Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. JÄÄSKINEN
представено на 4 декември 2014 година[1]

Дело C-439/13 P

Elitaliana SpA
срещу

Eulex Kosovo

„Обжалване — Съвместно действие 2008/124/ОВППС — Процедура за възлагане на обществени поръчки за хеликоптерно обезпечаване на мисията Eulex Kosovo — Решение за възлагане на обществената поръчка на оферент, различен от жалбоподателя — Жалба за отмяна и искане за обезщетение на твърдяната вреда — „Орган, служба или агенция на Съюза“ по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС — Правилна индивидуализация на ответника във връзка с решенията, приети от ръководителя на мисията — Недопустимост на жалбата пред Общия съд на Европейския съюз — Извинима грешка — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Принцип на ефективна съдебна защита“

I – **Въведение**

1. На 4 февруари 2008 г. Съветът на Европейския съюз приема Съвместно действие 2008/124/ОВППС за създаване на мисия на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово — Eulex Kosovo[2].

2. Във връзка с тази мисия е публикувано обявление за ограничена процедура за възлагане на обществена поръчка с наименование „Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на Eulex Kosovo“ с оглед сключване на договор за услуги. Elitaliana SpA (наричано по-нататък „Elitaliana“) участва в тази процедура. Офертата му е класирана на второ място. Ръководителят на мисията на Eulex Kosovo възлага въпросната обществена поръчка на оферента, чиято оферта е класирана на първо място.

3. Elitaliana подава жалба пред Общия съд на Европейския съюз срещу Eulex Kosovo.

4. В производството пред Общия съд Eulex Kosovo прави възражение за недопустимост, основано, на първо място, на липсата на процесуална легитимация на ответника в лицето на ръководителя на Eulex Kosovo и на второ място, на неподсъдност на Общия съд на актовете в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

5. С определение на Общия съд Elitaliana/Eulex Kosovo[3] (наричано по-нататък „обжалваното определение“) същият отхвърля жалбата като недопустима.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 42, стр. 92.

3 — (T-213/12, EU:T:2013:292).

6. С жалбата си Elitaliana SpA иска отмяната на обжалваното определение.

7. В рамките на настоящото производство по обжалване Съдът трябва да се произнесе по въпроса дали Eulex Kosovo носи юридическа отговорност за решенията, приети от ръководителя на мисията, и по-специално дали срещу Eulex Kosovo може да бъде подавана жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, въпрос по който Съдът изглежда не се произнасял. Съдът трябва да се произнесе и по твърденията на Elitaliana за нарушение на основното право на ефективни правни средства за защита и съществуването на извинима грешка по отношение на него, що се отнася до индивидуализацията на ответника в производството пред Общия съд.

II – **Правна уредба**

8. Съгласно член 1, параграф 1 от Съвместно действие 2008/124 Eulex Kosovo е създадено от Европейския съюз като мисия в областта на върховенството на закона в Косово.

9. От член 2, първа алинея от Съвместно действие 2008/124 следва, че Eulex Kosovo подпомага институциите на Косово, съдебните власти и правоприлагащите органи в напредъка им към устойчивост и отчетност, както и в по-нататъшното развитие и укрепване на независима многоетническа съдебна система, многоетническа полиция и митническа служба, като гарантира, че в тези институции няма политическа намеса и че те се придържат към международно признатите стандарти и най-добрите европейски практики.

10. Член 6 от Съвместно действие 2008/124 определя структурата на Eulex Kosovo. Параграф 1 гласи, че то представлява единна мисия по линия на Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) в цяло Косово. Съгласно параграф 2 от посочения член Eulex Kosovo установява главна квартира и регионални и местни служби в Косово, поддържащ елемент в Брюксел (Белгия) и ако е необходимо, бюра за връзка. Съгласно параграф 3 от същия член Eulex Kosovo се състои от ръководител на мисията и персонал, както и от полицейски, правосъден и митнически компонент.

11. По силата на член 7, параграфи 1 и 2 от Съвместно действие 2008/124 директорът на способностите за планиране и провеждане на гражданските операции (CPCC) е командващ гражданските операции за Eulex Kosovo, който под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета по политика и сигурност (КПС) и под общото ръководство на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП) осъществява командването и контрола на Eulex Kosovo на стратегическо равнище. Съгласно параграф 3 от този член той осигурява правилното и ефективно изпълнение на решенията на Съвета, както и решенията на КПС, включително като издава инструкции на стратегическо равнище, по целесъобразност, на ръководителя на мисията и като му предоставя съвети и техническа помощ.

12. Член 11 от Съвместно действие 2008/124 урежда веригата на командване на Eulex Kosovo. Съгласно параграф 2 от него под отговорността на Съвета и на ВП КПС упражнява политическия контрол и стратегическото ръководство на Eulex Kosovo. По силата на параграфи 3 и 4 от този член командващият гражданските операции, който е командващ Eulex Kosovo на стратегическо равнище, докладва на Съвета чрез ВП. Параграф 5 от тази разпоредба предвижда, че ръководителят на мисията упражнява командването и контрола на Eulex Kosovo на мястото на операциите и е пряко подчинен на командващия гражданските операции.

13. На последно място, от член 12, параграф 1 от Съвместно действие 2008/124 следва, че КПС, под отговорността на Съвета, упражнява политическия контрол и стратегическото ръководство на мисията.

III – **„Спорните актове“, производството пред Общия съд, обжалваното определение и производството пред Съда**

А– *Спорните актове*

14. Приемането на спорните актове е описано по следния начин в обжалваното определение:

„2 На 18 октомври 2011 г. в приложение към Официален вестник на Европейския съюз (ОВ 2011/S 200-324817) е публикувано обявление за ограничена процедура за възлагането на обществена поръчка за сключването на договор за услуги по проект с наименование „Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на EULEX в Косово“ с референтен номер EuropeAid/131516/D/SER/XK. Обявлението съдържа следния текст: „Възлагащ орган: ръководителят на EULEX Kosovo, Прищина, КОСОВО“.

3 С писмо от 23 декември 2011 г., към което по-специално са приложени указания за оферентите, ръководителят на Eulex Kosovo кани жалбоподателя Elitaliana [...], италианско дружество, чийто предмет на дейност е свързан с хеликоптерните услуги, които предоставя на публични организации, да вземе участие в ограничената процедура за възлагане на обществената поръчка.

4 В рамките на посочената процедура жалбоподателят представя оферта.

5 С писмо от 29 март 2012 г. директорът по административните въпроси и обезпечаването на Eulex Kosovo информира жалбоподателя, че неговата оферта е класирана на второ място.

6 С писмо от 2 април 2012 г. жалбоподателят иска от Eulex Kosovo достъп до някои документи, представени от оферента, чиято оферта е класирана на първо място. С писмо от 17 април 2012 г. ръководителят на Eulex Kosovo отказва да предостави достъп до тези документи.

7 На 24 април 2012 г. ръководителят на Eulex Kosovo възлага разглежданата поръчка на оферента, чиято оферта е класирана на първо място“.

Б– *Производството пред Общия съд*

15. Доколкото е релевантно за настоящото производство по обжалване, производството пред Общия съд може да бъде обобщено по следния начин.

16. На 23 май 2012 г. в секретариата на Общия съд е подадена жалба от Elitaliana срещу Eulex Kosovo със следните искания:

— да отмени мерките, постановени от Eulex Kosovo във връзка с възлагането на друг оферент на обществената поръчка с наименование „EuropeAid/131516/D/SER/XK — Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на Eulex Kosovo (PROC/272/11)“, за което му е съобщено от Eulex Kosovo с писмо от 29 март 2012 г., както и всеки друг свързан с тях акт, и по-специално документа от 17 април 2012 г., с който Eulex Kosovo отказва да му предостави достъп до поисканите документи,

— да осъди Eulex Kosovo да поправи причинените на жалбоподателя вреди поради възлагането на посочената поръчка на друго лице и

— да осъди Eulex Kosovo да заплати разноските във връзка с производството.

17. С отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на 14 септември 2012 г., Eulex Kosovo повдига възражение за недопустимост съгласно член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд. Eulex Kosovo иска жалбата да бъде отхвърлена като недопустима и Elitaliana да бъде осъдено да заплати всички съдебни разноски по делото.

18. На 28 ноември 2012 г. Elitaliana представя своето становище по възражението за недопустимост, като иска да се отхвърли възражението за недопустимост и при всички положения да се съобщи настоящата жалба на институцията, която счита за пасивно легитимирана.

B– *Обжалваното определение*

19. С обжалваното определение Общият съд обявява жалбата за недопустима въз основа на първото основание за недопустимост, повдигнато от ответника.

20. На първо място, Общият съд изследва възражението за недопустимост, направено от Eulex Kosovo, като посочва, че мисията „не може да има пасивна легитимация, тъй като няма статут на самостоятелна организация“ (обжалваното определение, точки 18—37).

21. Общият съд започва анализа си с това дали Eulex Kosovo притежава пасивна легитимация и по-точно дали представлява орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС (обжалваното определение, точки 19—21).

22. След като изследва редакцията на член 1, параграф 1, член 6, член 7, параграфи 1 и 2 и член 11 от Съвместно действие 2008/124, Общият съд прави следния извод (обжалваното определение, точка 26):

„Предвид на изложените разпоредби Eulex Kosovo не разполага с юридическа личност и не се предвижда то да може да е страна в производство пред юрисдикциите на Съюза“.

23. Като констатира по-нататък, че Elitaliana иска отмяната на приетите от Eulex Kosovo актове в рамките на процедурата по възлагане на обществена поръчка, Общият съд обсъжда въпроса кой носи отговорността за приемането на въпросното решение, като достига до следния извод (обжалваното определение, точка 34): „При това положение следва да се приеме, че за актовете, постановени от ръководителя на Eulex Kosovo в рамките на разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка, отговаря Комисията, която по силата на член 263, първа алинея ДФЕС е пасивно легитимирана. Следователно посочените актове подлежат на съдебен контрол в съответствие с изискванията на общия принцип, посочен от жалбоподателя, че всеки акт, приет от орган, служба или агенция на Съюза и предназначен да произведе правно действие по отношение на трети лица, трябва да подлежи на съдебен контрол“. Общият съд добавя (обжалваното определение, точка 35), че „[с]ледователно Eulex Kosovo не е пасивно легитимирано“.

24. На второ място, при условията на евентуалност Elitaliana изтъква, че в хипотезата, че Eulex Kosovo не притежава пасивна легитимация, първо, Общият съд може да идентифицира страната, срещу която би могло да се води производството (обжалваното определение, точка 38).

25. Общият съд обаче констатира, че в разглеждания случай посочването на Eulex Kosovo в жалбата не се дължи на грешка от страна на Elitaliana. Обратно, от съдържанието на жалбата се вижда ясно, че Elitaliana очевидно е имало намерение да я насочи срещу Eulex Kosovo, което според Elitaliana представлява орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС, а Elitaliana впрочем потвърждава тази позиция в становището си относно възражението за недопустимост (обжалваното определение, точка 39).

26. На второ място, Elitaliana иска от Общия съд да признае в негова полза наличието на извинима грешка и във връзка с това се позовава на съдебната практика, която признавала подобна грешка, ако съответната институция е възприела поведение, което е от естество само́ по себе си или в решаваща степен да породи допустимо объркване в съзнанието на добросъвестен правен субект, положил цялата дължима грижа, която се изисква от оператор с нормални познания (обжалваното определение, точка 40).

27. В това отношение Общият съд констатира, че наличието на извинима грешка в съответствие с посочената от Elitaliana съдебна практика може единствено да доведе до неотхвърляне на жалбата поради просрочие. В случая обаче е безспорно, че Elitaliana е спазило срока за обжалване (обжалваното определение, точка 42).

28. Общият съд констатира също, че Elitaliana така и не е подавало жалба срещу лице, различно от Eulex Kosovo, а единствено е поискало от Общия съд да установи ответника, срещу когото би трябвало, за да бъде допустима, да се подаде настоящата жалба (обжалваното определение, точка 42).

29. В точка 45 от обжалваното определение Общият съд завършва анализа си по следния начин:

„От всички изложени по-горе съображения следва, че поради липсата на пасивна процесуална легитимация на Eulex Kosovo жалбата, подадена срещу него от жалбоподателя, е недопустима както в частта относно искането за отмяна, така и в частта относно искането за обезщетение, което е тясно свързано с предходното (вж. в този смисъл Решение на Съда Bossi/Комисия, 346/87, EU:C:1989:59, т. 31 и Определение Elti/Делегация на Съюза в Черна гора, [T-395/11, EU:T:2012:274] […], т. 74 и цитираната съдебна практика), без да се налага произнасяне относно твърдението за неподсъдност на Общия съд на актовете, приети на основание на разпоредбите на Договора за ЕС относно ОВППС“.

Г– *Производството пред Съда*

30. С жалбата си Elitaliana иска от Съда да отмени обжалваното определение и да уважи първоинстанционната жалба или, ако Съдът приеме, че фазата на производството не позволява това — да върне делото на Общия съд.

31. Eulex Kosovo моли Съда да отхвърли жалбата и да осъди Elitaliana да заплати съдебните разноски.

IV – **По основанията за обжалване**

32. В подкрепа на жалбата си Elitaliana изтъква три основания, а именно:

„1) Грешка в преценката, като не е приел, че [Eulex Kosovo] има качеството на орган, служба или агенция на Европейския съюз по смисъла на член 263 ДФЕС. Нарушение на принципа за ефективна съдебна защита, разбиран като пълно осъществяване на правото на защита,

изведено от по-общия принцип на равнопоставеност“ [4],

„2) Грешка в преценката, що се отнася до неправилното приравняване на [Eulex Kosovo] на делегациите. Нарушение на принципа за ефективна съдебна защита, разбиран като пълно осъществяване на правото на защита, изведено от по-общия принцип на равнопоставеност“ [5], и

„3) Грешка в преценката, що се отнася до неправилно приетата липса на извинима грешка. Нарушение на принципа за ефективна съдебна защита, разбиран като пълно осъществяване на правото на защита, изведено от по-общия принцип на равнопоставеност“ [6].

33. Трите основания се предхождат от раздел, озаглавен „Въведение“ [7], в който се споменава „принципът на ефективна съдебна защита […], закрепен понастоящем в членове 6 и 13 [от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)]“, който Съдът следва да признае, като „уважи изложените основания“.

34. Анализът следва да започне с това въведение.

А– *По „въведението“*

1. Доводи на страните

35. Elitaliana разглежда посочения принцип по следния начин:

„17 Принципът на ефективна съдебна защита е водещ принцип на общностната правна система и понастоящем е закрепен в членове 6 и 13 от ЕКПЧ. Той гарантира на всяко лице право делото му да бъде разгледано от съд, който да се произнесе по всяко оспорване на правата и задълженията му, като се приема, че за да бъде ефективен, достъпът до съд трябва да гарантира ясна и ефективна възможност на всяко лице да оспори акт, засягащ правната му сфера. Евентуалните ограничения са съвместими с посочените разпоредби само ако не преграждат възможностите на лицето за достъп по начин, че да засегнат самата същност на това право.

18 Обжалваното определение, в което, от една страна, се приема липсата на правосубектност на Eulex (която впрочем съвсем не е очевидна и най-вече не може да бъде установена от добросъвестно трето лице, тъй като никога не е била определяна) и от друга страна, отказва да признае наличието на извинима грешка (въпреки че Общият съд установява условия за това), фактически поставя Elitaliana в невъзможност да приведе в действие използвания процесуален инструмент, като отрича правата му на защита, които се надяваме Съдът да признае, като уважи изложените по-нататък основания“.

36. Eulex Kosovo посочва, че този довод се предявява от Elitaliana при условията на евентуалност, в случай че Съдът се обяви за компетентен, като посоченият довод се оспорва от Eulex Kosovo. При всички положения ответникът приема, че Общият съд не е нарушил членове 6 и 13 от ЕКПЧ.

4 — Точки 19—32 от жалбата.
5 — Точки 33—39 от жалбата.
6 — Точки 40—47 от жалбата.
7 — Точки 16—18 от жалбата.

2. Преценка

37. Elitaliana поддържа, че Общият съд е нарушил членове 6 и 13 ЕКПЧ, като е приел, че Eulex Kosovo не притежава правосубектност, и като е отказал да признае наличието на извинима грешка, що се отнася до индивидуализацията на ответника.

38. На първо място, следва да се уточни, че посочените в членове 6 и 13 от ЕКПЧ принципи съответстват на установените понастоящем в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), която по принцип би могла да е приложима в разглеждания случай. Въпреки това по делото може да се твърди нарушение на член 47 от Хартата само ако жалбата срещу евентуално компетентните институции е обявена за недопустима по причини, които не са от процесуално естество, и когато в такъв случай жалбоподателят не би имал на разположение никакви ефективни правни средства за защита[8].

39. Подадената пред Общия съд жалба е насочена срещу страна, която според Общия съд не е надлежният ответник. От жалбата е видно, че Elitaliana приема тази констатация за равностойна на нарушение на основаните му права, гарантирани в случая от член 47 от Хартата.

40. Отбелязвам, че констатацията, че Eulex Kosovo не е надлежният ответник било защото не притежава процесуална правоспособност, било по други причини, не позволява да се направи извод за липса на съдебна защита.

41. Всъщност проблематиката във връзка с член 47 от Хартата е явно преждевременна. Ако даден иск е предявен срещу ненадлежен ответник, това обстоятелство само́ по себе си не води до нарушение на посочения член. Положението на Elitaliana може да бъде разгледано с оглед на тази разпоредба само в случай че е предявен иск срещу надлежен ответник пред компетентния съд, който констатира липсата на правни средства за защита.

42. Следователно изложените от Elitaliana доводи по този въпрос са ирелевантни. Що се отнася до твърдението, че за Elitaliana било прекомерно трудно да индивидуализира ответника, срещу когото да насочи жалбата си пред Общия съд, ще се върна на този въпрос при разглеждането на третото основание.

Б– *По първото основание, изведено от непризнаването на Eulex Kosovo за орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС*

1. Доводи на страните

43. С първото си основание Elitaliana поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е направил извод, че „Eulex Kosovo не разполага с юридическа личност и не се предвижда то да може да е страна в производство пред юрисдикциите на Съюза“ (обжалваното определение, точка 26). Elitaliana твърди, че Eulex Kosovo притежава всички необходими характеристики, за да се смята за орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС.

44. Eulex Kosovo иска това основание да бъде отхвърлено.

8 — Отбелязвам, че в определение H/Съвет и др. (T-271/10, EU:T:2014:702) Общият съд приема, че според него съществува правно средство за защита, в случая пред националните органи.

2. Преценка

45. Следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда предвиденият в член 263 ДФЕС механизъм на съдебен контрол се прилага за органите, службите и агенциите, създадени от законодателя на Съюза, които са оправомощени да приемат правно задължителни актове по отношение на физически или юридически лица в конкретни области, като например Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ), Европейската агенция по лекарствата (ЕМА), Европейската агенция по химикали (ECHA), Службата на Общността за сортовете растения (CPVO) и Службата за хармонизиране на вътрешния пазар (търговски марки и модели) (OHMI) [9].

46. За да се прецени дали даден орган, служба или агенция на Съюза попада в обхвата на определението по член 263, първа алинея ДФЕС, е необходимо да се изследва актът за създаване на съответното образувание. Съдебната практика позволява открояването най-малко на два критерия [10], на които Eulex Kosovo изглежда не отговаря.

47. Първо, Съвместно действие 2008/124 не предвижда, че Eulex Kosovo притежава правосубектност за разлика например от актовете за създаване на агенциите [11], където това е често срещан случай, нито дори процесуална правоспособност пред юрисдикциите на Съюза [12].

48. Второ, актовете за създаване на орган, служба или агенция на Съюза често пъти съдържат разпоредба, в която се посочва съответният член от Договора и в същото се определя обхватът на исковете или жалбите [13]. В Съвместно действие 2008/124 обаче лисва такава разпоредба.

49. В подкрепа на исканията си Elitaliana се позовава на решение на Общия съд по дело Sogelma/AER [14]. В това решение Общият съд разглежда компетентността си да се произнесе по жалба, подадена на основание член 230, четвърта алинея ЕО (понастоящем член 263 ДФЕС) срещу акт на Европейската агенция за възстановяване (AER). Това решение обаче е постановено в напълно различен контекст, доколкото Общият съд констатира именно, че AER е орган на Общността, притежаващ собствена правосубектност, и че регламентът за създаване на агенцията изрично предвижда компетентност на Съда [15].

50. Обстоятелството, че учредителният акт изрично предвижда обжалване пред Съда потвърждава връзката с член 263 ДФЕС. Въпреки това липсата на такава разпоредба сама по себе си не позволява според мен да се направи извод, че липсва подобна връзка.

9 — Вж. решения Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 81) и Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, т. 46).

10 — Вж. заключението ми по дело Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, т. 34—36).

11 — Вж. например член 100, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламенти и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали [ECHA], за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3 и поправка в ОВ L 136, 2007 г., стр. 3, наричан по-нататък „Регламент REACH“), който предвижда, че посочената агенция е орган на Европейската общност и има юридическа правосубектност. В действителност в бюджета на Съюза създадените от Съюза органи, притежаващи правосубектност, се третират отделно — вж. в това отношение Документ COM(2012) 300, 2012 г., озаглавен „Draft General Budget of the European Комисия for the Financial Year 2013. Working Document Part III. Bodies set up by the European Union and having legal personality“ (документ на английски език).

12 — В производното и в публичното право е напълно възможно образувание, което няма самостоятелна правосубектност, все пак да притежава процесуална правоспособност да бъде страна в съдебно производство. По процесуалната правоспособност вж. решение Überseering (C-208/00, EU:C:2002:632) и заключението ми по дело VALE Építési (C-378/10, EU:C:2011:841, т. 37).

13 — Вж. например член 94, параграф 1 от Регламент REACH, който предвижда възможност Общият съд или Съдът да бъдат сезирани съгласно член 263 ДФЕС с жалба срещу решение на апелативния съвет на ECHA или, в случаите когато не съществува право на обжалване пред този съвет — срещу решение на ECHA.

14 — T-411/06, EU:T:2008:419).

15 — Решение Sogelma/AER (EU:T:2008:419, т. 34 и 50).

51. Действително дори и при липсата на изрична разпоредба, която да предвижда правосубектност на въпросното образувание, съм на мнение, че текстът на член 263, пета алинея ДФЕС създава много силна презумпция, че след като институциите създават образувание, което може да взема решения, засягащи лицата, непременно трябва да съществува средство за правна защита. При това положение може да се допусне такава презумпция за наличие на средство за правна защита при много строги условия. Образувание, притежаващо самостоятелна правосубектност, ползващо се със собствени правомощия и на което са възложени задачи от определено естество, може да се предположи, че притежава процесуална правоспособност или че може да бъде привличано като страна пред европейските юрисдикции, дори при липсата на изрична разпоредба [16].

52. Изследването на Съвместно действие 2008/124 показва, че става въпрос за съвместна мисия на Съвета и Комисията. Посоченото съвместно действие не установява отделна правосубектност на Eulex Kosovo. Всъщност съгласно членове 11 и 12 от него Съветът и КПС упражняват политическия контрол и стратегическото ръководство. Освен това член 16 от съвместното действие възлага на Комисията контрола на финансовите аспекти на мисията.

53. Тези факти ме навеждат на извода, че съгласно член 263, първа алинея ДФЕС Eulex Kosovo не е орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на този член. Става въпрос по-скоро за съвместна мисия на две институции. С това уточнение, според мен не е изключено по принцип да се признае правосубектност на мисията въз основа на функционален анализ [17]. Мисията е създадена с нормативен акт и е оправомощена например да приема решения, пораждащи правни последици за трети лица. Въпреки това общата структура на Съвместно действие 2008/124 показва воля мисията за бъде органично подчинена на посочените две институции [18]. Подобно положение, в случая между Комисията и Центъра за ядрени изследвания, вече е разглеждано от генералния адвокат Roemer в заключението му по дело Ufficio imposte consumo/Комисия [19]. Следователно в настоящия случай става въпрос по-скоро за временна структура за междуинституционално сътрудничество отколкото за орган със самостоятелно правно съществуване.

54. При тези обстоятелства смятам, че Eulex Kosovo не може да бъде разглеждана като образувание, срещу което може да се насочи жалба на основание член 263, първа алинея ДФЕС. Следователно Общият съд правилно е могъл да констатира, че Eulex Kosovo не е орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на посочената разпоредба.

55. Вследствие на това предлагам първото основание да бъде отхвърлено по същество.

16 — Все пак следва да се подчертае, че разглежданият случай се различава от решение Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23 и 24).

17 — По функционалния подход вж. Решение 2010/427/ЕС на Съвета от 26 юли 2010 година за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност (ОВ L 201, стр. 30), което предвижда в член 1, че Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) „е функционално независим орган на Европейския съюз, отделен от генералния секретариат на Съвета [на Европейския съюз] и от [Европейската] комисия, *с необходимата правоспособност, за да изпълнява задачите си и да постига целите си*“ (курсивът е мой). Вж. също *Gatti*, M. Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts. — European Law Review, 2014, p. 664

18 — Обратно на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), която съгласно член 1, параграф 2 от Решение 2010/427 е функционално независим орган, притежаващ пасивна легитимация, Eulex Kosovo няма същите характеристики. Представените в писмения отговор на Eulex Kosovo данни могат да бъдат обобщени по следния начин. На първо място, Eulex Kosovo има по-скоро статут на операции по управление на кризи под ръководството на Съвета, който я е създал и упражнява политически контрол и стратегическо ръководство. На второ място, волята на законодателя да разглежда мисиите като обикновени „операции“, а не като органи се подчертава от факта, че държавите членки изпращат команден персонал в мисията, но „[д]ържавата или институцията на ЕС, командировала член на персонала [към Eulex Kosovo], отговаря за всякакви свързани с командироването искове, подадени от този член на персонала или отнасящи се до него. Въпросната държава членка или институция на ЕС отговаря за предявяването на всякакви искове срещу командированото лице“ (вж. член 10, параграф 2 от Съвместно действие 2008/124). На трето място, трети страни участват в дейностите на Eulex Kosovo. На четвърто място, ръководителят на мисията на Eulex Kosovo е сключил договор с Комисията, съгласно който „Комисията ползва услугите на г-н Xavier Bout de Marnhac като специален съветник“, който следователно не е назначен с конкурс съгласно процедурата на органите на европейските институции, а като независим съветник за определен срок.

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

B– *По второто основание, изведено от неправилно приравняване на мисията Eulex Kosovo на делегациите на Съюза*

1. Доводи на страните

56. С второто си основание Elitaliana поддържа, че Общият съд неправилно е приел, че Eulex Kosovo е трябвало да бъде третирана като делегация на Комисията в съответствие с практиката на Общия съд относно делегацията на Съюза в Черна гора и следователно Комисията е институцията, която трябва да се яви като ответник по въпросния акт пред юрисдикциите на Съюза по силата на член 263, първа алинея ДФЕС (обжалваното определение, точки 27—35).

57. Eulex Kosovo иска това основание да бъде отхвърлено.

2. Преценка

а) Различия между делегациите и мисиите

58. Що се отнася до различията между делегация и мисия, следва най-напред да се отбележат два аспекта на присъствието на Съюза извън територията на Съюза.

59. Първият аспект се отнася до присъствието на външни дейности съгласно Договора за ЕО. В тази рамка се включват *делегациите* в трети страни и към международни организации. Съдебната практика, която в по-голямата си част е на Общия съд, е достатъчно ясна и според мен правилна. Компетентността на Съда се основава на обичайните разпоредби от Договора, като тези относно жалбата за отмяна и иска за обезщетение за вреди. От практиката на Общия съд преди влизането в силата на Договора от Лисабон и създаването на ЕСВД [20] следва, че при такова положение ответникът, който трябва да бъде привлечен, е именно Комисията. Делегациите са прикрепени към Комисията и всички жалби трябва да бъдат насочени към Комисията [21]. Поради това насочена само срещу делегация жалба е обявена от Общия съд за недопустима [22].

60. Вторият аспект се отнася до външната дейност в рамките на ОВППС. Става въпрос по-специално за дейности по създаването на *мисии* ОВППС в трети страни. Съдебната практика, отново на Общия съд, не е изчерпателна. Само няколко жалби са подадени и впоследствие оттеглени и следователно заличени [23]. Сред малкото дела, по които е постановено решение на Общия съд, следва да се посочи дело H/Съвет и др. В обжалваното определение Общият съд се позовава и на определение на председателя на Общия съд относно привременните мерки [24]. Що се отнася до главното производство, по дело H/Съвет и др., Общият съд отхвърля жалбата като недопустима, но производството по обжалване е висящо [25]. Това дело е с предмет Полицейската мисия на Европейския съюз в Босна и Херцеговина [26]. Предвид малкото решения на Общия съд относно мисиите ОВППС, следва да се отбележи, че съдебната практика в тази област съвсем не е установена.

20 — Вж. също така бележка под линия 17.

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

22 — Определение Tecnoprocess/Комисия и Делегация на Съюза в Мароко (T-264/09, EU:T:2011:319).

23 — Вж. например определения Fucci/MINUK (T-51/05, EU:T:2005:175) и Unity OSG FZE/Съвет и EUPOL Афганистан (T-511/08, EU:T:2010:138).

24 — Вж. определение H/Съвет и др. (T-271/10 R, EU:T:2010:315), както и обжалваното определение, точка 26.

25 — Вж. определение H/Съвет и др. (T-271/10, EU:T:2014:702) и дело H/Съвет и др. (C-455/14 P), висящо пред Съда.

26 — Вж. Съвместно действие 2002/210/ОВППС на Съвета от 11 март 2002 година относно полицейската мисия на Европейския съюз (ОВ L 70, стр. 1) и Решение 2009/906/ОВППС на Съвета от 8 декември 2009 година относно Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина (ОВ L 322, стр. 22).

61. Според мен практиката на Общия съд относно делегациите на Съюза не е приложима към създадените от Съюза мисии, макар тези две структури безспорно да имат сходни характеристики, като липсата на собствена правосубектност. Следователно, предвид липсата на изрични разпоредби, следва да се провери действителният характер на връзката между мисиите и институциите.

62. Следва да се подчертае, че в обжалваното определение съображенията на Общия съд не се основават на пълна аналогия между положението на делегация и мисия. Безспорно Общият съд посочва определение с предмет делегацията на Европейския съюз в Черна гора[27], но целта му е да припомни, че „актовете, приети с делегирани правомощия, обикновено се считат за издадени от делегиращата институция, която следва да отговаря по искове и жалби, отправени до съда и насочени срещу тях“ (обжалваното определение, точка 33). След като е направил тази констатация в точка 34 от обжалваното определение, Общият съд се е произнесъл по следния начин:

„При това положение следва да се приеме, че за актовете, постановени от ръководителя на Eulex Kosovo в рамките на разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка, отговаря Комисията, която по силата на член 263, първа алинея ДФЕС е пасивно легитимирана. Следователно посочените актове подлежат на съдебен контрол в съответствие с изискванията на общия принцип, посочен от жалбоподателя, че всеки акт, приет от орган, служба или агенция на Съюза и предназначен да произведе правно действие по отношение на трети лица, трябва да подлежи на съдебен контрол“.

63. Следователно, противно на твърдяното от Elitaliana, Общият съд не е приравнил мисиите ОВППС на делегации на Комисията.

б) Връзка между мисиите и институциите

64. Що се отнася до първото основание, вече установих, че Eulex Kosovo не отговаря на необходимите характеристики, за да му се признае собствена правоспособност да се явява пред Съда като ответник съгласно член 263, първа алинея ДФЕС. Отбелязах също, че мисията Eulex Kosovo не е прикрепена към Комисията като делегация. Следователно е необходимо да се постави въпросът за връзката на тази мисия с институциите.

65. От Съвместно действие 2008/124 следва, че Eulex Kosovo е създадена от Съвета и Комисията като отделно образувание. По-специално от елементите в Съвместно действие 2008/124 и от договора, сключен между ръководителя на мисията и Комисията, следва, че що се отнася до администрацията и финансовите аспекти, връзките с Комисията са особено тесни. Общият съд приема, че разгледани в тяхната съвкупност, тези елементи представляват делегиране на правомощия, които обичайно се упражняват от Комисията, на Eulex Kosovo и ръководителя на мисията. От това той прави извод, че за актовете, приети от Eulex Kosovo, включително от нейния ръководител, в последна сметка отговаря Комисията (обжалваното определение, точки 34). Съображенията на Общия съд са развити по следния начин:

„30 Следва да се приеме, че мерките, постановени във връзка с процедурата за възлагане на разглежданата обществена поръчка, засягат бюджета на Eulex Kosovo.

31 Съгласно член 16, параграф 2 от Съвместно действие 2008/124 всички разходи се управляват в съответствие с правилата и процедурите, приложими за общия бюджет на ЕС. Съгласно член 8, параграф 5 от това съвместно действие ръководителят на мисията отговаря за изпълнението на бюджета на Eulex Kosovo и за тази цел подписва договор с

27 — Определение Elti/Делегация на Съюза в Черна гора (T-395/11, EU:T:2012:274).

Европейската комисия. Видно от доказателствата по делото, ръководителят на мисията на Eulex Kosovo е подписал такъв договор с Комисията. Следователно Комисията е делегирала на ръководителя на Eulex Kosovo някои задачи по изпълнение на бюджета на мисията съгласно предвиденото в член 54, параграф 2, буква г) от изменения Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198).

32 Тази делегация по-специално е отразена в член 16, параграфи 3 и 4 от Съвместно действие 2008/124, който е посветен на финансовите разпоредби. Всъщност съгласно параграф 3 ръководителят на мисията може да сключи технически договорености по отношение снабдяването с оборудване, услуги и помещения на Eulex Kosovo само при условие че получи одобрението на Комисията. Параграф 4 предвижда, че ръководителят на мисията докладва изцяло пред Комисията, която осъществява надзор над дейностите, предприети в рамките на договора му“.

66. Тези съображения, които споделям, не са опорочени от грешка при прилагането на правото. Общият съд правилно приема, че тъй като липсва самостоятелна правоспособност, следва да се потърси връзката на въпросните функции с бюджетните въпроси, в случая, що се отнася до актовете, приети в рамките на въпросната процедура по възлагане на обществена поръчка. Обратно на твърдяното от Elitaliana, съображенията на Общия съд не се основат на приравняване на мисията Eulex Kosovo на делегациите на Съюза, а на функционален подход, свързан с разглежданите задачи.

67. При това положение второто основание следва да бъде отхвърлено изцяло.

Г– *По третото основание, изведено от евентуална липса на извинима грешка*

1. Доводи на страните

68. С третото си основание Elitaliana твърди, че Общият съд неправилно е приел, че не е налице извинима грешка при индивидуализацията на ответника, доколкото е постановил, че „наличието на извинима грешка […] може единствено да доведе до неотхвърляне на жалбата поради просрочие“. (обжалваното определение, точки 41 и 43). Elitaliana е на мнение, че съдебната практика по въпроса за наличието на извинима грешка може да се приложи и към индивидуализацията на ответника и иска от Съда да установи при необходимост надлежния ответник.

69. Eulex Kosovo иска това основание да бъде отхвърлено.

2. Преценка

70. В самото начало отбелязвам, че Общият съд е приел в случая, че посочването на Eulex Kosovo в жалбата пред Общия съд не се дължи на грешка от страна на Elitaliana (обжалваното определение, точка 39). Въпреки това в обжалваното определение Общият съд е допуснал, че „[Elitaliana] безспорно е изпитвал[о] затруднения да установи страната, отговаряща за разглежданите мерки и притежаваща пасивна легитимация“ (точка 41).

71. Тази констатация, която ми се струва напълно основателна, почива върху възприетата от Общия съд предпоставка, че жалбата е трябвало да бъде насочена срещу Комисията.

72. Споделям анализа на Общия съд, че съдебната практика относно извинимата грешка не може да бъде основание за исканията на Elitaliana. Действително тази съдебна практика насочва към процесуалните срокове [28] и не може да се инвокира в положение, при което жалбоподателят е допуснал грешка по отношение на индивидуализацията на ответника.

73. Дори да се допусне наличието на такава грешка, ответникът срещу когото е насочена жалбата, не би могъл да получи правоспособност, за да отговаря по нея. Следователно наличието на извинима грешка не може да се инвокира в този смисъл. Извинима грешка може да се приложи единствено в производство, насочено срещу друга страна, и изтъкната като основание за просрочване на жалбата за отмяна и/или иска за обезщетение.

74. На последно място, припомням, че Общият съд не се е произнесъл по твърдението за неподсъдност [29], а в жалбата Elitaliana не оспорва обжалваното определение в това отношение. Този въпрос може да бъде поставен в друго производство по обжалване и след като Общият съд се произнесе по него, във фазата на обжалването Съдът ще може да разгледа основателността на постановеното от Общия съд решение. Въпреки това в разглеждания случай, тъй като Общият съд не се е произнесъл, Съдът също не може да разгледа този въпрос.

75. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагането на правото, когато в обжалваното определение е приел, че изтъкнатото от Elitaliana основание, изведено от извинима грешка, трябва да се отхвърли.

76. Тъй като нито едно от основанията не е налице, жалбата следва да се отхвърли изцяло.

V – **Заключение**

77. По тези причини предлагам на Съда да отхвърли жалбата и да осъди Elitaliana SpA да заплати съдебните разноски.

28 — Вж. обжалваното определение, точка 40.

29 — Вж. точка 45 от обжалваното определение, цитирана в точка 29 от настоящото заключение. Впрочем струва ми се в обжалваното определение е допусната техническа грешка в посочената точка 45. Вместо „актовете, приети на основание на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно ОВППС“, вероятно следва да се чете „на актовете, приети на основание на разпоредбите на Договора за ЕС относно ОВППС“. Същата забележка се отнася и до точка 18 от обжалваното определение.