



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 8. junija 2017¹

Združeni zadevi C-593/15 P in C-594/15 P

**Slovaška republika
proti
Evropski komisiji
Zadeva C-599/15 P
Romunija
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba – Lastna sredstva Evropske unije – Finančna odgovornost držav članic – Zunanji skupnostni tranzitni postopek – Izguba uvoznih dajatev ene države članice zaradi druge države članice – Zahteva Komisije, da druga država članica nadomesti izgubo – Dopisi Komisije – Izpodbojnost“

I. Uvod

1. Kako lahko države članice pridobijo pravno jasnost glede obstoja obveznosti plačila do Evropske unije, če Evropska komisija nima pooblastila, da sprejme odločbo za izterjavo te terjatve dokler ne uvede postopka zaradi neizpolnitve obveznosti?
2. To je temeljno vprašanje, ki je postavljeno v obravnavanih pritožbah ob upoštevanju sicer čisto tehničnega ozadja.
3. Najprej gre predvsem za carinske dajatve, to je tradicionalna lastna sredstva Unije, ki jih Zvezna republika Nemčija zaradi problemov pri slovaških oziroma romunskih organih ni mogla pobrati. Ker je Komisija menila, da bi v teh okoliščinah Slovaška republika oziroma Romunija morala poravnati nastale izgube, je ti državi pozvala k plačilu zadevnih zneskov. Kot je bilo potrjeno tudi na obravnavi, je Komisija očitno hotela poslati prve dopise ob upoštevanju morebitnega poznejšega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Teh dopisov pa ni sestavila tako kot pri običajnih prvih vzpostavitev stika, temveč kot pravno zavezujoče odločbe, v katerih je zlasti določila avtonomen rok za plačilo zadevnih zneskov.
4. Vendar Splošno sodišče tega ni dodatno upoštevalo in je zanikalo vsak pravni učinek dopisov že zaradi neobstoja pooblastila Komisije, da sprejme zavezujoče odločbe za izterjavo lastnih sredstev v razmerju do držav članic. Vsebine dopisov in vprašanja – v katerega sta podvomili stranki – uporabe določb o virih lastnih sredstev Unije pa sploh ni preučilo.
5. Na prvi pogled se ta rešitev morda zdi pragmatična.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

6. Tako namreč v obravnavanih postopkih poudarja Komisija, pri čemer dodaja, da na področju lastnih sredstev dejansko nima pooblastila, da v razmerju do držav članic sprejme zavezujoče odločbe za izterjavo terjatev. Vendar niti zunaj področja lastnih sredstev vsaj na prvi pogled ni razvidna nobena splošna pravna podlaga, ki bi Komisijo pooblašala za sprejetje zavezujočih odločb, da bi države članice spodbudila k plačilu denarnih terjatev.

7. To pomeni, da lahko domneva pravnega učinka in s tem izpodbojnosti dopisov Komisije najverjetneje v najboljšem primeru pripelje do razveljavitve teh dopisov, ne more pa prispevati k pravni jasnosti glede obravnavanih pravic. Očitek v postopku udeleženih držav članic, da bi morale Splošno sodišče sporne dopise razglasiti za izpodbojne že samo zaradi pravnega interesa, tako ni upošteven. Zakaj bi se tudi domnevalo, da je sporne dopise mogoče izpodbijati, če ti sploh ne morejo prispevati k zagotavljanju pravne jasnosti?

8. Kljub tem pragmatičnim premislekom se rešitev Splošnega sodišča na podlagi ustaljene sodne prakse glede izpodbojnosti aktov institucij Unije izkaže kot napačna. Sodišče Unije se namreč pri preučitvi pravnih učinkov takih aktov ne more opreti izključno na merilo neobstoja pooblastila za odločanje, ne da bi kakor koli upoštevalo vsebino zadevnih aktov. Taka rešitev se zdi še bolj dvomljiva, kadar se – kot v obravnavanih primerih – za preučitev pooblastil institucije Unije opira izključno na določbe, katerih uporaba je sporna, ne da bi se ta uporaba sploh preučila.

9. Tako ravnanje namreč vodi v to, da se na podlagi očitno v cilj usmerjenega preizkusa dopustnosti ne preizkusi zakonitost pravnega akta Unije. To v Uniji prava kljub vsej pragmatični občutljivosti za učinke odločb Sodišča in potrebam po učinkovitosti upravljanja Unije ni sprejemljivo, čeprav je še tako očitno, da vsebinska preučitev pravnega akta ne bo prinesla dokončne pravne jasnosti v zadevi.

10. Vendar Sodišče kljub tej ugotovitvi – če jo bo sprejelo s tukaj predlagano rešitvijo – še naprej priznava, da obravnavane pritožbe razkrivajo vrzel v sistemu pravnega varstva Unije, ki je nastala, ker ni mogoča splošna ugotovitvena tožba.² Ker Komisija nima splošnega pooblastila za odločanje za izterjavo denarnih terjatev od držav članic in s tem možnosti za sprejetje izpodbojnega akta, je tako v primerih, kot so obravnavani, mogoče obstoj pravice Unije do plačila pojasniti le s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti. Dokler Komisija tega ne uvede, države članice nimajo nobene možnosti, da bi dosegle večjo jasnost pravnega položaja, nositi pa morajo znatno tveganje obresti.

11. Obravnavani postopki Sodišču prek preučitve izpodbijanih sklepov Sodišča in spornih dopisov Komisije dajejo možnost, da premisli o zapolnitvi te vrzeli v pravnem varstvu.

II. Pravni okvir

12. Sklep Sveta št. 2000/597/ES (Euratom) z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti³ je bil s 1. januarjem 2007 nadomeščen s Sklepom Sveta št. 2007/436/ES (Euratom) z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti,⁴ pri čemer so določbe, upoštevne v obravnavanih primerih, ostale nespremenjene.

13. Člen 2(1)(b) Sklepa št. 2000/597 in člen 2(1)(a) Sklepa št. 2007/436 določata, da lastna sredstva, ki se stekajo v proračun Unije, sestavljajo zlasti „carinsk[e] dajat[ve] po skupni carinski tarifi in drug[e] dajat[ve], ki jih določijo ali jih bodo določile institucije [Unije] za trgovino z državami nečlanicami“. Carinske dajatve so opisane kot „tradicionalna lastna sredstva“. V skladu s členom 2(3) sklepov št. 2000/597 in 2007/436 države članice kot stroške zbiranja zadržijo 25 % teh zneskov.

² Glede ugotovitvene tožbe v okviru člena 272 PDEU glej moje sklepne predloge v zadevi Planet/Komisija (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, točka 18 in naslednje), in sodbo z dne 26. februarja 2015, Planet/Komisija (C-564/13 P, EU:C:2015:124, točka 26).

³ UL posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 200.

⁴ UL 2007, L 163, str. 17.

14. Člen 8(1), prvi in tretji pododstavek, sklepov št. 2000/597 in 2007/436 določa, da države članice lastna sredstva Unije zbirajo po nacionalnih pravilih, uvedenih z zakoni, drugimi predpisi ali upravnimi ukrepi, ki se po potrebi prilagodijo, da izpolnjujejo zahteve pravil Unije, in jih zagotovijo Komisiji.

15. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju sklepov o sistemu virov lastnih sredstev⁵ je bila najprej spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2004⁶ in nato, z začetkom veljavnosti 1. januarja 2007, z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009.⁷

16. Člen 2(1) in (2) Uredbe št. 1150/2000 v svojih zaporednih različicah določa, da se pravica Unije do lastnih sredstev iz sklepov št. 2000/597 in 2007/436 določi, takoj ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravice na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih. Datum določitve pravice je tako datum knjiženja v računovodske knjige, ki so določene v carinskih predpisih.

17. Člen 6(3) Uredbe št. 1150/2000 določa:

„3. (a) Pravice, določene v skladu s členom 2 pod pogoji iz točke (b) tega odstavka, se knjižijo na računih najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila pravica določena.

(b) Pravice, ki niso knjižene na računih iz točke (a), ker še niso izterjane in zanje še ni bilo predloženo jamstvo, se v obdobju iz točke (a) prikazujejo na posebnih računih. Države članice lahko uporabijo isti postopek, kadar se višina pravic, za katera je bilo predloženo jamstvo, izpodbija, in bi se po rešitvi nastalega spora lahko spremenila.“

18. Člen 9(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1150/2000 določa:

„1. 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.“

19. Člen 10(1) Uredbe št. 1150/2000 določa:

„1. Ko se odštejejo stroški zbiranja [...], se [...] lastna sredstva [...] vknjižijo najpozneje prvi delovni dan po devetnajstem dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila pravica določena v skladu s členom 2 te uredbe.

Pravice, ki se prikazujejo na posebnih računih na podlagi člena 6(3)(b) te uredbe, pa se knjižijo najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem so bile pravice izterjane.“

20. V skladu s členom 11(1) Uredbe št. 1150/2000 zadevna država članica za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) te uredbe plača obresti po obrestni meri, katere stopnja je določena v členu 11(2) in (3).

21. Člen 17(1) in (2) Uredbe št. 1150/2000 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da je v skladu s to uredbo Komisiji na razpolago znesek v višini pravic, določenih v členu 2.

⁵ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169.

⁶ UL 2004, L 352, str. 1.

⁷ UL 2009, L 36, str. 1.

2. Državam članicam ni treba dati Komisiji na razpolago zneskov v višini upravičenih zneskov, določenih v členu 2, ki jih ni mogoče izterjati iz enega od naslednjih razlogov:

- (a) zaradi višje sile;
- (b) zaradi drugih razlogov, na katere nimajo vpliva.

Določeni upravičeni zneski se razglasijo za neizterljive z odločbo pristojnega upravnega organa, ki ugotovi, da jih ni mogoče izterjati.

Za določene upravičene zneske se šteje, da so neizterljivi [...]

Zneski, za katere se razglasi ali šteje, da so neizterljivi, se dokončno odstranijo iz posebnih računov iz drugega pododstavka člena 6(3). [...]"

III. Ozadje pritožbenega postopka

22. Pred letom 2010 se je pri nemških carinskih organih prijavljalo različno blago za vnos v zunanji skupnostni tranzitni postopek v skladu s členom 91 in naslednjimi carinskega zakonika Skupnosti.⁸ Ta postopek je omogočal, da se je blago prepeljalo od enega do drugega kraja na carinskem območju Unije, ne da bi bilo treba zanj plačati uvozne dajatve. Pogoj za to pa je bil, da se je zadevno blago deklariralo v namembnem kraju, tako da so lahko carinski organi nadzirali prispetje blaga v namembni kraj.⁹ V nasprotnem primeru je za blago veljalo, da je uvoženo v Unijo, s čimer je nastal carinski dolg. Če ni bilo jasno, kje in v katerem trenutku zadevno blago ni bilo več pod carinskim nadzorom, je veljalo, da je carinski dolg nastal ob vnosu blaga v zunanji tranzitni postopek. To pomeni, da so morali organi države članice, v kateri je bilo blago vneseno v zunanji tranzitni postopek, izterjati carinski dolg in zadevna lastna sredstva odvesti Komisiji.

23. V obravnavanih postopkih, v katerih so bili namembni kraji blaga v Slovaški republiki oziroma v Romuniji, so romunski in slovaški organi nemškemu organom sicer potrdili prispetje zadevnega blaga, tako da so nemški organi tranzitni postopek končali in sprostili zavarovanja, ki so jih zagotovili glavni zavezanci. Vendar se je pozneje izkazalo, da blago v resnici nikoli ni prispelo v namembne kraje in da je bil zadevni tranzitni postopek tako zmotno razglašen za končan. Pravilna predložitev blaga carini v računalniško podprtem carinskem sistemu NCTS¹⁰ je bila po pomoti elektronsko potrjena in jo je bilo treba pripisati bodisi goljufivim namenom slovaških in romunskih organov bodisi goljufivim namenom tretjih ter pomanjkanju varnostnih ukrepov teh organov.

24. Ker ni bilo mogoče ugotoviti napačnega ravnanja glavnih zavezancev, so bili ti oproščeni nastalih carinskih dolgov, ki so bili ti razglašeni za neizterljive. S tem je prenehala obveznost Nemčije, da zadevne zneske odvede Komisiji. V teh okoliščinah je Komisija menila, da bi morala Slovaška republika oziroma Romunija nadomestiti izgube, ki so v proračunu Unije nastale zaradi napak njunih organov.

⁸ Uredba 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 Predložitev blaga carini v skladu s členom 4(19) Uredbe št. 2913/92 pomeni „uradno obvestilo carinskim organom, ki se opravi na predpisan način, da je blago prispelo k carinskemu uradu oziroma na drug kraj, ki so ga carinski organi določili oziroma odobrili“.

¹⁰ Nov računalniški tranzitni sistem.

A. Sporni dopisi Komisije

25. Zato je Komisija 15. julija¹¹ ter 24.¹² in 19. septembra 2014¹³ poslala dva dopisa Slovaški republiki in enega Romuniji (v nadaljevanju: sporni dopisi), v katerih je ti državi članici pozvala k plačilu zneskov, ki so ustrezali carinskim dolgovom, ki jih Nemčija ni mogla pobrati zaradi napak slovaških oziroma romunskih organov.

26. Komisija je v spornih dopisih najprej na kratko opisala zadevne postopke in navedla, da bi morala Slovaška republika oziroma Romunija nositi odgovornost za izgube, ki so nastale v tem okviru. Nemški organi namreč zaradi tega, ker so slovaški oziroma romunski organi napačno potrdili zaključek tranzitnega postopka, niso mogli izterjati carinskih dolgov, pri katerih je šlo za tradicionalna lastna sredstva. Slovaška republika oziroma Romunija sicer nista bili pristojni za izterjavo teh carinskih dajatev. Vendar je država članica odgovorna za izgubo lastnih sredstev, ki so jo zakrivali njeni organi. To izhaja iz Pogodbe, sistema virov lastnih sredstev in sodne prakse Sodišča.¹⁴ V teh okoliščinah ni združljivo z načelom lojalnega sodelovanja med državami članicami in Unijo ter s sistemom virov lastnih sredstev, da Slovaška republika oziroma Romunija ne želita izpolniti zahteve po zagotovitvi zadevnih lastnih sredstev.

27. Zato je Komisija slovaške oziroma romunske organe pozvala, naj ji zadevne zneske, s 25-odstotnim odbitkom za stroške zbiranja, zagotovijo do prvega delovnega dne po 19. dnevu drugega meseca po odpremi spornih dopisov. Na koncu je opozorila, da bodo za vsak odlog plačila zaračunane zamudne obresti v skladu s členom 11 Uredbe št. 1150/2000.

B. Izpodbijani sklepi Splošnega sodišča

28. Slovaška republika in Romunija sta s tožbami z dne 22. septembra ter 26. in 28. novembra 2014 predlagali razglasitev ničnosti spornih dopisov. Komisija je zoper te predloge vsakič vložila ugovor nedopustnosti,¹⁵ v katerem je zatrjevala, da ti dopisi niso izpodbojni akti v skladu s členom 263 PDEU. Splošno sodišče je s sklepi z dne 14. septembra 2015¹⁶ tem ugovorom ugodilo in tožbe zavrglo kot nedopustne,¹⁷ ne da bi se spuščalo v njihovo utemeljenost (v nadaljevanju: izpodbijani sklepi).

29. Splošno sodišče je na podlagi določb o virih lastnih sredstev Unije in zadevne sodne prakse Sodišča najprej ugotovilo, da bi morale države članice same odločati o tem, ali gre za izgubo tradicionalnih virov lastnih sredstev oziroma obveznost, da se Uniji zagotovijo taka sredstva. S tem povezana odločba Komisije oziroma postopek za sprejetje take odločbe pa ni določen. Poleg tega lahko v skladu s členi od 258 do 260 PDEU samo iz sodbe Sodišča izhaja, katere pravice in obveznosti imajo države članice in kako presojeti njihovo vedenje.¹⁸

30. Zato imajo sporni dopisi le informativno vrednost in so lahko zgolj pozivi, ker Komisija nima pooblastila za sprejetje pravnega akta, s katerim bi državo članico zavezala, da zagotovi lastna sredstva. Zato to niso izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU.¹⁹

11 Št. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, Priloga št. 2 k pritožbi v zadevi C-593/15 P.

12 Št. BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078, Priloga št. 2 k pritožbi v zadevi C-594/15 P.

13 Št. BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038, Priloga št. 1 k tožbi v postopku na prvi stopnji v zadevi C-599/15 P.

14 Zlasti iz točke 44 sodbe z dne 8. julija 2010, Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414).

15 V skladu s členom 114(1) Poslovnika Sodišča z dne 2. maja 1991.

16 Sklepi z dne 14. septembra 2015, Slovaška/Komisija (T-678/14, neobjavljen, EU:T:2015:661), z dne 14. septembra 2015, Slovaška/Komisija (T-779/14, neobjavljen, EU:T:2015:655), in z dne 14. septembra 2015, Romunija/Komisija (T-784/14, neobjavljen, EU:T:2015:659).

17 V skladu s členom 130(1) Poslovnika Sodišča z dne 4. marca 2015, ki je medtem začel veljati.

18 Izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 27 do 40 in od 43 do 46), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 26 do 39 in od 42 do 45) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 23 do 36 in od 39 do 42).

19 Izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke 41, 42, 47 in 48), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke 40, 41, 46 in 47) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke 37, 38, 43 in 44).

31. Torej niti podatki Komisije o višini zahtevanih zneskov, plačilnem roku in zamudnih obrestih ne morejo imeti pravnih učinkov. Trditve strank, da je uporaba določb o virih lastnih sredstev dvomljiva, prav tako niso upoštevne, saj se nanašajo le na zakonitost dopisov. Nazadnje pa je treba zavrniti tudi trditve glede potrebnosti pravnega varstva zaradi obstoječe pravne negotovosti in znatnih obrestnih tveganj. S čistim pravnim interesom naj namreč ne bi bilo mogoče utemeljiti izpodbojnosti, obrestno tveganje pa bi države članice lahko preprečile s tem, da bi Komisiji zagotovile zahtevane zneske s pridržkom utemeljenosti z njihovega stališča.²⁰

IV. Pritožbeni postopek in predlogi strank

32. Slovaška republika je z dopisoma z dne 13. novembra 2015 vložila pritožbi zoper sklepa v zadevah T-678/14 in T-779/14 (združeni zadevi C-593/15 P in C-594/15 P). Slovaška republika Sodišču predlaga, naj izpodbijana sklepa v celoti razveljavi, samo odloči o dopustnosti tožb in zadevi v zvezi z odločanjem o utemeljenosti tožb vrne Splošnemu sodišču, ali – če Sodišče meni, da nima dovolj informacij, da bi lahko dokončno odločilo o Komisijinih ugovorih nedopustnosti – zadevi v zvezi z odločanjem o dopustnosti in utemeljenosti tožb vrne Splošnemu sodišču, Komisiji pa naloži plačilo stroškov. Romunija in Zvezna republika Nemčija podpirata predloge Slovaške republike.

33. Romunija je z dopisom z dne 16. novembra 2015 vložila pritožbo zoper sklep v zadevi T-784/14 (zadeva C-599/15 P). Romunija Sodišču predlaga, naj pritožbo razglasi za dopustno, v celoti razveljavi izpodbijani sklep, na novo odloči o zadevi, tako da ničnostno tožbo razglasi za dopustno in sporni dopis za ničn, ali zadevo vrne Splošnemu sodišču, da to v novi sodbi ničnostno tožbo razglasi za dopustno in sporni dopis za ničn, Komisiji pa naloži plačilo stroškov. Slovaška republika in Zvezna republika Nemčija podpirata predloge Romunije.

34. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbe zavrne in pritožnicama naloži plačilo stroškov.

35. Vse stranke so svoja stališča glede pritožb pred Sodiščem predstavile pisno in ustno na skupni obravnavi 23. marca 2017.

V. Analiza

A. Pritožbe

36. Iz trditev Slovaške republike in Romunije, ki so vsakič razdeljene na dva različna pritožbena razloga, katerih utemeljitev se deloma prekriva, izhaja, da pritožnici Splošnemu sodišču v bistvu očitata, da je dvakrat napačno uporabilo pravo.

37. Po eni strani naj bi navedeno sodišče napačno uporabilo pravo, ker naj bi svojo utemeljitev oprlo na določbe o virih lastnih sredstev Unije, ne da bi preučilo, ali je bilo te določbe sploh mogoče uporabiti. Splošno sodišče naj niti ne bi pojasnilo, zakaj je opustilo tako preučitev, tako da izpodbijani sklepi niso bili obrazloženi.

38. Po drugi strani naj bi bilo pravo napačno uporabljeno pri preučitvi izpodbojnosti spornih dopisov, saj naj bi se Splošno sodišče pri tej preučitvi oprlo le na neobstoj pristojnosti Komisije za sprejetje zavezujočih odločb za izterjavo lastnih sredstev. Pri tem naj ne bi upoštevalo, da gre v skladu s sodno prakso pri preučevanju izpodbojnosti aktov institucij Unije zlasti za vsebino teh aktov.

²⁰ Izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 50 do 59), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 49 do 58) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 46 do 56).

39. V nadaljevanju se bo najprej obravnavala zadnjenavedena utemeljitev.

1. Preizkus izpodbojnosti spornih dopisov, ki ga je opravilo Splošno sodišče

40. Ničnostno tožbo v skladu s členom 263 PDEU je mogoče vložiti zoper vse akte, ki jih sprejmejo institucije Unije in katerih namen je ustvariti pravne učinke, ne glede na njihovo obliko.²¹ Da se ugotovi, ali akt ustvarja pravne učinke, je torej treba preučiti zlasti njegov predmet, vsebino in temelj, ter dejanske in pravne okoliščine, v katerih je bil sprejet.²²

41. Sicer so tudi pooblastila institucije, ki sprejme akt, merilo, ki ga je mogoče upoštevati pri presoji zavezujočih pravnih učinkov in s tem izpodbojnosti aktov institucij Unije.²³ Nasploh gre tukaj le za en od mnogih vidikov, ki jih Sodišče dobesedno „po potrebi“ uporabi za presojo zavezujočih pravnih učinkov.²⁴

42. Dejansko gre pri različnih vidikih, ki jih je treba upoštevati pri preučitvi pravnih učinkov akta institucij Unije, za skupek komplementarnih meril, ki se v okviru celostne presoje medsebojno dopolnjujejo in jih ni mogoče preučiti nepovezano. Teža, ki jo ima posamično merilo v razmerju do drugih, se sicer lahko razlikuje glede na dejansko stanje.²⁵ Vendar sodišče Unije ne more uporabiti samo eno od teh meril, ne da bi upoštevalo preostala, kadar so ta v zadevnem dejanskem stanju prav tako odločilna. Predvsem se bistvenih meril vsebine in predmeta izpodbijanega akta ne sme samovoljno izključiti v korist drugega, komplementarnega merila. To še toliko bolj velja, ker je preučitev pooblastil institucije tesno povezana s preučitvijo vsebine akta.²⁶

43. V obravnavanih primerih je Splošno sodišče v izpodbijanih sklepih sicer na začetku vsakokrat navedlo nekaj izvlečkov iz sodne prakse glede izpodbojnosti aktov institucij Unije. V nasprotju s trditvami Komisije pa pri poznejši preučitvi spornih dopisov sploh ni upoštevalo njihove vsebine, kot to zahteva sodna praksa.

44. Nasprotno iz izpodbijanih sklepov jasno izhaja, da je Splošno sodišče svojo sklepno ugotovitev, v skladu s katero sporni dopisi ne ustvarjajo nobenih pravnih učinkov, oprlo le na neobstoje pooblastila Komisije, da sprejme zavezujoče odločbe za izterjavo lastnih sredstev od držav članic: Tako Splošno sodišče ugotavlja, da določbe o virih lastnih sredstev nalagajo državam članicam, naj same odločijo o tem, ali obstaja obveznost, da se taka sredstva zagotovijo Uniji.²⁷ Nasprotno naj te določbe ne bi

21 Ustaljena sodna praksa od sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 9).

22 Sklep z dne 13. junija 1991, Sunzest/Komisija (C-50/90, EU:C:1991:253, točka 12), ter sodbi z dne 31. marca 1998, Francija in drugi/Komisija (C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točka 63), in z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 58); glej tudi sklep z dne 8. marca 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, neobjavljen, EU:T:2012:114, točka 30).

23 Glej na primer sodbo z dne 27. marca 1980, Sucrimex in Westzucker/Komisija (133/79, EU:C:1980:104, točka 16); sklepe z dne 17. maja 1989, Italija/Komisija (151/88, EU:C:1989:201, točka 22), z dne 13. junija 1991, Sunzest/Komisija (C-50/90, EU:C:1991:253, točka 13), in z dne 27. januarja 1993, Miethke/Parlament (C-25/92, EU:C:1993:32, točki 15 in 16), ter sodbo z dne 1. decembra 2005, Italija/Komisija (C-301/03, EU:C:2005:727, točka 28); glej tudi sklep z dne 12. februarja 2010, Komisija/CdT (T-456/07, EU:T:2010:39, točka 59 in naslednje), in sodbo z dne 31. marca 2011, Italija/EWSA (T-117/08, EU:T:2011:131, točka 32). V zvezi z odgovornostjo za akt glej sodbo z dne 21. oktobra 2010, Agapiou Joséphidès/Komisija in EACEA (T-439/08, neobjavljena, EU:T:2010:442, točka 34 in naslednje).

24 Glej sodbo z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55): „[Z]avezujoče pravne učinke akta je treba presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pooblastil institucije, ki je akt sprejela“ (moj poudarek).

25 Glede odločilnega upoštevanja pristojnosti zadevne institucije v povezavi s predmetom izpodbijanega akta glej na primer sklep z dne 27. januarja 1993, Miethke/Parlament (C-25/92, EU:C:1993:32, točka 13 in naslednje); glede upoštevanja pooblastil za odločanje po preizkusu različnih drugih meril glej na primer sodbo z dne 1. decembra 2005, Italija/Komisija (C-301/03, EU:C:2005:727, točka 19 in naslednje).

26 Glej na primer sklep z dne 17. maja 1989, Italija/Komisija (151/88, EU:C:1989:201, točki 22 in 23); v ponazoritev glej tudi sodbo z dne 31. marca 2011, Italija/EWSA (T-117/08, EU:T:2011:131, točka 32).

27 Glej izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 27 do 34 in 43), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 26 do 33 in 42) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 23 do 30 in 39).

zajemale niti pooblastila Komisije, da sprejme odločbo o izterjavi lastnih sredstev, niti postopka za sprejetje takega sklepa.²⁸ Za odločanje o ustrezni obveznosti držav članic naj bi bilo pristojno izključno Sodišče. Zato naj Komisija spora v zvezi z zagotovitvijo lastnih sredstev s tem, da sprejme odločbo, ne bi mogla končati sama.²⁹

45. Na podlagi teh preudarkov Splošno sodišče ugotavlja, da bi lahko sporni dopisi zaradi neobstoja pooblastila Komisije, da državo članico z odločbo zaveže k zagotovitvi lastnih sredstev, pomenili le mnenja brez kakršnega koli pravnega učinka.³⁰

46. Splošno sodišče se za podkrepitev teh ugotovitev sicer sklicuje na sklepe Sodišča, v katerih se je Sodišče prav tako oprlo na dejstvo, da Komisija nima pooblastila za sprejetje zavezujočih odločb.³¹ Vendar se je to zgodilo v smislu premisleka o vsebini dopisov, ki so bili sporni v zadevnih primerih, na podlagi katere prav tako ni bilo mogoče sklepati o pravnih učinkih.³² Ko je Splošno sodišče v obravnavanih primerih presojalo o spornih dopisih, pa ni zajelo njihove vsebine, čeprav jo je na začetku navedlo v opisu dejanskega stanja.³³

47. V nasprotju s primeri, na katerih so temeljili sklepi Sodišča, ki jih je navedlo Splošno sodišče, pa iz vsebine spornih dopisov v obravnavanih primerih nikakor ni mogoče sklepati, da je cilj teh dopisov ustvarjati pravne učinke.

48. V nasprotju z mnenjem Komisije ta v spornih dopisih namreč ne navaja le obveznosti, ki izhajajo neposredno iz določb prava Unije. Mnenje, da mora država članica poravnati izgubo lastnih sredstev v drugi državi članici, ki jo je povzročil eden od njenih organov, čeprav prvotno ni bila pristojna za pobiranje teh sredstev, namreč ne izhaja neposredno iz določb o virih lastnih sredstev, temveč iz razlage teh določb, ki jo je dala Komisija. In niti višine dolgovanih zneskov, ki ustrezajo carinskim dolgovom, ki bi jih prvotno morala pobrati Nemčija, slovaški in romunski organi nikakor ne bi mogli ugotoviti sami, brez dopisov Komisije, vsaj ne brez dodatnih poizvedb.

49. Vendar to ne pomeni, da imajo sporni dopisi že samo zato pravni učinek. Komisija bi lahko namreč zadevnim državam članicam svoje mnenje, da dolgujejo zadevne zneske, sporočila tudi neobvezujoče, da bi z njimi vzpostavila dialog v povezavi z morebitnim poznejšim postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti.

50. Vendar Komisija ni Slovaški republik in Romuniji samo neobvezujoče sporočila, da morata po njenem mnenju poravnati izgube, ki so nastale zaradi napak njunih organov. Nasprotno, pravni položaj v razmerju do zadevnih držav članic je opredelila kot zavezujoč in jima poleg tega določila plačilni rok, ki temelji izključno na spornih dopisih in ne pomeni le prikaz nujnih pravnih posledic drugih določb prava Unije.

51. V nasprotju s prvotnimi trditvami Komisije namreč plačilni rok, ki je določen v spornih dopisih in ob izteku katerega začnejo teči zamudne obresti, ne izhaja iz Uredbe št. 1150/2000 o sistemu virov lastnih sredstev. Člen 11 te uredbe sicer določa, da zamuda pri plačilu vodi v zamudne obresti, katerih obrestna mera je določena v Uredbi. Vendar se plačilni rok, na katerega dospe pravica Unije do

28 Glej izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 35 do 37 in 43), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 34 do 36 in 42) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 31 do 33 in 39).

29 Glej izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 38 do 40 in od 45 do 47), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 37 do 39 in od 44 do 46) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 34 do 36 in od 41 do 43).

30 Glej izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke 41, 42 in 48), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke 40, 41 in 47) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke 37, 38 in 44).

31 Sklepa z dne 17. maja 1989, Italija/Komisija (151/88, EU:C:1989:201, točka 22), in z dne 13. junija 1991, Sunzest/Komisija (C-50/90, EU:C:1991:253, točka 13).

32 Glej sklepa z dne 17. maja 1989, Italija/Komisija (151/88, EU:C:1989:201, točki 22 in 23), in z dne 13. junija 1991, Sunzest/Komisija (C-50/90, EU:C:1991:253, točki 5 in 13).

33 Glej zlasti izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točka 10), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točka 10) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točka 7).

sredstev in s katerim začnejo teči zamudne obresti, v zadevni uredbi in spornih dopisih razlikuje. Tako člen 10 Uredbe določa datum vknjižbe in s tem dospelosti lastnih sredstev glede na datum določitve zneska oziroma izterjave zadevnih pravic od držav članic.³⁴ Komisija pa v spornih dopisih določa datum dospelosti zahtevanih zneskov glede na datum odpreme teh dopisov.³⁵

52. Tudi če bi bilo treba sprejeti – v obravnavanih primerih sporno – uporabo Uredbe št. 1150/2000 o sistemu virov lastnih sredstev ali to uredbo obravnavati kot uporabno po analogiji, v spornih dopisih navedeni plačilni rok ne ustreza plačilnemu roku, ki je določen v tej uredbi. In tudi če bi bilo treba pravice, ki jih uveljavlja Komisija, opredeliti kot deliktne ali kvazideliktne, v skladu s spornimi dopisi ne bi dospele – kot običajno – na datum škodnega dogodka, temveč na poznejši datum, določen v teh dopisih. To so močni indici, da sporni dopisi ustvarjajo pravne učinke.

53. Posredno je to priznala tudi Komisija, ki je na obravnavi na poizvedbo Sodišča navedla, da čeprav bi se plačilni rok, naveden v spornih dopisih, razlikoval od plačilnega roka v Uredbi št. 1150/2000, bi bil prvi vsaj ugodnejši za države članice, saj bi začel teči pozneje. Dejstvo, da sporni dopisi državam članicam omogočajo ugodnejši plačilni rok od zakonsko določenega, ne govori proti, temveč v prid njihovem konstitutivnemu in ne le deklarativnemu značaju.

54. V tem okviru je treba določitev roka s spornimi dopisi ločevati od roka, določenega s tako imenovanimi „notes de débit“,³⁶ ki se odpošljejo v okviru pogodb institucij Unije in ki v skladu s sodno prakso Sodišča v tem okviru ne pomenijo izpodbojnih aktov v smislu člena 263 PDEU.³⁷ Sicer vprašanje, v kolikšni meri „notes de débit“ ustvarjajo samostojne pravne učinke, ni nesporno.³⁸ Vendar se zdi dokaj jasno, da vsaj določitev plačilnega roka, ki se izvede prek njih, ne ustvarja pravnih učinkov, neodvisnih od pogodbenih pravic, kadar ta določitev – tako kot je mogoča v pogodbah med zasebnimi strankami – le ustreza izpolnitvi drugje določenega pogodbenega ali zakonskega pogoja za nastop dospelosti teh pogodbenih pravic.³⁹

55. Nasprotno pa v obravnavanem primeru ni razvidno, kako bi lahko določitev roka, do katere je prišlo v spornih dopisih, pomenila le izpolnitev drugje določenega pogoja za nastop dospelosti pravice Unije v razmerju do Slovaške republike in Romunije. Ta določitev roka namreč niti ne ustreza tisti za uveljavitev pravic do lastnih sredstev⁴⁰ niti ni razvidno, da bi se lahko s tako določitvijo roka (in ne s škodnim dogodkom) sprožila dospelost deliktne ali kvazideliktne pravic.⁴¹

34 Člen 10 Uredbe št. 1150/2000 določa, da se lastna sredstva vknjižijo najpozneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila določena pravica v skladu s členom 2 te uredbe, tj. vknjižijo se v računovodske knjige v smislu carinskih predpisov, oziroma, za pravice, ki se prikazujejo na posebnih računih na podlagi člena 6(3)(b) te uredbe, najpozneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem so bile pravice izterjane; glej ustrezne določbe v točkah 16, 17 in 19 teh sklepni predlogov.

35 V spornih dopisih je datum dospelosti zahtevanih zneskov opredeljen kot prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca po odpremi dopisov.

36 Uporaba francoskega poimenovanja zaradi boljšega razumevanja: v sodni praksi Sodišča so zahtevki za plačila, ki so jih izdale institucije Unije, v francoščini poimenovani kot „notes de débit“, v nemščini pa večinoma „Belastungsanzeigen“ (v slovenščini: opomini) (glej na primer sodbo z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562); v nemški različici upoštevne določbe v uredbi o izvajanju finančne uredbe pa so navedeni „Zahlungsaufforderungen“ (v slovenščini: zahtevki za plačila). Glej upoštevne jezikovne različice členov 80(3), 83(3), 88(1) in 93(1) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL 2012, L 362, str. 1).

37 Glej sodbo z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562, točke od 23 do 25), in sklep z dne 29. septembra 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Komisija (C-102/14 P, neobjavljen, EU:C:2016:737, točke od 53 do 61).

38 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:110, točka 46 in naslednje).

39 Glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562, točka 45 in naslednje), in sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:110, točke 105, 106 in od 112 do 115).

40 Glej točki 51 in 52 zgoraj.

41 Glej točko 52 zgoraj.

56. Kot izhaja iz zgoraj navedenega, je iz vsebine spornih dopisov mogoče sklepati, da ti dopisi ustvarjajo pravne učinke. V teh okoliščinah je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker se je osredotočilo izključno na neobstoje pooblastila za odločanje institucije, ki je sprejela akt, in v preučitev izpodbojnosti spornih dopisov ni vključilo njihove vsebine.

57. Namesto da bi preučilo vsebino spornih dopisov in potem na podlagi take preučitve oblikovalo svoje sklepne ugotovitve glede izpodbojnosti, je Splošno sodišče ravnalo ravno obratno. Tako je zavrnilo upoštevanje vsebine dopisa in zlasti določitev roka z obrazložitvijo, da naj Komisija ne bi imela pristojnosti za odločanje o obveznosti zadevnih držav članic, da zagotovijo zahtevane zneske, zato naj tudi ne bi bila pristojna za določitev roka za to. Ker naj sporni dopisi ne bi mogli ustvariti nobenih pravnih učinkov glede obveznosti držav članic, da zagotovijo sredstva, naj s tem *a fortiori* ne bi mogli ustvariti niti nobenih pravnih učinkov glede roka za tako zagotovitev.⁴²

58. Kot pravilno ugotavljata Slovaška republika in Romunija, bi bila posledica sprejetja takega ravnanja v primerih, kot so obravnavani, to, da bi se tožbenemu razlogu nepristojnosti, ki je izrecno naveden v členu 263 PDEU, odvzela vsa upoštevnost in da bi se onemogočil nadzor zakonitosti zadevnih pravnih aktov, saj bi že neobstoje pooblastila za odločanje institucije, ki je sprejela akt, vodil v nedopustnost. Obstoje tožbenega razloga nepristojnosti tako pri obratnem sklepanju potrjuje, da kadar akt, ki ga je sprejela za odločanje nepooblaščen institucija, ustvarja pravne učinke, pooblastilo za odločanje ne more biti bistveno merilo za preučitev izpodbojnosti zadevnega ukrepa. Kot Komisija priznava, je namreč tudi pri odločbah, ki jih sprejme nepristojna institucija, nujno razlikovati med odločbami, ki imajo pravne učinke, in akti, ki teh učinkov nimajo. Če naj bi neobstoje pristojnosti pri odločbah, ki imajo pravni učinek, brez nadaljnega vodil v neizpodbojnost, to ne bi bilo združljivo z zahtevo po učinkovitem pravnem varstvu. Le pri hudih dejanjih *ultra vires*, v smislu Stotnika iz Köpenicka, bi se lahko pravno varstvo omejilo na to, da Sodišče v okviru preizkusa dopustnosti ugotovi neobstoje teh dejanj. Tukaj pa to nikakor ni tako.

59. V obravnavanih primerih je navedeni preizkus pokazal, da pri spornih dopisih ne gre za akte brez pravnih učinkov, temveč za odločbe s pravnim učinkom in s tem za izpodbojne akte v smislu člena 263 PDEU. Tako lahko le preizkus zakonitosti pojasni, ali je te akte sprejela nepristojna institucija.

60. Glede na zgoraj navedeno je mogoče ugotoviti, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je pri preučitvi pravnih učinkov zanemarilo bistveni vidik vsebine spornega dopisa in s tem izpodbojnosti tega dopisa. Ta napačna uporaba prava že sama po sebi utemeljuje razveljavitev izpodbijanih sklepov, kajti na njej temelji domneva Splošnega sodišča, da naj pri spornih dopisih ne bi šlo za izpodbojne akte v smislu člena 263 PDEU.

⁴² Glej izpodbijani sklep v zadevi T-678/14 (točke od 50 do 53), izpodbijani sklep v zadevi T-779/14 (točke od 49 do 52) in izpodbijani sklep v zadevi T-784/14 (točke od 46 do 49).

2. Določbe o virih lastnih sredstev, ki jih je uporabilo Splošno sodišče

a) Nepreučitev uporabe določb o virih lastnih sredstev

61. Slovaška republika in Romunija v nadaljnjem razlogovanju očitata, da je Splošno sodišče zanikalo pravne učinke spornih dopisov na podlagi neobstoja pristojnosti Komisije, da sprejme zavezujoče odločbe o izterjavi lastnih sredstev, ne da bi preučilo, ali so bile določbe o virih lastnih sredstev Unije sploh upoštevne. Zadevni državi članici s to utemeljitvijo skratka očitata, da je Splošno sodišče o ugovorih nedopustnosti Komisije odločilo ločeno in teh ni povežalo z odločbo o utemeljenosti tožb.⁴³

62. Sicer pa je v zvezi z izpodbijanimi sklepi v tem smislu mogoče očitati neobrazloženost, saj Splošno sodišče ni obrazložilo, zakaj je menilo, da je šlo pri zahtevanih zneskih za lastna sredstva in da je bilo treba uporabiti s tem povezane določbe. Splošno sodišče ni niti utemeljilo, zakaj po njegovem mnenju odločbe o dopustnosti ni bilo treba povežati z odločbo o utemeljenosti.

63. Tudi ti očitki pritožnic so umestni.

64. Iz zgoraj navedenega o pomanjkanju preizkusa vsebine spornih dopisov izhaja, da je Splošno sodišče svojo ugotovitev, da ti dopisi niso ustvarjali pravnih učinkov, oprlo izključno na neobstoj pooblastila Komisije, da s sklepom odloči o obveznostih držav članic glede izterjave lastnih sredstev.

65. Kot po eni strani pravilno očitata pritožnici, s tem ugotovitve Splošnega sodišča temeljijo na domnevi, da je bilo treba sporne dopise presoјati na podlagi določb o lastnih sredstvih. Vendar Splošno sodišče svojih preudarkov ne bi smelo utemeljiti s tako domnevo, ne da bi najprej preučilo uporabo – ki jo oporekata stranki – zadevnih določb. To še toliko bolj velja, ker se odgovor na to vprašanje ne zdi očitno in ne izhaja očitno iz določb o lastnih sredstvih Unije.

66. V nasprotju s trditvami Komisije preučitev uporabe določb o virih lastnih sredstev ne bi bila potrebna le za preizkus utemeljenosti pravic, uveljavljenih v spornih dopisih. Nasprotno, to vprašanje je bilo pomembno za preučitev izpodbojnosti zadevnih dopisov, ker se je Splošno sodišče odločilo, da se bo v ta namen oprlo na neobstoj Komisijine pristojnosti za odločanje za izterjavo lastnih sredstev.

67. To pomeni, da je bila presoja ugovorov nedopustnosti v obravnavanih okoliščinah odvisna od presoje tožbenih razlogov, ki so bili zoper sporne dopise predstavljeni na prvi stopnji. Zato bi morale Splošno sodišče preučiti te ugovore skupaj z materialnopravnimi vprašanji, postavljenimi v sporih.

68. Po drugi strani ne zadošča niti obrazložitev, ki jo je Splošno sodišče dalo v zvezi z izpodbijanimi sklepi. Obveznost obrazložitve v skladu s členom 36 v povezavi s členom 53, prvi odstavek, Statuta Sodišča sicer Splošnemu sodišču ne nalaga, da po vrsti izčrpno obravnava vse trditve, ki jih navajajo stranke v sporu. Tako je obrazložitev lahko tudi implicitna, če zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih so bili zadevni ukrepi sprejeti, Splošnemu sodišču pa, da ima na voljo dovolj elementov za nadzor.⁴⁴

⁴³ Romunija svojo utemeljitev v zvezi s tem opira izključno na kršitev določb Poslovnika Splošnega sodišča o ugovoru nedopustnosti (člen 130(7) in (8) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 4. marca 2015). Tudi utemeljitev Slovaške republike ne pomeni nenazadnje nič drugega, kot očitek Splošnemu sodišču, da bi morale ugovor nedopustnosti povežati z meritorno odločitvijo, saj zahtevanih zneskov ne bi smelo „od vsega začetka“ („d’emblée“) opredeliti kot lastna sredstva, ne da bi preučilo uporabo zadevnih določb (glej točki 19 in 23 pritožbe v zadevah C-593/15 P in C-594/15 P).

⁴⁴ Glej sodbe z dne 14. maja 1998, Svet/De Nil in Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, točki 32 in 33), z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 82), in z dne 14. junija 2016, Komisija/McBride in drugi (C-361/14 P, EU:C:2016:434, točka 61).

69. Izpodbijani sklepi pa teh zahtev ne izpolnjujejo. Iz obrazložitve Splošnega sodišča namreč, prvič, ni mogoče razbrati, ali in, če je odgovor pritrđen, kdaj je zahtevane zneske opredelilo kot lastna sredstva. Drugič, ni jasno, ali in zakaj je Splošno sodišče izhajalo iz neposredne uporabe določb o virih lastnih sredstev, oziroma ali je le menilo, da je te določbe mogoče uporabljati po analogiji. In nazadnje, iz branja izpodbijanih sklepov ni niti razvidno, zakaj je Splošno sodišče menilo, da bi lahko sporna vprašanja preučilo na podlagi določb o virih lastnih sredstev, ne da bi obravnavalo trditve strank glede neuporabe teh določb. Sodišče v teh okoliščinah ne more učinkovito nadzirati zakonitosti utemeljitev Splošnega sodišča.

b) Posebna preučitev razmejitve postopka zaradi neizpolnitve obveznosti

70. Poleg tega Splošno sodišče nedopustnosti tožb na prvi stopnji tudi ni moglo opreti – kot je bilo povedano na obravnavi – na morebitne „sistemske“ premisleke, ki bi bili utemeljeni na razlikovanju pravnih sredstev ali potrebi po razlikovanju ničnostne tožbe v smislu člena 263 PDEU od postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu členov od 258 do 260 PDEU.

71. Prvič, ugotovitev Splošnega sodišča, da je obravnavane sporne pravice mogoče določiti le s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, se namreč opira na nezadostno pristojnost Komisije, da sprejme odločbe za izterjavo virov lastnih sredstev. S tem pa ta ugotovitev stoji na nepreizkušeni in premalo utemeljeni domnevi, da je treba obravnavana dejanska stanja presojeti v smislu uporabe določb o virih lastnih sredstev.

72. Drugič, tudi „sistemski“ premisleki, usmerjeni v celostno presojo sistema pravnega varstva Unije, v obravnavanih primerih ne morejo spremeniti dejstva, da sporni dopisi izpolnjujejo pogoje iz sodne prakse glede zakonitosti aktov institucij Unije in so tako izpodbojni v smislu člena 263 PDEU.

73. In tretjič, preizkus dopustnosti, ki bi temeljil na razmejitvi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, v obravnavanih primerih ne bi bil upošteven.⁴⁵ Če bi se namreč pri preizkusu zakonitosti spornih dopisov izkazalo, da Komisija ni bila pooblašena za sprejetje zavezujočih odločb, bi bila Komisija brez nadaljnega opozorjena na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi se uveljavile morebitne obveznosti držav članic. Če pa bi preizkus zakonitosti spornih dopisov pripeljal do ugotovitve, da je bila Komisija pooblašena za sprejetje zavezujočih odločb, potem bi morala že zaradi učinkovitega pravnega varstva nujno biti vložena ničnostna tožba zoper te odločbe.

3. Vmesni sklep

74. Iz zgoraj navedenega izhaja, da izpodbijani sklepi temeljijo na pomanjkljivi preučitvi dopustnosti tožb na prvi stopnji. Zato je treba izpodbijane sklepe razveljaviti.

B. Glede tožb na prvi stopnji

75. Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

76. Tako je v tej zadevi.

77. Prvič, spori glede izpodbojnosti spornih dopisov in s tem dopustnosti tožb na prvi stopnji so v stanju postopka, ki dovoljuje odločanje.

⁴⁵ Glede preučitve dopustnosti, ki temelji na razmerju med različnimi pravnimi sredstvi, v drugem primeru, ki ni neposredno primerljiv z obravnavanim, glej sodbo z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija (C-506/13 P, EU:C:2015:562, točka 19).

78. Drugič, utemeljenost teh tožb na prvi stopnji sicer še ni bila obravnavana in stranke še niso imele priložnosti, da bi si izmenjale mnenja o vseh trditvah v zvezi s tem. Tako spori v tem smislu še niso v stanju postopka, ki dovoljuje odločanje, saj v trenutni fazi zadeve ni mogoče odločiti o zahtevkih, uveljavljenih v spornih dopisih. Vendar iz preučitve teh dopisov izhaja, da tako ali tako ni možno odločiti o njihovi zakonitosti, ker niso dovolj utemeljeni v smislu člena 296(2) PDEU. Zato jih je treba vsekakor razglasiti za nične, ne da bi se sploh meritorno preizkušala njihova vsebinska zakonitost⁴⁶.

79. Tretjič, nazadnje se je treba posvetiti utemeljitvam pritožnic, v skladu s katerimi obravnavani postopki razkrivajo pravno vrzel v sistemu pravnega varstva Unije.

1. Dopustnost tožb na prvi stopnji

a) Pravni učinki spornih dopisov

80. Iz pravkar opravljenega preizkusa pritožb izhaja, da sporni dopisi prek pravno zavezujoče določitve konkretnih dolžnosti Slovaške republike in Romunije ter zlasti prek določitve plačilnega roka, ki izhaja samo iz njih, ustvarjajo pravne učinke, in to neodvisno od uporabe določb o virih lastnih sredstev.⁴⁷ Tako je mogoče ugotoviti, da ti dopisi v smislu člena 263 PDEU pomenijo izpodbojne odločbe institucije Unije, ne da bi bilo treba pojasniti, ali gre pri zahtevanih zneskih za lastna sredstva in ali oziroma koliko se neposredno ali ustrezno uporabljajo določbe o virih lastnih sredstev Unije.

81. Sicer pa so stranke glede vprašanja vsebine spornih dopisov in zlasti glede presoje plačilnega roka, ki je določen v teh dopisih, sprejele stališča najprej v svojih dopisih in potem v okviru obravnave pred Sodiščem.⁴⁸ S tem je bila spoštovana pravica strank do izjave in Sodišče lahko svojo odločbo opre na to točko.

82. In nazadnje, med postopkom pred Sodiščem ni bilo predstavljenih nobenih novih argumentov, s katerimi bi bilo mogoče izpodbijati pravne učinke in s tem izpodbojnost spornih dopisov. Tako se je zlasti Komisija zadovoljila s tem, da je ponovila, da nima nobene pristojnosti za izterjavo zahtevanih zneskov.

83. Če bi bilo treba izjavo Komisije z obravnave, da na podlagi spornih dopisov še ne bi bilo mogoče meritorno odločati o spornih pravicah, ker naj bi bile potrebne nadaljnje razprave med strankami, razumeti tako, da želi Komisija sporne dopise opredeliti kot vmesne ukrepe in jim zato odreči izpodbojnost, potem taka utemeljitev ne bi mogla prepričati.

84. Sicer je res, da vmesni ukrepi, ki se uporabljajo za pripravo pravnomočne odločbe in izražajo začasno stališče institucije, ki je sprejela akt, načeloma ne morejo biti predmet ničnostne tožbe.⁴⁹ Vendar v obravnavanih primerih ni nobene navezne točke za to, da sporni dopisi izražajo začasno stališče Komisije, saj dokončno določajo zlasti višino zahtevanih zneskov in tudi plačilni rok. Poleg tega ni razvidno, da se dopisi umeščajo v postopek, ki bi vodil do novih pravnomočnih odločb Komisije.

⁴⁶ Prav tako tudi Slovaška republika, čeprav je v svojih pritožbenih razlogih Sodišču formalno predlagala le, naj odloči o dopustnosti njenih tožb na prvi stopnji in vrne zadeve v odločanje Splošnemu sodišču, ni navedla razlogov v smislu člena 170(2) Poslovnika Sodišča, zaradi katerih naj faza postopka ne bi dopuščala odločbe Sodišča o vprašanju neobstoja obrazložitve glede spornih dopisov.

⁴⁷ Glej točke od 50 do 56 zgoraj.

⁴⁸ V zvezi s tem glej tudi točko 53 zgoraj.

⁴⁹ Glej sodbo z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točke od 50 do 54 in navedena sodna praksa).

b) Utemeljitev, da naj bi bil sporni dopis v zadevi T-678/14 potrditveni ukrep

85. Komisija je glede kronološko prvega od spornih dopisov, naslovljenih na Slovaško republiko, z dne 15. julija 2014⁵⁰ pri svojem ugovoru nedopustnosti v zadevi T-678/14 uveljavljala stališče, da naj bi šlo le za potrditveni ukrep. Ta dopis naj bi bil namreč le sledil prvemu dopisu z dne 18. marca 2014,⁵¹ na katerega so slovaški organi odgovorili z dopisom z dne 16. maja 2014.⁵²

86. Vendar ta ugovor ne more ovirati izpodbojnosti dopisov z dne 15. julija 2014.

87. Sicer je res, da akt, ki bi le potrdil odločitev, ne more biti predmet ničnostne tožbe. Vendar nek akt le potrjuje obstoječi akt, če ne vsebuje nobenega novega elementa v primerjavi z obstoječim aktom.⁵³

88. To za dopis z dne 15. julija 2014 v razmerju do dopisa z dne 18. marca 2014 ne velja. Kot namreč Slovaška republika pravilno navaja v svojem stališču glede ugovora nedopustnosti Komisije v zadevi T-678/14, dopis z dne 15. julija 2014 določa drugačen plačilni rok kot dopis z dne 18. marca 2014.⁵⁴ In kot je bilo že zgoraj pojasnjeno, je ravno določitev neodvisnega in samo na spornih dopisih temelječega plačilnega roka bistveni element, ki določa pravne učinke teh dopisov.⁵⁵ Zato dopis z dne 15. julija 2014 ni dopis, ki bi potrjeval dopis z dne 18. marca 2014.

c) Vmesni sklep

89. Glede na zgoraj navedeno so vsi trije sporni dopisi lahko predmet ničnostne tožbe v smislu člena 263 PDEU. S tem so vse tri tožbe na prvi stopnji dopustne.

2. Utemeljenost tožb na prvi stopnji

a) Obrazložitev spornih dopisov

90. Tako v okviru postopka na prvi stopnji kot tudi v okviru pritožbenega postopka je potekala obširna razprava o vprašanju, ali so sporni dopisi glede na (neobstoječo) pristojnost Komisije, da sprejme odločbe za izterjavo navedenih terjatev, lahko ustvarili pravne učinke.

91. Komisija namreč v spornih dopisih ni navedla nobene pravne podlage, iz katere bi izhajalo njeno pooblastilo za to, da države članice z odločbo pozove k plačilu zahtevanih zneskov. V tem okviru je treba *podlago za pooblastilo*, da se sprejmejo zavezujoče odločbe za izterjavo zneskov, razlikovati od *podlage za pravico*, da se zadevno državo članico zaveže, da zagotovi te zneske. Komisija namreč zadnjenavedene v spornih dopisih ni obšla, ko je pojasnila, da obveznost Slovaške republike in Romunije, da nadomestita izgube, povzročene proračunu Unije zaradi napak njenih organov, izhaja iz načela lojalnega sodelovanja in nujnosti, da se zagotovi pravilno delovanje sistemov virov lastnih sredstev Unije.

50 Št. BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197; Priloga št. 2 k pritožbi v zadevi C-593/15 P.

51 Št. BUDG/B/3/MV D(2014) 777983, Priloga št. 20 k tožbi v zadevi T-678/14.

52 Št. 1400100/1/230330/2014, Priloga št. 21 k tožbi v zadevi T-678/14.

53 Sodba z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, točka 69 in navedena sodna praksa).

54 Ker oba dopisa kot plačilni rok določata prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca po njuni odpremi, posledično določata vsakič drugačen rok.

55 Glej točke od 50 do 56 zgoraj.

92. Dejstvo, da, nasprotno, manjka navedba podlage za pooblastilo v zvezi s sprejetjem zavezujočih odločb za izterjavo zneskov, se z vidika utemeljitve Komisije lahko najprej zdi smiselno. Ta namreč tako in tako zastopa stališče, da sporni dopisi zaradi neobstoja pristojnosti za sprejetje zavezujočih odločb ne bi mogli ustvarjati pravnih učinkov. Vendar to stališče, kot je že zgoraj navedeno, ni upravičeno, saj sporni dopisi zaradi svoje vsebine nedvomno ustvarjajo pravne učinke.

93. Ali je bilo to mišljeno od začetka oziroma ali je zlasti določitev roka v spornih dopisih – kot je na obravnavi zatrdila Komisija – posledica napačne uporabe prava, v zvezi s tem ni pomembno. Res je, da je treba pri presoji pravnih učinkov aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije, upoštevati tudi namen tistega, ki akte sprejme.⁵⁶ Vendar mora biti tak namen razviden že iz sprejetega ukrepa in se ga ne sme pojasnjevati šele v poznejšem sodnem postopku. V obravnavanih primerih pa iz spornih dopisov ni mogoče razbrati, da bi pri tem šlo za nezavezujoče pozive k predložitvi mnenja. Nasprotno, dopisi, ne nazadnje z določitvijo zavezujočega plačilnega roka, ustvarjajo pravne učinke. Tako gre za odločbe, v katerih bi morala Komisija navesti pravno podlago za svoje pooblastilo, da zavezujoče izterja zahtevane zneske.

94. Opustitev sklicevanja na natančno pravno podlago akta namreč ne pomeni nujno bistvene napake, če je pravno podlago mogoče jasno in brez težav določiti na podlagi drugih elementov akta. Izrecno sklicevanje pa je vseeno nujno, če bi bili sicer zainteresirane osebe in pristojno sodišče negotovi glede natančne pravne podlage.⁵⁷ Ravno za to gre v obravnavani zadevi: kot so pokazale intenzivne razprave strank glede pristojnosti Komisije, da sprejme odločbe za izterjavo zahtevanih zneskov, iz poljubnih drugih elementov spornih dopisov namreč ne izhaja prav jasno, na katero podlago za pooblastilo se je oprla Komisija, da je od strank z zavezujočo odločbo zahtevala plačilo teh zneskov.

95. Če naj bi dokončna določitev plačilne obveznosti in navedba zavezujočega plačilnega roka v spornih dopisih zares bili posledica napake Komisije, ki naj bi dejansko želela poslati le nezavezujoča mnenja, to tudi pomeni, da je za to napako odgovorna nezadostna obrazložitev spornih dopisov. Namen obveznosti obrazložitve v smislu člena 296(2) PDEU je namreč tudi samonadzor uprave in s tem spodbuditev instituciji, ki je sprejela akt, da skrbno preuči predpostavke za sprejetje ukrepa.⁵⁸ Če bi Komisija ustrezno izpolnila to obveznost, bi morala tako že pri pisanju spornih dopisov razmisliti, ali bi morala v njih *bodisi* navesti pravno podlago za sprejetje zavezujočih odločb *bodisi* se odpovedati zavezujoči določitvi plačilne obveznosti in roka.

96. V skladu z zgoraj navedenimi preudarki je mogoče ugotoviti, da sporni dopisi niso obrazloženi, zaradi česar ni mogoče meritorno preizkusiti njihove materialne zakonitosti in jih je treba razglasiti za nične. Nezadostna obrazložitev spornih dopisov je bila očitana že v tožbah na prvi stopnji, Sodišče pa lahko poleg tega neobrazložitev vsekakor preizkusi po uradni dolžnosti,⁵⁹ pri čemer mora spoštovati načelo kontradiktornosti.⁶⁰ V zvezi s tem so imele stranke, kljub pomanjkljivi pojasnitvi utemeljenosti tožb na prvi stopnji, zlasti na obravnavi pred Sodiščem dovolj priložnosti, da so izrazile stališča v zvezi z obrazložitvijo spornih dopisov. Zato je treba te dopise zaradi neobrazložitve razglasiti za nične.

56 Glej sodbo z dne 7. julija 2005, *Le Pen/Parlament* (C-208/03 P, EU:C:2005:429, točka 46).

57 Glej sodbe z dne 26. marca 1987, *Komisija/Svet* (45/86, EU:C:1987:163, točka 9), z dne 1. oktobra 2009, *Komisija/Svet* (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 56), in z dne 1. marca 2016, *National Iranian Oil Company/Svet*(C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 66).

58 Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevah *Mellor* (C-75/08, EU:C:2009:32, točki 29 in 30) in *LS Customs Services* (C-46/16, EU:C:2017:247, točki 82 in 83).

59 Glej sodbi z dne 2. aprila 1998, *Komisija/Sytraval in Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 67), in z dne 2. decembra 2009, *Komisija/Irska in drugi* (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 34).

60 Glej sodbi z dne 2. decembra 2009, *Komisija/Irska in drugi* (C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 54), in z dne 3. decembra 2015, *Italija/Komisija* (C-280/14 P, EU:C:2015:792, točka 24).

b) Zakonitost spornih dopisov

97. Če bi Sodišče v nasprotju s tukaj predstavljenim stališčem menilo, da so sporni dopisi zadostno obrazloženi in jih je zato treba meritorno preučiti, bi morale zadeve vrniti v odločanje Splošnemu sodišču.

98. V nekaterih okoliščinah je namreč mogoče meritorno odločiti o tožbi, čeprav je bil postopek na prvi stopnji omejen na ugovor nedopustnosti, ki ga je Splošno sodišče sprejelo. Tako bi lahko bilo, kadar na eni strani razveljavitev izpodbijane sodbe ali sklepa nujno vodi do dokončne meritorne odločitve o zadevni tožbi ali na drugi strani preizkus utemeljenosti ničnostne tožbe temelji na izmenjavi trditev strank v okviru pritožbe, sprejete na podlagi obrazložitve prvostopenjskega sodišča.⁶¹

99. Vendar ti pogoji v obravnavanih primerih niso izpolnjeni. Po eni strani se namreč razveljavitev izpodbijanih sklepov opira izključno na to, da je Splošno sodišče pomanjkljivo preizkusilo dopustnost, tako da ta ni nujno vezana na meritorno odločitev o tožbah na prvi stopnji, v katerih je bil zlasti izpodbijan obstoj pravic iz spornih dopisov. Poleg tega razveljavitev izpodbijanih sklepov tudi ni povezana z meritorno odločitvijo o pristojnosti Komisije, da sprejme sporne odločbe. Ugotovljeno je namreč le, da Splošno sodišče preizkusa njihovih pravnih učinkov ni moglo utemeljiti le z neobstojem pristojnosti Komisije in se v ta namen opreti le na določbe, katerih uporaba je sporna. Nasprotno ostaja odprto, katere določbe so bile upoštevne in ali je Komisija na njihovi podlagi imela pristojnost za sprejetje spornih odločb.

100. Po drugi strani vsebinski preizkus tožb na prvi stopnji v obravnavanih postopkih tudi ni temeljil na trditvah, ki so si jih izmenjale stranke. Niti pri pisni niti pri ustni izmenjavi namreč niso bila zadostno obravnavana vprašanja uporabe določb o virih lastnih sredstev Unije in utemeljenosti pravic iz spornih dopisov.

3. Vprašanje neobstoja pravnega varstva v položajih, kot so obravnavani

101. Opravljeni preizkus pritožb in tožb na prvi stopnji je ponazoril težavo, ki je bila načeta že na začetku: Izpodbijane sklepe Splošnega sodišča je sicer treba razveljaviti in tožbe na prvi stopnji razglasiti za dopustne. Vendar se s tem še ne pojasni vprašanje, kar tako izrecno zahtevajo udeležene države članice, ali morajo zdaj države članice v okoliščinah, kot so v obravnavanih primerih, pokriti izgubo lastnih sredstev ali ne.

102. To ni odvisno samo od tega, ali je treba sporne dopise razglasiti za nične že samo zaradi neobrazložitve. Na potezi je tako namreč spet Komisija, ki ima zdaj teoretično možnost preučiti, ali obstaja pravna podlaga, ki ji omogoča, da obveznost držav članic, da nadomestijo izgube lastnih sredstev, uveljavi z zavezujočimi odločbami. Če bi našla tako pravno podlago, bi lahko odločbe, ki so bile razglašene za nične, na novo sprejela z zadostno obrazložitvijo.

103. Vendar se ob upoštevanju utemeljitve Komisije in dejstva, da vsaj v trenutnem stanju postopka ni razvidna nobena podlaga za pooblastilo, zdi verjetneje, da bo Komisija tudi pri ponovnem preizkusu ugotovila, da nima pristojnosti, da države članice z odločbo zaveže k izpolnitvi plačilnih spornih obveznosti, kot so tiste v obravnavanih primerih. Ker ni splošne podlage za pooblastilo za sprejetje odločb v razmerju do držav članic in na podlagi načela prenosa pristojnosti v smislu členov 4 in 5 PEU je namreč Komisija, kadar nima posebnega pooblastila za sprejemanje odločb, pri uveljavljanju obstoječe obveznosti iz prava Unije v razmerju do držav članic pač vezana na postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v smislu člena 258 PDEU.

⁶¹ Sodba z dne 17. decembra 2009, Preveritev M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, točka 30).

104. Ravno v tem pa je težava, za katero si v obravnavanih primerih udeležene države članice tako zelo prizadevajo najti rešitev: Dokler namreč Komisija ne uvede postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, države članice nimajo možnosti, da bi dosegle jasnost pravnega položaja glede svojih obveznosti, nositi pa morajo znatno tveganje obresti.

105. Kot so udeležene države dalje deloma pojasnile na podlagi preteklih izkušenj, za rešitev te težave ni primerna niti možnost, da se Komisiji sredstva zagotovijo začasno in s pridržkom utemeljenosti zahteve. Tako ravnanje sicer preprečuje poznejša plačila obresti, če bi se zahteve Komisije izkazale za upravičene. Vendar imajo države članice še naprej možnost, da tudi po tem, ko so Komisiji začasno zagotovile sredstva, same zahtevajo preizkus utemeljenosti zahtev. Nasprotno pa Komisija nima več nobenega motiva, da bi uvedla postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

106. Sicer je Komisija na obravnavi spomnila, da bi lahko bila v takem položaju na podlagi načela lojalnega sodelovanja v smislu člena 4(3) PEU zavezana, da zaradi pojasnitve pravnega položaja uvede postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar to stališče nima podlage v sodni praksi Sodišča, ki zaenkrat prepušča prosti presoji Komisije, ali bo uvedla oziroma nadaljevala postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

107. V zvezi s to problematiko je Komisija navedla, da bi se težava lahko rešila tudi tako, da bi države članice sredstva, ki so bila zagotovljena s pridržkom, enostavno knjižile kot storno, če Komisija po določenem času še vedno ne bi sprožila postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar bi bilo po navedbah Zvezne republike Nemčije tako storno knjiženje odvisno od potrditve Komisije. Če je tako, bi Komisijino odrekanje take potrditve razumeli kot akt, zoper katerega je podana ničnostna tožba v smislu člena 263 PDEU, kar bi lahko vodilo v meritorno pojasnitev pravice. Nasprotno domnevi Zvezne republike Nemčije pa bi bila tudi taka preprosta zavrnitev Komisije, da ne povrne s pridržkom plačanih sredstev, izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU. Taki zavrnitvi bi se namreč težko odreklo konkretne pravne učinke⁶².

108. In ne nazadnje si je tudi mogoče predstavljati, da bi države članice, potem ko so Komisiji sredstva zagotovile s pridržkom, vprašanje materialnopravnih pravic Komisije do teh sredstev pojasnile z odškodninsko tožbo v smislu člena 268 PDEU. S tem, da države članice zagotovijo sredstva, namreč nujno izgubijo likvidnost, ki jo lahko uveljavljajo v okviru odškodninske tožbe. Istočasno se zdi mogoče, da se bodo države članice sklicevale na zahtevek zaradi neupravičene obogatitve, ki ga lahko uveljavljajo tudi na podlagi člena 268 in člena 340(2) PDEU⁶³. Za pojasnitev take pravice do povrnitve škode ali zahtevka zaradi neupravičene obogatitve pa bi morale Splošno sodišče najprej preučiti, ali je Komisija imela pravico do sredstev, ki so bila zagotovljena, oziroma ali so bile države članice zavezane, da ta sredstva odvedejo v proračun Unije. S tem bi lahko odškodninska tožba v svoji funkciji ugotavljanja pomagala državam članicam, da dosežejo učinkovito pravno varstvo za pojasnitev njihovih plačilnih obveznosti do Komisije.⁶⁴

109. Splošno sodišče bi v okviru rešitev, predstavljenih v zadnjih dveh odstavkih, sicer moralo odločiti o obveznostih držav članic, ki bi prav tako lahko bile predmet postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na Sodišču. Vendar naj odločbe, ki bi jih moralo sprejeti Splošno sodišče v okviru teh rešitev, ne bi bile v nasprotju z izrecno pristojnostjo Sodišča, da odloči o postopku zaradi neizpolnitve obveznosti.⁶⁵ Dokler namreč za konkretne plačilne obveznosti ni mogoče šteti, da je treba zanje uporabiti postopke zaradi neizpolnitve obveznosti, ni niti nobene pristojnosti Sodišča, ki bi lahko bila okrnjena.

62 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 1982, *Deutschland und Bundesanstalt für Arbeit/Komisija* (44/81, EU:C:1982:197, točka 6).

63 Glej sodbo z dne 16. decembra 2008, *Masdar (UK)/Komisija* (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točke od 44 do 50).

64 Glede podobne utemeljitve glej sodbo z dne 13. marca 2007, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, točka 58).

65 Glej v tem smislu sodbo z dne 15. januarja 2014, *Komisija/Portugalska* (C-292/11 P, EU:C:2014:3, točka 54).

C. Povzetek

110. Ker so pritožbe in tožbe na prvi stopnji utemeljene, je tudi izpodbijane sklepe Splošnega sodišča in sporne dopise Komisije treba razglasiti za nične.

VI. Stroški

111. Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če je pritožba utemeljena in Sodišče samo dokončno odloči o sporu, o stroških odloči Sodišče.

112. Člen 138(1) tega poslovnika, ki se za pritožbeni postopek uporablja na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

113. Ker Komisija v obravnavanih primerih na nobeni stopnji ni uspela, ji je treba na predloge pritožnic v zvezi s temi pritožbami naložiti plačilo stroškov postopka na obeh stopnjah.

114. V skladu s členom 184(4) Poslovnika lahko Sodišče odloči, da intervenienti prvi stopnji, ki so sodelovali v pritožbenem postopku, nosijo svoje stroške. Na tej podlagi države članice, ki so kot intervenientke sodelovale v vseh postopkih, nosijo svoje stroške pritožbenega postopka. Enako izhaja iz člena 140(1) v povezavi s členom 184(1) poslovnika za stroške teh držav članic, nastalih na prvi stopnji.

115. Tako v obravnavanih primerih Slovaška republika in Romunija, kolikor sta se med seboj v posamičnih postopkih podpirali kot intervenientki, ter Zvezna republika Nemčija in Republika Češka nosijo svoje stroške na obeh stopnjah.

VII. Predlog

116. Na podlagi zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj v združenih zadevah C-593/15 P in C-594/15 P odloči tako:

1. Sklepi Splošnega sodišča z dne 14. septembra 2015 v zadevah Slovaška/Komisija (T-678/14, EU:T:2015:661, in T-779/14, EU:T:2015:655) se razveljavijo.
2. Odločbi, ki ju vsebujeta dopisa Evropske komisije z dne 15. julija 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 2351197) in z dne 24. septembra 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 3139078), se razglasita za nični.
3. Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške Slovaške republike.
4. Zvezna republika Nemčija in Romunija nosita svoje stroške.

117. Dalje Sodišču predlagam, naj v zadevi C-599/15 P odloči tako:

1. Sklep Splošnega sodišča z dne 14. septembra 2015 v zadevi Romunija/Komisija (T-784/14, EU:T:2015:659) se razveljavi.
2. Odločba, ki jo vsebuje dopis Evropske komisije z dne 19. septembra 2014 (BUDG/B/3/MV D[2014] 3079038), se razglasi za nično.
3. Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške Romunije na obeh stopnjah.
4. Zvezna republika Nemčija, Slovaška republika in Češka republika nosijo svoje stroške na obeh stopnjah.