Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NIILO JÄÄSKINEN
prezentate la 4 decembrie 2014[1]

Cauza C-439/13 P

Elitaliana SpA
împotriva

Eulex Kosovo

„Recurs — Acțiunea comună 2008/124/PESC — Cerere de ofertă privind susținerea cu ajutorul elicopterelor a misiunii Eulex în Kosovo — Decizie de atribuire a contractului de achiziții publice unui alt ofertant decât reclamanta — Acțiune în anulare și cerere de despăgubire pentru prejudiciul suferit — Noțiunea «organe, oficii sau agenții ale Uniunii» în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE — Identificarea corectă a părții care are calitatea de pârât pentru deciziile adoptate de șeful misiunii — Inadmisibilitatea acțiunii în fața Tribunalului Uniunii Europene — Eroare scuzabilă — Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Principiul protecției jurisdicționale efective”

I – **Introducere**

1. La 4 februarie 2008, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Acțiunea comună 2008/124/PESC privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, Eulex Kosovo[2].

2. În cadrul acestei misiuni, a fost publicat un anunț de participare restrâns privind un proiect denumit „Susținerea cu ajutorul elicopterelor a misiunii Eulex în Kosovo”, având ca obiect încheierea unui contract de achiziții publice de servicii. Elitaliana SpA (denumită în continuare „Elitaliana”) a participat la respectiva procedură de cerere de ofertă. Oferta sa a fost clasată pe locul doi. Șeful misiunii Eulex Kosovo a atribuit contractul în cauză ofertantului a cărui ofertă a fost clasată pe primul loc.

3. Elitaliana a introdus o acțiune împotriva Eulex Kosovo în fața Tribunalului Uniunii Europene.

4. În procedura în fața Tribunalului, Eulex Kosovo a ridicat o excepție de inadmisibilitate întemeiată, în primul rând, pe lipsa calității de pârât a șefului misiunii Eulex Kosovo și, în al doilea rând, pe necompetența Tribunalului în ceea ce privește actele referitoare la politica externă și de securitate comună (PESC).

5. Prin Ordonanța Tribunalului Elitaliana/Eulex Kosovo[3] (denumită în continuare „ordonanța atacată”), acesta a respins acțiunea ca inadmisibilă.

1 — Limba originală: franceza.
2 — JO L 42, p. 92.
3 — T-213/12, EU:T:2013:292.

6. Prin prezentul recurs, Elitaliana solicită anularea ordonanței atacate.

7. În cadrul prezentului recurs, se solicită Curții să analizeze aspectul dacă misiunea Eulex Kosovo răspunde din punct de vedere juridic pentru deciziile adoptate de șeful său și în special dacă împotriva Eulex Kosovo poate fi introdusă o acțiune în anulare în temeiul articolului 263 TFUE, problemă care pare a fi inedită. Curtea trebuie de asemenea să își exprime poziția cu privire la susținerile Elitaliana referitoare la încălcarea dreptului fundamental la o cale de atac efectivă și la existența unei erori scuzabile din partea conducerii sale în ceea ce privește identificarea pârâtei în cadrul procedurii în fața Tribunalului.

II – **Cadrul juridic**

8. În temeiul articolului 1 alineatul (1) din Acțiunea comună 2008/124, Eulex Kosovo a fost instituită de Uniunea Europeană drept misiune de sprijinire a supremației legii în Kosovo.

9. Din articolul 2 primul paragraf din Acțiunea comună 2008/124 reiese că Eulex Kosovo sprijină instituțiile din Kosovo, autoritățile judiciare și organismele de aplicare a legii în progresul lor către durabilitate și responsabilitate și pentru dezvoltarea și consolidarea în continuare a unui sistem judiciar multietnic independent și a unui sistem vamal și de poliție multietnic, asigurându-se că aceste instituții sunt libere de orice intervenții politice și aderă la standardele recunoscute la nivel internațional și la cele mai bune practici europene.

10. Articolul 6 din Acțiunea comună 2008/124 stabilește structura Eulex Kosovo. Astfel, alineatul (1) al acestui articol prevede că Eulex Kosovo este o misiune de politică europeană de securitate și apărare (PESA) unificată pe tot cuprinsul Kosovo. În temeiul alineatului (2) al articolului menționat, Eulex Kosovo își stabilește cartierul general și birouri regionale și locale în Kosovo, un element de susținere la Bruxelles (Belgia) și birouri de legătură, dacă este cazul. Potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, Eulex Kosovo este alcătuită din șeful misiunii și personal, precum și o componentă de poliție, o componentă de justiție și o componentă vamală.

11. În temeiul articolului 7 alineatele (1) și (2) din Acțiunea comună 2008/124, directorul Capacității civile de planificare și conducere este comandantul operațiunii civile pentru Eulex Kosovo, care, sub controlul politic și conducerea strategică a Comitetului politic și de securitate (COPS) și sub autoritatea generală a Înaltului Reprezentat al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (ÎR), exercită comanda și controlul asupra misiunii Eulex Kosovo la nivel strategic. Potrivit alineatului (3) al acestui articol, comandantul operațiunii civile asigură punerea în aplicare corespunzătoare și eficientă a deciziilor Consiliului și a deciziilor COPS, inclusiv prin emiterea de instrucțiuni la nivel strategic, după caz, adresate șefului misiunii, căruia îi acordă consultanță și asistență tehnică.

12. Articolul 11 din Acțiunea comună 2008/124 prezintă lanțul de comandă al Eulex Kosovo. Potrivit alineatului (2) al acestuia, COPS exercită controlul politic și conducerea strategică asupra misiunii Eulex Kosovo sub autoritatea Consiliului și a ÎR. În temeiul alineatelor (3) și (4) ale acestui articol, comandantul operațiunii civile, care este comandantul misiunii Eulex Kosovo la nivel strategic, raportează Consiliului prin intermediul ÎR. Alineatul (5) al acestei dispoziții prevede că șeful misiunii exercită comanda și controlul asupra Eulex Kosovo în teatrul de operațiuni și răspunde direct în fața comandantului operațiunii civile.

13. În sfârșit, din articolul 12 alineatul (1) din Acțiunea comună 2008/124 reiese că, sub autoritatea Consiliului, COPS exercită controlul politic și conducerea strategică a misiunii.

III – **„Măsurile în litigiu”, procedura în fața Tribunalului, ordonanța atacată și procedura în fața Curții**

A – *Măsurile în litigiu*

14. Adoptarea măsurilor în litigiu este descrisă după cum urmează în ordonanța atacată:

„2 La 18 octombrie 2011, un anunț de participare restrâns privind un proiect denumit «Susținerea prin elicopter a misiunii Eulex în Kosovo», având ca obiect încheierea unui contract de achiziții publice de servicii, a fost publicat în suplimentul *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* (JO 2011/S 200-324817), cu numărul de referință EuropeAid/131516/D/SER/XK. Anunțul respectiv cuprindea următoarea mențiune: «Autoritate contractantă: șeful Eulex Kosovo, Pristina, Kosovo».

3 Prin scrisoarea din 23 decembrie 2011, la care erau anexate, printre altele, instrucțiuni pentru ofertanți, șeful Eulex Kosovo a invitat reclamanta, Elitaliana […], o societate italiană care are ca domeniu de activitate furnizarea de servicii privind elicoptere unor organisme publice, să participe la procedura de cerere de ofertă restrânsă.

4 Reclamanta a prezentat o ofertă în cadrul procedurii sus-menționate.

5 Prin scrisoarea din 29 martie 2012, directorul administrației și al serviciilor de susținere al Eulex Kosovo a informat reclamanta cu privire la faptul că oferta sa fusese clasată pe locul doi.

6 Prin scrisoarea din 2 aprilie 2012, reclamanta a solicitat Eulex Kosovo să aibă acces la anumite documente prezentate de ofertantul a cărui ofertă a fost clasată pe primul loc. Prin scrisoarea din 17 aprilie 2012, șeful Eulex Kosovo a refuzat să acorde accesul la documentele menționate.

7 La 24 aprilie 2012, șeful Eulex Kosovo a atribuit contractul în cauză ofertantului a cărui ofertă fusese clasată pe primul loc”.

B – *Procedura în fața Tribunalului*

15. Procedura în fața Tribunalului, în măsură în care este relevantă pentru prezentul recurs, poate fi rezumată după cum urmează.

16. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 23 mai 2012, Elitaliana a introdus o acțiune împotriva Eulex Kosovo în scopul:

— anulării măsurilor luate de Eulex Kosovo în cadrul atribuirii unui alt ofertant a contractului de achiziții publice denumit „EuropeAid/131516/D/SER/XK – Susținerea cu ajutorul elicopterelor a misiunii Eulex în Kosovo (PROC/272/11)”, care i-a fost comunicată de Eulex Kosovo prin scrisoarea din 29 martie 2012, precum și a oricăror alte acte conexe, în special a notei din 17 aprilie 2012, prin care Eulex Kosovo a refuzat să îi acorde accesul la documentele solicitate;

— obligării Eulex Kosovo la repararea prejudiciului suferit ca urmare a neatribuirii contractului menționat reclamantei și

— obligării Eulex Kosovo la plata cheltuielilor de judecată.

17. Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la 14 septembrie 2012, Eulex Kosovo a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Eulex Kosovo a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă și obligarea Elitaliana la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

18. La 28 noiembrie 2012, Elitaliana a depus observații cu privire la excepția de inadmisibilitate, solicitând respingerea excepției de inadmisibilitate și, în orice caz, notificarea acțiunii către instituția considerată ca fiind pârâtă.

C – *Ordonanța atacată*

19. Prin ordonanța atacată, Tribunalul a declarat acțiunea ca inadmisibilă întemeindu-se pe primul motiv de inadmisibilitate ridicat de pârâtă.

20. În primul rând, Tribunalul a analizat excepția ridicată de Eulex Kosovo care a invocat „că nu poate avea calitatea de pârâtă în speță întrucât nu beneficiază de statutul de organism independent” (ordonanța atacată, punctele 18-37).

21. Tribunalul și-a început analiza prin abordarea aspectului dacă Eulex Kosovo avea calitatea de pârâtă, mai exact dacă Eulex Kosovo era un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE (ordonanța atacată, punctele 19-21).

22. După ce a analizat modul de redactare a articolului 1 alineatul (1), a articolului 6, a articolului 7 alineatele (1) și (2) și a articolului 11 din Acțiunea comună 2008/124, Tribunalul a concluzionat după cum urmează (ordonanța atacată, punctul 26): „Având în vedere dispozițiile sus-menționate, Eulex Kosovo nu dispune de personalitate juridică și nu este prevăzut că poate fi parte într-o procedură în fața instanțelor Uniunii”.

23. Tribunalul, constatând ulterior că Elitaliana solicita anularea măsurilor adoptate de Eulex Kosovo în cadrul procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice, a analizat imputabilitatea deciziei în cauză și a concluzionat după cum urmează (ordonanța atacată, punctul 34): „În aceste împrejurări, este necesar să se considere că actele adoptate de șeful Eulex Kosovo în cadrul procedurii de atribuire a contractului în cauză sunt imputabile Comisiei, care dispune de calitatea de pârâtă, în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE. Prin urmare, actele respective pot face obiectul unui control jurisdicțional conform cerințelor principiului general, invocat de reclamantă, potrivit căruia orice act emis de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii și menit să producă efecte juridice față de terți trebuie să poată fi supus unui control jurisdicțional”. Tribunalul a adăugat (ordonanța atacată, punctul 35) că „[î]n consecință, Eulex Kosovo nu are calitatea de pârâtă”.

24. În al doilea rând, Elitaliana a susținut cu titlu subsidiar că, în cazul în care Eulex Kosovo nu ar avea calitatea de pârâtă, mai întâi, Tribunalul ar putea identifica partea în privința căreia cauza ar putea fi, în consecință, continuată (ordonanța atacată, punctul 38).

25. Or, Tribunalul a constatat că, în speță, desemnarea Eulex Kosovo în cererea introductivă nu constituie o eroare din partea Elitaliana. În schimb, reiese cu claritate din conținutul cererii introductive că Elitaliana avea intenția să formuleze o acțiune expres împotriva Eulex Kosovo, care, potrivit Elitaliana, constituie un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE, ceea ce Elitaliana a confirmat de altfel în observațiile formulate cu privire la excepția de inadmisibilitate (ordonanța atacată, punctul 39).

26. În continuare, Elitaliana a solicitat Tribunalului să îi recunoască beneficiul erorii scuzabile și invocă în această privință jurisprudența care ar recunoaște existența unei astfel de erori în cazul în care instituția în cauză a adoptat un comportament de natură să provoace, prin el însuși sau într-o măsură determinantă, o confuzie admisibilă în percepția unui justițiabil de bună-credință și care dă dovadă de întreaga diligență cerută unui operator normal informat (ordonanța atacată, punctul 40).

27. În această privință, Tribunalul a constatat că existența unei erori scuzabile, potrivit jurisprudenței invocate de Elitaliana, poate să aibă drept consecință doar ca acțiunea să nu trebuiască să fie respinsă ca tardivă. Or, în speță, s-a constatat că Elitaliana a respectat termenul de introducere a acțiunii (ordonanța atacată, punctul 42).

28. Tribunalul a remarcat de asemenea că Elitaliana nu și-a îndreptat în niciun moment acțiunea și împotriva unei alte părți decât Eulex Kosovo, ci s-a limitat să solicite Tribunalului să identifice pârâtul împotriva căruia ar trebui formulată prezenta acțiune pentru a fi admisibilă (ordonanța atacată, punctul 42).

29. Tribunalul și-a încheiat analiza, la punctul 45 din ordonanța atacată, în termenii următori:

„Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, din cauza lipsei calității de pârâtă a Eulex Kosovo, acțiunea introdusă împotriva acesteia din urmă de reclamantă este inadmisibilă, atât în ceea ce privește cererea în anulare, cât și cererea de despăgubiri, care este strâns legată de concluziile privind anularea (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții [Bossi/Comisia, 346/87, EU:C:1989:59], punctul 31, și Ordonanța Elti/Delegația Uniunii Europene în Muntenegru, [T-395/11, EU:T:2012:274] […], punctul 74 și jurisprudența citată), fără a fi necesar să se statueze cu privire la pretinsa necompetență a Tribunalului în ceea ce privește actele adoptate în temeiul dispozițiilor din Tratatul [UE] referitoare la PESC.”

D – *Procedura în fața Curții*

30. Prin recursul formulat, Elitaliana solicită Curții să anuleze ordonanța atacată și să admită acțiunea în primă instanță sau, în cazul în care Curtea consideră că litigiul nu este în stare de judecată, să trimită cauza spre rejudecare Tribunalului.

31. Eulex Kosovo solicită respingerea recursului și obligarea Elitaliana la plata cheltuielilor de judecată.

IV – **Cu privire la motivele de recurs**

32. În susținerea recursului, Elitaliana a invocat trei motive, și anume:

„1) eroarea de interpretare privind nerecunoașterea [Eulex Kosovo] în calitate de organ, oficiu sau agenție în sensul articolului 263 TFUE; încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective înțeles ca deplina realizare a dreptului la apărare și ca un corolar al principiului mai general al egalității”[4];

„2) eroarea de interpretare privind pretinsa asimilare a [Eulex Kosovo] delegațiilor; încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective înțeles ca deplina realizare a dreptului la apărare și ca un corolar al principiului mai general al egalității”[5] și

4 — Punctele 19-32 din recurs.

5 — Punctele 33-39 din recurs.

„3) eroarea de interpretare privind pretinsa absență a unei erori scuzabile; încălcarea principiului protecției jurisdicționale efective înțeles ca deplina realizare a dreptului la apărare și ca un corolar al principiului mai general al egalității”[6].

33. Cele trei motive sunt precedate de o secțiune intitulată „Premisă”[7], care face trimitere la „principiul protecției jurisdicționale efective […] consacrat în prezent la articolele 6 și 13 [din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a drepturilor fundamentale semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuarea «CEDO»)]”, solicitându-se Curții recunoașterea acestuia „prin admiterea motivelor următoare”.

34. Trebuie să începem analiza cu această premisă.

A – *Cu privire la „premisă”*

1. Argumentele părților

35. Elitaliana abordează acest principiu după cum urmează:

„17 Principiul protecției jurisdicționale efective constituie acum un principiu director al sistemului juridic comunitar, consacrat în prezent la articolele 6 și 13 din CEDO, care garantează oricărei persoane dreptul la judecarea cauzei sale de către o instanță care va hotărî asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale, înțelegându-se că accesul la justiție, pentru a fi eficace, trebuie să garanteze oricărei persoane oportunitatea clară și efectivă de a contesta actul care a încălcat sfera sa juridică. Eventualele limitări sunt compatibile cu normele în cauză numai în cazul în care nu încalcă posibilitățile de acces ale unei persoane astfel încât să compromită esența dreptului.

18 Ordonanța atacată, care, pe de o parte, a reținut pretinsa lipsă de personalitate juridică a Eulex (care, în plus, este departe de a fi evidentă și, în special, nu poate fi identificată de un terț diligent, deoarece nu a fost niciodată indicată) și care, pe de altă parte, a respins eroarea scuzabilă (în pofida faptului că Tribunalul identificase condițiile acesteia), a pus în concret Elitaliana în imposibilitatea de a aplica instrumentul jurisdicțional utilizat, fiindu-i negat propriul drept la apărare, care sperăm să fie recunoscut de Curte prin admiterea motivelor de mai jos.”

36. Eulex Kosovo susține că acest argument este prezentat cu titlu subsidiar de Elitaliana, în ipoteza în care Curtea s-ar considera competentă, ipoteză pe care Eulex Kosovo o respinge. În orice caz, pârâta consideră că Tribunalul nu a încălcat articolele 6 și 13 din CEDO.

2. Apreciere

37. Elitaliana susține că, prin constatarea că Eulex Kosovo nu ar avea personalitate juridică și prin respingerea erorii scuzabile în ceea ce privește identitatea pârâtei, Tribunalul a încălcat articolele 6 și 13 din CEDO.

6 — Punctele 40-47 din recurs.

7 — Punctele 16-18 din recurs.

38. Trebuie precizat mai întâi că principiile prevăzute la articolele 6 și 13 din CEDO corespund cu cele enunțate în prezent la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care, în principiu, ar fi aplicabil în speță. Cu toate acestea, încălcarea articolului 47 din cartă nu poate fi invocată în speță decât dacă acțiunile introduse împotriva instituțiilor a căror competență este plauzibilă sunt declarate inadmisibile pentru alte motive decât motivele procedurale și dacă, într-un astfel de caz, solicitantul nu ar avea acces la o cale de atac jurisdicțională eficientă [8].

39. Acțiunea introdusă în fața Tribunalului a fost îndreptată împotriva unei părți care, în opinia acestuia, nu are calitatea de pârâtă. Reiese din recurs că Elitaliana consideră că această constatare echivalează cu o încălcare a drepturilor sale fundamentale garantate în speță de articolul 47 din cartă.

40. Remarcăm că această constatare, potrivit căreia Eulex Kosovo nu are calitatea de pârât, fie pentru că nu are capacitate procesuală, fie pentru alte motive, nu permite să se stabilească lipsa protecției jurisdicționale.

41. Într-adevăr, problema privind articolul 47 din cartă este în mod clar prematură. În cazul în care acțiunea a fost introdusă împotriva unei părți care nu are calitatea de pârâtă, nu ar putea exista, prin urmare, o încălcare a articolului menționat. Situația în care se află Elitaliana nu poate fi analizată în raport cu această dispoziție decât în cazul în care o acțiune împotriva părții care are calitatea de pârâtă este introdusă în fața instanței competente care constată absența căilor de atac.

42. Prin urmare, argumentul prezentat de Elitaliana cu privire la acest aspect este inoperant. În ceea ce privește afirmația potrivit căreia ar fi extrem de dificil pentru Elitaliana să identifice pârâtul împotriva căruia să introducă o acțiune în fața Tribunalului, vom reveni asupra acesteia în cadrul celui de al treilea motiv invocat.

B – *Cu privire la primul motiv, întemeiat pe nerecunoașterea Eulex Kosovo în calitate de organ, oficiu sau agenție a Uniunii în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE*

1. Argumentele părților

43. Prin intermediul primului său motiv, Elitaliana susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept constatând că „Eulex Kosovo nu dispune de personalitate juridică și [că] nu este prevăzut că poate fi parte într-o procedură în fața instanțelor Uniunii” (ordonanța atacată, punctul 26). Elitaliana susține că Eulex Kosovo prezintă toate caracteristicile necesare pentru a fi considerată drept organ, oficiu sau agenție a Uniunii în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE.

44. Eulex Kosovo solicită respingerea acestui motiv.

8 — Remarcăm că în Ordonanța H/Consiliul și alții (T-271/10, EU:T:2014:702), Tribunalul a considerat că în speță exista o cale de atac în fața autorităților naționale.

2. Apreciere

45. Trebuie remarcat că, potrivit jurisprudenței Curții, mecanismul de control jurisdicțional prevăzut la articolul 263 TFUE se aplică organelor, oficiilor și agențiilor instituite de legiuitorul Uniunii cărora le-au fost atribuite competențe pentru a adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în privința unor persoane fizice sau juridice în domenii specifice precum Agenția Europeană de Siguranță a Aviației (AESA), Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA), Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA), Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante (OCSP) și Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne (mărci, desene și modele industriale) (OAPI) [9].

46. Pentru a aprecia dacă un organ, un oficiu sau o agenție intră sub incidența definiției de la articolul 263 primul paragraf TFUE, trebuie să se examineze instrumentul prin care a fost înființată o astfel de entitate. Jurisprudența permite să se deducă în această privință cel puțin două criterii [10], pe care Eulex Kosovo nu pare să le îndeplinească.

47. În primul rând, Acțiunea comună 2008/124 nu prevede că Eulex Kosovo are personalitate juridică, această situație fiind frecvent întâlnită de exemplu în ceea ce privește actele de instituire ale agențiilor [11], și nici că are capacitate procesuală în fața instanțelor Uniunii [12].

48. În al doilea rând, actele de înființare a organelor, a oficiilor sau a agențiilor Uniunii conțin adesea o dispoziție care menționează articolul relevant din tratat și care definesc totodată domeniul de aplicare al căilor de atac [13]. Or, în Acțiunea comună 2008/124 o astfel de dispoziție lipsește.

49. În susținerea concluziilor sale, Elitaliana invocă Hotărârea Tribunalului în cauza Sogelma/AER [14]. În această hotărâre, Tribunalul a analizat competența sa de a statua cu privire la o acțiune introdusă în temeiul articolului 230 al patrulea paragraf CE (în prezent, articolul 263 TFUE) împotriva unui act al Agenției Europene pentru Reconstrucție (AER). Or, această hotărâre a fost pronunțată într-un context complet diferit, întrucât Tribunalul a constatat tocmai că AER era un organism comunitar cu personalitate juridică și că regulamentul de instituire a agenției prevedea în mod expres competența Curții [15].

50. Faptul că instrumentul constitutiv prevede în mod expres o cale de atac în fața Curții confirmă această legătură cu articolul 263 TFUE. Cu toate acestea, în opinia noastră, absența unei asemenea dispoziții nu permite, în sine, să se constate lipsa unei legături similare.

9 — A se vedea Hotărârile Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 81) și Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punctul 46).

10 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155, punctele 34-36).

11 — A se vedea de exemplu articolul 100 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice [ECHA], de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3, denumit în continuare „Regulamentul REACH”), care prevede că agenția respectivă este un organism al Comunității Europene și are personalitate juridică. Pe de altă parte, în bugetul Uniunii, organelor înființate de Uniune care au personalitate juridică li se aplică un tratament diferit; a se vedea în această privință COM(2012) 300 din 25 mai 2012, intitulată „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” (document disponibil în limba engleză).

12 — Este într-adevăr posibil, în dreptul privat și în dreptul public, ca o entitate fără personalitate juridică proprie să aibă totuși capacitate procesuală în fața instanțelor. Cu privire la capacitatea procesuală, a se vedea Hotărârea Überseering (C-208/00, EU:C:2002:632) și Concluziile noastre prezentate în cauza VALE Építési (C-378/10, EU:C:2011:841, punctul 37).

13 — A se vedea de exemplu articolul 94 alineatul (1) din Regulamentul REACH, care prevede că Tribunalul sau Curtea pot fi sesizate, în conformitate cu articolul 263 TFUE, cu o acțiune împotriva unei decizii luate de Camera de recurs a ECHA sau, în cazurile fără drept la o cale de atac în fața Camerei de recurs, a unei decizii a ECHA.

14 — T-411/06, EU:T:2008:419.

15 — Hotărârea Sogelma/AER (EU:T:2008:419, punctele 34 și 50).

51. Astfel, chiar în absența unei dispoziții exprese care conferă entității în cauză o personalitate juridică, considerăm că modul de redactare a articolului 263 al cincilea paragraf TFUE creează o prezumție foarte puternică în sensul că, în cazul în care instituțiile instituie o entitate care poate adopta decizii privind indivizii, trebuie să existe totuși o cale de atac. Într-o asemenea situație, prezumția unei căi de atac poate fi acceptată în condiții foarte stricte. O entitate cu o identitate distinctă, care are competențe juridice proprii și căreia îi este atribuit un anumit tip de sarcini ar putea fi prezumată că beneficiază de capacitate procesuală sau de capacitatea de a fi acționată în justiție în fața instanțelor europene chiar în lipsa unei dispoziții exprese [16].

52. Examinarea Acțiunii comune 2008/124/PESC demonstrează că este vorba despre o misiune comună a Consiliului și a Comisiei. Acțiunea comună menționată nu stabilește o personalitate juridică distinctă pentru Eulex Kosovo. Astfel, potrivit articolelor 11 și 12 din aceasta, Consiliul și COPS exercită controlul politic și stabilesc conducerea strategică. În plus, articolul 16 din aceasta prevede că aspectul financiar al misiunii este supus controlului Comisiei.

53. Aceste elemente ne determină să concluzionăm că, în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE, Eulex Kosovo nu reprezintă un organ, un oficiu sau o agenție vizate de articolul respectiv. Mai degrabă este vorba despre o misiune desfășurată în comun de două instituții. Acestea fiind spuse, nu este exclus, în opinia noastră, să se recunoască, în principiu, personalitatea juridică a misiunii în temeiul unei aprecieri funcționale [17]. Misiunea a fost creată printr-un act normativ și are competența, de exemplu, de a adopta decizii care produc efecte juridice față de terți. Cu toate acestea, economia Acțiunii comune 2008/124 indică voința ca misiunea să fie dependentă din punct de vedere organic de cele două instituții menționate [18]. O situație similară, în speță între Comisie și Centrul de cercetări nucleare, a fost deja analizată de avocatul general Roemer în Concluziile prezentate în cauza Ufficio imposte consumo/Comisia [19]. Astfel, în speță este vorba mai degrabă despre o structură de cooperare interinstituțională temporară decât despre un organism cu personalitate juridică proprie.

54. În aceste împrejurări, apreciem că Eulex Kosovo nu poate fi considerată o entitate împotriva căreia poate fi introdusă o acțiune în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE. Prin urmare, Tribunalul a putut constata în mod corect că Eulex Kosovo nu reprezintă un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii în sensul dispoziției respective.

55. În consecință, propunem respingerea primului motiv ca neîntemeiat.

16 — Trebuie totuși subliniat că prezenta cauză se distinge de Hotărârea Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctele 23 și 24).

17 — Cu privire la aprecierea funcțională, a se vedea Decizia 2010/427/UE a Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (JO L 201, p. 30), care prevede la articolul 1 că Serviciul European de Acțiune Externă [SEAE] „este un organism autonom din punct de vedere funcțional al Uniunii Europene, separat față de Secretariatul General al Consiliului [Uniunii Europene] și de [Comisia] [Europeană], *cu capacitatea juridică necesară pentru a-și îndeplini atribuțiile și pentru a-și realiza obiectivele*” (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea Gatti, M., „Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts”, în European Law Review, 2014, p. 664.

18 — Spre deosebire de Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), care, în temeiul articolului 1 alineatul (2) din Decizia 2010/427, este un organism autonom din punct de vedere funcțional și care dispune de o legitimitate pasivă, Eulex Kosovo nu prezintă aceleași caracteristici. Elementele prezentate de Eulex Kosovo în memoriul său în răspuns se pot rezuma după cum se arată în continuare. În primul rând, Eulex Kosovo are mai degrabă un statut de operațiune de gestionare a unei crize sub răspunderea Consiliului, care a instituit această operațiune și care exercită un control politic și o conducere strategică. În al doilea rând, voința legiuitorului de a considera misiunile simple „operațiuni”, iar nu drept organe, este subliniată de faptul că statele membre detașează personal „sub comandă” la sediul misiunii, însă „[s]tatul sau instituția Uniunii care a detașat un membru al personalului său [la sediul Eulex Kosovo] are obligația de a soluționa orice plângere legată de respectiva detașare, din partea respectivului membru al personalului sau referitoare la acesta. Statul sau instituția Uniunii în cauză răspund de introducerea oricărei acțiuni împotriva persoanei detașate” [a se vedea articolul 10 alineatul (2) din Acțiunea comună 2008/124]. În al treilea rând, țările terțe participă la activitățile Eulex Kosovo. În al patrulea rând, șeful misiunii Eulex Kosovo a încheiat un contract cu Comisia conform căruia „Comisia se bazează pe serviciile prestate de domnul Xavier Bout de Marnhac în calitate de consilier special”, care nu a fost recrutat, prin urmare, pe baza unui concurs conform procedurii desfășurate de organele instituțiilor europene, ci în calitate de consilier independent pentru o perioadă determinată.

19 — 2/68-IMM, EU:C:1968:45, p. 647.

C – Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe asimilarea eronată a misiunii Eulex Kosovo delegațiilor Uniunii

1. Argumentele părților

56. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Elitaliana susține că Tribunalul a considerat în mod eronat că Eulex Kosovo ar trebui să fie considerată o delegație a Comisiei, conform jurisprudenței Tribunalului privind Delegația Uniunii în Muntenegru, și că, prin urmare, Comisia era instituția căreia îi revenea obligația de a apăra actul în cauză în fața instanțelor Uniunii, în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE (ordonanța atacată, punctele 27-35).

57. Eulex Kosovo solicită respingerea acestui motiv.

2. Apreciere

a) Deosebirea dintre delegații și misiuni

58. În ceea ce privește distincția dintre delegații și misiuni, trebuie remarcate mai întâi două aspecte ale prezenței Uniunii în afara teritoriului Uniunii.

59. Primul aspect privește prezența și acțiunea externă în temeiul Tratatului CE. În acest cadru sunt incluse *delegațiile* în țările terțe și la sediile organizațiilor internaționale. Jurisprudența elaborată în cea mai mare parte de Tribunal este suficient de clară și, în opinia noastră, corectă. Competența Curții se bazează pe dispozițiile obișnuite ale tratatului, cum ar fi cele privind acțiunile în anulare și în despăgubire. Din jurisprudența Tribunalului anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona și creării SEAE [20] rezultă că, într-o astfel de situație, calitatea de pârât o are chiar Comisia. Delegațiile sunt asociate Comisiei și orice acțiune trebuie introdusă împotriva Comisiei [21]. Astfel, o acțiune îndreptată împotriva unei delegații a fost considerată inadmisibilă de către Tribunal [22].

60. Al doilea aspect privește acțiunea externă în cadrul PESC. Este vorba în special despre acțiunile de înființare a *misiunilor* PESC în țările terțe. Jurisprudența, inclusiv cea a Tribunalului, nu este abundentă. Au fost introduse numai câteva acțiuni, care ulterior au fost retrase și, prin urmare, radiate [23]. Dintre puținele cauze care au condus la pronunțarea unei hotărâri de către Tribunal trebuie menționată cauza H/Consiliul și alții. În ordonanța atacată, Tribunalul face referire de asemenea la Ordonanța președintelui Tribunalului privind măsurile provizorii [24]. În ceea ce privește cauza principală, H/Consiliul și alții, Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă, deși un recurs este pendinte [25]. Această cauză privea Misiunea de poliție a Uniunii Europene în Bosnia și Herțegovina [26]. Având în vedere numărul limitat de hotărâri ale Tribunalului care privesc misiuni PESC, se impune să constatăm că jurisprudența în materie este departe de a fi constantă.

20 — A se vedea nota de subsol 17.

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

22 — Ordonanța Tecnoprocess/Comisia și Delegația Uniunii în Maroc (T-264/09, EU:T:2011:319).

23 — A se vedea cu titlu de exemplu Ordonanța Fucci/MINUK (T-51/05, EU:T:2005:175), precum și Ordonanța Unity OSG FZE/Consiliul și EUPOL Afghanistan (T-511/08, EU:T:2010:138).

24 — A se vedea Ordonanța H/Consiliul și alții (T-271/10 R, EU:T:2010:315), precum și ordonanța atacată, punctul 26.

25 — A se vedea Ordonanța H/Consiliul și alții (EU:T:2014:702) și cauza privind recursul H/Consiliul și alții (C-455/14 P), pendinte la Curte.

26 — A se vedea Acțiunea comună 2002/210/PESC a Consiliului din 11 martie 2002 privind Misiunea de Poliție a Uniunii Europene (JO L 70, p. 1) și Decizia 2009/906/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2009 privind Misiunea de Poliție a Uniunii Europene (MPUE) în Bosnia și Herțegovina (JO L 322, p. 22).

61. În opinia noastră, jurisprudența Tribunalului privind delegațiile Uniunii nu este aplicabilă misiunilor înființate de Uniune, chiar dacă aceste două tipuri de structuri prezintă, desigur, caracteristici similare precum lipsa personalității juridice proprii. Prin urmare, în lipsa unor dispoziții exprese, trebuie să se verifice natura reală a legăturii dintre misiuni și instituții.

62. Este necesar să se sublinieze că, în ordonanța atacată, raționamentul Tribunalului nu se bazează pe o analogie perfectă între situația unei delegații și cea a unei misiuni. Desigur, Tribunalul menționează o ordonanță privind Delegația Uniunii Europene în Muntenegru [27], însă procedând astfel acesta urmărește să amintească faptul că „actele adoptate în temeiul unor competențe delegate sunt imputate în mod normal instituției delegante, căreia îi revine apărarea în justiție a actului în cauză” (ordonanța atacată, punctul 33). După ce a formulat acest argument, Tribunalul a statuat, la punctul 34 din ordonanța atacată, după cum urmează:

„În aceste împrejurări, este necesar să se considere că actele adoptate de șeful Eulex Kosovo în cadrul procedurii de atribuire a contractului în cauză sunt imputabile Comisiei, care dispune de calitatea de pârâtă, în temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE. Prin urmare, actele respective pot face obiectul unui control jurisdicțional conform cerințelor principiului general, invocat de Elitaliana, potrivit căruia orice act emis de o instituție, de un organ, de un oficiu sau de o agenție a Uniunii și menit să producă efecte juridice față de terți trebuie să poată fi supus unui control jurisdicțional.”

63. Astfel, contrar celor susținute de Elitaliana, Tribunalul nu a asimilat misiunile PESC delegațiilor Comisiei.

b) Legătura dintre misiuni și instituții

64. În ceea ce privește primul motiv, am constatat că Eulex Kosovo nu prezintă caracteristicile necesare pentru a se considera că are capacitatea proprie de a se apăra în fața Curții în conformitate cu articolul 263 primul paragraf TFUE. De asemenea, am arătat că misiunea Eulex Kosovo nu este asociată Comisiei în calitate de delegație. Prin urmare, trebuie să examinăm legătura acestei misiuni cu instituțiile.

65. Din Acțiunea comună 2008/124 rezultă că Eulex Kosovo a fost înființată ca entitate separată a Consiliului și a Comisiei. În special, reiese din elementele Acțiunii comune 2008/124 și din contractul încheiat între șeful misiunii și Comisie că, în ceea ce privește administrarea și aspectele financiare, legăturile cu Comisia sunt deosebit de strânse. Tribunalul a considerat că elementele în ansamblu constituie o delegare a competențelor exercitate în mod obișnuit de Comisie către Eulex Kosovo și către șeful misiunii. Acesta a concluzionat că actele adoptate de Eulex Kosovo, inclusiv de șeful misiunii, sunt imputabile în ultimă instanță Comisiei (ordonanța atacată, punctul 34). Raționamentul Tribunalului este următorul:

„30 Este necesar să se constate că măsurile luate în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice în cauză privesc bugetul Eulex Kosovo.

31 Or, potrivit articolului 16 alineatul (2) din Acțiunea comună 2008/124, toate cheltuielile trebuie să fie gestionate în conformitate cu normele și procedurile comunitare aplicabile bugetului general al Uniunii. În temeiul articolului 8 alineatul (5) din acțiunea comună amintită, șeful misiunii răspunde de execuția bugetului Eulex Kosovo și, în acest scop, încheie un contract cu Comisia Europeană. După cum reiese din dosar, șeful Eulex Kosovo a încheiat un asemenea contract cu Comisia. Prin urmare, Comisia a delegat anumite sarcini privind execuția bugetului Eulex Kosovo șefului Eulex Kosovo, astfel cum este prevăzut la articolul 54 alineatul (2)

27 — Ordonanța Elti/Delegația Uniunii în Muntenegru (T-395/11, EU:T:2012:274).

litera (d) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198), cu modificările ulterioare.

32 Această delegare este reflectată printre altele la articolul 16 alineatele (3) și (4) din Acțiunea comună 2008/124, referitor la regimul financiar. Astfel, potrivit alineatului (3), șeful misiunii nu poate încheia acorduri de natură tehnică privind furnizarea de echipamente, servicii și spații pentru Eulex Kosovo decât sub rezerva aprobării Comisiei. Alineatul (4) prevede că șeful misiunii prezintă rapoarte Comisiei și este supravegheat de către aceasta în activitățile întreprinse în cadrul contractului său."

66. Acest raționament, pe care îl împărtășim, nu poate fi considerat o eroare de drept. Tribunalul a considerat în mod întemeiat că, în lipsa unei capacități juridice proprii, este necesar să se caute un punct de legătură între funcțiile în cauză, în speță fiind vorba despre măsuri adoptate în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice respectiv, și aspectele bugetare. Contrar celor susținute de Elitaliana, raționamentul Tribunalului nu se bazează pe asimilarea misiunii Eulex Kosovo delegațiilor Uniunii, ci pe o abordare funcțională a sarcinilor în cauză.

67. Acestea fiind spuse, al doilea motiv invocat trebuie respins în totalitate.

D – *Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe pretinsa inexistență a erorii scuzabile*

1. Argumentele părților

68. Prin intermediul celui de al treilea motiv, Elitaliana susține că Tribunalul a considerat în mod eronat că nu exista o eroare scuzabilă în identificarea pârâtei, întrucât Tribunalul a apreciat că „existența unei erori scuzabile […] poate să aibă drept consecință doar ca acțiunea să nu trebuiască să fie respinsă ca tardivă" (ordonanța atacată, punctele 41 și 43). Elitaliana consideră că jurisprudența privind eroarea scuzabilă poate de asemenea să se aplice identității pârâtei și solicită Curții să identifice în mod corect, dacă este cazul, partea care are calitatea de pârâtă.

69. Eulex Kosovo solicită respingerea acestui motiv.

2. Apreciere

70. Observăm de la bun început că Tribunalul a constatat că, în speță, desemnarea Eulex Kosovo în cererea introductivă în fața Tribunalului nu constituia o eroare din partea Elitaliana (ordonanța atacată, punctul 39). Totuși, în ordonanța atacată, Tribunalul a admis că „era în mod incontestabil dificil pentru [Elitaliana] să identifice partea căreia îi erau imputabile măsurile în cauză și care dispunea de calitatea de pârâtă" (punctul 41).

71. Această constatare, care, în opinia noastră, este pe deplin justificată, se bazează pe premisa, reținută de Tribunal, potrivit căreia acțiunea ar fi trebuit să fie introdusă împotriva Comisiei.

72. Suntem de acord cu analiza Tribunalului potrivit căreia jurisprudența privind eroarea scuzabilă nu poate constitui temeiul pretențiilor formulate de Elitaliana. Într-adevăr, această jurisprudență privește termenele procedurale [28] și nu poate fi invocată într-o situație în care reclamantul se înșală cu privire la identitatea pârâtului.

28 — A se vedea ordonanța atacată, punctul 40.

73. Chiar dacă s-ar admite o asemenea eroare, pârâtei împotriva căreia a fost introdusă acțiunea nu i s-ar putea totuși recunoaște capacitatea juridică de a răspunde în justiție. Astfel, eroarea scuzabilă nu poate fi invocată în acest sens. O eroare scuzabilă ar putea fi aplicabilă numai într-o altă procedură împotriva unei alte părți și ar putea fi invocată drept justificare pentru eventuala întârziere a acțiunii în anulare și/sau în despăgubire.

74. În sfârșit, amintim că Tribunalul nu și-a exprimat opinia cu privire la pretinsa necompetență [29] și că, în recursul formulat, Elitaliana nu a contestat ordonanța atacată în această privință. Această problemă poate fi ridicată într-o altă acțiune și, odată ce Tribunalul va fi statuat în această privință, Curtea va fi în măsură, în stadiul recursului, să examineze temeinicia hotărârii Tribunalului. Totuși, în speță, întrucât Tribunalul nu a statuat, Curtea nu are competența să se pronunțe cu privire la acest aspect.

75. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a dispus, în ordonanța atacată, respingerea motivului întemeiat pe o eroare scuzabilă invocat de Elitaliana.

76. Întrucât niciunul dintre motive nu este întemeiat, recursul trebuie respins în totalitate.

V – **Concluzie**

77. Pentru aceste motive, propunem Curții să respingă acțiunea și să oblige Elitaliana SpA la plata cheltuielilor de judecată.

29 — A se vedea punctul 45 din ordonanța atacată, citat la punctul 29 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, considerăm că la punctul 45 din ordonanța atacată s-a strecurat o eroare materială. În locul expresiei „actele adoptate în temeiul dispozițiilor din Tratatul FUE referitoare la PESC”, ar trebui probabil să se citească „actele adoptate în temeiul dispozițiilor din Tratatul UE referitoare la PESC”. Aceeași observație este valabilă pentru punctul 18 din ordonanța atacată.