A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2017. október 25.*

„Fellebbezés – Az Európai Unió saját forrásai – 2007/436/EK határozat – A tagállamok pénzügyi felelőssége – Egyes behozatali vámok tekintetében bekövetkezett veszteség – A veszteségnek megfelelő összegnek az Európai Bizottság részére történő megfizetésére vonatkozó kötelezettség – Megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság – Az Európai Bizottság levele – A »megtámadható jogi aktus« fogalma”

A C-599/15. P. sz. ügyben,

Románia (képviselik: R.-H. Radu, M. Chicu és A. Wellman, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek,

támogatják:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek, J. Vláčil és T. Müller, meghatalmazotti minőségben),

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: T. Henze és K. Stranz, meghatalmazotti minőségben),

a **Szlovák Köztársaság** (képviseli: B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek a fellebbezési eljárásban,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2015. november 16-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: G. D. Balan, A. Caeiros, A. Tokár és Z. Malůšková, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Vajda, Juhász E., K. Jürimäe (előadó) és C. Lycourgos bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

* Az eljárás nyelve: román.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. március 23-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2017. június 8-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésében Románia az Európai Unió Törvényszéke 2015. szeptember 14-i Románia kontra Bizottság végzés (T-784/14, nem tették közzé, a továbbiakban: megtámadott végzés, EU:T:2015:659) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék mint elfogadhatatlant elutasította keresetét, amely a Bizottság Költségvetési Főigazgatósága azon határozatának megsemmisítésére irányul, amelyet állítása szerint a 2014. szeptember 19-i BUDG/B/03MV D(2014) 3079038. sz. levél (a továbbiakban: vitatott levél) tartalmaz.

Jogi háttér

A saját forrásokra vonatkozó szabályozás

2 Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat (HL 2007. L 163., 17. o.) 2007. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozatot (HL 2000. L 253., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 200. o.).

3 A 2000/597 határozat 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja, valamint a 2007/436 határozat 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint az Európai Unió általános költségvetésében a saját forrásokat különösen a következőkből álló bevételek alkotják: „a közös vámtarifa szerinti vámok és egyéb vámok, amelyeket a harmadik országokkal folytatott kereskedelem tekintetében [az Unió] intézményei már megállapítottak vagy meg fognak állapítani” (a továbbiakban: saját források).

4 A 2009. január 26-i 105/2009/EK, Euratom tanácsi rendelettel (HL 2009. L 36., 1. o.) módosított, a 2007/436 határozat végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2000. L 130., 1. o.; a továbbiakban: 1150/2000 rendelet) 2. cikkének (1) bekezdése szerint az Unió saját forrásokra való jogosultságát meg kell állapítani, amint a vámjogszabályok által előírt feltételek a jogosultság számlákon történő lekönyvelését és az adós értesítését illetően teljesülnek.

5 Az 1150/2000 rendelet 9. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében:

„A 10. cikkben szabályozott eljárásnak megfelelően minden tagállam a saját forrásokat a Bizottság nevében az államkincstárnál vagy az [általa] kijelölt testületnél megnyitott számlán írja jóvá.”

6 E rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében a saját források elszámolását legkésőbb azon hónapot követő második hónap 19. napját követő első munkanapon kell elvégezni, amelyben a jogosultságot az említett rendelet 2. cikkének megfelelően megállapították.

7 Az 1150/2000 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerint az e rendelet 9. cikke (1) bekezdésében említett számlára történő elszámolás késedelme esetén az érintett tagállamnak kamatot kell fizetnie.

A Törvényszék eljárási szabályzata

8 A Törvényszék eljárási szabályzatának 130. cikke szerint:

„(1) Ha az alperes azt kéri, hogy a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntsön az elfogadhatatlanság vagy a hatáskör hiánya tárgyában, kérelmét külön iratban, a 81. cikk szerinti határidőn belül kell előterjesztenie.

[…]

(7) A Törvényszék a lehető leghamarabb érdemben dönt a kérelemről, vagy ha különleges körülmények indokolják, úgy határoz, hogy arról az eljárást befejező határozatban dönt. […]

(8) Ha a Törvényszék a kérelmet elutasítja, vagy arról az eljárást befejező határozatban dönt, az elnök az eljárás folytatására új határidőket állapít meg.”

A jogvita előzményei

9 A vitatott levélben az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága „Saját források és pénzügyi programozás” igazgatóságának igazgatója (a továbbiakban: igazgató) emlékeztetett arra, hogy 2010 áprilisában a német hatóságok azt kérték a Bizottságtól, hogy állapítsa meg a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 302., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. kötet, 4. fejezet, 307. o.) 239. cikke alapján a behozatali vámok elengedésének indokoltságát egy olyan német társaság tekintetében, amely főkötelezetti minőségben az ügyfelei nevében több nyilatkozatot nyújtott be 2006 és 2007 folyamán különböző áruk külső árutovábbítási eljárásban egy másik uniós tagállamba irányuló szállítása céljából, amely tagállamban egy vizsgálat feltárta, hogy az árukat nem mutatták be a rendeltetési vámhivatalnál.

10 Az igazgató emlékeztetett arra, hogy a 2012. január 5-i C (2011) 9750 végleges határozattal (REM 03/2010. sz. ügy) a Bizottság megállapította a behozatali vámok elengedésének megalapozottságát. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozta, hogy az árutovábbítási műveletek szabálytalan lezárásához olyan megtévesztő magatartásokra volt szükség, amelyek észszerűen csak az érintett tagállam rendeltetési vámhivatala valamely tisztviselőjének aktív bűnrészességével, vagy e hivatal olyan szervezetlenségével magyarázhatók, amely lehetővé tette valamely kívülálló harmadik személynek az új számítógépesített árutovábbítási rendszerhez (NCTS) való hozzáférést.

11 Az igazgató lényegében azt is kifejtette, hogy a német hatóságok ugyanezen okok miatt egy másik ügyben is alkalmaztak vámelengedést.

12 A vitatott levélben az igazgató előadta, hogy a Bizottság szervezeti egységeinek álláspontja szerint Románia pénzügyileg felelős, mivel az eljárás lezárásának igazolása, amely a német indító vámhivatalhoz visszajuttatott árutovábbítási dokumentumokon szerepelt, akadályozta a német hatóságokat abban, hogy a tradicionális saját forrásoknak minősülő vámokat kivessék vagy behajtsák. Megjegyezte, bár Románia nem volt köteles vámkivetésre az Unióba történő behozatal után, a tagállam pénzügyileg felelős a saját forrásokban bekövetkezett veszteségekért, ha a hatóságai vagy a hatóságokat képviselő személyek hibát vétenek, vagy csalárd módon járnak el.

13 Az igazgató ezt követően hangsúlyozta, hogy a román hatóságok nem tudták biztosítani az uniós vámrendelkezések helyes alkalmazását. Az uniós jog e nem megfelelő alkalmazásának eredménye a tradicionális saját forrásokban bekövetkezett veszteség, amennyiben a német hatóságok a vámokat nem tudták beszedni és a Bizottság rendelkezésére bocsátani. Az igazgató ebből arra következtetett,

hogy Romániának meg kell térítenie az így okozott veszteséget az uniós költségvetés felé. E tekintetben analógia útján a 2010. július 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-334/08, EU:C:2010:414) 44. pont jára hivatkozott.

14 Az igazgató lényegében kifejtette, hogy a tradicionális saját források rendelkezésre bocsátásának esetleges megtagadása Románia részéről sértené a tagállamok közötti és az Unión belüli lojális együttműködés elvét, valamint gátolná a saját források rendszerének megfelelő működését.

15 Következésképpen az igazgató felhívta a román hatóságokat, hogy bocsássanak a Bizottság rendelkezésére bruttó 14 883,79 euró sajátforrás–összeget, amelyből beszedési költség címén levonandó 25%, legkésőbb a vitatott levél kézhezvételét követő második hónap tizenkilencedik napját követő első munkanapon. Hozzátette, hogy az 1150/2000 rendelet 11. cikke alapján minden fizetési késedelem késedelmi kamat fizetését vonja maga után.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

16 A Törvényszék Hivatalához 2014. november 28-án benyújtott keresetlevelében Románia keresetet terjesztett elő az állítása szerint a vitatott levélben foglalt határozatok megsemmisítése iránt.

17 A Bizottság a Törvényszék Hivatalához 2015. március 13-án benyújtott külön beadványával elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő a Törvényszék 1991. május 2-i eljárási szabályzata 114. cikkének 1. §-a alapján. E kifogást a megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktus hiányára alapozta.

18 Románia megtette ezen elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeit.

19 A Törvényszék Hivatalához 2015. március 23-án, illetve április 10-én benyújtott beadványaikban a Szlovák Köztársaság és a Németországi Szövetségi Köztársaság kérte, hogy Románia kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozhasson.

20 A Törvényszék a megtámadott végzésben az eljárási szabályzata 130. cikke alapján döntést hozott a Bizottság elfogadhatatlansági kifogásáról.

21 A vitatott levél megtámadhatóságának értékelése során a Törvényszék a megtámadott végzés 23–33. és 35. pontjában megvizsgálta a saját források megállapítása területén a Bizottság és a tagállamok között fennálló, a 2007/436 határozaton és az 1150/2000 rendeleten alapuló hatáskörmegosztást. A megtámadott végzés 37. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy nincs olyan rendelkezés, amely felhatalmazná a Bizottságot olyan jogi aktus meghozatalára, amelyben kötelezően felszólítja a tagállamot a saját források rendelkezésre bocsátására, ezért a megtámadott levelet kizárólag úgy kell tekinteni, hogy az tájékoztató jelleggel bír, és Romániának címzett egyszerű felhívásnak tekintendő.

22 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott végzés 38–40. pontjában kifejtette, hogy a Bizottság által kiadott olyan vélemény, mint amely a vitatott levélben szerepel, nem köti a nemzeti hatóságokat, e végzés 41–43. pontjában pedig megállapította, hogy e vélemény éppoly kevéssé képezhet megtámadható jogi aktust, mint a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszában kibocsátott indokolással ellátott vélemény.

23 Végül a Törvényszék elutasította a Románia által felhozott érveket. Konkrétan a megtámadott végzés 50. és 51. pontjában mint hatástalan érveket elutasította az arra alapított érveket, hogy a vitatott levélnek nincs jogalapja, és arra hivatkozott, hogy ezen érvek az említett levél tartalmi megalapozottságára vonatkoznak. Továbbá e végzés 52–56. pontjában a Törvényszék válaszolt azokra

az érvekre, amelyek szerint e tagállam helyzete jogi szempontból bizonytalan a rá háruló kötelezettségek és a pénzügyi kockázat miatt, továbbá amely érvek a hatékony bírói jogvédelmen és a jelentős késedelmikamat-fizetési kockázaton alapulnak.

24 E tényállási elemekre tekintettel a Törvényszék elfogadta a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást, és mint elfogadhatatlan keresetet elutasította Románia keresetét, mivel olyan aktus ellen irányult, amely kereset tárgyát nem képezhette, anélkül hogy határozott volna a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Szlovák Köztársaság beavatkozási kérelmeiről.

A felek kérelmei a fellebbezési eljárásban

25 Fellebbezésében Románia azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a fellebbezés elfogadható, teljes egészében helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, maga bírálja el a megsemmisítés iránti keresetet, azt nyilvánítsa elfogadhatónak, és semmisítse meg a vitatott levelet, és

– másodlagosan állapítsa meg, hogy a fellebbezés elfogadható, teljes egészében helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, hogy az határozzon a kereset elfogadhatóságáról és megalapozottságáról, és hogy az semmisítse meg a vitatott levelet, és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;

26 Válaszbeadványában a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– Romániát kötelezze a költségek viselésére.

27 A beavatkozási beadványaiban a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Szlovák Köztársaság lényegében azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a fellebbezésnek.

A fellebbezésről

A felek érvei

28 Fellebbezése alátámasztására Románia két jogalapra hivatkozik.

29 Első jogalapjával Románia azt kifogásolja, hogy a Törvényszék megsértette az eljárási szabályzata 130. cikke (7) és (8) bekezdésének rendelkezéseit, amennyiben az ügy érdemét nem érintve döntött a Bizottság elfogadhatatlansági kifogásáról.

30 Egyrészt Románia úgy érvel, hogy az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben kérte, hogy a Törvényszék e kifogásról az eljárást befejező határozatban döntsön. Márpedig a Törvényszék, amely az említett rendelkezések értelmében köteles megvizsgálni, hogy különleges körülmények indokolják-e az ilyen döntést, és ha igen, akkor így kell eljárnia, nem indokolta a jelen esetben azon határozatát, hogy e kifogásról nem az eljárást befejező határozatban dönt.

31 Másrészt Románia úgy véli, hogy jóllehet a Törvényszék megtagadta, hogy az eljárást befejező határozatban döntsön az elfogadhatatlansági kifogásról, valójában a megtámadott végzés 29–51. pontjában az ügy érdeméhez tartozó értékelést végzett. Ugyanis állást foglalt a vitatott levélben szereplő pénzügyi kötelezettség jellegéről és alapjáról, tévesen abból az előfeltevésből kiindulva, hogy a

tradicionális saját forrásokra vonatkozó szabályozást kell alkalmazni. Márpedig a Törvényszék előtt Románia kifejtette, hogy a vitatott levél éppen azért vált ki joghatásokat, mert az uniós jog nem telepít pénzügyi felelősséget valamely tagállamra olyan veszteségért, amely egy másik tagállamban a tradicionális saját forrásokban következett be. A Törvényszék tévesen tagadta meg ezen érvek figyelembevételét, hatástalan érvekként elutasítva azokat a megtámadott végzés 51. pontjában azon okból, hogy ezen érvek e levél tartalmi megalapozottságára vonatkoznak.

32 Románia hozzáteszi, hogy ezen eljárási szabálytalanság megsértette az érdekeit, mivel a kontradiktórius eljárás hiánya miatt sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, továbbá a Törvényszék értékelése több tekintetben téves jogalkalmazáson alapul, amelyet el lehetett volna kerülni, ha az ügy érdemét is megvitatják.

33 Második jogalapjával Románia lényegében úgy érvel, hogy a követelt összeg és a vitatott levél tárgyát képező kötelezettségek jellegének elemzése téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben a Törvényszék tévesen minősítette ezt az összeget „tradicionális saját forrásoknak”, és tévesen hivatkozott az erre vonatkozó szabályozásra és ítélkezési gyakorlatra. Ugyanis ez a szabályozás kizárólag valamely tagállam vámhatóságainak közvetlen pénzügyi felelősségét tartalmazza. Nem szabályozza viszont azt az esetet, amelyről a jelen esetben szó van, és amely egy másik tagállam esetleges pénzügyi felelősségére vonatkozik, amely tagállam soha nem volt felelős a szóban forgó vámok megállapításáért és beszedéséért. Így az említett levél Romániát olyan új kötelezettséggel terheli, amely nem vezethető le az uniós jogból. Azzal, hogy kizárólag a tradicionális saját forrásokra vonatkozó szabályozásra és a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra hivatkozott, a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, nem vette figyelembe az ügy sajátos körülményeit, és nem adott választ azokra az érvekre, amelyek szerint az említett kötelezettség jellegében újnak minősül.

34 E téves jogalkalmazás kihatott mind a Bizottság hatáskörére, mind a vitatott levél jellegére vonatkozó elemzésre, amelyet a Törvényszék a tradicionális saját forrásokra vonatkozó szabályozás alapján végzett el. Ezenkívül a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a megsemmisítés iránti keresetre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatot, amennyiben nem foglalt állást a vitatott levél tartalmáról és elfogadási körülményeiről, és kizárólag a Bizottság hatáskörének elemzésére támaszkodott. Ezen eljárásával megsértette a hatékony bírói jogvédelem elvét.

35 Másodlagosan Románia egyrészt arra hivatkozik, hogy ellentmondás van a megtámadott végzés indokolásában, amennyiben a Törvényszék e végzés 29. pontjában elismerte a tagállamok mérlegelési mozgásterét a tradicionális saját források tekintetében a veszteség bekövetkezésének és az ilyen forrásokra vonatkozó fizetési kötelezettség megállapítása terén, miközben például az említett végzés 24. és 25. pontjából az következik, hogy a tagállamoknak meg kell állapítani e forrásokat, amint a 2007/436 határozatban és az 1150/2000 rendeletben előírt feltételek teljesülnek.

36 Másrészt Románia úgy érvel, hogy a feltételes rendelkezésre bocsátási mechanizmus nem alkalmazható a jelen esetben. Ugyanis e mechanizmust a tradicionális saját források területén dolgozták ki. Mindenesetre ez azt feltételezi, hogy létezik egy olyan kötelezettség, amely alól a tagállami hatóságok mentesülhetnek, és ez csak olyan esetekre vonatkozik, amelyekben nézeteltérés merül fel az érvényesített követelés indokoltságával kapcsolatban. Ezzel összefüggésben Románia hangsúlyozza azt a kockázatot, hogy nemfizetés esetén a tagállamnak késedelmi kamatot kell fizetnie, és félő, hogy a feltételes fizetés véglegessé válik abban az esetben, ha a megsemmisítés iránti kereset keretében nem kerül sor az ügy érdemének elbírálására, vagy ha a Bizottság nem indítja meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet.

37 A Bizottság vitatja mindezen érvek megalapozottságát.

38 A Románia által felhozott első jogalapra adott válaszként a Bizottság úgy érvel, hogy tekintettel a vitatott levél tartalmára, amely levélben Romániát pénzügyileg felelőssé tették a tradicionális saját forrásokban bekövetkezett veszteségért, a Törvényszék joggal vizsgálta a Bizottság hatáskörét a

tradicionális saját forrásokra vonatkozó szabályok alapján. A Törvényszék e levél tartalmát, valamint a tárgybani jogszabályi hátteret csupán a kereset elfogadhatóságára tekintettel vizsgálta, anélkül hogy kitért volna az ügy érdemére. Márpedig sem az említett levél tartalma, amely levélben a Bizottság csak néhány tényt említett, és kifejtette véleményét arról, hogy ezek milyen következményekkel járnak a saját forrásokra nézve, egyúttal felhívta a román hatóságokat arra, hogy bocsássanak rendelkezésre egy bizonyos összeget, sem pedig a Bizottságra ruházott hatáskörök alapján nem lehet megállapítani, hogy e levél kötelező joghatásokat vált ki. Végül szemben azzal, amit Románia állít, a Törvényszék nem „minősítette a [vitatott] levélben Romániára rótt kötelezettségek jellegét”, mivel egyértelműen azt állapította meg, hogy e levél az e tagállamnak címzett egyszerű felhívás, és nem irányult joghatások kiváltására.

39 A második jogalapra adott válaszként a Bizottság lényegében kifejti, hogy a Törvényszék – a tradicionális saját források terén hiányzó bizottsági hatáskörre tekintettel, és azt követően, hogy elemezte a vitatott levél tartalmát és elfogadási körülményeit – helyesen állapította meg, hogy e levél nem tartozik a megtámadható jogi aktusok kategóriájába. A Törvényszék nem minősítette a tradicionális saját források címén fizetendő összeget és a vitatott levélben Romániára rótt kötelezettségeket, és nem vizsgálta azt a kérdést sem, hogy e tagállam köteles-e rendelkezésre bocsátani a szóban forgó összeget, így nem végzett értékelést az ügy érdemében.

40 A saját források területén kötelező határozatok elfogadására vonatkozó hatáskör hiányát egyébként megerősíti az is, hogy a Tanács elutasított egy javaslatot, amely az 1150/2000 rendelet 17. cikkének módosítására irányult, és amely felruházta volna a Bizottságot azon hatáskörrel, hogy vizsgálja meg az ügyet, és megfelelően indokolt határozatot hozzon, ha a megállapított vámok összege meghaladja az 50 000 eurót.

41 Egyébként még azt feltételezve is – bár nem feltételezzük –, hogy a vitatott levél nem a saját források rendelkezésre bocsátására vonatkozott, e levél a vonatkozó jogalap hiányában nem vált ki kötelező joghatásokat.

42 A megtámadott végzés 29. pontjával kapcsolatban a Bizottság véleménye az, hogy ezt a pontot a Törvényszék által e végzés 24–28. pontjában hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlat alapján úgy kell érteni, hogy azt jelenti, hogy az 1150/2000 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok jogosultak bejelenteni, hogy egyes megállapított vámösszegeket nem lehet behajtani. E rendelet 17. cikke a tagállamok és a Bizottság között egy információcsere-mechanizmust ír elő a saját források behajtásának lehetetlensége esetén. Bár a Bizottság továbbíthatja észrevételeit a tagállam felé, semmilyen hatáskörrel nincs felruházva olyan kötelező jogi aktusok meghozatala tekintetében, amelyekben a fizetendő saját források összegét megállapíthatná, azzal, hogy a közötte és a tagállam között felmerülő nézeteltérés esetén valamely kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében a Bíróságnak kell a kérdést eldöntenie.

43 A hatékony bírói jogvédelem, az érintett állam tekintetében fennálló késedelmikamat-fizetési kockázat és a feltételes fizetés kapcsán a Bizottság lényegében úgy véli, hogy a megtámadott végzés 54–56. pontja nem alapul téves jogalkalmazáson. Konkrétan megemlíti, hogy a feltételes fizetés lehetősége módot ad a tagállam tekintetében fennálló késedelmikamat-fizetési kockázat elhárítására, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a feltételes fizetés címén rendelkezésre bocsátott pénzeszközök visszaigénylésére, tekintettel az 1150/2000 rendelet 2. cikkének (4) bekezdésére és 8. cikkére, és hogy a feltételes fizetésnek nem az a célja, hogy garantálja a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. Ezenkívül a késedelmi kamat felszámításának kockázata a saját források rendelkezésre bocsátására vonatkozó kötelezettség megszegéséhez, nem pedig az erre való felhívást tartalmazó vitatott levélhez kötődik. A késedelmikamat-fizetési kötelezettség közvetlenül az 1150/2000 rendelet 11. cikkéből ered.

44 A Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Szlovák Köztársaság álláspontja szerint a második jogalapnak helyt kell adni. A Románia által felhozott első jogalappal kapcsolatban e tagállamok nem terjesztettek elő érveket.

A Bíróság álláspontja

45 E két jogalappal, amelyeket együttesen kell vizsgálni, Románia lényegében azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a vitatott levél megtámadhatóságát egyetlen kritérium, azaz a Bizottságnak a 2007/436 határozaton és az 1150/2000 rendeleten alapuló hatáskörei alapján vizsgálta, noha e határozat és e rendelet nem volt alkalmazható, és a Bizottság által emelt elfogadhatatlansági kifogásról az ügy érdemét nem érintve döntött.

46 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a Törvényszéknek kell megítélnie, hogy a gondos igazságszolgáltatás indokolja-e, vagy sem, hogy valamely elfogadhatatlansági kifogásról haladéktalanul vagy az eljárást befejező határozatban döntsön (lásd ebben az értelemben: 1991. február 27-i Bocos Viciano kontra Bizottság végzés, C-126/90 P, EU:C:1991:83, 6. pont). Nem szükséges az eljárást befejező határozatban dönteni, ha a kifogás elbírálása nem függ a felperes által az ügy érdeme vonatkozásában felhozott jogalapok elbírálásától (2006. szeptember 12-i Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 95. pont).

47 Másodszor az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 263. cikk értelmében „megtámadható jogi aktusnak” minősül az uniós intézmények által elfogadott valamennyi olyan rendelkezés, függetlenül a formájától, amely kötelező joghatások kiváltására irányul (2014. február 13-i Magyarország kontra Bizottság ítélet, C-31/13 P, EU:C:2014:70, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus kivált-e ilyen hatásokat, az aktus lényegét kell figyelembe venni (2000. június 22-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, C-147/96, EU:C:2000:335, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az utóbbi aktus elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény hatáskörét (2014. február 13-i Magyarország kontra Bizottság ítélet, C-31/13 P, EU:C:2014:70, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 A megtámadott végzésben a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntött a Bizottság elfogadhatatlansági kifogásáról. Amint a jelen ítélet 21. és 22. pontjában megállapítást nyert, a saját források megállapításának területén a Bizottság és a tagállamok között fennálló, a 2007/436 határozaton és az 1150/2000 rendeleten alapuló hatáskörmegosztás vizsgálata nyomán a Törvényszék az említett végzés 37. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy mivel nincs olyan rendelkezés, amely felhatalmazná a Bizottságot olyan jogi aktus meghozatalára, amelyben kötelezően felszólítja a tagállamot a saját források rendelkezésre bocsátására, a megtámadott levelet úgy kell tekinteni, hogy az tájékoztató jelleggel bír, és egy Romániának címzett egyszerű felhívásnak tekintendő.

50 E tekintetben a Törvényszék kifejtette, hogy a Bizottság által kiadott olyan vélemény, mint amely e levélben szerepel, nem köti a nemzeti hatóságokat, és éppoly kevéssé képezhet megtámadható jogi aktust, mint a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszában kibocsátott indokolással ellátott vélemény.

51 Mindenekelőtt kétségtelenül úgy tűnik, hogy a Törvényszék a vitatott levél megtámadhatóságára vonatkozó értékelését főként a 2007/436 határozaton és az 1150/2000 rendeleten alapuló bizottsági hatáskörök vizsgálatára alapozta. Azonban ennek során, szemben azzal, amit Románia állít, nem értékelte a követelt pénzösszegek jellegét, és nem is minősítette e pénzösszegeket „saját forrásoknak”.

52 Ugyanis a Törvényszék a megtámadott végzésben arra szorítkozott, hogy absztrakt módon, érthetően kifejtse az uniós saját források területén a tagállamokra, illetve a Bizottságra háruló kötelezettségeket és hatásköröket. Márpedig, mivel a Bizottság a vitatott levelet e területen bocsátotta ki, amint a megtámadott végzés 1–7. pontjából kitűnik, a Törvényszék – anélkül hogy tévesen alkalmazta volna a jogot – értékelhette az említett kötelezettségeket és hatásköröket a saját forrásokra vonatkozó

szabályozás alapján pusztán abból a célból, hogy megvizsgálja e levél megtámadhatóságát, és függetlenül attól az érdemi kérdéstől, hogy az alkalmazható-e a jelen helyzet körülményeire, és hogy minek minősül a szóban forgó összeg.

53 Továbbá úgy kell tekinteni, hogy e feltételek mellett a Törvényszék szintén helyesen járt el, anélkül hogy a Bizottság elfogadhatatlansági kifogásáról az eljárást befejező határozatban döntött volna, amikor a megtámadott végzés 51. pontjában hatástalan érvekként elutasította a Románia által a vitatott levél tartalmi megalapozottsága tárgyában felhozott érveket.

54 Tekintettel a jelen ítélet 59–66. pontjában szereplő megfontolásokra, konkrétan pedig azokra a körülményekre, amelyek között a vitatott levelet kiadták, mint hatástalan érveket el kell utasítani Románia említett érveit, amelyek azt kívánják alátámasztani, hogy a vitatott levél e tagállam számára olyan új kötelezettséget állapított meg, amely nem szerepel a saját forrásokra vonatkozó szabályozásban.

55 Végül azonban meg kell jegyezni, hogy a Törvényszék – amint arra Románia joggal hivatkozott – csupán az aktus kibocsátójának hatásköreit vizsgálta, anélkül hogy elemezte volna a vitatott levél tartalmát, szemben a jelen ítélet 48. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatban támasztott követelményekkel.

56 Következésképpen a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot.

57 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy amennyiben a Törvényszék valamely határozatának indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti e határozat hatályon kívül helyezését, és az indokolást meg kell változtatni (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 150. pont; 2015. március 5-i Bizottság és társai kontra Versalis és társai, C-93/13 P és C-123/13 P, EU:C:2015:150, 102. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 A jelen ügyben ez a helyzet.

59 A jelen ítélet 47. és 48. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra figyelemmel ugyanis a vitatott levél tartalmi elemzéséből az következik, hogy tekintettel a kibocsátási körülményeire, valamint a Bizottság hatásköreire e levelet nem lehet „megtámadható jogi aktusnak” minősíteni.

60 Először is, ami az említett levél tartalmát illeti, hangsúlyozni kell, hogy az igazgató kifejtette ezen igazgatóság álláspontját, amely szerint Romániát felelősnek tartják a Németországban bekövetkezett sajátforrás-veszteségekért. Úgy vélte, hogy Romániának meg kell térítenie e veszteségeket, és a szóban forgó összeg rendelkezésre bocsátásának megtagadása Románia részéről sértené a lojális együttműködés elvét, valamint veszélyeztetné a saját források rendszerének megfelelő működését. Ezen tényállási elemekre figyelemmel az igazgató felhívta e tagállamot, hogy bocsássa a rendelkezésére a szóban forgó veszteségeknek megfelelő összeget, és kijelentette, hogy az ugyanezen levélben előírt határidőn belüli fizetés elmulasztása késedelmi kamat fizetését vonja maga után az 1150/2000 rendelet 11. cikke alapján.

61 Ezen emlékeztetőből kiderül, hogy a vitatott levélben a Bizottság lényegében a Németországban bekövetkezett sajátforrás-veszteségek jogi következményei és – szerinte – a Románia számára ebből eredő kötelezettségek kapcsán ismertette a véleményét Romániával. E vélemény alapján felhívta e tagállamot a szóban forgó összeg rendelkezésre bocsátására.

62 Márpedig úgy kell tekinteni, hogy sem egy egyszerű jogi vélemény kifejtése, sem pedig a szóban forgó összeg rendelkezésre bocsátására vonatkozó egyszerű felhívás nem olyan jellegű, hogy joghatásokat keletkeztessen.

63 Önmagában az a tény, hogy a vitatott levél határidőt tűz ezen összeg rendelkezésre bocsátására, jelezve egyben azt is, hogy a késedelem késedelmi kamat fizetését vonja maga után, tekintettel e levél teljes tartalmára, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a Bizottság véleménynyilvánítás helyett kötelező joghatásokkal járó jogi aktust kívánt volna elfogadni, következésképpen nem lehet az említett levélnek megtámadható jogi aktus jelleget tulajdonítani.

64 Másodszor a kontextust illetően meg kell említeni, hogy a tárgyalás folyamán a Bizottság jelezte – anélkül hogy Románia vagy a beavatkozó tagállamok e ponton cáfolták volna –, hogy az olyan levelek megküldése, mint amilyen a vitatott levél, ezen intézmény bevett gyakorlatát képezi, amelynek célja, hogy nem hivatalos párbeszédet indítsanak az uniós jog tagállam általi betartásáról, amelyet a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszának megindítása követhet. Ez a kontextus tükröződik a vitatott levélben, amely egyértelműen kifejti azokat az indokokat, amelyek miatt a Bizottság úgy véli, hogy Románia esetleg az uniós jogot sértő helyzetben lehet. Ezenkívül egyértelműen az következik az utóbbi tagállam által a Törvényszék elé terjesztett keresetlevélből, hogy e kontextus számára is ismert volt, és hogy megértette a Bizottság nem hivatalos kapcsolatfelvételi szándékát.

65 Márpedig az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy tekintettel a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárás megindítására vonatkozó diszkrecionális jogkörére, az indokolással ellátott vélemény nem válthat ki kötelező joghatásokat (lásd ebben az értelemben: 1998. szeptember 29-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-191/95, EU:C:1998:441, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez még inkább így van az olyan levelek esetében, hasonlóan a vitatott levélhez, amelyek a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset pert megelőző szakaszának megindítása előtti egyszerű, nem hivatalos kapcsolatfelvételként értelmezhetők.

66 Harmadszor a Bizottság hatáskörei kapcsán nem vitatott a felek között, hogy ezen intézménynek semmilyen hatásköre nincs arra, hogy kötelező jogi aktusokat fogadjon el, amelyekben valamely tagállam számára olyan összegek rendelkezésre bocsátását rendeli el, mint amilyen a jelen ügyben szereplő összeg. Egyrészt ugyanis, még azt feltételezve is, hogy ezen összeget nem lehet „saját forrásoknak” minősíteni, amint erre Románia hivatkozott, a Bizottság kijelentette a Bíróság előtt, hogy nem lehet meghatározni a kötelező jogi aktus elfogadásának jogalapját. Másrészt feltételezve, hogy Románia érveivel ellentétben az említett összeget „saját forrásoknak” kell minősíteni, meg kell jegyezni, hogy e tagállam nem cáfolta a Bizottság érvelését, amely szerint sem a 2007/436 határozat, sem pedig az 1150/2000 rendelet nem ruházza fel határozathozatali jogkörrel.

67 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani – anélkül hogy a 2007/436 határozat és az 1150/2000 rendelet alkalmazhatóságára, valamint a követelt összeg jogi minősítésére vonatkozó érdemi kérdésről dönteni kellene –, hogy a vitatott levél nem képez „megtámadható jogi aktust” az EUMSZ 263. cikk értelmében.

68 Ezen következtetést nem kérdőjelezik meg azok az érvek, amelyeket Románia a hatékony bírói jogvédelemhez való jogra, a jogi szempontból bizonytalan helyzetre, valamint az e tagállam által viselt pénzügyi kockázatra alapított. Ugyanis, jóllehet a kötelező joghatásokra vonatkozó feltételt az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdésében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jog fényében kell értelmezni, elegendő emlékeztetni arra, hogy e jognak nem célja a Szerződésekben szabályozott bírósági felülvizsgálati rendszer, különösen pedig az uniós bíróság előtt indított közvetlen keresetek elfogadhatóságával kapcsolatos szabályok módosítása, amint ez az említett 47. cikkre vonatkozó magyarázatokból is kitűnik, amelyeket az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének és a Charta 52. cikke (7) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni a Charta értelmezésénél (2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen a „megtámadható jogi aktus” fogalmának az említett 47. cikk fényében való értelmezése nem vezethet e feltétel figyelmen kívül hagyásához anélkül, hogy az uniós bíróságok ne lépnék túl a Szerződés által rájuk ruházott hatásköröket (lásd analógia útján: 2006. szeptember 12-i

Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 81. pont; 2012. május 14-i Sepracor Pharmaceuticals [Ireland] kontra Bizottság végzés, C-477/11 P, nem tették közzé, EU:C:2012:292, 54. pont).

69 Ebből következően a megtámadott végzés rendelkező része megalapozott, amennyiben mint elfogadhatatlant elutasítja a Románia által benyújtott keresetet, ennélfogva el kell utasítani az első és a második jogalapot, anélkül hogy értékelni kellene a megtámadott végzés 24., 25. és 29. pontjában szereplő indokolásban rejlő állítólagos ellentmondásra és a feltételes rendelkezésre bocsátási mechanizmusra vonatkozó érveket. Következésképpen a fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

70 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése szerint, amely ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásra is alkalmazandó, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

71 Romániát, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségei, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

72 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint, amelyet ezen eljárási szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése alapján szintén alkalmazni kell a fellebbezési eljárásra, az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

73 Következésképpen a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Szlovák Köztársaság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) Románia viseli a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket.

3) A Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Szlovák Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások