Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deveti razširjeni senat)

z dne 4. septembra 2024*

„Finančni predpisi Unije – Izvrševanje proračuna Unije v okviru posrednega upravljanja s strani mednarodne organizacije – Sklep, s katerim se pravni osebi zavrne priznanje statusa mednarodne organizacije – Ničnostna tožba – Zakonitost pooblastila, podeljenega odvetnikom tožeče stranke – Dopustnost – Sklep, sprejet za izvršitev sodbe Sodišča – Člen 266 PDEU – Pravnomočnost – Načelo dobrega upravljanja – Pravna varnost – Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 – Člen 58 – Delegirana uredba (EU) št. 1268/2012 – Člen 43 – Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 – Člen 156 – Pojma ‚mednarodna organizacija' in ‚mednarodni sporazum' – Napačna uporaba prava – Očitna napaka pri presoji – Nepogodbena odgovornost“

V zadevi T-509/21,

International Management Group (IMG) s sedežem v Bruslju (Belgija), ki jo zastopata L. Levi in J.-Y. de Cara, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland, S. Delaude in L. Puccio, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti razširjeni senat),

v sestavi L. Truchot (poročevalec), predsednik, H. Kanninen, sodnik, R. Frendo, sodnica, M. Sampol Pucurull, sodnik, in T. Perišin, sodnica,

sodni tajnik: L. Ramette, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti sklepa z dne 11. januarja 2022 o prekinitvi postopka do končne odločbe Sodišča v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722),

na podlagi obravnave z dne 22. novembra 2023

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

1 Tožeča stranka, International Management Group (IMG), s tožbo predlaga, prvič, na podlagi člena 263 PDEU razglasitev ničnosti sklepa z dne 8. junija 2021, s katerim ji Evropska komisija ni z retroaktivnim učinkom od 16. decembra 2014 priznala statusa mednarodne organizacije, ki je v finančnih predpisih Evropske unije določen kot pogoj za izvrševanje sredstev Unije na način posrednega upravljanja (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), ter, drugič, na podlagi člena 268 PDEU povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi ji nastala.

I. Dejansko stanje

A. Predhodni upravni postopek

2 Tožeča stranka, sprva imenovana International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina (IMG-IBH), katere sedež je zdaj v Beogradu (Srbija), je bila ustanovljena 25. novembra 1994, da bi države in mednarodne organizacije, ki so sodelovale pri obnovi Bosne in Hercegovine, imele za to na voljo poseben subjekt. Od takrat je postopno razširila svoje dejavnosti na področjih obnove in razvoja.

3 Komisija je 7. novembra 2013 na podlagi člena 84 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1) sprejela Izvedbeni sklep C(2013) 7682 final o letnem akcijskem načrtu 2013 za Mjanmar/Burmo, ki se financira iz splošnega proračuna Unije. Ta sklep je med drugim določal program za razvoj trgovine, katerega strošek, ocenjen na 10 milijonov EUR, je morala financirati Unija, njegovo izvajanje pa je moralo biti zagotovljeno s skupnim upravljanjem s tožečo stranko.

4 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 17. februarja 2014 Komisijo obvestil, da je začel preiskavo v zvezi s statusom tožeče stranke. Komisija je 15. decembra 2014 prejela poročilo urada OLAF ob koncu njegove preiskave (v nadaljevanju: poročilo urada OLAF) skupaj z več priporočili. Urad OLAF je v tem poročilu v bistvu ugotovil, da tožeča stranka ni mednarodna organizacija v smislu 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), in Uredbe št. 966/2012. Poleg tega je urad OLAF Komisiji priporočil, naj tožeči stranki naloži sankcije in odredi vračilo zneskov, ki so ji bili izplačani na tej podlagi.

5 Komisija se je 16. decembra 2014 odločila, da izvajanje programa za razvoj trgovine, določenega v Izvedbenem sklepu C(2013) 7682 final, ki je omenjen v točki 3 zgoraj, v okviru posrednega upravljanja poveri organizaciji, ki ni tožeča stranka (v nadaljevanju: sklep z dne 16. decembra 2014).

6 Nazadnje, Komisija je 8. maja 2015 tožeči stranki poslala dopis, da bi jo obvestila o nadaljnjih ukrepih, ki jih je nameravala izvesti v zvezi s poročilom urada OLAF, in ji v njem sporočila, da sicer ne bo uporabila večine priporočil urada OLAF, vendar da se je med drugim odločila, da njene službe do popolne gotovosti glede tega, ali ima tožeča stranka status mednarodne organizacije, z njo ne bodo sklepale novih sporazumov o prenosu pooblastil iz naslova posrednega upravljanja, ki ga določa Uredba št. 966/2012 (v nadaljevanju: sklep z dne 8. maja 2015).

B. Predhodni sodni postopki

7 Tožeča stranka je s prvo tožbo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 21. januarja 2015 in vpisano pod številko T-29/15, predlagala razglasitev ničnosti sklepa z dne 16. decembra 2014, nato z drugo tožbo, vloženo 14. julija 2015 in vpisano pod številko T-381/15, razglasitev ničnosti sklepa z dne 8. maja 2015 in povrnitev škode, povzročene z njim.

8 Splošno sodišče je s sodbama z dne 2. februarja 2017, International Management Group/Komisija (T-29/15, neobjavljena, EU:T:2017:56), in z dne 2. februarja 2017, IMG/Komisija (T-381/15, neobjavljena, EU:T:2017:57), zavrnilo tožbi, ki ju je tožeča stranka vložila zoper sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

9 Tožeča stranka je s pritožbama, ki sta bili vloženi 11. aprila 2017 in vpisani pod številkama C-183/17 P in C-184/17 P, predlagala razveljavitev sodb, omenjenih v točki 8 zgoraj.

10 Sodišče je s sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), prvič, razveljavilo sodbi, omenjeni v točki 8 zgoraj, drugič, razglasilo ničnost sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015, in, tretjič, zadevo T-381/15 vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o odškodninskem zahtevku tožeče stranke v zvezi s škodo, ki naj bi ji bila povzročena s sklepom z dne 8. maja 2015.

11 Tožeča stranka je 10. januarja 2020 v sodnem tajništvu Sodišča vložila predlog, naj Sodišče poda razlago točk od 1 do 3 izreka sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78). Sodišče je s sklepom z dne 9. junija 2020, International Management Group/Komisija (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507), ta predlog za razlago zavrglo kot očitno nedopusten.

C. Nadaljnji upravni postopki po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P)

12 Komisija je z dopisom z dne 6. maja 2019 tožečo stranko v okviru izvršitve sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), pozvala, naj predloži nekatere dokumente, da bi dokazala, da dejansko izpolnjuje zahteve, ki jim je treba zadostiti za to, da bi lahko z njo sodelovala na način posrednega upravljanja.

13 Tožeča stranka je z dopisom z dne 25. junija 2019 Komisiji v bistvu predlagala, naj preneha izpodbijati njen status mednarodne organizacije.

14 Komisija je v dopisu z dne 18. julija 2019 (v nadaljevanju: dopis z dne 18. julija 2019) trdila, da se za izvršitev sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ne zahteva „samodejno priznanje [tožeče stranke] kot mednarodne organizacije, temveč ponovna presoja njenega pravnega statusa glede na razpoložljive informacije in veljavna finančna pravila“. Tako je Komisija tožeči stranki ponovila zahtevo za predložitev dokumentov, navedenih v dopisu z dne 6. maja 2019, ki so omenjeni v točki 12 zgoraj, in pojasnila, da se bo v primeru, da tožeča stranka tega ne bo storila, obrnila neposredno na države, za katere je tožeča stranka štela, da so njene članice.

15 Komisija je 26. novembra 2019 na Belgijo, Dansko, Nemčijo, Grčijo, Španijo, Francijo, Italijo, Nizozemsko, Avstrijo, Portugalsko, Finsko, Švedsko, Združeno kraljestvo, Kanado, Norveško, Rusijo, Švico in Turčijo naslovila vprašanje, ali menijo, da je tožeča stranka mednarodna organizacija, ali so članice te organizacije in ali so podpisale mednarodni ali medvladni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije. V primeru pritrdilnega odgovora je Komisija od navedenih držav zahtevala, naj ji pošljejo overjeno kopijo tega sporazuma in dokaz, da so imeli njegovi podpisniki polna pooblastila za njegov podpis, ali kopijo instrumenta o ratifikaciji tega sporazuma.

16 Komisija je 27. januarja in nato 11. marca 2020 zahtevo za informacije z dne 26. novembra 2019, omenjeno v točki 15 zgoraj, znova poslala Belgiji, Danski, Nemčiji, Grčiji, Španiji, Franciji, Avstriji, Švedski, Združenemu kraljestvu, Kanadi in Turčiji.

17 Komisija je 25. maja 2020 zahtevo za informacije z dne 26. novembra 2019, omenjeno v točki 15 zgoraj, še enkrat poslala Belgiji, Danski, Nemčiji, Grčiji, Španiji, Franciji, Švedski, Kanadi in Turčiji, ter nato 14. oktobra 2020 Nemčiji in Turčiji.

18 Komisija je z dopisom z dne 19. februarja 2021 tožečo stranko obvestila, da namerava sprejeti sklep, s katerim ji ne bo priznala statusa mednarodne organizacije, in jo pozvala, naj predloži pripombe.

19 Tožeča stranka je 5. in 30. marca 2021 predložila pisne pripombe v odgovor na dopis Komisije z dne 19. februarja 2021, naveden v točki 18 zgoraj.

20 Komisija je 8. junija 2021 izdala izpodbijani sklep.

D. Nadaljnji sodni postopki po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P)

21 Tožeča stranka je 26. septembra 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, vpisano pod številko T-645/19, s katero je predlagala, prvič, razglasitev ničnosti dopisa z dne 18. julija 2019 in, drugič, povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi nastala s tem dopisom.

22 Splošno sodišče je s sklepom z dne 9. septembra 2020, IMG/Komisija (T-645/19, neobjavljen, EU:T:2020:388), to tožbo zavrglo kot nedopustno.

23 Poleg tega je Splošno sodišče s sodbo z dne 9. septembra 2020, IMG/Komisija (T-381/15 RENV, EU:T:2020:406), zavrnilo predlog tožeče stranke za povrnitev škode, ki naj bi ji bila povzročena s sklepom z dne 8. maja 2015.

24 Tožeča stranka je 19. novembra 2020 vložila pritožbi, vpisani pod številkama C-619/20 P in C-620/20 P, s katerima je predlagala razveljavitev sklepa in sodbe, ki sta omenjena v točki 22 oziroma 23 zgoraj.

II. Dejansko stanje po vložitvi tožbe

25 Sodišče je s sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722), prvič, zavrnilo pritožbo v zadevi C-619/20 P, vloženo zoper sklep, omenjen v točki 22 zgoraj, drugič, delno razveljavilo sodbo, omenjeno v točki 23 zgoraj, in, tretjič, zadevo T-381/15 RENV vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o zahtevku tožeče stranke za povrnitev premoženjske škode, ki naj bi ji bila povzročena s sklepom z dne 8. maja 2015.

III. Predlogi strank

26 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži, naj ji plača znesek 23.671.903 EUR za povrnitev različne premoženjske in nepremoženjske škode;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

IV. Pravo

A. Dopustnost

28 Splošno sodišče mora preučiti vprašanje zakonitosti pooblastila, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom, preden bo presojalo o dopustnosti Priloge A.24 k tožbi in Priloge C.1 k repliki, za kateri Komisija trdi, da sta nedopustni.

1. Vprašanje zakonitosti pooblastila, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom

29 Komisija je na obravnavi v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča, kateri organ tožeče stranke je pristojen za vložitev tožbe, trdila, da se pooblastilo z dne 12. avgusta 2021, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom in ki je v Prilogi A.3 k tožbi, ne nanaša na sklep njenega stalnega odbora, tako da je mogoče dvomiti o obstoju tega sklepa.

30 Tožeča stranka izpodbija utemeljenost trditev Komisije.

31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so vprašanja v zvezi z dopustnostjo tožbe vprašanja javnega reda, tako da jih morata sodišči Unije vedno preizkusiti, in to tudi po uradni dolžnosti (glej sodbo z dne 21. septembra 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products in drugi/Komisija, C-478/21 P, EU:C:2023:685, točka 42 in navedena sodna praksa).

32 Zlasti mora v skladu s členom 19, tretji in četrti odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se uporablja za Splošno sodišče v skladu s členom 53, prvi odstavek, tega statuta in členom 51(1) Poslovnika Splošnega sodišča, pravne osebe, ki niso države članice, institucije Unije, države podpisnice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3), in Nadzorni organ EFTA iz navedenega sporazuma, da bi lahko te pravne osebe nastopale pred sodišči Unije, zastopati odvetnik, ki je vpisan v imenik odvetnikov v eni od držav članic ali drugi državi, ki je podpisnica navedenega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products in drugi/Komisija, C-478/21 P, EU:C:2023:685, točka 91).

33 Tako mora stranka, če je zakonitost pooblastila, ki ga je ta stranka podelila svojemu odvetniku, sporna, izkazati zakonitost tega pooblastila, kar mora Splošno sodišče preveriti (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products in drugi/Komisija, C-478/21 P, EU:C:2023:685, točka 93 in navedena sodna praksa).

34 Čeprav morajo sodišča Unije od stranke zahtevati, da dokaže zakonitost pooblastila, podeljenega njenemu odvetniku, v primeru ugovora nasprotne stranke, pa je treba tako zahtevo uporabiti le, če ta ugovor temelji na dovolj konkretnih in natančnih indicih (sodba z dne 21. septembra 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products in drugi/Komisija, C-478/21 P, EU:C:2023:685, točka 97).

35 V obravnavanem primeru, prvič, člen 18(d) statuta tožeče stranke brez drugih pojasnil določa, da ima pravno sposobnost, potrebno za opravljanje svojih nalog in uresničevanje svojih ciljev, zlasti sposobnost biti stranka v postopku.

36 Drugič, Komisija s tem, da je na obravnavi trdila le, da se pooblastilo, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom, ne nanaša na sklep njenega stalnega odbora, svojega izpodbijanja zakonitosti navedenega pooblastila ni oprla na dovolj konkretne in natančne indice.

37 Ugovor nedopustnosti v zvezi z nezakonitostjo pooblastila, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom, je torej treba zavrniti.

2. Dopustnost Priloge A.24 k tožbi

38 Komisija se je na obravnavi sklicevala na nedopustnost Priloge A.24 k tožbi, ker vsebuje mnenje njene pravne službe z dne 16. januarja 2015, katerega razkritja ni dovolila.

39 Tožeča stranka izpodbija utemeljenost tega ugovora nedopustnosti.

40 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v pravu Unije prevladuje načelo proste presoje dokazov, iz katerega izhaja, prvič, da če je bil dokaz pravilno pridobljen, njegove dopustnosti pred Splošnim sodiščem ni mogoče izpodbijati (glej v tem smislu sodbo z dne 26. septembra 2018, Infineon Technologies/Komisija, C-99/17 P, EU:C:2018:773, točka 65 in navedena sodna praksa).

41 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa bi bilo v nasprotju z javnim interesom, v skladu s katerim morajo institucije imeti možnost pridobiti povsem neodvisno podana mnenja svojih pravnih služb, če bi se priznalo, da lahko pride do predložitve takih internih dokumentov v okviru spora,

o katerem odloča sodišče Unije, ne da bi zadevna institucija navedeno predložitev odobrila ali da bi jo odredilo to sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 136 in navedena sodna praksa).

42 Z nedovoljeno predložitvijo takega pravnega mnenja tožeča stranka namreč v postopku v zvezi z veljavnostjo izpodbijanega akta zadevno institucijo sooči z mnenjem, ki ga je izdala njena pravna služba ob pripravi tega akta. Načeloma pa je dopustitev, da lahko ta tožeča stranka v spis vloži pravno mnenje institucije, katerega razkritja ta institucija ni dovolila, v nasprotju z zahtevami po poštenem sojenju in bi pomenilo, da se obide postopek s prošnjo za dostop do takega dokumenta, ki je uveden z Uredbo (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) (glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 54 in navedena sodna praksa).

43 Drži, da je treba upoštevati načelo preglednosti, vključeno v člen 1, drugi odstavek, in člen 10(3) PEU ter člen 15(1) in člen 298(1) PDEU, s katerim je med drugim mogoče zagotavljati, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Preglednost s tem, da omogoča, da se o razhajanjih med več stališči odprto razpravlja, tako prispeva k večjemu zaupanju teh državljanov (glej sodbo z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 55 in navedena sodna praksa).

44 Vendar se z načelom preglednosti lahko samo izjemoma utemelji razkritje dokumenta institucije, ki ni bil objavljen in vsebuje pravno mnenje, v okviru sodnega postopka. Zato ohranitev dokumenta, ki vsebuje pravno mnenje institucije, v spisu zadeve ni upravičena z nobenim prevladujočim javnim interesom, kadar se to mnenje na eni strani ne nanaša na zakonodajni postopek, za katerega se zahteva večja preglednost, in je na drugi strani interes zadevne tožeče stranke za to ohranitev samo v tem, da bi se lahko sklicevala na navedeno pravno mnenje v okviru spora. V takem primeru namreč predložitev takega pravnega mnenja vodijo lastni interesi tožeče stranke glede tega, da podpre svojo argumentacijo, ne pa kateri koli prevladujoči javni interes, kot je interes, da postopek, ki se je končal z izpodbijanim aktom, postane javen (glej sodbo z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, EU:C:2022:97, točka 56 in navedena sodna praksa).

45 Prvič, v obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da se mnenje pravne službe Komisije z dne 16. januarja 2015, omenjeno v točki 38 zgoraj, katerega razkritja ta institucija ni dovolila, ne nanaša na zakonodajni postopek, za katerega velja večja preglednost.

46 Drugič, tožeča stranka v odgovor na ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija, ni navedla drugega interesa od tega, da se lahko sklicuje na to pravno mnenje v okviru tega spora, tako da njegove predložitve očitno ne vodi prevladujoči javni interes, ampak njeni lastni interesi.

47 V teh okoliščinah je treba sprejeti ugovor nedopustnosti v zvezi z nedopustnostjo Priloge A.24 in navedeno prilogo razglasiti za nedopustno.

3. Dopustnost Priloge C.1 k repliki

48 Komisija trdi, da tožeča stranka ni upravičila zamude pri predložitvi potrdila predsednice njenega stalnega odbora z dne 13. oktobra 2022, ki je v Prilogi C.1 k repliki (v nadaljevanju: potrdilo z dne 13. oktobra 2022), kar je v nasprotju z zahtevami iz člena 85(2) Poslovnika.

49 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko v skladu s členom 85(2) Poslovnika glavne stranke v utemeljitev svojih trditev dokaze predložijo ali dokazne predloge podajo še v repliki in dupliki, če upravičijo zamudo pri njihovi predložitvi oziroma podaji.

50 Iz sodne prakse izhaja, da čeprav morajo stranke v skladu s pravilom o prekluziji iz člena 85 Poslovnika obrazložiti zamudo pri predložitvi dokazov ali podaji novih dokaznih predlogov, mora Splošno sodišče preveriti utemeljenost razloga za zamudo pri predložitvi teh dokazov ali podaji teh dokaznih predlogov in jih, če ta prepozna predložitev oziroma podaja ni pravno zadostno utemeljena, zavrniti. To, da stranka prepozno predloži dokaze ali poda dokazne predloge, je med drugim mogoče upravičiti z dejstvom, da ta stranka prej ni mogla razpolagati z zadevnimi dokazi, ali s tem, da prepozna predložitev nasprotne stranke upravičuje, da se spis dopolni, da se tako zagotovi spoštovanje načela kontradiktornosti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. septembra 2020, BP/FRA, C-669/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:713, točka 41 in navedena sodna praksa).

51 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da tožeča stranka v točki 51 replike ni upravičila prepozne predložitve potrdila z dne 13. oktobra 2022, ki ga je sestavila predsednica njenega stalnega odbora in ki ga je priložila tej repliki, „če bi bilo potrebno“.

52 Drži, da je bilo potrdilo z dne 13. oktobra 2022 sestavljeno, potem ko je bila njegova podpisnica, nekdanja članica francoskega diplomatskega zbora, ki navaja, da je leta 1995 sodelovala pri odobritvi statuta tožeče stranke, izvoljena v predsedstvo njenega stalnega odbora 29. junija 2022 in posledično po datumu vložitve tožbe, ki je 18. avgusta 2021.

53 Vendar tožeča stranka v točki 25, peta alinea, tožbe pojasnjuje, da je uradu OLAF in Splošnemu sodišču predložila izjavo in elektronsko sporočilo te diplomatke z dne 20. maja oziroma 19. septembra 2014, ki potrjujeta, da je res sodelovala pri podpisu njenega statuta ob njeni ustanovitvi.

54 Poleg tega tožeča stranka v točki 104, prva alinea, tožbe trdi, da so prejšnje izjave te diplomatke potrdile, da so vse države, ki so se udeležile sestanka 25. novembra 1994, podpisale akt o njeni ustanovitvi, tako da jih je treba vse šteti za njene ustanovne članice.

55 Potrdilo z dne 13. oktobra 2022 je njegova podpisnica torej sestavila ne zaradi novega elementa, povezanega z njenimi novimi funkcijami predsednice stalnega odbora tožeče stranke, ampak zaradi svojega sodelovanja pri ustanovitvi tožeče stranke v letih 1994 in 1995, tako da ne vsebuje novega elementa, ki ga tožeča stranka ne bi poznala pred tem.

56 Poleg tega potrdilo z dne 13. oktobra 2022 tudi ni nasprotni dokaz, predložen po novem dokazu, ki bi ga Komisija priložila odgovoru na tožbo.

57 Posledično je treba Prilogo C.1 zavreči kot prepozno in torej nedopustno.

B. Predlog za razglasitev ničnosti

58 Tožeča stranka v podporo predlogu za razglasitev ničnosti navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na več napak pri uporabi prava, zlasti kršitev člena 266 PDEU, pravnomočnosti in načela prepovedi retroaktivnosti, drugič, na kršitev pravice do dobrega upravljanja, zlasti obveznosti obrazložitve in dolžnosti skrbnega ravnanja, tretjič, na kršitev načela pravne varnosti in, četrtič, na očitne napake pri presoji in druge napake pri uporabi prava.

59 Natančneje, drugi tožbeni razlog ima v bistvu tri dele, ki se nanašajo prvi na kršitev obveznosti obrazložitve, drugi na kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja in tretji na kršitev obveznosti nepristranskosti.

60 Komisija izpodbija utemeljenost teh tožbenih razlogov.

61 Splošno sodišče bo preučilo prvi del drugega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve, nato prvi, tretji in četrti tožbeni razlog, preden bo preučilo drugi in tretji del drugega tožbenega razloga, ki se nanašata na kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja oziroma obveznosti nepristranskosti.

1. Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve

62 Tožeča stranka trdi, da je izpodbijani sklep nezadostno obrazložen, ker Komisija ni navedla, da je zavrnila vsak sestanek, razpravo ali izmenjavo z njo kljub njenim številnim prošnjam. Komisiji očita tudi, da ni pojasnila, zakaj na podlagi dokumentov, ki jih je imela na voljo, ni bilo mogoče z zahtevano stopnjo pravne gotovosti ugotoviti, da so države, ki naj bi bile njene članice, veljavno privolile v ustanovitev kot mednarodne organizacije, in da ni navedla elementov, ki bi upravičevali ponovno presojo njenega statusa ob neobstoju spremembe njenega dejanskega in pravnega položaja.

63 V zvezi s tem iz člena 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) izhaja, da pravica do dobrega upravljanja vključuje med drugim obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.

64 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev aktov institucij Unije, ki se zahteva s členom 296 PDEU in členom 41(2)(c) Listine, prilagojena naravi zadevnega akta, iz nje pa mora biti jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje institucije, ki je avtor tega akta, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, naravo podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, na katere se akt neposredno in posamično nanaša. Ne zahteva se, da so v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker se vprašanja, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU in člena 41(2)(c) Listine, ne sme presojati le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej v tem smislu sodbi z dne 4. junija 2020, Madžarska/Komisija, C-456/18 P, EU:C:2020:421, točka 57 in navedena sodna praksa, ter z dne 3. maja 2018, Malta/Komisija, T-653/16, EU:T:2018:241, točka 53 in navedena sodna praksa).

65 Poleg tega je neobstoj obrazložitve mogoče ugotoviti, tudi če zadevna odločba vsebuje nekatere elemente obrazložitve. Protislovna ali nerazumljiva obrazložitev tako pomeni neobstoj obrazložitve. Tako je tudi takrat, kadar so elementi obrazložitve, navedeni v zadevni odločbi, tako

pomanjkljivi, da njenemu naslovniku v okviru sprejetja te odločbe nikakor ne omogočajo, da bi razumel razlogovanje njenega avtorja (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2020, Komisija/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, točka 55 in navedena sodna praksa).

66 V obravnavanem primeru je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je sestavljen iz dopisa z dne 8. junija 2021, ki ga je Komisija poslala tožeči stranki, in priloge na okrog 20 straneh z naslovom „Končna presoja pravnega statusa organizacije IMG za namene njene upravičenosti do posrednega upravljanja“ (v nadaljevanju: končna presoja), ki ima tudi sama dve prilogi.

67 Na prvem mestu, Komisija je tožečo stranko z dopisom z dne 8. junija 2021 obvestila, da je ob koncu končne presoje prišla do sklepne ugotovitve, da ni upravičena do izvrševanja proračuna Unije na način posrednega upravljanja kot mednarodna organizacija v skladu s finančnimi pravili, ki se uporabljajo za proračun Unije in evropske razvojne sklade.

68 Poleg tega je Komisija pojasnila, da končna presoja in njena sklepna ugotovitev pomenita izvršitev sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), in da se izpodbijani sklep uporablja od 16. decembra 2014, kar ustreza datumu začetka veljavnosti enega od sklepov, ki sta bila s to sodbo Sodišča razglašena za nična.

69 Na drugem mestu, iz končne presoje je razvidno, da je sestavljena iz štirih delov, ki se nanašajo prvi na priložnost, ki jo je Komisija dala tožeči stranki, da predloži pripombe glede osnutka sklepa, drugi na presojo pripomb tožeče stranke, tretji na komentarje tožeče stranke k odgovorom držav, na katere je Komisija naslovila vprašanja, in četrti na sklepno ugotovitev.

70 Prvič, Komisija je v prvem poddelu prvega dela končne presoje navedla, da je Sodišče s sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 razglasilo za nična predvsem zato, ker je dvom Komisije o statusu tožeče stranke kot mednarodne organizacije izhajal iz stališč manjšine njenih članic, in sicer petih držav od šestnajstih, ter da je bila torej zaradi izvršitve navedene sodbe potrebna celovita ponovna presoja njenega pravnega statusa, da bi se ugotovilo, ali je kot mednarodna organizacija upravičena do izvrševanja proračuna Unije v okviru posrednega upravljanja.

71 Drugič, Komisija je v tretjem in četrtem poddelu prvega dela končne presoje opozorila na zaporedne določbe finančnih predpisov Unije, ki določajo pogoje za upravičenost do izvrševanja sredstev Unije v okviru posrednega upravljanja za mednarodne organizacije od 16. decembra 2014.

72 V zvezi s tem je Komisija ugotovila, da je treba opredelitev pojma „mednarodna organizacija“, omenjenega v finančnih predpisih Unije, razlagati v skladu s členom 2(1)(i) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331, v nadaljevanju: Dunajska konvencija) in členom 2(1)(a) osnutka členov o odgovornosti mednarodnih organizacij, ki ga je na 63. seji leta 2011 sprejela Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo in je bil predložen Generalni skupščini v okviru njenega poročila o delu na navedeni seji (A/66/10) (*Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, zv. II(2), v nadaljevanju: osnutek členov).

73 Komisija je iz tega sklepala, da bi morala biti mednarodna organizacija, da bi lahko zahtevala posredno upravljanje, določeno v predpisih Unije, ustanovljena z medvladnim ali mednarodnim sporazumom, kot je opredeljen v členu 2(1)(a), členu 7(1) ter členih 8 in 11 Dunajske konvencije.

74 Komisija je tako navedla, da je moral biti zadevni subjekt, da bi lahko zahteval posredno upravljanje kot mednarodna organizacija, ustanovljen kot tak z mednarodno pogodbo, ki jo ureja mednarodno pravo in sta jo sklenili vsaj dve državi, katerih privolitev so morali izraziti predstavniki s pooblastili ali pa je morala biti izražena v skladu s formalnostmi, določenimi v členu 11 Dunajske konvencije.

75 Tretjič, Komisija se je v petem poddelu prvega dela končne presoje sklicevala na točki 94 in 95 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), in z njih sklepala, da če bi države, ki naj bi bile članice organizacije, izjavile, da niso izrazile veljavne privolitve za pristop k mednarodni pogodbi ali sporazumu o ustanovitvi te organizacije, ali izjavile, da niso ali niso več njene članice, Komisija ne bi imela pravne podlage za to, da bi lahko sama ugotovila, da je ta subjekt mednarodna organizacija v smislu finančnih predpisov Unije.

76 Natančneje, Komisija je menila, da če bi ena sama država v celoti priznala svoje sodelovanje v mednarodni organizaciji ali priznala, da je privolila, da jo zavezuje mednarodna pogodba o ustanovitvi te organizacije, take okoliščine ne bi zadostovale, da bi lahko ta subjekt štela za mednarodno organizacijo na podlagi finančnih predpisov Unije, ker obstoj take organizacije in mednarodnega sporazuma zahteva sodelovanje vsaj dveh držav.

77 Četrtič, Komisija je v šestem poddelu prvega dela končne presoje v zvezi z dokumenti, ki jih je prejela in upoštevala pri ponovni presoji pravnega statusa tožeče stranke, opozorila, da zadevna stranka ni predložila nobenega od dokumentov, ki jih je od nje zahtevala z dopisoma z dne 6. maja in 18. julija 2019, omenjenima v točkah 12 oziroma 14 zgoraj, ter da je, ker na podlagi dokumentov, ki jih je imela na voljo, ni mogla z zahtevano stopnjo pravne varnosti ugotoviti, da so domnevne članice tožeče organizacije veljavno privolile, da se ta ustanovi kot mednarodna organizacija, in so bile njene članice, novembra 2019 postavila vprašanja organom držav, ki so bile navedene na spletnem mestu tožeče stranke in predstavljene kot njene članice.

78 Petič, Komisija je v sedmem poddelu prvega dela končne presoje (v nadaljevanju: poddel A.7) v zvezi s predhodno presojo upravičenosti tožeče stranke do posrednega upravljanja kot mednarodne organizacije preučila, prvič, ali je sama dejansko sodelovala pri ustanovitvi tožeče stranke in, drugič, odgovore držav, ki jim je postavila vprašanja v okoliščinah, omenjenih v točkah od 15 do 17 zgoraj.

79 Na eni strani je Komisija glede vprašanja svojega sodelovanja pri ustanovitvi tožeče stranke ugotovila, da niti Evropska skupnost niti po njej Unija nista sklenili mednarodnega sporazuma v skladu z določbami, ki so bile sprva določene v členu 228(2) PES, za ustanovitev tožeče stranke kot mednarodne organizacije in da torej ni mogoče šteti, da je Unija članica take organizacije. Komisija je dodala, da tudi če bi sklenila sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije, bi bilo tak sporazum mogoče šteti za mednarodni sporazum le, če bi k njemu pristopili vsaj dve državi.

80 Na drugi strani, glede odgovorov držav, ki naj bi bile članice tožeče stranke, je Komisija ugotovila, da nobena od teh držav ne priznava, da je podpisala mednarodni ali medvladni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne javne organizacije, poslala podpisnike s pooblastili,

da v njenem imenu podpišejo mednarodni ali medvladni sporazum s takim namenom, uporabila notranje postopke za ratifikacijo mednarodnega ali medvladnega sporazuma v ta namen ali ustanovila tožečo stranko kot mednarodno javno organizacijo.

81 Poleg tega je Komisija pojasnila, da je le Avstrija priznala, da je članica tožeče stranke, in da je bila po navedbah organov te države tožeča stranka na datum ustanovitve začasen in neodvisen mednarodni organ z omejeno pravno sposobnostjo, in ne mednarodna organizacija.

82 Poleg tega je Komisija ugotovila, da čeprav nekatere mednarodne organizacije niso bile formalno ustanovljene z mednarodno pogodbo, temveč so ta status pridobile v praksi, so te organizacije jasno in splošno kot take priznavale države, ki so bile njihove članice, in različne mednarodne organizacije, kar ne velja za tožečo stranko.

83 Dalje, ob tem, da je posebej omenila odgovore Belgije, Italije, Avstrije in Finske, je Komisija menila, da na podlagi izjav nekaterih vprašanih držav, v skladu s katerimi te države potrjujejo, da so podpisale dokument z dne 25. novembra 1994 o ustanovitvi subjekta IMG-IBH (v nadaljevanju: resolucija z dne 25. novembra 1994), se udeležile sestanka istega dne, na katerem je bil navedeni dokument sprejet, in bile članice upravljalnega odbora tožeče stranke, ni mogoče ugotoviti, da je tožeča stranka mednarodna organizacija, ustanovljena z mednarodnim sporazumom.

84 Šestič, Komisija je v drugem in tretjem delu končne presoje preučila ugovore, ki jih je tožeča stranka podala v dopisu z dne 30. marca 2021, in menila, da z nobenim od teh ugovorov ni mogoče ovreči predhodne ugotovitve, da ne izkazuje statusa mednarodne organizacije in da posledično ni upravičena do izvrševanja sredstev Unije v okviru posrednega upravljanja kot mednarodna organizacija od 16. decembra 2014.

85 Glede na vse te elemente je treba ugotoviti, da so v izpodbijanem sklepu zadostno navedeni pravni in dejanski preudarki, na katerih ta sklep temelji ter ki so lahko omogočili tožeči stranki, da presodi zakonitost tega sklepa, in Splošnemu sodišču, da opravi nadzor.

86 Na tretjem mestu, trditve tožeče stranke, da nekateri od razlogov izpodbijanega sklepa niso dovolj natančni, ne morejo omajati ugotovitve, navedene v točki 85 zgoraj.

87 Prvič, kar zadeva to, da v izpodbijanem sklepu ni navedeno, da je Komisija zavrnila vsakršen sestanek, razpravo ali izmenjavo s tožečo stranko kljub njenim večkratnim prošnjam, tako ravnanje ob domnevi, da je dokazano, ni upoštevno za ugotovitev, ali je navedeni sklep zadostno obrazložen.

88 Omemba morebitnih izmenjav med Komisijo in tožečo stranko pred sprejetjem izpodbijanega sklepa se namreč nanaša na postopek sprejetja tega sklepa, in ne na njegovo utemeljenost. Ker je taka navedba neupoštevna glede na dejanske in pravne razloge, na katerih temelji ugotovitev, do katere je Komisija prišla v izpodbijanem sklepu, ji tožeča stranka torej ne more učinkovito očitati nezadostne obrazložitve zato, ker sklep ne vsebuje ničesar o tem.

89 Drugič, kar zadeva trditve tožeče stranke, da Komisija ni pojasnila razlogov, iz katerih dokumenti, ki jih je imela na voljo, niso zadostovali za ugotovitev, ali ima status mednarodne organizacije, je iz izpodbijanega sklepa, zlasti iz šestega poddela prvega dela končne presoje, razvidno, da je Komisija menila, da ti dokumenti, ki jih je naštela v opombi 23 navedene presoje, z njenega stališča ne pomenijo zahtevane stopnje pravne varnosti, kar je sicer res kratka, vendar zadostna obrazložitev.

90 Tretjič, kar zadeva trditve tožeče stranke, da Komisija ni navedla elementov, ki upravičujejo ponovno presojo njenega pravnega položaja ob neobstoju spremembe njenega dejanskega in pravnega položaja, je iz izpodbijanega sklepa, zlasti iz prvega poddela prvega dela končne presoje razvidno, da je Komisija menila, da je taka ponovna presoja potrebna zaradi izvršitve sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78).

91 Zato je treba prvi del drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa, zavrniti kot neutemeljen.

2. Prvi tožbeni razlog: več napak pri uporabi prava, zlasti kršitev člena 266 PDEU, pravnomočnosti in načela prepovedi retroaktivnosti

92 Prvi tožbeni razlog je v bistvu sestavljen iz treh delov, ki se nanašajo, prvič, na kršitev člena 266 PDEU in pravnomočnosti sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), drugič, na kršitev finančnih predpisov Unije in smernic Komisije z dne 7. januarja 2015 o presoji statusa mednarodnih organizacij in možnosti enačenja neprofitnih organizacij z mednarodnimi organizacijami (v nadaljevanju: smernice) ter različnih načel, zlasti načela prepovedi retroaktivnosti, in, tretjič, na kršitev načela enakosti.

a) Prvi del: kršitev člena 266 PDEU in pravnomočnosti sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P)

93 Prvi del prvega tožbenega razloga je sestavljen iz dveh očitkov, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 266 PDEU, drugi pa na kršitev pravnomočnosti.

1) Prvi očitek: kršitev člena 266 PDEU

94 Tožeča stranka trdi, da člen 266 PDEU instituciji, ki je avtor izpodbijanega akta, nalaga obveznost, da sprejme nov akt z retroaktivnim učinkom le, če je ta institucija v položaju vezane pristojnosti, kar je Sodišče potrdilo v točki 113 sodbe z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722). Komisija tako po razglasitvi ničnosti sklepov s sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), po mnenju tožeče stranke ni mogla zakonito *a posteriori* spremeniti njene opredelitve kot mednarodne organizacije, ki ji je bila priznana.

95 V skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 266 PDEU izhaja, da mora institucija, ki je sprejela akt, ki je bil razglašen za ničen, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe, s katero je bil ta akt razglašen za ničen, ter za to, da bi se ravnala po tej sodbi in jo v celoti izvršila, upoštevati ne le izrek sodbe, ampak tudi obrazložitev, ki je njegova nujna podlaga v smislu, da je nepogrešljiva za določitev natančnega pomena tega, o čemer je bilo razsojeno v tem izreku (glej sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 101 in navedena sodna praksa).

96 Ker pa člen 266 PDEU ne določa narave ukrepov, ki jih mora avtor akta, ki je bil razglašen za ničen, sprejeti za izpolnitev obveznosti, omenjene v točki 95 zgoraj, mora ta avtor opredeliti te ukrepe, pri izbiri katerih ima široko polje proste presoje, vendar mora spoštovati izrek sodbe, s katero je

bil ta akt razglašen za ničen, in obrazložitev, ki je nujna podlaga tega izreka (glej sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 102 in navedena sodna praksa).

97 Natančneje, iz sodne prakse izhaja, da ima lahko ukrep, sprejet za izvršitev sodbe, s katero je bil akt razglašen za ničen, izjemoma retroaktivni učinek, kadar to zahteva cilj, ki ga je treba doseči, se pravi če naj bi retroaktivna odločba izpolnjevala vsaj en cilj v splošnem interesu in če je legitimno pričakovanje zadevnih strank ustrezno spoštovano (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Éditions Odile Jacob/Komisija, C-514/14 P, neobjavljena, EU:C:2016:55, točka 50 in navedena sodna praksa).

98 Tako je namen retroaktivne odločbe, ki je bila sprejeta za izvršitev ničnostne sodbe in katere cilj je popraviti nezakonitost, ugotovljeno v tej sodbi, uresničitev cilja v splošnem interesu, in sicer to, da uprava spoštuje zakonitost in pravnomočnost (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2014, Éditions Odile Jacob/Komisija, T-471/11, EU:T:2014:739, točka 106).

99 Iz sodne prakse namreč izhaja, da je posledica razglasitve ničnosti akta s strani sodišča Unije ta, da se ta akt odstrani iz pravnega reda z učinkom za nazaj, in da če je bil akt, ki je bil razglašen za ničen, že izvršen, izničenje njegovih učinkov pomeni, da se ponovno vzpostavi pravni položaj, v katerem je bila tožeča stranka pred sprejetjem tega akta (glej sodbo z dne 21. septembra 2022, Casanova/EIB, T-266/21, neobjavljena, EU:T:2022:566, točka 85 in navedena sodna praksa).

100 Poleg tega je bilo tudi razsojeno, da če je posledica sodbe retroaktivna razglasitev ničnosti akta, taka sodba vseeno upravi ne nalaga obveznosti, da sprejme novo odločbo, katere vsebina bi bila drugačna od vsebine odločbe, razglašene za nično, če ta nova odločba in postopek, po katerem je bila sprejeta, ne vsebujeta istih napak, kot so tiste, ki so povzročile razglasitev ničnosti prve odločbe, ali novih napak (glej v tem smislu sodbo z dne 8. junija 2022, Darment/Komisija, T-92/21, neobjavljena, EU:T:2022:341, točka 49).

101 V obravnavanem primeru iz točk od 57 do 59, 61 in od 88 do 90 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), izhaja, prvič, da se mora Komisija prepričati, da imajo subjekti, ki jim je poverila ali ki jim namerava poveriti naloge izvrševanja proračuna na podlagi finančnih predpisov Unije v zvezi s posrednim upravljanjem proračuna Unije s strani mednarodnih organizacij, tak status v smislu teh predpisov. Poleg tega mora ta institucija v primeru, da obstajajo dvomi o tem vprašanju, te dvome odpraviti ter zbrati vse potrebne elemente za pravno in dejansko utemeljitev svoje odločitve glede na to, da ima ta odločitev za zadevni subjekt pravne posledice (sodba z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 111).

102 Poleg tega iz točk od 92 do 97 in 104 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), na vsebino katerih je bilo opozorjeno v točkah 22 in 23 sklepa z dne 9. junija 2020, International Management Group/Komisija (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507), izhaja, da sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 nista bila pravno in dejansko utemeljena (sodba z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 112).

103 Ob upoštevanju teh presoj in ugotovitev, ki pomenijo podlago izreka sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), Komisiji ni bilo treba tožeči stranki z retroaktivnim učinkom priznati statusa mednarodne organizacije, ki ga tožeča stranka zahteva, ampak je svojo obveznost izvršitve

navedene sodbe lahko izpolnila s sprejetjem postopkovnih ukrepov, ki naj bi ji omogočili, da odpravi nepravilnost, ki jo je ugotovilo Sodišče, in potencialno sprejme nov akt, s katerim bi bila nadomeščena sklepa, ki ju je to sodišče razglasilo za nična, potem ko bi pridobila elemente, ki so po njeni presoji potrebni za pravno in dejansko utemeljitev tega novega akta (sodba z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 113).

104 Tako iz obrazložitve sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), na vsebino in obseg katere je Sodišče opozorilo v sklepu z dne 9. junija 2020, International Management Group/Komisija (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507), izhaja, da Komisiji po tej sodbi ni bilo prepovedano pozneje opraviti novo presojo, ali ima tožeča stranka status mednarodne organizacije, ob upoštevanju vseh relevantnih dejanskih in pravnih elementov (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 142).

105 Zato Komisija s tem, da je po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), opravila retroaktivno ponovno presojo pravnega statusa tožeče stranke, ni kršila člena 266 PDEU, tako da je treba prvi očitek zavrniti kot neutemeljen.

2) Drugi očitek: kršitev pravnomočnosti

106 Tožeča stranka meni, da je pravnomočnost točk 94 in 104 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), preprečevala ponovno presojo njenega statusa za preteklost.

107 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se pravnomočnost ne nanaša le na izrek zadevne sodne odločbe, ampak tudi na njeno obrazložitev, ki je nujna podpora njenemu izreku, zaradi česar sta obrazložitev in izrek nerazdružljiva (glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Alfamicro/Komisija, C-623/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:734, točka 37 in navedena sodna praksa).

108 Poleg tega se pravnomočnost nanaša samo na dejanska in pravna vprašanja, ki so bila v sodni odločbi dejansko ali nujno obravnavana (glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Alfamicro/Komisija, C-623/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:734, točka 38 in navedena sodna praksa).

109 Kot je navedeno v točki 102 zgoraj, iz točk od 92 do 97 in 104 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), izhaja, da sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 nista bila pravno in dejansko utemeljena, tako da ju je Sodišče razglasilo za nična.

110 Natančneje, Sodišče je v točkah od 92 do 97 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), sprejelo razloge iz dveh pritožb, s katerimi je tožeča stranka Splošnemu sodišču očitala, da je razsodilo, da Komisija ni napačno uporabila prava in ni storila očitne napake pri presoji s tem, da je sklepa z dne 16. decembra 2014 in z dne 8. maja 2015 utemeljila z obstojem nekaterih dvomov o tem, ali gre za mednarodno organizacijo v smislu finančnih predpisov Unije.

111 Sodišče je namreč razsodilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je zgolj navedlo, da trditve in dokazi, ki jih je predložila tožeča stranka, ne izpodbijejo dvomov Komisije glede njenega statusa mednarodne organizacije, in ni preverilo zakonitosti sklepov z dne 16. decembra 2014 in z dne 8. maja 2015 glede na pojem „mednarodna organizacija“ v smislu finančnih predpisov Unije.

112 V tem kontekstu je Sodišče med drugim navedlo, da z nobenim od treh elementov, na katere se je Komisija oprla za sprejetje sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015, ni bilo mogoče pravno utemeljiti dvomov o tem, ali ima tožeča stranka status mednarodne organizacije.

113 Iz teh treh elementov izhaja, prvič, da se pet držav članic Unije, za katere je tožeča stranka navedla, da so njene članice, ni opredelilo za take, drugič, da je generalni sekretar Organizacije Združenih narodov (OZN) navedel, da tožeča stranka ni bila specializirana agencija OZN, in tretjič, da obstajajo nejasnosti v zvezi s pooblastili oseb, ki so zastopale nekatere države ob podpisu akta o ustanovitvi tožeče stranke.

114 Sodišče je tako ugotovilo, da se ti trije elementi nanašajo le na status petih držav, ki jih je tožeča stranka predstavila kot svoje sedanje ali nekdanje članice, in na pristojnosti oseb, ki so te države zastopale ob podpisu akta o njeni ustanovitvi, ne pa na vse države članice tožeče stranke ali na sam status zadnjenavedene.

115 Natančneje, Sodišče je v točki 94 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), razsodilo:

„Kar zadeva prvega od teh elementov, ki se nanaša na vprašanje, ali je več držav, ki jih je organizacija IMG predstavila kot svoje članice, to res bilo, je namreč iz samih ugotovitev Splošnega sodišča razvidno, da so se dvomi Komisije o tem nanašali samo na ‚nekatere‘ članice organizacije IMG, natančneje na pet od skupaj šestnajstih članic. Taki dvomi pa, tudi če so utemeljeni, v mednarodnem pravu ne povzročijo, da subjekt, katerega te države ne bi bile ali ne bi bile več članice, ne bi imel statusa ‚mednarodne organizacije‘, in to še manj, kadar – kot je to v obravnavani zadevi – zadevne države pomenijo zgolj zelo manjšinski del zadevnega subjekta.“

116 Nazadnje, Sodišče je v točkah od 98 do 106 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ugotovilo, prvič, da ugotovitev, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, pomeni, da je treba sodbi z dne 2. februarja 2017, International Management Group/Komisija (T-29/15, neobjavljena, EU:T:2017:56), in z dne 2. februarja 2017, IMG/Komisija (T-381/15, neobjavljena, EU:T:2017:57), v celoti razveljaviti, drugič, da stanje obeh postopkov dovoljuje odločitev v zadevi v delu, v katerem je tožeča stranka predlagala razglasitev ničnosti sklepov z dne 16. decembra 2014 in z dne 8. maja 2015, tretjič, da sta ta sklepa nezakonita iz istih razlogov kot zgoraj navedeni sodbi, tako da je treba tudi njiju v celoti razglasiti za nična, ter četrtič, da v zvezi z zahtevkom za povrnitev škode, ki naj bi tožeči stranki nastala s sklepom z dne 8. maja 2015, stanje postopka ne dovoljuje odločitve in ga je treba vrniti Splošnemu sodišču v razsojanje.

117 Sodišče je tako v točki 104 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), odločilo:

„V obravnavani zadevi mora Sodišče dokončno odločiti o dveh ničnostnih tožbah, saj stanje postopka to dovoljuje. Kot namreč izhaja iz točk od 92 do 96 te sodbe, sta sporna sklepa nezakonita, ker na podlagi elementov, s katerimi je Komisija utemeljevala sprejetje teh sklepov, ni mogoče podvomiti o tem, da ima organizacija IMG status mednarodne organizacije v smislu finančnih ureditev iz let 2002 in 2012. Zato je treba navedena sklepa v celoti razglasiti za nična.“

118 Na prvem mestu, iz navedenega izhaja, da obrazložitve v točkah 94 in 104 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ni mogoče obravnavati neodvisno od točk od 92 do 96 iste sodbe, na katere napotuje točka 104 navedene sodbe in ki so nujna podlaga izreka, v katerem je Sodišče sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 razglasilo za nična. Iz tega skledi, da pravnomočnost zlasti točke 94 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), velja tudi za točko 104 navedene sodbe.

119 Na drugem mestu, iz obrazložitve izpodbijanega sklepa, kot je povzeta v točkah od 66 do 84 zgoraj, ni razvidno, da ta sklep temelji na enem od treh elementov, ki so bili razlog za dvom Komisije in zaradi katerih je sprejela sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

120 Ker je Komisija izpodbijani sklep oprla na drugačno obrazložitev kot sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015, ki ju je Sodišče v sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), razglasilo za nezakonita, tožeča stranka napačno trdi, da je z izpodbijanim sklepom kršena pravnomočnost zlasti točk 94 in 104 navedene sodbe. Posledično je treba ta očitek in prvi del tega tožbenega razloga v celoti zavrniti kot neutemeljena.

b) Drugi del: kršitev načela dobre vere, reka „nemo auditur propriam turpitudinem allegans***“ in načela prepovedi retroaktivnosti***

121 Ta del je sestavljen iz dveh očitkov, ki se nanašata prvi na kršitev načela dobre vere in reka „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*“ (v nadaljevanju: rek „*nemo auditur*“), drugi pa na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije.

122 Splošno sodišče mora najprej preučiti drugi očitek, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije, nato pa še prvi očitek.

1) Drugi očitek: kršitev načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije

123 Tožeča stranka trdi, da je z izpodbijanim sklepom kršeno načelo prepovedi retroaktivnosti aktov Unije, ker ni nič utemeljevalo retroaktivne ponovne presoje njenega statusa. Poleg tega trdi, da retroaktivnost izpodbijanega sklepa ni utemeljena z dejanskim stanjem zadeve, temveč z novimi dejstvi, analiziranimi z vidika novih predpisov.

124 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso temeljna zahteva po pravni varnosti v njenih različnih oblikah zagotavlja predvidljivost položajev in pravnih razmerij, ki jih ureja pravo Unije. Načelo pravne varnosti nasprotuje med drugim temu, da je datum začetka veljavnosti akta

Unije določen na datum pred njegovo objavo (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2023, Galeote in Watson/Parlament, C-715/21 P in C-716/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:190, točka 113 in navedena sodna praksa).

125 Vendar, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah od 97 do 99 zgoraj, ima lahko ukrep, sprejet za izvršitev sodbe, s katero je bil akt razglašen za ničen, izjemoma retroaktivni učinek, prvič, kadar to zahteva cilj, ki ga je treba doseči, se pravi, če naj bi retroaktivna odločba uresničevala vsaj en cilj v splošnem interesu, in drugič, kadar je legitimno pričakovanje zadevnih strank ustrezno spoštovano.

126 Torej je treba preveriti, ali sta oba pogoja, omenjena v točki 125 zgoraj, v obravnavanem primeru izpolnjena.

127 Na prvem mestu, kar zadeva prvi pogoj v zvezi z uresničevanjem cilja v splošnem interesu, je iz sodne prakse, navedene v točkah 98 in 99 zgoraj, razvidno, da je namen retroaktivne odločbe, ki je bila sprejeta za izvršitev ničnostne sodbe in katere cilj je popraviti nezakonitost, ugotovljeno v tej sodbi, uresničitev cilja v splošnem interesu, ker razglasitev ničnosti akta s strani sodišča Unije pomeni, da mora njegov avtor zapolniti pravno praznino, nastalo z razglasitvijo ničnosti navedenega akta, in ponovno vzpostaviti pravni položaj, v katerem je bila tožeča stranka pred sprejetjem tega akta (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 5. septembra 2014, Éditions Odile Jacob/Komisija, T-471/11, EU:T:2014:739, točka 106).

128 V obravnavanem primeru iz preučitve prvega dela tega tožbenega razloga, zlasti točke 103 zgoraj, izhaja, da je Komisija lahko izpolnila obveznost izvršiti sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), s sprejetjem postopkovnih ukrepov, ki naj bi ji omogočili, da odpravi nepravilnost, ki jo je ugotovilo Sodišče, in potencialno sprejme nov akt, s katerim bi bila nadomeščena sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015, ki ju je to sodišče razglasilo za nična, potem ko bi pridobila elemente, ki so po njeni presoji potrebni za pravno in dejansko utemeljitev tega novega akta.

129 Ker je Komisija sprejela izpodbijani sklep, da bi popravila nezakonitost sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 in preprečila pravno praznino, potem ko ju je Sodišče razglasilo za nična, je bila torej v izjemnem položaju, v katerem je lahko določila, da ima izpodbijani sklep retroaktivni učinek.

130 Poleg tega je bila ta retroaktivnost toliko bolj nujna, ker – kot je razvidno iz točke 23 sklepa z dne 9. junija 2020, International Management Group/Komisija (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507) – Sodišče v sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), nikakor ni presodilo, ali bi bilo treba na podlagi analize, pri kateri pravo ne bi bilo napačno uporabljeno, in glede na vse upoštevne elemente ugotoviti ali, nasprotno, izključiti, da je tožeča stranka imela status mednarodne organizacije, ko sta bila sprejeta sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

131 Tako bi ob neobstoju retroaktivnosti izpodbijanega sklepa ostajal dvom glede možnosti, da bi tožeča stranka v obdobju med 16. decembrom 2014 in datumom sprejetja izpodbijanega sklepa zahtevala status mednarodne organizacije, ki bi ji omogočal, da v skladu s finančnimi predpisi Unije izvršuje proračun Unije v okviru posrednega upravljanja.

132 Vendar iz točk od 57 do 59, 61 in od 88 do 90 sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ter točke 111 sodbe z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722), jasno izhaja, da se mora Komisija prepričati, da imajo subjekti, ki jim je poverila ali ki jim namerava poveriti naloge izvrševanja proračuna na podlagi finančnih predpisov Unije v zvezi s posrednim upravljanjem proračuna Unije s strani mednarodnih organizacij, tak status v smislu teh predpisov.

133 Ob upoštevanju vloge in odgovornosti, ki sta s členom 310(5) in členom 317, prvi odstavek, PDEU ter finančnimi predpisi Unije podeljena Komisiji v zvezi z izvrševanjem proračuna Unije, je ta institucija dolžna skrbeti za spoštovanje načela dobrega finančnega poslovodenja. To pomeni, da mora Komisija, če se odloči za vzpostavitev načina izvrševanja proračuna z uporabo tretje osebe, paziti, da so ob tej vzpostavitvi in nato ves čas izvrševanja zadevnih proračunskih nalog izpolnjeni pogoji, ki se uporabljajo, zlasti tisti, ki urejajo dodelitev ustreznih sredstev in njihovo nadaljnjo uporabo (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 151 in navedena sodna praksa).

134 Zato sta bili razjasnitev pravnega statusa tožeče stranke in obveznost popraviti nezakonitost sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 cilja v splošnem interesu, ki sta Komisiji omogočala, da sprejme nov sklep, ki ima retroaktivni učinek od sklepa z dne 16. decembra 2014, tako da je prvi od pogojev, navedenih v točki 125 zgoraj, izpolnjen.

135 Na drugem mestu, kar zadeva drugi pogoj v zvezi s spoštovanjem legitimnega pričakovanja, je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso ugotovitev kršitve tega načela predpostavlja, da so pristojni organi Unije zadevni osebi dali natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov (glej v tem smislu sklep z dne 2. junija 2022, Arnautu/Parlament, C-573/21 P, neobjavljen, EU:C:2022:448, točka 34 in navedena sodna praksa).

136 V tem okviru mora Splošno sodišče preveriti, ali so akti upravnega organa ustvarili razumno pričakovanje previdne in preudarne zadevne osebe, in če je tako, ugotoviti legitimnost tega pričakovanja (glej sklep z dne 2. junija 2022, Arnautu/Parlament, C-573/21 P, neobjavljen, EU:C:2022:448, točka 35 in navedena sodna praksa).

137 Vendar iz spisa ni razvidno, da je Komisija po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), tožeči stranki dala natančna, brezpogojna in skladna zagotovila glede sprejetja sklepa, s katerim bi ji bil retroaktivno priznan status mednarodne organizacije od 16. decembra 2014.

138 Zato ni mogoče šteti, da je bil izpodbijani sklep sprejet v nasprotju z načelom varstva legitimnih pričakovanj, tako da tudi ni mogoče šteti – ker sta pogoja, na katera je bilo opozorjeno v točki 125 zgoraj, izpolnjena – da je bilo z njim kršeno načelo prepovedi retroaktivnosti.

139 Na tretjem mestu, kar zadeva trditev, da je retroaktivnost izpodbijanega sklepa utemeljena ne z dejanskim stanjem zadeve, temveč z novimi dejstvi, analiziranimi z vidika novih predpisov, drži, da je Komisija ponovno presojo pravnega statusa tožeče stranke formalno začela po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), in da so zato odgovori držav, na katere je naslovila vprašanja v okviru tega postopka, poznejši od sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

140 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da je treba pri sprejetju retroaktivne odločbe zaradi spoštovanja načel, ki urejajo časovno uporabo prava, in zahtev glede načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj uporabiti materialnopravna pravila, ki veljajo na datum zadevnega dejanskega stanja, tudi če ta pravila na datum, ko je sprejeta navedena odločba, ne veljajo več (glej v tem smislu sodbo z dne 14. junija 2016, Komisija/McBride in drugi, C-361/14 P, EU:C:2016:434, točka 40 in navedena sodna praksa).

141 Zlasti mora v okviru postopka za nadomestitev akta, ki je bil razglašen za ničnega, zadevna institucija pri sprejemanju nadomestnega akta izhajati iz datuma, na katerega je sprejela akt, razglašen za ničen, ne da bi to vplivalo na možnost, da v svoji novi odločbi navaja druge razloge, kot so tisti, na katerih je temeljila prva odločba (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2014, Éditions Odile Jacob/Komisija, T-471/11, EU:T:2014:739, točka 58 in navedena sodna praksa).

142 Tožeča stranka tako utemeljeno trdi, da načelo prepovedi retroaktivnosti, ki je eden od sestavnih delov načela pravne varnosti, onemogoča, da institucija, kadar izvršuje ničnostno sodbo, sprejme retroaktivno odločbo, v kateri se opira na dejansko stanje, ki ni bilo upoštevno glede na časovno področje uporabe te odločbe, ali na materialnopravna pravila, ki v obdobju, na katero se nanaša navedena odločba, niso veljala.

143 Vendar v obravnavanem primeru tožeča stranka ni dokazala, da izpodbijani sklep v delu, v katerem je retroaktiven, temelji na materialnopravnih pravilih, ki niso veljala v obdobju, na katero se nanaša ta sklep, ali na dejanskem stanju, ki se je zgodilo po sklepih z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

144 Na eni strani je iz obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da se je Komisija oprla na določbe finančnih predpisov Unije, ki so se 16. decembra 2014 uporabljali za tožečo stranko, in nato na določbe istih predpisov, ki se uporabljajo za obdobje po tem datumu.

145 Iz tretjega poddela prvega dela končne presoje namreč izhaja, da je Komisija za obdobje od 16. decembra 2014 do 31. decembra 2015 uporabila člen 58 Uredbe št. 966/2012 in člen 43 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe št. 966/2012, za obdobje od 1. januarja 2016 do 1. avgusta 2018 isti uredbi, kakor sta bili spremenjeni z Uredbo (EU, Euratom) 2015/1929 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. oktobra 2015 (UL 2015, L 286, str. 1) in Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/2462 z dne 30. oktobra 2015 (UL 2015, L 342, str. 7), ter za obdobje od 2. avgusta 2018 člena 62 in 156 Uredbe 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe št. 966/2012 (UL 2018, L 193, str. 1).

146 Na drugi strani tožeča stranka ni dokazala, da so se stališča držav, za katere trdi, da so ali so bile njene članice, in ki jih je Komisija upoštevala pri sprejetju izpodbijanega sklepa, med 16. decembrom 2014 in datumom sprejetja tega sklepa spremenila, kar zadeva vprašanje, ali je mednarodna organizacija.

147 Drži, da je Komisija za sprejetje izpodbijanega sklepa po razglasitvi sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), opravila posvetovanje z državami, za katere je menila, da so ali so bile članice tožeče stranke. Vendar je iz

preučitve odgovorov teh držav razvidno, da čeprav niso napisani s točno enakimi besedami kot odgovori, ki so jih iste države podale, ko jim je leta 2014 vprašanja postavil urad OLAF, je njihova vsebina v bistvu enaka.

148 Zato stališča držav v odgovor na postopek posvetovanja pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ne vsebujejo novih dejstev, na katera bi se Komisija oprla retroaktivno. Odsevajo mnenje teh držav o tem, ali je tožeča stranka mednarodna organizacija, kot je bilo to mnenje izraženo uradu OLAF pred sprejetjem sklepa z dne 16. decembra 2014.

149 V teh okoliščinah je treba drugi očitek zavrniti kot neutemeljen.

2) Prvi očitek: kršitev načela dobre vere in reka „nemo auditur“

150 Tožeča stranka v podporo prvemu očitku trdi, da sta z izpodbijanim sklepom v delu, v katerem ji je zavrnjeno priznanje statusa mednarodne organizacije od 16. decembra 2014, kršena načelo dobre vere in rek „*nemo auditur*“.

151 Opozoriti je treba, da člen 76(d) Poslovnika določa, da mora tožba, vložena na prvi stopnji, vsebovati „navajane razloge in trditve ter povzetek navedenih razlogov“. Tako v skladu z ustaljeno sodno prakso sodišče Unije ni dolžno odgovoriti na vsako trditev, ki jo navede stranka ter ki ni dovolj jasna in natančna, ker niti ni drugače pojasnjena niti nima dodatne posebne argumentacije, s katero bi bila utemeljena (glej sodbo z dne 18. novembra 2021, Grčija/Komisija, C-107/20 P, neobjavljena, EU:C:2021:937, točka 76 in navedena sodna praksa).

152 Na prvem mestu, ugotoviti je treba, da tožeča stranka ni zagotovila pojasnil glede vpliva reka „*nemo auditur*“, v skladu s katerim se „nihče […] ne more sklicevati na svoje oporečno dejanje“, na zakonitost izpodbijanega sklepa.

153 Tako trditev v zvezi s kršitvijo reka „*nemo auditur*“ ni dovolj podprta z vidika zahtev, ki izhajajo iz člena 76(d) Poslovnika.

154 Vsekakor ob domnevi, da je tožeča stranka želela trditi, da je Komisija storila napako s tem, da se je oprla na sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), za naknadno utemeljitev sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015, iz preučitve drugega očitka prvega dela prvega tožbenega razloga izhaja, prvič,, da izpodbijani sklep ne temelji na istih razlogih kot ta sklepa, ter, drugič, iz preučitve drugega očitka obravnavanega dela, da Komisija ni kršila načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije.

155 Zato je mogoče trditev v zvezi s kršitvijo reka „*nemo auditur*“ zgolj zavrniti.

156 Na drugem mestu, glede načela dobre vere je treba tudi navesti, da tožeča stranka prav tako ni opredelila obsega tega načela in določb, ki naj bi jo spodbudile k tem trditvam.

157 Prvič, ob domnevi, da se je tožeča stranka želela sklicevati na obveznost strank pogodbe, da v dobri veri izpolnjujejo določbe navedene pogodbe, ki jih zavezuje, je treba ugotoviti, da izpodbijani sklep ni bil sprejet v okviru pogodbe, ki bi jo tožeča stranka sklenila s Komisijo.

158 Poleg tega je treba pojasniti, da razglasitev ničnosti sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 s strani Sodišča ne vpliva na neobstoj pogodbenih razmerij med tožečo stranko in Komisijo od 16. decembra 2014.

159 Namen sklepa z dne 16. decembra 2014 je bil namreč, da se tožeči stranki odvzame status naslovnika Izvedbenega sklepa C(2013) 7682 final o letnem akcijskem načrtu 2013 za Mjanmar/Burmo in torej prepreči sklenitev pogodbe v ta namen med tožečo stranko in Komisijo.

160 Podobno je bil namen sklepa z dne 8. maja 2015 odložiti sodelovanje tožeče stranke pri novih projektih, ki jih financira Unija, dokler Komisija ne bi razjasnila njenega pravnega statusa.

161 Tako razglasitev ničnosti sklepov z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015 ni povzročila ponovne vzpostavitve pogodbenih vezi med Komisijo in tožečo stranko, ampak je zgolj omogočila, da skleneta pogodbo za izvajanje programa za razvoj trgovine v Mjanmaru/Burmi in po potrebi druge pogodbe na področju obnove in razvoja, pod pogojem, da Komisija ob koncu ponovne presoje pravnega statusa tožeče stranke tej prizna status mednarodne organizacije.

162 Drugič, ob domnevi, da se je tožeča stranka želela sklicevati na načelo dobre vere, kolikor ustreza običajnemu načelu mednarodnega javnega prava, je treba opozoriti, da navedeno načelo, kot je določeno v členu 18 Dunajske konvencije, državi nalaga obveznost, da se mora vzdržati dejanj, zaradi katerih bi se lahko izničila predmet in namen mednarodne pogodbe pred njeno uveljavitvijo, če je podpisala mednarodno pogodbo ali izmenjala listine, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali odobritve, dokler jasno ne izrazi namena, da ne bo postala pogodbenica mednarodne pogodbe, ali če je izrazila privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje.

163 Čeprav drži, da načelo dobre vere velja za institucije Unije (glej sodbo z dne 17. januarja 2007, Grčija/Komisija, T-231/04, EU:T:2007:9, točka 85 in navedena sodna praksa), tožeča stranka ni v okviru svojih pisanj o tem tožbenem razlogu ne dokazala ne zatrjevala, da je Unija podpisala mednarodno pogodbo, s katero je bila tožeča stranka ustanovljena kot mednarodna organizacija, ali izmenjala listine, ki sestavljajo tako pogodbo, s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali odobritve, ali da je izrazila privolitev, da jo taka pogodbe zavezuje.

164 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da mora tožeča stranka v podporo vsakemu tožbenemu razlogu, ki ga navaja, dovolj jasno navesti pravne in dejanske trditve, s katerimi lahko utemelji ta tožbeni razlog, ne da bi Splošno sodišče moralo zaradi pomanjkljive strukture tožbe ali ne dovolj natančnega ali doslednega razlogovanja sestaviti ta tožbeni razlog z zbiranjem različnih elementov, razpršenih po vlogi, ob tveganju, da bi tožbeni razlog obnovilo tako, da bi mu dalo obseg, ki mu ga tožeča stranka ni želela dati. Drugačna odločitev bi bila v nasprotju z učinkovitim izvajanjem sodne oblasti, načelom dispozitivnosti in pravico tožene stranke do obrambe (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2020, Fleig/ESZD, C-446/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:918, točki 60 in 61).

165 Zato je treba trditev v zvezi s kršitvijo načela dobre vere zavrniti kot nezadostno podprto glede na zahteve iz člena 76(d) Poslovnika in posledično zavrniti prvi očitek tega dela v celoti.

c) Tretji del: kršitev načela enakosti

166 Tožeča stranka v repliki trdi, da v nasprotju s številnimi pravnimi subjekti, ki jih Komisija ne priznava kot mednarodne organizacije, vendar so javne organizacije, zaradi dvomov Komisije po preiskavi, ki jo je urad OLAF opravil v zvezi z njo, ni več sklenila nobene pogodbe v okviru posrednega upravljanja in nobene pogodbe, ki se dodeli na podlagi neposrednega dogovora v skladu z drugimi določbami finančnih predpisov, predvidenimi za krizne ali izredne razmere, ne da bi poznala razloge za to diskriminatorno obravnavo.

167 Tožeča stranka trdi tudi, da Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ne priznavajo kot mednarodno organizacijo vse države, ki so prispevale k njeni ustanovitvi in njenim dejavnostim, in da nima pravnega akta o ustanovitvi v skladu z mednarodnim pravom ter da te okoliščine niso preprečevale, da bi ji Komisija priznala status mednarodne organizacije.

168 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 20 Listine, splošno načelo prava Unije, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej sodbo z dne 14. julija 2022, Komisija/VW in drugi, od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P in C-139/21 P, EU:C:2022:557, točka 95 in navedena sodna praksa).

169 Zahtevo, da morajo biti položaji primerljivi, je treba v okviru ugotavljanja obstoja kršitve načela enakega obravnavanja presojati glede na vse značilnosti teh položajev ter zlasti z vidika predmeta in namena akta, ki vzpostavlja zadevno razlikovanje, pri čemer je treba upoštevati načela in cilje področja, na katero ta akt spada. Če položaja nista primerljiva, z različnim obravnavanjem zadevnih položajev ni kršena enakost pred zakonom, določena v členu 20 Listine (glej sodbo z dne 14. julija 2022, Komisija/VW in drugi, od C-116/21 P do C-118/21 P, C-138/21 P in C-139/21 P, EU:C:2022:557, točka 96 in navedena sodna praksa).

170 Na prvem mestu, navesti je treba, da je edini namen izpodbijanega sklepa, da se tožeči stranki zavrne priznanje statusa mednarodne organizacije, ki je v finančnih predpisih Unije določen za izvrševanje sredstev Unije na način posrednega upravljanja, ne da bi to vplivalo na možnost tožeče stranke, da se sklicuje na druga podrobna pravila, opredeljena v teh predpisih, da bi eventualno sodelovala pri izvrševanju navedenega proračuna.

171 Ker izpodbijani sklep torej ne preprečuje, da tožeča stranka sodeluje pri posrednem upravljanju proračuna Unije v skladu z drugimi določbami od tistih, ki so v finančnih predpisih Unije določene za mednarodne organizacije, ne more učinkovito navajati očitka, da je ta sklep vzrok za domnevno diskriminatorno obravnavo, kot je opisana v točki 166 zgoraj.

172 Zato trditve tožeče stranke, povzete v točki 166 zgoraj, tudi če se domneva, da so utemeljene, ne vplivajo na zakonitost izpodbijanega sklepa in so torej brezpredmetne.

173 Na drugem mestu, poleg tega, da iz listin iz spisa ni razvidno, da Komisija organizacijo OVSE priznava kot mednarodno organizacijo za namene posrednega upravljanja proračuna Unije, je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni dokazala, da je v položaju, ki je primerljiv s položajem te organizacije.

174 Tožeča stranka namreč ni izpodbijala trditev Komisije, da v nasprotju z njo organizacijo OVSE kot mednarodno organizacijo priznavajo številni subjekti mednarodnega prava, zlasti večina članic te organizacije.

175 Zato je treba, ne da bi bilo treba odločiti o njegovi dopustnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2022, TK/Komisija, T-435/21, neobjavljena, EU:T:2022:303, točka 42; glej po analogiji tudi sodbo z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točka 52), zavrniti tretji del in posledično tudi prvi tožbeni razlog v celoti.

3. Tretji tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti

176 Tožeča stranka trdi, da je Komisija s tem, da je pred sprejetjem izpodbijanega sklepa opravila preiskavo pri nekaterih državah, ki so bile predstavljene kot članice tožeče stranke, čeprav je imela na voljo koristne dokumente in metodo presoje, opredeljeno v smernicah, kršila načelo pravne varnosti.

177 V zvezi s tem je, na prvem mestu, kot je bilo opozorjeno v točki 124 zgoraj, namen temeljne zahteve po pravni varnosti v njenih različnih oblikah zagotavljati predvidljivost položajev in pravnih razmerij, ki jih ureja pravo Unije.

178 Čeprav ta zahteva načeloma nasprotuje temu, da je začetek veljavnosti akta Unije določen na datum pred njegovo objavo, pa iz preučitve prvega tožbenega razloga, zlasti točke 149 zgoraj, izhaja, da izpodbijani sklep ni bil sprejet ob kršitvi načela prepovedi retroaktivnosti, ki je poseben izraz načela pravne varnosti.

179 Zato je treba ob domnevi, da se je tožeča stranka želela sklicevati na kršitev načela pravne varnosti v delu, v katerem vključuje načelo prepovedi retroaktivnosti aktov institucij Unije, ta tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

180 Na drugem mestu, iz načela pravne varnosti izhaja tudi, da mora biti zakonodaja Unije jasna, njena uporaba pa predvidljiva za vse subjekte, na katere se nanaša, pri čemer je ta zahteva pravne varnosti še posebej stroga, kadar gre za ureditev, ki lahko povzroči finančne posledice, s čimer se zainteresiranim osebam omogoči, da poznajo natančen obseg obveznosti, ki jim jih nalaga (glej sodbo z dne 9. julija 2015, Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei, C-144/14, EU:C:2015:452, točka 34 in navedena sodna praksa).

181 Vendar je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru izpodbijani sklep ni del zakonodaje ali predpisov Unije v smislu sodne prakse, navedene v točki 180 zgoraj, temveč je posamična odločba, sprejeta na podlagi finančne zakonodaje ali predpisov Unije.

182 Poleg tega je iz obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da ponovna presoja pravnega statusa tožeče stranke, ki jo je opravila Komisija, ne izhaja iz vsebinske spremembe finančnih predpisov Unije, ki urejajo pogoje za izvrševanje proračuna Unije v okviru posrednega upravljanja, niti iz nove razlage teh predpisov s strani Komisije.

183 Opozoriti je namreč treba, da člen 53(c) in člen 53d Uredbe št. 1605/2002, člen 58(1)(c) Uredbe št. 966/2012 in člen 62 Uredbe 2018/1046 Komisiji podeljujejo odgovornost za izvrševanje proračuna Unije, hkrati pa določajo več načinov izvrševanja tega proračuna, od katerih eden, v prvi od teh uredb imenovan „skupno upravljanje z mednarodnimi organizacijami“, v drugih dveh pa „posredno upravljanje“, tej instituciji daje možnost „poveriti naloge izvrševanja proračuna“ takim organizacijam, pri čemer ima ta institucija pri uporabi te možnosti široko polje proste presoje (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 148).

184 Pojem „mednarodna organizacija“, omenjen v členu 53(c) in členu 53d Uredbe št. 1605/2002, členu 58(1)(c)(ii) in (8) Uredbe št. 966/2012 ter členu 62(1)(c)(ii) Uredbe 2018/1046, je bil s skoraj enakimi besedami opredeljen v členu 43(2) Uredbe Komisije (EU, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1605/2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 145), nato v členu 43(1) Delegirane uredbe št. 1268/2012, s katero je bila Uredba št. 2342/2002 razveljavljena in nadomeščena, in členu 156 Uredbe 2018/1046. V skladu z zadnjenavedenimi tremi določbami ta pojem vključuje mednarodne organizacije javnega sektorja, ustanovljene na podlagi mednarodnih sporazumov (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija, C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78, točka 91).

185 Zato tožeča stranka ob domnevi, da se je želela sklicevati na kršitev načela pravne varnosti, kot je opredeljeno v točki 180 zgoraj, ne more utemeljeno trditi, da izpodbijani sklep izhaja iz negotove zakonodaje ali predpisov Unije ali da pomeni nepredvidljivo uporabo finančne zakonodaje ali predpisov Unije.

186 Na tretjem mestu, iz točke 111 sodbe z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722), omenjene v točki 101 zgoraj, in načela dobrega finančnega poslovodenja izhaja, da se mora Komisija prepričati, da imajo subjekti, ki jim je poverila ali ki jim namerava poveriti naloge izvrševanja proračuna na podlagi finančnih predpisov v zvezi s posrednim upravljanjem proračuna Unije s strani mednarodnih organizacij, tak status v smislu teh predpisov.

187 Vendar na eni strani tožeča stranka ni pojasnila razlogov, iz katerih bi načelo pravne varnosti v primeru, kot se obravnava v tej zadevi, preprečevalo, da Komisija v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja države, ki naj bi bile članice mednarodne organizacije, prosi, naj preverijo, ali ima ta tak status in izpolnjuje zahteve iz finančnih predpisov Unije v zvezi s posrednim upravljanjem proračuna Unije.

188 Na drugi strani ob domnevi, da se je tožeča stranka s sklicevanjem na načelo pravne varnosti želela sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj, iz preučitve prvega tožbenega razloga izhaja, da izpodbijani sklep ni bil sprejet ob kršitvi tega načela.

189 Zato je treba ta tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

4. Četrti tožbeni razlog: očitne napake pri presoji in druge napake pri uporabi prava

190 Četrti tožbeni razlog je v bistvu sestavljen iz treh delov, ki se nanašajo na očitne napake pri presoji in napačno uporabo prava, ki izhajajo, kar zadeva prvi del, iz tega, da Komisija ni pravilno opredelila članic tožeče stranke, kar zadeva drugi del, iz tega, da akta o ustanovitvi tožeče stranke ni hotela opredeliti kot mednarodni sporazum o ustanovitvi mednarodne organizacije, in kar zadeva tretji del, iz tega, da je tožeči stranki zavrnila priznanje statusa mednarodne organizacije kljub poznejši praksi njenih članic in priznanju tega statusa s strani Unije in nekaterih tretjih držav.

191 Uvodoma je treba opozoriti, da ima Komisija, kot je navedeno v točki 183 zgoraj, široko polje proste presoje, kadar izvaja svojo odgovornost, da izvršuje proračun Unije, zlasti kadar se odloči ta proračun izvrševati na način posrednega upravljanja, in da na podlagi tega načina upravljanja naloge izvrševanja proračuna poveri mednarodnim organizacijam.

192 Kadar Komisija izvršuje svoje prerogative, opredeljene v točki 191 zgoraj, Splošno sodišče torej nad odločbami, ki posegajo v položaj, ki jih Komisija sprejme v okviru teh prerogativ, opravi nadzor, ki je omejen na očitno napako pri presoji, ne da bi to vplivalo na preučitev drugih razlogov za nezakonitost, ki bi se lahko navajali v okviru ničnostne tožbe v skladu s členom 263, drugi odstavek, PDEU.

193 Kljub temu Splošno sodišče, kadar Komisija kot v obravnavanem primeru zavrne, da bi organizaciji poverila naloge izvrševanja proračuna na način posrednega upravljanja, ker ta organizacija nima statusa mednarodne organizacije, v zvezi z zakonitostjo take odločbe opravi nadzor tako napačne uporabe prave kot očitne napake pri presoji.

194 Na eni strani je namreč v takem primeru izvajanje splošnih pravil, ki omogočajo opredelitev in identifikacijo mednarodnih organizacij, s strani Komisije predmet nadzora napačne uporabe prava.

195 Na drugi strani sta razlaga lastnih pravil organizacije, ki trdi, da je mednarodna organizacija za namene izvrševanja proračuna Unije na način posrednega upravljanja, in razlaga stališč njenih članic, ki lahko kažejo določeno kompleksnost, predmet nadzora, ki je omejen na očitno napako pri presoji.

196 Po teh pojasnilih mora Splošno sodišče pred preučitvijo trditev tožeče stranke pojasniti opredelitev pojma „mednarodna organizacija“, kot je določen v finančnih predpisih Unije za izvrševanje proračuna Unije na način posrednega upravljanja.

a) Opredelitev pojma „mednarodna organizacija“ iz finančnih predpisov Unije

197 Uvodoma je treba opozoriti, da pojem „mednarodna organizacija“, kot je opredeljen v zaporednih določbah finančnih predpisov Unije, omenjenih v točki 184 zgoraj, vključuje organizacije mednarodnega javnega prava, ustanovljene z mednarodnimi sporazumi.

198 Ker pa ne obstaja natančnejša opredelitev pojmov „mednarodna organizacija“ in „mednarodni sporazum“, je treba ugotoviti, da navedena pojma, uporabljena v finančnih predpisih Unije, ustrezata pojmoma iz mednarodnega prava (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi IMG/Komisija, C-620/20 P, EU:C:2022:158, točka 50).

199 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je treba pravo Unije razlagati v skladu z upoštevnimi pravili mednarodnega prava, saj je to pravo del pravnega reda Unije in zavezuje njene institucije (glej sodbo z dne 15. januarja 2015, Evans, C-179/13, EU:C:2015:12, točka 35 in navedena sodna praksa).

200 Ker pa sta pojma „mednarodna organizacija“ in „mednarodni sporazum“ v finančnih predpisih Unije uporabljena za specifični namen izvrševanja njenega proračuna, ju je treba razlagati ozko, da se zaščitijo finančni interesi Unije (glej po analogiji sodbi z dne 2. julija 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, točka 85, in z dne 20. decembra 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, točka 58; glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone v zadevi IMG/Komisija, C-620/20 P, EU:C:2022:158, točka 51).

201 Tako mora v sporu, kakršen se obravnava v tej zadevi, Splošno sodišče pojme mednarodnega javnega prava, na katere se sklicujejo finančni predpisi Unije, uporabiti tako, da uporabi instrumente tega prava, v katerih so ti pojmi opredeljeni in kot se razlagajo v sodni praksi.

202 V tej zadevi je zlasti treba razlagati pojma „mednarodna organizacija“ in „mednarodni sporazum“, ki sta v finančnih predpisih Unije določena za izvrševanje njenega proračuna v okviru posrednega upravljanja, z vidika običajnih načel mednarodnega javnega prava, ki so uporabljena med drugim v Dunajski konvenciji in osnutku členov.

203 V zvezi s tem je iz člena 2(1)(i) Dunajske konvencije razvidno, da izraz „mednarodna organizacija“ pomeni medvladno organizacijo. Poleg tega člen 2(a) osnutka členov določa, da ta izraz označuje vsako organizacijo, ki je ustanovljena z mednarodno pogodbo ali drugim instrumentom, ki ga ureja mednarodno pravo, in ima lastno mednarodno pravno osebnost, ter da ima lahko mednarodna organizacija med svojimi članicami poleg držav tudi druge subjekte, ki niso države.

204 Na prvem mestu, kar zadeva pogoj ustanovitve z mednarodno pogodbo ali drugim instrumentom, ki ga ureja mednarodno pravo, iz člena 2(1)(a) Dunajske konvencije izhaja, da izraz „mednarodna pogodba“ pomeni mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo, sestavljen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje.

205 Tako ta instrument ali instrumenti lahko pomenijo izraz soglasja volj dveh ali več subjektov mednarodnega prava, ki jih formalizirajo (glej v tem smislu mnenje 1/13 (Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji) z dne 14. oktobra 2014, EU:C:2014:2303, točka 37).

206 Poleg tega iz sodne prakse mednarodnih sodišč izhaja, da dokument, ki ga podpišejo države, ne glede na njegov pomen na politični ravni ne more pomeniti mednarodnega sporazuma, če ne vsebuje nobene določbe, ki uvaja pravice ali obveznosti, v katere so te države privolile (glej sodbo Meddržavnega sodišča, Obveznost pogajanj o dostopu do Tihega oceana (Bolivija proti Čilu), z dne 1. oktobra 2018, Recueil 2018, str. 507, točki 105 in 106 ter navedena sodna praksa).

207 Na drugem mestu, kar zadeva pogoj lastne mednarodne pravne osebnosti, je, prvič, iz sodne prakse mednarodnih sodišč razvidno, da je priznanje mednarodne organizacije odvisno od tega, ali ima zadevna organizacija pravno osebnost.

208 Subjekt, ki ga ustanovijo države in glede na okoliščine ena ali več mednarodnih organizacij, namreč, če nima lastne pravne osebnosti, nima narave mednarodne organizacije, temveč ima naravo organizacije, ki je odvisna bodisi od držav, ki so jo ustanovile (glej v tem smislu sodbo Meddržavnega sodišča, Določena fosfatna zemljišča na Nauruju (Nauru proti Avstraliji), z dne 26. junija 1992, predhodni ugovori, Recueil 1992, str. 240, točka 47), bodisi od mednarodne organizacije, pri kateri ta subjekt gostuje (glej v tem smislu posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča, sodba št. 2867 Upravnega sodišča Mednarodne organizacije dela o tožbi proti Mednarodnemu skladu za razvoj kmetijstva z dne 1. februarja 2012, Recueil 2012, str. 10, točki 57 in 61).

209 Drugič, iz sodne prakse mednarodnih sodišč je razvidno tudi, da mednarodne organizacije načeloma uživajo privilegije in imunitete, ki so potrebni za opravljanje njihovih nalog (glej v tem smislu sodbo Stalnega arbitražnega sodišča, Reineccius in drugi proti Bank for International Settlements, z dne 22. novembra 2002, zadeva št. 2000-04, točka 108; posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča, sodba št. 2867 Upravnega sodišča Mednarodne organizacije dela o tožbi

proti Mednarodnemu skladu za razvoj kmetijstva z dne 1. februarja 2012, Recueil 2012, str. 10, točki 58, in sodbo Meddržavnega sodišča, Tovarne za proizvodnjo celuloze na reki Urugvaj (Argentina proti Urugvaju), z dne 20. aprila 2010, Recueil 2010, str. 14, točka 88).

210 V nasprotju z imuniteto držav pred sodnimi postopki, ki temelji na načelu „*par in parem non habet imperium*“, je imuniteta mednarodnim organizacijam načeloma podeljena z mednarodnimi pogodbami, s katerimi so bile ustanovljene te organizacije (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2020, Supreme Site Services in drugi, C-186/19, EU:C:2020:638, točka 61 in navedena sodna praksa), in je funkcionalne narave, ker je njen namen preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti zadevnih organizacij (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (Arhivi ECB), C-316/19, EU:C:2020:1030, točka 73 in navedena sodna praksa).

211 Tretjič, iz sodne prakse izhaja, da so akti o ustanovitvi mednarodnih organizacij mednarodne pogodbe posebne vrste, ker je njihov namen ustanoviti nove pravne subjekte z določeno avtonomijo, ki jim strani zaupajo nalogo uresničevanja skupnih ciljev. Mednarodne organizacije tako ureja načelo specialnosti, to pomeni, da jim države, ki jih ustanovijo, podelijo prenesene pristojnosti, katerih omejitve so odvisne od skupnih interesov, za katerih spodbujanje jih pooblastijo te države, in ki so običajno izrecno navedene v aktu o njihovi ustanovitvi (glej v tem smislu posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča, Zakonitost uporabe jedrskega orožja s strani države v oboroženem spopadu, z dne 8. julija 1996, Recueil 1996, str. 66, točki 19 in 25; sodbi Meddržavnega sodišča, Kopenska in morska meja med Kamerunom in Nigerijo, z dne 11. junija 1998, predhodni ugovori, Recueil 1998, str. 275, točke od 64 do 67, in Tovarne za proizvodnjo celuloze na reki Urugvaj (Argentina proti Urugvaju), z dne 20. aprila 2010, Recueil 2010, str. 14, točka 89).

212 Mednarodne organizacije tako ni mogoče skrčiti na zgolj neobvezen mehanizem, ki je na voljo stranem in ki bi ga vsaka lahko uporabljala po svoji volji. Ustanovitelji mednarodne organizacije namreč s tem, da jo ustanovijo in ji zagotovijo vsa potrebna sredstva za njeno delovanje, izrazijo željo dati najboljša jamstva za stabilnost, kontinuiteto in učinkovitost opravljanja nalog, ki jih poverijo tej organizaciji, tako da ne morejo niti enostransko, ko menijo, da je to primerno, izstopiti iz tega okvira niti ga nadomestiti z drugimi komunikacijskimi kanali (glej v tem smislu sodbo Meddržavnega sodišča, Tovarne za proizvodnjo celuloze na reki Urugvaj (Argentina proti Urugvaju), z dne 20. aprila 2010, Recueil 2010, str. 14, točki 90 in 91).

213 Z vidika teh opredelitev in načel mora Splošno sodišče preučiti utemeljenost trditev, ki jih je tožeča stranka razvila v podporo temu tožbenemu razlogu.

b) Prvi del: očitne napake pri presoji in napačna uporaba prava v zvezi z identifikacijo članic tožeče stranke

214 Prvi del v bistvu vsebuje tri očitke, ki se nanašajo, prvič, na očitno napako pri presoji, ki izhaja iz dejstva, da je Komisija umetno razlikovala med državami ustanoviteljicami tožeče stranke, prispevajočimi državami, članicami njenega upravljalnega odbora in članicami podporne vladne skupine, drugič, na očitno napako pri presoji, ki jo je Komisija storila pri razlagi stališč Belgije in Avstrije, ter, tretjič, na napačno uporabo prava in očitno napako pri presoji, ker je Komisija menila, da Unija ni članica tožeče stranke.

1) Prvič očitek: očitna napaka pri presoji, ki izhaja iz umetnega razlikovanja med državami ustanoviteljicami tožeče stranke, prispevajočimi državami in članicami njenega upravljalnega odbora

215 Tožeča stranka Komisiji v bistvu očita, da je napačno identificirala njene članice s tem, da je umetno razlikovala med državami ustanoviteljicami, prispevajočimi državami, članicami njenega upravljalnega odbora in članicami podporne vladne skupine. Tako je treba po mnenju tožeče stranke vse države in mednarodne ali regionalne organizacije, ki finančno ali v naravi prispevajo k dejavnostim, ki jih opravlja, ter članice podporne vladne skupine, ki so njene ustanovne članice, šteti za članice njenega upravljalnega odbora in posledično za njene članice, tudi če dejansko ne zasedajo v navedenem odboru.

216 Na prvem mestu, navesti je treba, da iz obrazložitve izpodbijanega sklepa ni razvidno, da je Komisija formalno razlikovala med državami ustanoviteljicami tožeče stranke, prispevajočimi državami, članicami njenega upravljalnega odbora, ki je ob spremembi njenega statuta leta 2012 postal stalni odbor, in članicami podporne vladne skupine.

217 Komisija v izpodbijanem sklepu tako ugotavlja zgolj, da nobena od držav, s katerimi se je posvetovala po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), razen Avstrije, ni priznala, da je članica tožeče organizacije od 16. decembra 2014.

218 Na drugem mestu, tudi ob domnevi, da je izpodbijani sklep mogoče razlagati tako, da razlikuje med državami ustanoviteljicami tožeče stranke, prispevajočimi državami, članicami njenega upravljalnega odbora in članicami podporne vladne skupine, je treba opozoriti, prvič, da morajo v skladu z resolucijo z dne 25. novembra 1994 obveznost, da finančno prispevajo v njen proračun ali za njene dejavnosti, prevzeti le članice upravljalnega odbora tožeče stranke, ne pa vse članice podporne vladne skupine, ki so bile povabljene k podpisu navedene resolucije.

219 Resolucija z dne 25. novembra 1994 tako podpisnicam ne nalaga nobene obveznosti, da postanejo članice upravljalnega odbora tožeče stranke ali pristopijo k njej, temveč jim je v zvezi s tem pustila vso svobodo.

220 Drugič, to svobodo držav in mednarodnih organizacij, ki so podpisale resolucijo z dne 25. novembra 1994, da pristopijo k tožeči stranki, potrjujejo besede predsednika seje z dne 25. novembra 1994, na kateri je bila sprejeta resolucija z istega dne, kot so bile zapisane v zapisnik te seje z dne 29. novembra 1994 (v nadaljevanju: zapisnik z dne 29. novembra 1994).

221 Iz zapisnika z dne 29. novembra 1994 je namreč razvidno, da je predsednik seje z dne 25. novembra 1994, na kateri je bila sprejeta resolucija z istega dne, vztrajal, da države, ki so se udeležile tega sestanka kot članice podporne vladne skupine, s podpisom tega dokumenta ne bodo samodejno postale članice upravljalnega odbora tožeče stranke.

222 Zato tožeča stranka ne more utemeljeno trditi, da je država ali mednarodna organizacija zgolj s tem, da je bila članica podporne vladne skupine in je s podpisom resolucije z dne 25. novembra 1994 sodelovala pri njeni ustanovitvi, ena od njenih članic.

223 Tretjič, iz statuta tožeče stranke je razvidno, da v njem niso opredeljeni status članic tožeče stranke, postopek pristopa k tožeči stranki in postopek, ob koncu katerega bi država ali mednarodna organizacija izgubila status članice tožeče stranke.

224 Vendar je bil v statutu tožeče stranke z upravljalnim odborom, ki je leta 2012 postal stalni odbor, ustanovljen organ odločanja, v katerem lahko zasedajo države in mednarodne organizacije, uvedena pa sta bila tudi postopek sprejema v ta organ in postopek ponovne presoje statusa članice tega organa.

225 Člen 5 statuta tožeče stranke v različici, ki izhaja iz spremembe tega statuta iz leta 2012, zlasti opredeljuje članice njenega stalnega odbora in postopek sprejema članic tega organa odločanja ter tudi postopek ponovne presoje in odvzema statusa članice navedenega organa.

226 Iz statuta tožeče stranke tako izhaja, da je postopek sprejema države ali mednarodne organizacije v njen upravljalni odbor, ki je postal stalni odbor, za zadevno državo ali mednarodno organizacijo enakovreden postopku pristopa k tožeči stranki.

227 Poleg tega je treba statut tožeče stranke razlagati tako, da – brez poseganja v postopka ponovne presoje in odvzema statusa članice stalnega odbora – države in mednarodne organizacije, ki so bile sprejete vanj, lahko v njem ne zasedajo več, ne da bi morale izpolniti posebno formalnost.

228 Iz tega, da statut tožeče stranke ne vsebuje klavzule, v kateri bi bil opredeljen postopek prostovoljne odpovedi statusu članice njenega upravljalnega odbora, ni mogoče sklepati, da so bile države in mednarodne organizacije, ki so bile sprejete v ta organ, sprejete dokončno, ne da bi imele možnost zapustiti to organizacijo.

229 To razlago poleg tega potrjujejo stališča več držav, ki so izjavile, da niso več članice upravljalnega odbora tožeče stranke, čeprav v njenem statutu ni klavzule, ki bi opredeljevala posebno formalnost za prostovoljno odpoved statusu članice njenega upravljalnega odbora.

230 V teh okoliščinah je treba le države in mednarodne organizacije, ki so zaprosile za sprejem v upravljalni odbor oziroma stalni odbor tožeče stranke in zoper katerih prošnjo članice tega organa odločanja niso podale ugovorov ter ki so 16. decembra 2014 in po potrebi po tem datumu še zasedale v tem organu, šteti za članice tožeče organizacije na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa.

231 Zato tožeča stranka Komisiji ne more utemeljeno očitati, da nekaterih držav in mednarodnih organizacij ni štela za njene članice, če od 16. decembra 2014 te države in organizacije ne zasedajo v njenem upravljalnem odboru oziroma stalnem odboru, tudi če so sodelovale v podporni vladni skupini ali tudi če finančno ali v naravi prispevajo ali so prispevale v njen proračun ali za njene dejavnosti.

232 Iz tega sledi, da je treba ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

2) Drugi očitek: očitna napaka pri presoji pri razlagi stališč Belgije in Avstrije

233 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je iz analize odgovorov vprašanih držav razvidno, da vsaj dve, in sicer Belgija in Avstrija, priznavata, da je mednarodna organizacija in da sta ali sta bili ustanovni članici, tako da je dokazala, da sta med njenimi članicami vsaj dve državi, in bi morala biti priznana za mednarodno organizacijo.

234 Ločeno je treba preučiti trditve, ki sestavljajo ta očitek in se nanašajo na razlago odgovorov belgijskih in avstrijskih organov.

i) Prva trditev: očitna napaka pri presoji pri razlagi odgovora avstrijskih organov

235 Iz odgovora Avstrije z dne 8. aprila 2020 na zahtevo Komisije za posvetovanje je razvidno, da je ta država priznala, da je članica tožeče stranke.

236 Vendar iz obrazložitve izpodbijanega sklepa, kot je bilo nanjo opozorjeno v točki 81 zgoraj, izhaja, da Komisija ni izpodbijala tega stališča avstrijskih organov.

237 Poleg tega je iz odgovora avstrijskih organov z dne 8. aprila 2020 razvidno tudi, da so menili, da je bila tožeča stranka glede na resolucijo z dne 25. novembra 1994, ki po njihovem mnenju ni mednarodni sporazum, ob ustanovitvi neodvisen in začasen mednarodni organ z omejeno pravno sposobnostjo, in ne mednarodna organizacija. Vendar so ti organi menili tudi, da se zdi, da poznejša praksa v obliki sklenitve sporazumov o sedežu in drugih mednarodnih pogodb in zdaj stalna narava tožeče stranke kažeta, da ima mednarodno pravno osebnost v obsegu, potrebnem za opravljanje svojih nalog. Na tej podlagi so menili, da je tožeča stranka mednarodna organizacija.

238 Vendar iz obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija pravilno opisala vsebino odgovora avstrijskih organov, pri čemer je menila, da ta odgovor ne omaje ugotovitve, do katere je ta institucija prišla v poddelu A.7(b) končne presoje in v skladu s katero tožeča stranka ne izpolnjuje pogojev iz finančnih predpisov Unije, da bi bila upravičena do posrednega upravljanja. Na eni strani tožeča stranka namreč ni bila ustanovljena z mednarodnim sporazumom kot mednarodna organizacija, na drugi strani pa je bilo iz odgovorov držav, s katerimi se je Komisija posvetovala, razvidno, da poznejša praksa ne potrjuje širokega in jasnega priznavanja njenega statusa mednarodne organizacije s strani držav in mednarodnih organizacij, ki naj bi bile njene članice.

239 Iz tega sledi, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji pri razlagi odgovora avstrijskih organov z dne 8. aprila 2020. To prvo trditev je torej treba zavrniti kot neutemeljeno.

ii) Druga trditev: očitna napaka pri presoji pri razlagi odgovora belgijskih organov

240 Na prvem mestu, iz odgovora belgijskih organov z dne 30. junija 2020 je razvidno, da čeprav so ti organi potrdili svojo udeležbo na sestanku 25. novembra 1994, na katerem je bila tožeča stranka ustanovljena, se Belgija vseeno ni štela za članico tožeče organizacije. Belgijski organi so navedli tudi, da se tožeča stranka po njihovem mnenju lahko šteje za mednarodno organizacijo, zaradi česar sta Belgija in tožeča stranka 13. junija 2012 podpisali sporazum o sedežu, ki pa tožeči stranki vseeno ni podeljeval vseh davčnih privilegijev, ki se običajno odobrijo mednarodnim organizacijam.

241 Vendar iz obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija pravilno opisala vsebino odgovora belgijskih organov, pri čemer je menila, da ta odgovor ne omaje ugotovitve, do katere je ta institucija prišla v poddelu A.7(b) končne presoje, kot je povzeta v točki 238 zgoraj.

242 Komisija je zlasti menila, da s priznanjem statusa mednarodne organizacije tožeči stranki v obliki sporazuma o sedežu, ki je bil sklenjen med drugim z Belgijo, ni mogoče dokazati, da je ta organizacija mednarodna organizacija, ker so belgijski organi Komisiji navedli, da Belgija ni njena članica.

243 Na drugem mestu, tožeča stranka se v podporo trditvi, da je treba Belgijo šteti za eno od njenih članic, sklicuje na analitično obvestilo pravne službe belgijskega ministrstva za zunanje zadeve z dne 9. novembra 2009, priloženo poročilu urada OLAF.

244 Čeprav je iz tega obvestila razvidno, da je Belgija takrat menila, da ima tožeča stranka naravo mednarodne organizacije, pa se to obvestilo ne opredeljuje do vprašanja, ali je ta država bila članica tožeče stranke na dan 9. novembra 2009.

245 Poleg tega se tožeča stranka pritožuje, da Komisija ni zadostno upoštevala dejstva, da je Belgija sodelovala na sestanku 25. novembra 1994, na katerem je bila ustanovljena, in sestankih njenega upravljalnega odbora do leta 2013.

246 Ker pa je izpodbijani sklep začel veljati šele 16. decembra 2014, sodelovanje belgijskih organov pri ustanovitvi tožeče stranke 25. novembra 1994 in na sestankih njenega upravljalnega odbora, nato stalnega odbora, do leta 2013 ne more dokazovati, da je bila Belgija članica te organizacije na datum začetka veljavnosti navedenega sklepa in po potrebi pozneje.

247 V teh okoliščinah Komisija v izpodbijanem sklepu ni storila očitne napake pri presoji s tem, da je ob upoštevanju odgovora belgijskih organov z dne 30. junija 2020 menila, da Belgija na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa in pozneje ni bila članica tožeče stranke.

248 Zato je treba to drugo trditev zavrniti kot neutemeljeno in posledično zavrniti drugi očitek v celoti.

3) Tretji očitek: napačna uporaba prava in očitna napaka pri presoji, ki naj bi ju Komisija storila s tem, da je zavrnila priznanje pristopa Unije k tožeči stranki

249 Tretji očitek je v bistvu sestavljen iz treh trditev. Tožeča stranka se v podporo prvi trditvi sklicuje na napačno uporabo prava, ker je Komisija menila, da Unija ne more pristopiti k mednarodni organizaciji, če ta med svojimi članicami nima vsaj dveh držav. V podporo drugi trditvi se sklicuje na očitno napako pri presoji, ker je Komisija menila, da Unija ni nikoli postala ena od njenih članic. V podporo tretji trditvi se sklicuje na napačno uporabo prava, ker je Komisija menila, da za Unijo ni mogoče šteti, da je veljavno pristopila k resoluciji z dne 25. novembra 1994, saj ni uporabila postopka za sklenitev mednarodnih sporazumov, ki je bil takrat določen v Pogodbah.

250 V zvezi s tem je treba opozoriti, da nobena določba Pogodb sodišču Unije ne nalaga, da v vsakem primeru preuči utemeljenost tožbenih razlogov in trditev, navedenih v podporo predlogom, ki so mu predloženi. Nasprotno, sodišče Unije lahko predvsem iz razlogov, povezanih z učinkovitim izvajanjem sodne oblasti, ne preuči utemeljenosti tožbenih razlogov, ki jih je treba zavreči kot nedopustne ali zavrniti kot brezpredmetne (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 29. septembra 2022, HIM/Komisija, C-500/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:741, točki 72 in 73).

251 Iz ustaljene sodne prakse zlasti izhaja, da očitki, ki so usmerjeni zoper dodatno obrazložitev akta, katerega zakonitost se izpodbija, ne morejo povzročiti razglasitve ničnosti tega akta in so torej brezpredmetni (glej po analogiji sklep z dne 28. septembra 2023, QI/Komisija, C-32/23 P, neobjavljen, EU:C:2023:722, točka 4 (stališče generalnega pravobranilca, točka 34 in navedena sodna praksa)).

252 V obravnavanem primeru tožeča stranka v okviru tega očitka trdi, da je dokazala svoj status mednarodne organizacije s sklicevanjem na dejstvo, da je na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa imela vsaj dve članici, in sicer, prvič, Avstrijo in, drugič, Unijo, ki je zakonito pristopila k resoluciji z dne 25. novembra 1994 in zasedala v njenem upravljalnem odboru, nato stalnem odboru.

253 Vendar je na eni strani, ne da bi bilo treba preučiti, ali je Komisija zakonito pristopila k resoluciji z dne 25. novembra 1994, iz skladnih navedb strank razvidno, da Komisija od 20. maja 2003 ni več zasedala v upravljalnem odboru tožeče stranke.

254 V teh okoliščinah, kot izhaja iz preučitve prvega očitka tega dela, Unije ni mogoče šteti za članico tožeče stranke v obdobju, ko je veljal izpodbijani sklep.

255 Na drugi strani tožeča stranka ni dokazala in ne trdi, da je na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa med svojimi članicami imela drugo mednarodno organizacijo.

256 V zvezi s tem, čeprav je v resoluciji z dne 25. novembra 1994 in členu 5(1) statuta tožeče stranke določeno, da je Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR) po dolžnosti član njenega upravljalnega odbora, je iz dopisa generalnega sekretarja UNHCR z dne 25. februarja 2014 razvidno, da UNHCR ni finančno prispeval za projekte, ki jih je tožeča stranka izvajala od leta 2000, ter tudi ni sodeloval na sestankih navedenega upravljalnega odbora in ni več zasedal v tem organu od leta 2010.

257 V teh okoliščinah, ker niti Unije niti druge mednarodne organizacije, zlasti UNHCR, ni mogoče šteti za članice tožeče organizacije od 16. decembra 2014, ta očitek, tudi ob domnevi, da je utemeljen, ne vpliva na zakonitost izpodbijanega sklepa in ga je treba zavrniti. Posledično je treba prvi del tega tožbenega razloga v celoti zavrniti.

c) Drugi del: napačna uporaba prava pri zavrnitvi Komisije, da resolucijo z dne 25. novembra 1994 opredeli kot mednarodni sporazum o ustanovitvi mednarodne organizacije

258 Drugi del je v bistvu sestavljen iz dveh očitkov, ki se nanašata prvi na napačno uporabo prava, ker je Komisija zavrnila opredelitev resolucije z dne 25. novembra 1994 kot mednarodnega sporazuma, in drugi na napako pri razlagi namena podpisnic navedene resolucije, da tožeči stranki priznajo status mednarodne organizacije.

1) Prvi očitek: napačna uporaba prava zaradi zavrnitve Komisije, da resolucijo z dne 25. novembra 1994 opredeli kot mednarodni sporazum

259 Prvi očitek je v bistvu sestavljen iz treh trditev, ki se nanašajo, prvič, na to, da je Komisija napačno uporabila pravo v zvezi s pravno zavezujočo naravo resolucije z dne 25. novembra 1994, drugič, na to, da je Komisija napačno uporabila pravo v zvezi z zahtevo, da navedena resolucija vsebuje podpise predstavnikov s pooblastili v ta namen, in, tretjič, na to, da je Komisija napačno uporabila pravo v zvezi z zahtevo po instrumentih o podpisu ali ratifikaciji navedene resolucije.

i) Prva trditev: napačna uporaba prava v zvezi s pravno zavezujočo naravo resolucije z dne 25. novembra 1994

260 Tožeča stranka v podporo tej trditvi v bistvu trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da je sprejela stališče Avstrije, Finske in Švedske, v skladu s katerim je resolucija z dne 25. novembra 1994 politična izjava, ki ni pravno zavezujoča, tako da je ni mogoče opredeliti kot mednarodni sporazum.

261 V zvezi s tem iz obrazložitve izpodbijanega sklepa, zlasti poddela A.7(c) končne presoje, izhaja, da se je Komisija v podporo ugotovitvi, da resolucija z dne 25. novembra 1994 ni mednarodni sporazum, sklicevala na stališči Avstrije in Finske z dne 8. aprila oziroma 23. januarja 2020.

262 Tako je iz odgovora Avstrije z dne 8. aprila 2020 razvidno, da čeprav so predstavniki te države podpisali resolucijo z dne 25. novembra 1994, avstrijski organi menijo, da navedena resolucija ni mednarodni sporazum.

263 Poleg tega so finski organi v odgovoru z dne 23. januarja 2020 navedli, da so na sestanku 25. novembra 1994 predstavniki Finske podpisali resolucijo z istega dne, ker so menili, da gre za politično izjavo, ki ni pravno zavezujoča.

264 Poleg tega, čeprav iz izpodbijanega sklepa ni razvidno, da se je Komisija izrecno sklicevala na stališče švedskih organov glede vprašanja, ali je resolucija z dne 25. novembra 1994 mednarodni sporazum, iz odgovora te države z dne 2. julija 2020 izhaja, da ti organi, tako kot avstrijski in finski, menijo, da navedena resolucija ni mednarodni sporazum.

265 Kot pa je navedeno v točki 206 zgoraj, dokument, ki ga podpišejo države, ne more pomeniti mednarodnega sporazuma, če ne vsebuje nobene določbe, ki uvaja pravice ali obveznosti, v katere so te države privolile. Tako mora v tej zadevi Splošno sodišče preučiti vsebino in obseg resolucije z dne 25. novembra 1994, da bi ugotovilo, ali ta dokument vsebuje pravno zavezujoče zaveze za njegove podpisnice (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 6. novembra 2008, Grčija/Komisija, C-203/07 P, EU:C:2008:606, točka 56).

266 Prvič, točka 1 resolucije z dne 25. novembra 1994 omenja dogovor predstavnikov vlad in mednarodnih organizacij, ki so se udeležile sestanka istega dne, o tem, da od tega datuma formalizirajo ustanovitev tožeče stranke, kot je bilo načrtovano na predhodnih sestankih, ki so bili v Ženevi julija 1993, in to v skladu z zapisnikom, priloženim navedeni resoluciji.

267 Drugič, s točko 2 resolucije z dne 25. novembra 1994 je bilo potrjeno imenovanje generalnega direktorja tožeče stranke.

268 Tretjič, v točki 3 resolucije z dne 25. novembra 1994 je bilo predvideno oblikovanje upravljalnega odbora, ki so se mu lahko pridružile vlade in mednarodne organizacije, ki finančno ali v naravi redno prispevajo v proračun ali za dejavnosti tožeče stranke, in v katerem so po dolžnosti sodelovali UNHCR in Zaščitne sile Združenih narodov (UNPROFOR). Poleg tega je bil navedeni odbor pristojen, da med drugim sprejme lastna pravila z dvotretjinsko večino, določi smernice, sprejme proračun tožeče stranke in odloča o svojih kadrovskih potrebah, imenuje generalnega direktorja z absolutno večino glasov, povabi strokovnjake ali predstavnike drugih mednarodnih organizacij ter vsakih šest mesecev ponovno oceni potrebo po nadaljnjem delovanju tožeče stranke. Nazadnje, podporna vladna skupina se je morala sestajati dvakrat letno, da je nadzirala operacije in dejavnosti tožeče stranke.

269 Četrtič, v točki 4 resolucije z dne 25. novembra 1994 je bilo določeno, da podpis tega dokumenta ne pomeni nobene obveznosti prispevati v proračun ali za dejavnosti tožeče stranke, saj morajo to obveznost prevzeti članice njenega upravljalnega odbora.

270 Petič, v točki 5 resolucije z dne 25. novembra 1994 je zapisan dogovor udeležencev sestanka z istega dne, da se bo tožeča stranka po sprejetju celovitega okvira za obnovo Bosne in Hercegovine morala vključiti v ta celovit okvir ali postopoma končati svoje dejavnosti, v skladu z ustrezno odločitvijo podporne vladne skupine. Med tem so se morale dejavnosti tožeče stranke izvajati v povezavi z dejavnostmi UNHCR in v tesni zvezi z dejavnostmi Unproforja.

271 Tako je iz besedila resolucije z dne 25. novembra 1994 razvidno, da so njegove podpisnice odobrile pravila o organizaciji tožeče stranke, zlasti s potrditvijo njenega generalnega direktorja in odločitvijo o oblikovanju upravljalnega odbora.

272 Čeprav resolucija z dne 25. novembra 1994 ni pomenila nobene obveznosti za njene podpisnice, da postanejo članice tožeče stranke, ostaja zlasti dejstvo, da je točka 5 te resolucije določala obveznost, da se države, ki so članice podporne vladne skupine, odločijo, da tožečo stranko vključijo v celovit okvir za obnovo Bosne in Hercegovine ali postopoma končajo njene dejavnosti.

273 Tako je resolucija z dne 25. novembra 1994 vsebovala vsaj eno pravno zavezujočo zavezo za njene podpisnice, tako da je ni mogoče šteti za izjavo, ki bi imela izključno političen obseg.

274 Zato je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da je prevzela stališče Avstrije in Finske, ki se, kot izhaja iz točke 264 zgoraj, ujema tudi s stališčem Švedske in v skladu s katerim je resolucija z dne 25. novembra 1994 politična izjava, ki ni pravno zavezujoča. To prvo trditev je torej treba sprejeti.

ii) Druga trditev: napačna uporaba prava v zvezi z zahtevo po podpisu resolucije z dne 25. novembra 1994 s strani predstavnikov, ki imajo pooblastila v ta namen

275 Tožeča stranka v podporo drugi trditvi trdi, da je Komisija na formalni ravni v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo glede na pravila iz člena 7(1) Dunajske konvencije s tem, da je od držav, ki jim je postavila vprašanja glede njenega pravnega statusa, zahtevala predložitev pooblastil, s katerimi so bili pogajalci pooblaščeni za sprejetje resolucije z dne 25. novembra 1994.

276 Uvodoma je treba opozoriti, da je bilo mednarodno pogodbeno pravo v bistvenem kodificirano z Dunajsko konvencijo (glej v tem smislu sodbo z dne 11. marca 2015, Oberto in O'Leary, C-464/13 in C-465/13, EU:C:2015:163, točka 35).

277 Zlasti člen 7(1) Dunajske konvencije, ki se nanaša na pooblastila, določa, da je osebo mogoče šteti za predstavnika države z namenom, da sprejme besedilo mednarodne pogodbe ali potrdi njegovo verodostojnost ali izrazi privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, če predloži ustrezno pooblastilo ali iz prakse zadevnih držav ali drugih okoliščin izhaja, da je bil njihov namen šteti jo za predstavnika države v tem smislu, ne da bi bilo treba predložiti pooblastilo.

278 Vseeno so z odstopanjem od člena 7(1) Dunajske konvencije z odstavkom 2 tega člena zahteve po predložitvi pooblastil oproščeni voditelji držav, vodje vlad in ministri za zunanje zadeve za vsa dejanja, ki se nanašajo na sklenitev mednarodne pogodbe; vodje diplomatskih predstavništev za sprejem besedila mednarodne pogodbe med državo, ki jih je akreditirala, in državo, v kateri so

akreditirani; predstavniki držav, akreditirani na mednarodni konferenci ali pri mednarodni organizaciji ali enem od njenih organov, za sprejem besedila mednarodne pogodbe na tej konferenci, pri tej organizaciji ali organu.

279 Kadar torej dokument podpišejo osebe, ki nimajo potrebne pristojnosti, da sprejmejo zaveze za države, katerim pripadajo, v skladu s členom 7(1) Dunajske konvencije takega dokumenta ni mogoče šteti za pravno zavezujoč mednarodni sporazum, razen če imajo te osebe pooblastilo, da sprejmejo zaveze za navedene države, ne da bi jim bilo treba predložiti pooblastila, na podlagi odstavka 2 tega člena (glej v tem smislu sodbo Mednarodnega sodišča za pomorsko mednarodno pravo, Določitev morske meje v Bengalskem zalivu (Bangladeš/Mjanmar), z dne 14. marca 2012, TIDM Recueil 2012, str. 4, točki 96 in 98).

280 Poleg tega v skladu s členom 8 Dunajske konvencije, ki ga je Komisija navedla v četrtem poddelu prvega dela končne presoje, dejanje, ki ga v zvezi s sklenitvijo mednarodne pogodbe opravi oseba, za katero po členu 7 te konvencije ni mogoče šteti, da je pooblaščena, da predstavlja državo za ta namen, nima pravnega učinka, razen če ga ta država pozneje ne potrdi.

281 V zvezi s tem je iz komentarjev Komisije za mednarodno pravo k osnutku členov o pravu pogodb (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, zv. II., str. 210–211), ki se v skladu s pravili o razlagi mednarodnih pogodb iz členov 31 in 32 Dunajske konvencije lahko upoštevajo za razlago člena 8 navedene konvencije, razvidno, da lahko država, čeprav njen predstavnik sprva ni imel pooblastila, pozneje pristopi k opravljenemu dejanju in tako dokaže svojo privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, in da se bo tako štelo, da je to storila implicitno, če se sklicuje na določbe mednarodne pogodbe ali če ravna tako, da dejanje svojega predstavnika šteje za opravljeno.

282 Na prvem mestu, iz odgovorov tistih držav, ki jim je Komisija postavila vprašanja in so poslale predstavnike na sestanek 25. novembra 1994, je razvidno, da nobena od teh držav ni mogla predložiti pooblastila, ki ga je podelila tem predstavnikom, da bi jih v skladu s členom 7(1) Dunajske konvencije pooblastila za podpis resolucije z istega dne.

283 Poleg tega iz teh odgovorov ne izhaja praksa teh držav ali druge okoliščine, ki bi dokazovale njihov namen, da udeležence sestanka 25. novembra 1994 štejejo za svoje predstavnike za namene podpisa resolucije z istega dne in da ne zahtevajo predložitve pooblastila.

284 Na drugem mestu, iz odgovora Švedske z dne 2. julija 2020 je res razvidno, da je resolucijo z dne 25. novembra 1994 pozneje podpisal švedski minister za zunanje zadeve, tako da je za to državo mogoče šteti, da ji ni bilo treba predložiti pooblastila, kot je določeno v členu 7(2)(a) Dunajske konvencije.

285 Na tretjem mestu, iz vabila na sestanek 25. novembra 1994, ki ga je UNHCR 15. novembra 1994 poslal vodji stalne delegacije Komisije pri mednarodnih organizacijah v Ženevi, potrdila nekdanjega uradnika Komisije z dne 16. januarja 2020, ki je v Prilogi A.43 k tožbi, in potrdila nekdanjega uslužbenca danske vlade z dne 30. julija 2019, ki je v Prilogi A.44 k tožbi, je vseeno razvidno, da so se predstavniki držav, ki so zasedali v delovni skupini za humanitarna vprašanja Mednarodne konference o nekdanji Jugoslaviji, o resoluciji z dne 25. novembra 1994 dogovorili in jo sprejeli na sestanku te delovne skupine.

286 Ker torej resolucije z dne 25. novembra 1994 niso odobrili vsi predstavniki držav, akreditirani na Mednarodni konferenci o nekdanji Jugoslaviji, navedene resolucije, sprejete v okviru delovne skupine, ni mogoče šteti za mednarodno pogodbo, sprejeto v okviru te konference, v skladu s členom 7(2)(c) Dunajske konvencije.

287 Na četrtem mestu in vsekakor je iz spisa ter zlasti odgovorov držav, ki jim je Komisija postavila vprašanja, razvidno, da so poleg tega, da je Avstrija priznala svoj status članice tožeče stranke, nekatere od teh držav 10. marca 1995 sodelovale pri sprejetju njenega statuta (v nadaljevanju: prvotni statut), med drugim Francija, katere predstavnica je navedeni statut podpisala kot predsednica upravljalnega odbora, in Finska, ter da so nekatere od teh držav zasedale v njenem upravljalnem odboru ali stalnem odboru, med drugim Danska, Francija, Nizozemska, Švedska in Norveška, pri čemer sta predstavnika zadnjih dveh držav statuta tožeče stranke, sprejeta leta 2008 in 2012, podpisala kot predsednika njenega upravljalnega odbora, ki je postal stalni odbor.

288 Tako so države, omenjene v točki 287 zgoraj, s tem da so sodelovale pri sprejetju prvotnega ali poznejšega statuta tožeče stranke ali zasedale v njenem upravljalnem odboru ali stalnem odboru, ravnale tako, da je bilo videti, kot da so njihovi predstavniki opravili dejanje podpisa resolucije z dne 25. novembra 1994, in so tako pozneje v smislu člena 8 Dunajske konvencije potrdile podpis te resolucije, katerega namen je bil ustanoviti tožečo stranko.

289 V teh okoliščinah je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da je zavrnila opredelitev resolucije z dne 25. novembra 1994 kot mednarodnega sporazuma zaradi neobstoja pooblastil udeležencev sestanka istega dne, saj sta podpis navedene resolucije pozneje potrdili vsaj dve državi. Torej je to trditev treba sprejeti.

iii) Tretja trditev: napačna uporaba prava v zvezi z zahtevo po instrumentih o podpisu ali ratifikaciji resolucije z dne 25. novembra 1994

290 Tožeča stranka v podporo tretji trditvi trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo glede na nekatera načela mednarodnega javnega prava, določena v Dunajski konvenciji, s tem da je od držav, ki jim je postavila vprašanja glede njenega pravnega statusa, zahtevala dokaz o podpisu akta o njeni ustanovitvi ali predložitev instrumenta o ratifikaciji, čeprav je bilo iz spisa, ki ga je imela Komisija na voljo, razvidno, da so resolucijo z dne 25. novembra 1994 ustrezno odobrile in podpisale države ustanoviteljice ter da v praksi mednarodna organizacija ni vedno ustanovljena s formalnim sporazumom.

291 Na prvem mestu, opozoriti je treba, da se v skladu s členom 11 Dunajske konvencije privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, lahko izrazi s podpisom, izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo ali pristopom ali na kateri koli drug dogovorjen način.

292 Člen 12(1) Dunajske konvencije zlasti določa, da se privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, izrazi s podpisom njenega predstavnika, kadar mednarodna pogodba določa, da ima podpis ta učinek, kadar se sicer ugotovi, da so se države pogajalke dogovorile, da ima podpis ta učinek, ali kadar namen države dati podpisu ta učinek izhaja iz pooblastila njenega predstavnika ali je bil izražen med pogajanji.

293 Poleg tega člen 12(2) Dunajske konvencije določa, da za namene odstavka 1 tega člena parafiranje besedila pomeni podpis mednarodne pogodbe, če se ugotovi, da so se države pogajalke tako dogovorile, in podpis mednarodne pogodbe *ad referendum*, ki ga opravi predstavnik države, pomeni dokončni podpis mednarodne pogodbe, če ta država to potrdi.

294 V obravnavanem primeru iz točke 6 resolucije z dne 25. novembra 1994 in zapisnika z dne 29. novembra 1994 izhaja, da so bili udeleženci sestanka 25. novembra 1994 pozvani k podpisu navedene resolucije.

295 Ker je torej podpis sporazuma glede na Dunajsko konvencijo eden od načinov privolitve države, da jo ta sporazum zavezuje, Komisija ni napačno uporabila prava z vidika člena 12 navedene konvencije s tem, da je države, ki naj bi bile članice tožeče stranke, vprašala o tem in zahtevala predložitev morebitnih instrumentov o podpisu.

296 Na drugem mestu, člen 14(1) Dunajske konvencije določa, da se privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, izrazi z ratifikacijo, kadar mednarodna pogodba določa, da se privolitev izrazi z ratifikacijo, kadar se sicer ugotovi, da so se države pogajalke dogovorile, da je ratifikacija potrebna, kadar njen predstavnik podpiše mednarodno pogodbo s pridržkom ratifikacije ali kadar namen države, da podpiše mednarodno pogodbo s pridržkom ratifikacije, izhaja iz pooblastila njenega predstavnika ali je bil izražen med pogajanji.

297 V obravnavanem primeru ni niti iz resolucije z dne 25. novembra 1994 niti iz zapisnika z dne 29. novembra 1994 razvidno, da so udeleženci sestanka 25. novembra 1994 nameravali ratificirati navedeno resolucijo.

298 Vendar bi predstavniki zadevnih držav in mednarodnih organizacij tako željo po ratifikaciji lahko izrazili med pogajanji ali ob podpisu v skladu z možnostmi, navedenimi v členu 14(1), od (b) do (d), Dunajske konvencije.

299 Zato tožeča stranka prav tako ne more Komisiji utemeljeno očitati, da je države, za katere je domnevala, da so njene članice, vprašala o obstoju instrumenta o ratifikaciji, da bi ugotovila obstoj njihove privolitve, da jih resolucija z dne 25. novembra 1994 zavezuje.

300 Posledično je treba to tretjo trditev zavrniti kot neutemeljeno.

iv) Vpliv utemeljenosti prve in druge trditve tega očitka na zakonitost izpodbijanega sklepa

301 Iz točk 274 in 289 zgoraj izhaja, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da je ugotovila, da resolucija z dne 25. novembra 1994 ni mednarodni sporazum.

302 Vendar te napake pri uporabi prava v tej fazi preučitve trditev tožeče stranke ne vplivajo na zakonitost izpodbijanega sklepa, ker ne vplivajo na pogoj iz finančnih predpisov Unije, v skladu s katerim je morala biti tožeča stranka, da bi bila lahko upravičena do izvrševanja proračuna Unije na način posrednega upravljanja, ki je predviden za mednarodne organizacije, ustanovljena z mednarodnim sporazumom, katerega namen je, da se ustanovi kot mednarodna organizacija.

303 Zato nezakonitosti, ugotovljeni v točkah 274 in 289 zgoraj, sami po sebi ne moreta povzročiti razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa.

2) Drugi očitek: napaka pri razlagi namena podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994, da tožeči stranki priznajo status mednarodne organizacije

304 Tožeča stranka v podporo temu očitku v bistvu trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo v zvezi z vsebino resolucije z dne 25. novembra 1994, ker je menila, da namen tega akta ni bil ustanovitev mednarodne organizacije, ampak ustanovitev začasnega mehanizma skupnega financiranja.

305 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu s členom 31 Dunajske konvencije, ki odraža običajno mednarodno pravo, mednarodna pogodba razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen (glej sodbo z dne 11. marca 2015, Oberto in O'Leary, C-464/13 in C-465/13, EU:C:2015:163, točka 37 in navedena sodna praksa).

306 Na prvem mestu, ugotoviti je treba, da resolucija z dne 25. novembra 1994 tožeče stranke ne opredeljuje kot mednarodno organizacijo in ne določa njenega pravnega statusa.

307 Na drugem mestu, navesti je treba tudi, da resolucija z dne 25. novembra 1994 tožeči stranki tudi ni podelila pravne osebnosti s klavzulo, s katero bi ji bila podeljena sposobnost sklepati sporazume ali biti stranka v postopku.

308 Na tretjem mestu, z resolucijo z dne 25. novembra 1994 tudi ni bilo določeno, da bo tožeča stranka lahko uživala imuniteto pri opravljanju svojih dejavnosti, čeprav v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 209 in 210 zgoraj, mednarodne organizacije načeloma pri opravljanju svojih nalog uživajo imunitete, določene v mednarodnih pogodbah o njihovi ustanovitvi.

309 Na četrtem mestu, iz besedila resolucije z dne 25. novembra 1994 je razvidno, da njene podpisnice s tem, da so ustanovile tožečo stranko, niso želele ustanoviti organizacije, ki bi imela vsa potrebna sredstva za svoje delovanje in najboljša jamstva za stabilnost, kontinuiteto in učinkovitost opravljanja svojih nalog, temveč neobvezen mehanizem, ki bi bil na voljo stranem in ki bi ga vsaka lahko uporabljala po svoji volji.

310 Prvič, kar zadeva stabilnost in kontinuiteto nalog tožeče stranke, je bilo v točki 3 resolucije z dne 25. novembra 1994 določeno, da mora upravljalni odbor vsakih šest mesecev ponovno presoditi potrebo po nadaljnjem delovanju tožeče stranke, medtem ko so se morale v skladu s točko 5 države podpisnice resolucije z dne 25. novembra 1994 odločiti, da jo bodisi vključijo v celovit okvir za obnovo Bosne in Hercegovine bodisi postopno končajo njene dejavnosti.

311 Drugič, kar zadeva učinkovitost nalog tožeče stranke, čeprav je v točki 3 resolucije z dne 25. novembra 1994 navedeno, da ji države in mednarodne organizacije, ki so podpisnice te resolucije, redno plačujejo prispevke, ta resolucija navedenim državam in organizacijam ne nalaga obveznih prispevkov v proračun tožeče stranke. Nasprotno, resolucija izrecno določa, da so – finančni ali v naravi – prispevki članic tožeče stranke neobvezni.

312 Tretjič, resolucija z dne 25. novembra 1994 ni določila prenosa zavezujočih pristojnosti s strani držav in organizacij, ki so podpisnice navedene resolucije, na tožečo stranko, saj lahko, nasprotno, te države in organizacije svobodno pristopijo k tožeči stranki, iz nje enostransko izstopijo, ko menijo, da je to primerno, in jo nadomestijo z drugimi komunikacijskimi kanali.

313 Na petem mestu, razlaga besedila in cilja resolucije z dne 25. novembra 1994, iz katere je razvidno, da njeni avtorji niso imeli namena ustanoviti mednarodne organizacije, ko so ustanovili tožečo stranko, je potrjena s kontekstom, v katerem je bila ta resolucija sprejeta, kot je razviden iz več dokumentov v spisu.

314 Prvič, iz zapisnika z dne 29. novembra 1994 je razvidno, da so na sestanku delovne skupine za humanitarna vprašanja Mednarodne konference o nekdanji Jugoslaviji, ki je bila 25. novembra 1994, več držav, zlasti Nemčija, Finska, Norveška in Rusija, ter Urad Evropske skupnosti za humanitarno pomoč (ECHO) izrazili zadržke do pobude, ki bi privedla do vzpostavitve novega institucionaliziranega organa, in vztrajali, da bo delovanje tožeče stranke začasno. Poleg tega noben od udeležencev tega sestanka tožeče stranke ni opredelil kot mednarodno organizacijo.

315 Drugič, tožeča stranka se sklicuje na dokument z angleškim naslovom „Terms of reference of IMG-IBH“ (splošni pogoji organizacije IMG-IBH), za katerega Splošno sodišče meni, da je priloga k resoluciji z dne 25. novembra 1994. V tem dokumentu so zlasti naštete naloge tožeče stranke, ki na ozemlju Bosne in Hercegovine ter na področjih energetike, javnih storitev, nastanitev in bivališč vključujejo zbiranje informacij, ocenjevanje temeljnih potreb prebivalstva, določanje prednostnih sektorjev, ki zahtevajo hitro mednarodno pomoč, opredeljevanje in pripravo programov ali projektov, ki jih lahko financira mednarodna skupnost, ter pomoč državam in mednarodnim institucijam pri financiranju programov ali projektov.

316 Vendar splošni pogoji organizacije IMG-IBH ne vsebujejo opredelitve pravnega statusa tožeče stranke in ji ne dajejo možnosti, da sklepa mednarodne sporazume.

317 Tretjič, v potrdilu z dne 14. decembra 1994, ki ga je sestavil koordinator posebne operacije UNHCR v nekdanji Jugoslaviji, ki je predsedoval sestanku 25. novembra 1994, na katerem je bila sprejeta resolucija z istega dne, je omenjena le formalna ustanovitev tožeče stranke na tem sestanku, brez pojasnila, ali je bil namen te pobude tožeči stranki podeliti pravno osebnost in po potrebi status mednarodne organizacije.

318 Četrtič, iz vabila na sestanek 25. novembra 1994 je razvidno, da je bil namen tega sestanka preučiti prestrukturiranje subjekta, iz katerega je nastala tožeča stranka, in njen prihodnji status, ne pa ustanoviti mednarodno organizacijo.

319 Zato Komisija v izpodbijanem sklepu ni napačno uporabila prava s tem, da je menila, da ni niti namen niti posledica resolucije z dne 25. novembra 1994 podeliti tožeči stranki status mednarodne organizacije, tako da je treba ta očitek zavrniti kot neutemeljen in posledično zavrniti drugi del četrtega tožbenega razloga v celoti.

d) Tretji del: napačna uporaba prava v zvezi s poznejšo prakso podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 in priznanjem statusa mednarodne organizacije s strani Unije in nekaterih držav

320 Tretji del četrtega tožbenega razloga je v bistvu sestavljen iz treh očitkov, ki se nanašajo, prvič, na napačno uporabo prava, ker je Komisija tožeči stranki zavrnila priznanje statusa mednarodne organizacije kljub poznejši praksi njenih članic, drugič, na napačno uporabo prava, ker Komisija ni upoštevala, da so tožeči stranki status mednarodne organizacije priznale Unija in nekatere države, ter, tretjič, na napačno uporabo prava, ker Komisija ni upoštevala dejstva, da je njene članice niso razpustile, in dejstva, da ustreza načelu specialnosti.

1) Prvi očitek: napačna uporaba prava v zvezi s poznejšo prakso podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994

321 Tožeča stranka v podporo temu očitku v bistvu trdi, da je tudi ob domnevi, da z aktom o njeni ustanovitvi ni bila ustanovljena kot mednarodna organizacija, Komisija napačno uporabila pravo s tem, da ni priznala, da je postopno pridobila status stalne mednarodne organizacije, ob upoštevanju poznejše prakse podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 in zlasti njenih članic. Navaja namreč, da je bil njen prvotni statut spremenjen leta 2008 in 2012, da bi se ji zagotovili sredstva in privilegiji mednarodne organizacije, ki so bili primerni za njeno nadaljnje delovanje in opravljanje dejavnosti.

322 Uvodoma je treba opozoriti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila, da je iz odgovorov držav, s katerimi se je posvetovala, razvidno, da poznejša praksa, ki je sledila sprejetju resolucije z dne 25. novembra 1994, ne potrjuje, da države in mednarodne organizacije, ki naj bi bile članice tožeče stranke, večinoma jasno priznavajo njen status mednarodne organizacije.

323 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu s členom 31(3)(a) in (b) Dunajske konvencije za razlago mednarodne pogodbe med drugim skupaj s kontekstom upoštevata vsak poznejši dogovor med pogodbenicami glede razlage mednarodne pogodbe ali uporabe njenih določb in vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, točka 120).

324 Iz sodne prakse je zlasti razvidno, da se za instrumente ne more šteti, da pomenijo poznejši dogovor ali poznejšo prakso, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe, v smislu člena 31(3)(a) in (b) Dunajske konvencije, če so bili ti instrumenti sprejeti brez podpore vseh članic, ki so pogodbenice navedene mednarodne pogodbe (glej v tem smislu sodbo Meddržavnega sodišča, Kitolov na Antarktiki (Avstralija proti Japonski; intervenientka Nova Zelandija), z dne 31. marca 2014, Recueil 2014, str. 226, točka 83).

325 Poleg tega se v skladu s členom 32 Dunajske konvencije za razlago lahko uporabijo dodatna sredstva, predvsem pripravljalno delo in okoliščine, v katerih je bila mednarodna pogodba sklenjena, da se potrdi pomen, ki izhaja iz uporabe člena 31 te konvencije, ali določi pomen, kadar je razlaga v skladu s tem členom 31 dvoumna ali nejasna ali privede do rezultata, ki je očitno nesmiseln ali nerazumen.

326 V takem primeru v skladu z ugotovitvami Komisije za mednarodno pravo o poznejših dogovorih in praksi, priloženimi resoluciji Generalne skupščine 73/202 z dne 20. decembra 2018 (besedilo, ki ga je Komisija za mednarodno pravo sprejela na 70. seji leta 2018 in je bilo Generalni skupščini predloženo v okviru njenega poročila o delu na navedeni seji (A/73/10)), poznejšo prakso pomeni vsako ravnanje ene ali več pogodbenic pri uporabi mednarodne pogodbe po njeni sklenitvi.

327 Splošno sodišče mora glede na te določbe in načela preučiti, ali se tožeča stranka v podporo temu očitku utemeljeno sklicuje na poznejšo dejansko uporabo svojih članic, kot je razvidna iz njenega prvotnega statuta in njegovih sprememb v letih 2008 in 2012.

328 Iz preučitve drugega očitka drugega dela četrtega tožbenega razloga izhaja, da določbe resolucije z dne 25. novembra 1994, ker z njimi tožeča stranka ni bila ustanovljena kot mednarodna organizacija, niso dvoumne ali nejasne in ne privedejo do razlage, ki je očitno nesmiselna ali nerazumna, v smislu člena 32 Dunajske konvencije.

329 Tako za dokaz, da so poznejši dogovori ali poznejša praksa podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 spremenili razlago določb te resolucije, da bi se tožeči stranki podelil status mednarodne organizacije, velja pogoj, da so vse podpisnice te resolucije ali vsaj vse članice tožeče stranke odobrile tako spremembo, in to v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 324 zgoraj.

330 V obravnavanem primeru drži, prvič, da je bila v prvotnem statutu tožeči stranki podeljena pravna osebnost in je bilo določeno, da za del njenega osebja velja sistem imunitet, ki jih uživa UNHCR, ter, drugič, da je bila v členu 1 statuta iz leta 2012 opredeljena kot mednarodna organizacija.

331 Vendar tožeča stranka ni dokazala, da njen prvotni statut in statut iz leta 2012 odsevata voljo vseh podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 ali vsaj njenih članic, da ji podelijo status mednarodne organizacije, tako da bi Komisija morala priznati, da ti instrumenti pomenijo poznejše dogovore ali poznejšo prakso v smislu člena 31(3)(a) in (b) Dunajske konvencije.

332 Nasprotno, na prvem mestu, kar zadeva prvotni statut, je iz zapisnika o sestanku upravljalnega odbora z dne 13. februarja 1995, ki so se ga pod vodstvom UNHCR udeležili predstavniki Danske, Nemčije, Francije, Italije, Finske, Švedske, Združenega kraljestva, Norveške in Evropske skupnosti, da bi pripravili ta statut, razvidno, da je na vprašanje Finske uslužbenec UNHCR poudaril, da je bila tožeča stranka ustanovljena za zagotovitev začasne misije, da ni predvidena ustanovitev polnopravne mednarodne organizacije in da statut tožeče stranke za države, ki so ga odobrile, ni enako pravno zavezujoč, kot bi bil, če bi vse zadevne države izvedle postopek ratifikacije akta o njeni ustanovitvi.

333 Poleg tega je iz dopisa finskih organov z dne 29. aprila 2014 razvidno, da na sestanku upravljalnega odbora 10. marca 1995, na katerem je bil prvotni statut odobren z zahtevano dvotretjinsko večino članic tega odbora, predstavnik Finske ni podpisal navedenega statuta zaradi dvoma o pravni naravi tega dokumenta in da je Finska zaradi zagotovil, ki jih je dal uslužbenec UNHCR, omenjen v točki 332 zgoraj, nazadnje ta statut podpisala na sestanku upravljanega odbora 19. junija 1995, pri čemer je podala izjavo, da je statut tožeče stranke po njenem mnenju politične narave.

334 Tako ob upoštevanju stališč UNHCR in Finske ob sprejetju prvotnega statuta tožeče stranke iz okoliščin, v katerih je bil ta statut sprejet, ni razvidno, da odseva voljo vseh podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 ali članic tožeče stranke, da se ji podeli status mednarodne organizacije.

335 Na drugem mestu, kar zadeva statut tožeče stranke, sprejet leta 2012, je tožeča stranka na obravnavi trdila, da so ga podpisale Francija, Italija, Finska, Švedska in Norveška.

336 Vendar je treba navesti, prvič, da tudi če bi se trditve tožeče stranke štele za dokazane, bi iz njih izhajalo, da statut iz leta 2012 ni bil sprejet s podporo vseh podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994.

337 Drugič, tudi iz listin iz spisa ni razvidno, da so bile ob sprejetju statuta tožeče stranke leta 2012 njene edine članice Francija, Italija, Finska, Švedska in Norveška, tako da bi bilo treba za ta statut šteti, da odseva soglasni dogovor članic tožeče stranke na ta datum, da se ji prizna statut mednarodne organizacije.

338 Tretjič, tudi ob domnevi, da je imela tožeča stranka ob sprejetju statuta iz leta 2012 kot edine članice pet držav, omenjenih v točki 335 zgoraj, je iz stališč teh držav, podanih v odgovor na preiskavo urada OLAF in postopek posvetovanja, ki ga je Komisija opravila za namen sprejetja izpodbijanega sklepa, razvidno, da oporekajo klavzuli statuta iz leta 2012, v kateri je tožeči stranki priznan status mednarodne organizacije.

339 Namreč, na eni strani iz dopisa, ki so ga švedski organi 23. junija 2014 poslali uradu OLAF, in odgovora teh organov Komisiji z dne 2. julija 2020 izhaja, da Švedska meni, da tožeča stranka ni mednarodna organizacija, in to čeprav ni sporno, da je veleposlanik Švedske v Beogradu podpisal statut tožeče stranke iz leta 2012 kot predsednik njenega upravljalnega odbora, ki je postal stalni odbor.

340 Na drugi strani je iz odgovorov, ki so jih v okviru preiskave urada OLAF podale Francija, Italija, Finska in Norveška, ter njihovih odgovorov Komisiji z dne 22. julija, 13. marca, 14. januarja 2020 oziroma 20. decembra 2019 razvidno, da te države menijo, da tožeča stranka ni mednarodna organizacija.

341 Tako ob upoštevanju stališč Francije, Italije, Finske, Švedske in Norveške iz spisa ni razvidno, da klavzula statuta iz leta 2012, v skladu s katero je tožeča stranka mednarodna organizacija, odseva jasno in nedvoumno voljo teh držav, da ji podelijo tak status.

342 Na tretjem mestu, navesti je treba, da tudi ob domnevi, da sta bila prvotni statut tožeče stranke in njen statut iz leta 2012 sprejeta s podporo vseh podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 ali vsaj njenih članic, je iz razvoja tega statuta razvidno, da čeprav so navedene članice tožeče stranke ob sprejetju novega statuta leta 2008 in 2012 nameravale tožeči stranki zagotoviti določeno stabilnost in kontinuiteto njenega delovanja, vseeno niso spremenile njene narave neobveznega mehanizma skupnega financiranja, ki ga je vsaka od njih lahko uporabljala po svoji volji.

343 Članice tožeče stranke zlasti ob sprejetju statutov iz let 2008 in 2012 niso spremenile načina njenega financiranja, ki temelji na neobveznih prispevkih, in ji niso podelile zavezujočih pristojnosti, tako da lahko svobodno iz nje enostransko izstopijo, ko menijo, da je to primerno, in jo nadomestijo z drugimi komunikacijskimi kanali.

344 V tem kontekstu je treba ugotoviti, da pomen klavzul prvotnega statuta v zvezi z imuniteto in pravno osebnostjo tožeče stranke ter klavzule statuta iz leta 2012, v skladu s katero je ta mednarodna organizacija, ostaja dvoumen v smislu člena 32 Dunajske konvencije.

345 Poleg tega je iz odgovorov držav, s katerimi se je posvetovala Komisija, razvidno, da izmed članic tožeče stranke le Avstrija meni, da se tožeča stranka lahko priznava kot mednarodna organizacija.

346 Zato Komisija ni napačno uporabila prava s tem, da je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da poznejša praksa, ki je sledila sprejetju resolucije z dne 25. novembra 1994 ter nato sprejetju prvotnega statuta in statuta iz leta 2012, ne potrjuje dovolj širokega in jasnega priznavanja statusa mednarodne organizacije tožeče stranke tako s strani podpisnic te resolucije kot s strani članic tožeče stranke.

347 V teh okoliščinah je treba ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

2) Drugi očitek: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala, da so tožeči stranki status mednarodne organizacije priznale Unija in nekatere države

348 Ta očitek je sestavljen iz dveh trditev, ki se nanašata prva na kršitev členov 27 in 46 Dunajske konvencije, druga pa na napačno uporabo prava, ker Komisija ni upoštevala dogovorov o sedežu, ki jih je sklenila tožeča stranka.

i) Prva trditev: Komisija je kršila člena 27 in 46 Dunajske konvencije s tem, da ni več priznavala statusa mednarodne organizacije tožeče stranke

349 Tožeča stranka v podporo prvi trditvi navaja, da sklenitev pogodb med njo in Komisijo v okviru skupnega ali posrednega upravljanja za to institucijo nujno pomeni obveznost, da prizna njen status mednarodne organizacije na podlagi členov 27 in 46 Dunajske konvencije.

350 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da Dunajska konvencija v skladu s členom 1 in členom 2(1)(a) ureja mednarodne sporazume, ki jih države sklenejo pisno in jih ureja mednarodno pravo. Tako se v skladu s členom 3 ta konvencija ne uporablja za mednarodne sporazume, sklenjene med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava, kot je Unija.

351 Zato tožeča stranka ne more v podporo tej trditvi Komisiji učinkovito očitati, da je kršila člena 27 in 46 Dunajske konvencije, katerih določbe se ne uporabljajo neposredno za Unijo.

352 Na drugem mestu, ob domnevi, da se je tožeča stranka želela sklicevati na načela mednarodnega javnega prava, navedena v členih 27 in 46 Dunajske konvencije, zlasti v členu 27(2) in (3) ter členu 46(2) in (3) Dunajske konvencije z dne 21. marca 1986 o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (*Documents officiels de la Conférence des Nations unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, zv. II, str. 91), iz teh načel izhaja, prvič, da se mednarodna organizacija, ki je podpisnica mednarodne pogodbe, ne more sklicevati na pravila organizacije za utemeljitev neuporabe mednarodne pogodbe ter, drugič, da se mednarodna organizacija ne more sklicevati na to, da je bila njena privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, izražena ob kršitvi pravil organizacije o pristojnosti za sklenitev mednarodnih pogodb, kot na razlog, zaradi katerega je njena privolitev neveljavna, razen če je bila ta kršitev očitna in se nanaša na pravilo temeljnega pomena.

353 Ker pa, prvič, resolucija z dne 25. novembra 1994 podpisnicam ne nalaga obveznosti, da pristopijo k tožeči stranki, in te stranke ne opredeljuje kot mednarodno organizacijo, Komisiji ni mogoče očitati, da s sprejetjem izpodbijanega sklepa ni izvršila navedene resolucije z dne 25. novembra 1994, tudi če jo je ustrezno odobrila ali podpisala.

354 Poleg tega iz preučitve prvega očitka tega dela izhaja, da se tožeča stranka ne more utemeljeno sklicevati na status mednarodne organizacije na podlagi poznejše prakse, ki je sledila resoluciji z dne 25. novembra 1994 ali sprejetju njenega statuta.

355 Vsekakor iz točke 253 zgoraj izhaja, da ker Komisija od 20. maja 2003 ni več zasedala v upravljalnem odboru tožeče stranke, Unija v obdobju, ko je začel veljati izpodbijani sklep, ni bila več njena članica.

356 Tudi če bi Komisija zakonito pristopila k tožeči stranki leta 1994 ali pozneje, je bila torej na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa oproščena vsakršne obveznosti, da ji priznava status mednarodne organizacije, ki bi izhajal iz morebitne poznejše prakse po resoluciji z dne 25. novembra 1994 ali sprejetju statuta tožeče stranke.

357 Drugič, iz obrazložitve izpodbijanega sklepa ni razvidno, da bi Komisija, tudi če zanika, da je zakonito pristopila k resoluciji z dne 25. novembra 1994, izpodbijani sklep sprejela, ker bi bila njena privolitev, da jo ta resolucija zavezuje, izražena ob kršitvi pravil Unije v zvezi s pristojnostjo za sklepanje mednarodnih pogodb.

358 Iz obrazložitve izpodbijanega sklepa zlasti ni razvidno, da se je oprla na načela, določena v členu 46 Dunajske konvencije in členu 46(2) in (3) Dunajske konvencije z dne 21. marca 1986 o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami.

359 Zato je treba to trditev zavrniti.

ii) Druga trditev: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala sporazumov o sedežu, ki jih je sklenila tožeča stranka

360 Tožeča stranka v podporo drugi trditvi navaja, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da ni upoštevala odgovorov Belgije in Avstrije v delu, v katerem sta se ti državi sklicevali na sporazuma o sedežu, ki sta ju sklenili, ker taki sporazumi izražajo, da države podpisnice teh sporazumov priznavajo njen status mednarodne organizacije ne glede na to, ali so članice te organizacije ali ne. Tako se sklicuje na podpis sporazumov o sedežu z Belgijo, Bosno in Hercegovino, Severno Makedonijo, Mjanmarom/Burmo in Srbijo.

361 V zvezi s tem drži, da je Avstrija v odgovoru Komisiji z dne 8. aprila 2020 navedla, da se zdi, da poznejša praksa, ki je sledila sprejetju resolucije z dne 25. novembra 1994 in statuta tožeče stranke, zlasti sklenitev sporazumov o sedežu, kaže, da je tožeča stranka pridobila mednarodno pravno osebnost v obsegu, potrebnem za opravljanje njenih nalog. Poleg tega je Belgija v odgovoru Komisiji z dne 30. junija 2020 omenila sporazum o sedežu, ki ga je sklenila s tožečo stranko.

362 Vseeno je iz obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da je Komisija menila, da to, da tožeči stranki status mednarodne organizacije priznavajo države, ki niso članice tega subjekta, ne zadostuje za dokaz, da izpolnjuje merila za opredelitev mednarodnih organizacij, določena z mednarodnim pravom, zlasti z načeli iz osnutka členov.

363 V zvezi s tem iz točk od 204 do 212 in od 323 do 325 zgoraj izhaja, da priznavanje statusa mednarodne organizacije izhaja iz soglasja volj držav in po potrebi mednarodnih organizacij, ki so podpisnice sporazuma o ustanovitvi zadevne organizacije, pri čemer mora biti ta namen jasno razviden iz navedenega sporazuma o ustanovitvi ali poznejših dogovorov ali celo poznejše prakse, ki sledi navedenemu sporazumu o ustanovitvi, ob upoštevanju, da ti poznejši dogovori in poznejša praksa izražajo tako priznavanje s strani vseh podpisnic sporazuma o ustanovitvi.

364 Tako to, da države, ki niso pristopile k sporazumu o ustanovitvi organizacije in niso ali niso več članice, to organizacijo štejejo za mednarodno organizacijo, ne more za Komisijo pomeniti nobene obveznosti, da tej organizaciji prizna status mednarodne organizacije, da bi ji med drugim dovolila izvrševati proračun Unije v okviru posrednega upravljanja.

365 Zato Komisija ni napačno uporabila prava s tem, da pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni upoštevala sporazumov o sedežu, ki jih je tožeča stranka sklenila z državami, omenjenimi v točki 360 zgoraj, tako da je treba to trditev zavrniti kot neutemeljeno.

3) Tretji očitek: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala dejstva, da je njeni člani niso razpustili, in dejstva, da ustreza načelu specialnosti

366 Tožeča stranka v podporo tretjemu očitku trdi, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo, ker ni upoštevala, prvič, dejstva, da države, ki so jo ustanovile, niso nikoli izvedle njene razpustitve, čeprav je imela na začetku začasno naravo, in, drugič, dejstva, da ustreza načelu specialnosti.

367 V zvezi s tem drži, da so podpisnice resolucije z dne 25. novembra 1994, ki so pristopile k tožeči stranki, ob sprejetju statutov iz leta 2008 in 2012 želele tožeči stranki zagotoviti stabilnost in ji poveriti specializirane naloge na področjih obnove in razvoja tudi zunaj ozemlja Bosne in Hercegovine.

368 Vendar iz preučitve drugega očitka drugega dela tega tožbenega razloga in prvega očitka tega dela izhaja, da niti podpisnice resolucije z dne 25. novembra 1994 niti članice tožeče stranke niso izrazile soglasnega ali vsaj večinskega namena, da ji podelijo status mednarodne organizacije.

369 Dejstvo, da tožeče stranke njene članice niso razpustile, in dejstvo, da ustreza načelu specialnosti, pa nista dovolj za dokaz takega namena in torej ne vplivata na zakonitost izpodbijanega sklepa.

370 Zato je treba zavrniti ta očitek in posledično tretji del in četrti tožbeni razlog v celoti.

5. Drugi in tretji del drugega tožbenega razloga: kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja oziroma obveznosti nepristranskosti

a) Drugi del drugega tožbenega razloga: kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja

371 Tožeča stranka v podporo drugemu delu drugega tožbenega razloga v bistvu navaja sedem očitkov, ki se nanašajo, prvič, na napake, ki jih je Komisija storila pri identifikaciji držav, ki jih je morala vprašati o njenem pravnem statusu, drugič, na napake, ki jih je Komisija storila v zvezi z obsegom sporazuma o sedežu, ki ga je sklenila z belgijskimi organi, tretjič, na napake, ki jih je Komisija storila v zvezi z opredelitvijo pojma „mednarodna organizacija“, četrtič, na napake, ki jih je Komisija storila, ker ni upoštevala dokumentov, ki jih je že imela na voljo, petič, na napake, ki jih je Komisija storila zaradi nepopolnosti vprašalnika, ki ga je poslala državam, ki naj bi bile njene članice, šestič, na napake, ki jih je Komisija storila zaradi nekoristnosti svoje zahteve, da vprašane države predložijo ustrezno podpisan sporazum o ustanovitvi, in, sedmič, na napake, ki jih je Komisija storila, ker ni opravila drugega posvetovanja z državami, na katere je naslovila vprašanja, po prejemu njenih pripomb z dne 5. in 30. marca 2021.

372 Uvodoma je treba opozoriti, da dolžnost skrbnega ravnanja, ki je neločljivo povezana z načelom dobrega upravljanja iz člena 41 Listine in ki se na splošno uporablja za ravnanje uprave Unije v njenih odnosih z javnostjo, od institucij Unije zahteva, da ravnajo skrbno in preudarno pri preučitvi vseh upoštevnih elementov posameznega primera (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 168 in navedena sodna praksa).

373 Tako se ob upoštevanju vsebine dolžnosti skrbnega ravnanja tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev te dolžnosti, pogosto ujema s tožbenim razlogom, ki se nanaša na očitno napako pri presoji (sodba z dne 16. junija 2022, SGL Carbon in drugi/Komisija, C-65/21 P in od C-73/21 P do C-75/21 P, EU:C:2022:470, točka 32).

374 Dolžnost skrbnega ravnanja namreč zavezuje institucije Unije pri izvajanju njihove diskrecijske pravice. Kadar stranka zatrjuje očitno napako pri presoji, ki naj bi jo storila pristojna institucija, mora sodišče Unije preveriti, ali je ta institucija skrbno in previdno preučila vse upoštevne okoliščine primera (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2022, SGL Carbon in drugi/Komisija, C-65/21 P in od C-73/21 P do C-75/21 P, EU:C:2022:470, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa).

375 V obravnavnem primeru je treba ugotoviti, da tožeča stranka v okviru četrtega tožbenega razloga Komisiji očita, da je storila več očitnih napak pri presoji, in da te trditve sovpadajo s trditvami, ki jih je razvila v podporo temu delu.

376 Ker pa iz točke 370 zgoraj izhaja, da je treba četrti tožbeni razlog, ki se nanaša med drugim na več očitnih napak pri presoji, zavrniti kot neutemeljen, tožeča stranka posledično ne more utemeljeno Komisiji očitati, da njenega položaja ni preučila skrbno in previdno ter da je tako ob sprejetju izpodbijanega sklepa kršila dolžnost skrbnega ravnanja.

377 Vsekakor je treba, kar zadeva prvi očitek v zvezi s tem, da je Komisija na eni strani napačno vprašala Turčijo o pravnem statusu tožeče stranke, na drugi strani pa ni vprašala Bosne in Hercegovine, Severne Makedonije, Mjanmara/Burme in Srbije, opozoriti, da tožeča stranka po razglasitvi sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), Komisiji ni hotela sporočiti identitete svojih članic.

378 V tem okviru ni mogoče šteti, da Komisija ni izpolnila svoje dolžnosti skrbnega ravnanja s tem, da je postavila vprašanja državam, za katere je tožeča stranka na lastnem spletnem mestu 26. novembra 2019 navajala, da so njene članice, in med katerimi je bila Turčija.

379 Kar zadeva Bosno in Hercegovino, Severno Makedonijo, Mjanmar/Burmo in Srbijo, za katere ni sporno, da niso članice tožeče stranke, iz preučitve druge trditve drugega očitka tretjega dela četrtega tožbenega razloga izhaja, da morebitna stališča teh držav do vprašanja, ali je tožeča stranka mednarodna organizacija, niso upoštevna za sprejetje izpodbijanega sklepa.

380 Kar zadeva drugi očitek v zvezi z napako Komisije glede obsega sporazuma o sedežu, sklenjenega med belgijskimi organi in tožečo stranko, iz preučitve druge trditve drugega očitka tretjega dela četrtega tožbenega razloga izhaja tudi, da obseg tega sporazuma ni upošteven za sprejetje izpodbijanega sklepa, ker Belgija na datum začetka veljavnosti izpodbijanega sklepa ni bila več članica tožeče stranke, kot je razvidno iz preučitve druge trditve drugega očitka prvega dela četrtega tožbenega razloga.

381 Kar zadeva tretji očitek v zvezi z napako Komisije pri opredelitvi pojma „mednarodna organizacija“, ki naj bi se razlikovala od opredelitve v smernicah, iz preučitve četrtega tožbenega razloga izhaja, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni napačno uporabila prava s tem, da se je oprla na opredelitev navedenega pojma, kot ta izhaja med drugim iz Dunajske konvencije in osnutka členov.

382 Poleg tega iz smernic ni razvidno, da je opredelitev pojma „mednarodna organizacija“ v tem dokumentu drugačna od opredelitve, na katero se je Komisija oprla pri sprejetju izpodbijanega sklepa.

383 Kar zadeva četrti očitek v zvezi s tem, da Komisija ni upoštevala dokumentov, ki jih je že imela na voljo, iz preučitve četrtega tožbenega razloga izhaja, da različni dokumenti, ki jih je predložila tožeča stranka in katerih večina je priložena poročilu o preiskavi urada OLAF, ne dokazujejo soglasnega ali večinskega namena podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 ali vsaj njenih članic, da ji podelijo status mednarodne organizacije.

384 Kar zadeva peti očitek v zvezi z nepopolnostjo vprašalnika, ki ga je Komisija poslala državam, ki naj bi bile članice tožeče stranke, je iz navedenega vprašalnika razvidno, da Komisija zadevnih držav ni vprašala le, ali so oziroma so bile članice tožeče stranke in ali so podpisale mednarodni ali medvladni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije, ampak tudi, ali menijo, da izpolnjuje pogoje za opredelitev kot mednarodna organizacija v smislu finančnih predpisov Unije, tako da je treba glede na opredelitev pojma „mednarodna organizacija“, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 197 do 212 zgoraj, ta očitek zavrniti kot neutemeljen.

385 Kar zadeva šesti očitek v zvezi z nekoristnostjo zahteve Komisije, naj vprašane države predložijo ustrezno podpisan sporazum o ustanovitvi tožeče stranke, ga je prav tako treba zavrniti kot neutemeljenega, kot izhaja iz preučitve tretje trditve prvega očitka drugega dela četrtega tožbenega razloga.

386 Kar zadeva sedmi očitek, da Komisija po prejemu pripomb tožeče stranke z dne 5. in 30. marca 2021 ni opravila drugega posvetovanja z vprašanimi državami, iz preučitve četrtega tožbenega razloga izhaja, da s temi pripombami, ponovljenimi v tožbi, ni bilo mogoče ovreči ugotovitve Komisije, da tožeča stranka ni mednarodna organizacija.

387 Zato Komisija ni kršila dolžnosti skrbnega ravnanja s tem, da se po prejemu pripomb tožeče stranke ni še drugič posvetovala z državami, ki jim je postavila vprašanja, tako da je ta očitek neutemeljen.

388 Zato je treba drugi del tretjega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

b) Tretji del: kršitev obveznosti nepristranskosti

389 Tožeča stranka v podporo tretjemu delu v bistvu navaja štiri očitke, ki se nanašajo na to, da Komisija ni upoštevala obveznosti nepristranskosti v njeni objektivni razsežnosti, prvič, s tem, da je izbranim državam postavila vprašanja, ki niso bila upoštevna, koristna ali skladna s pravom ali elementi iz spisa, drugič, s tem, da je sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), pripisala obseg, ki ga očitno nima, in trdila, da mora opraviti ponovno presojo pravnega statusa tožeče stranke, tako da je usmerila odgovore navedenih držav, tretjič, s tem, da je o tožeči stranki dajala netočne izjave, in, četrtič, s tem, da je izvajala pritisk na te države, da bi dobila odgovore, ki bi bili napisani tako, da bi bolje podprli njeno stališče.

390 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo institucije spoštovati oba vidika zahteve nepristranskosti, ki sta na eni strani subjektivna nepristranskost, v skladu s katero noben uslužbenec zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter na drugi strani objektivna nepristranskost, v skladu s katero mora ta institucija zagotoviti zadostna

jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku (glej sklep z dne 24. maja 2022, Puigdemont i Casamajó in drugi/Parlament in Španija, C-629/21 P(R), EU:C:2022:413, točka 199 in navedena sodna praksa).

391 Zlasti kadar se tožeča stranka sklicuje na kršitev objektivne nepristranskosti, iz sodne prakse izhaja, da se za dokazovanje, da organizacija upravnega postopka ne zagotavlja dovolj jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom glede morebitnih predsodkov, ne zahteva, da se ugotovi obstoj pomanjkanja nepristranskosti, temveč zadostuje, da obstaja upravičen dvom in da ga ni mogoče ovreči (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 37).

392 Na prvem mestu, kar zadeva prvi očitek, da je Komisija vprašanim državam postavila vprašanja, ki niso bila koristna, upoštevna in skladna s pravom ali elementi iz spisa, iz spisa ni razvidno, da so bila ob upoštevanju opredelitve pojma „mednarodna organizacija“, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 197 do 212 zgoraj, vprašanja, ki jih je Komisija postavila državam, na katere se je odločila nasloviti vprašanja v zvezi z morebitnim podpisom ali ratifikacijo sporazuma o ustanovitvi tožeče stranke in obstojem pooblastil, ki so bila eventualno podeljena podpisnikom navedenega sporazuma, nekoristna, neupoštevna ali neskladna s pravom ali elementi iz spisa.

393 Poleg tega v zvezi z drugimi načini izražanja privolitve držav, da jih resolucija z dne 25. novembra 1994 zavezuje, drži, da v dopisih, poslanih državam, na katere je Komisija naslovila vprašanja, niso omenjeni drugi načini razen podpisa in ratifikacije tega instrumenta.

394 Vendar s to okoliščino ni mogoče dokazati, da postopek posvetovanja, ki ga je Komisija opravila pri državah, za katere je menila, da so ali so bile članice tožeče stranke, ni zagotavljal zadostnih jamstev za izključitev vsakršnega upravičenega dvoma o njenem morebitnem predsodku ali pristranskem ravnanju.

395 V dopisih, poslanih navedenim državam, je Komisija namreč postavila splošno vprašanje, da bi izvedela, ali se štejejo za članice tožeče stranke. Vprašane države so torej lahko, če niso podpisale ali ratificirale sporazuma o ustanovitvi tožeče stranke, navedle, ali so na kak drug način privolile v ta sporazum.

396 Poleg tega iz opredelitve pojma „mednarodna organizacija“, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 197 do 212 zgoraj, in preučitve druge trditve drugega očitka tretjega dela četrtega tožbenega razloga izhaja, da tožeča stranka ne more utemeljeno Komisiji očitati, da držav, ki jim je poslala vprašanja, ni vprašala, ali jo štejejo za ali obravnavajo ali opredeljujejo kot mednarodno organizacijo neodvisno od svojega statusa članice te organizacije.

397 Zato je treba prvi očitek tretjega dela drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

398 Na drugem mestu, drugi očitek, ki se nanaša na to, da je Komisija sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), pripisala obseg, ki ga nima, je treba zavrniti kot neutemeljen zaradi zavrnitve prvega dela prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 266 PDEU in kršitev pravnomočnosti navedene sodbe, in drugega očitka drugega dela istega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije.

399 Iz točk 105, 120 in 149 zgoraj je namreč razvidno, da Komisija ni storila napake pri razlagi sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ko je menila, da pravilna izvršitev te sodbe zanjo pomeni obveznost, da retroaktivno ponovno presodi pravni status tožeče stranke.

400 Na tretjem mestu, tožeča stranka v podporo tretjemu očitku, da je Komisija v korespondenci z državami, ki jim je postavila vprašanja, navedla več netočnosti, prvič, Komisiji očita, da je tako v dopisih z dne 26. novembra 2019, naslovljenih na navedene države, kot v dopisih z dne 11. marca 2020, v katerih jih je opomnila na svojo zahtevo, navedla, da mora opraviti presojo njenega statusa na podlagi člena 266 PDEU.

401 Vendar ob upoštevanju zavrnitve prvega očitka prvega dela prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 266 PDEU, tožeča stranka prav tako ne more utemeljeno trditi, da je ta navedba napačna.

402 Drugič, tožeča stranka Komisiji očita, da je v dopisih z dne 26. novembra 2019 navedla, da ji tožeča stranka ni hotela predložiti sporazuma o ustanovitvi.

403 Komisija je namreč v dopisu z dne 6. maja 2019 od tožeče stranke zahtevala, naj ji pošlje med drugim „overjen prepis (podpisanega) mednarodnega sporazuma o ustanovitvi IMG kot mednarodne organizacije“ in „vsak dokument, ki bi ga še imela […], ki bi potrjeval status IMG kot mednarodne organizacije in identiteto [njenih] trenutnih ali nekdanjih članic“.

404 Tožeča stranka pa je v odgovoru z dne 25. junija 2019 izpodbijala zahtevo Komisije že v njeni osnovi, ker njenega prejšnjega priznavanja kot mednarodne organizacije, zlasti s strani Unije, ni mogoče postaviti pod vprašaj na podlagi pravil mednarodnega javnega prava. Zato navedeni zahtevi ni ugodila.

405 Poleg tega tožeča stranka ni odgovorila na opomin Komisije z dne 18. julija 2019.

406 Zato navedba, da tožeča stranka Komisiji ni hotela predložiti sporazuma, s katerim je bila ustanovljena, ni netočna.

407 Poleg tega, čeprav tožeča stranka trdi, da je bila ta zavrnitev sodelovanja utemeljena s tem, da je Komisija že imela na voljo dokumente o njeni ustanovitvi, taka utemeljitev ni navedena v njenem odgovoru z dne 25. junija 2019.

408 Zato je Komisija državam, ki se jim je odločila postaviti vprašanja, lahko navedla, da je tožeča stranka zavrnila predložitev sporazuma o njeni ustanovitvi, ne da bi to lahko dokazovalo, da ta postopek posvetovanja ni zagotavljal zadostnih jamstev za izključitev vsakršnega upravičenega dvoma o njenem morebitnem predsodku ali pristranskem ravnanju.

409 Tretjič, tožeča stranka Komisiji očita, da je med drugim v elektronskih sporočilih, ki jih je izmenjala s turškimi in italijanskimi organi, pojasnila, da je Splošno sodišče s sklepom z dne 9. septembra 2020, IMG/Komisija (T-645/19, neobjavljen, EU:T:2020:388), ugotovilo, da ta institucija pravilno izvršuje sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78).

410 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 69 sklepa z dne 9. septembra 2020, IMG/Komisija (T-645/19, neobjavljen, EU:T:2020:388), v bistvu razsodilo, da sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), ni mogoče razlagati v smislu, da Komisija za njeno izvršitev ne bo mogla ponovno preučiti statusa mednarodne organizacije tožeče stranke, potem ko bo zbrala informacije, za katere meni, da so pomembne, temveč prav nasprotno v smislu, da se izvedba nove preučitve lahko šteje za nujno posledico te sodbe.

411 Poleg tega je Sodišče s sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722), zavrnilo pritožbo, ki jo je tožeča stranka vložila zoper sklep z dne 9. septembra 2020, IMG/Komisija (T-645/19, neobjavljena, EU:T:2020:388).

412 Zato navedba Komisije v različnih elektronskih sporočilih z opomini, da je Splošno sodišče razsodilo, da Komisija pravilno izvršuje sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), očitno ni netočna, tako da je treba ta tretji očitek zavrniti kot neutemeljen.

413 Na četrtem mestu, tožeča stranka se v podporo četrtemu očitku, da je Komisija izvajala pritisk na nekatere vprašane države, da bi dobila odgovore, ki bi bili napisani tako, da bi bolje podprli njene ugotovitve, sklicuje na izmenjavo med Komisijo in danskimi organi z dne 5. in 12. junija 2020, v kateri je Komisija od navedenih organov zahtevala, naj potrdijo, ali je Danska podpisala mednarodni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije, ker se je Komisija bala, da Splošno sodišče ali Sodišče v primeru tožbe prvega odgovora navedenih organov ne bo štelo za dovolj prepričljivega.

414 V zvezi s tem je iz dopisa stalnega predstavnika Danske pri Uniji z dne 4. junija 2020 razvidno, da so danski organi na vprašanje, ali je ta država podpisala mednarodni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije, najprej odgovorili, da ne morejo najti dokumenta, podpisanega v ta namen. Nato je po elektronskih sporočilih, izmenjanih med Komisijo in temi organi 5. in 12. junija 2020 ter omenjenih v točki 413 zgoraj, stalno predstavništvo Danske pri Uniji 18. junija 2020 znova poslalo nov dopis, ki je bil spremenjen v smislu, ki ga je zahtevala Komisija.

415 Okoliščine, opisane v točki 414 zgoraj, pa kažejo prizadevanje Komisije, da bi od danskih organov dobila jasen odgovor na vprašanje, ali je Danska podpisala mednarodni sporazum o ustanovitvi tožeče stranke kot mednarodne organizacije. Torej ne morejo vzbujati upravičenega dvoma o obstoju morebitnega predsodka Komisije glede rešitve, ki jo je treba sprejeti v zvezi s statusom tožeče stranke.

416 Zato je treba tretji očitek tretjega dela drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen in posledično zavrniti tretji del in drugi tožbeni razlog v celoti.

417 Iz navedenega izhaja, da je treba predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa zavrniti.

C. Odškodninski zahtevki

418 Tožeča stranka v podporo odškodninskim zahtevkom navaja dva elementa škode, ki tvorita ločena dela. V okviru prvega dela zahteva odškodnino v višini 20.000 EUR zaradi nerazumnega roka, ki je zaznamoval postopek sprejetja izpodbijanega sklepa. V okviru drugega dela zahteva odškodnino

v višini 23.651.903 EUR za povrnitev finančne in nepremoženjske škode, ki jo pripisuje nezakonitostim, ki jih vsebuje izpodbijani sklep, s katerim sta bila nadomeščena sklepa z dne 16. decembra 2014 in 8. maja 2015.

419 Komisija izpodbija utemeljenost trditev tožeče stranke.

1. Pogoji za uveljavljanje odgovornosti institucij Unije

420 Uvodoma je treba opozoriti, prvič, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je za to, da bi lahko v danem primeru nastala nepogodbena odgovornost Unije, med drugimi pogoji potrebno, da oseba, ki zahteva povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela zaradi ravnanja ali akta Unije, dokaže obstoj kršitve pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom (glej sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 145 in navedena sodna praksa).

421 Poleg tega mora biti ta kršitev dovolj resna, pri čemer je ta zahteva odvisna od diskrecijske pravice, ki jo ima institucija, ki naj bi to pravilo kršila, ter od tega, ali je ta institucija očitno in resno prestopila meje tega polja proste presoje, zlasti glede na stopnjo jasnosti in natančnosti navedenega pravila, težave v zvezi z razlago ali uporabo, ki lahko iz tega izhajajo, in zapletenost položaja, ki ga je treba rešiti (glej sodbo z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija, C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722, točka 146 in navedena sodna praksa).

422 Drugič, katera koli škoda, katere povrnitev se zahteva v okviru tožbe zaradi nepogodbene odgovornosti Unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU, mora biti dejanska in gotova. Vsekakor mora stranka, ki uveljavlja nepogodbeno odgovornost Unije, predložiti prepričljive dokaze o, med drugim, obstoju in obsegu škode, ki jo uveljavlja (glej sodbo z dne 5. septembra 2019, Evropska unija/Guardian Europe in Guardian Europe/Evropska unija, C-447/17 P in C-479/17 P, EU:C:2019:672, točka 135 in navedena sodna praksa).

423 Sodišče Unije torej obstoja resnične in gotove škode ne more obravnavati abstraktno, temveč mora o njem presoditi glede na konkretne dejanske okoliščine, lastne vsaki zadevi, ki mu je predložena v obravnavo (glej sodbo z dne 18. novembra 2021, Mahmoudian/Svet, C-681/19 P, neobjavljena, EU:C:2021:933, točka 32 in navedena sodna praksa).

424 Tretjič, pogoj glede vzročne zveze se nanaša na obstoj dovolj neposredne vzročne zveze med ravnanjem zadevne institucije in škodo, pri čemer mora tako zvezo dokazati tožeča stranka, očitano ravnanje pa mora biti odločilni razlog za nastanek škode (glej sodbo z dne 27. aprila 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro in drugi/Komisija, C-549/21 P, neobjavljena, EU:C:2023:340, točka 114 in navedena sodna praksa).

425 Stranka, ki uveljavlja nepogodbeno odgovornost Unije, mora namreč predložiti prepričljive dokaze za obstoj dovolj neposredne vzročne zveze med ravnanjem zadevne institucije in zatrjevano škodo (glej sodbo z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, točka 62 in navedena sodna praksa).

426 Vendar mora v skladu s splošnim načelom, ki je skupno vsem pravnim sistemom držav članic in ki ga uporabljata tudi sodišči Unije, oškodovana oseba pokazati ustrezno prizadevanje za omejitev obsega škode ali pa tvega, da jo bo morala nositi sama (glej sklep z dne 12. maja 2010, Pigasos Alieftiki Naftiki Etaireia/Svet in Komisija, C-451/09 P, neobjavljen, EU:C:2010:268, točka 39 in navedena sodna praksa).

427 Vzročna zveza je namreč lahko prekinjena zaradi malomarnega ravnanja oškodovane osebe, če to ravnanje lahko pomeni odločilen vzrok za škodo (sodba z dne 18. marca 2010, Trubowest Handel in Makarov/Svet in Komisija, C-419/08 P, EU:C:2010:147, točka 61).

428 Splošno sodišče mora odškodninske zahtevke tožeče stranke preučiti z vidika teh načel.

2. Prvi del: povrnitev škode zaradi kršitve razumnega roka

429 Tožeča stranka v podporo prvemu delu trdi, da je Komisija po razglasitvi sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), potrebovala več kot dve leti, da je sprejela izpodbijani sklep, in da je ta rok nerazumen, tako da za Komisijo pomeni, da mora povrniti škodo v višini 20.000 EUR.

430 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo institucije Unije obveznost, da svoje pristojnosti izvajajo v skladu s splošnimi načeli prava Unije, zlasti z načelom dobrega upravljanja, ki je zdaj izrecno določeno v členu 41 Listine, katerega odstavek 1 določa, da ima vsakdo pravico, da institucije Unije obravnavajo njegove zadeve med drugim v razumnem roku (glej sodbo z dne 12. maja 2022, Klein/Komisija, C-430/20 P, EU:C:2022:377, točka 87 in navedena sodna praksa).

431 Tako je dolžnost upravnega organa, da zavzame stališče, ko to mora storiti, in da konča začeti postopek v razumnem roku (sodba z dne 12. maja 2022, Klein/Komisija, C-430/20 P, EU:C:2022:377, točka 89).

432 Poleg tega razumnosti trajanja postopka ni mogoče določiti v skladu z natančno, abstraktno določeno zgornjo mejo. Presojati jo je treba glede na posebne okoliščine vsake zadeve in zlasti glede na pomen spora za zadevno osebo, zapletenost zadeve, različne faze postopka, ki jih je izvedla institucija Unije, in ravnanje strank med postopkom. V zvezi s tem seznam upoštevnih meril ni izčrpen in presoja razumnosti navedenega trajanja ne zahteva, da sodišče Unije sistematično preuči okoliščine zadeve glede na vsako od teh meril (glej sodbo z dne 12. maja 2022, Klein/Komisija, C-430/20 P, EU:C:2022:377, točka 86 in navedena sodna praksa).

433 V obravnavanem primeru je treba, na prvem mestu, ugotoviti, ali rok, ki ga je Komisija potrebovala za sprejetje izpodbijanega sklepa, pomeni prekoračitev razumnega roka, tako da je Komisija kršila zahteve, na katere je bilo opozorjeno v točkah 430 in 431 zgoraj.

434 Prvič, navesti je treba, da roka treh mesecev, ki je pretekel med razglasitvijo sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), in dopisom z dne 6. maja 2019, s katerim je Komisija tožečo stranko pozvala, naj predloži nekatere dokumente, ni mogoče šteti za nerazumnega glede na pravno kompleksnost zadeve in navedene sodbe.

435 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v točkah 190 in 191 sodbe z dne 22. septembra 2022, IMG/Komisija (C-619/20 P in C-620/20 P, EU:C:2022:722), potrdilo, da je pojem „mednarodna organizacija“, sklicevanje na katerega je vsebovano v finančnih predpisih Unije, splošen pojem, katerega razlaga za namene teh predpisov lahko povzroči težave, zlasti če v zvezi s tem ni sodne prakse, ter da bi se lahko v obravnavani zadevi tudi uporaba tega pojma izkazala za zapleteno in povzročila težave pri pravni opredelitvi dejanskega stanja glede na poseben položaj tožeče stranke.

436 Drugič, tožeča stranka tudi ne more utemeljeno Komisiji očitati roka, ki je pretekel med 6. majem in 18. julijem 2019, ko je Komisija poskušala sodbo z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78), izvršiti prek pisnih izmenjav s tožečo stranko, in roka, ki je pretekel med 18. julijem 2019, ko je Komisija ponovila zahtevo z dne 6. maja 2019, in 26. novembrom 2019, ko je Komisija poslala zahteve za informacije državam, ki naj bi bile članice tožeče stranke.

437 Podobno je treba upoštevati dejstvo, da skupni rok dveh let, štirih mesecev in osmih dni, ob koncu katerega je bil sprejet izpodbijani sklep, vključuje rok za posvetovanje z državami, ki jim je Komisija postavila vprašanja, zaradi zavrnitve tožeče stranke, da ji predloži ustrezno podpisane dokumente o svoji ustanovitvi skupaj z dokazili.

438 Zato tega dela spornega roka, ki je pretekel med 6. majem 2019 in 10. februarjem 2021, datumom najpoznejšega odgovora na posvetovanje, ki ga je opravila Komisija, ni mogoče pripisati tej instituciji, temveč tožeči stranki, ki ni pokazala ustreznega prizadevanja po razglasitvi sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P, EU:C:2019:78).

439 Tretjič, ni mogoče ugotoviti, da je Komisija zavlačevala med 10. februarjem in 19. februarja 2021, ko je tožeči stranki poslala osnutek sklepa, da bi dobila njene pripombe. Poleg tega se tožeča stranka ne more utemeljeno pritoževati zaradi roka nekaj več kot treh mesecev med 19. februarjem in 8. junijem 2021, ki ustreza hkrati roku, ki ji je bil odobren za predložitev pripomb, in roku, ki ga je Komisija potrebovala, da je ustrezno upoštevala njene pripombe v skladu z njeno pravico do izjave.

440 Tako iz navedenega izhaja, da rok, ki ga je Komisija potrebovala za pripravo in sprejetje izpodbijanega sklepa, ni nerazumen v smislu sodne prakse, navedene v točkah 430 in 431 zgoraj.

441 Na drugem mestu, ugotoviti je treba, da tožeča stranka ni dokazala obstoja premoženjske ali nepremoženjske škode, nastale zaradi kršitve, ki jo je zatrjevala v podporo temu delu zahtevkov.

442 Zato je treba ta del zavrniti kot neutemeljen.

3. Drugi del: povrnitev finančne in nepremoženjske škode, ki naj bi nastala zaradi izpodbijanega sklepa

443 Tožeča stranka v podporo drugemu delu predlaga, naj se Komisiji naloži, da ji plača znesek 8.651.903 EUR za povrnitev finančne škode, ki ga pripisuje izpodbijanemu sklepu, in znesek 15 milijonov EUR za povrnitev nepremoženjske škode.

444 V zvezi s tem iz točke 417 zgoraj izhaja, da je bil predlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa zavrnjen, tako da ni izpolnjen prvi pogoj, omenjen v točki 420 zgoraj, ki omogoča uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije in je povezan z obstojem kršitve pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.

445 Poleg tega, čeprav drži, da je Komisija v izpodbijanem sklepu napačno uporabila pravo s tem, da resolucije z dne 25. novembra 1994 ni opredelila kot mednarodni sporazum, ta napaka ne vpliva na zakonitost tega sklepa in je zato ni mogoče šteti za neposredni in gotovi vzrok za škodo, ki mu jo pripisuje tožeča stranka.

446 Poleg tega se tožeča stranka v podporo odškodninskima zahtevkoma v okviru tega dela ne sklicuje na očitke nezakonitosti, ki bi se razlikovali od očitkov nezakonitosti, ki jih je predstavila v podporo predlogu za razglasitev ničnosti.

447 Zato je treba drugi del, naveden v podporo odškodninskim zahtevkom, zavrniti kot neutemeljen in posledično zavrniti te zahtevke v celoti.

V. Stroški

448 V skladu s členom 134(1) in (3) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki in vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Nazadnje, v skladu s členom 135(1) Poslovnika lahko Splošno sodišče, če to zahteva pravičnost, odloči, da neuspela stranka poleg svojih stroškov nosi le del stroškov druge stranke ali celo, da se ji plačilo teh stroškov ne naloži.

449 V obravnavanem primeru tožeča stranka s svojimi predlogi ni uspela. Vendar je bilo ugotovljeno, da je Komisija napačno uporabila pravo v obrazložitvi izpodbijanega sklepa v zvezi s tem, da resolucije z dne 25. novembra 1994 ni mogoče opredeliti kot mednarodni sporazum, kar je tožečo stranko lahko spodbudilo k vložitvi te tožbe, da bi se ugotovila ta nezakonitost. V teh okoliščinah Splošno sodišče ugotavlja, da je pravično, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deveti razširjeni senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Vsaka stranka nosi svoje stroške.

Truchot Kanninen Frendo

Sampol Pucurull Perišin

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 4. septembra 2024.

Podpisi

Kazalo

I. Dejansko stanje . . . 2

A. Predhodni upravni postopek . . . 2

B. Predhodni sodni postopki . . . 3

C. Nadaljnji upravni postopki po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P) . . . 3

D. Nadaljnji sodni postopki po sodbi z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P) . . . 4

II. Dejansko stanje po vložitvi tožbe . . . 5

III. Predlogi strank . . . 5

IV. Pravo . . . 5

A. Dopustnost . . . 5

1. Vprašanje zakonitosti pooblastila, ki ga je tožeča stranka podelila svojim odvetnikom . . . 5

2. Dopustnost Priloge A.24 k tožbi . . . 6

3. Dopustnost Priloge C.1 k repliki . . . 8

B. Predlog za razglasitev ničnosti . . . 9

1. Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve . . . 9

2. Prvi tožbeni razlog: več napak pri uporabi prava, zlasti kršitev člena 266 PDEU, pravnomočnosti in načela prepovedi retroaktivnosti . . . 13

a) Prvi del: kršitev člena 266 PDEU in pravnomočnosti sodbe z dne 31. januarja 2019, International Management Group/Komisija (C-183/17 P in C-184/17 P) . . . 13

1) Prvi očitek: kršitev člena 266 PDEU . . . 13

2) Drugi očitek: kršitev pravnomočnosti . . . 15

b) Drugi del: kršitev načela dobre vere, reka „nemo auditur propriam turpitudinem allegans“ in načela prepovedi retroaktivnosti . . . 17

1) Drugi očitek: kršitev načela prepovedi retroaktivnosti aktov Unije . . . 17

2) Prvi očitek: kršitev načela dobre vere in reka „nemo auditur“ . . . 21

c) Tretji del: kršitev načela enakosti . . . 23

3. Tretji tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti . . . 24

4. Četrti tožbeni razlog: očitne napake pri presoji in druge napake pri uporabi prava 25

a) Opredelitev pojma „mednarodna organizacija“ iz finančnih predpisov Unije 26

b) Prvi del: očitne napake pri presoji in napačna uporaba prava v zvezi z identifikacijo članic tožeče stranke 28

1) Prvič očitek: očitna napaka pri presoji, ki izhaja iz umetnega razlikovanja med državami ustanoviteljicami tožeče stranke, prispevajočimi državami in članicami njenega upravljalnega odbora 29

2) Drugi očitek: očitna napaka pri presoji pri razlagi stališč Belgije in Avstrije 30

i) Prva trditev: očitna napaka pri presoji pri razlagi odgovora avstrijskih organov 31

ii) Druga trditev: očitna napaka pri presoji pri razlagi odgovora belgijskih organov 31

3) Tretji očitek: napačna uporaba prava in očitna napaka pri presoji, ki naj bi ju Komisija storila s tem, da je zavrnila priznanje pristopa Unije k tožeči stranki . . 32

c) Drugi del: napačna uporaba prava pri zavrnitvi Komisije, da resolucijo z dne 25. novembra 1994 opredeli kot mednarodni sporazum o ustanovitvi mednarodne organizacije 33

1) Prvi očitek: napačna uporaba prava zaradi zavrnitve Komisije, da resolucijo z dne 25. novembra 1994 opredeli kot mednarodni sporazum 33

i) Prva trditev: napačna uporaba prava v zvezi s pravno zavezujočo naravo resolucije z dne 25. novembra 1994 34

ii) Druga trditev: napačna uporaba prava v zvezi z zahtevo po podpisu resolucije z dne 25. novembra 1994 s strani predstavnikov, ki imajo pooblastila v ta namen 35

iii) Tretja trditev: napačna uporaba prava v zvezi z zahtevo po instrumentih o podpisu ali ratifikaciji resolucije z dne 25. novembra 1994 37

iv) Vpliv utemeljenosti prve in druge trditve tega očitka na zakonitost izpodbijanega sklepa 38

2) Drugi očitek: napaka pri razlagi namena podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994, da tožeči stranki priznajo status mednarodne organizacije . 39

d) Tretji del: napačna uporaba prava v zvezi s poznejšo prakso podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 in priznanjem statusa mednarodne organizacije s strani Unije in nekaterih držav 40

1) Prvi očitek: napačna uporaba prava v zvezi s poznejšo prakso podpisnic resolucije z dne 25. novembra 1994 41

2) Drugi očitek: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala, da so tožeči stranki status mednarodne organizacije priznale Unija in nekatere države 44

i) Prva trditev: Komisija je kršila člena 27 in 46 Dunajske konvencije s tem, da ni več priznavala statusa mednarodne organizacije tožeče stranke 44

ii) Druga trditev: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala sporazumov o sedežu, ki jih je sklenila tožeča stranka 45

3) Tretji očitek: napačna uporaba prava, ker Komisija ni upoštevala dejstva, da je njeni člani niso razpustili, in dejstva, da ustreza načelu specialnosti 46

5. Drugi in tretji del drugega tožbenega razloga: kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja oziroma obveznosti nepristranskosti 46

a) Drugi del drugega tožbenega razloga: kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja 46

b) Tretji del: kršitev obveznosti nepristranskosti 48

C. Odškodninski zahtevki 51

1. Pogoji za uveljavljanje odgovornosti institucij Unije 52

2. Prvi del: povrnitev škode zaradi kršitve razumnega roka 53

3. Drugi del: povrnitev finančne in nepremoženjske škode, ki naj bi nastala zaradi izpodbijanega sklepa 54

V. Stroški 55