



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 12. novembra 2015 *

„Pritožba — Javna naročila storitev — Skupni ukrep 2008/124/SZVP — Javni razpis v zvezi s helikoptersko podporo misiji EULEX na Kosovu — Tožba zoper odločitve o oddaji naročila — Člen 24(1), drugi pododstavek, PEU — Člen 275, prvi odstavek, PDEU — Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) — Pristojnost Sodišča — Člen 263, prvi odstavek, PDEU — Pojem ‚organ, urad ali agencija Unije‘ — Ukrepi, ki jih je mogoče pripisati Evropski komisiji — Opravičljiva zmota“

V zadevi C-439/13 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 2. avgusta 2013,

Elitaliana SpA s sedežem v Rimu (Italija), ki jo zastopa R. Colagrande, odvetnik,

pritožnica,

druga stranka v postopku:

Eulex Kosovo, s sedežem v Prištini (Kosovo), ki jo zastopa G. Brosadola Pontotti, solicitor,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik četrtega senata, v funkciji predsednika petega senata, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (poročevalec) in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorica,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. decembra 2014,

na podlagi sklepa o ponovnem odprtju ustnega postopka z dne 10. februarja 2015 in obravnave z dne 25. marca 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Družba Elitaliana SpA (v nadaljevanju: Elitaliana) s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije Elitaliana/Eulex Kosovo (T-213/12, EU:T:2013:292) z dne 4. junija 2013 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je Splošno sodišče zavrglo njeno tožbo za, prvič, razglasitev ničnosti ukrepov, ki jih je misija sprejela na podlagi Skupnega ukrepa Sveta 2008/124/SZVP z dne 4. februarja 2008 o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovu (EULEX KOSOVO) (UL L 42, str. 92), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2011/752/SZVP z dne 24. novembra 2011 (UL L 310, str. 10) (v nadaljevanju: Skupni ukrep 2008/124), v okviru oddaje javnega naročila z naslovom „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Helikopterska podpora misiji Eulex na Kosovu (PROC/272/11)“ drugemu ponudniku (v nadaljevanju: sporni ukrep), in, drugič, naložitev misiji za krepitev pravne države na Kosovu, imenovani „Eulex Kosovo“, iz člena 1 Skupnega ukrepa 2008/124, naj povrne škodo, ki je pritožnici nastala, ker ji navedeno naročilo ni bilo oddano.

Pravni okvir

Uredba (ES, Euratom) št. 1605/2012

- 2 Uredba (ES, Euratom) št. 1605/2012 z dne 25. junija 2012 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 z Uredbo (EU, Euratom) št. 1081/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL L 311, str. 9, v nadaljevanju: Finančna uredba), ki je veljala v času dejanskega stanja, je v členu 1(1) določala, da je namen te uredbe določiti „pravila za določitev in izvrševanje splošnega proračuna Evropske unije [...] ter pripravo in revizijo zaključnega računa“.
- 3 Navedena uredba je v členu 4(2)(a) določala:

„Prihodki in odhodki Skupnosti obsegajo:

(a) prihodke in odhodke Evropske skupnosti, vključno z upravnimi stroški, ki nastanejo v zvezi z institucijami na podlagi določb Pogodbe o Evropski uniji v zvezi s [SZVP] ter policijskim in sodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, in izdatki poslovanja v zvezi z izvajanjem teh določb, kadar bremenijo proračun“.
- 4 Člen 48(1) te uredbe je določal, da „[Evropska] komisija izvršuje prihodke in odhodke proračuna v skladu s to uredbo na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev.“
- 5 Člen 53a Finančne uredbe je določal:

„Kadar Komisija izvršuje proračun centralizirano, naloge izvrševanja opravljajo bodisi neposredno njene službe ali delegacije Unije v skladu z drugim odstavkom člena 51 bodisi se naloge opravljajo posredno v skladu s členi 54 do 57.“
- 6 Člen 54(1) in (2) te uredbe je določal:

„1. Komisija ne more prenesti na tretje osebe izvršilnih pooblastil, ki jih ima po Pogodbah, kadar ta vključujejo precejšnjo diskrecijo v zvezi s političnimi odločitvami. Naloge izvrševanja, ki se prenesejo, morajo biti jasno opredeljene in njihovo izvajanje v celoti nadzorovano.

[...]

2. V mejah iz odstavka 1 lahko Komisija pri izvrševanju proračuna s posrednim centraliziran[i]m upravljanjem ali z decentraliziran[i]m upravljanjem na podlagi členov 53a ali 53c prenese naloge javne oblasti in zlasti naloge izvrševanja proračuna na:

[...]

(d) osebe, ki se jim zaupa izvedba določenih ukrepov v skladu z naslovom V Pogodb[e] o Evropski uniji in so opisane v zadevnem temeljnem aktu v smislu člena 49 te uredbe.

[...]“

7 Člen 56(1) navedene uredbe je določal:

„Kadar Komisija izvršuje proračun s posrednim centraliziranim upravljanjem, mora najprej pridobiti dokaz o obstoju in pravilnem delovanju subjektov, ki jim zaupa izvrševanje glede naslednjega:

(a) preglednih postopkov za oddajo javnih naročil in dodeljevanje donacij, ki so nediskriminatorni in izključujejo vsako navzkrižje interesov ter so v skladu z določbami naslova V oziroma VI;

[...]“

8 V naslovu V „Javna naročila“ prvega dela te uredbe so bile navedene določbe, ki se uporabljajo na tem področju.

Skupni ukrep 2008/124

9 Člen 1 Skupnega ukrepa 2008/124, naslovljen „Misija“, ki je veljal v času dejanskega stanja obravnavanega spora, je določal, da Unija ustanavlja misijo za krepitev pravne države na Kosovu, imenovano „Eulex Kosovo“.

10 V skladu s členom 2 tega skupnega ukrepa je bil cilj Eulex Kosova ta:

„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.

EULEX KOSOVO izvaja svoj mandat s spremljanjem, usmerjanjem in svetovanjem, pri tem v celoti sodeluje s programi pomoči Evropske komisije in hkrati ohranja določene izvršilne pristojnosti.“

11 V členu 3 navedenega skupnega ukrepa so bile naloge Eulex Kosovo opredeljene tako:

„Da bi izpolnila cilje iz člena 2, EULEX KOSOVO:

(a) spremlja in usmerja pristojne institucije na Kosovu ter jim svetuje na vseh širših področjih pravne države (tudi carine) in pri tem ohranja določene izvršilne pristojnosti;

(b) s spreminjanjem ali razveljavljanjem operativnih odločitev pristojnih kosovskih organov zagotavlja ohranjanje in spodbujanje pravne države, javnega reda in varnosti, po potrebi tudi ob posvetovanju z ustreznimi mednarodnimi civilnimi organi na Kosovu;

(c) pomaga zagotavljati, da so vsi organi pravne države na Kosovu, tudi carina, neodvisni od političnih vplivov;

- (d) zagotavlja, da so primeri vojnih zločinov, terorizma, organiziranega kriminala, korupcije, medetničnih kaznivih dejanj, finančnega/gospodarskega kriminala in drugih hudih kaznivih dejanj pravilno preiskani in preganjani ter da se sprejemajo in izvršujejo pravilne sodne odločbe v skladu z veljavno zakonodajo; če je ustrezno, ta kazniva dejanja skupaj s preiskovalci, tožilci in sodniki s Kosova ali neodvisno preiskujejo, preganjajo in o njih sodijo mednarodni preiskovalci, tožilci in sodniki, pri tem pa se lahko po potrebi vzpostavljajo tudi strukture za sodelovanje in usklajevanje med organi policije in tožilstva;
 - (e) prispeva h krepitvi sodelovanja in usklajevanja med celotnim sodnim procesom, predvsem na področju organiziranega kriminala;
 - (f) prispeva k boju proti korupciji, goljufijam in finančnemu kriminalu;
 - (g) prispeva k izvajanju strategije in akcijskega načrta za boj proti korupciji na Kosovu;
 - (h) neodvisno ali v podporo pristojnim organom na Kosovu in ob posvetovanju z organi Sveta prevzema druge odgovornosti za zagotovitev, da se ohranijo in spodbujajo pravna država, javni red in varnost;
 - (i) zagotavlja, da so pri vseh njenih dejavnostih upoštevani mednarodni standardi človekovih pravic in uveljavljanja načela enakosti spolov.“
- 12 V členu 8(5) tega skupnega ukrepa so bile naloge vodje misije opredeljene tako:
- „Vodja misije je odgovoren za izvrševanje proračuna EULEX KOSOVO. V ta namen podpiše pogodbo s Komisijo.“
- 13 Člen 11 Skupnega ukrepa 2008/124, naslovljen „Struktura poveljevanja“, je določal:
- „1. EULEX KOSOVO ima kot operacija kriznega upravljanja enotno strukturo poveljevanja.
2. PVO pod odgovornostjo Sveta in VP politično nadzoruje in strateško vodi EULEX KOSOVO.
3. [...] poveljnik civilne operacije, ki je pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom PVO ter splošno pristojnostjo VP, [je] poveljnik EULEX KOSOVO na strateški ravni, v tej vlogi pa vodi misije daje navodila ter mu svetuje in zagotavlja tehnično podporo.
- [...]“
- 14 Člen 16 od (2) do (4) tega skupnega ukrepa, ki se nanaša na financiranje, je določal:
- „2. Vsi odhodki se upravljajo v skladu s pravili in postopki, ki se uporabljajo za splošni proračun EU.
3. Ob upoštevanju odobritve Komisije, lahko vodja misije sklepa tehnične sporazume z državami članicami [Unije], sodelujočimi tretjimi državami in drugimi mednarodnimi subjekti, razmeščenimi na Kosovem, za naročanje opreme, storitev in prostorov za EULEX KOSOVO. [...]
4. Vodja misije o dejavnostih, ki se izvajajo v okviru njegove pogodbe, izčrpno poroča Komisiji, ki ga nadzira.“

Dejansko stanje

15 Dejansko stanje spora je opisano v točkah od 2 do 7 izpodbijanega sklepa:

- „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 Kosova, 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.“
- 16 Pojasniti je treba, da je bilo v obvestilu o javnem naročilu navedeno, da to naročilo spada v program Skupnega ukrepa 2008/124, in da je bilo opisano tako: „Opravljanje storitev s helikopterjem 24 ur na dan, 7 dni v tednu, v regiji Kosovo in v sosednjih državah za lete za iskanje, reševanje in zdravniško evakuacijo (Medevac) ter za pomožne lete pri operacijah, povezanih z misijo, kot so prevoz policistov, zračni nadzor in druge dejavnosti, povezane z misijo [...]“.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

- 17 Družba Elitaliana je v tajništvu Splošnega sodišča 23. maja 2012 vložila tožbo, s katero je predlagala, prvič, naj se sporni ukrepi razglasijo za nične, in, drugič, naj se Eulex Kosovo naloži, da povrne škodo, ki je tožeči stranki nastala zaradi teh ukrepov.
- 18 V okviru tega postopka je Eulex Kosovo podala ugovor nedopustnosti v skladu s členom 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča, ki je temeljil, prvič, na tem, da Eulex Kosovo nima statusa neodvisnega organa, zato ničnostne tožbe družbe Elitaliana ni mogoče vložiti zoper njo, ki torej ni tožena stranka, in drugič, na nepristojnosti Splošnega sodišča, ob upoštevanju, da so bili sporni ukrepi sprejeti na podlagi določb Pogodbe DEU, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP).
- 19 Splošno sodišče je v točkah od 19 do 37 izpodbijanega sklepa ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je podala Eulex Kosovo, in je zato tožbo družbe Elitaliana zavrglo.
- 20 Splošno sodišče je, na prvem mestu, v točkah od 19 do 25 izpodbijanega sklepa preučilo, ali je Eulex Kosovo „urad, organ ali agencija Unije“ v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, in je zato lahko tožena stranka v postopku pred njim.

- 21 Splošno sodišče je po analizi besedila členov 1(1), 6, 7(1) in (2) ter 11 Skupnega ukrepa 2008/124 v točki 26 izpodbijanega sklepa ugotovilo:
- „Glede na zgoraj navedene določbe Eulex Kosovo ni pravna oseba in ni predvideno, da bi lahko bila stranka v postopku pred sodišči Unije.“
- 22 Potem ko je, na drugem mestu, v točki 27 izpodbijanega sklepa navedlo, da družba Elitaliana predlaga razglasitev ničnosti ukrepov, ki jih je sprejela Eulex Kosovo v okviru oddaje spornega javnega naročila, je Splošno sodišče v točki 31 tega sklepa ugotovilo, da je v skladu s členoma 8(5) in 16(2) Skupnega ukrepa 2008/124, prvič, vodja misije odgovoren za izvrševanje proračuna Eulex Kosovo in da v ta namen podpiše pogodbo s Komisijo in, drugič, da se odhodki upravljajo „v skladu s pravili in postopki Evropske skupnosti, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije“. Splošno sodišče je na podlagi teh elementov sklepalo, da je Komisija nekatere naloge izvrševanja proračuna Eulex Kosovo prenesla na vodjo te misije.
- 23 Splošno sodišče je v točki 34 izpodbijanega sklepa sklenilo, da „[je treba v] teh okoliščinah [...] 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“. Na podlagi teh preudarkov je Splošno sodišče v točki 35 izpodbijanega sklepa razsodilo, da „Eulex Kosovo torej ne more biti tožena stranka“.
- 24 Splošno sodišče je, na tretjem mestu, preučilo trditev družbe Elitaliana, češ da lahko sodišče, ki odloča o sporu – če Eulex Kosovo ne bi bil priznan status tožene stranke – še vedno popravi to napako tako, da za toženo stranko šteje avtorja izpodbijanega akta.
- 25 Splošno sodišče je v točki 39 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da v obravnavanem primeru pri opredelitvi Eulex Kosovo za toženo stranko v tožbi ni šlo za zmoto, saj je iz vsebine tožbe jasno izhajalo, da je družba Elitaliana štela, da je Eulex Kosovo „urad, organ ali agencija Unije“ v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, in da ni bilo na podlagi nobenega elementa nikakor mogoče šteti, da je tožeča stranka tožbo vložila zoper drug subjekt, in ne Eulex Kosovo.
- 26 Splošno sodišče je na četrtem mestu preučilo, ali se družba Elitaliana lahko uspešno sklicuje na opravičljivo zmoto, ki jo je zatrjevala na podlagi sodne prakse Sodišča in Splošnega sodišča, v skladu s katero naj bi bil priznan obstoj take zmote, če je ravnanje zadevne institucije 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.
- 27 V zvezi s tem zadnji navedenim tožbenim razlogom, ki ga je navedla tožeča stranka, je Splošno sodišče v točki 41 izpodbijanega sklepa najprej ugotovilo, da v nobenem od dokumentov, ki se nanašajo na zadevno naročilo, ni navedena stranka, proti kateri je mogoče vložiti pravna sredstva. Na podlagi tega je Splošno sodišče sklepalo, da „ob upoštevanju zapletenega pravnega položaja, ki je bil v tem postopku značilen za razmerje med Eulex Kosovo in njenim vodjem na eni strani ter Komisijo in Svetom na drugi strani, je bilo tožeči stranki nedvomno težko opredeliti stranko, ki je bila odgovorna za [sporne] ukrepe in ki bi lahko bila tožena stranka“.
- 28 Vendar je Splošno sodišče nato v točki 42 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je lahko v skladu s sodno prakso, na katero se sklicuje družba Elitaliana, edina posledica obstoja opravičljive zmote to, da lahko sodišče, ki odloča o sporu, tožbo dopusti kljub prepozni vložitvi. Poudarilo je, da se ta sodna praksa v obravnavani zadevi ne uporablja, ker je družba Elitaliana tožbo vložila v predpisanem roku.

- 29 Splošno sodišče je v točki 43 izpodbijanega sklepa navedlo, da je iz tožbe razvidno, da je družba Elitaliana Eulex Kosovo opredelila kot urad, organ ali agencijo in brez vsakršne dvoumnosti vložila tožbo zoper ta subjekt, čeprav bi se pritožnica glede na besedilo Skupnega ukrepa 2008/124 lahko izognila taki zmoti.
- 30 Splošno sodišče je na petem mestu nazadnje svojo analizo v točki 45 izpodbijanega sklepa povzelo tako:
- „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 [...], ne da bi bilo treba odločiti o domnevni nepristojnosti Splošnega sodišča v zvezi z akti, sprejetimi na podlagi določb PDEU o SZVP.“

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

Postopek pred Sodiščem

- 31 Sodišče je 24. junija 2014 odločilo, da zadevo dodeli petemu senatu in da bo razsodilo brez ustne obravnave. Generalni pravobranilec je sklepne predloge predstavil na obravnavi 4. decembra 2014.
- 32 Sodišče je s sklepom z dne 10. februarja 2015 odredilo ponovno odprtje ustnega postopka in razpis obravnave. Stranki ter – v skladu s členom 24, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije – Komisija in Svet so bili pozvani, da zavzamejo stališče glede vprašanja, ali sta Sodišče in Splošno sodišče pristojni za odločanje o tej zadevi ob upoštevanju določb glede SZVP v Naslovu V, Poglavje 2, Oddelek 1, Pogodbe EU in v členu 275 PDEU.
- 33 Po ustni obravnavi 25. marca 2015 in predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2015 je bil ustni postopek končan.

Predlogi strank

- 34 Družba Elitaliana s pritožbo Sodišču predlaga razveljavitev izpodbijanega sklepa. Če je o zadevi mogoče odločiti, družba Elitaliana predlaga, naj se ugodi predlogom, navedenim na prvi stopnji, in naj se Eulex Kosovo naloži plačilo stroškov postopka. Če bi Sodišče štelo, da o sporu ni mogoče odločiti, predlaga, naj zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 35 Eulex Kosovo predlaga, naj se pritožba zavrne in družbi Elitaliana naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 36 Najprej je treba poudariti, da Splošno sodišče ni preučilo vprašanja, na katerega je opozorila Eulex Kosovo, glede pristojnosti sodišč Unije za odločanje o zadevi ob upoštevanju določb Pogodb v zvezi s SZVP, ampak je odločilo o ugovoru nedopustnosti, ki se je nanašal na to, da Eulex Kosovo nima statusa tožene stranke.
- 37 Ker je vprašanje pristojnosti Sodišča za odločanje o sporu vprašanje javnega reda, ga lahko Sodišče preuči kadar koli med postopkom, tudi po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo Komisija/Ciper, C-340/10, EU:C:2012:143, točka 20).
- 38 V obravnavani zadevi je treba to vprašanje, ki je bilo predmet ponovne obravnave, obravnavati po uradni dolžnosti in na prvem mestu.

Trditve strank

- 39 Svet, Komisija in družba Elitaliana menijo, da je Sodišče pristojno za odločanje o tej zadevi.
- 40 Eulex Kosovo trdi, da je Sodišče pristojno za odločanje o statusu in dejavnosti Sveta in Komisije, ni pa pristojno za odločanje o statusu in dejavnosti Eulex Kosovo.

Presoja Sodišča

- 41 Poudariti je treba, da Sodišče na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU načeloma ni pristojno v zvezi z določbami, ki zadevajo SZVP, in akti, sprejetimi na njihovi podlagi (sodba Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 69).
- 42 Vendar navedena člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in 275, prvi odstavek, PDEU pomenita odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotovitev upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, in ju je zato treba razlagati ozko (sodba Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70).
- 43 Na podlagi člena 41(2), prvi pododstavek, PEU „[o]dhodki pri poslovanju, ki nastanejo zaradi izvajanja [...] poglavja [o posebnih določbah o SZVP], [...] bremenijo proračun Unije, kar pa ne velja za odhodke, ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih ukrepov in v primerih, ko Svet soglasno odloči drugače“.
- 44 Ta določba je v bistvu povzeta v členu 4(2)(a) Finančne uredbe.
- 45 V skladu s členoma 17 PEU in 317 PDEU proračun Unije izvršuje Komisija.
- 46 Iz člena 16(2) Skupnega ukrepa 2008/124 izhaja, da se „[v]si odhodki“ misije Eulex Kosovo „upravljajo v skladu s pravili in postopki, ki se uporabljajo za splošni proračun EU“.
- 47 V obravnavani zadevi ni sporno, da je misija Eulex Kosovo civilna in da je bilo določeno, da bodo odhodki, povezani s storitvijo podpore s helikopterjem misije Eulex Kosovo, bremenili proračun Unije.
- 48 Zato so se sporni ukrepi, za katere je bila predlagana razglasitev ničnosti zaradi kršitve pravnih pravil, ki se uporabljajo za javna naročila Unije, nanašali na oddajo javnega naročila, ki je povzročilo nastanek stroškov v breme proračuna Unije. Iz tega izhaja, da se za zadevno naročilo uporabljajo določbe Finančne uredbe.
- 49 Ob upoštevanju okoliščin obravnavane zadeve ni mogoče šteti, da omejitev pristojnosti Sodišča z odstopanjem iz člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275 PDEU pomeni tudi izključitev pristojnosti Sodišča za razlago in uporabo določb Finančne uredbe na področju oddaje javnih naročil.
- 50 Zato sta Splošno sodišče in, v primeru pritožbe, Sodišče pristojni za odločanje o tem sporu.

Prvi in drugi pritožbeni razlog, ki se nanašata na to, da bi moralo Splošno sodišče Eulex Kosovo priznati status „organa, urada ali agencije Unije“ v smislu člena 263 PDEU, in na napačno enačenje Eulex Kosovo z delegacijo Unije

Trditve strank

- 51 Družba Elitaliana s prvim in drugim pritožbenim razlogom, ki ju je treba obravnavati skupaj, Splošnemu sodišču očita, prvič, da je napačno uporabilo pravo, s tem ko je v točki 26 izpodbijanega sklepa presodilo, da „Eulex Kosovo ni pravna oseba in [da] ni predvideno, da bi lahko bila stranka v postopku pred sodišči Unije“, na podlagi česar je sklepalo, da Eulex Kosovo ni „organ, urad ali agencija Unije“ v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU. Družba Elitaliana trdi, da Splošno sodišče neupravičeno ni uporabilo sodne prakse, ki izhaja iz sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166). V zvezi s tem družba Elitaliana navaja, da je bilo na podlagi členov 8 in 16 Skupnega ukrepa 2008/124 vodji misije dodeljeno predstavljanje in s tem povezana pravna odgovornost glede aktov Eulex Kosovo ter priznana finančna samostojnost. Na podlagi tega ugotavlja, da je ta subjekt „samostojno središče dodeljevanja pravic in obveznosti“, zaradi česar naj bi imel pravno osebnost in imel posledično status organa, urada ali agencije Unije.
- 52 Družba Elitaliana na drugem mestu trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 27 do 35 izpodbijanega sklepa neupravičeno enačilo Eulex Kosovo z delegacijo, na podlagi tega pa ugotovilo, da je akte, sprejete v okviru javnega naročila, mogoče pripisati Komisiji.
- 53 Eulex Kosovo predlaga zavrnitev teh pritožbenih razlogov.

Presoja Sodišča

- 54 V zvezi s statusom organa, urada ali agencije Unije, ki naj ga Splošno sodišče glede na očitke pritožnice ne bi priznalo Eulex Kosovo, je treba poudariti, da člen 263 PDEU določa, da Sodišče nadzira zakonitost aktov teh organov, uradov ali agencij s pravnim učinkom.
- 55 Kot je Splošno sodišče poudarilo v točkah 24 in 25 izpodbijanega sklepa, je na podlagi več določb Skupnega ukrepa 2008/124, med drugim njegovega člena 11(2), očitno, da političnega nadzora in strateškega vodenja ni izvajala ta misija samostojno, temveč ga je izvajal politični in varnostni odbor (PVO), ki sam izvaja navedeni nadzor in vodenje pod odgovornostjo Sveta in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (VP).
- 56 Glede proračunskih in finančnih vprašanj je iz člena 8(5) Skupnega ukrepa 2008/124 razvidno, da je vodja misije „odgovoren za izvrševanje proračuna Eulex Kosovo. V ta namen podpiše pogodbo s Komisijo.“ Člen 16(3) tega skupnega ukrepa je poleg tega določal, da „[o]b upoštevanju odobritve Komisije, lahko vodja misije sklepa tehnične sporazume z državami članicami [Unije], sodelujočimi tretjimi državami in drugimi mednarodnimi subjekti, razmeščenimi na Kosovem, za naročanje opreme, storitev in prostorov za Eulex Kosovo“. Člen 16(4) navedenega skupnega ukrepa pa je določal, da „[v]odja misije o dejavnostih, ki se izvajajo v okviru njegove pogodbe, izčrpno poroča Komisiji, ki ga nadzira“.
- 57 Iz tega izhaja, da čeprav je bil vodja misije v Skupnem ukrepu 2008/124 opredeljen kot „odgovoren“ za izvrševanje proračuna Unije, so se njegove pristojnosti na proračunskem in finančnem področju izvajale pod nadzorom in vodstvom Komisije. Na podlagi teh elementov je Splošno sodišče v točki 36 izpodbijanega sklepa pravilno ugotovilo, da ima na tem področju vodja misije omejene pristojnosti in da ima v resnici le „s stvarnega vidika strogo omejeno pravno sposobnost“, v nasprotju z navedbami pritožnice, češ da naj bi Eulex Kosovo „vsekakor imel pravno osebnost kot samostojno središče dodeljevanja pravic in obveznosti“.

- 58 Iz zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da ni mogoče šteti, da ima Eulex Kosovo pravno osebnost, ker je bil ta subjekt v Skupnem ukrepu 2008/124 opredeljen kot „misija“ ter ker je bila, prvič, na političnem in strateškem področju navedena misija pod vodstvom in nadzorom Sveta in VP, in, drugič, ker je na proračunskem in finančnem področju vodja misije svoje pristojnosti izvajal pod nadzorom in vodstvom Komisije.
- 59 Zato Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 26 izpodbijanega sklepa štelo, prvič, da Eulex Kosovo nima pravne osebnosti in da ni predvideno, da bi lahko bila stranka v postopku pred sodišči Unije. Na podlagi teh elementov je Splošno sodišče pravilno sklepalo, da je Eulex Kosovo misija z omejenim trajanjem, ki ne more biti organ, urad ali agencija v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU.
- 60 Očitek, ki ga je pritožnica navedla v zvezi s tem, da je Splošno sodišče neupravičeno štelo, da je Eulex Kosovo sprejela sporne ukrepe v okviru delegacije, je treba zavrnilo iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.
- 61 Člen 53a Finančne uredbe določa, da kadar Komisija izvršuje proračun centralizirano, se lahko naloge izvrševanja opravljajo posredno v skladu s členi od 54 do 57 te uredbe. Člen 54 navedene uredbe v odstavku 2(d) podrobneje določa, da lahko Komisija pri izvrševanju proračuna s posrednim centraliziranim upravljanjem na podlagi člena 53a prenese naloge javne oblasti in zlasti naloge izvrševanja proračuna na osebe, ki se jim zaupa izvedba določenih ukrepov v skladu z naslovom V Pogodbe EU.
- 62 V obravnavani zadevi člena 8(5) in 16(4) Skupnega ukrepa 2008/124 določata, da je vodja misije odgovoren za izvrševanje proračuna Eulex Kosovo in da v ta namen podpiše pogodbo s Komisijo. V okviru izvrševanja te pogodbe mora vodja misije Eulex Kosovo o dejavnostih, ki se izvajajo v okviru njegove pogodbe, izčrpno poročati Komisiji, ki ga nadzira.
- 63 Iz prejšnjih dveh točk te sodbe izhaja, da je, kot je pravilno poudarilo Splošno sodišče v točkah 31 in 32 izpodbijanega sklepa, Komisija s pogodbo, ki jo je podpisala z vodjo misije, in na podlagi člena 54(2)(d) Finančne uredbe nanj prenesla svojo pristojnost izvrševanja proračuna. V okviru tega prenosa mora vodja misije Eulex Kosovo kot pooblaščenec Komisije upoštevati proračunska pravila prava Unije, vključno s pravili, ki urejajo oddajo javnih naročil, kakor so določena v naslovu V prvega dela Finančne uredbe.
- 64 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 33 izpodbijanega sklepa opozorilo na načelo, v skladu s katerim je akte, sprejete na podlagi prenosa pooblastil, mogoče pripisati instituciji, ki je dala pooblastilo in mora zadevni akt braniti na sodišču.
- 65 V nasprotju z navedbami pritožnice in kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 62 in 63 sklepnih predlogov z dne 4. decembra 2014, čeprav se točka 33 izpodbijanega sklepa sklicuje na odločbo Splošnega sodišča, ki se nanaša na delegacijo Unije, torej subjekt, ustanovljen v skladu s členom 221 PDEU za zagotovitev zastopanja Unije, v obravnavani zadevi delegacijo Unije v Črni gori, te točke ni mogoče razlagati tako, da je Splošno sodišče pri tem štelo, da je treba Eulex Kosovo enačiti s takim subjektom, temveč gre zgolj za opozorilo glede pravnega načela, ki ga je Splošno sodišče uporabilo v tej odločbi.
- 66 Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče v točkah 34 in 35 izpodbijanega sklepa pravilno ugotovilo, da je akte, ki jih je sprejela Eulex Kosovo v okviru postopka oddaje zadevnega naročila, mogoče pripisati Komisiji, in da Eulex Kosovo zato nima statusa tožene stranke.
- 67 V zvezi s tem je treba poudariti, da družba Elitaliana neutemeljeno trdi, da to, da Eulex Kosovo nima statusa stranke v postopku, nasprotuje načelom, na katera je Sodišče opozorilo v sodbi Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166) in v skladu s katerimi ureditev v Pogodbah omogoča

vložitev neposredne tožbe zoper vse določbe s pravnimi učinki, ki jih sprejmejo institucije. Kot je pravilno poudarilo Splošno sodišče v točki 34 izpodbijanega sklepa, so bili namreč sporni ukrepi lahko predmet sodnega nadzora, vendar pod pogojem, da je tožba za razglasitev ničnosti teh ukrepov vložena proti Komisiji kot organu, ki je prenesel pooblastila, in ne Eulex Kosovo.

- 68 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba prvi in drugi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljena.

Tretji pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni priznalo obstoja opravičljive zmote družbe Elitaliana

Trditve strank

- 69 Tretji pritožbeni razlog družbe Elitaliana, ki se nanaša na preudarke Splošnega sodišča v zvezi z opravičljivo zmoto, se deli na dva dela.

- 70 Družba Elitaliana v okviru prvega dela tretjega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je v točki 42 izpodbijanega sklepa neupravičeno omejilo možnost sklicevanja na to zmoto zgolj na primere, v katerih se želi stranka, ki se nanjo sklicuje, izogniti posledicam, povezanim z neupoštevanjem procesnega roka.

- 71 Družba Elitaliana se v okviru drugega dela tretjega pritožbenega razloga sklicuje na protislovje obrazložitve med točkama 41 in 43 izpodbijanega sklepa, ker naj bi Splošno sodišče na eni strani priznalo, da je zaradi zapletenega pravnega položaja zadevnega naročila težko opredeliti stranko, ki ji je mogoče pripisati sporne ukrepe, po drugi pa navedlo, da so določbe Skupnega ukrepa 2008/124 dovolj jasne, da pritožnica ne bi smela zmotno šteti, da je Eulex Kosovo „organ, urad ali agencija Unije“ v smislu člena 263 PDEU.

Presoja Sodišča

- 72 Glede prvega dela tega pritožbenega razloga je treba poudariti, da morajo biti tožbe zoper akte institucij Unije v skladu s členom 21 Statuta Sodišča formalno vložene proti instituciji, ki ji je izpodbijani akt mogoče pripisati.

- 73 Na prvem mestu, Sodišče je priznalo, da to, da je v tožbi kot tožena stranka naveden nekdo drug, in ne avtor izpodbijanega akta, ne povzroči nedopustnosti tožbe, če ta vsebuje elemente, ki brez dvoumnosti omogočajo opredelitev stranke, proti kateri je tožba vložena, kot je opredelitev izpodbijanega akta in avtorja tega akta (glej v tem smislu sklep Komisija/EIB, 85/86, EU:C:1986:292, točka 6). Če je tožba vložena proti drugi osebi, in ne tisti, ki ji je akt, ki je predmet tožbe, mogoče pripisati, Sodišče ne more niti nasprotovati niti nadomestiti volje, ki jo je izrazila tožeča stranka, in nima druge izbire, kot da vlogo razglasi za nedopustno.

- 74 V obravnavani zadevi pa je Splošno sodišče v točki 39 izpodbijanega sklepa poudarilo, prvič, da je tožba družbe Elitaliana brez vsakršne dvoumnosti vložena proti Eulex Kosovo, ki ima po mnenju pritožnice status „organa, urada ali agencije Unije“ v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, in, drugič, da je pritožnica tožbo vložila le proti Eulex Kosovo. V teh okoliščinah je Splošno sodišče pravilno presodilo, da se sodna praksa, navedena v prejšnji točki te sodbe, ne uporablja in da mu ni treba opredeliti stranke, proti kateri bi tožba morala biti vložena.

- 75 Na drugem mestu, Splošno sodišče je v točki 42 izpodbijanega sklepa pravilno navedlo, da bi bila edina posledica sodne prakse, na katero se je sklicevala pritožnica, in sicer, natančneje, točke 19 sodbe Schertzer/Parlament (25/68, EU:C:1977:158), ki se nanaša na opravičljivo zmoto, to, da bi bilo omogočeno, da se tožba, ki ni vložena v za to določenem procesnem roku, ne razglasi za nedopustno,

na podlagi česar je implicitno, toda gotovo sklepalo, da sklicevanje na opravičljivo zmoto v obravnavani zadevi ni smiselno, ker, kot je ugotovilo Splošno sodišče, „[v] obravnavanem primeru [...] ni sporno, da je tožeča stranka upoštevala rok za vložitev tožbe“ in ker ni pritožnica tožbe, razen proti Eulex Kosovo, nikoli vložila proti drugi stranki.

- 76 Zato je treba prvi del tega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.
- 77 Glede drugega dela tretjega razloga, ki ga je navedla družba Elitaliana v utemeljitev pritožbe, je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točki 41 izpodbijanega sklepa priznalo obstoj težav pri opredelitvi stranke, ki ji je mogoče pripisati zadevne ukrepe, in na podlagi tega v točki 43 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da bi se pritožnica kljub tem težavam lahko izognila zmotni vložitvi tožbe proti Eulex Kosovo.
- 78 Ta očitek, katerega namen je vzbuditi dvom o neopravičljivosti zmote, ki je nastala, je treba takoj zavrniti, ker je usmerjen proti dodatnim razlogom izpodbijanega sklepa in ker zato ne more povzročiti njegove razveljavitve (glej v tem smislu sodbo *Aéroports de Paris/Komisija*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, točki 41 in 67 ter navedena sodna praksa). Splošno sodišče je namreč iz razlogov, že navedenih v točki 75 te sodbe, upravičeno štelo, da sklicevanje na opravičljivo zmoto v obravnavani zadevi ni smiselno.
- 79 Ker je treba drugi del tretjega pritožbenega razloga razglasiti za brezpredmeten, je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti kot delno neutemeljen in delno brezpredmeten.
- 80 Ker ni mogoče ugoditi nobenemu od razlogov, ki jih je družba Elitaliana navedla v utemeljitev pritožbe, je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 81 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Eulex Kosovo je predlagala, naj se družbi Elitaliana naloži plačilo stroškov, in ker ta ni uspela z nobenim predlogom, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Družbi Elitaliana SpA se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi