



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 4. decembra 2014¹

Zadeva C-439/13 P

**Elitaliana SpA
proti**

Eulex Kosovo

„Pritožba — Skupni ukrep 2008/124/SZVP — Javni razpis za helikoptersko podporo misiji Eulex na Kosovo — Odločitev o oddaji javnega naročila drugemu ponudniku in ne tožeči stranki — Ničnostna tožba in odškodninski zahtevek za domnevno nastalo škodo — ‚Urad, organ ali agencija Unije‘ v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU — Opredelitev prave tožene stranke za odločitve, ki jih sprejme vodja misije — Nedopustnost tožbe pred Splošnim sodiščem Evropske unije — Opravičljiva zmeta — Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Načelo učinkovitega sodnega varstva“

I – Uvod

1. Svet Evropske unije je 4. februarja 2008 sprejel Skupni ukrep 2008/124/SZVP o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovem (EULEX KOSOVO).²
2. V okviru te misije je bilo objavljeno obvestilo o javnem naročilu z omejenim postopkom v zvezi s projektom z naslovom „Helikopterska podpora misiji Eulex na Kosovu“ za sklenitev pogodbe o izvajanju storitev. V tem razpisnem postopku je sodelovala družba Elitaliana SpA (v nadaljevanju: družba Elitaliana). Njena ponudba je bila uvrščena na drugo mesto. Vodja misije Eulex Kosovo je zadevno javno naročilo oddal ponudniku, katerega ponudba je bila uvrščena na prvo mesto.
3. Družba Elitaliana je pri Splošnem sodišču Evropske unije vložila tožbo zoper Eulex Kosovo.
4. Eulex Kosovo je v postopku pred Splošnim sodiščem podala ugovor nedopustnosti, ki je temeljil, prvič, na tem, da Eulex Kosovo ne more biti tožena stranka, in drugič, na nepristojnosti Splošnega sodišča za akte, sprejete na podlagi določb PDEU o skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP).
5. Splošno sodišče Evropske unije je s sklepom z dne 4. junija 2013 v zadevi Elitaliana/Eulex Kosovo³ (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) tožbo zavrglo kot nedopustno.
6. Družba Elitaliana SpA (v nadaljevanju: družba Elitaliana) s to pritožbo predlaga razveljavitev izpodbijanega sklepa.

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

² — UL L 42, str. 92.

³ — T-213/12, EU:T:2013:292.

7. Sodišče mora v okviru te pritožbe preučiti vprašanje, ali je Eulex Kosovo pravno odgovorna za odločitve, ki jih sprejme vodja te misije, in zlasti vprašanje – ki je očitno novo – ali se lahko zoper Eulex Kosovo vložijo ničnostna tožba na podlagi člena 263 PDEU. Sodišče se mora opredeliti tudi do trditev družbe Elitaliana v zvezi s kršitvijo temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva in obstojem njene opravičljive zmote glede opredelitve tožene stranke v postopku pred Splošnim sodiščem.

II – Pravni okvir

8. Evropska unija je v skladu s členom 1(1) Skupnega ukrepa 2008/124 ustanovila misijo Eulex Kosovo kot misijo za krepitev pravne države na Kosovu.

9. Iz člena 2, prvi odstavek, Skupnega ukrepa 2008/124 izhaja, da misija Eulex Kosovo pomaga institucijam, pravosodnim organom in organom pregona na Kosovu pri doseganju trajnosti in odgovornosti ter pri nadaljnjem razvoju in krepitvi neodvisnega večnarodnega pravosodnega sistema ter večnarodne policije in carine ter zagotavlja, da so te institucije neodvisne od političnih vplivov in upoštevajo mednarodno priznane standarde in evropske najboljše prakse.

10. Člen 6 Skupnega ukrepa 2008/124 določa strukturo misije Eulex Kosovo. Ta člen v odstavku 1 določa, da je to enotna misija evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) na celotnem Kosovu. V skladu z odstavkom 2 navedenega člena Eulex Kosovo ustanovi generalni štab ter regionalne in lokalne urade po celotnem Kosovu, podporno enoto v Bruslju (Belgija) in po potrebi urade za stike. V skladu z odstavkom 3 tega člena pa ima Eulex Kosovo vodjo misije in osebje, policijsko in carinsko enoto ter enoto za pravosodje.

11. V skladu s členom 7(1) in (2) Skupnega ukrepa 2008/124 je vodja civilnega štaba za načrtovanje in izvajanje operacij poveljnik civilne operacije za Eulex Kosovo, ki je pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom Političnega in varnostnega odbora (PVO) ter pod splošno pristojnostjo visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (GS/VP) odgovoren za poveljevanje in nadzor nad Eulex Kosovo na strateški ravni. V skladu z odstavkom 3 tega člena je odgovoren za ustrezno in učinkovito izvajanje sklepov Sveta in sklepov PVO, po potrebi tudi z dajanjem strateških navodil, svetovanjem in tehnično podporo vodji misije.

12. Člen 11 Skupnega ukrepa 2008/124 določa strukturo poveljevanja Eulex Kosovo. V skladu z odstavkom 2 PVO v odgovornosti Sveta in VP izvršuje politični nadzor in strateško vodenje Eulex Kosovo. V skladu z odstavkoma 3 in 4 tega člena poveljnik civilne operacije, ki je strateški poveljnik Eulex Kosovo, poroča Svetu prek VP. Odstavek 5 tega člena določa, da je vodja misije odgovoren za poveljevanje in nadzor nad Eulex Kosovo na območju operacije ter je neposredno odgovoren poveljniku civilne operacije.

13. Nazadnje, iz člena 12(1) Skupnega ukrepa 2008/124 izhaja, da PVO v odgovornosti Sveta politično nadzoruje in strateško vodi misijo.

III – „Sporni ukrepi“, postopek pred Splošnim sodiščem, izpodbijani sklep in postopek pred Sodiščem

A – Sporni ukrepi

14. Sprejetje spornih ukrepov je v izpodbijanem sklepu opisano tako:

- „2. V dopolnilu k Uradnemu listu Evropske unije (UL 2011/S 200-324817) je bilo 18. oktobra 2011 objavljeno obvestilo o javnem naročilu z omejenim postopkom v zvezi s projektom z naslovom „Helikopterska podpora misiji Eulex na Kosovu“ z referenčno številko EuropeAid/131516/D/SER/XK za sklenitev pogodbe o izvajanju storitev. V tem obvestilu je bilo navedeno: ‚Naročnik: vodja Eulex Kosovo, Priština, Kosovo.‘
3. Vodja Eulex Kosovo je z dopisom z dne 23. decembra 2011, ki so mu bila med drugim priložena navodila za ponudnike, k sodelovanju v omejenem razpisnem postopku povabil tožečo stranko, italijansko družbo Elitaliana [...], katere dejavnost vključuje helikopterske storitve, ki jih opravlja za javne organe.
4. Tožeča stranka je oddala ponudbo v okviru zgoraj navedenega postopka.
5. Direktor za upravljanje in podporne storitve Eulex Kosovo je z dopisom z dne 29. marca 2012 tožečo stranko obvestil, da je bila njena ponudba uvrščena na drugo mesto.
6. Tožeča stranka je z dopisom z dne 2. aprila 2012 Eulex Kosovo zaprosila za vpogled v nekatere dokumente, ki jih je predložil ponudnik, čigar ponudba je bila uvrščena na prvo mesto. Vodja Eulex Kosovo je z dopisom z dne 17. aprila 2012 zavrnil odobritev vpogleda v te dokumente.
7. Vodja Eulex Kosovo je 24. aprila 2012 zadevno naročilo oddal ponudniku, čigar ponudba je bila uvrščena na prvo mesto.“

B – Postopek pred Splošnim sodiščem

15. Postopek pred Splošnim sodiščem, kolikor je upošteven za to pritožbo, je mogoče povzeti tako:

16. Družba Elitaliana je 23. maja 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo zoper Eulex Kosovo, s katero je Splošnemu sodišču predlagala, naj:

- razglasi ničnost ukrepov, ki jih je misija Eulex Kosovo sprejela v okviru oddaje javnega naročila z naslovom „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Helikopterska podpora misiji Eulex na Kosovu (PROC/272/11)“ drugemu ponudniku, o čemer jo je Eulex Kosovo obvestila z dopisom z dne 29. marca 2012, in katerega koli drugega s tem povezanega ukrepa ter zlasti obvestila z dne 17. aprila 2012, s katerim je Eulex Kosovo zavrnila odobritev vpogleda v zahtevane dokumente;
- Eulex Kosovo naloži povračilo škode, nastale, ker ji navedeno naročilo ni bilo oddano;
- Eulex Kosovo naloži plačilo stroškov.

17. Eulex Kosovo je z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 14. septembra 2012 vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Eulex Kosovo je predlagala, naj se tožba zavrže kot nedopustna in družbi Elitaliana naloži plačilo vseh stroškov zadeve.

18. Družba Elitaliana je 28. novembra 2012 vložila stališča glede ugovora nedopustnosti, v katerih je predlagala, naj se ugovor nedopustnosti zavrne in vsekakor tožba vroči instituciji, ki se šteje za toženo stranko.

C – Izpodbijani sklep

19. Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom tožbo razglasilo za nedopustno na podlagi prvega razloga za nedopustnost, ki ga je navedla tožena stranka.

20. Prvič, Splošno sodišče je analiziralo ugovor, ki ga je podala Eulex Kosovo, ki je trdila, „da v obravnavanem primeru ne more biti tožena stranka, ker nima statusa samostojnega organa“ (izpodbijani sklep, točke od 18 do 37).

21. Splošno sodišče je analizo začelo z vprašanjem, ali je Eulex Kosovo lahko tožena stranka, natančneje, ali je Eulex Kosovo organ, urad ali agencija Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU (izpodbijani sklep, točke od 19 do 21).

22. Potem ko je Splošno sodišče analiziralo besedilo členov 1(1), 6, 7(1) in (2) ter 11 Skupnega ukrepa 2008/124, je sklenilo (izpodbijani sklep, točka 26):

„Glede na zgoraj navedene določbe Eulex Kosovo ni pravna oseba in ni predvideno, da bi lahko bila stranka v postopku pred sodišči Unije.“

23. Splošno sodišče je nato po ugotovitvi, da družba Elitaliana predlaga razglasitev ničnosti ukrepov, ki jih je Eulex Kosovo sprejela v okviru oddaje javnega naročila, analiziralo, komu je mogoče pripisati zadevno odločitev, in sklenilo (izpodbijani sklep, točka 34): „V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je akte, ki jih je v okviru postopka za oddajo zadevnega naročila sprejel vodja Eulex Kosovo, mogoče pripisati Komisiji, ki je lahko tožena stranka na podlagi člena 263, prvi odstavek, PDEU. Ti akti so torej lahko predmet sodnega nadzora v skladu z zahtevami splošnega načela, na katerega se sklicuje tožeča stranka in v skladu s katerim mora biti mogoče vsak akt institucije, organa, urada ali agencije Unije, ki naj bi imel pravne učinke za tretje osebe, podrediti sodnemu nadzoru.“ Splošno sodišče je dodalo (izpodbijani sklep, točka 35), da „Eulex Kosovo torej ne more biti tožena stranka.“

24. Drugič, družba Elitaliana je podredno trdila, prvič, da bi lahko Splošno sodišče, če Eulex Kosovo ne more biti tožena stranka, opredelilo stranko, zoper katero bi se torej postopek v zadevi lahko nadaljeval (izpodbijani sklep, točka 38).

25. Splošno sodišče pa je ugotovilo, da v obravnavanem primeru navedba Eulex Kosovo v tožbi ne pomeni zmote tožeče stranke. Nasprotno, iz vsebine tožbe jasno izhaja, da je družba Elitaliana nameravala tožbo vložiti izrecno zoper Eulex Kosovo, ki je po mnenju te družbe organ, urad ali agencija Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, kar je ta družba poleg tega potrdila v svojih stališjih glede ugovora nedopustnosti (izpodbijani sklep, točka 39).

26. Drugič, družba Elitaliana je Splošnemu sodišču predlagala, naj ji prizna opravičljivo zmoto, in se v zvezi s tem sklicevala na sodno prakso, ki naj bi priznavala obstoj take zmote, če je zadevna institucija ravnala tako, da je lahko že njeno ravnanje povzročilo sprejemljivo zmedo pri posamezniku, ki je ravnal v dobri veri in je izkazal potrebno skrbnost, ki se zahteva od običajno obveščenega subjekta, ali da je bilo odločilen dejavnik pri povzročitvi te zmede (izpodbijani sklep, točka 40).

27. Splošno sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da je posledica obstoja opravičljive zmote v skladu s sodno prakso, na katero se sklicuje družba Elitaliana, lahko samo ta, da se tožba ne sme zavrniti zaradi prepozne vložitve. V obravnavanem primeru pa ni sporno, da je družba Elitaliana upoštevala rok za vložitev tožbe (izpodbijani sklep, točka 42).

28. Splošno sodišče je ugotovilo še, da ni družba Elitaliana tožbe nikoli vložila tudi zoper drugo stranko, ki ni Eulex Kosovo, ampak je samo zaprosila Splošno sodišče, naj opredeli toženo stranko, zoper katero bi bilo treba vložiti to tožbo, da bi bila dopustna (izpodbijani sklep, točka 42).

29. Splošno sodišče je analizo sklenilo, kot izhaja iz točke 45 izpodbijanega sklepa:

„Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da tožba, ki jo je tožeča stranka vložila zoper Eulex Kosovo, ni dopustna niti glede predloga za razglasitev ničnosti niti glede odškodninskega zahtevka, ki je tesno povezan s predlogi za razglasitev ničnosti, saj Eulex Kosovo ne more biti tožena stranka (glej v tem smislu sodbo Sodišča [Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59] in [...] sklep Elti/Delegacija Evropske unije v Črni gori ([T-395/11, EU:T:2012:274], točka 74 in navedena sodna praksa), ne da bi bilo treba odločiti o domnevni nepristojnosti Splošnega sodišča v zvezi z akti, sprejetimi na podlagi določb [PEU] o SZVP.“

D – Postopek pred Sodiščem

30. Družba Elitaliana v pritožbi Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijani sklep in ugotovi tožbi na prvi stopnji ali pa, če Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje, da bi samo dokončno odločilo o zadevi, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

31. Eulex Kosovo predlaga, naj se pritožba zavrne in družbi Elitaliana naloži plačilo stroškov.

IV – Pritožbeni razlogi

32. Družba Elitaliana v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge, in sicer:

- „1. napako pri presoji v zvezi z nepriznanjem [Eulex Kosovo] kot organa, urada ali agencije v smislu člena 263 PDEU. Kršitev načela učinkovitega sodnega varstva, ki se razume kot polno uresničevanje pravice do obrambe, ki je posledica splošnejšega načela enakosti“;⁴
- „2. napako pri presoji v zvezi z domnevnim enačenjem [Eulex Kosovo] z delegacijami. Kršitev načela učinkovitega sodnega varstva, ki se razume kot polno uresničevanje pravice do obrambe, ki je posledica splošnejšega načela enakosti,“⁵ in
- „3. napako pri presoji v zvezi z domnevnim neobstojem opravičljive zmote. Kršitev načela učinkovitega sodnega varstva, ki se razume kot polno uresničevanje pravice do obrambe, ki je posledica splošnejšega načela enakosti“.⁶

33. Trije pritožbeni razlogi sledijo oddelku, naslovljenem „Predpostavka“,⁷ ki vsebuje sklicevanje na „načelo učinkovitega sodnega varstva [...] zdaj potrjeno s členoma 6 in 13 [Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP)]“, ki ga mora Sodišče priznati „s sprejetjem v nadaljevanju navedenih pritožbenih razlogov“.

34. Analizo je treba začeti s to predpostavko.

4 — Točke od 19 do 32 pritožbe.

5 — Točke od 33 do 39 pritožbe.

6 — Točke od 40 do 47 pritožbe.

7 — Točke od 16 do 18 pritožbe.

A – „Predpostavka“

1. Trditve strank

35. Družba Elitaliana to načelo obravnava tako:

„17. Načelo učinkovitega sodnega varstva je odslej vodilno načelo pravnega sistema Skupnosti, zdaj potrjeno v členih 6 in 13 EKČP, ki vsakomur zagotavlja, da njegovo zadevo obravnava sodišče, ki bo odločilo o vseh njegovih civilnih pravicah in obveznostih, pri čemer je treba za učinkovit dostop do sodišča vsakomur zagotoviti jasno in dejansko možnost izpodbijati akt, ki je posegel v njegov pravni položaj. Morebitne omejitve so združljive z zadevnimi standardi, le če ne onemogočajo možnosti dostopa do sodišča na način, ki bi ogrožal vsebino pravice.

18. Z izpodbijanim sklepom, s katerim je bil po eni strani ugotovljen domneven neobstoj pravne osebnosti Eulex (poleg tega sploh ne take, ki je očitna in predvsem ki je skrbna tretja oseba ne bi mogla opredeliti, saj ni bila nikoli izkazana) ter je bila po drugi strani zavrnjena opravičljiva zmota (čeprav je Splošno sodišče opredelilo pogoje za njen obstoj), je bilo družbi Elitaliana dejansko onemogočeno izvajanje uporabljenega sodnega instrumenta, saj ji je bila odrečena pravica do obrambe, za katero upamo, da jo bo Sodišče priznalo s sprejetjem v nadaljevanju navedenih pritožbenih razlogov.“

36. Eulex Kosovo trdi, da je družba Elitaliana to trditev navedla podredno, če bi se Sodišče izreklo za pristojno, to pristojnost pa Eulex Kosovo izpodbija. Vsekakor tožena stranka meni, da Splošno sodišče ni kršilo členov 6 in 13 EKČP.

2. Presoja

37. Družba Elitaliana trdi, da je Splošno sodišče kršilo člena 6 in 13 EKČP s tem, da je ugotovilo, da Eulex Kosovo nima pravne osebnosti, in zavrnilo opravičljivo zmoto v zvezi z identiteto tožeče stranke.

38. Najprej je treba pojasniti, da načeli iz členov 6 in 13 EKČP ustrezata načeloma, ki sta zdaj določeni v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki se je načeloma uporabljala v tej zadevi. Vseeno se v obravnavani zadevi kršitev člena 47 Listine lahko uveljavlja, le če se tožbe, vložene zoper institucije, katerih pristojnost je verjetna, razglasijo za nedopustne iz drugih in ne procesnih razlogov in če v takem primeru tožeča stranka nima na voljo drugega učinkovitega pravnega sredstva.⁸

39. Tožba, vložena pri Splošnem sodišču, je bila vložena zoper stranko, ki po mnenju tega sodišča ni prava tožena stranka. Iz pritožbe je razvidno, da družba Elitaliana meni, da je ta ugotovitev enakovredna kršitvi njenih temeljnih pravic, ki so v obravnavanem primeru zagotovljene s členom 47 Listine.

40. Naj navedem, da iz ugotovitve, v skladu s katero Eulex Kosovo ni prava tožena stranka, bodisi ker nima sposobnosti biti stranka bodisi iz drugih razlogov, ni mogoče sklepati, da ni sodnega varstva.

⁸ — Ugotavljam, da je Splošno sodišče v sklepu H/Svet in drugi (T-271/10, EU:T:2014:702) menilo, da po njegovem mnenju obstaja pravno sredstvo, v obravnavanem primeru pred nacionalnimi sodišči.

41. Problematika v zvezi s členom 47 Listine je namreč očitno prezgodnja. Čeprav je bila tožba vložena zoper stranko, ki ni prava tožena stranka, zato še ne more biti kršen navedeni člen. Položaj družbe Elitaliana je mogoče analizirati z vidika te določbe, le če se tožba zoper pravo toženo stranko vloži pri pristojnem sodišču, ki ugotovi neobstoj pravnih sredstev.

42. Zato je utemeljitev družbe Elitaliana v zvezi s tem brezpredmetna. K trditvi, da je družba Elitaliana izredno težko opredelila toženo stranko, ki jo mora tožiti pred Splošnim sodiščem, se bom vrnil v okviru tretjega pritožbenega razloga.

B – Prvi pritožbeni razlog: nepriznanje misije Eulex Kosovo kot organa, urada ali agencije Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU

1. Trditve strank

43. Družba Elitaliana s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je sklenilo, da „Eulex Kosovo ni pravna oseba in ni predvideno, da bi lahko bila stranka v postopku pred sodišči Unije“ (izpodbijani sklep, točka 26). Družba Elitaliana trdi, da ima Eulex Kosovo vse zahtevane značilnosti, da jo je mogoče šteti za organ, urad ali agencijo Unije v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU.

44. Eulex Kosovo predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga.

2. Presoja

45. Ugotoviti je treba, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mehanizem sodnega nadzora iz člena 263 PDEU uporablja za organe, urade in agencije, ki jih je ustanovil zakonodajalec Unije in ki imajo pooblastila za sprejetje pravno zavezujočih aktov v razmerju do fizičnih ali pravnih oseb na posebnih področjih, kot so Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA), Evropska agencija za zdravila (EMA), Evropska agencija za kemikalije (ECHA), Urad Skupnosti za rastlinske sorte (CPVO) in Urad za usklajevanje na notranjem trgu (znamke in modeli) (UUNT).⁹

46. Za presojo, ali je organ, urad ali agencija zajet v opredelitvi iz člena 263, prvi odstavek, PDEU, je treba preučiti instrument, s katerim je bil ta subjekt ustanovljen. Na podlagi sodne prakse je mogoče v zvezi s tem določiti vsaj dve merili,¹⁰ ki ju Eulex Kosovo očitno ne izpolnjuje.

47. Prvič, Skupni ukrep 2008/124/SZVP ne določa, da ima Eulex Kosovo pravno osebnost, kar je pogosto, na primer v aktih o ustanovitvi agencij,¹¹ niti da ima sposobnost biti stranka pred sodišči Unije.¹²

9 — Glej sodbi Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-270/12, EU:C:2014:18, točka 81) in Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, točka 46).

10 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, točke od 34 do 36).

11 — Glej na primer člen 100(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije [ECHA] ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL L 396, str. 1, in popravek v UL 2007, L 136, str. 3, v nadaljevanju: Uredba REACH), ki določa, da je navedena agencija organ Evropske skupnosti in ima pravno osebnost. Poleg tega so v proračunu Unije organi, ki jih ustanovi Evropska unija in imajo pravno osebnost, obravnavani ločeno, glej v zvezi s tem dokument COM(2012) 300 z dne 25. maja 2012 z naslovom „Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part III. Bodies set up by the European Union and having legal personality“ (na voljo v angleščini).

12 — V zasebnem in javnem pravu je popolnoma mogoče, da ima subjekt brez pravne osebnosti vseeno sposobnost biti stranka pred sodišči. V zvezi s sposobnostjo biti stranka glej sodbo Überseering (C-208/00, EU:C:2002:632) in moje sklepne predloge v zadevi VALE Épitési (C-378/10, EU:C:2011:841, točka 37).

48. Drugič, akti o ustanovitvi organov, uradov ali agencij Unije pogosto vsebujejo določbo, v kateri je omenjen upoštevni člen Pogodbe in je hkrati opredeljen obseg pravnega sredstva.¹³ V Skupnem ukrepu 2008/124/SZVP pa take določbe ni.

49. Družba Elitaliana se v utemeljitev pritožbe sklicuje na sodbo Splošnega sodišča v zadevi Sogelma/AER.¹⁴ Splošno sodišče je v tej sodbi analiziralo svojo pristojnost za odločanje o tožbi, vloženi na podlagi člena 230, četrti odstavek, ES (zdaj člen 263 PDEU), zoper akt Evropske agencije za obnovo (EAR). Ta sodba pa je bila izdana v popolnoma drugačnih okoliščinah, saj je Splošno sodišče pravzaprav ugotovilo, da je EAR organ Skupnosti, ki je pravna oseba, in da uredba o ustanovitvi te agencije izrecno določa pristojnost Sodišča.¹⁵

50. Dejstvo, da akt o ustanovitvi izrecno določa pravno sredstvo pred Sodiščem, potrjuje to povezavo s členom 263 PDEU. Vendar neobstoj take določbe po mojem mnenju ne omogoča, da se ugotovi neobstoj take povezave.

51. Namreč, tudi če ne obstaja izrecna določba, s katero se zadevnemu subjektu podeljuje pravna osebnost, menim, da besedilo člena 263, peti odstavek, PDEU ustvarja zelo močno domnevo v tem smislu, da če institucije ustanovijo subjekt, ki lahko sprejme odločitve, ki vplivajo na posameznike, mora pravno sredstvo vseeno obstajati. V takem primeru se lahko ta domneva pravnega sredstva sprejme pod zelo strogimi pogoji. Za subjekt z ločeno pravno osebnostjo in lastnimi pravnimi pristojnostmi, kateremu so podeljene določene naloge, bi se lahko domnevalo, da ima sposobnost biti stranka ali biti tožen pred evropskimi sodišči, tudi če ni izrecne določbe.¹⁶

52. Preučitev Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP dokazuje, da gre za skupno misijo Sveta in Komisije. Navedeni skupni ukrep ne določa ločene pravne osebnosti za Eulex Kosovo. V skladu s členoma 11 in 12 namreč Svet in PVO izvajata politični nadzor in določata strateške smernice. Poleg tega je v skladu s členom 16 finančni vidik misije podvržen nadzoru Komisije.

53. Iz teh elementov sklepam, da Eulex Kosovo v okviru člena 263, prvi odstavek, PDEU ni organ, urad ali agencija iz tega člena. Gre bolj za skupno misijo dveh institucij. Skratka, po mojem mnenju ni izključeno, da se misiji načeloma prizna pravna osebnost na podlagi funkcionalne presoje.¹⁷ Misija je bila ustanovljena z zakonskim aktom in je na primer sposobna sprejemati odločitve, ki ustvarjajo pravne učinke v razmerju do tretjih oseb. Vendar sistematika Skupnega ukrepa 2008/124 dokazuje željo, da je misija sistemsko odvisna od obeh omenjenih institucij.¹⁸ Podoben položaj, v obravnavanem

13 — Glej na primer člen 94(1) Uredbe REACH, ki določa, da se lahko pri Splošnem sodišču ali Sodišču v skladu s členom 263 PDEU vložijo tožbe, s katero se izpodbija odločitev, ki jo je sprejela komisija za pritožbe ECHA oziroma ECHA v primeru odločitev, zoper katere se ni mogoče pritožiti pri komisiji za pritožbe.

14 — T-411/06, EU:T:2008:419.

15 — Sodba Sogelma/AER (EU:T:2008:419, točki 34 in 50).

16 — Vseeno je treba poudariti, da se obravnavana zadeva razlikuje od sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točki 23 in 24).

17 — Glede funkcionalnega pristopa glej Sklep Sveta 2010/427/EU z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje (UL L 201, str. 30), ki v členu 1 določa, da je Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) „delovno samostojno telo Evropske unije, [ki je] ločeno od generalnega sekretariata Sveta [Evropske unije] in [Evropske k]omisije, ter ima pravno sposobnost, ki je potrebna za izvajanje njenih nalog in doseganje njenih ciljev“ (moj poudarek). Glej tudi Gatti, M., „Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts“, European Law Review, 2014, str. 664.

18 — Drugače kot Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD), ki je v skladu s členom 1(2) Sklepa 2010/427/EU delovno samostojno telo in ima pasivno legitimacijo, Eulex Kosovo nima istih značilnosti. Elemente, ki jih je Eulex Kosovo predstavila v odgovoru na tožbo, je mogoče povzeti tako. Prvič, Eulex Kosovo ima bolj status operacije za krizno upravljanje pod odgovornostjo Sveta, ki jo je ustanovil ter jo politično nadzira in strateško usmerja. Drugič, želja zakonodajalca, da bi bile misije le „operacije“ in ne organi, je poudarjena s tem, da države članice misiji dodelijo osebje „za poveljevanje“, vendar je „[d]ržava ali institucija [Unije], ki dodeli člana osebja [misiji Eulex Kosovo], [...] odgovorna za vse pritožbe v zvezi z dodelitvijo, ki jih vložijo člani osebja ali pa se nanašajo nanje. Zadevna država ali institucija [Unije] je odgovorna za vložitev morebitne tožbe zoper dodeljene osebe“ (glej člen 10(2) Skupnega ukrepa 2008/124). Tretjič, pri dejavnosti Eulex Kosovo sodelujejo tretje države. Četrtič, vodja misije Eulex Kosovo je sklenil pogodbo s Komisijo, v skladu s katero „Komisija najema storitve Xaviera Bouta de Marnhaca kot posebnega svetovalca“, ki torej ni bil zaposlen na podlagi natečaja po postopku organov evropskih institucij, ampak kot neodvisni svetovalec za določen čas.

primeru med Komisijo in Centrom za jedrske raziskave, je analiziral že generalni pravobranilec K. Roemer v sklepnih predlogih v zadevi Ufficio imposte consumo/Komisija.¹⁹ Tako gre v tej zadevi bolj za strukturo začasnega medinstitucionalnega sodelovanja kot za organ z lastnim pravnim obstojem.

54. V takih okoliščinah menim, da misije Eulex Kosovo ni mogoče šteti za subjekt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 263, prvi odstavek, PDEU. Zato je lahko Splošno sodišče upravičeno ugotovilo, da Eulex Kosovo ni organ, urad ali agencija Unije v smislu navedene določbe.

55. Zato predlagam, naj se prvi očitek zavrne kot neutemeljen.

C – Drugi pritožbeni razlog: napačno enačenje Eulex Kosovo z delegacijami Unije

1. Trditve strank

56. Družba Elitaliana z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče nepravilno menilo, da bi bilo treba Eulex Kosovo obravnavati kot delegacijo Komisije v skladu s sodno prakso Splošnega sodišča o delegaciji Unije v Črni gori ter da je zato Komisija institucija, ki mora braniti zadevni akt pred sodišči Unije v skladu s členom 263, prvi odstavek, PDEU (izpodbijani sklep, točke od 27 do 35).

57. Eulex Kosovo predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga.

2. Presoja

a) Razlikovanje med delegacijami in misijami

58. V zvezi z razlikovanjem med delegacijo in misijo je treba najprej omeniti dva vidika navzočnosti Evropske unije zunaj ozemlja Unije.

59. Prvi vidik se nanaša na navzočnost in zunanje delovanje na podlagi Pogodbe ES. V ta okvir so vključene *delegacije* v tretjih državah in mednarodnih organizacijah. Sodna praksa, ki jo je večinoma oblikovalo Splošno sodišče, je precej jasna in po mojem mnenju pravilna. Pristojnost Sodišča temelji na običajnih določbah Pogodbe, kot so določbe o ničnostni tožbi in odškodninski tožbi. Iz sodne prakse Splošnega sodišča iz obdobja pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in ustanovitvi Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD)²⁰ izhaja, da je v takem primeru Komisija tista, zoper katero se vloži tožba. Delegacije so del Komisije in vsaka tožba mora biti vložena zoper Komisijo.²¹ Tako je Splošno sodišče tožbo, vloženo samo zoper delegacijo, razglasilo za nedopustno.²²

60. Drugi vidik se nanaša na zunanje delovanje v okviru SZVP. Predvsem gre za ukrepe, s katerimi se ustanovijo *misije* SZVP v tretjih državah. Sodna praksa, ki jo je prav tako oblikovalo Splošno sodišče, ni bogata. Vloženih je bilo le nekaj tožb, ki so bile nato umaknjene in torej izbrisane.²³ Med redkimi zadevami, v katerih je Splošno sodišče sprejelo odločitev, je treba navesti zadevo H/Svet in drugi. Splošno sodišče se v izpodbijanem sklepu sklicuje tudi na sklep predsednika Splošnega sodišča o začasnih odredbah.²⁴ Splošno sodišče je v postopku v glavni stvari, to je v zadevi H/Svet, tožbo

19 — 2/68-IMM, EU:C:1968:45, str. 647.

20 — Glej opombo 17.

21 — Sodba IDT Biologika/Komisija (T-503/10, EU:T:2012:575).

22 — Sklep Tecnoproces/Komisija in Delegacija Unije v Maroku (T-264/09, EU:T:2011:319).

23 — Glej na primer sklepa Fucci/MINUK (T-51/05, EU:T:2005:175) in Unity OSG FZE/Svet in EUPOL Afghanistan (T-511/08, EU:T:2010:138).

24 — Glej sklep H/Svet in drugi (T-271/10 R, EU:T:2010:315) in izpodbijani sklep, (točka 26).

zavrglo kot nedopustno, vendar vseeno teče pritožbeni postopek.²⁵ Ta zadeva se je nanašala na policijsko misijo Evropske unije v Bosni in Hercegovini.²⁶ Glede na maloštevilne odločitve Splošnega sodišča v zvezi z misijami SZVP je treba ugotoviti, da sodna praksa na tem področju še zdaleč ni ustaljena.

61. Po mojem mnenju se sodna praksa Splošnega sodišča o delegacijah Unije ne uporablja za misije, ki jih ustanovi Unija, tudi če imata ti dve strukturi seveda podobne značilnosti, kot je neobstoje lastne pravne osebnosti. Zato je treba zaradi neobstoja izrecnih določb preveriti resnično naravo povezave med misijami in institucijami.

62. Poudariti je treba, da razlogovanje Splošnega sodišča v izpodbijanem sklepu ne temelji na popolni analogiji med položajema delegacije in misije. Splošno sodišče seveda omenja sklep v zvezi z delegacijo Evropske unije v Črni gori,²⁷ vendar s tem opozarja, da „je akte, sprejete na podlagi prenosa pooblastil, mogoče pripisati instituciji, ki je dala pooblastilo in mora zadevni akt braniti na sodišču“ (izpodbijani sklep, točka 33). Po tej ugotovitvi je v točki 34 izpodbijanega sklepa navedlo:

„V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je akte, ki jih je v okviru postopka za oddajo zadevnega naročila sprejel vodja Eulex Kosovo, mogoče pripisati Komisiji, ki je lahko tožena stranka na podlagi člena 263, prvi odstavek, PDEU. Ti akti so torej lahko predmet sodnega nadzora v skladu z zahtevami splošnega načela, na katerega se sklicuje tožeča stranka in v skladu s katerim mora biti mogoče vsak akt institucije, organa, urada ali agencije Unije, ki naj bi imel pravne učinke za tretje osebe, podrediti sodnemu nadzoru.“

63. Tako v nasprotju s tem, kar zatrjuje družba Elitaliana, Splošno sodišče misij SZVP ni izenačilo z delegacijami Komisije.

b) Povezava med misijami in institucijami

64. V zvezi s prvim pritožbenim razlogom sem ugotovil, da Eulex Kosovo nima zahtevanih značilnosti, da bi se zanj lahko štelo, da ima lastno sposobnost braniti se pred Sodiščem v okviru člena 263, prvi odstavek, PDEU. Ugotovil sem tudi, da misija Eulex Kosovo ni del Komisije kot delegacija. Zato se je treba vprašati o povezavi te misije z institucijami.

65. Iz Skupnega ukrepa 2008/124 izhaja, da je bila Eulex Kosovo ustanovljena kot subjekt, ločen od Sveta in Komisije. Predvsem iz elementov Skupnega ukrepa 2008/124 in pogodbe, sklenjene med vodjo misije in Komisijo, izhaja, da so v zvezi z upravo in finančnimi vidiki povezave s Komisijo posebej tesne. Splošno sodišče je menilo, da elementi, obravnavani skupaj, pomenijo prenos pooblastil, ki jih običajno izvaja Komisija, na Eulex Kosovo in vodjo misije. Iz tega je sklenilo, da je akte, ki jih sprejmeta Eulex Kosovo in vodja misije, mogoče nazadnje pripisati Komisiji (izpodbijani sklep, točka 34). Razlogovanje Splošnega sodišča je tako:

„30 Ugotoviti je treba, da se ukrepi, sprejeti v okviru postopka za oddajo zadevnega javnega naročila, nanašajo na proračun Eulex Kosovo.

31 V skladu s členom 16(2) Skupnega ukrepa 2008/124 pa je treba vse odhodke upravljati v skladu s pravili in postopki Skupnosti, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije. Na podlagi člena 8(5) tega skupnega ukrepa je vodja misije odgovoren za izvrševanje proračuna Eulex Kosovo in v ta namen podpiše pogodbo z Evropsko komisijo. Kot izhaja iz spisa, je vodja Eulex

25 — Glej sklep H/Svet in drugi (T-271/10, EU:T:2014:702) in še nerešeno zadevo pred Sodiščem H/Svet in drugi (C-455/14 P).

26 — Glej Skupni ukrep Sveta z dne 11. marca 2002 o Policijski misiji Evropske unije (2002/210/SZVP) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 278) in Sklep Sveta 2009/906/SZVP z dne 8. decembra 2009 o policijski misiji Evropske unije (EUPM) v Bosni in Hercegovini (BiH) (UL L 322, str. 22).

27 — Sklep Elti/Delegacija Unije v Črni gori (T-395/11, EU:T:2012:274).

Kosovo podpisal tako pogodbo s Komisijo. Komisija je torej prenesla nekatere naloge izvrševanja proračuna Eulex Kosovo na vodjo Eulex Kosovo, kot je določeno v členu 54(2)(d) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), kakor je bila spremenjena.

32 Ta prenos je razviden zlasti iz člena 16(3) in (4) Skupnega ukrepa 2008/124 o financiranju. V skladu z odstavkom 3 lahko namreč vodja misije tehnične sporazume za naročanje opreme, storitev in prostorov za Eulex Kosovo sklepa le ob odobritvi Komisije. Odstavek 4 določa, da vodja misije o dejavnostih, ki se izvajajo v okviru njegove pogodbe, izčrpno poroča Komisiji, ki ga nadzira.“

66. Pri tem razlogovanju, s katerim se strinjam, pravo ni bilo napačno uporabljeno. Splošno sodišče je pravilno menilo, da je treba zaradi neobstoja lastne pravne osebnosti poiskati povezavo z zadevnimi nalogami, v obravnavanem primeru s proračunskimi vprašanji, kar zadeva ukrepe, sprejete v okviru zadevnega postopka oddaje javnega naročila. Drugače kot trditev družbe Elitaliana razlogovanje Splošnega sodišča ne temelji na enačenju misije Eulex Kosovo z delegacijami Unije, ampak na funkcionalnem pristopu v zvezi z zadevnimi nalogami.

67. Zato je treba drugi pritožbeni razlog zavriniti v celoti.

D – Tretji pritožbeni razlog: domnevni neobstoj opravičljive zmote

1. Trditve strank

68. Družba Elitaliana s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče nepravilno menilo, da ni opravičljive zmote pri opredelitvi tožene stranke, ker je menilo, da „je posledica obstoja opravičljive zmote [...] lahko samo ta, da se tožba ne sme zavrniti zaradi prepozne vložitve“ (izpodbijani sklep, točki 41 in 43). Družba Elitaliana meni, da se lahko sodna praksa o opravičljivi zmoti uporablja za opredelitev tožene stranke, in Sodišču predlaga, naj po potrebi opredeli pravo toženo stranko.

69. Eulex Kosovo predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga.

2. Presoja

70. Najprej moram opozoriti, da je Splošno sodišče v obravnavanem primeru ugotovilo, da navedba Eulex Kosovo v tožbi pred Splošnim sodiščem ne pomeni zmote družbe Elitaliana (izpodbijani sklep, točka 39). Vendar je v izpodbijanem sklepu priznalo, da „je bilo [družbi Elitaliana] nedvomno težko opredeliti stranko, ki je bila odgovorna za zadevne ukrepe in ki bi lahko bila tožena stranka“ (točka 41).

71. Ta ugotovitev, ki se mi zdi popolnoma upravičena, temelji na predpostavki, ki jo je upoštevalo Splošno sodišče in v skladu s katero bi morala biti tožba vložena zoper Komisijo.

72. Strinjam se z analizo Splošnega sodišča, v skladu s katero sodna praksa o opravičljivi zmoti ne more utemeljiti trditve družbe Elitaliana. Ta sodna praksa se namreč nanaša na procesne roke,²⁸ tako da se nanjo ni mogoče sklicevati v primeru, v katerem se tožeča stranka zmoti pri opredelitvi tožene stranke.

²⁸ — Glej izpodbijani sklep (točka 40).

73. Tudi če bi se taka zmota priznala, se toženi stranki, zoper katero je bila vložena tožba, ne bi mogla priznati pravna sposobnost, da nanjo odgovori. Tako se na opravičljivo zmoto ni mogoče sklicevati v tem smislu. Opravičljiva zmota bi se lahko uporabila le v postopku, začetem zoper drugo stranko, nanjo pa bi se lahko sklicevali kot na utemeljitev morebitne prepozne vložitve ničnostne tožbe in/ali odškodninskega zahtevka.

74. Nazadnje opozarjam, da Splošno sodišče ni sprejelo stališča o svoji domnevni nepristojnosti,²⁹ in da Elitaliana v pritožbi izpodbijanega sklepa v zvezi s tem ni izpodbijala. To vprašanje se lahko postavi v drugi tožbi, in ko bo Splošno sodišče odločilo o tem, bo lahko Sodišče v pritožbenem postopku preučilo utemeljenost odločitve Splošnega sodišča. Ker pa se Splošno sodišče v obravnavanem primeru ni opredelilo o tem, tudi Sodišču ni treba odločiti o tem.

75. Splošno sodišče torej ni napačno uporabilo prava s tem, da je v izpodbijanem sklepu zavrnilo tožbeni razlog, ki ga je družba Elitaliana navedla v zvezi z opravičljivo zmoto.

76. Ker noben od pritožbenih razlogov ni utemeljen, je treba zavrniti pritožbo v celoti.

V – Predlog

77. Iz teh razlogov Sodišču predlagam, naj pritožbo zavrne in družbi Elitaliana SpA naloži plačilo stroškov.

29 — Glej točko 45 izpodbijanega sklepa, navedeno v točki 29 teh sklepnih predlogov. Poleg tega menim, da je v navedeni točki 45 prišlo do tipkarske napake. Namesto „akti, sprejetimi na podlagi določb PDEU o SZVP“ je verjetno treba razumeti „akti, sprejetimi na podlagi določb PEU o SZVP“. Enako velja za točko 18 izpodbijanega sklepa.