



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 8 juni 2017¹

Förenade målen C-593/15 P och C-594/15 P

**Republiken Slovakien
mot
Europeiska kommissionen
Mål C-599/15 P
Rumänien
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Europeiska unionens egna medel – Medlemsstaternas ekonomiska ansvar –
Förfarande för extern gemenskapstransitering – Förlust av en medlemsstats importtullar på grund av
en annan medlemsstat – Krav från kommissionen att den andra medlemsstaten ska ersätta förlusten –
Kommissionens skrivelser – Möjlighet att överklaga”

I. Inledning

1. Hur kan medlemsstaterna få klarhet i rättsläget angående förekomsten av en betalningsskyldighet gentemot Europeiska unionen, om Europeiska kommissionen inte har befogenhet att utfärda ett beslut om indrivning av fordran som betalningsskyldigheten avser och så länge kommissionen inte inleder ett överträdelseförfarande?
2. Detta är den grundläggande frågan som det aktuella överklagandeförfarandet ger upphov till mot en annars tämligen teknisk bakgrund.
3. I det aktuella fallet är det främst fråga om tullar, det vill säga om unionens traditionella egna medel, som Förbundsrepubliken Tyskland på grund av problem som uppkommit på de slovakiska och rumänska myndigheternas sida inte kunnat uppbära. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland var av den uppfattningen att Republiken Slovakien och Rumänien under dessa omständigheter var skyldiga att täcka de uppkomna förlusterna, har kommissionen krävt att de båda sistnämnda medlemsstaterna ska betala de aktuella beloppen. Kommissionen avsåg uppenbarligen att skicka de inledande skrivelserna i eventuella senare överträdelseförfaranden, vilket kommissionen också bekräftade vid den muntliga förhandlingen. Emellertid utformade inte kommissionen dessa skrivelser som vanliga inledande kontakter, utan som rättsligt bindande beslut, i vilka de särskilt fastställde en självständig frist för betalning av de aktuella beloppen.

¹ Originalspråk: tyska.

4. Tribunalen tog dock inte hänsyn till detta och ansåg att skrivelserna inte fick några rättsverkningar, endast på grund av att kommissionen saknar behörighet att utfärda rättsligt bindande beslut om indrivning av egna medel gentemot medlemsstaterna. Skrivelsernas innehåll och frågan huruvida bestämmelserna om unionens egna medel är tillämpliga – vilket parterna ifrågasätter – upptog tribunalen däremot över huvud taget inte till prövning.

5. Vid en första anblick framstår detta som en pragmatisk lösning.

6. Kommissionen understryker nämligen själv med eftertryck i det aktuella förfarandet att den på området egna medel faktiskt inte har befogenhet att utfärda bindande beslut om indrivning av fordringar gentemot medlemsstaterna. Och det verkar åtminstone vid en första anblick inte heller utanför området egna medel finnas någon allmän rättslig grund som skulle ge kommissionen befogenhet att utfärda bindande beslut om medlemsstaternas betalningsskyldighet med avseende på penningfordringar.

7. Detta betyder att antagandet att kommissionens skrivelser har rättsverkningar och därmed kan överklagas högst troligt i bästa fall kan leda till att dessa skrivelser upphävs, men kan inte leda till klarhet angående rättsläget angående de aktuella fordringarna. De berörda medlemsstaternas invändning att domstolen borde ha fastställt att de omtvistade skrivelserna kan överklagas redan på grund av ett de har ett berättigat intresse av att få saken prövad är följaktligen inte relevant. Vad tjänar det till att låta de omtvistade skrivelserna överklagas om det ändå inte kan leda till klarhet angående rättsläget?

8. Trots dessa pragmatiska överväganden visar sig tribunalens lösning vara felaktig mot bakgrund av fast rättspraxis som avser frågan huruvida akter som unionsorganen antagit kan vara föremål för överklagande. Unionsdomstolen kan nämligen inte uteslutande stödja sig på kriteriet att det utfärdande organet saknar befogenhet att utfärda beslut vid prövningen av sådana akters rättsverkningar utan att över huvud taget ta hänsyn till de berörda rättsakternas innehåll. En sådan lösning framstår som desto tveksammare om den som i förevarande fall med avseende på prövningen av ett unionsorgans befogenhet endast stöder sig på bestämmelser vars tillämplighet är omtvistad, utan att över huvud taget pröva om de faktiskt är tillämpliga.

9. Ett sådant tillvägagångssätt leder nämligen till att en unionsrättsakt kan undandras lagenlighetsprövning genom att företa en till synes ändamålsenlig prövning av huruvida talan kan tas upp till prövning. I en union som styrs av rättsstatliga principer är detta inte acceptabelt, oavsett alla pragmatiska överväganden kring verkningarna av unionsdomstolens beslut och behovet av effektivitet i unionens förvaltning, även om det är nog så uppenbart att en prövning av en rättsakts innehåll ändå inte skulle leda till att rättsläget klargörs slutgiltigt.

10. Detta konstaterande – om domstolen skulle acceptera den lösning som föreslås här – hindrar dock inte domstolen från att erkänna att förevarande överklagande avslöjar en lucka i unionens system för rättsskydd som består så länge det inte finns någon möjlighet att väcka en allmän fastställsetalan.² Således är det i avsaknad av en allmän befogenhet för kommissionen att utfärda beslut om indrivning av fordringar mot medlemsstaterna och därmed i avsaknad av möjligheten att utfärda en rättsakt som kan överklagas i fall som det förevarande, endast möjligt att klargöra att ett betalningsanspråk till förmån för unionen föreligger genom ett överträdelseförfarande. Så länge kommissionen inte inleder ett sådant förfarande har medlemsstaterna inte någon möjlighet att få klarhet angående rättsläget, men måste ändå bära en betydande ränterisk.

² Se med avseende på fastställsetalan inom ramen för artikel 272 FEUF mitt förslag till avgörande i målet Planet/kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, punkterna 18 och följande punkter), och dom av den 26 februari 2015, Planet/kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punkt 26).

11. Det aktuella förfarandet ger domstolen tillfälle att, förutom att pröva de överklagade besluten som utfärdats av tribunalens och kommissionens skrivelser, även överväga att åtgärda den nämnda luckan i rättsskyddet.

II. Rättslig ram

12. Rådets beslut nr 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel³ ersattes genom rådets beslut nr 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel⁴ som trädde i kraft den 1 januari 2007, varvid de i det aktuella fallet relevanta bestämmelserna förblev oförändrade.

13. Enligt artikel 2.1 b i beslut nr 2000/597 och artikel 2.1 a i beslut nr 2007/436 utgör särskilt "tullar enligt gemensamma tulltaxan och andra avgifter som fastställts eller kommer att fastställas av [unionens] institutioner för handel med tredjeländer" egna medel i Europeiska unionens allmänna budget. Tullar betecknas som "traditionella egna medel". Enligt artikel 2.3 i beslut nr 2000/597 och 2007/436 ska medlemsstaterna behålla 25 % av dessa belopp för att täcka kostnaderna för uppbörden.

14. Artikel 8.1 första och tredje stycket i beslut nr 2000/597 och 2007/436 föreskriver att unionens egna medel ska uppbäras av medlemsstaterna enligt deras respektive nationella lagar och andra författningar, vilka vid behov ska anpassas för att uppfylla unionsbestämmelsernas krav och att dessa medel ska ställas till kommissionens förfogande.

15. Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel⁵ ändrades först genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 2028/2004⁶ av den 16 november 2004 och därefter med verkan från den 1 januari 2007 genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 105/2009 av den 26 januari 2009⁷.

16. Enligt artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 1150/2000 i dess senare versioner ska unionens anspråk på egna medel enligt definitionerna i beslut nr 2000/597 och 2007/436 anses fastställda så snart som villkoren i tullföreskrifterna uppfyllts i fråga om bokföring av anspråksbeloppet och underrättelse till den betalningsskyldige om beloppet. Fastställandet ska enligt nämnda bestämmelse anses ha skett dagen för bokföring enligt tullföreskrifterna.

17. Artikel 6.3 i förordning nr 1150/2000 har följande lydelse:

"3. a) De anspråk som fastställs enligt artikel 2 skall, om inte annat följer av b, bokföras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställs.

b) Fastställda anspråk som inte är bokförda enligt a på grund av att de inte har uppburits och ingen säkerhet har ställts, skall anges i särskilda räkenskaper inom den tid som fastställs i a. Medlemsstaterna får använda detta förfarande när det har rests invändningar mot fastställda anspråk för vilka säkerhet har ställts och dessa anspråk kan komma att förändras när tvisten har lösts."

3 EGT L 253, 2000, s. 42.

4 EUT L 163, 2007, s. 17.

5 EGT L 130, 2000, s. 1.

6 EUT L 352, 2004, s. 1.

7 EUT L 36, 2009, s. 1.

18. Artikel 9.1 första stycket i förordning nr 1150/2000 har följande lydelse:

”1. I enlighet med förfarandet i artikel 10 skall varje medlemsstat kreditera egna medel på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten.”

19. I artikel 10.1 i förordning nr 1150/2000 föreskrivs följande:

”1. Efter avdrag för kostnader för uppbörd ... ska ... egna medel ... krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning.

För anspråk som redovisas särskilt enligt artikel 6.3 b i denna förordning ska krediteringen dock göras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken de belopp uppbars som motsvarar anspråken.”

20. Enligt artikel 11.1 i förordning nr 1150/2000 medför en försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 i samma förordning att den berörda medlemsstaten ska betala ränta som fastställs i andra och tredje styckena i samma artikel.

21. Artikel 17.1 och 17.2 i förordning nr 1150/2000 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det belopp som motsvarar de enligt artikel 2 fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen enligt denna förordning.

2. Medlemsstaterna skall fritas från skyldigheten att ställa belopp som motsvarar fastställda anspråk till kommissionens förfogande om de visar sig vara omöjliga att uppbära på grund av

a) force majeure, eller

b) andra skäl som inte kan tillskrivas medlemsstaterna.

Fastställda anspråk skall förklaras omöjliga att uppbära genom ett beslut av den behöriga administrativa myndigheten i vilket det konstateras att beloppen i fråga inte går att uppbära.

Fastställda anspråk skall anses omöjliga att uppbära ...

De belopp som förklarats eller bedömts omöjliga att uppbära skall slutgiltigt avföras från de särskilda räkenskaper som avses i artikel 6.3 b. ...”

III. Bakgrunden till överklagandet

22. Under åren som föregick 2010 anmäldes hos de tyska tullmyndigheterna olika varor för överföring till förfarandet för extern gemenskapstransitering enligt artikel 91 och följande artiklar i gemenskapens tullkodex⁸. Förfarandet medger befordran av varor från en plats till en annan inom unionens tullområde, utan att dessa varor beläggs med importtullar. En förutsättning för detta är dock att de berörda varorna uppvisas för tullen vid bestämmelseorten, så att tullmyndigheterna kan kontrollera att

⁸ Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4).

varorna har anlänt till bestämmelseorten.⁹ Om det inte sker anses varorna ha importerats till unionen, varigenom en tullskuld vid import uppkommer. Om det är oklart var och vid vilken tidpunkt de berörda varorna har undanhållits tullens övervakning, anses tidpunkten då varorna hänförts till extern transitering som tidpunkten då tullskulden uppkommer. Det betyder att myndigheterna i medlemsstaten i vilken varorna har hänförts till extern transitering ansvarar för tullskuldens uppbörd och för att betala de aktuella egna medlen till kommissionen.

23. I det aktuella förfarandet, i vilket varornas bestämmelseorter låg i Republiken Slovakien respektive Rumänien, bekräftade de rumänska och slovakiska myndigheterna visserligen för de tyska myndigheterna att de berörda varorna hade anlänt, så att sistnämnda medlemsstats myndigheter avslutade förfarandet för transitering och frisläppte de säkerheter som den huvudansvarige lämnat. Emellertid visade det sig senare att varorna i verkligheten aldrig anlänt till sina bestämmelseorter och att de aktuella förfarandena för transitering således hade avslutats på felaktiga grunder. Den elektroniska bekräftelsen av att varorna hade blivit korrekt uppvisade för tullen i det datorstödda tullsystemet NCTS¹⁰ var nämligen felaktig och berodde antingen på att de slovakiska och rumänska tullmyndigheterna uppsåtligen agerat bedrägligt eller att tredje man uppsåtligen agerat bedrägligt, samt på bristande säkerhetsåtgärder hos nämnda myndigheter.

24. Eftersom det inte kunde konstateras att den huvudansvarige hade agerat felaktigt avskrevs tullskulderna som uppkommit för denne och förklarades vara omöjliga att uppbära. Därmed upphörde Tysklands skyldighet att betala de berörda beloppen till kommissionen. Under dessa omständigheter var kommissionen av den uppfattningen att det ankom på Republiken Slovakien och Rumänien att ersätta förlusterna som uppkommit i unionens budget på grund av fel som begåtts av deras myndigheter.

A. De omtvistade skrivelserna från kommissionen

25. Mot denna bakgrund skickade kommissionen den 15 juli¹¹ samt den 24¹² och 19 september 2014¹³ två skrivelser till Republiken Slovakien och en skrivelse till Rumänien (nedan kallade de omtvistade skrivelserna) i vilka kommissionen krävde nämnda medlemsstater på betalning av beloppen som motsvarade tullskulderna som Tyskland inte kunde uppbära på grund av felet som de slovakiska och rumänska myndigheterna begått.

26. I de omtvistade skrivelserna skisserade kommissionen först de berörda procedurerna och förklarade att Republiken Slovakien och Rumänien måste bära ansvaret för förlusterna som uppkommit i detta sammanhang. De slovakiska och rumänska myndigheternas felaktiga bekräftelse av att transiteringsförfarandet hade avslutats hindrade de tyska myndigheterna från att driva in tullskulderna, som hör till unionens traditionella egna medel. Visserligen ansvarade inte Republiken Slovakien eller Rumänien för uppbörden av dessa tullar. Likväl bär en medlemsstat ansvaret för förlust av egna medel som förorsakats av den aktuella medlemsstatens myndigheter. Detta följer av fördraget, systemet för egna medel och domstolens rättspraxis.¹⁴ Under dessa omständigheter utgör Republiken Slovakiens och Rumäniens vägran att uppfylla kravet på att ställa de berörda egna medlen till kommissionens förfogande ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, samt av systemet för egna medel.

9 Enligt artikel 4.19 i förordning (EEG) nr 2913/92 avses med uppvisande av varor för tullen "anmälan i föreskriven form till tullmyndigheterna om att varor har anlänt till tullkontoret eller till någon annan plats som angetts eller godkänts av tullmyndigheterna".

10 New Computerised Transit System (nya datoriserade transiteringssystemet).

11 Nr BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, bilaga nr 2 till överklagandet i mål C-593/15 P.

12 Nr BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078, bilaga nr 2 till överklagandet i mål C-594/15 P.

13 Nr BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038, bilaga nr 1 till överklagandet i förfarandet vid tribunalen i mål C-599/15 P.

14 Se särskilt punkt 44 i dom av den 8 juli 2010, kommissionen/Italien (C-334/08, EU:C:2010:414).

27. Därför krävde kommissionen att de slovakiska och rumänska myndigheterna skulle ställa de berörda beloppen med avdrag för 25 % för att täcka kostnaderna för uppbörderna till kommissionens förfogande senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad då de omtvistade skrivelserna skickades. Avslutningsvis påpekade kommissionen att varje försening av betalningen skulle medföra att dröjsmålsränta påförs enligt artikel 11 i förordning (EG) nr 1150/2000.

B. De angripna besluten som utfärdats av tribunalen

28. Genom talan av den 22 september samt av den 26 och 28 november 2014 yrkade Republiken Slovakien och Rumänien att de omtvistade skrivelserna skulle ogiltigförklaras. Därpå framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder¹⁵ för vardera talan, i vilken kommissionen gjorde gällande att skrivelserna inte är akter som kan överklagas enligt artikel 263 FEUF. Genom beslut av den 14 september 2015¹⁶ biföll domstolen dessa invändningar och avvisade talan i de aktuella målen¹⁷ utan att pröva huruvida de var välgrundade i sak (nedan kallade de angripna besluten).

29. Tribunalen fastställde först på grundval av bestämmelserna om unionens egna medel och domstolens rättspraxis på detta område att det ankommer på medlemsstaterna själva att besluta huruvida det föreligger en förlust av traditionella egna medel respektive om det föreligger en skyldighet att ställa sådana medel till unionens förfogande. Det finns ingenting som föreskriver en möjlighet för kommissionen att meddela beslut i detta avseende eller ett förfarande för att meddela ett sådant beslut. Dessutom kan enligt artiklarna 258–260 FEUF endast domstolen genom dom fastställa vilka rättigheter som tillkommer och vilka skyldigheter som åligger medlemsstaterna och hur medlemsstaternas beteende ska bedömas.¹⁸

30. Följaktligen skulle de omtvistade skrivelserna, eftersom kommissionen saknar befogenhet att anta rättsakter som innebär att en medlemsstat förpliktas att ställa egna medel till kommissionens förfogande, endast vara rent informativa och enbart kunna utgöra en uppmaning att betala. De är därför inte sådana akter som kan vara föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF.¹⁹

31. Därmed skulle inte heller kommissionens uppgifter med avseende på de begärda beloppens storlek, betalningsfrist och dröjsmålsränta kunna få några rättsverkningar. De argument som parterna åberopat med avseende på att det är tveksamt huruvida bestämmelserna om egna medel är tillämpliga är vidare irrelevanta, eftersom de endast avser skrivelsernas lagenlighet. Och slutligen är inte heller argumenten som avser behovet av rättsligt skydd på grund av det bestående oklara rättsläget och den betydande ränterisken relevanta. Ett behov av att få saken prövad kan inte utgöra grund för att tillåta att akter överklagas, och ränterisken skulle medlemsstaterna kunna undvika genom att ställa de tvistiga beloppen till kommissionens förfogande med förbehåll om återbetalning om kommissionens uppfattning visar sig vara felaktig.²⁰

15 Enligt artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991.

16 Beslut av den 14 september 2015, Slovakien/kommissionen (T-678/14, ej publicerat, EU:T:2015:661), beslut av den 14 september 2015, Slovakien/kommissionen (T-779/14, ej publicerat, EU:T:2015:655), och beslut av den 14 september 2015, Rumänien/kommissionen (T-784/14, ej publicerat, EU:T:2015:659).

17 Enligt artikel 130.1 i domstolens rättegångsregler i deras nya version som trädde i kraft den 4 mars 2015.

18 Det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 27–40 och 43–46, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 26–39 och 42–45, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 23–36 och 39–42.

19 Det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 41, 42, 47 och 48, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 40, 41, 46 och 47, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 37, 38, 43 och 44.

20 Det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 50–59, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 49–58, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 46–56.

IV. Överklagandeförfarandet och parternas yrkanden

32. Genom skrivelser av den 13 november 2015 överklagade Republiken Slovakien besluten i målen T-678/14 och T-779/14 (förenade målen C-593/15 P och C-594/15 P). Republiken Slovakien yrkar att domstolen ska upphäva de angripna besluten i deras helhet, själv avgöra huruvida talan i målen kan tas upp till prövning och återförvisa målen till tribunalen för att avgöra huruvida respektive talan är välgrundad, eller om domstolen inte anser sig ha tillräcklig information för att kunna meddela ett slutgiltigt avgörande med avseende på kommissionens invändningar om rättegångshinder, att domstolen ska återförvisa målen till tribunalen för avgörande av huruvida talan i målen kan tas upp till prövning och huruvida respektive talan är välgrundad, samt förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Rumänien och Förbundsrepubliken Tyskland stöder Republiken Slovakiens yrkanden.

33. Genom skrivelse av den 16 november 2015 överklagade Rumänien beslutet i mål T-784/14 (mål C-599/15 P). Rumänien yrkar att domstolen ska fastställa att överklagandet kan tas upp till prövning, att domstolen ska upphäva det angripna beslutet i dess helhet, samt meddela ett nytt avgörande i målet som innebär att talan om ogiltigförklaring bifalls och den omtvistade skrivelsen förklaras ogiltig, eller att domstolen ska återförvisa målet till tribunalen för att denna i en ny dom ska bifalla talan om ogiltigförklaring samt ogiltigförklara den omtvistade skrivelsen, samt förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Republiken Slovakien, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Tjeckien stöder Rumäniens yrkanden.

34. Kommissionen yrkar att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

35. Samtliga parter har deltagit i skriftväxling inför domstolen och i en gemensam muntlig förhandling den 23 mars 2017 som avsåg överklagandena.

V. Bedömning

A. Överklagandena

36. Utifrån det som Republiken Slovakien och Rumänien har åberopat, vilket indelas i två olika grunder för överklagande vars argumentation delvis överlappar, framgår att klagandena i huvudsak gör gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i två avseenden.

37. För det första har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att den har underbyggt sin argumentation på bestämmelser om unionens egna medel, utan att över huvud taget pröva huruvida dessa bestämmelser är tillämpliga. Tribunalen har inte heller förklarat varför en sådan prövning skulle kunna utebli, vilket gör att de angripna besluten är otillräckligt motiverade.

38. För det andra är prövningen av huruvida de omtvistade skrivelserna kan överklagas rättsstridig, eftersom tribunalen vid denna prövning endast har stött sig på kommissionens bristande befogenhet att utfärda bindande beslut om indrivning av egna medel. Tribunalen har därvid åsidosatt rättspraxis som fastställer att prövningen av huruvida akter som antagits av unionsorganen kan vara föremål för överklagande ska ske på grundval av dessa akters innehåll.

39. Jag inleder med att gå in på sistnämnda argumentation.

1. Tribunalens prövning av huruvida de omtvistade skrivelserna kan överklagas

40. Talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kan väckas mot alla akter som antas av unionsorganen, vilka kan ha rättsverkningar, oavsett dessa akters form.²¹ Vid bedömningen av om en rättsakt ger upphov till rättsverkningar ska hänsyn tas till aktens föremål, dess innehåll i sak liksom dess faktiska och rättsliga sammanhang.²²

41. Visserligen är även befogenheterna hos det organ som antar en rättsakt ett kriterium som kan beaktas vid bedömningen av de bindande rättsverkningarna och därmed vid bedömningen av huruvida unionsorganens rättsakter kan överklagas.²³ Emellertid är det endast en aspekt bland flera andra, som enligt domstolen ”i förekommande fall” kan användas för att bedöma den bindande rättsliga verkan av en rättsakt.²⁴

42. För de olika aspekterna som ska beaktas vid prövningen av rättsverkningarna av en rättsakt som antagits av ett unionsorgan är det i praktiken fråga om ett knippe komplementära kriterier som inom ramen för en samlad bedömning ömsesidigt kompletterar varandra och inte kan prövas självständigt. Visserligen kan vikten som enskilda kriterier får i förhållande till andra variera beroende på omständigheterna.²⁵ Likväl kan unionsdomstolen inte bedöma ett av dessa kriterier utan att ta de andra i beaktande om dessa också är relevanta med hänsyn till de aktuella omständigheterna. Framför allt får inte de väsentliga kriterierna som avser innehållet i och föremålet för en angripen rättsakt godtyckligt hamna i bakgrunden till förmån för ett annat, kompletterande kriterium. Detta gäller i än högre grad i fall då prövningen av ett organs befogenheter hänger nära samman med prövningen av en rättsakts innehåll.²⁶

43. I förevarande fall har tribunalen inledningsvis visserligen anfört vissa utdrag från rättspraxis som avser frågan huruvida rättsakter som antagits av unionsorganen kan vara föremål för överklagande. I motsats till vad kommissionen anfört har tribunalen emellertid under den efterföljande prövningen av omtvistade skrivelserna inte på något sätt efterlevt kravet i rättspraxis på att beakta dessas innehåll.

44. Tvärtemot framgår det tydligt av de angripna besluten att tribunalen har dragit den slutsatsen att de omtvistade skrivelserna inte medför rättsverkningar enbart på den grunden att kommissionen saknar befogenhet att utfärda bindande beslut om indrivning av egna medel gentemot medlemsstaterna: Tribunalen konstaterar att det enligt bestämmelserna om egna medel ankommer på medlemsstaterna själva att besluta huruvida det föreligger en skyldighet att ställa sådana medel till unionens förfogande.²⁷ Emellertid föreskriver dessa bestämmelser varken en befogenhet för

21 Fast rättspraxis sedan dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9).

22 Beslut av den 13 juni 1991, Sunzest/kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, punkt 12), dom av den 31 mars 1998, Frankrike m.fl./kommissionen (C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 63), dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 58); se även tribunalens beslut av den 8 mars 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, ej publicerat, EU:T:2012:114, punkt 30).

23 Se, exempelvis, dom av den 27 mars 1980, Sucrimex och Westzucker/kommissionen (133/79, EU:C:1980:104, punkt 16), beslut av den 17 maj 1989, Italien/kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, punkt 22), beslut av den 13 juni 1991, Sunzest/kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, punkt 13), och beslut av den 27 januari 1993, Miethke/parlamentet (C-25/92, EU:C:1993:32, punkterna 15 och 16), och dom av den 1 december 2005, Italien/kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:727, punkt 28); se även domstolens beslut av den 12 februari 2010, kommissionen/CdT (T-456/07, EU:T:2010:39, punkterna 59 och följande punkter), samt tribunalens dom av den 31 mars 2011, Italien/EESK (T-117/08, EU:T:2011:131, punkt 32). Se, i samband med ansvaret för akter, tribunalens dom av den 21 oktober 2010, Agapiou Joséphidès/kommissionen och EACEA (T-439/08, ej publicerad, EU:T:2010:442, punkterna 34 och följande punkter).

24 Se dom av den 13 februari 2014, Ungern/kommissionen (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 55): De ”bindande rättsverkningarna av en rättsakt ska bedömas med beaktande av objektiva kriterier, såsom *rättsaktens innehåll, i förekommande fall* med beaktande av det sammanhang i vilket den antagits och *den antagande institutionens befogenheter*” (min kursivering).

25 Se, för ett relevant beaktande av det berörda organets befogenhet i förening med föremålet för den angripna rättsakten, exempelvis beslutet av den 27 januari 1993, Miethke/parlamentet (C-25/92, EU:C:1993:32, punkterna 13 och följande punkter); se, för beaktande av befogenhet att utfärda beslut i samband med prövning av andra kriterier, exempelvis dom av den 1 december 2005, Italien/kommissionen (C-301/03, EU:C:2005:727, punkterna 19 och följande punkter).

26 Se, exempelvis, beslutet av den 17 maj 1989, Italien/kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, punkterna 22 och 23); se även den belysande dom av den 31 mars 2011, Italien/EESK (T-117/08, EU:T:2011:131, punkt 32).

27 Se det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 27–34 och 43, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 26–33 och 42, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 23–30 och 39.

kommissionen att utfärda bindande beslut om indrivning av egna medel, eller ett förfarande för att utfärda sådana beslut.²⁸ Tvärtom är det endast domstolen som är behörig att fastställa om sådana skyldigheter finns för medlemsstaterna. Därför skulle kommissionen inte själv kunna avgöra en tvist som avser skyldigheten att ställa egna medel till kommissionens förfogande genom att fatta beslut därom.²⁹

45. Baserat på dessa överväganden kommer tribunalen fram till att de omtvistade skrivelserna på grund av att kommissionen saknar kompetens att genom beslut förplikta en medlemsstat att ställa egna medel till unionens förfogande endast kan utgöra meningsyttringar utan några rättsverkningar.³⁰

46. Visserligen hänvisar tribunalen för att underbygga sin slutsats till domstolens beslut, i vilka domstolen också har riktat in sig på kommissionens avsaknad av befogenhet att utfärda bindande beslut.³¹ Detta skedde emellertid alltid i ljuset av ett beaktande av innehållet i de skrivelser som respektive tvist avsåg i dessa fall, vilka inte heller fick några rättsverkningar.³² I förevarande fall har tribunalen däremot inte tagit hänsyn till de omtvistade skrivelsernas innehåll i sin värdering, fastän den inledningsvis har anfört deras innehåll i beskrivningen av omständigheterna i målet.³³

47. I motsats till fallen som låg till grund för besluten som tribunalen citerar är det emellertid i förevarande fall utan tvekan möjligt att utifrån innehållet i de här omtvistade skrivelserna sluta sig till att syftet med dessa skrivelser är att de ska få rättsverkningar.

48. I motsats till kommissionens uppfattning återger kommissionen i de omtvistade skrivelserna nämligen inte enbart skyldigheter som följer direkt av bestämmelser i unionsrätten. Uppfattningen att en medlemsstat är skyldig att täcka en förlust av egna medel i en annan medlemsstat om den första medlemsstatens myndigheter har orsakat förlusten, även om denna inte ursprungligen ansvarade för uppbörden av dessa medel, följer nämligen inte direkt av bestämmelserna om egna medel, utan av kommissionens tolkning av dessa bestämmelser. Inte heller hade de slovakiska och rumänska myndigheterna utan kommissionens skrivelse själva kunnat fastställa storleken på fordran som motsvarar de tullskulder vars uppbörd Tyskland skulle stå för, eller i vart fall inte kunnat göra det utan efterforskningar.

49. Detta gör visserligen inte i sig att de omtvistade skrivelserna får rättsverkningar. Kommissionen hade även kunnat meddela de berörda medlemsstaterna sin uppfattning att de var skyldiga att betala de aktuella beloppen på ett sätt som inte är bindande för att inleda en dialog med medlemsstaterna om ett eventuellt senare överträdelseförfarande.

50. Kommissionen nöjde sig emellertid inte med att meddela Republiken Slovakien och Rumänien på ett sätt som inte är bindande att de enligt dess uppfattning ska stå för de förluster som har uppkommit på grund av deras myndigheters handlande. Tvärtom har kommissionen i stället på ett bindande sätt fastställt rättsläget gentemot de berörda medlemsstaterna och dessutom satt en betalningsfrist för dessa, vilken endast är grundad på de omtvistade skrivelserna och inte endast utgör en ren återgivning av rättsföljder som nödvändigtvis följer av andra unionsrättsliga bestämmelser.

28 Se det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 35–37 och 43, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 34–36 och 42, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 31–33 och 39.

29 Se det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 38–40 och 45–47, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 37–39 och 44–46, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 34–36 och 41–43.

30 Se det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 41, 42 och 48, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 40, 41 och 47, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 37, 38 och 44.

31 Beslut av den 17 maj 1989, Italien/kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, punkt 22), och beslut av den 13 juni 1991, Sunzest/kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, punkt 13).

32 Se beslut av den 17 maj 1989, Italien/kommissionen (151/88, EU:C:1989:201, punkterna 22 och 23), och beslut av den 13 juni 1991, Sunzest/kommissionen (C-50/90, EU:C:1991:253, punkterna 5 och 13).

33 Se särskilt det angripna beslutet i mål T-678/14, punkt 10, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkt 10, samt det angripna beslutet i mål T-784/14, punkt 7.

51. I motsats till vad kommissionen ursprungligen anfört följer inte den betalningsfrist som fastställs i de omtvistade skrivelserna, efter vilken dröjsmålsränta ska utgå, av förordning nr 1150/2000 om egna medel. Det står visserligen i artikel 11 i nämnda förordning att en försening av betalning leder till dröjsmålsränta vars belopp fastställs i förordningen. Den angivna tidpunkten då unionens anspråk på medlen förfaller till betalning och efter vilken dröjsmålsränta utgår är olika i förordningen och i de omtvistade skrivelserna. Artikel 10 i förordningen fastställer tidpunkten för kreditering och därmed även förfalldatum för egna medel med avseende på tidpunkten för fastställelse respektive medlemsstaternas uppbörd av de berörda anspråken.³⁴ I de omtvistade skrivelserna fastställer kommissionen däremot en förfalldag för de berörda beloppen på grundval av tidpunkten då skrivelserna skickas.³⁵

52. Även om man skulle anta att förordning (EG) nr 1150/2000 om egna medel är tillämplig – vilket är tvistigt i förevarande fall – eller skulle anse att förordningen kan tillämpas analogt, motsvarar den betalningsfrist som omnämns i de omtvistade skrivelserna ändå inte den som fastställs enligt förordningen. Och även om de anspråk som kommissionen gör gällande vore grundade på brott eller i vart fall på utomobligatoriskt ansvar, skulle deras förfalldag enligt de omtvistade skrivelserna inte – som i normalfallet – inträda efter den skadevällande handlingen, utan vid en tidpunkt i framtiden som fastställs i skrivelserna. Detta är starka indicier som talar för att de omtvistade skrivelserna får rättsverkningar.

53. Kommissionen medgav också implicit detta, då den vid den muntliga förhandlingen på domstolens fråga tillstod att även om betalningsfristen som omnämns i de omtvistade skrivelserna skulle skilja sig från den i förordning nr 1150/2000, så skulle den förstnämnda i vart fall vara fördelaktigare för medlemsstaterna än den sistnämnda, då den förstnämnda börjar löpa senare. Det faktum att kommissionen medger medlemsstaterna en betalningsfrist som är fördelaktigare än den som fastställs enligt lag talar dock inte mot, utan för att de omtvistade skrivelserna är av konstitutiv och inte av rent deklaratorisk art.

54. I detta sammanhang är det nödvändigt att avgränsa den frist som de omtvistade skrivelserna fastställer från en sådan som fastställs genom så kallade notes de débit³⁶, som skickas inom ramen för unionsorganens avtal och enligt domstolens rättspraxis i detta sammanhang inte utgör akter som kan bli föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF³⁷. Visserligen är frågan i vilken utsträckning som notes de débit får självständiga rättsverkningar inte helt okontroversiell.³⁸ Det framstår dock som relativt tydligt att åtminstone fastställelsen av betalningsfrister som sker genom notes de débit inte skapar några rättsverkningar som är oberoende av avtalsanspråken om denna fastställelse – vilket också är möjligt i privata avtal – endast motsvarar uppfyllelse av en, enligt avtal eller lag, fastställd förutsättning för att dessa avtalsgrundade anspråk ska förfalla till betalning.³⁹

34 Enligt artikel 10 i förordning nr 1150/2000 ska egna medel krediteras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken anspråket fastställdes enligt artikel 2 i denna förordning, det vill säga har bokförts enligt tullföreskrifterna, och för anspråk som redovisas särskilt enligt artikel 6.3 b i nämnda förordning ska krediteringen göras senast den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter den månad under vilken de belopp uppbars som motsvarar anspråken; se motsvarande bestämmelser under punkterna 16, 17 och 19 i detta förslag till avgörande.

35 De omtvistade skrivelserna fastställer förfalldagen för de begärda beloppen till den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter skrivelsernas avsändande.

36 Det är till exempel fråga om notes de débit (debetnotor) i domen av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen*, C-506/13 P, EU:C:2015:562 och i artikel 80.3, artikel 83.3, artikel 88.1 och artikel 93.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1268/2012 av den 29 oktober 2012 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 362, 2012, s. 1).

37 Se dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkterna 23–25), samt beslut av den 29 september 2016, *Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/kommissionen* (C-102/14 P, ej publicerat, EU:C:2016:737, punkterna 53–61).

38 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkterna 46 och följande punkter).

39 Se i detta avseende dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkterna 45 och följande punkter), och förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkterna 105, 106 och 112–115).

55. I förevarande fall framgår dock inte i vilken utsträckning fristen som fastställts genom de omtvistade skrivelserna endast kan utgöra fullgörande av en annars fastställd förutsättning för att ett anspråk som unionen har på Republiken Slovakien och Rumänien förfaller till betalning. Detta fastställande av fristen motsvarar nämligen inte den för förfallodagen för anspråk på egna medel⁴⁰, och det framgår inte heller att ett anspråk på grundval av brott eller utomobligatoriskt ansvar⁴¹ kan förfalla till betalning genom ett sådant fastställande av en frist (i stället för av den skadevållande handlingen).

56. Som framgår av ovanstående överväganden kan man utifrån de omtvistade skrivelsernas innehåll dra slutsatsen att skrivelserna får rättsverkningar. Under dessa omständigheter har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att utslutande ha fokuserat på det utfärdande organets avsaknad av befogenhet att utfärda beslut och inte ha tagit hänsyn till de omtvistade skrivelsernas innehåll i sin prövning av huruvida de kan vara föremål för överklagande.

57. I stället för att pröva de omtvistade skrivelsernas innehåll och efter en sådan prövning komma fram till huruvida de kan överklagas, har tribunalen gått tillväga i omvänd ordning. Tribunalen har låtit bli att beakta skrivelsernas innehåll och särskilt de fastställda fristerna med motiveringen att om kommissionen inte har kompetens att besluta om en skyldighet för de berörda medlemsstaterna att ställa de begärda beloppen till kommissionens förfogande, så kan den inte heller ha befogenhet att fastställa en frist för detta. Eftersom de omtvistade skrivelserna inte kan få några rättsverkningar med avseende på medlemsstaternas skyldighet att ställa medel till unionens förfogande kan de därmed med desto större skäl inte heller få rättsverkningar med avseende på tidsfristen för detta.⁴²

58. Republiken Slovakien och Rumänien konstaterar korrekt att godkännande av ett sådant tillvägagångssätt i fall som det förevarande skulle få till följd att den i artikel 263 FEUF uttryckligt nämnda grunden bristande behörighet skulle berövas all relevans och de berörda rättsakterna skulle undandras lagenlighetsprövning, eftersom det skulle räcka att det organ som antagit akten saknar befogenhet för att frågan inte ska kunna tas upp till sakprövning. Att grunden bristande behörighet existerar bekräftar motsatsvis att bristande behörighet, i fall då en rättsakt som antagits av ett organ som saknar behörighet får rättsverkningar, inte kan vara ett väsentligt kriterium för prövningen av huruvida den berörda åtgärden kan vara föremål för överklagande. Kommissionen medger själv att det inte är nödvändigt, ens vid beslut som har utfärdats av ett organ som saknar behörighet, att skilja mellan beslut som får rättsverkningar och akter som saknar rättsverkningar. Det vore oförenligt med principen om effektivt rättsskydd om bristande behörighet för beslut som får rättsverkningar utan vidare skulle leda till att dessa inte kan överklagas. Det är endast vid mycket grova ultra vires-handlingar i stil med Hauptmann von Köpenick som rättsskyddet skulle kunna inskränkas till att domstolen inom ramen för prövningen av om en fråga kan tas upp till prövning helt enkelt konstaterar att rättsakterna är nulliteter. Det aktuella fallet är emellertid långt bort från sådana omständigheter.

59. I förevarande fall har prövningen ovan visat att de omtvistade skrivelserna inte är akter som saknar rättsverkningar, utan tvärtom beslut som får rättsverkningar och därmed också akter som kan bli föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF. Huruvida dessa akter har antagits av ett organ som saknar behörighet kan därmed bara klargöras genom en prövning av deras lagenlighet.

60. I samklang med ovanstående överväganden kan det konstateras att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte ta hänsyn till den väsentliga aspekten som de omtvistade skrivelsernas innehåll utgör vid prövningen av rättsverkningarna och därmed vid prövningen av huruvida skrivelserna kan vara föremål för överklagande. Denna felaktiga rättstillämpning rättfärdigar redan i sig självt att de angripna besluten upphävs, eftersom de vilar på tribunalens antagande att de omtvistade skrivelserna inte är akter som kan vara föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF.

⁴⁰ Se ovan punkterna 51 och 52.

⁴¹ Se ovan punkt 52.

⁴² Se det angripna beslutet i mål T-678/14, punkterna 50–53, det angripna beslutet i mål T-779/14, punkterna 49–52, och det angripna beslutet i mål T-784/14, punkterna 46–49.

2. Tribunalens tillämpning av bestämmelserna om egna medel

a) Avsaknaden av prövning av huruvida bestämmelserna om egna medel är tillämpliga

61. Med en ytterligare argumentationsgren invänder Republiken Slovakien och Rumänien mot att tribunalen har besvarat frågan om de omtvistade skrivelsernas rättsverkningar nekande på grundval av att kommissionen saknar kompetens att utfärda bindande beslut om indrivning av egna medel, utan att pröva huruvida bestämmelserna om unionens egna medel över huvud taget är relevanta. Genom denna argumentation kritiserar de berörda medlemsstaterna väsentligen att tribunalen prövar kommissionens invändningar om hinder mot att ta upp talan till prövning separat, utan att göra det i förening med en prövning av huruvida respektive talan är välgrundad.⁴³

62. De angripna besluten är för övrigt i detta avseende otillräckligt motiverade, eftersom tribunalen inte har angett någon motivering för sin uppfattning att de begärda beloppen är att anse som egna medel och att bestämmelserna som avser dessa är tillämpliga. Tribunalen har inte heller motiverat varför den är av uppfattningen att det inte var nödvändigt att fatta beslut om upptagande till prövning i samband med ett materiellt avgörande av saken.

63. Även dessa invändningar från klagandena ska bifallas.

64. Utifrån vad som anförts ovan med avseende på den bristande prövningen av de omtvistade skrivelsernas innehåll framgår det att tribunalen har stött sin slutsats, enligt vilken skrivelserna inte får några rättsverkningar, uteslutande på kommissionens bristande befogenhet att utfärda beslut om medlemsstaternas skyldighet att ställa egna medel till unionens förfogande.

65. Klagandena har för det första alltså rätt i sin invändning att tribunalens slutsatser är baserade på premissen att de omtvistade skrivelserna ska bedömas på grundval av bestämmelserna om egna medel. Tribunalen hade emellertid inte fått lägga en sådan premiss till grund för sina överväganden, utan att först pröva – den av parterna omtvistade – tillämpligheten av nämnda bestämmelser. Detta är desto relevantare då svaret på denna fråga varken framstår som uppenbart i sig eller som självklart utifrån bestämmelserna om unionens egna medel.

66. I motsats till vad kommissionen anført hade prövningen av huruvida bestämmelserna om egna medel är tillämpliga inte bara varit nödvändig för att pröva om anspråken som görs gällande i de omtvistade skrivelserna är välgrundade. Tvärtom blir denna fråga relevant för prövningen av huruvida nämnda skrivelser kan bli föremål för överklagande, eftersom tribunalen har bestämt sig för att i detta avseende endast beakta kommissionens bristande befogenhet att besluta om indrivning av egna medel.

67. Detta betyder att bedömningen av invändningarna mot upptagande till prövning under förevarande omständigheter var beroende av bedömningen av de grunder som anförts mot de omtvistade skrivelserna i första instans. Därför skulle tribunalen varit tvungen att pröva dessa invändningar tillsammans med de materiella frågor som tvisten avser.

⁴³ Rumänien stöder uttryckligen sin argumentation i detta avseende på ett åsidosättande av bestämmelserna om hinder mot att ta upp talan till prövning i tribunalens rättegångsregler (artikel 130.7 och 130.8 i rättegångsregler för tribunalen av den 4 mars 2015). Republiken Slovakiens argumentation leder också till en invändning med innebörden att tribunalen hade behövt besvara invändningen om upptagande till prövning i samband med ett materiellt avgörande, eftersom tribunalen inte "inledningsvis" ("d'emblée") får klassificera de begärda beloppen som egna medel, utan att pröva huruvida bestämmelserna som avser egna medel är tillämpliga (se punkterna 19 och 23 i ansökningarna i målen C-593/15 P och C-594/15 P).

68. För det andra är även tribunalens motivering av de angripna besluten otillräcklig. Visserligen ställer inte motiveringsplikten enligt artikel 36 i förening med artikel 53.1 i domstolens rättegångsregler något krav på att tribunalen lämnar en uttömmande redogörelse för vart och ett av de resonemang som parterna i tvisten fört. Motiveringen kan således vara underförstådd, under förutsättning att den ger de berörda möjlighet att få reda på skälen till varför de ifrågavarande åtgärderna vidtagits och ger domstolen tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll.⁴⁴

69. De angripna besluten uppfyller dock inte dessa krav. Det framgår för det första inte av tribunalens motivering huruvida, och om svaret är jakande, varför den ansåg att de begärda beloppen utgör egna medel. För det andra är det oklart huruvida och på vilka grunder tribunalen utgick från att bestämmelserna om egna medel är direkt tillämpliga eller om den endast var av uppfattningen att dessa bestämmelser är analogt tillämpliga. Och slutligen framgår det när man läser de angripna besluten inte heller varför tribunalen var av den uppfattningen att den kunde pröva rättstvisterna på grundval av bestämmelserna om egna medel utan att gå in på parternas argument som ifrågasatte dessa bestämmelsers tillämplighet. Under dessa omständigheter är det inte möjligt för domstolen att effektivt kontrollera lagenligheten av tribunalens argumentation.

b) Särskilt om avgränsningen mot överträdelseförfaranden

70. I övrigt kunde tribunalen inte heller motivera att talan i första instans inte tas upp – vilket uppgavs vid den muntliga förhandlingen – på eventuella ”systematiska” överväganden som är grundade på skillnaden mellan olika former för talan eller nödvändigheten att skilja mellan en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF och överträdelseförfarande enligt artiklarna 258–260 FEUF.

71. För det första grundas tribunalens konstaterande att de aktuella omtvistade anspråken endast kan fastställas inom ramen för ett överträdelseförfarande på kommissionens bristande befogenhet att utfärda beslut om indrivning av egna medel. Därmed grundas detta konstaterande likaså på det oprövade och otillräckligt motiverade antagandet att de aktuella omständigheterna ska bedömas i ljuset av huruvida bestämmelserna om egna medel är tillämpliga.

72. För det andra kan inte heller ”systematiska” överväganden som är inriktade på unionens system för rättsskydd i sin helhet i det aktuella fallet ändra att de omtvistade skrivelserna uppfyller kraven som ställs enligt rättspraxis för att rättsakter som antagits av unionsorganen får rättsverkningar och därmed kan vara föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF.

73. Och för det tredje skulle en prövning av huruvida frågan kan tas upp till sakprövning med stöd av avgränsningen mot överträdelseförfarandet i förevarande fall hursomhelst inte leda någonstans.⁴⁵ Om det vid en prövning av de omtvistade skrivelsernas lagenlighet skulle visa sig att kommissionen inte var behörig att utfärda bindande beslut, skulle kommissionen ändå vara hänvisad till ett överträdelseförfarande för att genomdriva eventuella skyldigheter som medlemsstaterna har. Om en prövning av de omtvistade skrivelsernas lagenlighet däremot skulle leda till slutsatsen att kommissionen var behörig att utfärda bindande beslut, så skulle dessa beslut redan på grund av principen om effektivt rättsskydd med nödvändighet kunna bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

⁴⁴ Se dom av den 14 maj 1998, rådet/De Nil och Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punkterna 32 och 33), dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 82), och dom av den 14 juni 2016, kommissionen/McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 61).

⁴⁵ Se, med avseende på upptagande till prövning mot bakgrund av förhållandet mellan olika former för talan i en annan fallkonstellation som dock inte blir tillämplig här, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19).

3. *Slutsats i denna del*

74. Mot bakgrund av ovanstående överväganden framgår det att de angripna besluten är grundade på en felaktig bedömning av huruvida talan i första instans kan tas upp till prövning. De angripna besluten ska således upphävas.

B. Talan i första instans

75. Det följer av artikel 61.1 i domstolens rättegångsregler att domstolen själv slutligt kan avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

76. Just så förhåller det sig i förevarande fall.

77. För det första är tvisterna med avseende på huruvida de omtvistade skrivelserna kan tas upp till prövning och därmed frågan huruvida talan i första instans kan tas upp till prövning färdiga för avgörande.

78. För det andra har visserligen klagandenas talan i första instans inte behandlats i materiellt hänseende, och parterna har ännu inte fått tillfälle att yttra sig om alla argument i detta avseende; därmed är tvisterna i det avseendet ännu inte färdiga för avgörande, eftersom det är omöjligt att i sakens nuvarande stadium ta ställning till anspråken i de omtvistade skrivelserna. Emellertid visar det sig vid en prövning av de omtvistade skrivelserna att det ändå inte är möjligt att pröva deras lagenlighet eftersom de inte uppfyller kravet på tillräcklig motivering enligt artikel 296.2 FEUF. Därför måste de i vilket fall ogiltigförklaras, redan innan man kommer till en materiell prövning av innehållets lagenlighet.⁴⁶

79. Slutligen är det för det tredje och avslutningsvis nödvändigt att gå in på klagandenas argumentation om att det aktuella förfarandet blottlägger en lucka i unionens rättsskydd.

1. *Upptagande till prövning av talan i första instans*

a) De omtvistade skrivelsernas rättsverkningar

80. Av den nyss genomförda prövningen av överklagandena framgår det att de omtvistade skrivelserna genom den rättsligt bindande fastställelsen av Republiken Slovakien och Rumäniens förpliktelser och särskilt genom fastställelsen av en betalningsfrist som endast framgår av nämnda skrivelser också får rättsverkningar, och dessutom får det oberoende av huruvida bestämmelserna om egna medel är tillämpliga.⁴⁷ Därmed kan det konstateras att dessa skrivelser utgör beslut som utfärdats av ett unionsorgan som kan vara föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF, utan att det behöver klargöras huruvida de begärda beloppen utgör egna medel och huruvida eller i vilken utsträckning bestämmelserna om unionens egna medel är direkt eller analogt tillämpliga.

⁴⁶ I övrigt har Republiken Slovakien, även om den i sina överklagandeskrifter enbart har yrkat att domstolen själv ska slå fast att talan i första instans kan tas upp till prövning och återförvisa målen till tribunalen för ett avgörande i sak, inte heller angett grunderna i den mening som avses i artikel 170.2 i domstolens rättegångsregler till att tvisten inte är klar för avgörande vad beträffar den bristande motiveringen i de omtvistade skrivelserna.

⁴⁷ Se ovan punkterna 50–56.

81. I övrigt har parterna med avseende på frågan om de omtvistade skrivelsernas innehåll och särskilt om bedömningen av betalningsfristen som fastställs i skrivelserna, först tagit ställning under den inledande skriftväxlingen och därefter inom ramen för den muntliga förhandlingen inför domstolen.⁴⁸ Därmed har parternas rättigheter att bli hörda inför domstolen uppfyllts tillräckligt, och domstolen kan stödja sitt beslut på denna punkt.

82. Och slutligen framfördes inga nya argument under förfarandet inför domstolen, vilka skulle kunna väcka tvivel om de omtvistade skrivelsernas rättsverkningar och därmed huruvida de kan vara föremål för överklagande. Kommissionen har nöjt sig med att upprepa att den inte har befogenhet att driva in de begärda beloppen.

83. Om det yttrande som kommissionen lämnade vid den muntliga förhandlingen, enligt vilket det på grundval av de omtvistade skrivelserna ännu inte är möjligt att avgöra saken med avseende på de tvistiga anspråken, eftersom detta skulle kräva ytterligare diskussioner mellan parterna, ska förstås på så sätt att kommissionen klassificerar de omtvistade skrivelserna som mellanliggande åtgärder och att de därför inte kan vara föremål för överklagande, så kan det konstateras att en sådan argumentation inte kan vinna framgång.

84. Det stämmer visserligen att mellanliggande åtgärder som förbereder ett slutgiltigt beslut och syftar till att uttrycka en preliminär uppfattning från det agerande organet, i princip inte kan vara föremål för en talan om ogiltigförklaring.⁴⁹ I förevarande fall finns det emellertid ingen grund för att de omtvistade skrivelserna skulle vara uttryck för kommissionens preliminära uppfattning, särskilt eftersom de slutgiltigt fastställer storleken på de begärda beloppen och tidsfristen för betalning. Dessutom framgår det inte att skrivelserna skulle vara upprättade inom ramen för ett förfarande som skulle avslutas med att kommissionen utfärdar nya, slutgiltiga beslut.

b) Argumentet att den omtvistade skrivelsen i mål T-678/14 är en bekräftande rättsakt

85. Med avseende på den kronologiskt första av de omtvistade skrivelserna till Republiken Slovakien av den 15 juli 2014⁵⁰ gjorde kommissionen i sin invändning om hinder för upptagande till prövning i mål T-678/14 gällande att det endast är fråga om en bekräftande rättsakt. Denna skrivelse är nämligen endast en efterföljande skrivelse till en första skrivelse⁵¹ som skickades den 18 mars 2014, på vilken de slovakiska myndigheterna svarade genom skrivelse av den 16 maj 2014⁵².

86. Denna invändning kan dock inte innebära att skrivelsen av den 15 juli 2014 inte kan överklagas.

87. Det stämmer visserligen att en rent bekräftande rättsakt inte kan överklagas genom en talan om ogiltigförklaring. En rättsakt bekräftar emellertid endast en redan befintlig rättsakt om den inte innehåller någonting nytt i jämförelse med den befintliga rättsakten.⁵³

48 Se i detta avseende punkt 53 ovan.

49 Se dom av den 13 oktober 2011, Deutsche Post och Tyskland/kommissionen (C-463/10 P och C-475/10 P, EU:C:2011:656, punkterna 50–54 och där angiven rättspraxis).

50 Nr BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197, bilaga nr 2 till överklagandet i mål C-593/15 P.

51 Nr BUDG/B/3/MV D(2014) 777983, bilaga nr 20 till överklagandet i mål T-678/14.

52 Nr 1400100/1/230330/2014, bilaga nr 21 till överklagandet i mål T-678/14.

53 Dom av den 3 april 2014, kommissionen/Nederländerna och ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

88. Detta är inte fallet med skrivelsen av den 15 juli 2014 i jämförelse med skrivelsen av den 18 mars 2014. Som Republiken Slovakien i sitt yttrande till kommissionens invändning om hinder för upptagande till prövning i mål T-678/14 korrekt anför, fastställer skrivelsen av den 15 juli 2014 en annan betalningsfrist än skrivelsen av den 18 mars 2014.⁵⁴ Och som redan visats ovan är just fastställelsen av en oberoende betalningsfrist som endast grundas på de omtvistade skrivelserna ett väsentligt element som utgör dessa skrivelser rättsverkningar.⁵⁵ Därför är skrivelsen av den 15 juli 2014 inte en rättsakt som bekräftar skrivelsen av den 18 mars 2014.

c) *Slutsats i denna del*

89. I slutändan kan alla tre omtvistade skrivelser vara föremål för talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF. Talan i alla tre mål i första instans kan således tas upp till prövning.

2. *Materiell prövning av talan i första instans*

a) *De omtvistade skrivelsernas motivering*

90. Både inom ramen för förfarandet i första instans och inom ramen för överklagandet fördes omfattande diskussioner om frågan huruvida de omtvistade skrivelserna kan få rättsverkningar trots kommissionens (bristande) befogenhet att utfärda beslut om indrivning av fordringarna som görs gällande.

91. I själva de omtvistade skrivelserna har kommissionen nämligen inte angett någon rättslig grund som ger kommissionen befogenhet att utfärda beslut om att kräva medlemsstaterna på betalning av de berörda beloppen. I detta sammanhang är det viktigt att avgränsa *grunden för befogenheten* att utfärda bindande beslut om indrivning av beloppen från *grunden för förpliktelsen* som åligger de berörda medlemsstaterna att ställa dessa belopp till kommissionens förfogande. Den sistnämnda grunden har kommissionen otvivelaktigt omnämnt i de omtvistade skrivelserna, då den angav att skyldigheten som åligger Republiken Slovakien och Rumänien att ersätta förlusterna som uppkommit i unionens budget på grund av fel som begåtts av deras myndigheter följer av principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, samt för att säkerställa att systemet för unionens egna medel fungerar korrekt.

92. Att angivelsen av en grund för befogenhet att utfärda beslut om indrivning av de begärda beloppen däremot saknas kan utifrån perspektivet som kommissionen antar i sin argumentation vid en första anblick framstå som motiverat. Kommissionen företräder nämligen uppfattningen att de omtvistade skrivelserna i brist på kompetens att utfärda bindande beslut ändå inte kan få några rättsverkningar. Det har dock redan visat sig att detta synsätt är felaktigt, eftersom de omtvistade skrivelserna på grund av deras innehåll otvivelaktigt får rättsverkningar.

93. Huruvida detta var det ursprungliga syftet eller huruvida framför allt formuleringen av tidsfristen för betalning i de omtvistade skrivelserna är hänförliga till ett fel i bearbetningen – vilket kommissionen bedyrade vid den muntliga förhandlingen – kan i detta sammanhang lämnas utan beaktande. Visserligen ska avsikten hos den som utfärdat rättsakten beaktas vid bedömningen av rättsverkningarna av akter som unionsorganen antar.⁵⁶ Emellertid måste en sådan avsikt följa av själva den berörda åtgärden och kan inte klargöras först i ett efterföljande domstolsförfarande. I förevarande fall framgår det emellertid inte direkt av de omtvistade skrivelserna att det här skulle vara fråga om

⁵⁴ Eftersom båda skrivelserna fastställer betalningsfristen till den första arbetsdagen efter den nittonde dagen i den andra månad som följer efter deras avsändande, fastställer de båda en ny frist.

⁵⁵ Se ovan punkterna 50–56.

⁵⁶ Dom av den 7 juli 2005, Le Pen/parlamentet (C-208/03 P, EU:C:2005:429, punkt 46).

uppmaningar att yttra sig som saknar rättslig verkan. Tvärtom får skrivelserna rättsverkningar inte minst genom fastställelsen av en bindande betalningsfrist. Därmed är det fråga om beslut i vilka kommissionen hade varit tvungen att ange den rättsliga grunden som ger den behörighet att med bindande verkan kräva in de berörda beloppen.

94. Det enda tillfället underlåtenheten att hänvisa till en rättslig grund inte kan anses utgöra ett väsentligt fel, är om den rättsliga grunden för en rättsakt tydligt framgår med hjälp av andra delar i akten och kan utredas utan svårighet. En sådan uttrycklig hänvisning är emellertid nödvändig om de berörda och domstolen skulle lämnas i ovisshet om exakt vilken rättslig grund som åberopas utan hänvisningen.⁵⁷ Just det är fallet i förevarande fall: Som den intensiva diskussionen mellan parterna med avseende på kommissionens befogenhet att utfärda beslut om indrivning av de begärda beloppen belyser, framgår det nämligen inte särskilt tydligt av någon del i de omtvistade skrivelserna vilka rättsliga grunder kommissionen åberopar till stöd för sin befogenhet att kräva parterna på betalning av nämnda belopp genom ett bindande beslut.

95. Om den avslutande fastställelsen av en betalningsskyldighet och angivelsen av en bindande betalningsfrist i de omtvistade skrivelserna verkligen skulle vara hänförliga till ett fel från kommissionens sida, då denna egentligen bara ville skicka ett icke-bindande yttrande, betyder det också att den otillräckliga motiveringen av de omtvistade skrivelserna också bidragit till detta fel. Motiveringsplikten enligt artikel 296.2 FEUF syftar nämligen också till att öka förvaltningens självkontroll och därmed till att förmå det agerande organet att noggrant pröva förutsättningarna för att vidta en viss åtgärd.⁵⁸ Om kommissionen hade uppfyllt denna skyldighet på ett tillräckligt sätt skulle den alltså redan när den författade de omtvistade skrivelserna ha upptäckt att den i skrivelserna *antingen* hade varit tvungen att ange en rättslig grund för att utfärda bindande beslut *eller* ha underlåtit att med bindande verkan fastställa betalningsskyldighet och betalningsfrist.

96. I samklang med föregående överväganden kan det konstateras att de omtvistade skrivelserna är otillräckligt motiverade, vilket gör det omöjligt att pröva deras materiella lagenlighet. Det påbjuder att de ska ogiltigförklaras. Att de omtvistade skrivelserna var otillräckligt motiverade anfördes redan i talan i målen i första instans, och dessutom kan domstolen i vilket fall som helst ex officio konstatera att motiveringen är otillräcklig⁵⁹, såvitt principen om kontradiktoriskt förfarande iakttas⁶⁰. I detta avseende gavs parterna, trots att ingen materiell prövning av talan i målen i första instans skedde, tillfälle att vid den muntliga förhandlingen inför domstolen i tillräcklig utsträckning yttra sig om de omtvistade skrivelsernas motivering. Följaktligen ska de omtvistade skrivelserna ogiltigförklaras på grund av att de är otillräckligt motiverade.

b) De omtvistade skrivelsernas lagenlighet

97. Om domstolen i motsats till uppfattningen som företräds här är av den uppfattningen att de omtvistade skrivelserna är tillräckligt motiverade och därför måste prövas i sak måste domstolen återförvisa målen till tribunalen för avgörande.

⁵⁷ Se dom av den 26 mars 1987, kommissionen/rådet (45/86, EU:C:1987:163, punkt 9), dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 56), och dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 66).

⁵⁸ Se mitt förslag till avgörande i målet Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkterna 29 och 30), och mitt förslag till avgörande i målet LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, punkterna 82 och 83).

⁵⁹ Dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 67), dom av den 2 december 2009, och kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 34).

⁶⁰ Dom av den 2 december 2009, kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 54), dom av den 3 december 2015, Italien/kommissionen (C-280/14 P, EU:C:2015:792, punkt 24).

98. Det är visserligen under vissa förutsättningar möjligt att avgöra en talan i sak fastän förfarandet i första instans varit begränsat till en invändning om hinder för upptagande till prövning i första instans, vilken tribunalen har bifallit. Det kan för det första vara fallet om upphävandet av den angripna domen eller det angripna beslutet nödvändigtvis är förbundet med en viss materiell fråga i den aktuella talan, eller för det andra om prövningen av innehållet i talan om ogiltigförklaring stöds på argument som parterna har haft tillfälle att beröra i anslutning till tribunalens resonemang inom ramen för överklagandet.⁶¹

99. Dessa förutsättningar föreligger dock inte i det aktuella fallet. För det första stöds upphävandet av de angripna besluten uteslutande på tribunalens felaktiga prövning av möjligheten för upptagande till prövning, på så sätt att den inte nödvändigtvis sker i förening med en viss materiell prövning av talan i målen i första instans, vilket särskilt avser bestridande av huruvida anspråken som görs gällande i de omtvistade skrivelserna är välgrundade. Dessutom är upphävandet av de angripna besluten inte heller förenat med ett materiellt avgörande som avser kommissionens befogenhet att utfärda de omtvistade besluten. Det konstateras nämligen endast att tribunalen vid prövningen av deras rättsverkningar inte kunde stödja sig enbart på kommissionens bristande befogenhet och härvidlag inte kunde stödja sig på bestämmelser vars tillämplighet var tvistig. Frågorna om vilka bestämmelser som var relevanta och huruvida kommissionen på grundval av dessa hade befogenhet att utfärda de omtvistade besluten förblir därmed obesvarade.

100. För det andra skulle en materiell prövning av talan i första instans i förevarande förfarande inte vara grundad på argument som parterna har haft tillfälle att dryfta. Varken det skriftliga eller muntliga utbytet har befattat sig tillräckligt med frågorna huruvida bestämmelserna om unionens egna medel är tillämpliga och huruvida anspråken som görs gällande i de omtvistade skrivelserna är välgrundade.

3. Problemet med bristande rättsskydd i situationer som den förevarande

101. Prövningen av överklagandet och talan i målen i första instans åskådliggör problemet som skisserades redan inledningsvis: Visserligen ska de angripna besluten från tribunalen upphävas och talan i målen i första instans tas upp till prövning. Ändå leder detta inte till att medlemsstaterna får den klarhet som de så eftertryckligt kräver i frågan huruvida medlemsstaterna nu i situationer som den förevarande måste ersätta en förlust av egna medel eller inte.

102. Detta beror inte endast på att de omtvistade skrivelserna i sig själva ska ogiltigförklaras då de är otillräckligt motiverade. Detta gör visserligen att bollen på nytt hamnar hos kommissionen som nu teoretiskt har möjligheten att pröva huruvida det finns en rättslig grund som gör det möjligt för den att driva igenom medlemsstaternas skyldighet att ersätta förlusten av egna medel genom att utfärda bindande beslut. Om kommissionen skulle finna en sådan rättslig grund skulle den kunna utfärda de ogiltigförklarade besluten på nytt och denna gång förse dem med en tillräcklig motivering.

103. Med hänsyn till kommissionens argumentation och det faktum att det åtminstone i nuvarande stadium inte verkar finnas någon rättslig grund för kommissionens befogenhet, framstår det dock som troligare att kommissionen även vid en ny prövning når slutsatsen att den inte har befogenhet att utfärda beslut som förpliktar medlemsstaterna att uppfylla betalningsskyldigheter av det slag som förevarande tvist avser. I avsaknad av en allmän grund för befogenhet att utfärda beslut gentemot medlemsstaterna och på grundval av principen om tilldelade befogenheter enligt artiklarna 4 och 5 FEU är kommissionen, om den inte har en särskild befogenhet att utfärda beslut, helt enkelt hänvisad till att inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 FEUF för att få medlemsstaterna att fullgöra sina befintliga unionsrättsliga åtaganden.

⁶¹ Dom av den 17 december 2009, omprövning av domen i mål M/EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punkt 30).

104. Detta är emellertid exakt det problem som de här berörda medlemsstaterna är så angelägna om att få en lösning på: så länge kommissionen inte har inlett ett överträdelseförfarande har medlemsstaterna nämligen inte någon möjlighet att få klarhet i rättsläget med avseende på deras förpliktelser, samtidigt som de måste bära en betydande ränterisk.

105. Som de berörda medlemsstaterna vidare delvis på grundval av tidigare erfarenheter har anfört, är även möjligheten att i förväg ställa medel till kommissionens förfogande med förbehållet att en fordran är välgrundad, inte lämplig för att avhjälpa detta problem. Visserligen gör detta tillvägagångssätt det möjligt att undvika senare räntebetalningar om kommissionens fordringar skulle visa sig vara välgrundade. Dock har medlemsstaterna inte heller efter det att de i förväg har ställt medel till kommissionens förfogande någon möjlighet att själva få till stånd en prövning av fordringarnas riktighet. Kommissionen har å sin sida inte längre något incitament att inleda ett överträdelseförfarande.

106. Visserligen har kommissionen själv under den muntliga förhandlingen antytt att de i en sådan situation på grundval av principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU skulle kunna vara tvungna att inleda ett överträdelseförfarande för att få klarhet i rättsläget. Det finns emellertid inget stöd för denna uppfattning i domstolens rättspraxis som hittills har lämnat det upp till kommissionens skön om de vill inleda eller fortsätta ett överträdelseförfarande.

107. När kommissionen har konfronterats med denna problematik har den anfört att problemet kan lösas genom att medlemsstaterna helt enkelt anmodar återbetalning av medel som ställts till kommissionens förfogande med förbehåll, om kommissionen efter en viss tid inte har inlett ett överträdelseförfarande. Enligt Förbundsrepubliken Tysklands uppgifter skulle ett sådant återtagande emellertid endast kunna ske om kommissionen godkänner det. Om detta skulle ske, skulle kommissionens vägran att ge ett sådant godkännande kunna förstås som en rättsakt som kan vara föremål för ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, vilket skulle kunna leda till ett klagande av anspråket i sak. I motsats till Förbundsrepubliken Tysklands antagande skulle kommissionens beslut att helt enkelt vägra att återbetala belopp som betalats med förbehåll utgöra en rättsakt som kan vara föremål för överklagande enligt artikel 263 FEUF. Det är nämligen svårt att hävda att en sådan vägran saknar konkreta rättsverkningar.⁶²

108. Och slutligen vore det också tänkbart att medlemsstaterna, efter det att de har ställt medel till kommissionens förfogande med förbehåll, genom att väcka talan om skadestånd enligt artikel 268 FEUF får till stånd ett klagande om frågan om kommissionens materiellrättsliga anspråk på dessa medel. Genom att ha ställt medlen till kommissionens förfogande har medlemsstaterna med nödvändighet lidit en likviditetsförlust, som de kan göra gällande inom ramen för en skadeståndstalan. Vidare tycks det vara möjligt att medlemsstaterna kan göra gällande ett anspråk på obehörig vinst, vilket också kan göras gällande med stöd av artikel 268 FEUF och artikel 340.2 FEUF.⁶³ För att få klarhet i om ett sådant skadeståndsanspråk eller ett anspråk på obehörig vinst består måste tribunalen emellertid först pröva huruvida kommissionen hade ett berättigat anspråk på medlen som har ställts till förfogande, respektive huruvida medlemsstaterna var förpliktade att inbetala dessa medel till unionsbudgeten. Därmed skulle skadeståndstalan i dess fastställande funktion kunna hjälpa medlemsstaterna att få ett effektivt rättsskydd för att klargöra sina betalningsförpliktelser gentemot kommissionen.⁶⁴

62 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 1982, Tyskland och Bundesanstalt für Arbeit/kommissionen (44/81, EU:C:1982:197, punkt 6).

63 Se dom av den 16 december 2008, Masdar (UK)/kommissionen (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punkterna 44–50).

64 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 58).

109. Visserligen skulle tribunalen inom ramen för de lösningar som skisserats i de båda sista styckena behöva meddela avgöranden som avser medlemsstaternas skyldigheter, som också kan bli föremål för överträdelseförfarande inför domstolen. Likväl hamnar avgörandena som det skulle ankomma på tribunalen att meddela inom ramen för dessa lösningar inte i konflikt med domstolens exklusiva behörighet att avgöra överträdelseförfaranden.⁶⁵ Så länge inga överträdelseförfaranden inletts med avseende på de aktuella betalningsförpliktelse, har domstolen ingen behörighet som tribunalen kan inkräkta på.

C. Sammanfattning

110. Eftersom både överklagandet och talan i målen i första instans är välgrundade, ska de angripna besluten från tribunalen upphävas och de omtvistade skrivelserna från kommissionen ogiltigförklaras.

VI. Rättegångskostnader

111. Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

112. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i samma regler ska gälla i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

113. Eftersom kommissionen i de förevarande målen är tappande part i båda instanserna, ska den enligt klagandenas yrkanden förpliktas ersätta deras kostnader för förfarandet i båda instanserna.

114. I enlighet med artikel 184.4 i rättegångsreglerna får domstolen besluta att intervenienter i första instans ska bära sina rättegångskostnader när de har deltagit i överklagandet. De medlemsstater som har intervenerat till stöd för klagandena ska således bära sina rättegångskostnader i överklagandet. Detsamma gäller enligt artikel 140.1 jämförd med artikel 184.1 i rättegångsreglerna för dessa medlemsstaters rättegångskostnader i första instans.

115. I förevarande fall ska således Republiken Slovakien och Rumänien, såvitt de båda intervenerat i varandras förfaranden, liksom Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Tjeckien bära sina rättegångskostnader i båda instanserna.

VII. Slutsats

116. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen i de förenade målen C-593/15 P och C-594/15 P meddelar följande dom:

- 1) Tribunalens beslut av den 14 september 2015 i målen Slovakien mot kommissionen (T-678/14, EU:T:2015:661, och T-779/14, EU:T:2015:655) upphävs.
- 2) Besluten i Europeiska kommissionens skrivelser av den 15 juli 2014 (BUDG/B/3/MV D(2014) 2351197) och av den 24 september 2014 (BUDG/B/3/MV D(2014) 3139078) ogiltigförklaras.
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Republiken Slovakiens rättegångskostnader i båda instanserna.

⁶⁵ Se, i detta avseende, dom av den 15 januari 2014, kommissionen/Portugal (C-292/11 P, EU:C:2014:3, punkt 54).

4) Förbundsrepubliken Tyskland och Rumänien ska bära sina rättegångskostnader i båda instanserna.

117. Vidare föreslår jag att domstolen i mål C-599/15 P meddelar följande dom:

- 1) Tribunalens beslut av den 14 september 2015 i målet Rumänien mot kommissionen (T-784/14, EU:T:2015:659) upphävs.
- 2) Beslutet i Europeiska kommissionens skrivelse av den 19 september 2014 (BUDG/B/3/MV D(2014) 3079038) ogiltigförklaras.
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Rumäniens rättegångskostnader i båda instanserna.
- 4) Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Slovakien och Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader i båda instanserna.

Juliane Kokott