



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
NILO JÄÄSKINEN  
prezentate la 21 mai 2015<sup>1</sup>

**Cauza C-439/13 P**

**Elitaliana SpA  
împotriva**

**Eulex Kosovo**

„Redeschiderea procedurii orale — Politica externă și de securitate comună (PESC) — Misiune a Uniunii Europene — Competența instanțelor Uniunii — Bugetul Uniunii — Achiziții publice de servicii — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 — Cerere de ofertă privind susținerea prin asigurarea de elicoptere în favoarea misiunii EULEX în Kosovo — Controlul legalității deciziei de atribuire a unui contract de achiziții publice”

### I – Introducere

1. Prezenta procedură își are originea într-o acțiune în anulare formulată în fața Tribunalului Uniunii Europene de către o întreprindere de drept italian, Elitaliana SpA (denumită în continuare „Elitaliana”), împotriva unei măsuri adoptate în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice<sup>2</sup> de Eulex Kosovo, entitate creată în temeiul Acțiunii comune 2008/124/PESC a Consiliului din 4 februarie 2008 privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo<sup>3</sup>. Prin respingerea ca inadmisibilă a acțiunii formulate de Elitaliana pentru motivul că Eulex Kosovo nu avea calitatea de pârâtă<sup>4</sup>, Tribunalul a statuat în Ordonanța Elitaliana/Eulex Kosovo<sup>5</sup> că nu mai era necesar să se pronunțe asupra chestiunii legate de competența sa de a judeca acțiunile îndreptate împotriva actelor adoptate în temeiul dispozițiilor din Tratatul UE referitoare la PESC.

2. În primele noastre concluzii prezentate cu privire la recursul îndreptat împotriva ordonanței menționate<sup>6</sup>, am concluzionat în sensul respingerii recursului, având în vedere statutul Eulex Kosovo. În acest cadru, nu ne-am pronunțat asupra problematicii competenței Curții.

1 — Limba originală: franceza.

2 — În cadrul atribuirii contractului de achiziții publice intitulat „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Susținere prin asigurarea de elicoptere în favoarea misiunii EULEX în Kosovo (PROC/272/11)”.

3 — JO L 42, p. 92.

4 — În cadrul acțiunii în fața Tribunalului, Eulex Kosovo a ridicat o excepție de inadmisibilitate întemeiată, pe de o parte, pe faptul că Eulex Kosovo nu avea calitatea de pârâtă în cauză și, pe de altă parte, pe necompetența Tribunalului ca urmare a faptului că actele atacate fuseseră adoptate în temeiul dispozițiilor Tratatului UE privitoare la politica externă și de securitate comună (PESC).

5 — T-213/12, EU:T:2013:292, denumită în continuare „ordonanța atacată”.

6 — Pentru detaliile litigiului, facem trimitere la ordonanța atacată, precum și la primele noastre concluzii prezentate în această cauză (C-439/13 P, EU:C:2014:2416).

3. Pentru a putea statua cu privire la prezenta cauză, Curtea a dorit totuși să fie lămurită asupra tuturor aspectelor pertinente și, prin Ordonanța din 10 februarie 2015, a dispus redeschiderea procedurii orale, pentru a permite părților să își exprime punctul de vedere în privința aspectului:

„[...] [d]acă Tribunalul Uniunii Europene și Curtea de Justiție a Uniunii Europene au competența de a judeca această cauză, luând în considerare dispozițiile privind [PESC] cuprinse în titlul V capitolul 2 secțiunea 1 din Tratatul UE, precum și pe cele ale articolului 275 TFUE.”

4. Conform articolului 24 TUE coroborat cu articolul 275 TFUE, Curtea nu este efectiv competentă în ceea ce privește dispozițiile privind PESC, cu excepția controlului în raport cu articolul 40 TUE și cu articolul 275 al doilea paragraf TFUE.

5. Cu toate acestea, dorim să subliniem de la bun început că, întrucât este vorba despre contracte de achiziții publice atribuite în cadrul acțiunii externe a Uniunii Europene, prezenta cauză intră direct în domeniul de aplicare al dispozițiilor bugetare ale dreptului Uniunii. La fel ca Elitaliana, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană, care sunt de acord în general că aparține Curții competența de a judeca prezenta cauză<sup>7</sup>, intenționăm să argumentăm în favoarea competenței Tribunalului și a Curții de a controla legalitatea deciziei de atribuire a unui contract de achiziții publice în raport cu normele aplicabile în materia bugetului Uniunii, atât din perspectiva finanțării măsurilor din domeniul PESC, cât și din perspectiva execuției bugetului Uniunii.

## II – Cadrul juridic

6. Articolul 41 alineatul (1) TUE prevede:

„Cheltuielile administrative care revin instituțiilor în temeiul punerii în aplicare a prezentului capitol sunt acoperite din bugetul Uniunii.”

7. Potrivit articolului 41 alineatul (2) primul paragraf TUE, cheltuielile operaționale determinate de punerea în aplicare a prezentului capitol sunt de asemenea acoperite de bugetul Uniunii, cu excepția cheltuielilor legate de operațiile având implicații militare sau din domeniul apărării, precum și în cazurile în care Consiliul adoptă în unanimitate o altă decizie.

8. Potrivit articolului 310 alineatele (1) și (3) TFUE:

„(1) Toate veniturile și cheltuielile Uniunii trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget.

Bugetul anual al Uniunii este stabilit de Parlamentul European și de Consiliu, în conformitate cu articolul 314.

Veniturile și cheltuielile bugetare trebuie să fie echilibrate.

[...]

(3) Execuția cheltuielilor înscrise în buget necesită adoptarea în prealabil a unui act al Uniunii având forță juridică obligatorie, care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii și execuției cheltuielii corespunzătoare, în conformitate cu regulamentul prevăzut la articolul 322, cu excepția cazurilor prevăzute de respectivul regulament.”

7 — Observăm că, insistând totodată asupra aplicării normelor în cauză *ratione temporis*, numai Eulex Kosovo susține că Curtea nu ar fi competentă decât să examineze actele Consiliului și ale Comisiei, cu excluderea actelor adoptate de Eulex Kosovo. Din aceasta concluzionăm că Eulex Kosovo contestă competența Curții în prezenta cauză.

9. Articolul 317 TFUE are următorul cuprins:

„Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 322, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare.

[...]

În cadrul bugetului, Comisia poate proceda, în limitele și condițiile prevăzute de regulamentul elaborat în temeiul articolului 322, la transferarea de credite dintr-un capitol în altul sau dintr-o subdiviziune în alta.”

10. Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene<sup>8</sup> prevede la articolul 4 alineatul (2) litera (a):

„Veniturile și cheltuielile Comunităților cuprind:

- (a) veniturile și cheltuielile Comunității Europene, inclusiv cheltuielile administrative care decurg pentru instituții din dispozițiile din Tratatul privind Uniunea Europeană referitoare la [PESC] și la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, cât și cheltuielile operaționale generate de punerea în aplicare a dispozițiilor respective, atunci când acestea sunt efectuate de la buget”.

11. Conform articolului 162 alineatul (1) din regulamentul menționat, „dispozițiile părților I și III din Regulamentul financiar nr. 1605/2002 se aplică acțiunilor externe finanțate din buget, cu excepția cazului în care prezentul titlu dispune altfel”.

12. Astfel cum reiese de la articolul 163 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002, „acțiunile menționate în prezentul titlu pot fi puse în aplicare fie în mod centralizat de către Comisie, fie în mod descentralizat de țara terță sau țările terțe beneficiare sau împreună cu organizații internaționale”.

13. Potrivit articolului 166 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002:

„(1) Acțiunile întreprinse au ca rezultat:

- (a) un acord de finanțare încheiat între Comisie, care acționează în numele Comunităților, și țara sau țările terțe beneficiare sau organismele desemnate de acestea, denumite în continuare «beneficiari», sau
- (b) un contract sau un acord de subvenționare cu organisme naționale sau internaționale din sectorul public sau cu persoane fizice sau juridice responsabile cu realizarea acțiunilor.

[...]”

<sup>8</sup> — JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „Regulamentul financiar nr. 1605/2002”.

14. Articolul 167 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002 prevede:

„(1) Dispozițiile articolului 56 și ale părții I titlul V capitolul 1 cu privire la dispozițiile generale referitoare la achiziții sunt aplicabile contractelor reglementate de prezentul titlu, sub rezerva dispozițiilor speciale referitoare la pragurile și modalitățile de adjudecare a contractelor externe stabilite în normele de aplicare. În sensul prezentului capitol, autoritățile contractante sunt:

- (a) Comisia, în numele și în contul unuia sau mai multor beneficiari;
- (b) beneficiarul sau beneficiarii;
- (c) un organism național sau internațional din sectorul public sau persoane fizice sau juridice care au semnat cu Comisia un acord de finanțare sau un acord de subvenționare pentru aplicarea unei acțiuni externe.

[...]”

### III – Procedura în fața Curții

15. Ca răspuns la invitația adresată părților de către Curte în Ordonanța de redeschidere a procedurii orale din 10 februarie 2015, Elitaliana, Eulex Kosovo, Consiliul, precum și Comisia și-au prezentat observațiile scrise. Eulex Kosovo, Consiliul și Comisia au fost ascultate în ședința care s-a desfășurat la 25 martie 2015.

### IV – Cu privire la acțiunile Uniunii în cadrul acțiunii externe și la limitele competenței Curții în domeniul PESC

#### A – Considerații introductive privind PESC

16. Pe plan istoric, la data semnării Tratatului de la Maastricht, PESC, ca politică comună a Uniunii integrată în cooperarea interguvernamentală, a fost rezultatul unui compromis. Cu toate că PESC a fost concepută ca un sistem distinct, în comparație cu politicile comunitare și cu cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne, ea a fost integrată din punct de vedere formal, organic și material într-o structură unică, Uniunea<sup>9</sup>. Astfel, de la data concepției, PESC a fost guvernată de un cadru instituțional unic<sup>10</sup>, comun celor trei piloni.

17. Este cert că acțiunea externă a Uniunii înglobează mai multe materii, precum securitatea și apărarea, politica comercială, asistența pentru dezvoltare, cooperarea cu țările terțe, ajutorul umanitar, acordurile internaționale, relațiile cu organizațiile internaționale și aplicarea clauzei de solidaritate în sensul articolului 222 TFUE<sup>11</sup>.

9 — Cu privire la disputa dintre interpretarea unitară și cea separatistă a PESC, a se vedea Everling, „Reflections on the structure of the European Union”, în 29 CMLR, 1992, p. 1053-1077. Cu privire la interpretarea holistică de către Curte a dispozițiilor „necomunitare” înainte de Lisabona, a se vedea Hotărârea Segi și alții/Consiliul (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — A se vedea articolul C alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea Tratatului de la Maastricht (JO 1992, C 191, p. 1).

11 — Cu privire la competența Uniunii și a statelor membre care dispun de o capacitate unică, a se vedea „Concluziile Consiliului privind abordarea globală a UE” din 12 mai 2014, punctul 1 (disponibile la adresa de internet: [http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCKqFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffi%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usq=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ\\_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU](http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCKqFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffi%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usq=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU)).

18. Pe plan structural, PESK cuprinde în cadrul său în special politica de securitate și apărare comună (PSAC), aceasta din urmă dobândind o autonomie consolidată prin Tratatul de la Lisabona, în special prin articolele 42 TUE și 43 TUE. Potrivit articolului 42 alineatul (1) TUE, PESK asigură Uniunii o capacitate operațională bazată pe mijloace civile și militare. Uniunea poate recurge la acestea în cadrul misiunilor în afara Uniunii pentru a asigura menținerea păcii, prevenirea conflictelor și întărirea securității internaționale. Tipurile de misiuni sunt stabilite la articolul 43 TUE.

19. Astfel, PESK implică o combinație strânsă și complexă între aspectele civile și militare. Prezenta cauză ilustrează totuși măsura în care acțiunea externă a Uniunii este fragmentată, lipsită de transparență și face dificilă stabilirea răspunderii juridice a diferiților actori ai acesteia.

20. În ceea ce privește modalitățile de instaurare a prezenței sale în temeiul acțiunii externe, este cert că Uniunea desfășoară un număr important de acțiuni și de misiuni în lume<sup>12</sup>, misiunile civile fiind considerate un element cheie al PSAC<sup>13</sup>. Principalul instrument juridic care permite stabilirea operațiunilor Uniunii constă într-o decizie a Consiliului adoptată în temeiul articolului 43 TUE coroborat cu articolul 28 TUE<sup>14</sup>. Este vorba despre un act al Uniunii, iar nu despre o simplă decizie adoptată împreună de statele membre<sup>15</sup>.

21. În ceea ce privește relațiile cu țara de primire, Uniunea încheie în mod normal acorduri cu statele de primire (gazde) în temeiul articolului 37 TUE (ex-articolul 24 TUE) și al articolului 218 TFUE, care stabilește competența sa de a încheia acorduri cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale pentru a pune în aplicare PESK. Se întâmplă și ca părțile interesate să realizeze o extindere a acordurilor deja instituite. Aceasta a fost situația unei echipe de planificare a Uniunii Europene în Kosovo, entitate constituită în temeiul acțiunii comune a Consiliului<sup>16</sup>, care a precedat și a pregătit înființarea Eulex Kosovo<sup>17</sup>.

22. În special, statutul operațiunilor PSAC intră în domeniul de aplicare al acordurilor<sup>18</sup> care reglementează statutul și activitățile operațiunilor în statul gazdă, inclusiv detaliile privind exercitarea jurisdicției penale, privilegiile și imunitățile operațiunii și ale personalului acesteia și soluționarea conflictelor<sup>19</sup>. În conformitate cu un acord interinstituțional din 2003<sup>20</sup>, personalul militar sau civil al misiunilor Uniunii beneficiază de imunitate de jurisdicție totală. Din observațiile scrise ale Eulex

12 — A se vedea adresa de internet

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM\\_BRI\(2014\)130712\\_REV2\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf)

13 — Documentul 16927/09 al Consiliului, intitulat „2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions” (disponibil la adresa de internet:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927%202009%20EXT%201>).

14 — În conformitate cu regulile de vot în sensul articolului 31 TUE.

15 — A se vedea Naert, F., „The Application of Human Rights and International Humanitarian Law”, în *Drafting EU Missions’ Mandated and Rules of Engagement*, Institutul de Drept Internațional din KU Leuven, documentul de lucru nr. 151, octombrie 2011.

16 — Acțiunea comună 2006/304/PESC din 10 aprilie 2006 privind instituirea unei echipe de planificare a UE (EPUE Kosovo) în ceea ce privește operațiunea de gestionare a crizei pe care UE ar putea să o conducă în Kosovo în domeniul statului de drept și, eventual, în alte domenii (JO L 112, p. 19, Ediție specială, 18/vol. 5, p. 24).

17 — Astfel, șeful misiunii interimare de administrare a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo (MINUK) a extins aplicarea Regulamentului MINUK 2000/47 (UNMIK/Reg/2000/47, accesibil pe site-ul internet [www.unmikonline.org](http://www.unmikonline.org)), care definește statutul, privilegiile și imunitățile Forței Organizației Tratatului Atlanticului de Nord pentru Kosovo (KFOR) și MINUK pe teritoriul Kosovo, la EPUE Kosovo prin intermediul unei decizii de executare, ca urmare a cererii Înalțului Reprezentant pentru PESK. Decizia de executare 2006/18, potrivit surselor citate de Sari, A., „Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP”, EJIL 2008, vol. 19, nr. 1, p. 74. A se vedea și articolele 4 și 5 din Acțiunea comună 2006/304.

18 — Acorduri intitulate SOFA („Statut of Forces Agreements”, statutul forțelor în străinătate) pentru operațiunile militare și SOMA („Statut of Mission Agreement”, statutul acordului privind misiunea) pentru operațiunile civile, a se vedea Sari, A., *op.cit.*

19 — A se vedea modelul de acord între Uniunea Europeană și un stat gazdă privind statutul forțelor aflate sub conducerea Uniunii Europene, documentul 8720/05 al Consiliului (disponibil la adresa de internet <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720-2005-INIT/fr/pdf>).

20 — Acordul dintre statele membre ale Uniunii Europene privind statutul personalului militar și civil detașat în cadrul instituțiilor Uniunii Europene, al comandamentelor și forțelor care pot fi puse la dispoziția Uniunii Europene în cadrul pregătirii și îndeplinirii misiunilor menționate la articolul 17 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, inclusiv cu ocazia exercițiilor, și al personalului militar și civil al statelor membre pus la dispoziția Uniunii Europene pentru a acționa în acest cadru (SOFA UE) (JO 2003, C 321, p. 6).

Kosovo rezultă și că șeful misiunii, precum și integralitatea misiunii Eulex beneficiază de statutul diplomatic și de privilegiile care decurg din dreptul internațional<sup>21</sup>. Trebuie totuși să se observe că aplicarea Convenției de la Viena cu privire la relațiile diplomatice pentru întregul personal a făcut deja obiectul unor critici la nivel instituțional<sup>22</sup>.

23. În plus, având în vedere un argument invocat în ședință de reprezentantul Eulex Kosovo și care se referea la imunitatea acestei entități, arătăm că imunitatea care rezultă din legislația kosovară se aplică în raport cu organele și cu instanțele din Kosovo și nu poate, în orice caz, să împiedice controlul legalității măsurilor care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, sub rezerva competenței Curții în materie<sup>23</sup>.

#### B – Cu privire la competența Curții în lumina Tratatului de la Lisabona

24. Este cert că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, PESC face în continuare obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale conform articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Astfel, anumite acte adoptate în cadrul PESC nu intră încă sub incidența controlului jurisdicțional al Curții. Este vorba despre o situație inerentă structurării competențelor Curții prevăzute de tratate<sup>24</sup>.

25. Cu toate acestea, trebuie subliniat că Tratatul de la Lisabona a extins într-o anumită măsură aria de competență a Curții în domeniul PESC<sup>25</sup>.

26. În primul rând, Curții i s-a acordat în mod explicit competență în privința unor acte din domeniul PESC, ceea ce a pus capăt abordării care prevala anterior în sensul excluderii controlului jurisdicțional în acest domeniu. Astfel, articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE prevede că, în ceea ce privește dispozițiile tratatelor care reglementează PESC, Curtea nu este competentă decât pentru a controla respectarea articolului 40 TUE, precum și legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf TFUE. Potrivit acestei ultime dispoziții, Curtea este competentă în special să se

21 — În această privință, Eulex Kosovo face trimitere la Legea Republicii Kosovo nr. 03/L-033 din 20 februarie 2008 privind imunitățile și privilegiile (disponibilă la adresa de internet [http://www.mfa-ks.net/repository.docs/2008\\_03-L033\\_en1.pdf](http://www.mfa-ks.net/repository.docs/2008_03-L033_en1.pdf)), precum și la Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice din 18 aprilie 1961, la Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare din 24 aprilie 1963, la Convenția asupra privilegiilor și imunităților Națiunilor Unite din 13 februarie 1946 și la Convenția cu privire la privilegiile și imunitățile instituțiilor specializate ale Organizației Națiunilor Unite din 21 noiembrie 1947.

22 — Documentul 15711/02 al Consiliului, intitulat „Generic Status of Force Agreement for Police Mission – Immunities and privileges for EU Mission personnel” (disponibil la adresa de internet <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711%202002%20INIT>).

23 — Trebuie totuși să se observe că imunitatea jurisdicțională conferită misiunilor PESC și personalului acestora poate avea consecințe asupra protecției drepturilor fundamentale în statul gazdă în lumina articolului 6 TUE. Pe planul drepturilor omului, cu privire la necompetența Curții Europene a Drepturilor Omului de a judeca încălcările articolelor 2 și 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, imputabile Organizației Națiunilor Unite pe teritoriul Kosovo, a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Behrami și Behrami împotriva Franței, nr. 71412/01, și Hotărârea Saramati împotriva Franței, a Germaniei și a Norvegiei, nr. 78166/01. Acest subiect are legătură cu dezbaterile actuale privind efectele extraterritoriale ale Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; a se vedea, Moreno-Lax, V., „The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights”, în *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Hart, 2014, p. 1657-1683. Cu privire la răspunderea unui stat atunci când exercită „controlul efectiv” pe un teritoriu în afara teritoriului național, a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Loizidou împotriva Turciei, nr. 15318/89, și interpretarea strictă a acesteia care rezultă din Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Bankovic împotriva Belgiei, nr. 52207/99. Problematika protecției jurisdicționale nu are, cu toate acestea, incidență directă asupra întrebării adresate de Curte în prezenta cauză.

24 — Avizul 2/13, EU:C:2014:2454, punctele 252 și 253.

25 — A se vedea Hillion, Ch., „A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, în *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford, 2014, p. 47-73.

pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, referitoare la controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul UE<sup>26</sup>.

27. În al doilea rând, articolul 40 TUE poate fi interpretat în sensul că, în mod explicit, conferă Curții misiunea de a garanta delimitarea între PESC, pe de o parte, și politicile și procedurile care intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE, pe de altă parte, atunci când prevede că punerea în aplicare a PESC nu aduce atingere aplicării articolelor 3 TFUE-6 TFUE. Noutatea acestei dispoziții în raport cu fostul articol 47 TUE (astfel cum era redactat anterior Tratatului de la Lisabona) constă în faptul că „obligația de a nu aduce atingere” operează în ambele sensuri, întrucât urmărește atât să „protejeze” politicile Uniunii de o eventuală suprapunere cu mecanismele cooperării interguvernamentale, cât și să „protejeze” PESC împotriva unor eventuale efecte similare ale politicilor Uniunii<sup>27</sup>.

28. În al treilea rând, trebuie subliniată importanța principiilor constituționale care se impun instituțiilor Uniunii atunci când acționează în domeniul acțiunii externe și a căror respectare revine în sarcina Curții să o controleze<sup>28</sup>. Împreună cu principiul cooperării loiale prevăzut în prezent la articolul 4 alineatul (3) TUE, respectarea principiilor respective este necesară în scopul realizării obiectivelor Uniunii care includ în special PESC. Amintim în această privință că, potrivit articolului 21 alineatul (3) TUE, Uniunea respectă principiile care au stat la baza creării acesteia [prevăzute la alineatele (1) și (2) ale aceluiași articol] în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe.

29. În sfârșit, înainte chiar de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea fusese confruntată deja cu problematica delimitării politicilor Uniunii, în special în cadrul dezbaterii privind așa-numitele produse „cu dublă utilizare”<sup>29</sup> din cauza Werner, în care a subliniat că „o măsură care are ca efect împiedicarea sau restrângerea exportului anumitor produse [...] nu poate fi exceptată din domeniul politicii comerciale comune pentru motivul că vizează îndeplinirea obiectivelor de politică externă și de securitate comună”<sup>30</sup>. În schimb, în ceea ce privește o măsură care vizează combaterea proliferării armelor ușoare, Curtea a precizat că, în raport cu articolul 47 UE, Uniunea nu putea să recurgă la un temei juridic din domeniul PESC pentru a adopta dispoziții care intră de asemenea în sfera unei competențe atribuite prin Tratatul CE Comunității<sup>31</sup>.

30. În consecință, Curtea rămâne gardianul fundamental al delimitării competențelor. Acestea sunt constatările în raport cu care trebuie să se examineze dacă actele adoptate de o misiune a Uniunii în cadrul execuției bugetului Uniunii sunt de competența Curții.

26 — Aceasta a condus, pe de o parte, la o jurisprudență deosebit de bogată a instanțelor Uniunii (a se vedea Hotărârea Comisia și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, Hotărârea Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, Hotărârea Bank Mellî Iran/Consiliul, T-35/10 și T-7/11, EU:T:2013:397, precum și Hotărârea Hassan/Consiliul, T-572/11, EU:T:2014:682) și, pe de altă parte, la modificări ale Regulamentului de procedură al Tribunalului Uniunii Europene (a se vedea Proiectul de regulament de procedură al Tribunalului, accesibil pe site-ul internet <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/doc-fr-0000.pdf>).

27 — A se vedea, Griller, S., „The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, în *The Court of Justice and the construction of Europe* (Curtea de Justiție și construcția Europei), 2013, p. 675-692.

28 — În acest sens, a se vedea Hotărârile Consiliul/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, punctele 28 și 29) și Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 79).

29 — Este vorba despre produse care pot servi atât unor scopuri militare, cât și unor scopuri civile.

30 — Hotărârea Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punctul 10). Această interpretare a determinat legiuitorul să înlocuiască cadrul juridic întemeiat inițial pe o acțiune comună a PESC, precum și pe un regulament adoptat în temeiul politicii comerciale comune printr-un regulament întemeiat exclusiv pe politica comercială: a se vedea Regulamentul (CE) nr. 1334/2000 al Consiliului din 22 iunie 2000 de instituire a unui regim comunitar pentru controlul exporturilor de produse și tehnologii cu dublă utilizare (JO L 159, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 12, p. 76).

31 — Hotărârea Comisia/Consiliul (C-91/05, EU:C:2008:288, punctul 77). Cu titlu suplimentar, pentru o analiză care pledează în favoarea unui *judicial restraint* în cadrul PESC, a se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-120/94, EU:C:1995:109, punctul 54).

## V – Bugetul Uniunii și controlul acestuia în contextul acțiunii externe

### A – *Expunere succintă privind statutul Eulex Kosovo*

31. Astfel cum s-a amintit în mod întemeiat în concluziile citate anterior ale Consiliului<sup>32</sup>, „trebuie să se asigure o coerență cât mai mare între acțiunile desfășurate de Uniune și acțiunile statelor membre în vederea sprijinirii țărilor și organizațiilor regionale partenere [...] pentru ca acestea să își poată spori propria capacitate de a preîntâmpina sau de a gestiona crizele”.

32. După cum rezultă din articolul 2 din Acțiunea comună 2008/124, Eulex Kosovo sprijină instituțiile din Kosovo, autoritățile judiciare și organismele de aplicare a legii în progresul lor către durabilitate și responsabilitate, astfel încât acestea să adere la standardele recunoscute la nivel internațional și la cele mai bune practici europene.

33. Avându-și originea în Rezoluția 1244 a Organizației Națiunilor Unite<sup>33</sup>, misiunea Eulex Kosovo este cea mai mare misiune civilă desfășurată vreodată în cadrul PSAC. Personalul misiunii se compune în principal din judecători, procurori, polițiști și agenți vamali și numără 800 de membri internaționali și 800 de membri naționali. Bugetul acestei misiuni se ridică la 90 de milioane de euro pe an și este alimentat prin contribuții ale majorității statelor membre ale Uniunii, precum și ale Canadei, ale Regatului Norvegiei, ale Confederației Elvețiene, ale Republicii Turcia și ale Statelor Unite ale Americii<sup>34</sup>.

34. Reiese din dosar că Eulex Kosovo are un statut de operațiune de gestionare a crizei aflată sub răspunderea Consiliului, care a instituit-o și care exercită un control politic și o direcție strategică<sup>35</sup>. Voința legiuitorului de a considera misiunile ca simple „operațiuni” ar rezulta efectiv din dispozițiile Acțiunii comune 2008/124<sup>36</sup>.

35. Cu toate acestea, trebuie să se sublinieze că legiuitorul a modificat în mai multe rânduri Acțiunea comună 2008/124<sup>37</sup>, în special prin Decizia 2014/349 (denumită în continuare „Acțiunea comună 2008/124 cu modificările ulterioare”). Potrivit articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124 cu modificările ulterioare, Eulex Kosovo are capacitatea de a achiziționa servicii și bunuri, de a încheia contracte și acorduri administrative, de a angaja personal, de a deține conturi bancare, de a dobândi și

32 — Concluziile Consiliului privind abordarea globală a UE din 12 mai 2014, punctul 11.

33 — La 10 iunie 1999, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 1244, în cadrul căreia Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite „[d]ecide că prezența internațională civilă și prezența internațională de securitate sunt stabilite pentru o perioadă inițială de 12 luni și vor continua apoi atât timp cât Consiliul nu va decide altfel” (alineatul 19) și „[a]utorizează Secretarul General, care acționează cu sprijinul organizațiilor internaționale competente, să stabilească o prezență internațională civilă în Kosovo” (alineatul 10).

34 — Pentru mai multe detalii, a se vedea [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet\\_eulex\\_kosovo\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf)

35 — Eulex Kosovo nu este, așadar, o misiune stabilă în cadrul Organizației Națiunilor Unite, contrar a ceea ce părea să susțină agentul Eulex Kosovo.

36 — A se vedea în special articolul 10 alineatul (2) din Acțiunea comună 2008/124. În plus, șeful misiunii Eulex Kosovo a încheiat un contract cu Comisia și, prin urmare, nu a fost recrutat în temeiul unui concurs potrivit procedurii organelor instituțiilor europene, ci în calitate de consilier independent pentru o durată determinată.

37 — Acțiunea comună 2009/445/PESC a Consiliului din 9 iunie 2009 (JO L 148, p. 33), Decizia 2010/322/PESC a Consiliului din 8 iunie 2010 (JO L 145, p. 13), Decizia 2010/619/PESC a Consiliului din 15 octombrie 2010 (JO L 272, p. 19), Decizia 2011/687/PESC a Consiliului din 14 octombrie 2011 (JO L 270, p. 31), Decizia 2011/752/PESC a Consiliului din 24 noiembrie 2011 (JO L 310, p. 10), Decizia 2012/291/PESC a Consiliului din 5 iunie 2012 (JO L 146, p. 46), Decizia 2013/241/PESC a Consiliului din 27 mai 2013 (JO L 141, p. 47), Decizia 2014/349/PESC a Consiliului din 12 iunie 2014 (JO L 174, p. 42) și Decizia 2014/685/PESC a Consiliului din 29 septembrie 2014 (JO L 284, p. 51).



de a înstrăina active și de a se achita de obligații, *precum și de a fi parte la procedurile juridice*, după cum este necesar pentru punerea în aplicare a prezentei acțiuni comune. Observăm în rest, contrar celor afirmate de Eulex Kosovo în ședință, că modificarea respectivă nu constituia un demers izolat în acest sens, ci a fost efectuată și în privința misiunii PSAC a Uniunii Europene în Niger<sup>38</sup>.

*B – Cu privire la normele bugetare aplicabile PESC ca punct de plecare în vederea stabilirii competenței Curții*

#### 1. Cu privire la finanțarea din bugetul Uniunii

36. Dorim să amintim că, la data semnării Tratatului de la Maastricht, a fost stabilită o distincție între cheltuielile administrative și cele operaționale efectuate în cadrul celui de al doilea pilon, primele fiind întotdeauna acoperite din bugetul comunitar. Pentru acest motiv, susținem că, în realitate, problematica cheltuielilor bugetare nu a constituit niciodată și nici nu constituie o chestiune care ține de PESC. Astfel, deja la acea dată, s-a prevăzut ca o parte a finanțării PESC să fie supusă unor norme bugetare comunitare, inclusiv sistemului de control care se aplică în cazul acestora.

37. În schimb, în ceea ce privește cheltuielile operaționale, Tratatul de la Maastricht prevedea competența Consiliului, care putea să le pună fie în sarcina statelor membre, fie în sarcina bugetului Comunităților. Tratatul de la Amsterdam a afectat cheltuielile operaționale bugetului comunitar, prevăzând totodată două excepții pentru cheltuielile aferente operațiunilor militare sau din domeniul apărării, Consiliul păstrând competența de a adopta în unanimitate o altă decizie în această privință.

38. Tratatul de la Lisabona a reluat regimul specific existent. Astfel, conform articolului 41 alineatul (1) TUE, cheltuielile administrative generate de punerea în aplicare a PESC sunt acoperite din bugetul Uniunii<sup>39</sup>, în timp ce, în temeiul articolului 41 alineatul (2) TUE, cheltuielile operaționale țin de bugetul Uniunii conform principiului stabilit de la data Tratatului de la Amsterdam. Prin urmare, misiunile PSAC, potrivit naturii acestora, sunt finanțate de statele membre, în funcție de rata produsului intern brut (PIB), atunci când este vorba despre finanțarea operațiunilor militare, în timp ce cheltuielile civile și administrative sunt suportate de Uniunea Europeană<sup>40</sup>. În conformitate cu acordul interinstituțional din 2013<sup>41</sup>, cuantumul total al cheltuielilor operaționale ale PESC este înscris integral într-un singur capitol din buget, intitulat „PESC”<sup>42</sup>.

38 — Decizia 2014/482/PESC a Consiliului din 22 iulie 2014 de modificare a Deciziei 2012/392/PESC privind misiunea PSAC a Uniunii Europene în Niger (EUCAP Sahel Niger) (JO L 217, p. 31). Problema efectelor Acțiunii comune 2008/124, cu modificările ulterioare, va trebui comentată în partea finală a prezentelor concluzii; a se vedea punctele 63 și 64.

39 — Tratatul de la Lisabona a introdus de asemenea alte două instrumente de finanțare a operațiunilor militare, pe de o parte, în ceea ce privește măsurile urgente și, pe de altă parte, în ceea ce privește un fond de lansare pentru finanțarea activităților de pregătire [a se vedea articolul 41 alineatul (3) TUE].

40 — Carpentier, M., „La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L'exemple de la PESC”, în *Revue française de finances publiques*, nr. 125, februarie 2014.

41 — Acordul interinstituțional din 2 decembrie 2013 dintre Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară (JO C 373, p. 1).

42 — Observăm cu titlu incident că, din moment ce cheltuielile legate de operațiunile care au implicații militare nu sunt înscrise în bugetul Uniunii, această practică este lipsită de transparentă, în special în raport cu clauza de solidaritate în materie de apărare comună prevăzută la articolul 222 TFUE și la articolul 42 alineatul (7) TUE. Astfel, în temeiul respectivelor articole, Uniunea poate utiliza mijloacele sale militare pentru a furniza ajutor și asistență Organizației Națiunilor Unite (ONU) și Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), fără să fie clar dacă Uniunea își asumă cheltuielile militare aferente acestora.

39. În speță, astfel cum rezultă din articolul 16 din Acțiunea comună 2008/124<sup>43</sup>, toate cheltuielile Eulex Kosovo sunt gestionate în conformitate cu normele și cu procedurile comunitare aplicabile bugetului general al Uniunii<sup>44</sup>.

40. În această privință, este incontestabil că, din moment ce acțiunile PESC țin de liniile bugetare ale Uniunii, gestionarea bugetului și controlul aferent acestuia sunt de competența instituțiilor Uniunii. Conform articolului 310 alineatul (1) TFUE, toate veniturile și cheltuielile Uniunii trebuie înscrise în buget. Bugetul anual al Uniunii este stabilit de Parlamentul European și de Consiliu, în conformitate cu articolul 314 TFUE. Mai mulți actori sunt implicați în execuția bugetului care vizează finanțarea acțiunilor din domeniul PESC, printre care se numără Consiliul, Grupul de consilieri PESC al Consiliului, Parlamentul, Comisia și statele membre.

41. Faptul generator al competenței Curții rezultă, așadar, din angajarea bugetului Uniunii și din adoptarea de decizii care au ca obiect asigurarea execuției acestuia în cadrul funcțiilor exercitate de entitățile înființate potrivit actelor din domeniul PESC. Această constatare nu aduce nicidecum atingere dispozițiilor articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și ale articolului 275 primul paragraf TFUE, care prevăd că, în principiu, Curtea nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind PESC și nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora<sup>45</sup>.

42. Astfel, actele implicând bugetul Uniunii prevăzute la articolul 310 alineatul (3) TFUE și care țin de gestionarea funcționării entităților create în cadrul PESC trebuie să fie distinse de actele care au fost adoptate în temeiul dispozițiilor tratatelor privind PESC, precum Acțiunea comună 2008/124, și totodată de actele adoptate de organismele create în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC și care privesc PESC.

43. Pentru aceste motive, nu suntem de acord cu poziția Comisiei, care susține cu titlu principal, în răspunsul adresat Curții, că, în speță, instanța Uniunii a fost sesizată cu un motiv de nelegalitate întemeiat pe o încălcare a normelor în materia atribuirii contractelor de achiziții publice, care ar fi un „parametru normativ extrinsec PESC”, ceea ce ar permite să se constate că excluderea competenței prevăzută la articolul 275 primul paragraf TFUE nu este aplicabilă, fără să fie necesar să se examineze dacă actul atacat este sau nu este el însuși un act adoptat în temeiul unei dispoziții a PESC.

44. În plus, așa-numita teorie „a centrului de gravitație” sau „a actelor politice”, astfel cum aceasta este susținută de reprezentantul Eulex Kosovo și care ar trebui să conducă fie la excluderea de principiu a competenței Curții, fie la admiterea aceleiași competențe, însoțită de o obligație de neexercitare, nu este aplicabilă în dreptul Uniunii. Este suficient să se amintească faptul că respectivul control al legalității actelor dreptului Uniunii rămâne o valoare fundamentală și constantă a ordinii juridice a Uniunii. În această comunitate de drept, nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se

43 — Articolul 16 din acțiunea comună are următorul cuprins:

„(1) Suma de referință destinată acoperirii cheltuielilor pentru o perioadă de șaisprezece luni, începând de la data aprobării OPLAN, este de 205 000 000 [de] euro.

(2) Toate cheltuielile sunt gestionate în conformitate cu normele și procedurile Comunității aplicabile bugetului general al UE, cu excepția faptului ca nicio prefinanțare să nu rămână în proprietatea Comunității.

(3) Sub rezerva aprobării din partea Comisiei, șeful misiunii poate încheia acorduri de natură tehnică privind furnizarea de echipamente, servicii și spații pentru EULEX KOSOVO cu statele membre UE, cu statele terțe participante și cu alți actori internaționali care își desfășoară activitatea în Kosovo.[...]

(4) Șeful misiunii prezintă rapoarte Comisiei și este supravegheat de către aceasta în activitățile întreprinse în cadrul contractului său.

(5) Regimul financiar respectă cerințele operaționale ale EULEX KOSOVO, inclusiv compatibilitatea echipamentelor și interoperabilitatea echipelor sale, și este corelat cu efectivul de personal detașat în cadrul birourilor regionale.

[...]”

44 — Trebuie să se observe că Acțiunea comună 2008/124 a făcut obiectul mai multor modificări prin care se urmărește adaptarea și majorarea sumei de referință financiară pentru misiunea Eulex Kosovo. A se vedea în această privință modificările introduse prin Acțiunea comună 2009/445, precum și prin Decizia 2010/322.

45 — În ceea ce privește contenciosul clasic privind alegerea temeiului juridic, a se vedea Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025).

sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu cartă constituțională fundamentală, reprezentată de tratat. Tratatul a instituit astfel un sistem complet de căi de atac și de proceduri menite să încredințeze Curții de Justiție controlul legalității actelor adoptate de instituții<sup>46</sup>. „Dreptul la o instanță este inerent statului de drept”, este un „corolar” al acestuia, „o cucerire și un instrument”<sup>47</sup>.

45. În plus, în raport cu jurisprudența citată anterior, în special Hotărârea Werner (C-112/91, EU:C:1993:27), bugetul Uniunii, întrucât servește la finanțarea măsurilor PESC, nu poate să fie scos de sub incidența normelor bugetare aplicabile politicilor și procedurilor din dreptul Uniunii.

46. Pentru a delimita competența Curții, trebuie, cu toate acestea, să se analizeze normele aplicabile din perspectiva execuției bugetului Uniunii, în special în domeniul achizițiilor publice care pot fi organizate în contextul acțiunii externe.

## 2. Cu privire la execuția cheltuielilor în cadrul PESC

47. Din punct de vedere istoric, trebuie observat de la bun început că execuția bugetului Uniunii în domeniul acțiunii externe a fost supusă unui control care manifesta deficiențe încă de la început. Deja în anul 1996, Curtea de Conturi a relevat un control insuficient, precum și grave nereguli în cadrul unei proceduri privind furnizarea de servicii de susținere logistică<sup>48</sup>. Ulterior, în Avizul nr. 1/97, consacrat PESC, Curtea de Conturi a evidențiat lipsa unor modalități de participare a Comisiei la stabilirea dispozițiilor financiare, juridice și operaționale referitoare la realizarea măsurilor din domeniul PESC care au un impact financiar<sup>49</sup>. Printre recomandările Curții de Conturi care rezultă din Raportul special nr. 13/2001 se numărau în special necesitatea adoptării unor dispoziții clare privind rolul Comisiei în punerea în aplicare a PESC, precum și transparența gestiunii financiare a acțiunilor din domeniul PESC. În Raportul special nr. 11/2014 privind înființarea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE)<sup>50</sup>, Curtea de Conturi a amintit în special o lipsă de integrare a reprezentanților speciali ai Uniunii în SEAE<sup>51</sup>. În sfârșit, observăm că, în anul 2012, Curtea de Conturi a adoptat un raport consacrat special misiunii Eulex Kosovo<sup>52</sup>.

48. În ceea ce privește normele bugetare speciale, articolul 317 TFUE prevede că Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 322 TFUE, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Această dispoziție constituie temeiul juridic al regulamentului financiar, care are ca obiect stabilirea normelor privind întocmirea și execuția bugetului general al Uniunii. Trebuie, așadar, ca respectiva dispoziție să fie interpretată în sensul că este aplicabilă și actelor de gestionare și de execuție a bugetului adoptate de misiunile Uniunii și care țin de acțiunea externă a acesteia.

46 — Hotărârea Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23).

47 — Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Gestoras Pro Amnistia și alții/Consiliul (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

48 — Raportul special nr. 4/96 referitor la conturile unității electorale europene înființate prin acțiunea comună a politicii externe și de securitate comună privind observarea alegerilor palestinieni, însoțit de răspunsurile Comisiei (JO 1997, C 57, p. 1, punctul 32).

49 — Avizul nr. 1/97 nu a fost publicat și este cuprins în anexa 5b a Raportului special nr. 13/2001 al Curții de Conturi privind politica externă și de securitate comună (PESC), însoțit de răspunsurile Consiliului și ale Comisiei (a se vedea punctul 10, nota de subsol 2 din raportul menționat) (JO 2001, C 338, p. 1).

50 — Raportul special nr. 11/2014 (disponibil la adresa internet: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_11/SR14\\_11\\_RO.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_RO.pdf)).

51 — Punctul 35 și urm. din Raportul special nr. 11/2014 al Curții de Conturi.

52 — Raportul special nr. 18/2012 privind asistența acordată de Uniunea Europeană pentru sprijinirea supremației legii în Kosovo (disponibil la adresa de internet: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/eca\\_sr182012\\_/eca\\_sr182012\\_ro.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr182012_/eca_sr182012_ro.pdf)).

49. În speță, din moment ce Elitaliana a primit scrisoarea privind decizia de clasare în litigiu la data de 29 martie 2012<sup>53</sup>, regulamentul financiar aplicabil situației de fapt era cel adoptat conform articolului 279 CE (devenit articolul 322 TFUE), și anume Regulamentul financiar nr. 1605/2002 astfel cum a fost modificat, printre altele, în ceea ce privește SEAE, prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1081/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010<sup>54</sup>. Articolul 4 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002, care enunță principiul unității și exactității bugetare, prevede că *veniturile și cheltuielile Comunităților cuprind, printre altele, cheltuielile din domeniul PESC*. Astfel, Comisia transmite autorității bugetare, în același timp cu proiectul de buget, un document care prezintă, *inter alia*, toate cheltuielile administrative și operaționale legate de acțiunile externe ale Uniunii, inclusiv de sarcinile din cadrul PESC, care sunt finanțate de la bugetul Uniunii<sup>55</sup>.

50. În plus, Regulamentul financiar nr. 1605/2002 prevede că gestiunea bugetului poate fi efectuată fie direct de către departamentele Comisiei, fie indirect, prin delegarea organismelor reglementate de dreptul comunitar sau de dreptul public național<sup>56</sup>. În articolul 54, regulamentul menționat dă posibilitatea Comisiei, atunci când execută bugetul prin gestionarea centralizată indirectă sau prin gestionarea descentralizată<sup>57</sup>, să delege sarcini de execuție bugetară persoanelor care sunt responsabile cu executarea unor acțiuni specifice în temeiul titlului V din TUE, referitor la PESC, identificate în actul de bază în sensul articolului 49 din regulamentul menționat. Articolul 49 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002 enumeră printre actele de bază din domeniul PESC adoptarea acțiunilor comune în sensul articolului 14 TUE<sup>58</sup>. Or, este cert că Acțiunea comună 2008/14, care a creat Eulex Kosovo, a fost adoptată în temeiul articolului 14 TUE.

51. Astfel, în ceea ce privește Eulex Kosovo, conform articolului 8 alineatul (4) din Acțiunea comună 2008/124, șeful misiunii răspunde de execuția bugetului Eulex Kosovo și, în acest scop, încheie un contract cu Comisia. În plus, conform articolului 16 din Acțiunea comună 2008/124, referitor la dispozițiile financiare, șeful misiunii prezintă rapoarte Comisiei și este supravegheat de către aceasta în activitățile întreprinse în cadrul contractului său.

52. Pe de altă parte, observăm că, în luna iunie 2012, Comisia a adoptat comunicarea privind gestiunea financiară a misiunilor PSAC<sup>59</sup>. Aceasta a solicitat Consiliului să confere acestor misiuni personalitate juridică pentru ca ele să răspundă în fața Comisiei pentru gestionarea fondurilor care le sunt încredințate<sup>60</sup>. Deși este vorba despre un document clasificat, se pare că modificările acțiunii comune, în special introducerea articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124 cu modificările ulterioare, răspunde acestei solicitări<sup>61</sup>. În sfârșit, trebuie subliniat și rolul avut de Serviciul Instrumente de Politică Externă (FPI) al Comisiei în gestionarea bugetului Uniunii în domeniul în discuție<sup>62</sup>.

53 — Și anume înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului financiar (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, p. 1), la 26 octombrie 2012, aplicabil începând de la 1 ianuarie 2013.

54 — JO L 311, p. 9.

55 — Articolul 33 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002.

56 — A se vedea considerentul (16) al Regulamentului financiar nr. 1605/2002.

57 — Conform articolului 53a din Regulamentul financiar nr. 1605/2002.

58 — În redactarea rezultată prin Tratatul de la Nisa.

59 — C(2012) 4052/F1 Communication from the Commission Rules for the Financial management of the CFSP Missions.

60 — A se vedea Comunicarea C(2012) 4052/F1, citată anterior. Comunicarea menționată, care nu este accesibilă publicului, este menționată în Raportul special nr. 18/2012 al Curții de Conturi, citat anterior.

61 — Cu titlu suplimentar, arătăm că Regulamentul nr. 966/2012 ia în considerare de asemenea particularitățile PESC.

62 — A se vedea Raportul anual al IPE (disponibil în versiunea engleză la următoarea adresă de internet: [http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi\\_activity\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf)).

### 3. Cu privire la controlul achizițiilor publice în cadrul acțiunii externe

53. Astfel cum reiese din ordonanța atacată, în cadrul misiunii Eulex Kosovo a fost publicat un anunț de participare la o procedură restrânsă privind un proiect intitulat „Susținere prin asigurarea de elicoptere în favoarea misiunii Eulex în Kosovo”, prin care se urmărea încheierea unui contract de servicii. După cum precizează Comisia, actul în litigiu constă, așadar, în comunicarea scrisă din 29 martie 2012 prin care șeful misiunii Eulex Kosovo informa recurenta despre decizia sa de a atribui contractul de achiziții publice în cauză concurentului a cărui ofertă a fost clasată prima, și anume societatea de drept irlandez Starlite, și, în consecință, de a respinge oferta Elitaliana, a cărei ofertă a fost clasată a doua<sup>63</sup>.

54. Este vorba, în consecință, despre atribuirea unui contract de servicii care determină plata unor sume din bugetul Uniunii<sup>64</sup>.

55. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia, decizia în litigiu constituie un act de execuție a bugetului Uniunii care nu poate intra nicidecum sub incidența clauzei de excludere a competenței Curții prevăzute la articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și la articolul 275 primul paragraf TFUE, chiar dacă decizia menționată ar fi fost adoptată de către un organ înființat în temeiul titlului V din Tratatul UE. În plus, Comisia subliniază că șeful misiunii Eulex Kosovo a acționat în speță în cadrul competențelor financiare ale Comisiei și că, prin urmare, actele sale nu țin de PESC. Această abordare este conformă nu numai cu dispozițiile din regulamentul financiar amintite mai sus, indiferent dacă este vorba despre cele aplicabile *ratione temporis* sau despre cele în vigoare în prezent, ci și cu puterile alocate prin tratate Comisiei [articolul 17 alineatul (1) a patra teză TUE], care sunt menționate de asemenea la articolul 9 alineatul (1) din Decizia 2010/427/UE<sup>65</sup>.

56. Ținând seama de natura actului în litigiu, dispozițiile pertinente sunt cele care rezultă din titlul V din Regulamentul financiar nr. 1605/2002 privind achizițiile publice. Articolele 162 și 167 din regulamentul menționat confirmă aplicabilitatea normelor generale privind achizițiile publice în cazul acțiunilor externe finanțate de buget<sup>66</sup>. Or, din aceasta rezultă că respectarea principiilor transparenței și buneii gestiuni financiare implică faptul ca organismele cărora le sunt încredințate sarcini de execuție în numele Comisiei să dispună, printre altele, de proceduri transparente de achiziționare și de controale interne eficiente<sup>67</sup>. Pe de altă parte, Regulamentul financiar nr. 1605/2002 insistă asupra faptului că respectivele contracte semnate cu persoane fizice trebuie să includă principiile generale de achiziționare stabilite în partea I titlul V și în partea II titlul IV din același regulament în ceea ce privește acțiunile externe<sup>68</sup>.

63 — În ședință, agentul Eulex Kosovo a afirmat însă că alegerea între Starlite și Elitaliana reprezenta o alegere politică, ceea ce contrazice observațiile sale scrise.

64 — Observăm că problematica controlului legalității achizițiilor publice în cadrul misiunilor a fost deja supusă judecării Tribunalului în cauza T-511/08, cu privire la Misiunea de Poliție a Uniunii Europene în Afganistan (EUPOL Afganistan), stabilită în temeiul Acțiunii comune 2007/369/PESC a Consiliului din 30 mai 2007 (JO L 139, p. 33). Acțiunea a fost totuși radiată ca urmare a unei desistări (a se vedea Ordonanța președintelui Tribunalului Unity OSG FZE/Consiliul și EUPOL Afganistan, T-511/08, ECLI:EU:T:2010:138).

65 — Decizia Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (JO L 201, p. 30).

66 — Pe de altă parte, observăm că Ghidul practic al procedurilor contractuale în cadrul acțiunilor externe ale Uniunii (PRAG 2014) privește procedurile contractuale care se aplică tuturor contractelor de asistență externă a Uniunii finanțate din bugetul general al Uniunii Europene (Buget) și din Al zecelea Fond european de dezvoltare (FED) (<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=1.&id=241>). Anunțul de participare în litigiu publicat de Eulex Kosovo face trimitere la versiunea în vigoare la data respectivă a ghidului menționat: a se vedea nota de subsol 1 din anunțul de participare (Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo n° 2, Pristina Kosovo), OJ/S S200 18/10/2011 n° 324817-2011-EN (extras din dosarul aflat pe rolul Tribunalului în cadrul cauzei în care s-a dat ordonanța atacată).

67 — Considerentul (18) al Regulamentului financiar nr. 1605/2002.

68 — Considerentul (45) al Regulamentului financiar nr. 1605/2002.

57. În ceea ce privește modul de gestionare, rezultă din articolul 166 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul financiar nr. 1605/2002 că acțiunile întreprinse în cadrul PESC au ca rezultat un contract sau un acord de grant încheiat între Comisie și persoane fizice sau juridice responsabile cu realizarea acțiunilor în discuție. Regulamentul financiar nr. 1605/2002 stabilește de asemenea, la articolul 167, noțiunea „autoritate contractantă”, care include „un organism de drept public național sau internațional sau *persoane fizice sau juridice beneficiare ale unui grant pentru punerea în aplicare a unei acțiuni externe*”.

58. În speță, din anunțul de participare rezultă că acesta privea servicii de transport de urgență cu elicopterul în scop medical („helicopter emergency medical service”) și servicii de transport sanitar pe cale aeriană („air ambulance service”). În opinia noastră, natura serviciilor solicitate era, așadar, cel puțin în principal civilă. În plus, anunțul de participare desemna șeful misiunii ca autoritate contractantă („contracting authority”), astfel încât intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor citate anterior ale articolelor 166 și 167 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002<sup>69</sup>.

59. În această privință, observăm că dispozițiile articolului 16 din Acțiunea comună 2008/124 nu adaugă, cu excepția alineatului (3), elemente pertinente în vederea stabilirii competenței instanțelor Uniunii. Astfel, aceasta rezultă din ansamblul dispozițiilor privind execuția bugetului Uniunii din care reiese că responsabilitatea finală revine Comisiei.

60. Deși competența Tribunalului și a Curții de a judeca contenciosul din domeniul contractelor de achiziții publice atribuite în cadrul acțiunii externe a Uniunii este deci stabilită, atribuirea unor asemenea contracte ar putea fi totuși exceptată din sfera competenței instanțelor Uniunii în cazul în care contractele ar ține de acțiuni cu caracter militar. Astfel, după cum am amintit mai sus, în lumina articolului 41 TUE, operațiunile având implicații militare sau din domeniul apărării sunt acoperite de bugetul statelor membre, cu excepția cazului în care Consiliul decide altfel. În schimb, în ceea ce privește contractele de achiziții publice cu caracter civil, competența Curții este incontestabilă<sup>70</sup>.

61. În sfârșit, referitor la participarea statelor terțe la finanțarea operațiunilor în scopuri civile, este suficient să se facă trimitere la Hotărârea Tribunalului pronunțată în cauza Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy<sup>71</sup>, din care rezultă că angajarea bugetului statelor terțe nu împiedică aplicarea normelor dreptului Uniunii și exercitarea controlului de către instanțele Uniunii. Pe de altă parte, Regulamentul financiar nr. 1605/2002 prevede posibilitatea de a recurge la finanțarea de către actorii externi, precum statele terțe, rămânând în același timp în domeniul de aplicare al normelor de execuție a bugetului Uniunii<sup>72</sup>.

## VI – Observații suplimentare

62. Cu titlu suplimentar, am dori să prezentăm câteva scurte comentarii cu privire la recursul aflat la originea prezentei cauze.

69 — În orice caz, chiar dacă o astfel de situație nu s-ar regăsi în speță, Curtea a statuat deja că interpretarea funcțională trebuie luată în considerare atunci când este vorba despre un organism care, deși a fost creat pentru executarea sarcinilor care îi sunt încredințate de lege, nu este integrat din punct de vedere formal în administrația statului; a se vedea Hotărârea Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, punctul 11).

70 — A se vedea de asemenea, cu privire la contractele de achiziții publice naționale din domeniul apărării și în special cu privire la produsele achiziționate de autoritatea contractantă în scopuri specific militare, dar care pot avea o aplicație civilă foarte similară, Hotărârea *Insinöörtoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — A se vedea articolele 162-165 din Regulamentul financiar nr. 1605/2002.

63. Mai întâi, în ceea ce privește consecințele Acțiunii comune 2008/124 cu modificările ulterioare pentru controlul ordonanței atacate, este cert că acțiunea menționată confirmă la articolul 15a capacitatea Eulex Kosovo de a fi parte la procedurile juridice și stabilește, la articolul 16, răspunderea Eulex Kosovo în raport cu orice plângere și obligație care decurge din executarea mandatului începând cu 15 iulie 2014<sup>73</sup>. Astfel, în stadiul actual al dreptului, căile legale care permit controlul legalității în fața Tribunalului sunt clar stabilite, sub rezerva respectării condițiilor care rezultă din articolul 263 TFUE.

64. Cu toate acestea, prezenta cauză aflată în recurs rămâne fixată *ratione temporis* într-un context juridic diferit, ceea ce ne determină să confirmăm poziția noastră potrivit căreia în mod întemeiat Tribunalul nu a recunoscut Eulex Kosovo statutul de pârâtă, astfel încât acțiunea formulată de Elitaliana trebuia să fie considerată inadmisibilă și, prin urmare, recursul trebuie respins în totalitate.

65. Astfel, Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare, nu poate afecta nicidecum legalitatea ordonanței atacate. În plus, în ceea ce privește dezbateră deschisă în ședință cu privire la ordinea examinării cauzelor de inadmisibilitate atât de către Tribunal, cât și de către Curte, considerăm că nu există în dreptul Uniunii un motiv care permite să se considere că raționamentul Tribunalului ar fi afectat de o eroare de drept în sensul că ar fi început analiza sa prin examinarea unui motiv de inadmisibilitate *ratione personae*. Dimpotrivă, considerăm că ordinea examinării aleasă de Tribunal se justifică pe deplin în lumina principiului economiei procedurii<sup>74</sup>.

66. În orice caz, instanțele Uniunii nu vor putea să evite în viitor o confruntare cu insuficiența protecției drepturilor particularilor în contextul acțiunii externe. Astfel, dezbateră privind statutul misiunilor și al personalului acestora, în măsura în care acestea dispun de privilegii și imunități, trebuie să fie însoțită de stabilirea unor căi legale accesibile particularilor împotriva actelor adoptate de misiuni și care au efecte asupra drepturilor și obligațiilor acestora din urmă.

## VII – Concluzie

67. Ținând seama de considerațiile care precedă, propunem Curții să declare următoarele:

În raport cu articolul 41 alineatele (1) și (2) TUE, instanțele Uniunii Europene au competența de a se pronunța în privința legalității unui act care ține de execuția bugetului Uniunii Europene, adoptat de o entitate constituită în temeiul unui act care intră sub incidența titlului V din Tratatul UE, care reglementează acțiunea externă a Uniunii Europene și politica externă și de securitate comună.

73 — Cu privire la acest aspect, Eulex Kosovo a ridicat în observațiile sale problema aplicării retroactive a articolului 15a din Acțiunea comună 2008/124, cu modificările ulterioare. Ținând seama de articolul 2 din Decizia 2014/349, considerăm că respectivul articol 15a este aplicabil de la data intrării sale în vigoare, și anume la 12 iunie 2014.

74 — Observăm în această privință că, în opoziție cu recomandările noastre din Concluziile prezentate în cauza Elveția/Comisia (C-547/10 P, EU:C:2012:565), precum și cu Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Consiliul/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2001:511), Curtea a admis practica Tribunalului în temeiul căreia acesta din urmă se abține să examineze admisibilitatea unei acțiuni pe care intenționează să o respingă pe fond. *A maiori ad minus*, în ceea ce privește ordinea examinării cauzelor de inadmisibilitate, Curtea nu poate sancționa alegerea făcută de Tribunal.