



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 25. oktobra 2017\*

„Pritožba – Lastna sredstva Evropske unije – Sklep 2007/436/ES – Finančna odgovornost držav članic – Izguba nekaterih uvoznih dajatev – Obveznost plačila zneska, ki ustreza izgubi, Evropski komisiji – Ničnostna tožba – Dopustnost – Dopis Evropske komisije – Pojem „izpodbojni akt““

V združenih zadevah C-593/15 P in C-594/15 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 13. novembra 2015,

**Slovaška republika**, ki jo zastopa B. Ricziová, agentka,

pritožnica,

ob intervenciji

**Češke republike**, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vlácil in T. Müller, agenti,

**Zvezne republike Nemčije**, ki jo zastopata T. Henze in K. Stranz, agenta,

**Romunije**, ki jo zastopajo R. H.-Radu, M. Chicu in A. Wellman, agenti,

intervenientke v pritožbenem postopku,

druga stranka v postopku je

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo A. Caeiros, A. Tokár, G.-D. Balan in Z. Malušková, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, E. Juhász, sodnika, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. marca 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. junija 2017

\* Jezik postopka: slovaščina.

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Slovaška republika s pritožbama predlaga razveljavitev sklepov Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2015, Slovaška/Komisija (T-678/14, neobjavljen, v nadaljevanju: prvi izpodbijani sklep, EU:T:2015:661), in Slovaška/Komisija (T-779/14, neobjavljen, v nadaljevanju: drugi izpodbijani sklep, EU:T:2015:655) (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijana sklepa), s katerima je to kot nedopustni zavrženi tožbi za razglasitev ničnosti sklepov generalnega direktorata Evropske komisije za proračun, ki naj bi bila vsebovana v dopisu BUDG/B/03MV D (2014) 2351197 z dne 15. julija 2014 (v nadaljevanju: prvi sporni dopis) in v dopisu BUDG/B/03MV D (2014) 3139078 z dne 24. septembra 2014 (v nadaljevanju: drugi sporni dopis) (v nadaljevanju: skupaj: sporna dopisa).

### Pravni okvir

- 2 Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL 2007, L 163, str. 17) z učinkom od 1. januarja 2007 razveljavlja Sklep Sveta 2000/597/ES, Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 200).
- 3 Člen 2(1)(b) Sklepa 2000/597 in člen 2(1)(a) Sklepa 2007/436 določata, da lastna sredstva v splošnem proračunu Evropske unije sestavljajo zlasti prihodki iz „carinskih dajatev po skupni carinski tarifi in drugih dajatev, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije [Unije] za trgovino z državami nečlanicami“ (v nadaljevanju: lastna sredstva).
- 4 V skladu s členom 2(1) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009 (UL 2009, L 36, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 1150/2000), se pravica Unije do lastnih sredstev določi takoj, ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih.
- 5 Člen 9(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1150/2000 določa:  
„Po postopku iz člena 10 vsaka država članica lastna sredstva knjiži v dobro računa, ki je v imenu Komisije odprt pri ministrstvu za finance ali organu, ki ga je ta določila.“
- 6 Člen 10(1) te uredbe določa, da se lastna sredstva vknjižijo najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila določena pravica v skladu s členom 2 navedene uredbe.
- 7 V skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1150/2000 zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) navedene uredbe plača zamudne obresti.

### Dejansko stanje

- 8 V letih 2006 in 2007 so družbe kot glavne zavezanke opravile carinske deklaracije v Nemčiji, da bi blago, ki je bilo namenjeno na Slovaško, dale v zunanji skupnostni tranzitni postopek, določen v členu 91 in naslednjih Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307).

- 9 V zvezi s temi tranzitnimi operacijami so slovaški carinski organi v postavljenem roku nemške organe prek novega informacijsko podprtega tranzitnega sistema (NCTS) obvestili o predložitvi blaga namembnemu carinskemu uradu in o izidu opravljenega nadzora. Zadevne operacije so bile tako potrjene in finančno jamstvo, ki sta ga zagotovili glavni zavezanki, je bilo sproščeno.
- 10 Vendar je bilo na podlagi preiskave, opravljene na Slovaškem, mogoče ugotoviti, da so bile na ravni namembnega slovaškega carinskega urada tranzitne operacije zaradi nezakonitega vnosa v NCTS nepravilno zaključene.
- 11 Direktor direktorata „Lastna sredstva in finančno načrtovanje“ generalnega direktorata Evropske komisije za proračun (v nadaljevanju: direktor) je v spornih dopisih opozoril, da je Komisija s sklepom C (2011) 9750 final z dne 5. januarja 2012 (spis REM 03/2010) na predlog nemških organov ugotovila utemeljenost odpusta uvoznih dajatev na podlagi člena 239 Uredbe št. 2913/92 za nemško družbo, ki je kot glavna zavezanka vložila več deklaracij v imenu svojih strank za prevoz blaga v letih 2006 in 2007 v okviru postopka zunanjega tranzita na Slovaško. V zvezi s tem je Komisija poudarila, da je nepravilen zaključek tranzitnih operacij izhajal iz zvičajnega ravnanja, ki ga ni bilo mogoče razumno pojasniti z aktivnim sodelovanjem carinskega zastopnika namembnega slovaškega urada ali s slabo organizacijo tega urada, zaradi katere je bil tretji osebi omogočen dostop do NCTS.
- 12 Direktor je poleg tega v bistvu navedel, da so nemški organi v drugih primerih iz istih razlogov odobrili odpust carinskih dajatev. V prvem spornem dopisu je tako omenjen primer neke druge družbe, v drugem spornem dopisu pa šest drugih zadev.
- 13 Direktor je v spornih dopisih pojasnil, da se je v skladu z mnenjem služb Komisije štelo, da je Slovaška republika finančno odgovorna, ker je potrditev obračuna na tranzitnih dokumentih, ki so bili vrnjeni nemškemu uradu odhoda, nemškemu organom preprečila pobiranje oziroma izterjavo carinskih dajatev, ki so tradicionalna lastna sredstva. Podrobneje je navedel, da Slovaška republika sicer ni bila dolžna pobrati carinskih dajatev za uvoz v Unijo, vendar je bila neka država članica še vedno finančno odgovorna za izgubo lastnih sredstev, če so njeni organi ali njeni zastopniki storili napake ali ravnali zvičajno.
- 14 Direktor je nato poudaril, da slovaški organi niso mogli zagotoviti, da so bile carinske določbe Unije pravilno uporabljene. Posledica te napačne uporabe prava Unije naj bi bila izguba tradicionalnih lastnih sredstev, ker nemški organi niso mogli pobrati carinskih dajatev in jih dati na voljo Komisiji. Direktor je na podlagi tega sklepal, da mora Slovaška republika nadomestiti tako nastalo izgubo v proračunu Unije. V zvezi s tem se je po analogiji skliceval na točko 44 sodbe z dne 8. julija 2010, Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414).
- 15 Direktor je v bistvu pojasnil, da bi bila morebitna zavrnitev Slovaške republike, da da na voljo ta tradicionalna lastna sredstva, v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja med državami članicami in v Uniji ter bi pomenila oviro za pravilno delovanje sistema virov lastnih sredstev.
- 16 Zato je slovaške organe pozval, naj Komisiji dajo na voljo bruto zneska lastnih sredstev, in sicer v višini 1.602.457,33 EUR in 1.453.723,12 EUR, od katerih je treba odšteti 25 % za kritje stroškov zbiranja, najpozneje prvega delovnega dne po devetnajstem dnevu drugega meseca po odpremi spornih dopisov. Dodal je, da bo treba za vsako zamudo plačati obresti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000.

### **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sklepa**

- 17 Slovaška republika je 22. septembra in 26. novembra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbi za razglasitev ničnosti sklepov, ki naj bi bila vsebovana v spornih dopisih.

- 18 Komisija je z ločenima aktoma 5. decembra 2014 in 12. februarja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovora nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991. V obeh zadevah sta ta ugovora temeljila na neobstoju akta, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo, v zadevi T-678/14 pa na zgolj potrdilni naravi prvega spornega dopisa.
- 19 Slovaška republika je predložila stališče glede teh ugovorov nedopustnosti.
- 20 Zvezna republika Nemčija in Romunija sta 8. oziroma 23. januarja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog, naj se jima dovoli intervencija v podporo predlogom Slovaške republike v zadevi T-678/14. Ti državi članici sta 10. aprila oziroma 4. maja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog, naj se jima dovoli intervencija v podporo predlogom Slovaške republike v zadevi T-779/14.
- 21 Splošno sodišče je z izpodbijanima sklepoma odločilo o ugovorih nedopustnosti Komisije na podlagi člena 130 Poslovnika Splošnega sodišča.
- 22 Splošno sodišče je zaradi presoje izpodbojnosti spornih dopisov v točkah od 27 do 37 in 39 prvega izpodbijanega sklepa ter v točkah od 26 do 36 in 38 drugega izpodbijanega sklepa preučilo razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami na področju določitve lastnih sredstev na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000. V točki 41 prvega izpodbijanega sklepa in v točki 40 drugega izpodbijanega sklepa je ugotovilo, da je treba šteti, da imata sporna dopisa le informativno vrednost in da sta zgolj poziv Slovaški republiki, saj Komisija nima pooblastila za sprejetje pravnega akta, s katerim bi državi članici naložila, naj da na voljo lastna sredstva.
- 23 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točkah od 42 do 44 prvega izpodbijanega sklepa in v točkah od 41 do 43 drugega izpodbijanega sklepa pojasnilo, da mnenje, ki ga poda Komisija, kakršno je tisto iz teh dopisov, ne zavezuje nacionalnih organov, v točkah od 45 do 47 prvega izpodbijanega sklepa in v točkah od 44 do 46 drugega izpodbijanega sklepa pa, da to mnenje, nič drugače kot obrazloženo mnenje, izdano v okviru predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more biti izpodbojni akt.
- 24 Nazadnje je Splošno sodišče zavrnilo trditve Slovaške republike. Natančneje, v točkah 54 in 55 prvega izpodbijanega sklepa ter v točkah 53 in 54 drugega izpodbijanega sklepa je kot brezpredmetne zavrnilo trditve, da je Komisija napačno razlagala upoštevne predpise, da sta bila sporna dopisa brez pravne podlage in da zneskov, navedenih v teh dopisih, ni mogoče opredeliti kot „lastna sredstva“, ker so se te trditve nanašale na vsebinsko utemeljenost navedenih dopisov. Splošno sodišče je v točkah od 56 do 59 prvega izpodbijanega sklepa in v točkah od 55 do 58 drugega izpodbijanega sklepa poleg tega odgovorilo na trditve v zvezi s celovitim sistemom pravnih sredstev, učinkovitim sodnim varstvom in nujnostjo obravnavanega položaja, ki naj bi izhajala zlasti iz tveganja, da bo treba plačati visoke zamudne obresti.
- 25 Ob upoštevanju teh dejavnikov je Splošno sodišče ugodilo ugovoroma nedopustnosti, ki ju je vložila Komisija, in tožbi Slovaške republike zavrglo kot nedopustni, ker sta bili vloženi zoper akta, ki nista mogla biti predmet tožbe, pri čemer ni odločilo o predlogih Zvezne republike Nemčije in Romunije za intervencijo.

### **Predlogi strank v pritožbah in postopek pred Sodiščem**

- 26 Slovaška republika Sodišču s pritožbama predlaga, naj:
- izpodbijana sklepa v celoti razveljavi;

- samo odloči o dopustnosti njenih tožb in vrne zadevi Splošnemu sodišču, da to odloči o utemeljenosti tožb, ali, podredno, vrne zadevi Splošnemu sodišču, da to odloči o dopustnosti in o utemeljenosti tožb, in
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 27 Komisija v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- pritožbi zavrne in
  - Slovaški republiki naloži plačilo stroškov.
- 28 Zvezna republika Nemčija in Romunija v intervencijskih vlogah Sodišču v bistvu predlagata, naj pritožbama ugotovi.
- 29 S sklepom predsednika Sodišča z dne 12. januarja 2016 sta bili zadevi C-593/15 P in C-594/15 P združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

### **Pritožbi**

- 30 Slovaška republika v utemeljitev pritožb navaja dva pritožbena razloga, pri čemer se prvi nanaša na napačno uporabo prava, drugi, ki je naveden podredno, pa na kršitev obveznosti obrazložitve, ki jo ima Splošno sodišče.

#### ***Prvi pritožbeni razlog***

##### ***Trditve strank***

- 31 Slovaška republika v okviru prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je večkrat napačno uporabilo pravo pri presoji narave in učinkov spornih dopisov. Ta pritožbeni razlog se deli na tri sklope trditve.
- 32 Slovaška republika na prvem mestu v bistvu navaja, da je bilo Splošno sodišče v zmoti glede narave zneskov, zahtevanih v spornih dopisih, ko jih je vsaj implicitno opredelilo kot „lastna sredstva“ v smislu člena 2(1) Sklepa 2007/436. Splošno sodišče naj bi tako pri presoji pristojnosti odločanja Komisije zmotno uporabilo predpise in sodno prakso, ki se nanašajo na lastna sredstva. Ker je bila pravilna pravna opredelitev teh zneskov upoštevana pri presoji dopustnosti tožb, naj Splošno sodišče poleg tega ne bi moglo brez napačne uporabe prava v točkah 54 in 55 prvega izpodbijanega sklepa in v točkah 53 in 54 drugega izpodbijanega sklepa zgolj šteti, da spadajo trditve, ki jih je navedla v zvezi s tem, v vsebinsko presojo.
- 33 Sodna praksa, ki jo je navedlo Splošno sodišče v točkah od 28 do 34 prvega izpodbijanega sklepa in v točkah od 27 do 33 drugega izpodbijanega sklepa, naj v obravnavani zadevi ne bi bila upoštevana, ker navaja obveznosti držav članic na področju lastnih sredstev v dvostranskih odnosih med Komisijo in državo članico, ki je dolžna dati na voljo ta sredstva. V obravnavanih zadevah naj bi namreč šlo za tristranski odnos med Komisijo, Zvezno republiko Nemčijo kot državo članico, ki je dolžna dati na voljo lastna sredstva, in Slovaško republiko, ki ni bila odgovorna za dajanje na voljo navedenih sredstev.
- 34 Slovaška republika v svojem stališču glede intervencijskih vlog še opozarja na pravno negotovost in na nevarnost hudih finančnih posledic, ki naj bi izhajale iz negotovosti v zvezi s pravno podlago domnevne obveznosti dajanja na voljo zahtevanih zneskov. Izpodbija, da sploh obstaja taka obveznost na podlagi

prava Unije. Ker je Komisija s spornima dopisoma določila obveznost in posledice, ki jih to pravo ne določa, naj bi ta dopisa nedvoumno imela pravne učinke, ki vplivajo na njene interese. Vsekakor naj bi bilo koristno, če bi Sodišče razjasnilo problematiko, povezano z navedeno pravno podlago v obravnavanih zadevah.

- 35 Slovaška republika na drugem mestu trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 41 prvega izpodbijanega sklepa in v točki 40 drugega izpodbijanega sklepa merilo pristojnosti avtorja izpodbijanega akta v bistvu določilo za nujni pogoj za to, da obstaja izpodbojni akt. Sodišče je v točki 55 sodbe z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70), sicer res razsodilo, da je treba učinke akta preučiti tudi glede na pristojnosti institucije, ki je akt sprejela. Vendar naj te sodne prakse ne bi bilo mogoče razlagati tako, da je neizogibna posledica neobstoja pristojnosti to, da akt institucije Unije v nobenem primeru ne more biti akt z zavezujočimi pravnimi učinki, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU. S takim pristopom naj bi razlog nezakonitosti, ki se nanaša na nepristojnost avtorja akta, izgubil vso upoštevnost.
- 36 Slovaška republika na tretjem mestu meni, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točki 59 prvega izpodbijanega sklepa in v točki 58 drugega izpodbijanega sklepa, možnost glede pogojnega plačila, ki jo ima, ni taka, da bi lahko nadomestila nezadostnost sodnega varstva in dostopa do pravnega varstva, niti nudila rešitve za nujnost položaja v primeru, kakršen je ta v obravnavanih zadevah. Nedopustnost tožb, vloženih pri Splošnem sodišču, naj bi namreč imela nesprejemljive negativne učinke na položaj, saj naj bi trditve Komisije lahko izpodbijala šele v okviru morebitne tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti in bi tako tvegala plačilo visokih zamudnih obresti. Odločitev o izvedbi pogojnega plačila, ki naj ga ne bi določal noben pravni akt Unije in izterjava katerega naj ne bi bila zajamčena s sodno prakso, naj ji nikakor ne bi zagotavljala dostopa do pravnega varstva.
- 37 Komisija izpodbija utemeljenost vseh teh trditvev in meni, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrni kot neutemeljen.
- 38 Na prvem mestu, ta institucija zatrjuje, da so trditve glede narave zahtevanih zneskov, glede njihovega izplačila s strani Slovaške republike in glede obstoja obveznosti te države članice, da jih da na voljo, predmet presoje utemeljenosti tožb, in ne njune dopustnosti. V zvezi s presojo dopustnosti Komisija meni, da je Splošno sodišče preučilo vsebino spornih dopisov v skladu s sodno prakso in pravilno presodilo, da ta dopisa ob upoštevanju navedene vsebine vsebujeta zgolj poziv k dajanju na voljo lastnih sredstev, česar niso izpodbijale niti Slovaška republika niti državi članici intervenientki. Splošno sodišče naj bi torej tožbi pravilno preučilo ob upoštevanju določb in sodne prakse, ki se nanašajo na lastna sredstva.
- 39 V zvezi s tem, prvič, naj ne bi bilo sporno, da so zadevni zneski carinske dajatve in zato tradicionalna lastna sredstva. Drugič, Splošno sodišče naj iz izvedbo analize navedenih določb v fazi dopustnosti sploh ne bi odločilo o morebitni obveznosti Slovaške republike glede dajanja na voljo zadevnih zneskov. Iz vseh teh določb, kot jih razlaga sodna praksa, ter iz pravil, ki urejajo postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, naj bi izhajalo, da Komisija nima nobene pristojnosti, da zavezujoče določi znesek lastnih sredstev in rok za njihovo plačilo ter da odloči o zamudnih obrestih.
- 40 Komisija vsekakor meni, da tudi če bi bilo treba šteti, da se sporna dopisa nista nanašala na plačilo lastnih sredstev, ta dopisa ne bi mogla imeti zavezujočih pravnih učinkov. Za sprejetje takega zavezujočega pravnega akta naj namreč ne bi bila določena nobena pravna podlaga.
- 41 Na drugem mestu, Komisija v bistvu trdi, da je presoja obsega njenih pristojnosti v obravnavanih zadevah predmet zapletene presoje, katere namen je določiti, ali je sporna dopisa mogoče izpodbijati, ob upoštevanju njune narave, okoliščin njunega sprejetja in pristojnosti njunega avtorja. Po njenem mnenju je treba razlikovati med akti z zavezujočimi pravnimi učinki, ki jih sprejme nepristojna institucija, in akti brez takih učinkov, ki torej ne morejo biti predmet ničnostne tožbe.

- 42 Na tretjem mestu, Komisija meni, da iz značilnosti sistema virov lastnih sredstev neizogibno izhaja, da ni pristojna za sprejemanje zavezujočih odločitev na tem področju. Neobstoja take pristojnosti naj torej ne bi bilo mogoče enačiti z odrekanjem pravice Slovaške republike do učinkovitega sodnega varstva. Enako naj bi veljalo za obveznost te države članice, da plača zamudne obresti, ki naj bi neposredno izhajala iz člena 11 Uredbe št. 1150/2000. Poleg tega naj pogojno plačilo ne bi bilo namenjeno zagotavljanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, temveč zmanjšanju morebitnega finančnega bremena, ki ga za državo članico lahko pomeni obveznost plačila zamudnih obresti. Dalje naj bi bilo tveganje nastanka zamudnih obresti povezano z neizpolnitvijo obveznosti glede dajanja na voljo lastnih sredstev Komisiji, in ne s spornima dopisoma, ki vsebujeta poziv k temu.
- 43 Neobstoj pristojnosti za sprejemanje zavezujočih odločitev na področju lastnih sredstev naj bi poleg tega potrjevalo to, da je Svet zavrnil predlog za spremembo člena 17 Uredbe št. 1150/2000, ki naj bi Komisiji dajal pristojnost za preučitev zadeve in za sprejetje ustrezno obrazložene odločitve, če znesek določenih dajatev presega 50.000 EUR.
- 44 Komisija poleg tega poudarja, da je ničnostno tožbo mogoče vložiti le, če se spor nanaša na veljavnost akta s pravnimi učinki. Nasprotno, če je predmet spora obstoj obveznosti države članice, ki izhaja iz prava Unije, naj bi bilo edino razpoložljivo pravno sredstvo tožba zaradi neizpolnitve obveznosti. Pogodbi naj namreč ne bi določali nobenega postopka, ki bi državi članici omogočal, da ugotovi, ali je izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije.
- 45 Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Romunija menijo, da je treba prvemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

### ***Presoja Sodišča***

- 46 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da se kot „izpodbojni akti“ v smislu člena 263 PDEU štejejo vse določbe, ki jih sprejmejo institucije Unije, ne glede na obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (sodba z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 47 Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt take učinke, se je treba osredotočiti na njegovo vsebino (sodba z dne 22. junija 2000, Nizozemska/Komisija, C-147/96, EU:C:2000:335, točka 27 in navedena sodna praksa). Te učinke je treba presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (sodba z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 48 Splošno sodišče je z izpodbijanima sklepoma odločilo o ugovorih nedopustnosti Komisije, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. Kot je bilo navedeno v točkah 22 in 23 te sodbe, je Splošno sodišče po presoji razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami na področju določitve lastnih sredstev na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000 v točki 41 prvega izpodbijanega sklepa in v točki 40 drugega izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je treba šteti, da imata sporna dopisa le informativno vrednost in da sta lahko zgolj poziv, namenjen Slovaški republiki, ker Komisija nima pooblastila za sprejetje pravnega akta, s katerim bi državo članico zavezala, da da na voljo lastna sredstva.
- 49 V zvezi s tem je Splošno sodišče pojasnilo, da mnenje, ki ga je podala Komisija, kakršno je tisto iz teh dopisov, ne zavezuje nacionalnih organov, in da to mnenje, nič drugače kot obrazloženo mnenje, izdano v okviru predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more biti izpodbojni akt.

- 50 Prvič, očitno je, da je Splošno sodišče svojo presojo izpodbojnosti spornih dopisov oprlo na preizkus pristojnosti Komisije na podlagi določb Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000. V nasprotju s trditvami Slovaške republike pa pri tem ni niti preučilo narave zahtevanih sredstev niti opredelilo teh sredstev kot „lastna sredstva“.
- 51 Splošno sodišče je v izpodbijanih sklepih namreč zgolj abstraktno pojasnilo obveznosti in pristojnosti, ki jih imajo države članice in Komisija na področju lastnih sredstev Unije. Ker pa je Komisija, kot je razvidno iz točk od 4 do 10 prvega izpodbijanega sklepa in iz točk od 4 do 10 drugega izpodbijanega sklepa, izdala sporna dopisa na tem področju, je Splošno sodišče lahko, ne da bi napačno uporabilo pravo, presodilo navedene obveznosti in pristojnosti ob upoštevanju predpisov, ki se nanašajo na lastna sredstva, zgolj zaradi preučitve izpodbojnosti navedenih dopisov in brez vplivanja na vsebinsko vprašanje uporabe te ureditve v okoliščinah obravnavane zadeve in na opredelitev zadevnih zneskov.
- 52 Poleg tega je treba šteti, da je v teh okoliščinah Splošno sodišče v točki 55 prvega izpodbijanega sklepa in v točki 54 drugega izpodbijanega sklepa trditve Slovaške republike, ki so se nanašale na utemeljenost vsebine spornih dopisov, pravilno zavrnilo kot brezpredmetne.
- 53 Drugič, ugotoviti pa je treba, kot pravilno zatrjuje Slovaška republika, da je Splošno sodišče zgolj preučilo pristojnosti avtorja akta, ne da bi izvedlo analizo same vsebine spornih dopisov, v nasprotju z zahtevami sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 47 te sodbe.
- 54 Splošno sodišče je zato napačno uporabilo pravo.
- 55 Vendar je treba opozoriti, da če obrazložitev odločbe Splošnega sodišča kaže na kršitev prava Unije, hkrati pa je njen izrek utemeljen z drugimi pravnimi razlogi, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve te odločbe in je treba obrazložitev nadomestiti (glej v tem smislu sodbi z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 150, in z dne 5. marca 2015, Komisija in drugi/Versalis in drugi, C-93/13 P in C-123/13 P, EU:C:2015:150, točka 102 in navedena sodna praksa).
- 56 Tako je v obravnavani zadevi.
- 57 Glede na sodno prakso, na katero je bilo opozorjeno v točkah 46 in 47 te sodbe, je namreč iz analize vsebine spornih dopisov ob upoštevanju okoliščin njune izdaje ter pristojnosti Komisije razvidno, da teh dopisov ni mogoče opredeliti kot „izpodbojna akta“.
- 58 Prvič, v zvezi z vsebino navedenih dopisov je treba poudariti, da je direktor po pregledu zadevnega dejanskega stanja v dopisih izrazil stališče tega direktorata, v skladu s katerim se je štelo, da je Slovaška republika odgovorna za izgubo lastnih sredstev, do katere je prišlo v Nemčiji. Menil je, da bi morala Slovaška republika nadomestiti to izgubo in da bi, če ne bi dala na voljo zadevnih zneskov, kršila načelo lojalnega sodelovanja in ogrozila pravilno delovanje sistema virov lastnih sredstev. Ob upoštevanju teh elementov jo je pozval, naj mu da na voljo zneske, ki ustrezajo zadevni izgubi, in pojasnil, da bo v primeru neplačila v roku, določenem v teh dopisih, treba plačati zamudne obresti na podlagi člena 11 Uredbe št. 1150/2000.
- 59 Iz tega opozorila je razvidno, da je Komisija s spornima dopisoma Slovaški republiki v bistvu predstavila svoje mnenje glede pravnih posledic izgube lastnih sredstev, nastale v Nemčiji, in glede obveznosti Slovaške republike, ki po njenem mnenju iz tega izhajajo. Ob upoštevanju tega mnenja je to državo članico pozvala, naj da na voljo zadevne zneske.
- 60 Ugotoviti pa je treba, da niti zgolj predstavitev pravnega mnenja niti zgolj poziv k dajanju na voljo zadevnih zneskov ne moreta imeti pravnih učinkov.



- 61 Zgolj na podlagi dejstva, da je v spornih dopisih določen rok za dajanje na voljo teh zneskov z navedbo, da bo zaradi zamude mogoče treba plačati zamudne obresti, ob upoštevanju celotne vsebine teh dopisov ni mogoče šteti, da je Komisija, namesto da bi izrazila svoje mnenje, nameravala sprejeti akta z zavezujočimi pravnimi učinki, in torej niti da je navedenima dopisoma nameravala pripisati naravo izpodbojnih aktov.
- 62 Drugič, glede okoliščin je treba pojasniti, da je Komisija na obravnavi poudarila – ne da bi Slovaška republika ali države članice intervenientke to izpodbijale – da je posredovanje dopisov, kakršna sta sporna dopisa, ustaljena praksa te institucije, katere namen je začetek neformalne razprave o spoštovanju prava Unije s strani države članice, ki ji lahko sledi začetek predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Te okoliščine se odražajo v spornih dopisih, v katerih so jasno navedeni razlogi, iz katerih je Komisija menila, da je Slovaška republika morda kršila določbe prava Unije. Poleg tega je iz tožb, ki ju je zadnjenavedena vložila pri Splošnem sodišču, nedvoumno razvidno, da je te okoliščine poznala in da je bil namen Komisije, da vzpostavi neformalni stik, jasen.
- 63 Iz sodne prakse pa izhaja, da obrazloženo mnenje ob upoštevanju diskrecijske pravice Komisije, da začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ne more imeti zavezujočih pravnih učinkov (glej v tem smislu sodbo z dne 29. septembra 1998, Komisija/Nemčija, C-191/95, EU:C:1998:441, točka 46 in navedena sodna praksa). To velja *a fortiori* za dopise, ki jih je, tako kot sporna dopisa, mogoče dojemati zgolj kot vzpostavitev neformalnega stika pred začetkom predhodne faze postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 64 Tretjič, glede pristojnosti Komisije med strankami ni sporno, da ta institucija nikakor ni pristojna za sprejemanje zavezujočih aktov, ki bi državi članici nalagali, naj da na voljo zneske, kakršni so tisti iz obravnavanih zadev. Na eni strani, tudi ob predpostavki, da teh zneskov, kot trdi Slovaška republika, ne bi bilo mogoče opredeliti kot „lastna sredstva“, je Komisija namreč pred Sodiščem navedla, da ni mogoče določiti nikakršne pravne podlage za sprejetje zavezujočega akta. Na drugi strani, ob predpostavki, da je treba navedene zneske opredeliti kot „lastna sredstva“ v nasprotju s trditvami Slovaške republike, je treba ugotoviti, da ta država članica ni nasprotovala trditvam Komisije, da sploh nima pristojnosti odločanja niti na podlagi Sklepa 2007/436 niti na podlagi Uredbe št. 1150/2000.
- 65 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba ugotoviti, da sporna dopisa nista „izpodbojna akta“ v smislu člena 263 PDEU, pri čemer ni treba odgovoriti na vsebinsko vprašanje glede uporabe Sklepa 2007/436 in Uredbe št. 1150/2000 in glede pravne opredelitve zahtevanih zneskov.
- 66 Trditve Slovaške republike, ki se nanašajo na pravico do učinkovitega sodnega varstva, na nepotrebno podaljševanje spora med njo in Komisijo ter na tveganje glede zamudnih obresti, ne morejo ovreči te ugotovitve. Čeprav je treba pogoj v zvezi z zavezujočimi pravnimi učinki razlagati ob upoštevanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, kakor je zagotovljen s členom 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zadostuje opozoriti, da namen te pravice ni spremeniti sistema sodnega nadzora, določenega s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije, kakor je razvidno tudi iz pojasnil k temu členu 47, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) te listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97 in navedena sodna praksa). Zato razlaga pojma „izpodbojni akt“ ob upoštevanju navedenega člena 47 tega pogoja ne more odpraviti, ne da bi preseгла pristojnosti, ki jih Pogodba podeljuje sodiščem Unije (glej po analogiji sodbo z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 81, in sklep z dne 14. maja 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisija, C-477/11 P, neobjavljen, EU:C:2012:292, točka 54).
- 67 Zato je izrek izpodbijanih sklepov v delu, v katerem sta tožbi Slovaške republike zavrženi kot nedopustni, utemeljen, tako da je treba prvi pritožbeni razlog zavriniti.

## Drugi pritožbeni razlog

### *Trditve strank*

- 68 Slovaška republika v okviru drugega pritožbenega razloga, navedenega podredno, trdi, da je Splošno sodišče kršilo obveznost obrazložitve.
- 69 Na prvem mestu, Splošno sodišče naj sploh ne bi obrazložilo ugotovitve, da so zahtevani zneski lastna sredstva. Obrazložitev te ugotovitve naj bi bila še toliko pomembnejša v obravnavanih zadevah, ker, prvič, naj bi ta ugotovitev oblikovala predpostavko Splošnega sodišča glede presoje o dopustnosti tožb, ki je sicer napačna, in drugič, ker naj bi Slovaška republika v svojem stališču o ugovorih nedopustnosti izpodbijala opredelitev navedenih zneskov kot „lastna sredstva“. Splošno sodišče naj bi moralo tudi navesti razloge, ki upravičujejo, da se za tristransko razmerje, kakršno je v obravnavani zadevi, uporabi sodna praksa o obveznostih držav članic na področju lastnih sredstev v dvostranskih odnosih, katere uporabo je pred njim prav tako izpodbijala.
- 70 Na drugem mestu, Splošno sodišče naj ne bi obrazložilo svoje ugotovitve, da bi lahko koncept pogojnega plačila rešil zapleteno težavo dostopa do pravnega varstva in nujnosti položaja v obravnavanih zadevah.
- 71 Na tretjem mestu, Slovaška republika opozarja, da je obrazložitev izpodbijanih sklepov skoraj enaka obrazložitvi mnogih sklepov, ki jih je Splošno sodišče izdalo istega dne, čeprav na podlagi drugačnih dejanskih okoliščin. Sklicuje se zlasti na sklep z dne 14. septembra 2015, Slovenija/Komisija (T-585/14, EU:T:2015:662), ki se je po njenem mnenju nanašal na izgubo tradicionalnih lastnih sredstev zaradi izdaje uvoznega dovoljenja za sladkor in v katerem je, drugače kot v obravnavanih zadevah, šlo za dvostranski odnos med državo članico in Komisijo.
- 72 Komisija izpodbija utemeljenost vseh teh trditev.

### *Presoja Sodišča*

- 73 Opozoriti je treba, da obveznost obrazložitve sodb izhaja iz člena 36 Statuta Sodišča Evropske unije, ki se uporablja za Splošno sodišče v skladu s členom 53, prvi odstavek, istega statuta in členom 117 Poslovnika Splošnega sodišča. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora obrazložitev sodbe jasno in nedvoumno izražati sklepanje Splošnega sodišča, tako da se zainteresirane stranke lahko seznanijo z utemeljitvijo sprejete odločbe in da lahko Sodišče opravi sodni nadzor (sodba z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija, C-288/11 P, EU:C:2012:821, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 74 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da obveznost obrazložitve, ki jo ima Splošno sodišče, ne nalaga zagotovitve razlage, ki bi izčrpno in posamično sledila razlogovanju strank v sporu. Zadostuje, da obrazložitev zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih Splošno sodišče ni sprejelo njihovih trditev, Sodišču pa omogoča, da ima na voljo dovolj elementov za izvajanje nadzora (glej v tem smislu zlasti sklep z dne 12. julija 2016, Pérez Gutiérrez/Komisija, C-604/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:545, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 75 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v izpodbijanih sklepih jasno navedlo razloge, na podlagi katerih je ugotovilo, da sporna dopisa ne moreta biti predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU. Iz presoje prvega pritožbenega razloga Slovaške republike je razvidno, da je ta država članica na podlagi obrazložitve teh sklepov lahko razumela razlogovanje, ki je pripeljalo do ugotovitve nedopustnosti, in izpodbijala njegovo utemeljenost, ter da sta ti obrazložitvi Sodišču omogočili izvajanje nadzora.

- 76 Iz tega izhaja, da v izpodbijanih sklepih ni bila kršena obveznost obrazložitve.
- 77 Trditve Slovaške republike ne morejo ovreči te ugotovitve.
- 78 Prvič, ker ta država članica trdi, da bi moralo Splošno sodišče navesti razloge, zaradi katerih je menilo, da lahko zaradi presoje izpodbojnosti spornih dopisov uporabi Sklep 2007/436 in Uredbo št. 1150/2000, je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče odgovorilo na trditve, ki so bile podane pred njim in ki so se nanašale na nemožnost uporabe teh aktov, pri čemer je menilo, da se te trditve nanašajo na presojo utemeljenosti tožb.
- 79 Drugič, v teh okoliščinah prav tako ni upošteveno dejstvo – ob predpostavki, da je potrjeno – da je obrazložitev izpodbijanih sklepov skoraj enaka obrazložitvi sklepov, ki so bili izdani v drugih zadevah in ki so se nanašali na drugačne dejanske primere.
- 80 Tretjič, Splošno sodišče je – s tem, da je pravilno opozorilo, da je treba pogoj v zvezi z zavezujočimi pravnimi učinki sicer razlagati ob upoštevanju načela učinkovitega sodnega varstva, vendar da ta razlaga tega pogoja ne more odpraviti, ne da bi preseгла pristojnosti, ki jih Pogodba podeljuje sodiščem Unije – pravno zadostno odgovorilo na trditve Slovaške republike, ki so se nanašale na domnevno nezadostnost učinkovitega sodnega varstva ob upoštevanju zatrjevane nujnosti položaja.
- 81 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba drugi pritožbeni razlog in torej pritožbo v celoti zavrniti.

### **Stroški**

- 82 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 83 Ker je Komisija predlagala, naj se Slovaški republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s pritožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.
- 84 V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.
- 85 Zato Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Romunija nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Pritožbi se zavrneta.**
- 2. Slovaška republika nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**
- 3. Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Romunija nosijo svoje stroške.**

Podpisi