



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

25. listopada 2017.*

„Žalba – Vlastita sredstva Europske unije – Odluka 2007/436/EZ – Financijska odgovornost država članica – Gubitak određenih uvoznih carina – Obveza plaćanja Europskoj komisiji iznosa koji odgovara gubitku – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Dopis Europske komisije – Pojam „akt koji se može pobijati”

U predmetu C-599/15 P

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 16. studenoga 2015.,

Rumunjska, koju zastupaju R.-H. Radu, M. Chicu i A. Wellman, u svojstvu agenata,

žalitelj,

koju podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, J. Vlácil i T. Müller, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze i K. Stranz, u svojstvu agenata,

Slovačka Republika, koju zastupa B. Ricziová, u svojstvu agenta,

intervenijenti u žalbi,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju G.-D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár i Z. Malůšková, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (izvjestiteljica) i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. ožujka 2017.,

* Jezik postupka: rumunjski

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. lipnja 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Slovačka Republika zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 14. rujna 2015., Rumunjska/Komisija (T-784/14, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2015:659), kojim je on kao nedopuštene odbacio njezinu tužbu za poništenje odluka Glavne uprave Europske komisije za proračun navodno sadržanih u dopisu BUDG/B/03MV D(2014) 3079038 od 19. rujna 2014. (u daljnjem tekstu: sporni dopis).

Pravni okvir

Propisi koji se odnose na vlastita sredstva

- 2 Odluka Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL 2007., L 163, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 141.) s učinkom od 1. siječnja 2007. stavlja izvan snage Odluku Vijeća 2000/597/EZ, Euratom od 29. rujna 2000. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL 2000., L 253, str. 42.).
- 3 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2000/597 i člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Odluke 2007/436, vlastita sredstva koja se unose u opći proračun Unije čine, među ostalim, „carine Zajedničke carinske tarife i ostala davanja koja utvrde ili trebaju utvrditi institucije [Unije] u pogledu trgovanja s državama nečlanicama” (u daljnjem tekstu: vlastita sredstva).
- 4 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke 2007/436 (SL 2000., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 12.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 105/2009 od 26. siječnja 2009. (SL 2009., L 36, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 39.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 1150/2000), pravo Unije na vlastita sredstva utvrđuje se čim su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima o knjiženju prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika.
- 5 Članak 9. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 1150/2000 propisuje:

„U skladu s postupkom iz članka 10. svaka država članica odobrava iznos vlastitih sredstava na račun otvoren na ime Komisije pri državnoj riznici, odnosno pri drugom tijelu koje je imenovala.”
- 6 Prema članku 10. stavku 1. te uredbe, nakon odbitka troškova ubiranja knjiženje vlastitih sredstava izvršava se najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno u skladu s člankom 2. te uredbe.
- 7 U skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 1150/2000, predmetnoj se državi članici na svako kašnjenje u knjiženju na račun iz članka 9. stavka 1. te uredbe obračunava zatezna kamata.

Poslovnik Općeg suda

8 U skladu s člankom 130. Poslovnika Općeg suda:

„1. Ako tuženik zatraži da Opći sud odluči o nedopuštenosti ili nenadležnosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu, on takav zahtjev podnosi zasebnim aktom u roku iz članka 81.

[...]

7. Opći sud u najkraćem mogućem roku odlučuje o zahtjevu ili, ako to opravdavaju posebne okolnosti, odgađa svoju odluku do odluke o meritumu. [...]

8. Ako Opći sud odbije zahtjev ili odluku o istome odgodi do odluke o meritumu, predsjednik određuje nove rokove za nastavak postupka.”

Okolnosti spora

- 9 Spornim dopisom direktor Uprave „Vlastita sredstva i financijsko programiranje” Glavne uprave Europske komisije za proračun (u daljnjem tekstu: direktor) podsjetio je na to da su u travnju 2010. njemačka tijela zatražila od Komisije da na temelju članka 239. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.) odluči je li otpust uvoznih carina bio osnovan u pogledu jednog njemačkog društva koje je kao glavni obveznik podnijelo nekoliko prijava u ime svojih klijenata za prijevoz robe tijekom 2006. i 2007. u sustavu vanjskog provoza s odredištem u drugoj državi članici u kojoj je istragom otkriveno da roba nije bila predočena odredišnom carinskom uredu.
- 10 Direktor je podsjetio na to da je Odlukom C (2011) 9750 *final* od 5. siječnja 2012. (spis REM 03/2010) Komisija utvrdila osnovanost otpusta uvoznih carina. U tom smislu Komisija je naglasila da nepravilno zaključenje operacija provoza ulazi u prijevarno postupanje koje se može razumno objasniti samo aktivnim sudjelovanjem službenika odredišnog carinskog ureda odnosno države članice ili lošom organizacijom tog ureda koji je trećoj osobi omogućio pristup Novom kompjuteriziranom provoznom sustavu (NCTS).
- 11 Direktor je također u biti naveo da su njemačka tijela zbog istih razloga odobrila otpust carine u drugom predmetu.
- 12 U spornom dopisu direktor je objasnio da se prema mišljenju Komisijinih službi Rumunjska smatrala financijski odgovornom jer je potvrda carinjenja na dokumentima za provoz koji su vraćeni u polazni njemački ured spriječila njemačka tijela da uberu ili izvrše povrat carina, koje su tradicionalna vlastita sredstva. On je pojasnio da iako Rumunjska nije bila zadužena za ubiranje carina za uvoz u Uniju, određena država članica ipak je financijski odgovorna za gubitak vlastitih sredstava ako su njezina tijela ili njezini predstavnici počinili pogreške ili postupali prijevarno.
- 13 Direktor je potom istaknuo da rumunjska tijela nisu mogla zajamčiti da su carinske odredbe Unije pravilno primijenjene. Rezultat te loše primjene prava Unije jest gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava jer njemačka tijela nisu mogla ubrati carine i dati ih na raspolaganje Komisiji. Direktor je iz toga zaključio da Rumunjska mora nadoknaditi tako uzrokovani gubitak proračunu Unije. U tom smislu pozvao se, prema analogiji, na točku 44. presude od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414).
- 14 Direktor je u biti objasnio da je eventualno odbijanje Rumunjske davanja na raspolaganje tih tradicionalnih vlastitih sredstava u suprotnosti s načelom lojalne suradnje među državama članicama i unutar Unije i prepreka dobrom funkcioniranju sustava vlastitih sredstava.

- 15 Stoga je od rumunjskih tijela zatražio da Komisiji stave na raspolaganje bruto iznos vlastitih sredstava od 14 883,79 eura, od kojega valja odbiti 25 % na ime troškova ubiranja, najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana mjeseca koji slijedi nakon mjeseca slanja spornog dopisa. Dodao je da će svako kašnjenje dovesti do plaćanja kamata u skladu s člankom 11. Uredbe br. 1150/2000.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

- 16 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 28. studenoga 2014. Rumunjska je pokrenula postupak za poništenje odluke navodno sadržane u spornom dopisu.
- 17 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 13. ožujka 2015. istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. Taj se prigovor temeljio na nepostojanju akta koji se može pobijati tužbom za poništenje.
- 18 Rumunjska je podnijela očitovanja na taj prigovor nedopuštenosti.
- 19 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 23. ožujka i 10. travnja 2015. Slovačka Republika i Savezna Republika Njemačka zatražile su intervenciju u potporu zahtjevu Rumunjske.
- 20 Pobijanim rješenjem Opći sud odlučivao je o Komisijinom prigovoru nedopuštenosti na temelju članka 130. svojeg Poslovnika.
- 21 Kako bi ocijenio mogućnost pobijanja spornog dopisa, Opći sud je u točkama 23. do 33. i 35. pobijanog rješenja razmotrio podjelu ovlasti između Komisije i država članica u području utvrđivanja vlastitih sredstava na temelju odredaba Odluke 2007/436 i Uredbe br. 1150/2000. U točki 37. pobijanog rješenja zaključio je da u nedostatku odredbe koja Komisiju ovlašćuje na donošenje akta kojim bi državu članicu obvezala da na raspolaganje stavi vlastita sredstva sporni dopis ima informativni značaj i samo je poziv upućen Rumunjskoj.
- 22 U tom je smislu Opći sud u točkama 38. do 40. pobijanog rješenja pojasnio da Komisijino mišljenje, kako je sadržano u tom dopisu, ne obvezuje nacionalna tijela, a u točkama 41. do 43. pobijanog rješenja da ono ne može, kao ni obrazloženo mišljenje izdano u okviru pretdsudskog postupka zbog povrede obveze, biti akt koji se može pobijati.
- 23 Naposljetku, Opći sud odbio je argumente Rumunjske. Konkretno, u točkama 50. i 51. pobijanog rješenja odbio je kao bespredmetne argumente koji su se temeljili na tome da sporni dopis nije pravno osnovan jer su se ti argumenti odnosili na osnovanost sadržaja tog dopisa. U točkama 52. do 56. tog rješenja Opći sud usto je odgovorio na argumente koji su se temeljili na situaciji pravne nesigurnosti u kojoj se nalazila država članica glede svojih obveza i financijskog rizika, na djelotvornoj sudskoj zaštiti i na riziku plaćanja znatnih zateznih kamata.
- 24 S obzirom na te elemente, Opći sud prihvatio je Komisijin prigovor nedopuštenosti i odbio tužbu Rumunjske kao nedopuštenu jer je bila usmjerena protiv akta koji se nije mogao pobijati tužbom, bez odlučivanja o zahtjevima za intervenciju Savezne Republike Njemačke i Slovačke Republike.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

- 25 Svojom žalbom Rumunjska od Suda zahtijeva da:
- proglasi žalbu dopuštenom, u cijelosti ukine pobijano rješenje te donese odluku o proglašenju tužbe za poništenje dopuštenom i o poništenju spornog dopisa;

- podredno, proglasi žalbu dopuštenom, u cijelosti ukine pobijano rješenje i vrati predmet Općem sudu kako bi taj sud proglasio tužbu dopuštenom i poništio sporni dopis, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 26 U svojem odgovoru na žalbu Komisija od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu i
 - naloži Rumunjskoj snošenje troškova.
- 27 U svojim intervencijskim podnescima Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Slovačka Republika u biti zahtijevaju da Sud prihvati žalbe.

O žalbi

Argumentacija stranaka

- 28 Rumunjska u prilog svojoj žalbi ističe dva žalbena razloga.
- 29 Svojim prvim žalbenim razlogom Rumunjska prigovara Općem sudu da je povrijedio odredbe članka 130. stavaka 7. i 8. svojeg Poslovnika odlučivši o Komisijinu prigovoru nedopuštenosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu.
- 30 S jedne strane, Rumunjska navodi da je u svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti zahtijevala da se taj prigovor ispita zajedno s meritumom. Međutim, Opći sud, koji je na temelju navedenih odredaba dužan ispitati opravdavaju li posebne okolnosti takvo zajedničko ispitivanje te ga, ako jest, provesti, propustio je u ovom slučaju obrazložiti svoju odluku da neće zajednički ispitati prigovor nedopuštenosti i meritum.
- 31 S druge strane, Rumunjska smatra da je Opći sud, iako je odbio zajednički ispitati prigovor nedopuštenosti i meritum, u stvarnosti u točkama 29. do 51. pobijanog rješenja proveo ocjenu o meritumu. On je, naime, donio odluku o prirodi i temelju obveze plaćanja iz spornog dopisa, polazeći od pogrešne pretpostavke da se primjenjivao propis o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Rumunjska je pred Općim sudom tvrdila da je sporni dopis proizvodio pravne učinke upravo zbog toga što pravo Unije ne pripisuje financijsku odgovornost državi članici za gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava pretrpljen u drugoj državi članici. Opći je sud pogrešno odbio uzeti u obzir te argumente odbivši ih u točki 51. pobijanog rješenja kao bespredmetne jer su se odnosili na osnovanost sadržaja tog dopisa.
- 32 Rumunjska je dodala da ta nepravilnost ugrožava njezine interese jer je zbog izostanka kontradiktorne rasprave povrijeđeno njezino pravo na pošteno suđenje i jer je ocjena Općeg suda utemeljena na nekoliko pogrešaka koje se tiču prava, koje su se mogle izbjeći organiziranjem rasprave o meritumu.
- 33 Svojim drugim žalbenim razlogom Rumunjska u biti tvrdi da analiza naravi zahtijevanog iznosa i obveza koje su predmet spornog dopisa sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je Opći sud pogrešno kvalificirao taj iznos kao „tradicionalna vlastita sredstva” i primijenio propis i sudsku praksu koji se na njih odnose. Naime, taj se propis odnosi isključivo na izravnu financijsku odgovornost carinskih tijela države članice. S druge strane, on se ne odnosi na slučaj, kao što je to u ovom predmetu, moguće financijske odgovornosti druge države članice koja nikada nije imala odgovornost procjene i naplate carina o kojima je riječ. Navedenim je dopisom stoga nametnuta Rumunjskoj nova obveza koja ne

proizlazi iz prava Unije. Pozivajući se isključivo na propise o tradicionalnim vlastitim sredstvima i s time na povezanu sudsku praksu, Opći je sud počinilo pogrešku koja se tiče prava, zanemario posebne okolnosti slučaja i nije odgovorio na argumente koji se temelje na činjenici da je riječ o novoj obvezi.

- 34 Ta pogreška koja se tiče prava utjecala je na analizu nadležnosti Komisije i naravi spornog dopisa koju je Opći sud proveo u odnosu na propis o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Osim toga, Opći je sud zanemario ustaljenu sudsku praksu glede tužbe za poništenje jer nije donio odluku o sadržaju i kontekstu donošenja spornog dopisa te se oslonio isključivo na analizu nadležnosti Komisije. Time je povrijedio načelo djelotvorne sudske zaštite.
- 35 Podredno, s jedne strane, Rumunjska se poziva na proturječnost obrazloženja pobijanog rješenja jer je Opći sud u točki 29. tog rješenja utvrdio da države članice imaju marginu prosudbe radi utvrđivanja postojanja gubitka vlastitih tradicionalnih sredstava i obvezu plaćanja takvih sredstava, dok posebice iz točaka 24. i 25. navedenog rješenja proizlazi da su države članice dužne utvrditi ta sredstva čim se ispune uvjeti predviđeni Odlukom 2007/436 i Uredbom br. 1150/2000.
- 36 S druge strane, Rumunjska tvrdi da mehanizam uvjetnog stavljanja na raspolaganje nije primjenjiv u ovom slučaju. On je, naime, izrađen u području tradicionalnih vlastitih sredstava. U svakom slučaju, pretpostavlja postojanje obveze od koje se tijela države članice mogu osloboditi i odnosi se samo na situacije u kojima postoji spor oko opravdanja duga na koji se poziva. U tom kontekstu inzistira na riziku države članice da u slučaju neplaćanja mora platiti zatezne kamate i upozorava na rizik da uvjetno plaćanje postane konačno ako se meritum spora ne riješi u okviru tužbe za poništenje ili u slučaju da Komisija ne podnese tužbu zbog povrede obveze.
- 37 Komisija osporava osnovanost svih tih argumenata.
- 38 Kao odgovor na prvi žalbeni razlog koji je istaknula Rumunjska, Komisija tvrdi da, s obzirom na sadržaj spornog dopisa, kojim se Rumunjska smatrala financijski odgovornom za gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava, Opći je sud pravilno ispitao Komisijine nadležnosti s obzirom na pravila koja se odnose na tradicionalna vlastita sredstva. Ispitao je sadržaj tog dopisa i kontekst zakonodavnog okvira u tom području samo u odnosu na dopustivost tužbe a da pritom nije ispitao meritum predmeta. Međutim, ni na temelju sadržaja navedenog dopisa, u kojem je Komisija samo navela određene činjenice i iznijela svoje stajalište o njihovim posljedicama u području vlastitih sredstava pozivajući rumunjska tijela da stave na raspolaganje određeni iznos, ni na temelju ovlasti dodijeljenih Komisiji ne može se zaključiti da taj dopis proizvodi obvezujuće pravne učinke. Naposljetku, protivno tvrdnjama Rumunjske, Opći sud nije „kvalificirao prirodu obveza dodijeljenih Rumunjskoj [spornim] dopisom” s obzirom na to da je jasno utvrdio da je taj dopis samo poziv upućen toj državi članici te da se njime ne namjerava proizvesti pravne učinke.
- 39 Kao odgovor na drugi žalbeni razlog, Komisija navodi da je, s obzirom na to da ona nema nadležnost u području tradicionalnih vlastitih sredstava i nakon analize sadržaja i konteksta spornog dopisa, Opći sud pravilno utvrdio da taj dopis ne spada u kategoriju akata koji se mogu pobijati. Opći sud nije ni kvalificirao iznos koji se duguje s osnove tradicionalnih vlastitih sredstava i obveze koje su nametnute Rumunjskoj spornim dopisom ni ispitao je li ta država članica bila dužna staviti na raspolaganje predmetni iznos te stoga nije ni ocijenio meritum predmeta.
- 40 Nepostojanje nadležnosti za donošenje obvezujućih odluka u području vlastitih sredstava usto je potvrđeno odbijanjem Vijeća prijedloga za izmjenu članka 17. Uredbe br. 1150/2000 koja bi Komisiji dala ovlast za ispitivanje predmeta i donošenja obrazložene odluke ako bi iznos utvrđenih prava bio viši od 50 000 eura.
- 41 Nadalje, čak i pod pretpostavkom – *quod non* – da se sporni dopis ne odnosi na stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava, on ne proizvodi obvezujuće pravne učinke jer za to nema pravnog temelja.

- 42 Glede točke 29. pobijanog rješenja, Komisija smatra da tu točku treba razumjeti, s obzirom na ustaljenu sudsku praksu koju je Opći sud naveo u točkama 24. do 28. tog rješenja, kao da znači da, u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe br. 1150/2000, države članice imaju pravo izjaviti da su određeni iznosi utvrđenih prava nenaplativi. Članak 17. te uredbe predviđa mehanizam za razmjenu informacija između država članica i Komisije u slučaju nemogućnosti naplate vlastitih sredstava. Iako može podnijeti očitovanja državi članici, ona nema ovlasti za donošenje obvezujućih akata kojima se utvrđuju dugovani iznosi vlastitih sredstava, pri čemu se navodi da je, u slučaju razilaženja stajališta između nje i države članice, na Sudu da riješi pitanje u okviru tužbe zbog povrede obveze.
- 43 Glede djelotvorne sudske zaštite, rizika za odnosnu državu obveze plaćanja zatezних kamata i uvjetnog plaćanja, Komisija u biti smatra da točke 54. do 56. pobijanog rješenja ne sadržavaju nikakvu pogrešku koja se tiče prava. Konkretno, navodi da mogućnost uvjetnog plaćanja omogućuje otklanjanje rizika za državu članicu obveze plaćanja zatezних kamata, da države članice mogu vratiti sredstva stavljen na raspolaganje na temelju uvjetnog plaćanja s obzirom na članak 2. stavak 4. i članak 8. Uredbe br. 1150/2000 te da cilj uvjetnog plaćanja nije jamčenje prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Nadalje, rizik nastanka zatezних kamata povezan je s povredom obveze stavljanja vlastitih sredstava na raspolaganje, a ne sa spornim dopisom koji sadržava takav poziv. Obveza plaćanja zatezних kamata proizlazi izravno iz članka 11. Uredbe br. 1150/2000.
- 44 Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Slovačka Republika smatraju da prvi žalbeni razlog treba prihvatiti. Te države članice nisu iznijele argumentaciju glede prvog žalbenog razloga koji je istaknula Rumunjska.

Ocjena Suda

- 45 Svojim dvama žalbenim razlozima, koje valja ispitati zajedno, Rumunjska u biti prigovara Općem sudu da je ocijenio mogućnost pobijanja spornog dopisa isključivo s obzirom na kriterij Komisijinih ovlasti na temelju Odluke 2007/436 i Uredbe br. 1150/2000, iako su ta odluka i ta uredba bile neprimjenjive, i to iako je odlučio da neće zajednički ispitati Komisijin prigovor nedopuštenosti i meritum.
- 46 Kao prvo, valja podsjetiti da je, u skladu sa sudskom praksom, na Općem sudu da ocijeni opravdava li dobro sudovanje to da se o prigovoru nedopuštenosti odmah odluči ili da se odgodi odlučivanje do odluke o meritumu (vidjeti u tom smislu rješenje od 27. veljače 1991., Bocos Viciano/Komisija, C-126/90 P, EU:C:1991:83, t. 6.). Ispitivanje zajedno s meritumom ne zahtijeva se kada ocjena prigovora ne ovisi o ocjeni merituma tužbenih razloga koje je istaknuo tužitelj (presuda od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 95.).
- 47 Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se „aktima koji se mogu pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a smatraju svi akti koje su donijele institucije Unije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na to u kojem su obliku (presuda od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 54. i navedena sudska praksa).
- 48 Kako bi se utvrdilo proizvodi li pobijani akt takve učinke, treba razmotriti njegovu bit (presuda od 22. lipnja 2000., Nizozemska/Komisija, C-147/96, EU:C:2000:335, t. 27. i navedena sudska praksa). Ti se učinci moraju ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije autora (presuda od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 55. i navedena sudska praksa).
- 49 U pobijanom rješenju Opći sud odlučivao je o Komisijinom prigovoru nedopuštenosti bez ulaženja u meritum. Kao što je to navedeno u točkama 21. i 22. ove presude, nakon ispitivanja podjele ovlasti između Komisije i država članica u području utvrđivanja vlastitih sredstava na temelju odredaba Odluke 2007/436 i Uredbe br. 1150/2000, Opći je sud u točki 37. pobijanog rješenja zaključio da u

nedostatku odredbe koja Komisiju ovlašćuje na donošenje akta kojim bi državu članicu obvezala da na raspolaganje stavi vlastita sredstva sporni dopis ima informativni značaj i samo je poziv upućen Rumunjskoj.

- 50 U tom je smislu Opći sud pojasnio da Komisijino mišljenje, kako je sadržano u tom dopisu, ne obvezuje nacionalna tijela te da ono ne može, kao ni obrazloženo mišljenje izdano u okviru prethodnog postupka zbog povrede obveze, biti akt koji se može pobijati.
- 51 Kao prvo, doista je vidljivo da je Opći sud svoju ocjenu mogućnosti pobijanja spornog dopisa u biti utemeljio na ispitivanju Komisijinih ovlasti na temelju odredaba Odluke 2007/436 i Uredbe br. 1150/2000. Međutim, za razliku od tvrdnje Rumunjske, on nije ni ocjenjivao narav zahtijevanih sredstava ni kvalificirao ta sredstva kao vlastita.
- 52 Naime, Opći je sud u pobijanom rješenju samo općenito objasnio obveze i ovlasti koje imaju države članice i Komisija u području vlastitih sredstava Unije. Međutim, budući da je, kao što to proizlazi iz točaka 1. do 7. pobijanog rješenja, Komisija izdala sporni dopis u tom području, Opći sud je mogao, a da ne počini pogrešku koja se tiče prava, ocijeniti te obveze i ovlasti s obzirom na propise o vlastitim sredstvima, s jedinom svrhom ispitivanja mogućnosti pobijanja tog dopisa i ne ulazeći u meritorno pitanje o primjenjivosti tih propisa na okolnosti slučaja i na kvalifikaciju iznosa o kojima je riječ.
- 53 Nadalje, valja smatrati da je u tim okolnostima Opći sud, iako je odlučio da neće zajednički ispitati prigovor nedopuštenosti i meritum, u točki 51. pobijanog rješenja također opravdano kao bespredmetne odbio argumente Rumunjske koji su se temeljili na osnovanosti sadržaja spornog dopisa.
- 54 S obzirom na razmatranja iz točaka 59. do 66. ove presude, a posebice na kontekst u kojem je izdan sporni dopis, navedene argumente Rumunjske, kojima se željelo dokazati da joj je spornim dopisom nametnuta nova obveza koja nije predviđena propisima koji se odnose na vlastita sredstva, treba odbiti kao bespredmetne.
- 55 Naposljetku, valja, naprotiv, primijetiti da je, kao što to pravilno ističe Rumunjska, Opći sud samo ispitao ovlasti autora akta a da nije ni proveo analizu samog sadržaja spornog dopisa, u suprotnosti sa zahtjevima sudske prakse navedene u točki 48. ove presude.
- 56 Posljedično, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.
- 57 Međutim, valja podsjetiti na to da, ako obrazloženje odluke Općeg suda sadržava povredu prava Unije, ali njezina je izreka utemeljena na drugim pravnim razlozima, takva povreda ne uzrokuje ukidanje te odluke i valja provesti zamjenu obrazloženja (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 150., i od 5. ožujka 2015., Komisija i dr./Versalis i dr., C-93/13 P i C-123/13 P, EU:C:2015:150, t. 102. i navedenu sudsku praksu).
- 58 Tako treba postupiti u ovom predmetu.
- 59 Naime, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 47. i 48. ove presude, iz analize sadržaja spornog dopisa proizlazi, uzimajući u obzir kontekst njegova izdavanja i Komisijine ovlasti, da se taj dopis ne može kvalificirati kao „akt koji se može pobijati”.
- 60 Kao prvo, što se tiče sadržaja tog dopisa, valja podsjetiti na to da je, nakon što je podsjetio na činjenice o kojima je riječ, direktor u njima izrazio stajalište te uprave da se Rumunjska smatra odgovornom za gubitke vlastitih sredstava nastale u Njemačkoj. Smatrao je da Rumunjska mora nadoknaditi te gubitke i da će u slučaju odbijanja stavljanja na raspolaganje predmetnog iznosa potonja povrijediti načelo lojalne suradnje i ugroziti dobro funkcioniranje sustava vlastitih sredstava. S obzirom na te elemente,

pozvao ju je da stavi na raspolaganje iznos koji odgovara gubicima o kojima je riječ i pojasnio da će neplaćanje u rokovima određenima u tom dopisu dovesti do plaćanja zateznih kamata na temelju članka 11. Uredbe br. 1150/2000.

- 61 Iz toga proizlazi da je spornim dopisom Komisija Rumunjskoj u biti izložila svoje stajalište o pravnim posljedicama gubitaka vlastitih sredstava nastalih u Njemačkoj i o obvezama koje prema njezinu mišljenju iz toga proizlaze za Rumunjsku. Uzimajući u obzir to stajalište, pozvala je tu državu članicu da stavi na raspolaganje iznos o kojem je riječ.
- 62 Međutim, valja smatrati da ni izlaganje pukog pravnog mišljenja ni puko pozivanje da se stavi na raspolaganje iznos o kojem je riječ ne mogu proizvesti pravne učinke.
- 63 Činjenica da sporni dopis određuje rok za stavljanje na raspolaganje tog iznosa, pritom ističući da kašnjenje može dovesti do zateznih kamata, sama za sebe ne omogućuje, s obzirom na cjelokupan sadržaj tog dopisa, zaključak da je Komisija namjeravala, umjesto iznošenja svojeg stajališta, donijeti akt koji proizvodi obvezujuće pravne učinke ni, prema tome, dati tom dopisu narav akta koji se može pobijati.
- 64 Kao drugo, što se tiče konteksta, valja precizirati da je tijekom rasprave Komisija navela, a da joj u tome nisu prigovorile ni Rumunjska ni države članice intervenijenti, da je slanje dopisa poput spornog ustaljena praksa te institucije namijenjena započinjanju neformalnih rasprava o poštovanju države članice prava Unije, nakon kojih može uslijediti pokretanje preodsudske faze postupka zbog povrede obveze. Taj se kontekst odražava u spornom dopisu, koji jasno izlaže razloge zbog kojih Komisija smatra da bi Rumunjska mogla biti u situaciji povrede prava Unije. Nadalje, iz tužbe koju je Rumunjska podnijela Općem sudu nedvosmisleno proizlazi da joj je taj kontekst bio poznat i da je razumjela Komisijinu namjeru započinjanja neformalnih kontakata.
- 65 Iz sudske prakse proizlazi da, uzimajući u obzir Komisijinu diskrecijsku ovlast započinjanja postupka zbog povrede obveze, obrazloženo mišljenje ne može proizvesti obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 29. rujna 1998., Komisija/Njemačka, C-191/95, EU:C:1998:441, t. 46. i navedenu sudsku praksu). To *a fortiori* vrijedi i za dopise koji se, poput spornog dopisa, mogu analizirati kao puko stupanje u kontakt prije pokretanja preodsudske faze postupka zbog povrede obveze.
- 66 Kao treće, što se tiče Komisijinih ovlasti, među strankama nije sporno da u svakom slučaju ta institucija nema nikakvu nadležnost donošenja obvezujućih akata kojima se državi članici nameće stavljanje na raspolaganje iznosa poput onog o kojem je riječ u ovom predmetu. Naime, s jedne strane, čak i pod pretpostavkom da se, kako to navodi Rumunjska, taj iznos ne može kvalificirati kao „vlastita sredstva”, Komisija je pred Sudom navela da se ne može utvrditi nikakav pravni temelj za donošenje obvezujućeg akta. S druge strane, pod pretpostavkom da se taj iznos može kvalificirati kao „vlastita sredstva”, valja primijetiti da Komisijinu argumentaciju da joj ovlast odlučivanja ne daje ni Odluka 2007/436 ni Uredba br. 1150/2000 ne osporava Rumunjska.
- 67 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja zaključiti da sporni dopis nije „akt koji se može pobijati” u smislu članka 263. UFEU-a, bez potrebe rješavanja meritornog pitanja o primjenjivosti Odluke 2007/436 i Uredbe br. 1150/2000 i o pravnoj kvalifikaciji zahtijevanog iznosa.
- 68 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentima Rumunjske koji se temelje na pravu na djelotvornu sudsku zaštitu, na situaciji pravne nesigurnosti i na financijskom riziku te države članice. Naime, iako uvjet u vezi s obvezujućim pravnim učincima treba tumačiti s obzirom na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu kako je zajamčeno člankom 47. prvim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima, dovoljno je podsjetiti na to da to pravo nema za cilj izmijeniti sustav sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudu Unije, kao što to također proizlazi iz objašnjenjâ uz taj članak 47., koja u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim

podstavku UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje moraju biti uzeta u obzir prilikom njegova tumačenja (presuda od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97. i navedena sudska praksa). Stoga tumačenje pojma „akt koji se može pobijati” s obzirom na taj članak 47. ne može dovesti do uklanjanja tog uvjeta bez prekoračenja nadležnosti koje Ugovor dodjeljuje sudovima Unije (vidjeti prema analogiji presudu od 12. rujna 2006., *Reynolds Tobacco i dr./Komisija*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 81., i rješenje od 14. svibnja 2012., *Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisija*, C-477/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:292, t. 54.).

- 69 Slijedom toga, izreka pobijanog rješenja, u dijelu u kojem je tužba Rumunjske odbačena kao nedopuštena, osnovana je, tako da treba odbiti prvi i drugi žalbeni razlog a da pritom nije potrebno ocijeniti argumente koji se odnose na navodnu proturječnost obrazloženja iz točaka 24. i 25. te točke 29. pobijanog rješenja i na primjenjivost mehanizma uvjetnog stavljanja na raspolaganje. Slijedom toga, žalbu valja u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 70 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbeni postupak primjenjuje na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 71 Budući da Rumunjska nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, pored vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.
- 72 Članak 140. stavak 1. Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. također primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 73 Prema tome, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Slovačka Republika snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Rumunjskoj se nalaže snošenje vlastitih troškova i troškova Europske komisije.**
- 3. Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Slovačka Republika snosit će vlastite troškove.**

Potpisi