



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

25 päivänä lokakuuta 2017*

Muutoksenhaku – Euroopan unionin omat varat – Päätös 2007/436/EY – Jäsenvaltion taloudellinen vastuu – Eräiden tuontitullien menettäminen – Velvoite maksaa Euroopan komissiolle menetystä vastaava määrä – Kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen – Euroopan komission kirje – Kannekelpoisen toimen käsite

Asiassa C-599/15 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 16.11.2015,

Romania, asiamiehinään R.-H. Radu, M. Chicu ja A. Wellman,

valittajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja T. Müller,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja K. Stranz, ja

Slovakian tasavalta, asiamiehenään B. Ricziová,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár ja Z. Malůšková,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (esittelevä tuomari) ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.3.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

kuultuaan julkisasiamiehen 8.6.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Romania vaatii valituksellaan kumottavaksi unionin yleisen tuomioistuimen 14.9.2015 antamaa määräystä Romania v. komissio (T-784/14, ei julkaistu, EU:T:2015:659; jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta Romanian kanteen, jolla se vaati kumottavaksi komission budjettipääosaston päätöstä, joka väitetysti sisältyy 19.9.2014 päivättyyn kirjeeseen BUDG/B/03MV D(2014) 3079038 (jäljempänä riidanalainen kirje).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Omia varoja koskeva säännöstö

- 2 Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 7.6.2007 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2007/436/EY, Euratom (EUVL 2007, L 163, s. 17) kumottiin 1.1.2007 lähtien Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 29.9.2000 tehty neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom (EYVL 2000, L 253, s. 42).
- 3 Päätöksen 2000/597 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja päätöksen 2007/436 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan unionin talousarvioon otettavia omia varoja ovat tulot, jotka kertyvät erityisesti ”yhteisestä tullitariffista ja muista tulleista kertyvistä maksuista, jotka [unionin] toimielimet ovat vahvistaneet tai vahvistavat muiden kuin jäsenvaltioiden kanssa käytävälle kaupalle” (jäljempänä omat varat).
- 4 Yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta 22.5.2000 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL 2000, L 130, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.1.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 105/2009 (EUVL 2009, L 36, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1150/2000), 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionille kuuluvaa maksua omista varoista pidetään todettuna, kun tullilainsäädännössä säädetty edellytykset maksun määrän merkitsemisestä kirjanpitoon ja sen tiedoksiannosta maksuvelvolliselle on täytetty.
- 5 Asetuksen N:o 1150/2000 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:
”Kunkin jäsenvaltion on hyvitettävä omat varat 10 artiklassa määriteltyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti tilille, joka on avattu tätä tarkoitusta varten komission nimissä kyseisen jäsenvaltion valtiovarainhallinnossa tai sen nimeämässä laitoksessa.”
- 6 Mainitun asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti varat tuloutetaan viimeistään sitä kuukautta, jona maksu on tämän asetuksen 2 artiklan mukaisesti todettu, seuraavan toisen kuukauden 19 päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä.
- 7 Asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklan 1 kohdan mukaan asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä viivästyskorkoa.

Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestys

- 8 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jos vastaaja pyytää unionin yleistä tuomioistuinta ratkaisemaan pääasian käsittelyä aloittamatta, onko kanne jätettävä tutkimatta toimivallan puuttumisen vuoksi tai muusta syystä, vastaajan on esitettävä hakemuksensa erillisellä asiakirjalla 81 artiklassa tarkoitettussa määräajassa.

--

7. Unionin yleinen tuomioistuin ratkaisee hakemuksen mahdollisimman nopeasti tai, jos se on erityisestä syystä aiheellista, lykkää sen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä. --

8. Jos unionin yleinen tuomioistuin hylkää hakemuksen tai lykkää sen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä, puheenjohtaja asettaa uudet määräajat asian käsittelyn jatkamiseksi.”

Asian tausta

- 9 Euroopan komission budjettipääosaston ”Omat varat ja varainhoidon arviointi” -osaston johtaja (jäljempänä johtaja) muistutti riidanalaisella kirjeellä, että Saksan viranomaiset olivat pyytäneet huhtikuussa 2010 komissiota ratkaisemaan yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL 1992, L 302) 239 artiklan mukaisesti, oliko tuontitullien peruuttaminen oikeutettua sellaiselle saksalaiselle yhtiölle, joka oli passituksesta vastaavana jättänyt vuosina 2006 ja 2007 useita ilmoituksia asiakkaidensa nimissä tavaroiden kuljetuksista ulkoisessa passituksessa toiseen jäsenvaltioon, jossa suoritettussa tutkimuksessa oli ilmennyt, ettei tavaroita ollut esitetty määrätullitoimipaikassa.
- 10 Johtaja totesi, että 5.1.2012 tekemällään päätöksellä C(2011) 9750 final (asia REM 03/2010) komissio oli todennut, että pyydetty tuontitullien peruuttaminen oli perusteltua. Komissio oli korostanut tästä, että passitustoimenpiteiden sääntöjenvastainen päättäminen merkitsi petostarkoituksessa toteutettuja toimia, jotka voitiin uskottavasti selittää ainoastaan sillä, että kyseisen jäsenvaltion tullitoimipaikan tullivirkamies oli aktiivisesti osallistunut sääntöjenvastaisuuteen, tai kyseisen tullitoimipaikan puutteellisella organisaatiolla, jonka ansiosta kolmas osapuoli on saanut pääsyn uuteen tietokoneistettuun passitusjärjestelmään (NCTS).
- 11 Johtaja totesi myös, että Saksan viranomaiset olivat samoista syistä myöntäneet tullien peruuttamisen toisessa asiassa.
- 12 Johtaja selitti riidanalaisessa kirjeessä, että komission virkamiehet katsoivat Romanian olevan taloudellisesti vastuussa, koska saksalaiseen tullitoimipaikkaan palautetuissa passitusta koskeissa asiakirjoissa oleva vahvistus tullimenettelyn päättymisestä oli estänyt saksalaisia viranomaisia kantamasta tai perimästä tullimaksuja, jotka ovat perinteisiä omia varoja. Johtaja täsmensi, että vaikka Romanian tehtävänä ei ollut kantaa tullimaksuja unionissa tapahtuvasta tuonnista, jäsenvaltio on kuitenkin taloudellisessa vastuussa omien varojen menettämisestä, jos kyseisen jäsenvaltion viranomaiset tai niiden edustajat tekivät virheitä tai toimivat petoksellisesti.
- 13 Johtaja korosti vielä, että Romanian viranomaiset eivät olleet voineet taata, että unionin tullisäännöksiä sovellettiin asianmukaisella tavalla. Tämän unionin oikeuden virheellisen soveltamisen seurauksena menetettiin perinteisiä omia varoja, koska Saksan viranomaiset eivät olleet voineet kantaa tullimaksuja ja asettaa niitä komission käytettäväksi. Johtaja päätteli tästä, että Romanian oli korvattava unionin talousarvioon näin aiheutunut menetys. Se viittasi tässä yhteydessä analogisesti 8.7.2010 annetun tuomion komissio v. Italia (C-334/08, EU:C:2010:414) 44 kohtaan.

- 14 Johtaja selitti, että Romanian mahdollinen kieltäytyminen näiden perinteisten omien varojen asettamisesta komission käytettäväksi loukkaisi jäsenvaltioiden ja unionin välisen vilpittömän yhteistyön periaatetta ja olisi omien varojen järjestelmän toiminnan vastaista.
- 15 Näin ollen se pyysi Romanian viranomaisia asettamaan komission käytettäväksi omia varoja bruttomäärältään 14 883,79 euroa, joista on vähennettävä keräämiskustannuksina 25 prosenttia, viimeistään sitä kuukautta, jona riidanalainen kirje on lähetetty, seuraavan toisen kuukauden 19. päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä. Johtaja lisäsi vielä, että maksun viivästyminen johtaisi asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklan mukaisten viivästyskorkeiden maksamiseen.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

- 16 Romania nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.11.2014 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaiseen kirjeeseen väitetysti sisältyvän päätöksen kumoamista.
- 17 Komissio teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13.3.2015 jättämälläan erillisellä asiakirjalla 2.5.1991 tehdyn unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan nojalla oikeudenkäyntiväitteen. Oikeudenkäyntiväite perustui siihen, ettei asiassa ollut olemassa toimea, josta kumoamiskanne olisi voitu nostaa.
- 18 Romania esitti huomautuksensa oikeudenkäyntiväitteestä.
- 19 Slovakian tasavalta ja Saksan liittotasavalta toimittivat 23.3. ja 10.4.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Romanian vaatimuksia.
- 20 Unionin yleinen tuomioistuin ratkaisi komission oikeudenkäyntiväitteen valituksenalaisella määräyksellä työjärjestyksensä 130 artiklan mukaisesti.
- 21 Arvioidakseen riidanalaisen kirjeen kannekelpoisuutta unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisen määräyksen 23–33 ja 35 kohdassa komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon omien varojen toteamisessa päätöksen 2007/436 ja asetuksen N:o 1150/2000 säännösten nojalla. Se katsoi valituksenalaisen määräyksen 37 kohdassa, että koska ei ole olemassa säännöstä, jolla komissio valtuutettaisiin toteuttamaan toimi, jolla jäsenvaltio veloitetaan asettamaan omia varoja käytettäväksi, riidanalaisella kirjeellä voidaan katsoa olevan ainoastaan informaatioarvoa ja se voidaan katsoa pelkäksi Romanian osoitetuksi kehotukseksi.
- 22 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi tästä valituksenalaisen määräyksen 38–40 kohdassa, että riidanalaisessa kirjeessä esitetyn kaltainen komission kanta ei sido kansallisia viranomaisia, ja saman määräyksen 41–43 kohdassa, ettei se – kuten ei myöskään jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa esitetty perusteltu lausunto – voi olla kannekelpoinen toimi.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Romanian väitteet. Se totesi valituksenalaisen määräyksen 50 ja 51 kohdassa erityisesti, että väitteet, jotka perustuivat siihen, että riidanalaisella kirjeellä ei ollut oikeusperustaa, olivat tehottomia sen johdosta, että mainitut väitteet kohdistuivat kyseisen kirjeen sisällön perusteltavuuteen. Saman määräyksen 52–56 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin vastasi myös väitteisiin, jotka perustuivat siihen oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen, jossa jäsenvaltio oli sille kuuluvien veloitteiden ja taloudellisen riskin osalta, sekä oikeuteen tuomioistuimen tarjoamaan tehokkaaseen oikeussuojaan ja vaaraan joutua maksamaan huomattavia viivästyskorkeja.

- 24 Näiden seikkojen valossa unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi komission oikeudenkäyntiväitteen ja jätti Romanian kanteen tutkimatta, koska se kohdistui toimeen, joka ei voinut olla kanteen kohteena, eikä lausunut Saksan liittotasavallan ja Slovakian tasavallan väliintulopyynnöistä.

Valitusasian asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

- 25 Romania vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin
- ottaa valituksen tutkittavaksi, kumoaa valituksenalaisen määräyksen kokonaisuudessaan ja ratkaisee kumoamiskanteen siten, että se otetaan tutkittavaksi ja että riidanalainen kirje kumotaan
 - toissijaisesti ottaa valituksen tutkittavaksi, kumoaa valituksenalaisen määräyksen kokonaisuudessaan ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ottaa kanteen tutkittavaksi ja kumoaa riidanalaisen kirjeen
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 26 Komissio vaatii vastauksessaan, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen
 - velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 27 Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta ja Slovakian tasavalta vaativat väliintulokirjelmässään pääpiirteissään, että unionin tuomioistuin hyväksyy valituksen.

Valituksen tarkastelu

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 28 Romania esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta.
- 29 Ensimmäisellä valitusperusteellaan se moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että tämä on rikkonut työjärjestyksensä 130 artiklan 7 ja 8 kohdan määräyksiä ratkaistessaan komission oikeudenkäyntiväitteen ilman asiakysymyksen tutkimista.
- 30 Romania väittää yhtäältä, että se oli pyytänyt oikeudenkäyntiväitteestä esittämässään huomautuksissa sen tutkimisen liittämistä pääasiaan. Unionin yleinen tuomioistuin, jolla on edellä mainittujen määräysten nojalla velvollisuus tutkia tällaisen yhdistämisen oikeuttavat erityiset syyt ja, mikäli tällaisia syytä on, liittää väite pääasiaan, ei ole Romanian mukaan käsiteltävässä asiassa perustellut ratkaisuaan olla liittämättä oikeudenkäyntiväitteen tutkimista pääasiaan.
- 31 Romania katsoo toisaalta, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin on kieltäytynyt liittämästä oikeudenkäyntiväitteen tutkimista pääasiaan, se on tosiasiaa valituksenalaisen määräyksen 29–51 kohdassa tehnyt pääasian piiriin kuuluvia arviointeja. Romanian mukaan unionin yleinen tuomioistuin on lausunut riidanalaisessa kirjeessä tarkoitetun taloudellisen velvoitteen luonteesta ja perusteesta käyttäen perustana virheellistä lähtökohtaa siitä, että asiaan sovelletaan perinteisiä omia varoja koskevaa säännöstöä. Romania on kuitenkin väittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, että riidanalaisella kirjeellä oli oikeusvaikutuksia nimenomaan siitä syystä, ettei unionin oikeudessa osoiteta jäsenvaltiolle taloudellista vastuuta muussa jäsenvaltiossa tapahtuneesta perinteisten omien varojen

menettamisestä. Unionin yleinen tuomioistuin on Romanian mukaan virheellisesti kieltäytynyt ottamasta huomioon näitä väitteitä hylätessään ne valituksenalaisen määräyksen 51 kohdassa tehottomina, koska ne koskivat mainitun kirjeen sisällön perusteltavuutta.

- 32 Romania toteaa vielä, että tällä menettelyllisellä sääntöjenvastaisuudella on loukattu sen etuja, sillä sen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on loukattu, koska kontradiktorista keskustelua ei käyty ja koska unionin yleisen tuomioistuimen arviointi perustuu useisiin oikeudellisiin virheisiin, jotka olisi voitu välttää järjestämällä asiakysymystä koskeva keskustelu.
- 33 Toisella valitusperusteellaan Romania väittää, että arvioinnissa vaaditun summan luonteesta ja riidanalaisen kirjeen kohteena olevista velvoitteista on oikeudellinen virhe, koska unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti luokitellut kyseisen määrän ”perinteiseksi omiksi varoiksi” ja soveltanut siihen liittyvää säännöstöä ja oikeuskäytäntöä. Tämä säännöstö koskee Romanian mukaan kuitenkin yksinomaan jäsenvaltion tulliviranomaisten välitöntä taloudellista vastuuta. Se ei sen sijaan koske käsiteltävässä asiassa esillä olevaa tilannetta, jossa on kyse sellaisen toisen jäsenvaltion mahdollisesta taloudellisesta vastuusta, jolla ei koskaan ole ollut velvoitetta arvioida ja kantaa kyseessä olevia tullimaksuja. Mainitulla kirjeellä asetetaan täten Romanian uusi velvoite, joka ei perustu unionin oikeuteen. Romanian mukaan unionin yleinen tuomioistuin on viittaamalla yksinomaan perinteisiä omia varoja koskevaan säännöstöön ja oikeuskäytäntöön tehnyt oikeudellisen virheen, jättänyt huomiotta käsiteltävän asian erityisolosuhteet ja jättänyt vastaamatta edellä mainitun velvoitteen uuteen luonteeseen perustuviin väitteisiin.
- 34 Tämä oikeudellinen virhe on Romanian mukaan vaikuttanut unionin yleisen tuomioistuimen arviointiin, jonka se on tehnyt sekä komission toimivallasta että riidanalaisen kirjeen luonteesta suhteessa perinteisiä omia varoja koskevaan säännöstöön. Unionin yleinen tuomioistuin ei lisäksi ole noudattanut kumoamiskanteita koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä sikäli kuin se on jättänyt lausumatta riidanalaisen kirjeen sisällöstä ja sen antamista ympäröivistä olosuhteista ja käyttänyt perustanaan yksinomaan arviointia komission toimivallasta. Romanian mukaan unionin yleinen tuomioistuin on näin toimiessaan loukannut tuomioistuimen tarjoaman tehokkaan oikeussuojan periaatetta.
- 35 Toissijaisesti Romania vetoaa yhtäältä ristiriitaan valituksenalaisen määräyksen perusteluissa, koska unionin yleinen tuomioistuin on määräyksen 29 kohdassa myöntänyt, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa niiden osoittaessa perinteisten omien varojen menettämisen ja tällaisten varojen maksamista koskevan velvoitteen olemassaolon, kun taas saman määräyksen 24 ja 25 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on todettava nämä varat heti, kun päätöksessä 2007/436 ja asetuksessa N:o 1150/2000 säädetyt edellytykset täyttyvät.
- 36 Toisaalta se väittää, että ehdollista käytettäväksi asettamista koskevaa järjestelmää ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa. Se on tosiaankin luotu perinteisten omien varojen yhteydessä. Romanian mukaan järjestelmä kuitenkin edellyttää sellaisen velvoitteen olemassaoloa, josta jäsenvaltion viranomaiset voidaan vapauttaa, ja se koskee vain tilanteita, joissa erimielisyys koskee velan, johon vedotaan, perusteita. Romania vetoaa tässä yhteydessä jäsenvaltiolla olevaan vaaraan siitä, että se voi joutua maksamaan viivästyskorkoa, jos maksu laiminlyödään, ja korostaa vaaraa siitä, että ehdollinen maksu tulee lopulliseksi tilanteessa, jossa oikeusriidan asiakysymystä ei ratkaista kumoamiskanteen yhteydessä tai jossa komissio ei nosta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta.
- 37 Komissio kiistää kaikkien näiden väitteiden perusteltavuuden.
- 38 Vastauksena Romanian esittämään ensimmäiseen valitusperusteeseen komissio väittää, että kun otetaan huomioon riidanalaisen kirjeen – jolla Romanian katsottiin olevan taloudellisessa vastuussa perinteisten omien varojen menettämistä – sisältö, unionin yleinen tuomioistuin on asianmukaisesti tutkinut komission toimivallan perinteisiä omia varoja koskevan säännöstön valossa. Unionin yleinen

tuomioistuimien on tutkinut mainitun kirjeen sisällön ja asiaan liittyvän lainsäädäntökehyksen ainoastaan suhteessa kanteen tutkittavaksi ottamiseen tutkimatta asian asiakysymystä. Tämän kirjeen – jossa komissio ainoastaan mainitsi eräitä tosiseikkoja ja esitti näkemyksensä näistä tosiseikoista aiheutuvista seurauksista omien varojen suhteen sekä pyysi Romanian viranomaisia asettamaan komission käytettäväksi tietyn summan – sisällön ja komissiolla olevan toimivallan perusteella ei komission mukaan voida todeta, että kyseisestä kirjeestä aiheutuu sitovia oikeusvaikutuksia. Toisin kuin Romania väittää, komissio katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole ”luokitellut Romanianle [riidanalaisella kirjeellä] asetettujen velvoitteiden luonnetta”, koska se on selvästi todennut, että mainittu kirje oli pelkästään kyseiselle jäsenvaltiolle osoitettu kehoitus, eikä sillä ollut tarkoitus aikaansaada oikeusvaikutuksia.

- 39 Vastauksena toiseen valitusperusteeseen komissio huomauttaa, että kun otetaan huomioon se, ettei komissiolla ole toimivaltaa perinteisten omien varojen alalla, unionin yleinen tuomioistuin on arvioituaan sekä riidanalaisen kirjeen sisällön että sitä ympäröivät olosuhteet, asianmukaisesti katsonut, ettei mainittu kirje kuulunut kannekelpoisten toimien joukkoon. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole määritellyt perinteisinä omina varoina maksettavaa määrää eikä velvoitteita, joita Romanianle on riidanalaisella kirjeellä asetettu, eikä tutkinut kysymystä siitä, oliko kyseisen jäsenvaltion pitänyt asettaa kyseessä oleva määrä käytettäväksi, eikä täten tutkinut asian asiakysymystä.
- 40 Se, ettei komissiolla ollut toimivaltaa tehdä sitovia päätöksiä omien varojen alalla, vahvistetaan komission mukaan myös sillä, että neuvosto on hylännyt asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan muutosehdotuksen, jolla komissiolle olisi annettu toimivalta tutkia asia ja tehdä asianmukaisesti perusteltu päätös, jos todettujen tullien määrä oli yli 50 000 euroa.
- 41 Komissio toteaa vielä, että vaikka oletettaisiin – miten asia ei kuitenkaan ole –, että riidanalainen kirje ei koske omien varojen käytettäväksi asettamista, sillä ei olisi sitovia oikeusvaikutuksia, koska tähän ei ole oikeusperustaa.
- 42 Komissio katsoo valituksenalaisen määräyksen 29 kohdasta, että mainittu kohta on ymmärrettävä unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen määräyksen 24–28 kohdassa mainitseman vakiintuneen oikeuskäytännön valossa siten, että se merkitsee, että asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioilla on oikeus todeta, että eräitä todettujen tullien määriä ei voida periä. Mainitun asetuksen 17 artiklassa säädetään komission mukaan tietojenvaihtojärjestelmästä jäsenvaltioiden ja komission välillä siinä tilanteessa, että omia varoja ei voida periä. Komissio katsoo, että vaikkakin se voi esittää jäsenvaltioille huomautuksia, sillä ei ole mitään toimivaltaa tehdä sitovia toimia, joilla todetaan maksettavana olevien omien varojen määrä, ja täsmentää vielä, että jos komission ja jäsenvaltion välillä on erimielisyyttä, unionin tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista tätä koskeva kysymys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä.
- 43 Tuomioistuimen tarjoamasta tehokkaasta oikeussuojasta, kyseisen jäsenvaltion vaarasta joutua maksamaan viivästyskorkoa ja ehdollisesta maksusta komissio katsoo, että valituksenalaisen määräyksen 54–56 kohdassa ei ole mitään oikeudellisia virheitä. Se toteaa erityisesti, että mahdollisuudella käyttää ehdollista maksua voidaan poistaa vaara siitä, että jäsenvaltio joutuu maksamaan viivästyskorkoa, ja että jäsenvaltioilla on mahdollisuus saada takaisin ehdollisena maksuna käytettäväksi asetetut varat asetuksen N:o 1150/2000 2 artiklan 4 kohdan ja 8 artiklan nojalla sekä että ehdollista maksua ei ole tarkoitettu takaamaan oikeutta tuomioistuimen tarjoamaan tehokkaaseen oikeussuojaan. Viivästyskorkojen syntymistä koskeva vaara liittyy lisäksi omien varojen käytettäväksi asettamista koskevan velvoitteen laiminlyöntiin eikä riidanalaisessa kirjeessä olevaan tätä koskevaan kehoitukseen. Velvollisuus maksaa viivästyskorkoa seuraa komission mukaan suoraan asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklasta.
- 44 Tšekkin tasavalta, Saksan liittotasavalta ja Slovakian tasavalta katsovat, että toinen valitusperuste on hyväksyttävä. Mainitut jäsenvaltiot eivät ole esittäneet väitteitä Romanian ensimmäisestä valitusperusteesta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 45 Näillä kahdella valitusperusteella, jotka on syytä tutkia yhdessä, Romania moittii unionin yleistä tuomioistuinta pääpiirteissään siitä, että tämä on arvioinut riidanalaisen kirjeen kannekelpoisuutta yksinomaan sen arviointiperusteiden valossa, joka koskee komissiolla päätöksen 2007/436 ja asetuksen N:o 1150/2000 nojalla olevaa toimivaltaa, vaikka mainittua päätöstä ja asetusta ei sovellettu asiassa, ja ettei tämä ole tutkinut komission oikeudenkäyntiväitettä yhdessä pääasian kanssa.
- 46 Ensimmäiseksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen on arvioitava, oikeuttaako hyvä oikeudenhoito sen, että oikeudenkäyntiväite tutkitaan välittömästi, vai tutkitaanko se pääasian kanssa (ks. vastaavasti määräys 27.2.1991, Bocos Viciano v. komissio, C-126/90 P, EU:C:1991:83, 6 kohta). Yhdistämistä pääasiaan ei vaadita, jos oikeudenkäyntiväitteen arviointi ei riipu arvioinnista, joka on tehtävä kantajan esittämistä asiakysymystä koskevista perusteista (tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 95 kohta).
- 47 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee toiseksi, että SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja ”kannekelpoisia toimia” ovat muodostaan riippumatta kaikki unionin toimielinten toteuttamat toimenpiteet, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia (tuomio 13.2.2014, Unkari v. komissio, C-31/13 P, EU:C:2014:70, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia, on tarkasteltava toimen sisältöä (tuomio 22.6.2000, Alankomaat v. komissio, C-147/96, EU:C:2000:335, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näitä oikeusvaikutuksia on arvioitava objektiivisten arviointiperusteiden, kuten toimen sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan tarvittaessa toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta (tuomio 13.2.2014, Unkari v. komissio, C-31/13 P, EU:C:2014:70, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisessa määräyksessä ratkaissut komission oikeudenkäyntiväitteen käsittelemättä pääasiaa. Kuten tämän tuomion 21 ja 22 kohdassa todetaan, unionin yleinen tuomioistuin tutki ensin komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakautumisen omien varojen toteamisessa päätöksen 2007/436 ja asetuksen N:o 1150/2000 nojalla ja katsoi sitten saman määräyksen 37 kohdassa, että koska ei ole olemassa säännöstä, jolla komissio valtuutettaisiin toteuttamaan toimi, jolla jäsenvaltio velvoitetaan asettamaan omia varoja käytettäväksi, riidanalaisella kirjeellä voidaan katsoa olevan ainoastaan informaatioarvoa ja se voidaan katsoa pelkäksi Romanianle osoitetuksi kehotukseksi.
- 50 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi tästä, että riidanalaisessa kirjeessä esitetyn kaltainen komission kanta ei sido kansallisia viranomaisia ja ettei se – kuten ei myöskään jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa esitetty perusteltu lausunto – voi olla kannekelpoinen toimi.
- 51 Ensinnäkin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on kiistatta perustanut arviointinsa riidanalaisen kirjeen kannekelpoisuudesta tutkintaan toimivallasta, jota komissiolla on päätöksen 2007/436 ja asetuksen N:o 1150/2000 säännösten nojalla. Näin toimiessaan unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan – toisin kuin Romania väittää – ole arvioinut vaadittujen varojen luonnetta eikä ole luokitellut niitä omiksi varoiksi.
- 52 Unionin yleinen tuomioistuin on itse asiassa valituksenalaisessa määräyksessä tyytynyt vain selittämään abstraktisti ne velvoitteet ja toimivaltuudet, joita jäsenvaltioilla ja komissiolla on unionin omien varojen alalla. Koska – kuten valituksenalaisen määräyksen 1–7 kohdasta ilmenee – komissio oli laatinut riidanalaisen kirjeen kyseisellä alalla, unionin yleinen tuomioistuin saattoi oikeudellista virhettä tekemättä arvioida näitä velvoitteita ja toimivaltuuksia omia varoja koskevaan säännöstyöhön nähden

yksinomaisena tarkoituksenaan tutkia mainitun kirjeen kannekelpoisuutta ja ottamatta kantaa pääasiaan liittyvään kysymykseen mainitun säännösten soveltuvuudesta käsiteltävän asian olosuhteisiin ja kyseessä olevan määrän luokittelemisesta.

- 53 Seuraavaksi on katsottava, että näissä olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin saattoi niin ikään asianmukaisesti liittämättä komission oikeudenkäyntiväitteen tutkimista pääasian yhteyteen hylätä valituksenalaisen määräyksen 51 kohdassa tehottomina väitteet, jotka Romania oli esittänyt ja jotka perustuivat riidanalaisen kirjeen sisällön perusteltavuuteen.
- 54 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 60–67 kohdassa olevat arvioinnit ja erityisesti tilanne, jossa riidanalainen kirje laadittiin, mainitut Romanian väitteet, joilla pyrittiin osoittamaan, että mainitulla kirjeellä asetettiin kyseiselle jäsenvaltiolle uusi velvoite, josta ei säädetty omia varoja koskevassa säännöksessä, on hylättävä tehottomina.
- 55 Sen sijaan on huomautettava, kuten Romania paikkansa pitävästi väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tyytynyt tutkimaan toimen tekijän toimivallan arvioimatta riidanalaisen kirjeen sisältöä, mikä on vastoin tämän tuomion 48 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä esitettyjä vaatimuksia.
- 56 Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen tehnyt oikeudellisen virheen.
- 57 On kuitenkin muistutettava, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun perustelut ovat unionin oikeuden vastaiset, mutta sen lopputulos on asianmukainen muilla oikeudellisilla perusteilla, tällainen virhe ei voi johtaa kyseisen ratkaisun kumoamiseen, ja perustelut on korvattava uusilla perusteluilla (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 150 kohta ja tuomio 5.3.2015, komissio ym. v. Versalis ym., C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Tilanne on näin käsiteltävässä asiassa.
- 59 Tämän tuomion 47 ja 48 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa riidanalaisen kirjeen sisällön tarkastelusta – kun huomioon otetaan kirjeen laatimisen olosuhteet ja komission toimivalta – nimittäin ilmenee, ettei sitä voida pitää ”kannekelpoisena toimena”.
- 60 Mainitun kirjeen sisällöstä on ensinnäkin todettava, että muistutettuaan käsiteltävän asian tosiseikoista johtaja esitti kirjeessä osastonsa näkemyksen, jonka mukaan Romaniaa oli pidettävä vastuussa Saksassa aiheutuneista omien varojen menetyksistä. Johtaja katsoi, että Romanian oli korvattava nämä menetykset ja että, mikäli se kieltäytyy asettamasta kyseistä määrää käytettäväksi, se loukkaa vilpittömän yhteistyön periaatetta ja vaarantaa omien varojen järjestelmän asianmukaisen toiminnan. Näiden seikkojen valossa johtaja pyysi Romaniaa asettamaan käytettäväkseen kyseessä olevia menetyksiä vastaavan määrän ja täsmensi, että jos maksua ei suoriteta samaisessa kirjeessä asetetussa määräajassa, tämä johtaa viivästyskorkojen maksamiseen asetuksen N:o 1150/2000 11 artiklan mukaisesti.
- 61 Tästä muistutuksesta ilmenee, että komissio on riidanalaisella kirjeellä pääasiallisesti esittänyt Romanian näkemyksensä Saksassa aiheutuneiden omien varojen menettämisen oikeudellisista seurauksista ja velvoitteista, joita siitä sen mukaan aiheutuu Romanian. Tämän näkemyksen valossa se on pyytänyt kyseistä jäsenvaltiota asettamaan käytettäväksi puheena olevan summan.
- 62 On katsottava, että pelkän oikeudellisen lausunnon esittäminen samoin kuin pelkkä pyyntö kyseessä olevan summan käytettäväksi asettamisesta eivät voi olla sen luonteisia seikkoja, että niistä aiheutuu oikeusvaikutuksia.

- 63 Pelkästään sen seikan johdosta, että riidanalaisessa kirjeessä asetetaan määräaika mainitun summan käytettäväksi asettamiseksi ja mainitaan, että viivästys voi johtaa viivästyskorkojen maksamiseen, ei voida – kun otetaan huomioon kyseisen kirjeen sisältö kokonaisuudessaan – päätellä, että komission tarkoituksena olisi ollut lausunnon esittämisen sijasta toteuttaa toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, eikä täten johtaa tälle kirjeelle kannekelpoisen toimen luonnetta.
- 64 Kirjettä ympäröivistä olosuhteista on toiseksi täsmennettävä, että komissio on – ilman, että Romania tai väliintulijoina olevat jäsenvaltiot ovat sitä kiistäneet – istunnossa huomauttanut, että riidanalaisen kirjeen kaltaisten kirjeiden lähettäminen oli kyseisen toimielimen käyttämä yleinen menettelytapa, jolla pyrittiin aloittamaan epäviralliset keskustelut siitä, oliko jäsenvaltio noudattanut unionin oikeutta, ja tämän jälkeen voitiin aloittaa jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe. Nämä olosuhteet heijastuvat riidanalaisesta kirjeestä, jossa esitetään selvästi ne syyt, joiden johdosta komissio katsoo, että Romania saattoi olla tilanteessa, jossa se oli jättänyt noudattamatta unionin oikeutta. Romanian unionin yleiseen tuomioistuimeen jättämästä kannekirjelmästä ilmenee lisäksi täysin selvästi, että se oli tietoinen näistä olosuhteista ja että se oli hyvin ymmärtänyt komission aikomuksen ryhtyä epävirallisiin yhteydenottoihin.
- 65 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun otetaan huomioon komission harkintavalta aloittaa jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, perustellulla lausunnolla ei voi olla sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 29.9.1998, komissio v. Saksa, C-191/95, EU:C:1998:441, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tilanne on näin sitä suuremmalla syyllä sellaisten kirjeiden osalta, joita riidanalaisen kirjeen tavoin voidaan pitää pelkästään epävirallisina yhteydenottoina ennen jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aloittamista.
- 66 Komission toimivallasta on kolmanneksi todettava, että osapuolten kesken on riidatonta, että kyseisellä toimielimellä ei missään tapauksessa ole mitään toimivaltaa toteuttaa sitovia toimia, joilla määrätään jäsenvaltio asettamaan käytettäväksi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen määrä. Vaikka yhtäältä oletettaisiin, että kyseistä määrää ei – kuten Romania väittää – luokitella omiksi varoiksi, komissio on todennut unionin tuomioistuimessa, ettei sitovan toimen toteuttamiseksi voida määrittää mitään oikeusperustaa. Vaikka toisaalta oletettaisiin, että mainittu määrä on luokiteltava omiksi varoiksi, on huomattava, että Romania ei ole kiistänyt komission väitteitä, joiden mukaan komissiolle ei ole myönnetty mitään päätöksentekovaltaa päätöksessä 2007/436 eikä asetuksessa N:o 1150/2000.
- 67 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että riidanalainen kirje ei ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu ”kannekelpoinen toimi”, eikä asiassa ole tarpeen ratkaista asiakysymystä, joka koskee päätöksen 2007/436 ja asetuksen N:o 1150/2000 sovellettavuutta ja vaaditun määrän oikeudellista luokittelua.
- 68 Tätä johtopäätöstä ei voida kyseenalaistaa Romanian väitteillä, jotka perustuvat oikeuteen tuomioistuimen tarjoamaan tehokkaaseen oikeussuojaan, oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen ja jäsenvaltiolle aiheutuvaan taloudelliseen riskiin. Vaikka sitovia oikeusvaikutuksia koskevaa edellytystä on tulkittava tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden – sellaisena kuin se taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa – valossa on riittävää muistuttaa, että tuon oikeuden tarkoituksena ei ole muuttaa perussopimuksissa määrättyä tuomioistuinvalvontaa koskevaa järjestelmää eikä etenäkään niitä sääntöjä, jotka koskevat unionin tuomioistuimissa suoraan nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, kuten myös ilmenee kyseiseen 47 artiklaan liittyvistä selityksistä, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjaa tulkittaessa (tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen kannekelpoisen toimen käsitteen tulkinta mainitun 47 artiklan valossa ei voi johtaa kyseisen edellytyksen sivuuttamiseen ilman, että ylitettäisiin unionin

tuomioistuimille perussopimuksella myönnetty toimivalta (ks. analogisesti tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 81 kohta ja määräys 14.5.2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. komissio, C-477/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:292, 54 kohta).

- 69 Näin ollen valituksenalaisen määräyksen määräysosa, siltä osin kuin siinä jätetään Romanian nostama kanne tutkimatta, on perusteltu, ja täten ensimmäinen ja toinen valitusperuste on hylättävä ilman, että on tarpeen arvioida väitteitä, jotka liittyvät valituksenalaisen määräyksen 24 ja 25 sekä 29 kohdan sisältämien perusteluiden väitettyyn ristiriitaan ja ehdollista käytettäväksi asettamista koskevan järjestelmän sovellettavuuteen. Valitus on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 70 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 71 Koska komissio on vaatinut Romanian velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Romania on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.
- 72 Työjärjestyksen 140 artiklan, jota sovelletaan kyseisen työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla myös valituksen käsittelyyn, 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 73 Näin ollen Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta ja Slovakian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Valitus hylätään.**
- 2) Romania vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta ja Slovakian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset