtægter. Eftersom Kommissionen, således som det fremgår af den appellerede kendelses præmis 1-7, imidlertid havde udstedt den omtvistede skrivelse på dette område, kunne Retten uden at begå en retlig fejl bedømme de omtalte forpligtelser og beføjelser i henseende til bestemmelserne vedrørende egne indtægter, udelukkende med henblik på undersøgelsen af, om den nævnte skrivelse kunne anfægtes, og uden at dette berører det materielle spørgsmål om, hvorvidt bestemmelserne finder anvendelse på sagens omstændigheder og kvalificeringen af det pågældende beløb.
- 53 I øvrigt bemærkes, at det under disse omstændigheder ligeledes var med rette, at Retten – uden at behandle Kommissionens formalitetsindsigelse i forbindelse med sagens realitet – i den appellerede kendelses præmis 51 forkastede de argumenter, som Rumænien havde fremført vedrørende spørgsmålet, hvorvidt indholdet af den omtvistede skrivelse var velbegrunderet, som irrelevante.
- 54 Henset til de betragtninger, der fremgår af nærværende doms præmis 60-67, og navnlig til den sammenhæng, hvori den omtvistede skrivelse blev udstedt, skal Rumæniens omtalte argumenter, der søger at påvise, at den omtvistede skrivelse pålagde denne medlemsstat en ny forpligtelse, der ikke var fastsat i bestemmelserne vedrørende egne indtægter, forkastes som irrelevante.
- 55 Endelig skal det dog bemærkes, at Retten, således som Rumænien med rette har gjort gældende, nøjedes med at undersøge udstederen af retsaktens beføjelser uden blot at foretage en analyse af selve indholdet af den omtvistede skrivelse til trods for kravene i retspraksis som nævnt i denne doms præmis 48.
- 56 Retten begik følgelig en retlig fejl.
- 57 Det skal imidlertid bemærkes, at hvis præmisserne i en afgørelse afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er berettiget af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse ikke, at denne afgørelse skal ophæves, men at præmisserne skal ændres (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 150, og af 5.3.2015, Kommissionen m.fl. mod Versalis m.fl., C-93/13 P og C-123/13 P, EU:C:2015:150, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Dette er tilfældet i den foreliggende sag.
- 59 På baggrund af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 47 og 48, fremgår det nemlig af en analyse af indholdet af den omtvistede skrivelse under hensyntagen til den sammenhæng, hvori den blev udstedt, samt Kommissionens beføjelser, at denne skrivelse ikke kan kvalificeres som en »anfægtelig retsakt«.
- 60 Hvad for det første angår den nævnte skrivelser indhold skal det efter en sammenfatning af de omhandlede faktiske omstændigheder bemærkes, at direktøren i denne skrivelse gav udtryk for direktoratets holdning, ifølge hvilken Rumænien ansås for at være ansvarlig for tab af egne indtægter forårsaget i Tyskland. Direktoratet var af den opfattelse, at Rumænien skulle erstatte disse tab, og at sidstnævnte, såfremt medlemsstaten nægtede at stille det pågældende beløb til rådighed, tilsidesatte princippet om loyalt samarbejde og bragte systemet med egne indtægters tilfredsstillende funktion i fare. Henset til disse omstændigheder opfordrede direktoratet Rumænien til at stille et beløb svarende

til de pågældende tab til rådighed for det, og præciserede, at manglende betaling inden for den i samme skrivelse fastsatte frist ville medføre betaling af morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

- 61 Det fremgår af denne sammenfatning, at Kommissionen over for Rumænien ved den omtvistede skrivelse i det væsentlige gav udtryk for sin opfattelse for så vidt angår de retlige konsekvenser af de tab af egne indtægter, der var forårsaget i Tyskland, og de forpligtelser for Rumænien, der ifølge Kommissionen fulgte heraf. Henset til denne opfattelse opfordrede Kommissionen denne medlemsstat til at stille det pågældende beløb til rådighed.
- 62 Det skal imidlertid bemærkes, at hverken den blotte tilkendegivelse af en juridisk holdning eller den blotte opfordring til at stille det pågældende beløb til rådighed kan skabe retsvirkninger.
- 63 Den omstændighed alene, at den omtvistede skrivelse fastsætter en frist for tilrådighedsstillelsen af det nævnte beløb, mens den angiver, at en forsinkelse kan medføre morarenter, gør det i betragtning af skrivelsens samlede ordlyd ikke muligt at finde, at Kommissionen – i stedet for at give udtryk for sin holdning – havde til hensigt at vedtage en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger, eller følgelig gøre denne skrivelse til en anfægtelig retsakt.
- 64 Hvad for det andet angår sammenhængen skal det præciseres, at Kommissionen under retsmødet – uden at være blevet modsagt af Rumænien eller af de intervenerende medlemsstater på dette punkt – anførte, at afsendelsen af skrivelser som den omtvistede skrivelse udgør en udbredt praksis hos denne institution, som har til formål at indlede uformelle drøftelser vedrørende en medlemsstats overholdelse af EU-retten, der kan efterfølges af indledningen af den administrative fase af en traktatbrudsprocedure. Denne sammenhæng afspejles i den omtvistede skrivelse, der klart angiver grundene til, at Kommissionen var af den opfattelse, at Rumænien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten. Derudover fremgår det utvetydigt af den stævning, som sidstnævnte indgav til Retten, at medlemsstaten havde kendskab til denne sammenhæng, og at Kommissionens hensigt om at indlede uformelle kontakter var blevet forstået.
- 65 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at en begrundet udtalelse, henset til Kommissionens beføjelse til at indlede en traktatbrudsprocedure, ikke kan have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 29.9.1998, Kommissionen mod Tyskland, C-191/95, EU:C:1998:441, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Dette gælder så meget desto mere hvad angår skrivelser, der ligesom den omtvistede skrivelse kan analyseres som blotte uformelle åbningsskrivelser forud for åbningen af den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.
- 66 Hvad for de tredje angår Kommissionens beføjelser er parterne enige om, at denne institution under alle omstændigheder ikke har nogen kompetence til at vedtage bindende retsakter, hvorved den forpligter en medlemsstat til at stille beløb som de i nærværende sag omhandlede til rådighed. Selv hvis det nemlig på den ene side antages, at dette beløb, således som Rumænien har anført, ikke kan kvalificeres som »egne indtægter«, har Kommissionen over for Domstolen tilkendegivet, at der ikke kunne fastslås noget retsgrundlag for at vedtage en bindende retsakt. Såfremt det på den anden side antages, at det nævnte beløb skal kvalificeres som »egne indtægter«, bemærkes, at Kommissionens argumentation, hvorefter denne ikke har nogen beslutningsbeføjelse – hverken i henhold til afgørelse 2007/436 eller forordning nr. 1150/2000 – ikke er blevet modsagt af Rumænien.
- 67 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at den omtvistede skrivelse ikke udgør en »anfægtelig retsakt« som omhandlet i artikel 263 TEUF, uden at det er nødvendigt at realitetsbehandle spørgsmålet om, hvorvidt afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1150/2000 finder anvendelse, samt den retlige kvalificering af det krævede beløb.

- 68 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af Rumæniens argumenter om retten til effektiv domstolsbeskyttelse, situationen med juridisk usikkerhed og den finansielle risiko for medlemsstaten. Selv om betingelsen om bindende retsvirkninger skal fortolkes i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er sikret ved artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), er det nemlig tilstrækkeligt at bemærke, at denne rettighed ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser, således som det også fremgår af forklaringerne til denne artikel, hvilke forklaringer der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til ved fortolkningen af chartret (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis). Derfor kan fortolkningen af begrebet »anfægtelig retsakt« i lyset af nævnte artikel 47 ikke føre til, at der bortses fra den omhandlede betingelse, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Unionens retsinstanser er tillagt ved traktaten (jf. analogt dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 81, og kendelse af 14.5.2012, Sepracor Pharmaceuticals (Irland) mod Kommissionen, C-477/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:292, præmis 54).
- 69 Følgelig er den appellerede kendelses konklusion, for så vidt som den afviser det af Rumænien anlagte søgsmål fra realitetsbehandling, begrundet, således at det første og andet appelanbringende skal forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til argumenterne om de påståede selvmodsigende begrundelser indeholdt i den appellerede kendelses præmis 24, 25 og 29 samt spørgsmålet om, hvorvidt ordningen med tilrådighedsstillelse med forbehold finder anvendelse. Følgelig skal appellen forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

- 70 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 71 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rumænien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Rumænien har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.
- 72 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 73 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Slovakiske Republik bærer følgelig deres egne omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Rumænien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.

3) Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Slovakiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter

