



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

25 octombrie 2017 *

„Recurs – Resurse proprii ale Uniunii Europene – Decizia 2007/436/CE – Răspunderea financiară a statelor membre – Pierderea anumitor taxe la import – Obligația de a plăti Comisiei Europene cuantumul corespunzător pierderii – Acțiune în anulare – Admisibilitate – Scrisoare a Comisiei Europene – Noțiunea «act atacabil»”

În cauza C-599/15 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 16 noiembrie 2015,

România, reprezentată de R.-H. Radu, de M. Chicu și de A. Wellman, în calitate de agenți,

recurentă,

susținută de:

Republica Cehă, reprezentată de M. Smolek, de J. Vlácil și de T. Müller, în calitate de agenți,

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze și de K. Stranz, în calitate de agenți,

Republica Slovacă, reprezentată de B. Ricziová, în calitate de agent,

interveniente în recurs,

cealaltă parte din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de G.-D. Balan, de A. Caeiros, de A. Tokár și de Z. Malůšková, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, domnii C. Vajda și E. Juhász, doamna K. Jürimäe (raportor) și domnul C. Lycourgos, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 23 martie 2017,

* Limba de procedură: româna.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 iunie 2017,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, România solicită anularea Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 14 septembrie 2015, România/Comisia (T-784/14, nepublicată, denumită în continuare „ordonanța atacată”, EU:T:2015:659), prin care acesta a respins ca inadmisibilă acțiunea sa având ca obiect anularea deciziei Direcției Generale Buget a Comisiei Europene, despre care se pretinde că este cuprinsă în scrisoarea BUDG/B/03MV D(2014) 3079038 din 19 septembrie 2014 (denumită în continuare „scrisoarea în litigiu”).

Cadrul juridic

Reglementarea privind resursele proprii

- 2 Decizia 2007/436/CE, Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO 2007, L 163, p. 17) abrogă, începând de la 1 ianuarie 2007, Decizia 2000/597/CE, Euratom a Consiliului din 29 septembrie 2000 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO 2000, L 253, p. 42, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 206).
- 3 Potrivit articolului 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2000/597 și articolului 2 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2007/436, constituie resurse proprii înscrise în bugetul general al Uniunii Europene veniturile care provin printre altele din „taxe din Tariful vamal comun și alte taxe stabilite sau care urmează a fi stabilite de către instituțiile [Uniunii] în legătură cu comerțul cu țările terțe” (denumite în continuare „resurse proprii”).
- 4 În temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1150/2000 al Consiliului din 22 mai 2000 privind punerea în aplicare a Deciziei 2007/436 (JO 2000, L 130, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 184), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 105/2009 al Consiliului din 26 ianuarie 2009 (JO 2009, L 36, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul nr. 1150/2000”), dreptul Uniunii asupra resurselor proprii se constată de îndată ce sunt îndeplinite condițiile prevăzute de regulamentul vamal privind înregistrarea sumei cuvenite și notificarea debitorului.
- 5 Articolul 9 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1150/2000 prevede:

„Conform procedurii definite la articolul 10, fiecare stat membru înscrie resursele proprii în creditul contului deschis în acest scop în numele Comisiei la trezoreria sa sau la organismul pe care l-a desemnat.”
- 6 Conform articolului 10 alineatul (1) din acest regulament, înregistrarea resurselor proprii trebuie făcută cel târziu în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de a doua luni care urmează lunii în care s-a constatat dreptul, conform articolului 2 din regulamentul menționat.
- 7 În temeiul articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1150/2000, orice întârziere în înregistrările în contul prevăzut la articolul 9 alineatul (1) din acest regulament are drept rezultat plata de către statul membru în cauză a unor dobânzi de întârziere.

Regulamentul de procedură al Tribunalului

- 8 Conform articolului 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului:

„(1) Cererea prin care pârâtul solicită Tribunalului să se pronunțe asupra inadmisibilității sau asupra necompetenței fără a intra în dezbateră fondului se formulează prin înscris separat în termenul prevăzut la articolul 81.

[...]

(7) Tribunalul se pronunță cât mai curând cu putință cu privire la cerere sau, dacă împrejurări speciale justifică aceasta, unește examinarea cererii cu fondul. [...]

(8) În cazul în care Tribunalul respinge cererea sau o unește cu fondul, președintele stabilește noi termene pentru continuarea judecății.”

Istoricul litigiului

- 9 Prin scrisoarea în litigiu, directorul Direcției „Resurse proprii și programare financiară” a Direcției Generale Buget a Comisiei Europene (denumit în continuare „directorul”) a amintit că, în luna aprilie 2010, autoritățile germane au solicitat Comisiei să decidă, în aplicarea articolului 239 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58), dacă era justificată o remitere a taxelor la import în ceea ce privește o societate germană care a depus, în calitate de principală obligată, mai multe declarații în numele clienților săi pentru transportul, în cursul anilor 2006 și 2007, al unor mărfuri sub regimul de tranzit extern având ca destinație un alt stat membru în care o anchetă a arătat că nu fuseseră prezentate mărfuri la biroul de destinație.
- 10 Directorul a amintit că, prin Decizia C(2011) 9750 final din 5 ianuarie 2012 (dosarul REM 03/2010), Comisia a constatat temeinicia remiterii taxelor la import solicitate. În această privință, Comisia a subliniat că încheierea nelegală a operațiunilor de tranzit era urmarea unor manevre frauduloase care nu puteau fi explicate în mod rezonabil decât prin complicitatea activă a unui agent vamal de la biroul de destinație din statul membru în cauză sau printr-o organizare deficitară a acestui birou, care a permis unui terț să acceseze noul sistem de tranzit informatizat (NSTI).
- 11 Directorul a indicat de asemenea în esență că autoritățile germane au acordat o remitere a taxelor vamale, într-o altă cauză, pentru aceleași motive.
- 12 În scrisoarea în litigiu, directorul a explicat că, în opinia serviciilor Comisiei, România era considerată răspunzătoare din punct de vedere financiar în măsura în care confirmarea încheierii operațiunii pe documentele de tranzit restituite biroului german de plecare împiedicase autoritățile germane să perceapă sau să recupereze taxe vamale, care constituie resurse proprii tradiționale. Acesta a precizat că, deși România nu avea sarcina să perceapă taxele vamale aferente importului în cadrul Uniunii, un stat membru rămânea răspunzător din punct de vedere financiar pentru pierderile de resurse proprii dacă autoritățile sale sau reprezentanții acestora săvârșeau erori sau acționau în mod fraudulos.
- 13 În continuare, directorul a subliniat că autoritățile române nu au putut garanta că dispozițiile vamale ale Uniunii fuseseră corect aplicate. Rezultatul acestei aplicări necorespunzătoare a dreptului Uniunii ar însemna o pierdere de resurse proprii tradiționale în măsura în care autoritățile germane nu au putut să colecteze taxe vamale și să le pună la dispoziția Comisiei. Directorul a dedus că România trebuia să compenseze bugetul Uniunii pentru pierderea astfel ocazionată. În această privință, el a făcut referire, prin analogie, la punctul 44 din Hotărârea din 8 iulie 2010, Comisia/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414).

- 14 Directorul a explicat în esență că un eventual refuz al României de a pune la dispoziție aceste resurse proprii tradiționale ar fi contrar principiului cooperării loiale dintre statele membre și în cadrul Uniunii și ar împiedica buna funcționare a sistemului resurselor proprii.
- 15 În consecință, el a invitat autoritățile române să pună la dispoziția Comisiei resurse proprii într-un quantum brut de 14 883,79 euro, din care se impune să se deducă 25 % cu titlu de costuri de colectare, cel târziu până în prima zi lucrătoare care urmează celei de a nouăsprezecea zile a celei de a doua luni de la trimiterea scrisorii în litigiu. Acesta a adăugat că orice întârziere ar determina plata unor dobânzi în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 1150/2000.

Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

- 16 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 28 noiembrie 2014, România a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei despre care se pretinde că este cuprinsă în scrisoarea în litigiu.
- 17 Prin act separat depus la grefa Tribunalului la 13 martie 2015, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991. Această excepție se întemeie pe inexistența unui act care să poată face obiectul unei acțiuni în anulare.
- 18 România a depus observații cu privire la această excepție de inadmisibilitate.
- 19 Prin acte depuse la grefa Tribunalului la 23 martie și, respectiv, la 10 aprilie 2015, Republica Slovacă și Republica Federală Germania au formulat cereri de intervenție în susținerea concluziilor României.
- 20 Prin ordonanța atacată, Tribunalul a statuat cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în aplicarea articolului 130 din Regulamentul de procedură.
- 21 Pentru a aprecia caracterul atacabil al scrisorii în litigiu, Tribunalul a examinat, la punctele 23-33 și 35 din ordonanța atacată, repartizarea competențelor între Comisie și statele membre în materia constatării resurselor proprii în temeiul dispozițiilor Deciziei 2007/436 și ale Regulamentului nr. 1150/2000. Acesta a concluzionat, la punctul 37 din această ordonanță, că, în lipsa unei dispoziții care să abiliteze Comisia să adopte un act prin care un stat membru să fie obligat să pună la dispoziție resurse proprii, scrisoarea în litigiu trebuia considerată ca având o valoare informativă și ca o simplă invitație adresată României.
- 22 În această privință, Tribunalul a precizat, la punctele 38-40 din ordonanța atacată, că o opinie emisă de Comisie, precum cea care figurează în scrisoarea în litigiu, nu este obligatorie pentru autoritățile naționale și, la punctele 41-43 din această ordonanță, că ea nu poate, la fel cum nu poate nici un aviz motivat emis în cadrul fazei precontencioase a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, să constituie un act atacabil.
- 23 În sfârșit, Tribunalul a respins argumentele invocate de România. În special, la punctele 50 și 51 din ordonanța atacată, Tribunalul a respins ca inoperante argumentele întemeiate pe faptul că scrisoarea în litigiu ar fi lipsită de temei juridic, pentru motivul că aceste argumente aveau ca obiect temeinicia conținutului acestei scrisori. La punctele 52-56 din această ordonanță, Tribunalul a răspuns, în plus, la argumente întemeiate pe situația de incertitudine juridică în care s-ar afla acest stat membru în ceea ce privește obligațiile care îi revin și riscul pecuniar, pe protecția jurisdicțională efectivă și pe riscul obligării la plata unor dobânzi de întârziere considerabile.

- 24 Având în vedere aceste elemente, Tribunalul a admis excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie și a respins acțiunea României ca inadmisibilă, în măsura în care era îndreptată împotriva unui act care nu putea face obiectul unei acțiuni, fără a se pronunța asupra cererilor de intervenție ale Republicii Federale Germania și Republicii Slovace.

Concluziile părților din recurs

- 25 Prin recursul formulat, România solicită Curții:
- declararea recursului ca fiind admisibil, anularea în întregime a ordonanței atacate și pronunțarea asupra acțiunii în anulare declarând-o admisibilă și anulând scrisoarea în litigiu;
 - în subsidiar, declararea recursului ca fiind admisibil, anularea în întregime a ordonanței atacate și trimiterea cauzei spre judecare la Tribunal, pentru ca acesta să declare acțiunea admisibilă și să anuleze scrisoarea în litigiu, și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 26 În memoriul în răspuns, Comisia solicită Curții:
- respingerea recursului și
 - obligarea României la plata cheltuielilor de judecată.
- 27 **În memoriile lor în intervenție, Republica Cehă, Republica Federală Germania și Republica Slovacă solicită în esență Curții admiterea recursului.**

Cu privire la recurs

Argumentele părților

- 28 În susținerea recursului, România invocă două motive.
- 29 Prin intermediul primului motiv, România reproșează Tribunalului că a încălcat dispozițiile articolului 130 alineatele (7) și (8) din Regulamentul său de procedură, întrucât a statuat cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie fără a intra în dezbateră fondului.
- 30 Pe de o parte, România arată că a solicitat, în observațiile formulate cu privire la excepția de inadmisibilitate, unirea cu fondul a examinării acesteia. Or, Tribunalul, care ar fi obligat, în temeiul dispozițiilor menționate, să examineze dacă împrejurări speciale justifică o astfel de unire și, în cazul unui răspuns afirmativ, să procedeze în acest sens, ar fi omis să motiveze în speță decizia sa de a nu uni examinarea excepției cu fondul.
- 31 Pe de altă parte, România consideră că, deși Tribunalul a refuzat unirea cu fondul a examinării excepției de inadmisibilitate, în realitate, la punctele 29-51 din ordonanța atacată, acesta a formulat aprecieri legate de fond. Astfel, Tribunalul s-ar fi pronunțat cu privire la natura și la temeiul obligației de plată vizate în scrisoarea în litigiu plecând de la premisa eronată că reglementarea privind resursele proprii tradiționale era aplicabilă. Or, în fața Tribunalului, România ar fi arătat că tocmai din cauza faptului că dreptul Uniunii nu reglementa stabilirea unei răspunderi financiare a unui stat membru pentru pierderea de resurse proprii tradiționale suferită în alt stat membru, scrisoarea în litigiu

producea efecte juridice. Tribunalul ar fi refuzat în mod eronat să țină seama de aceste argumente respingându-le, la punctul 51 din ordonanța atacată, ca inoperante întrucât au ca obiect temeinicia conținutului acestei scrisori.

- 32 România adaugă că această neregularitate de procedură a adus atingere intereselor sale întrucât i-a fost încălcat dreptul la un proces echitabil în absența contradictorialității și întrucât aprecierea Tribunalului este întemeiată pe mai multe erori de drept ce puteau fi evitate prin dezbaterea fondului cauzei.
- 33 Prin intermediul celui de al doilea motiv, România susține în esență că analiza naturii sumei reclamate și a obligațiilor care fac obiectul scrisorii în litigiu este afectată de o eroare de drept întrucât Tribunalul a calificat în mod eronat această sumă drept „resurse proprii tradiționale” și a aplicat reglementarea și jurisprudența aferente. Astfel, această reglementare ar viza exclusiv răspunderea financiară directă a autorităților vamale dintr-un stat membru. În schimb, ea nu ar privi ipoteza, în discuție în speță, a unei eventuale răspunderi financiare a altui stat membru care nu a avut niciodată obligația de a evalua și de a colecta taxele vamale în cauză. Scrisoarea în cauză ar stabili astfel în sarcina României o obligație nouă care nu ar decurge din dreptul Uniunii. Raportându-se în mod exclusiv la reglementarea resurselor proprii tradiționale și la jurisprudența aferentă acesteia, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept, ar fi ignorat împrejurările specifice cauzei și ar fi omis să răspundă la argumentele întemeiate pe caracterul nou al obligației menționate.
- 34 Această eroare de drept s-ar fi reflectat în analiza atât a competenței Comisiei, cât și a naturii scrisorii în litigiu pe care Tribunalul a efectuat-o în raport cu reglementarea referitoare la resursele proprii tradiționale. În plus, Tribunalul nu ar fi respectat jurisprudența constantă în materia acțiunii în anulare întrucât ar fi omis să se pronunțe asupra conținutului și a contextului emiterii scrisorii în litigiu și s-ar fi întemeiat exclusiv pe o analiză a competenței Comisiei. Procedând astfel, Tribunalul ar fi adus atingere principiului protecției jurisdicționale efective.
- 35 În subsidiar, pe de o parte, România se prevalează de o contradicție între motivele ordonanței atacate, în măsura în care Tribunalul, la punctul 29 din această ordonanță, a recunoscut statelor membre o marjă de apreciere pentru dovedirea existenței unei pierderi de resurse proprii tradiționale și a unei obligații de a plăti asemenea resurse, deși reiese în special din cuprinsul punctelor 24 și 25 din ordonanța menționată că statele membre au obligația să constate aceste resurse din momentul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Decizia 2007/436 și de Regulamentul nr. 1150/2000.
- 36 Pe de altă parte, România arată că mecanismul punerii la dispoziție condiționate nu este aplicabil speței de față. Astfel, el ar fi fost dezvoltat în materia resurselor proprii tradiționale. În orice situație, el ar presupune ipoteza existenței unei obligații de care autoritățile unui stat membru ar putea fi exonerate și nu privește decât situațiile în care există un diferend cu privire la justificările datoriei pretinse. România insistă în acest context asupra riscului ca un stat membru să trebuiască să plătească dobânzi de întârziere în caz de neplată și subliniază riscul ca o plată condiționată să dobândească caracterul unei plăți definitive în situația în care nu ar fi soluționat fondul în cadrul unei acțiuni în anulare sau în care Comisia nu ar declanșa o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 37 Comisia contestă temeinicia tuturor acestor argumente.
- 38 Ca răspuns la primul motiv invocat de România, Comisia arată că, având în vedere conținutul scrisorii în litigiu, prin care România a fost considerată responsabilă din punct de vedere financiar de pierderea de resurse proprii tradiționale, Tribunalul a procedat corect examinând competențele Comisiei în lumina normelor privind resursele proprii tradiționale. Acesta ar fi examinat conținutul scrisorii respective, precum și contextul cadrului legislativ în materie numai în raport cu admisibilitatea acțiunii, fără a examina fondul cauzei. Or, nici conținutul scrisorii menționate, prin care Comisia s-ar fi limitat să menționeze anumite fapte și să își expună opinia asupra consecințelor în materie de resurse proprii, invitând autoritățile române să pună la dispoziție o anumită sumă, nici competențele conferite Comisiei nu ar permite să se constate că această scrisoare produce efecte juridice obligatorii. În sfârșit,

contrar celor susținute de România, Tribunalul nu a „calificat natura obligațiilor atribuite României prin scrisoarea [în litigiu]” din moment ce a statuat în mod clar că această scrisoare constituia o simplă invitație adresată acestui stat membru și nu urmărea să producă efecte juridice.

- 39 Ca răspuns la al doilea motiv, Comisia arată în esență că Tribunalul a procedat corect atunci când, având în vedere lipsa unei competențe a Comisiei în materie de resurse proprii tradiționale și după analiza atât a conținutului, cât și a contextului scrisorii în litigiu, a statuat că această scrisoare nu făcea parte din categoria actelor atacabile. Tribunalul nici nu ar fi calificat quantumul datorat cu titlu de resurse proprii tradiționale și obligațiile care ar fi fost impuse României prin scrisoarea în litigiu, nici nu ar fi examinat aspectul dacă acest stat membru era obligat să pună la dispoziție suma în cauză, nici, prin urmare, nu ar fi realizat o apreciere pe fond a cauzei.
- 40 Inexistența competenței de a adopta decizii obligatorii în materie de resurse proprii ar fi pe de altă parte confirmată de respingerea de către Consiliu a unei propuneri de modificare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1150/2000, care ar fi conferit Comisiei competența de a examina cauza și de a adopta o decizie motivată corespunzător dacă valoarea drepturilor constatate era mai mare de 50 000 de euro.
- 41 Pe de altă parte, presupunând chiar – *quod non* – că scrisoarea în litigiu nu privea punerea la dispoziție a unor resurse proprii, ea nu ar produce efecte juridice obligatorii în lipsa unui temei juridic în acest sens.
- 42 În ceea ce privește punctul 29 din ordonanța atacată, Comisia consideră că acest punct trebuie interpretat, în lumina jurisprudenței constante, amintită de Tribunal la punctele 24-28 din această ordonanță, în sensul că, în temeiul articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1150/2000, statele membre au dreptul de a declara că anumite sume din drepturile constatate sunt imposibil de colectat. Articolul 17 din acest regulament ar prevedea un mecanism de schimb de informații între statele membre și Comisie în caz de imposibilitate a colectării unor resurse proprii. Deși poate prezenta observații unui stat membru, aceasta nu are nicio competență de a adopta acte obligatorii care să stabilească valoarea resurselor proprii datorate, precizându-se că, în caz de divergență a punctelor de vedere între Comisie și un stat membru, revine Curții sarcina de a tranșa chestiunea în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 43 În ceea ce privește protecția jurisdicțională efectivă, riscul ca statul vizat să trebuiască să plătească dobânzi de întârziere și plata condiționată, Comisia consideră în esență că punctele 54-56 din ordonanța atacată nu sunt afectate de nicio eroare de drept. În special, ea arată că posibilitatea de a efectua o plată condiționată permite înlăturarea riscului ca statul membru să trebuiască să plătească dobânzi de întârziere, că statele membre au posibilitatea de a recupera fondurile puse la dispoziție cu titlu de plată condiționată având în vedere articolul 2 alineatul (4) și articolul 8 din Regulamentul nr. 1150/2000 și că plata condiționată nu este destinată să garanteze dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă. În plus, riscul nașterii unor dobânzi de întârziere ar fi legat de neîndeplinirea obligației de a pune resursele proprii la dispoziția sa, iar nu de scrisoarea în litigiu care cuprinde o invitație în acest sens. Obligația de plată a dobânzilor de întârziere ar decurge direct din articolul 11 din Regulamentul nr. 1150/2000.
- 44 Republica Cehă, Republica Federală Germania și Republica Slovacă consideră că al doilea motiv trebuie să fie primit. Aceste state membre nu au prezentat nicio argumentație privind primul motiv invocat de România.

Aprecierea Curții

- 45 Prin intermediul celor două motive, care trebuie analizate împreună, România reproșează în esență Tribunalului că a apreciat caracterul atacabil al scrisorii în litigiu numai în lumina criteriului competențelor Comisiei în temeiul Deciziei 2007/436 și al Regulamentului nr. 1150/2000, deși decizia și regulamentul menționate erau inaplicabile, și aceasta fără a uni cu fondul examinarea excepției de inadmisibilitate ridicate de Comisie.
- 46 În primul rând, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, este de competența Tribunalului să aprecieze dacă o bună administrare a justiției justifică sau nu justifică ca o excepție de inadmisibilitate să fie judecată imediat sau ca examinarea acesteia să fie unită cu fondul (a se vedea în acest sens Ordonanța din 27 februarie 1991, Bocos Viciano/Comisia, C-126/90 P, EU:C:1991:83, punctul 6). Nu se impune unirea cu fondul atunci când aprecierea excepției nu depinde de aprecierea motivelor de fond invocate de reclamant (Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punctul 95).
- 47 În al doilea rând, reiese dintr-o jurisprudență constantă că sunt considerate „acte atacabile” în sensul articolului 263 TFUE orice dispoziții adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (Hotărârea din 13 februarie 2014, Ungaria/Comisia, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 48 Pentru a stabili dacă un act atacat produce astfel de efecte, trebuie examinat conținutul acestuia (Hotărârea din 22 iunie 2000, Țările de Jos/Comisia, C-147/96, EU:C:2000:335, punctul 27 și jurisprudența citată). Aceste efecte trebuie apreciate în funcție de criterii obiective, precum conținutul acestui act, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției autoare a actului (Hotărârea din 13 februarie 2014, Ungaria/Comisia, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 49 În ordonanța atacată, Tribunalul a statuat cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie fără a intra în dezbaterea fondului. După cum s-a arătat la punctele 21 și 22 din prezenta hotărâre, în urma unei examinări a repartizării competențelor între Comisie și statele membre în materia constatării resurselor proprii în temeiul dispozițiilor Deciziei 2007/436 și ale Regulamentului nr. 1150/2000, Tribunalul a concluzionat, la punctul 37 din ordonanța menționată, că, în lipsa unei dispoziții care să abilitaze Comisia să adopte un act prin care un stat membru să fie obligat să pună la dispoziție resurse proprii, scrisoarea în litigiu trebuia considerată ca având o valoare informativă și ca o simplă invitație adresată României.
- 50 În această privință, Tribunalul a precizat că o opinie emisă de Comisie, precum cea care figurează în această scrisoare, nu este obligatorie pentru autoritățile naționale și că ea nu poate, la fel cum nu poate nici un aviz motivat emis în cadrul fazei precontencioase a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, să constituie un act atacabil.
- 51 Mai întâi, reiese, desigur, că Tribunalul și-a întemeiat în esență aprecierea privind caracterul atacabil al scrisorii în litigiu pe examinarea competențelor Comisiei în temeiul dispozițiilor Deciziei 2007/436 și ale Regulamentului nr. 1150/2000. Procedând astfel, contrar celor susținute de România, Tribunalul nu a apreciat însă natura fondurilor reclamate și nici nu a calificat aceste fonduri drept „resurse proprii”.
- 52 Astfel, Tribunalul s-a limitat, în ordonanța atacată, la a explicita într-o manieră abstractă obligațiile și competențele ce revin statelor membre și, respectiv, Comisiei în domeniul resurselor proprii ale Uniunii. Or, din moment ce, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 1-7 din ordonanța atacată, Comisia a emis scrisoarea în litigiu în acest domeniu, Tribunalul putea, fără a săvârși o eroare de drept, să aprecieze obligațiile și competențele menționate în raport cu reglementarea referitoare la

resursele proprii numai în scopul examinării caracterului atacabil al acestei scrisori și fără a se pronunța asupra chestiunii, de fond, a aplicabilității sale în împrejurările speței și a calificării sumei în cauză.

- 53 În continuare, este necesar să se considere că, în aceste condiții, Tribunalul a procedat de asemenea în mod corect atunci când, fără a uni cu fondul examinarea excepției de inadmisibilitate ridicate de Comisie, a respins, la punctul 51 din ordonanța atacată, ca inoperante argumentele invocate de România și întemeiate pe temeinicia conținutului scrisorii în litigiu.
- 54 Având în vedere considerațiile care figurează la punctele 60-67 din prezenta hotărâre și în special contextul în care a fost emisă scrisoarea în litigiu, argumentele menționate ale României care urmăreau să demonstreze că scrisoarea în litigiu ar fi impus acestui stat membru o obligație nouă, neprevăzută în reglementarea privind resursele proprii, trebuie să fie respinse ca inoperante.
- 55 În sfârșit, trebuie, în schimb, să se arate că, astfel cum în mod întemeiat susține România, Tribunalul s-a limitat la a examina competențele autorului actului fără măcar a proceda la o analiză a însuși conținutului scrisorii în litigiu, contrar cerințelor jurisprudenței amintite la punctul 48 din prezenta hotărâre.
- 56 În consecință, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept.
- 57 Cu toate acestea, trebuie amintit că, dacă motivarea unei decizii a Tribunalului revelează o încălcare a dreptului Uniunii, însă dispozitivul acesteia apare ca fiind întemeiat pentru alte motive de drept, o astfel de încălcare nu este de natură să determine anularea acestei decizii și se impune efectuarea unei substituiri a motivelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia/și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 150, precum și Hotărârea din 5 martie 2015, Comisia și alții/Versalis și alții, C-93/13 P și C-123/13 P, EU:C:2015:150, punctul 102 și jurisprudența citată).
- 58 Aceasta este situația în speță.
- 59 Având în vedere jurisprudența amintită la punctele 47 și 48 din prezenta hotărâre, reiese, astfel, dintr-o analiză a conținutului scrisorii în litigiu, ținând seama de contextul emiterii sale, precum și de competențele Comisiei, că această scrisoare nu poate fi calificată drept „act atacabil”.
- 60 În primul rând, în ceea ce privește conținutul scrisorii menționate, trebuie arătat că, după o reamintire a situației de fapt în cauză, directorul a exprimat punctul de vedere al acestei direcții, potrivit căruia România era considerată responsabilă de pierderile de resurse proprii ocazionate în Germania. El a estimat că România trebuie să compenseze aceste pierderi și că, în cazul în care ar refuza să pună la dispoziție suma în cauză, aceasta ar încălca principiul cooperării loiale și ar pune în pericol buna funcționare a sistemului resurselor proprii. În raport cu aceste elemente, el a invitat România să pună la dispoziția sa suma corespunzătoare pierderilor în cauză și a precizat că neplata în termenul stabilit prin această scrisoare ar avea drept rezultat plata de dobânzi de întârziere, în aplicarea articolului 11 din Regulamentul nr. 1150/2000.
- 61 Reiese din această reamintire că, prin scrisoarea în litigiu, Comisia a expus în esență României opinia sa privind consecințele juridice ale pierderilor de resurse proprii ocazionate în Germania și obligațiile care, potrivit Comisiei, ar rezulta astfel pentru România. Având în vedere această opinie, ea a invitat acest stat membru să pună la dispoziție suma în cauză.
- 62 Or, este necesar să se considere că nici expunerea unei simple opinii juridice, nici o simplă invitație de a pune la dispoziție suma în cauză nu pot fi de natură să producă efecte juridice.

- 63 Simplul fapt că scrisoarea în litigiu stabilește un termen pentru punerea la dispoziție a sumei menționate, indicând că o întârziere poate avea drept rezultat dobânzi de întârziere, nu permite, având în vedere conținutul global al acestei scrisori, să se considere că Comisia ar fi intenționat, în loc de exprimarea propriei opinii, să adopte un act care să producă efecte juridice obligatorii, nici, prin urmare, să confere scrisorii menționate natura unui act atacabil.
- 64 În al doilea rând, în ceea ce privește contextul, trebuie precizat că, în cursul ședinței, Comisia a arătat, fără să fi fost contrazisă cu privire la acest aspect nici de România, nici de statele membre interveniente, că trimiterea de scrisori precum scrisoarea în litigiu constituia o practică curentă a acestei instituții, destinată să inițieze discuții informale privind respectarea dreptului Uniunii de către un stat membru, care ar putea fi urmate de lansarea fazei precontencioase a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Acest context este reflectat în scrisoarea în litigiu, care expune în mod clar motivele pentru care Comisia estimează că România s-ar putea afla în situația de neîndeplinire a obligațiilor care îi revin potrivit dreptului Uniunii. În plus, reiese fără echivoc din cererea introductivă depusă de aceasta la Tribunal că acest context era cunoscut de România și că intenția Comisiei de a iniția contacte informale a fost într-adevăr înțeleasă.
- 65 Or, reiese din jurisprudență că, ținând seama de puterea discreționară a Comisiei de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, un aviz motivat nu este susceptibil să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania, C-191/95, EU:C:1998:441, punctul 46 și jurisprudența citată). Acest lucru este *a fortiori* valabil în cazul scrisorilor care, precum scrisoarea în litigiu, pot fi considerate simple luări de contact informale prealabile deschiderii fazei precontencioase a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 66 În al treilea rând, în ceea ce privește competențele Comisiei, părțile nu contestă că, în orice caz, această instituție nu dispune de nicio competență de a adopta acte obligatorii prin care să dispună ca un stat membru să pună la dispoziție o sumă precum cea în discuție în prezenta cauză. Astfel, pe de o parte, chiar presupunând că, după cum arată România, această sumă nu ar putea fi calificată drept „resurse proprii”, Comisia a indicat în fața Curții că nu poate fi identificat niciun temei juridic pentru adoptarea unui act obligatoriu. Pe de altă parte, presupunând că suma menționată ar trebui să fie calificată drept „resurse proprii”, este necesar să se arate că argumentația Comisiei potrivit căreia nu este investită cu nicio putere decizională nici prin Decizia 2007/436, nici prin Regulamentul nr. 1150/2000 nu a fost contrazisă de România.
- 67 Având în vedere toate considerațiile precedente, este necesar să se concluzioneze că scrisoarea în litigiu nu constituie un „act atacabil” în sensul articolului 263 TFUE, fără a fi necesar să se tranșeze problema de fond privind aplicabilitatea Deciziei 2007/436 și a Regulamentului nr. 1150/2000 și calificarea juridică a sumei reclamate.
- 68 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele României întemeiate pe dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, pe starea de incertitudine juridică și pe riscul financiar suportat de acest stat membru. Astfel, deși condiția privind efectele juridice obligatorii trebuie interpretată în lumina dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă așa cum este garantat la articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, este suficient să se amintească că acest drept nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate, în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanței Uniunii, astfel cum rezultă și din explicațiile referitoare la respectivul articol 47, care trebuie luate în considerare, conform articolului 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolului 52 alineatul (7) din această carte, în vederea interpretării sale (Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 97, precum și jurisprudența citată). Prin urmare, interpretarea noțiunii „act atacabil” în lumina articolului 47 menționat nu poate conduce la înlăturarea acestei condiții fără a depăși competențele atribuite instanțelor Uniunii prin tratat [a se vedea prin analogie Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds

Tobacco și alții/Comisia, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punctul 81, precum și Ordonanța din 14 mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Comisia, C-477/11 P, nepublicată, EU:C:2012:292, punctul 54].

- 69 Prin urmare, dispozitivul ordonanței atacate, în măsura în care respinge ca inadmisibilă acțiunea introdusă de România, este fondat, astfel încât trebuie înlăturate primul și al doilea motiv, fără a fi necesar să se aprecieze argumentele privind o pretinsă contradicție a motivelor cuprinse la punctele 24 și 25 și la punctul 29 din ordonanța atacată și aplicabilitatea mecanismului de punere la dispoziție condiționată. În consecință, este necesar să se respingă recursul în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 70 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 71 Întrucât Comisia a solicitat obligarea României la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune ca România să fie obligată să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisie.
- 72 Articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, prevede că statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 73 Prin urmare, Republica Cehă, Republica Federală Germania și Republica Slovacă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) România suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisia Europeană.

3) Republica Cehă, Republica Federală Germania și Republica Slovacă suportă propriile cheltuieli de judecată.

von Danwitz

Vajda

Juhász

Jürimäe

Lycourgos

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 25 octombrie 2017.

Grefier
A. Calot Escobar

Președintele Camerei a patra
T. von Danwitz