Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 4. prosinca 2014.[1]

Predmet C-439/13 P

Elitaliana SpA
protiv

Eulexa Kosovo

„Žalba – Zajednička akcija 2008/124/ZVSP – Nadmetanje u vezi s helikopterskom podrškom misiji Eulex Kosovo – Odluka da se ugovor dodijeli ponuditelju različitom od tužitelja – Tužba za poništenje i zahtjev za naknadu navodno pretrpljene štete – ‚Tijelo, ured ili agencija Unije' u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a – Utvrđivanje ispravnog tuženika za odluke koje je donio voditelj misije – Nedopuštenost tužbe pred Općim sudom Europske unije – Ispričiva zabluda – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo učinkovite pravne zaštite"

I – **Uvod**

1. Vijeće Europske unije usvojilo je 4. veljače 2008. Zajedničku akciju 2008/124/ZVSP o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, Eulex Kosovo[2].

2. U okviru te misije objavljena je obavijest o ograničenom postupku javne nabave u vezi s projektom naslovljenim „Helikopterska podrška misiji Eulex na Kosovu", radi sklapanja ugovora o pružanju usluga. Elitaliana SpA (u daljnjem tekstu: Elitaliana) sudjelovala je u toj javnoj nabavi. Njezina je ponuda uvrštena na drugo mjesto. Voditelj misije Eulex Kosovo odlučio je dodijeliti ugovor ponuditelju čija je ponuda uvrštena na prvo mjesto.

3. Elitaliana je podnijela tužbu protiv Eulexa Kosovo pred Općim sudom Europske unije.

4. U postupku pred Općim sudom Eulex Kosovo istaknuo je prigovor nedopuštenosti utemeljen, prvo, na tome da Eulex nema svojstvo tuženika i, drugo, na nenadležnosti Općeg suda što se tiče akata koji se odnose na Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP).

5. Opći sud rješenjem Elitaliana/Eulex Kosovo[3] (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje) odbacio je tužbu kao nedopuštenu.

6. Ovom žalbom Elitaliana zahtijeva ukidanje pobijanog rješenja.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 42, str. 92. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 76.)

3 — T-213/12, EU:T:2013:292

7. U okviru ove žalbe Sud je pozvan razmotriti pitanje je li Eulex Kosovo pravno odgovoran za odluke koje donese voditelj te misije te, konkretno, može li se tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a podnijeti protiv Eulexa Kosovo, što je pitanje koje mi se čini novim. Sud također mora zauzeti stajalište o navodima Elitaliane koji se odnose na povredu temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek i postojanje ispričive zablude u vezi s utvrđivanjem tuženika u postupku pred Općim sudom.

II – **Pravni okvir**

8. Na temelju članka 1. stavka 1. Zajedničke akcije 2008/124, Europska unija uspostavlja Eulex Kosovo kao misiju za uspostavu vladavine prava na Kosovu.

9. Iz članka 2. prvog stavka Zajedničke akcije 2008/124 proizlazi da Eulex Kosovo pomaže kosovskim ustanovama, pravosudnim tijelima i agencijama za provedbu zakona u njihovu napredovanju prema održivosti i odgovornosti te u daljnjem razvoju i jačanju neovisnog multietničkog pravosudnog sustava i multietničke policije i carinske službe, osiguravajući da te ustanove budu slobodne od političkog utjecaja i da poštuju međunarodno priznate standarde i najbolje europske prakse.

10. Članak 6. Zajedničke akcije 2008/124 određuje strukturu Eulexa Kosovo. Tako stavak 1. tog članka određuje da je on ujedinjena misija Europske sigurnosne i obrambene politike (ESOP) širom Kosova. Na temelju stavka 2. navedenog članka, Eulex Kosovo osniva vlastito sjedište te regionalne i lokalne urede širom Kosova, element potpore u Bruxellesu (Belgija) i urede za vezu, u skladu s potrebama. Prema stavku 3. istog članka, Eulex Kosovo sastoji se od voditelja misije i osoblja kao i od policijske, pravosudne i carinske sastavnice.

11. Na temelju članka 7. stavaka 1. i 2. Zajedničke akcije 2008/124, ravnatelj sposobnosti planiranja i vođenja civilnih operacija jest i zapovjednik civilne operacije za Eulex Kosovo, koji u okviru političkog nadzora i strateškog vođenja koje provodi Politički i sigurnosni odbor (PSO) te sveukupne ovlasti visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (VP) na strateškoj razini izvršava zapovjedništvo i nadzor nad misijom Eulex Kosovo. Prema stavku 3. tog članka, on pazi na primjerenu i učinkovitu provedbu odluka Vijeća kao i odluka PSO-a, između ostalog dajući voditelju misije upute na strateškoj razini, ako je potrebno, te ga usto savjetujući i pružajući mu tehničku potporu.

12. U članku 11. Zajedničke akcije 2008/124 naveden je zapovjedni lanac Eulexa Kosovo. Prema stavku 2., PSO u okviru odgovornosti Vijeća i VP-a obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje misije Eulex Kosovo. Na temelju stavaka 3. i 4. tog članka, zapovjednik civilne operacije, koji je zapovjednik misije Eulex Kosovo na strateškoj razini, izvješćuje Vijeće putem VP-a. Stavak 5. te odredbe propisuje da voditelj misije provodi zapovjedništvo i nadzor nad misijom Eulex Kosovo na terenu i izravno odgovara zapovjedniku civilne operacije.

13. Naposljetku, iz članka 12. stavka 1. Zajedničke akcije 2008/124 proizlazi da PSO, u okviru odgovornosti Vijeća, obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje misije.

III – **„Sporne mjere“, postupak pred Općim sudom, pobijano rješenje i postupak pred Sudom**

A – *Sporne mjere*

14. U pobijanom rješenju donošenje spornih mjera opisano je kako slijedi:

„2. Dana 18. listopada 2011. obavijest o ograničenom postupku javne nabave u vezi s projektom naslovljenim ‚Helikopterska podrška misiji Eulex na Kosovu’, namijenjena sklapanju ugovora o pružanju usluga, bila je objavljena u Dodatku Službenom listu Europske unije (SL 2011/S 200-324817) pod referentnim brojem EuropeAid/131516/D/SER/XK. U tom je pozivu bilo navedeno sljedeće: ‚Javni naručitelj: voditelj Eulexa Kosovo, Priština, Kosovo’.

3. Dopisom od 23. prosinca 2011. kojem su, među ostalim, bile priložene upute za ponuditelje voditelj Eulexa Kosovo pozvao je tužitelja, društvo Elitaliana […], osnovano u skladu s talijanskim pravom, čije se područje djelatnosti odnosi na helikopterske usluge koje pruža javnim tijelima, da sudjeluje u ograničenom postupku javne nabave.

4. Tužitelj je podnio ponudu u okviru gore navedenog postupka.

5. Dopisom od 29. ožujka 2012. ravnatelj uprave i usluga podrške Eulexa Kosovo obavijestio je tužitelja o činjenici da je njegova ponuda uvrštena na drugo mjesto.

6. Dopisom od 2. travnja 2012. tužitelj je zatražio od Eulexa Kosovo da mu se omogući pristup određenim dokumentima koje je podnio ponuditelj čija je ponuda uvrštena na prvo mjesto. Dopisom od 17. travnja 2012. voditelj Eulexa Kosovo uskratio je pristup tim dokumentima.

7. Dana 24. travnja 2012. voditelj misije Eulex Kosovo odlučio je dodijeliti predmetni ugovor ponuditelju čija je ponuda uvrštena na prvo mjesto.“

B – *Postupak pred Općim sudom*

15. Postupak pred Općim sudom, u mjeri relevantnoj za ovu žalbu, može se sažeti kako slijedi.

16. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 23. svibnja 2012. Elitaliana je pokrenula ovaj postupak protiv Eulexa Kosovo radi:

— ukidanja mjera koje je poduzeo Eulex u okviru dodjele ponuditelju ugovora o javnoj nabavi pod imenom „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Helikopterska podrška misiji Eulex na Kosovu (PROC/272/11)“, što mu je Eulex priopćio dopisom od 29. ožujka 2012., kao i svake druge povezane radnje, a osobito obavijesti od 17. travnja 2012. kojom mu je Eulex Kosovo uskratio pristup zatraženim dokumentima;

— nalaganja Eulexu Kosovo da naknadi štetu koja je Elitaliani nastala zbog toga što joj nije dodijeljen navedeni ugovor i

— nalaganja Eulexu Kosovo snošenja troškova postupka.

17. Zasebnim aktom, podnesenim tajništvu Općeg suda 14. rujna 2012., Eulex Kosovo istaknuo je prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. Eulex Kosovo zatražio je da se tužba odbaci kao nedopuštena i da se Elitaliani naloži snošenje svih troškova predmeta.

18. Elitaliana je 28. rujna 2012. podnijela svoje očitovanje o prigovoru nedopuštenosti zahtijevajući da se on odbije te da se svakako pristupi dostavi tužbe dotičnoj instituciji kao tuženiku.

C – *Pobijano rješenje*

19. Pobijanim rješenjem Opći sud tužbu je proglasio nedopuštenom na temelju prvog razloga nedopuštenosti koji je tuženik istaknuo.

20. Na prvome mjestu Opći je sud analizirao prigovor Eulexa Kosovo istaknuvši „da on u ovom slučaju ne može imati svojstvo tuženika jer nema status samostalnog tijela“ (pobijano rješenje, t. 18. do 37.).

21. Opći sud započeo je svoju analizu pitanjem ima li Eulex Kosovo svojstvo tuženika, odnosno konkretnije je li Eulex Kosovo tijelo, ured ili agencija u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a (pobijano rješenje, t. 19. do 21.).

22. Analiziravši tekst članka 1. stavka 1., članka 6., članka 7. stavaka 1. i 2. i članka 11. Zajedničke akcije 2008/124, Opći sud zaključio je kako slijedi (pobijano rješenje, t. 26.):

„S obzirom na gore navedene odredbe, Eulex Kosovo nema pravnu osobnost i nije predviđeno da može biti stranka u postupku pred sudovima Unije“.

23. Utvrdivši potom da je Elitaliana zatražila ukidanje mjera koje je Eulex Kosovo poduzeo u okviru dodjele ugovora, Opći sud analizirao je komu se može pripisati predmetna odluka, pri čemu je zaključio sljedeće (pobijano rješenje, t. 34.): „U ovim okolnostima valja zaključiti da se akti koje je donio voditelj Eulexa Kosovo u okviru sklapanja predmetnog ugovora mogu pripisati Komisiji, koja ima svojstvo tuženika na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a. Ti akti stoga mogu biti predmet sudskog nadzora u skladu sa zahtjevima općeg načela, na koje se žalitelj poziva, a prema kojem svaki akt institucije, tijela, ureda ili agencija Unije čija je svrha proizvesti pravne učinke prema trećim osobama mora biti takav da može podlijegati sudskom nadzoru“. Opći je sud dodao (pobijano rješenje, t. 35.) da „[s]lijedom toga, Eulex Kosovo nema svojstvo tuženika“.

24. Na drugome mjestu, Elitaliana podredno ističe da je, u slučaju da Eulex Kosovo nema svojstvo tuženika, Opći sud mogao, prvo, utvrditi stranku s obzirom na koju se postupak mogao nastaviti (pobijano rješenje, t. 38.).

25. Međutim, Opći je sud zaključio da u ovom slučaju tužitelj Elitaliana nije pogriješio navevši u tužbi Eulex Kosovo. Nasuprot tomu, iz sadržaja tužbe jasno proizlazi da je Elitaliana namjeravala izrijekom podnijeti tužbu protiv Eulexa Kosovo, koji je prema stajalištu Elitaliane tijelo, ured ili agencija Unije u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a, a što je Elitaliana potvrdila i u svojem očitovanju o prigovoru nedopuštenosti (pobijano rješenje, t. 39.).

26. Drugo, Elitaliana je zatražila od Općeg suda da joj prizna ispričivu zabludu te se u tom pogledu poziva na sudsku praksu, koja priznaje postojanje takve zablude ako je dotična institucija usvojila ponašanje koje, samo po sebi ili u odlučujućoj mjeri, izaziva razumljivu zbunjenost kod pojedinca koji je postupao u dobroj vjeri i dokazao dužnu pažnju koja se traži od uobičajeno obaviještenog gospodarstvenika (pobijano rješenje, t. 40.).

27. U tom je pogledu Opći sud zaključio da postojanje ispričive zablude može prema sudskoj praksi na koju se pozvala Elitaliana imati za posljedicu samo to da se tužba ne može odbaciti zbog nepravodobnosti. U ovom je slučaju nesporno da je Elitaliana poštovala rok za podnošenje žalbe (pobijano rješenje, t. 42.).

28. Općі je sud također primijetio da Elitaliana ni u jednom trenutku nije usmjerila tužbu protiv nijedne druge stranke osim Eulexa Kosovo, već se ograničila na zahtjev Općem sudu da utvrdi tuženika protiv kojeg se ova tužba mora podnijeti kako bi bila dopuštena (pobijano rješenje, t. 42.).

29. U točki 45. pobijanog rješenja Općі sud zaključio je svoju analizu kako slijedi:

„Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je, zbog toga što Eulex Kosovo nema svojstvo tuženika, tužba koju je protiv njega podnio tužitelj nedopuštena, kako u pogledu zahtjeva za poništenje tako i u pogledu zahtjeva za naknadu štete koji je usko povezan sa zahtjevom za poništenje (vidjeti u tom pogledu presudu Suda [Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59], t. 31. i rješenje Elti/Delegacija Unije u Crnoj Gori [T-395/11, EU:T:2012:274] [...], t. 74. i navedenu sudsku praksu), a da nije potrebno odlučiti o navodnoj nenadležnosti Općeg suda u vezi s aktima donesenima na temelju odredaba Ugovora [o EU-u] o ZVSP-u.“

D – *Postupak pred Sudom*

30. Svojom žalbom Elitaliana zahtijeva od Suda da ukine pobijano rješenje i da usvoji žalbu u prvom stupnju ili, ako smatra da ne bi mogao odlučiti o sporu, da predmet vrati Općem sudu na ponovno suđenje.

31. Eulex Kosovo zahtijeva da se tužba odbaci i Elitaliani naloži snošenje troškova.

IV – **Žalbeni razlozi**

32. U prilog žalbi Elitaliana ističe tri žalbena razloga, a to su redom:

„1. Pogreška u ocjeni u vezi s nepriznavanjem [Eulexa Kosovo] kao tijela, ureda ili agencije u smislu članka 263. UFEU-a. Povreda načela učinkovite pravne zaštite u obliku punog ostvarenja prava na obranu i također, kao nužna posljedica, povreda općenitijeg načela jednakosti“ [4];

„2. Pogreška u ocjeni u odnosu na navodno izjednačavanje [Eulexa Kosovo] s delegacijama. Povreda načela učinkovite pravne zaštite u obliku punog ostvarenja prava na obranu i također, kao nužna posljedica, povreda općenitijeg načela jednakosti“ [5], i

„3. Pogreška u ocjeni u odnosu na navodno nepostojanje ispričive zablude. Povreda načela učinkovite pravne zaštite u obliku punog ostvarenja prava na obranu i također, kao nužna posljedica, povreda općenitijeg načela jednakosti“ [6].

33. Trima žalbenim razlozima prethodi odjeljak naslovljen „Pretpostavka“ [7], kojim se upućuje na načelo učinkovite sudske zaštite [...] koje je danas zaštićeno člancima 6. i 13. [Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)]“, koje Sud treba priznati „tako da prihvati sljedeće žalbene razloge“.

34. Tom pretpostavkom valja započeti analizu.

4 — Točke 19. do 32. žalbe
5 — Točke 33. do 39. žalbe
6 — Točke 40. do 47. žalbe
7 — Točke 16. do 18. žalbe

A – *„Pretpostavka“*

1. Argumentacija stranaka

35. Elitaliana pristupa tom načelu na sljedeći način:

„17. Načelo učinkovite sudske zaštite od sada predstavlja vodeće načelo pravnog sustava Zajednice, koje je danas zaštićeno člancima 6. i 13. EKLJP-a, a kojim se svakomu jamči pravo da radi utvrđivanja njegovih prava i obveza njegov slučaj ispita sud, pri čemu pristup sudu, da bi bio učinkovit, mora svakomu zajamčiti jasnu i učinkovitu mogućnost da osporava akt koji zadire u njegov pravni položaj. Moguća ograničenja spojiva su s predmetnim normama samo ako osobi ne onemogućavaju pristup na način da ugrožavaju bit prava.

18. Pobijanim rješenjem, koje se, s jedne strane, zasniva na navodnom nepostojanju pravne osobnosti Eulexa (što je sve samo ne očito i prije svega pažljivoj trećoj osobi nemoguće za utvrditi jer nikad nije istaknuto) te kojim, s druge strane, nije prihvaćena ispričiva zabluda (unatoč činjenici da je Opći sud utvrdio postojanje pretpostavki za to), Elitaliani je zapravo onemogućeno korištenje izabranim sudskim sredstvom jer joj je uskraćeno pravo na obranu, što će Sud, nadamo se, priznati tako da prihvati sljedeće žalbene razloge.“

36. Eulex Kosovo ističe da je Elitaliana iznijela taj argument podredno, za slučaj da se Sud smatra nadležnim, a što Eulex Kosovo pobija. U svakom slučaju, tuženik smatra da Opći sud nije povrijedio članke 6. i 13. EKLJP-a.

2. Ocjena

37. Elitaliana tvrdi da je Opći sud povrijedio članke 6. i 13. EKLJP-a zaključivši da Eulex Kosovo nema pravnu osobnost i ne prihvativši ispričivu zabludu u odnosu na tuženikov identitet.

38. Prvo valja pojasniti da načela iz članka 6. i 13. EKLJP-a odgovaraju načelima koja su od sada utvrđena u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koja su se trebala primijeniti u ovom slučaju. Međutim, povreda članka 47. Povelje u ovom slučaju može se istaknuti samo ako se tužbe podnesene protiv institucija čija je nadležnost vjerojatna proglase nedopuštenima zbog razloga koji nisu postupovni i ako u takvom slučaju tužitelj ne raspolaže nikakvim drugim učinkovitim pravnim lijekom [8].

39. Tužba Općem sudu bila je podnesena protiv stranke koja prema stajalištu Općeg suda nije bila pravi tuženik. Iz žalbe proizlazi da Elitaliana smatra da to utvrđenje predstavlja povredu njezinih temeljnih prava zajamčenih člankom 47. Povelje.

40. Primjećujem da utvrđenje prema kojem Eulex Kosovo nije bio pravi tuženik, bilo stoga što nije imao stranačku sposobnost bilo iz drugih razloga, ne dopušta zaključak da je sudska zaštita izostala.

41. Naime, problematika koja se odnosi na članak 47. Povelje očito je preuranjena. Ako je tužba podnesena protiv stranke koja nije pravi tuženik, ne može zbog toga postojati povreda navedenog članka. Elitalianin položaj može se analizirati s obzirom na tu odredbu samo u slučaju u kojem je tužba podnesena protiv pravog tuženika pred nadležnim sudom, koji utvrdi izostanak pravnih lijekova.

8 — Primjećujem da je u rješenju H/Vijeće i dr. (T-271/10, EU:T:2014:702) Opći sud zaključio da je u tom slučaju postojao pravni lijek pred nacionalnim tijelima.

42. Stoga je argumentacija koju je iznijela Elitaliana bespredmetna. Na navod prema kojem bi Elitaliani bilo pretjerano teško utvrditi tuženika kojeg treba tužiti Općem sudu vratit ću se u okviru trećeg žalbenog razloga.

B – *Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na nepriznavanju Eulexa Kosovo kao tijela, ureda ili agencije Unije u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a*

1. Argumenti stranaka

43. Svojim prvim žalbenim razlogom Elitaliana ističe da je Opći sud počinio povredu koja se tiče prava zaključivši da „Eulex Kosovo nema pravnu osobnost i [da] nije predviđeno da može biti stranka u postupku pred sudovima Unije“ (pobijano rješenje, t. 26.). Elitaliana drži da Eulex Kosovo ima sva potrebna obilježja da se smatra tijelom, uredom ili agencijom Unije u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a.

44. Eulex Kosovo zahtijeva da se ovaj žalbeni razlog odbije.

2. Ocjena

45. Potrebno je primijetiti da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, mehanizam sudskog nadzora predviđen člankom 263. UFEU-a primjenjuje na tijela, urede i agencije koje je uspostavio zakonodavac Unije i kojima su dane ovlasti za donošenje pravno obvezujućih akata u pogledu fizičkih i pravnih osoba u specifičnim područjima kao što su Europska agencija za zrakoplovnu sigurnost (EASA), Europska agencija za lijekove (EMA), Europska agencija za kemikalije (ECHA), Ured Zajednice za biljnu raznolikost (CPVO) i Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu (žigovi i dizajni) (OHIM) [9].

46. Radi ocjene toga jesu li tijelo, ured ili agencija obuhvaćeni definicijom iz članka 263. prvog stavka UFEU-a, mora se ispitati akt kojim su ti subjekti osnovani. Sudska praksa dopušta da se u tom pogledu istaknu barem dva kriterija [10] za koje se čini da ih Eulex Kosovo ne ispunjava.

47. Prvo, Zajednička akcija 2008/124 ne predviđa da Eulex Kosovo ima pravnu osobnost, što je često slučaj, primjerice, s aktima kojima se osnivaju agencije [11], niti čak stranačku sposobnost pred sudovima Unije [12].

48. Drugo, akti kojima se osnivaju tijela, uredi ili agencije Unije često sadržavaju odredbu u kojoj se navodi relevantan članak Ugovora i koja istodobno definira opseg pravnog lijeka [13]. Međutim, u Zajedničkoj akciji 2008/124 takva odredba nedostaje.

9 — Vidjeti presude Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 81.) kao i Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, t. 46.).

10 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, t. 34. do 36.).

11 — Vidjeti, primjerice, članak 100. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL L 396, str. 1. i ispravak SL 2007., L 136, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3., u daljnjem tekstu: Uredba REACH), koji predviđa da je navedena agencija tijelo Zajednice i da ima pravnu osobnost. Osim toga, u proračunu Unije s tijelima koja je Unija osnovala i koja imaju pravnu osobnost postupa se odvojeno; vidjeti u tom pogledu dokument COM(2012) 300, od 25. svibnja 2012., naslovljen „Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part III. Bodies set up by the European Union and having legal personality“ (dokument dostupan na engleskom jeziku).

12 — U privatnom i javnom pravu svakako je moguće da subjekt bez vlastite pravne osobnosti ipak ima stranačku sposobnost pred sudovima. U vezi sa stranačkom sposobnošću vidjeti presudu Überseering (C-208/00, EU:C:2002:632) i moje mišljenje u predmetu VALE Építési (C-378/10, EU:C:2011:841, t. 37.).

13 — Vidjeti, primjerice, članak 94. stavak 1. Uredbe REACH, koji predviđa da se odluka Žalbene komisije ECHA-e odnosno, u slučaju odluka kod kojih ne postoji pravo žalbe, odluka ECHA-e može osporavati u postupku pred Općim sudom ili Sudom, u skladu s člankom 263. UFEU-a.

49. U prilog svojim tvrdnjama Elitaliana se poziva na presudu Općeg suda Sogelma/AER [14]. U toj presudi Opći je sud analizirao nadležnost za odlučivanje o tužbi podnesenoj na temelju članka 230. četvrtog stavka UEZ-a (dana članak 263. UFEU-a) protiv akta Europske agencije za obnovu (EAR). Međutim, ta je presuda donesena u potpuno različitom kontekstu jer je Opći sud konkretno utvrdio da je EAR agencija Zajednice s pravnom osobnošću i da uredba o njezinu osnivanju izričito predviđa nadležnost Suda [15].

50. Činjenica da akt o osnivanju izričito predviđa pravni lijek pred Sudom potvrđuje tu vezu s člankom 263. UFEU-a. Ipak, prema mojem mišljenju, nepostojanje takve odredbe ne omogućuje samo po sebi zaključak da takva veza ne postoji.

51. Naime, čak i u slučaju nepostojanja takve izričite odredbe kojom se predmetnom subjektu daje pravna osobnost, smatram da tekst članka 263. petog stavka UFEU-a stvara vrlo jaku pretpostavku u tom smislu da, ako institucije stvore subjekt koji može donositi odluke kojima se utječe na pojedince, pravni lijek ipak mora postojati. U takvoj situaciji, ta se pretpostavka o pravnom lijeku može prihvatiti pod vrlo strogim uvjetima. Za subjekt s vlastitom pravnom osobnošću, koji ima vlastite pravne nadležnosti i kojemu su dane zadaće određene naravi moglo bi se pretpostaviti da ima stranačku sposobnost ili da može biti tužen pred europskim sudovima čak i ako ne postoji izričita odredba [16].

52. Ispitivanje Zajedničke akcije 2008/124 pokazuje da je riječ o zajedničkoj misiji Vijeća i Komisije. Navedenom zajedničkom akcijom ne uspostavlja se zasebna pravna osobnost Eulexa Kosovo. Naime, prema njezinim člancima 11. i 12. Vijeće i PSO obavljaju politički nadzor i određuju strateško usmjeravanje. Nadalje, njezinim člankom 16. financijski aspekt misije podvrgava se Komisijinu nadzoru.

53. Ti elementi navode me na zaključak da u okviru članka 263. prvog stavka UFEU-a Eulex Kosovo nije tijelo, ured ili agencija iz tog članka. Prije je riječ o zajedničkoj misiji dviju institucija. U tim okolnostima, prema mojem mišljenju, nije isključeno da se misiji u načelu prizna pravna osobnost na temelju funkcionalne ocjene [17]. Misija je osnovana normativnim aktom te može, primjerice, donositi odluke kojima se stvaraju pravni učinci prema trećim osobama. Međutim, struktura Zajedničke akcije 2008/124 pokazuje namjeru da se misija podvrgne organskoj ovisnosti o dvjema navedenim institucijama [18]. Sličnu situaciju u slučaju između Komisije i Centra za nuklearna istraživanja već je analizirao nezavisni odvjetnik K. Roemer u svojem mišljenju u predmetu Ufficio imposte consumo/Komisija [19]. Tako je u tom slučaju riječ prije o strukturi privremene međuinstitucionalne suradnje nego o tijelu s vlastitim pravnim postojanjem.

14 — T-411/06, EU:T:2008:419

15 — Presuda Sogelma/EAR (EU:T:2008:419, t. 34. i 50.)

16 — Valja, međutim, istaknuti da se ovaj slučaj razlikuje od presude Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23. do 24.).

17 — U vezi s funkcionalnim pristupom vidjeti Odluku Vijeća 2010/427/EU od 26. srpnja 2010. o uspostavi organizacije i funkcioniranju Europske službe za vanjsko djelovanje (SL L 201, 3. 8. 2010., str. 30.), koja u članku 1. određuje da je Europska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) „tijelo Europske unije koje funkcionira samostalno, odvojeno je od glavnog tajnika Vijeća [Europske unije] i Komisije [Europske unije] i *ima pravnu sposobnost potrebnu za obavljanje svojih zadaća i ostvarivanje svojih ciljeva*“ (moje isticanje). Vidjeti također Gatti, M., „Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts“, *European Law Review*, 2014., str. 664.

18 — Nasuprot Europskoj službi za vanjsko djelovanje EEAS, koja je na temelju članka 1. stavka 2. Odluke 2010/427 funkcionalno samostalno tijelo i koja ima pasivnu legitimaciju, Eulex Kosovo nema ista obilježja. Elementi koje je Eulex Kosovo iznio u svojem odgovoru na žalbu mogu se ovako sažeti. Prvo, Eulex Kosovo ima prije status operacije za upravljanje za koju je odgovorno Vijeće, koje ju je uspostavilo i koje obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje. Drugo, namjera zakonodavca da misije smatra samo „operacijama“, a ne tijelima naglašena je činjenicom da države upućuju osoblje „naredbom“ na misije, ali „[d]ržava ili institucija [Unije] koja je uputila člana osoblja [u Eulex Kosovo] odgovorna je za svaki zahtjev povezan s upućivanjem koji dolazi od člana osoblja ili je povezan s članom osoblja. Predmetna država ili institucija [Unije] odgovorna je za pokretanje svakog postupka protiv upućene osobe“ (vidjeti članak 10. stavak 2. Zajedničke akcije 2008/124). Treće, treće zemlje sudjeluju u aktivnostima Eulexa Kosovo. Četvrto, voditelj misije Eulex Kosovo sklopio je ugovor s Komisijom prema kojem „se Komisija služi uslugama Xaviera Bouta de Marnhaca kao posebnog savjetnika“, koji stoga nije bio zaposlen na temelju natječaja prema postupku tijela Europske unije, nego kao neovisni savjetnik na određeno vrijeme.

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

54. U takvim okolnostima mišljenja sam da se Eulex Kosovo ne može smatrati subjektom protiv kojeg se može podnijeti tužba na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a. Stoga je Opći sud pravilno utvrdio da Eulex Kosovo nije tijelo, ured ili agencija Unije u smislu navedene odredbe.

55. Slijedom toga, predlažem odbiti prvi prigovor kao neosnovan.

C – Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom izjednačavanju misije Eulex Kosovo s delegacijama Unije

1. Argumenti stranaka

56. Drugim žalbenim razlogom Elitaliana ističe da je Opći sud pogrešno zaključio da se Eulex Kosovo mora smatrati delegacijom Komisije u skladu sa sudskom praksom Općeg suda koja se odnosi na delegaciju Unije u Crnoj Gori i da je slijedom toga Komisija institucija na kojoj je da brani predmetni akt pred sudovima Unije na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a (pobijano rješenje, t. 27. do 35.).

57. Eulex Kosovo zahtijeva da se ovaj žalbeni razlog odbije.

2. Ocjena

a) Razlika između delegacija i misija

58. U vezi s razlikom između delegacije i misije, prije svega valja primijetiti dva aspekta prisutnosti Unije izvan njezina područja.

59. Prvi se aspekt tiče prisutnosti i vanjske akcije na temelju Ugovora o EZ-u. U taj su okvir uključene *delegacije* u trećim zemljama i kod međunarodnih organizacija. Sudska praksa, pretežito Općeg suda, prilično je jasna i prema mojem mišljenju ispravna. Nadležnost Suda temelji se na uobičajenim odredbama Ugovora kao što su one koje se odnose na tužbe za poništenje i naknadu štete. Iz sudske prakse Općeg suda koja prethodi stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona i osnivanju EEAS-a [20] proizlazi da je u takvoj situaciji Komisija stranka koja se mora tužiti. Delegacije su dio Komisije i svaka tužba mora biti podnesena protiv Komisije [21]. Tako je Opći sud presudio da je tužba usmjerena samo protiv delegacije nedopuštena [22].

60. Drugi aspekt tiče se vanjske akcije u okviru ZVSP-a. Riječ je, naime, o akcijama kojima se osnivaju *misije* ZVSP-a u trećim zemljama. Sudska praksa, također Općeg suda, nije bogata. Podneseno je samo nekoliko tužbi koje su potom povučene i stoga brisane [23]. Među rijetkim predmetima povodom kojih je donesena odluka Općeg suda valja navesti predmet H/Vijeće i dr. U pobijanom rješenju Opći sud također se poziva na rješenje predsjednika Općeg suda koje se odnosi na privremene mjere [24]. U vezi s

20 — Vidjeti bilješku na dnu 17. stranice.

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

22 — Rješenje Tecnoprocess/Komisija i Delegacija Unije u Maroku (T-264/09, EU:T:2011:319)

23 — Vidjeti, primjerice, rješenja Fucci/MINUK (T-51/05, EU:T:2005:175) i Unity OSG FZE/Vijeće i EUPOL Afghanistan (T-511/08, EU:T:2010:138).

24 — Vidjeti rješenje H/Vijeće i dr. (T-271/10 R, EU:T:2010:315) i pobijano rješenje (t. 26.).

glavnim postupkom H/Vijeće i dr. Opći sud odbacio je tužbu kao nedopuštenu, međutim u tijeku je žalbeni postupak [25]. Taj se predmet odnosio na Policijsku misiju Europske unije u Bosni i Hercegovini [26]. S obzirom na malo odluka Općeg suda u vezi s misijama ZVSP-a, mora se zaključiti da je sudska praksa na tom području daleko od ustaljene.

61. Prema mojem mišljenju, sudska praksa Općeg suda koja se odnosi na delegacije Unije nije primjenjiva na misije koje je Unija osnovala, čak i ako te dvije vrste struktura imaju određena slična obilježja kao što je nepostojanje vlastite pravne osobnosti. Stoga, u izostanku izričitih odredbi, valja provjeriti stvarnu narav veze između misija i institucija.

62. Valja istaknuti da se razlozi Općeg suda u pobijanom rješenju ne temelje na savršenoj analogiji između položaja delegacije i misije. Doduše, Opći sud spominje rješenje koje se odnosi na delegaciju Europske unije u Crnoj Gori [27], ali pri tome podsjeća da se „akti koji su doneseni na temelju prenesenih ovlasti obično pripisuju instituciji koja je prenijela ovlasti, a na kojoj je da pred sudom obrani predmetni akt“ (pobijano rješenje, t. 33.). Nakon što je formulirao taj zaključak, u točki 34. pobijanog rješenja je naveo:

„U ovim okolnostima, valja zaključiti da se akti koje je donio voditelj Eulexa Kosovo u okviru sklapanja predmetnog ugovora mogu pripisati Komisiji, koja ima svojstvo tuženika, na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a. Ti akti stoga mogu biti predmet sudskog nadzora u skladu sa zahtjevima općeg načela, na koje se žalitelj poziva, a prema kojem svaki akt institucije, tijela, ureda ili agencije Unije čija je svrha proizvesti pravne učinke prema trećim osobama mora biti takav da može podlijegati sudskom nadzoru“.

63. Nasuprot onomu što ističe Elitaliana, Opći sud tako nije izjednačio misije ZVSP-a s delegacijama Komisije.

b) Veza između misija i institucija

64. U vezi s prvim žalbenim razlogom zaključio sam da Eulex Kosovo nema obilježja koja su potrebna da bi se smatralo da ima vlastitu sposobnost za obranu pred Sudom u okviru članka 263. prvog stavka UFEU-a. Također sam istaknuo da misija Eulex Kosovo nije dio Komisije kao delegacija. Stoga valja ispitati vezu te misije s institucijama.

65. Iz Zajedničke akcije 2008/124 proizlazi da je Eulex Kosovo uspostavljen kao zaseban subjekt Vijeća i Komisije. Iz elemenata Zajedničke akcije 2008/124 i ugovora sklopljenog između voditelja misije i Komisije osobito proizlazi da su veze s Komisijom u pogledu uprave i financijskih aspekata osobito uske. Opći sud ocijenio je da ti elementi, promatrani zajedno, predstavljaju prenošenje ovlasti koje Komisija uobičajeno obavlja na Eulex Kosovo i njegova voditelja misije. Iz toga zaključuje da se akti koje je donio Eulex Kosovo, kao i njegov voditelj, naposljetku mogu pripisati Komisiji (pobijano rješenje, t. 34.) Razlozi Općeg suda izneseni su kako slijedi:

„30 Valja zaključiti da se mjere donesene u okviru postupka sklapanja predmetnog ugovora o javnoj nabavi tiču proračuna Eulexa Kosovo.

31 Prema članku 16. stavku 2. Zajedničke akcije 2008/124, svim se rashodima upravlja u skladu s pravilima i postupcima Zajednice koji se primjenjuju na opći proračun Unije. Na temelju članka 8. stavka 5. te zajedničke akcije, voditelj misije odgovoran je za provedbu proračuna

25 — Vidjeti rješenje H/Vijeće i dr. (EU:T:2014:702) i predmet H/Vijeće i dr. (C-455/14 P), u tijeku pred Sudom.

26 — Vidjeti Zajedničku akciju Vijeća 2002/210/ZVSP od 11. ožujka 2002. o Policijskoj misiji Europske unije (SL L 70, str. 1.) i Odluku Vijeća 2009/906/ZVSP od 8. prosinca 2009. o Policijskoj misiji Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini (SL L 322, str. 22.).

27 — Rješenje Elti/Delegacija Unije u Crnoj Gori (T-395/11, EU:T:2012:274).

misije Eulex Kosovo te u tu svrhu s Komisijom potpisuje ugovor. Kao što to proizlazi iz spisa, voditelj Eulexa Kosovo potpisao je takav ugovor s Komisijom. Ona je stoga na voditelja Eulexa Kosovo prenijela određene zadaće izvršavanja proračuna Eulexa Kosovo, kao što je predviđeno člankom 54. stavkom 2. točkom (d) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.), kako je izmijenjena.

32 To prenošenje osobito se odražava u članku 16. stavcima 3. i 4. Zajedničke akcije 2008/124 o financijskim aranžmanima. Naime, prema stavku 3., voditelj misije može samo uz Komisijino odobrenje sklopiti tehničke aranžmane u pogledu nabave opreme, usluga i prostora za Eulex Kosovo. Stavak 4. određuje da voditelj misije podnosi iscrpno izvješće Komisiji, koja ga nadzire, o djelatnostima poduzetima u okviru njegova ugovora.“

66. Ti razlozi, s kojima se slažem, nisu zahvaćeni pogreškom koja se tiče prava. Opći sud pravilno je zaključio da, u izostanku pravne sposobnosti, valja istražiti poveznicu s predmetnim funkcijama, a u ovom slučaju s proračunskim pitanjima, jer je riječ o mjerama donesenima u okviru provedbe postupka javne nabave. Suprotno od onoga što smatra Elitaliana, razlozi Općeg suda ne temelje se na izjednačavanju misije Eulex Kosovo s delegacijama Unije, nego na funkcionalnom pristupu u vezi s predmetnim zadaćama.

67. U tim okolnostima valja u cijelosti odbiti drugi žalbeni razlog.

D – *Treći žalbeni razlog, koji se temelji na navodnom nepostojanju ispričive zablude*

1. Argumenti stranaka

68. Svojim trećim žalbenim razlogom Elitaliana ističe da je Opći sud pogrešno zaključio da pri utvrđivanju tuženika ne postoji ispričiva zabluda jer je zaključio da „postojanje ispričive zablude može za posljedicu imati samo to da se tužba ne može odbaciti zbog nepravodobnosti“ (pobijano rješenje, t. 41. i 43.) Elitaliana smatra da se sudska praksa o ispričivoj zabludi može također primijeniti na utvrđivanje tuženika i zahtijeva da Sud prema potrebi utvrdi ispravnog tuženika.

69. Eulex Kosovo zahtijeva da se ovaj žalbeni razlog odbije.

2. Ocjena

70. Na početku primjećujem da je Opći sud zaključio da u ovom slučaju Elitaliana nije pogriješila navevši u tužbi Općem sudu Eulex Kosovo (pobijano rješenje, t. 39.). Međutim, u pobijanom rješenju Opći je sud priznao da „bi [Elitaliani] bilo nesporno teško utvrditi stranku kojoj se predmetne mjere mogu pripisati i koja je imala svojstvo tuženika“ (t. 41.).

71. Taj zaključak, koji mi se čini u cijelosti opravdanim, temelji se na pretpostavci koju je zastupao Opći sud, a prema kojoj je tužba morala biti podnesena protiv Komisije.

72. Slažem se s analizom Općeg suda prema kojoj se zahtjevi Elitaliane ne mogu potkrijepiti sudskom praksom o ispričivoj zabludi. Naime, ta sudska praksa odnosi se na postupovne rokove [28] i na nju se ne može pozvati u situaciji u kojoj tužitelj napravi pogrešku u vezi s utvrđivanjem tuženika.

28 — Vidjeti pobijano rješenje (t. 40.).

73. Čak i ako bi se prihvatila takva zabluda, tuženiku protiv kojeg je tužba podnesena ne bi se stoga mogla priznati pravna sposobnost da na nju odgovori. Tako se u tom smislu ne može pozvati na ispričivu zabludu. Ispričiva zabluda mogla bi se primijeniti samo u drugom postupku pokrenutom protiv druge stranke i biti istaknuta kao opravdanje za moguću nepravodobnost tužbe za poništenje i/ili naknadu štete.

74. Naposljetku, podsjećam da Opći sud nije zauzeo stajalište o svojoj navodnoj nenadležnosti[29] te da Elitaliana u svojoj žalbi nije u tom pogledu osporila pobijano rješenje. To se pitanje može istaknuti u drugoj tužbi i, jednom kada Opći sud odluči u tom pogledu, Sud će moći u žalbenom stadiju odlučiti o osnovanosti odluke koju je donio Opći sud. Međutim, budući da u ovom slučaju Opći sud nije odlučio o tom pitanju, nije ni na Sudu da o tome odluči.

75. Opći sud stoga nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je u pobijanom rješenju odbio Elitalianin tužbeni razlog koji se temelji na ispričivoj zabludi.

76. Budući da nijedan od žalbenih razloga nije osnovan, žalbu valja odbiti u cijelosti.

V – **Zaključak**

77. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da odbije žalbu i naloži Elitaliani SpA snošenje troškova.

29 — Vidjeti točku 45. pobijanog rješenja, navedenu u točki 29. ovog mišljenja. Osim toga, čini mi se da se u točki 45. pobijanog rješenja potkrala pogreška u pisanju. Umjesto „akti doneseni na temelju odredaba Ugovora o FEU-u u vezi sa ZVSP-om“ vjerojatno treba stajati „akti doneseni na temelju odredaba Ugovora o EU-u u vezi sa ZVSP-om“. Isto vrijedi i za točku 18. pobijanog rješenja.