TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. spalio 25 d.*

„Ieškinys dėl panaikinimo – Europos Sąjungos Tarybos išvados dėl Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos 2015 m. pasaulinės radijo ryšio konferencijos – SESV 218 straipsnio 9 dalis – Nukrypimas nuo numatytos teisinės formos – Teisinio pagrindo nenurodymas“

Byloje C-687/15

dėl 2015 m. gruodžio 17 d. pagal SESV 263 straipsnį pareikšto ieškinio dėl panaikinimo

Europos Komisija, atstovaujama L. Nicolae ir F. Erlbacher,

ieškovė,

prieš

Europos Sąjungos Tarybą, atstovaujamą I. Šulce, J.-P. Hix ir O. Segnana,

atsakovę,

palaikomą:

Čekijos Respublikos, atstovaujamos M. Smolek, J. Vláčil ir M. Hedvábná,

Vokietijos Federacinės Respublikos, atstovaujamos T. Henze ir K. Stranz,

Prancūzijos Respublikos, atstovaujamos F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda ir D. Colas,

Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės, atstovaujamos C. Brodie, M. Holt ir D. Robertson, padedamų baristerio J. Holmes,

įstojusių į bylą šalių,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotojas A. Tizzano, kolegijų pirmininkai L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits ir C. Vajda, teisėjai J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (pranešėja), S. Rodin ir F. Biltgen,

generalinis advokatas H. Saugmandsgaard Øe,

posėdžio sekretorė W. Hewlett, vyriausioji administratorė,

* Proceso kalba: anglų.

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2017 m. gegužės 2 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2017 m. rugsėjo 7 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Ieškiniu Europos Komisija prašo panaikinti 2015 m. spalio 26 d. Liuksemburge vykusioje 3419-ojoje sesijoje priimtas Europos Sąjungos Tarybos išvadas dėl Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos (ITU) 2015 m. Pasaulinės radijo ryšio konferencijos (WRC-15) (toliau – ginčijamas aktas).

Teisinis pagrindas

Tarptautinė teisė

2 ITU yra specializuota Jungtinių Tautų institucija, atsakinga už informacines ir ryšio technologijas. Kaip, be kita ko, matyti iš jos įstatų 1 straipsnio, būtent ITU pasauliniu mastu paskirsto radijo ryšio spektrą ir palydovų orbitas ir rengia technines normas, kad būtų užtikrintas tinklų ir technologijų tarpusavio sujungimas.

3 Pagal ITU įstatų 2 straipsnį ją sudaro valstybės narės ir sektoriaus nariai. Šiuo metu ITU narės yra 193 valstybės, įskaitant visas Sąjungos valstybes nares; pati Sąjunga yra „sektoriaus narė“.

4 ITU įstatų 3 straipsnyje „Sąjungos valstybių narių ir sektoriaus narių teisės ir įsipareigojimai“ numatyta:

„1. Valstybės narės ir sektoriaus nariai įgyja teises bei prisiima įsipareigojimus, numatytus šiuose Įstatuose ir Konvencijoje.

<…>

3. Sektoriaus nariai, dalyvaudami [ITU] veikloje, turi visas teises dalyvauti Sektoriaus, kurio nariai jie yra, veikloje pagal atitinkamas šių Įstatų ir Konvencijos nuostatas:

<…>

b) atsižvelgiant į atitinkamas Konvencijos nuostatas ir atitinkamus Aukščiausiosios plenarinės konferencijos šiuo klausimu priimtus sprendimus, jie turi teisę dalyvauti priimant klausimus ir rekomendacijas bei sprendimus, susijusius su atitinkamo Sektoriaus darbo metodais ir tvarka.“

5 ITU įstatų 4 straipsnis „[ITU] dokumentai“ suformuluotas taip:

„1. [ITU] dokumentai yra šie:

– šie [ITU] įstatai,

– [ITU] konvencija,

– [a]dministraciniai reglamentai.

<…>

3. Ir šių Įstatų, ir Konvencijos nuostatas savo ruožtu papildo toliau išvardytų [a]dministracinių reglamentų nuostatos. Pastarieji numato telekomunikacijų naudojimo tvarką ir yra privalomi visoms valstybėms narėms:

<…>

– Radijo ryšio reglamentas.

<…>“

6 ITU įstatų 13 straipsnyje „Radijo ryšio konferencijos ir radijo ryšio asamblėjos“ nurodyta:

„1. Pasaulinė radijo ryšio konferencija gali iš dalies arba išskirtiniais atvejais visiškai peržiūrėti Radijo ryšio reglamentą ir nagrinėti bet kokį pasaulinio pobūdžio klausimą pagal savo kompetenciją ir pagal savo darbotvarkę; jos kitos prievolės yra numatytos Konvencijoje.

2. Pasaulinės radijo ryšio konferencijos paprastai šaukiamos kas treji arba ketveri metai; tačiau, taikant atitinkamas Konvencijos nuostatas, tokia konferencija gali nebūti šaukiama arba gali būti sušaukta papildoma konferencija.

<…>“

Sąjungos teisė

7 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva) (OL L 108, 2002, p. 33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 349), iš dalies pakeista 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB (OL L 337, 2009, p. 37) (toliau – Pagrindų direktyva), buvo priimta remiantis EB 95 straipsniu.

8 Pagrindų direktyvos 8a straipsnio „Radijo spektro politikos strateginis planavimas ir koordinavimas“ 4 dalyje nustatyta:

„Kai reikia užtikrinti veiksmingą Europos Bendrijos interesų derinimą radijo spektro klausimais kompetentingose tarptautinėse organizacijose, Komisija, atidžiai atsižvelgdama į [Radijo spektro politikos grupės (RSPG)] nuomonę, gali pasiūlyti Europos Parlamentui ir Tarybai bendrus politikos tikslus.“

9 Šios direktyvos 9 straipsnio „Elektroninių ryšių paslaugoms skirtų radijo dažnių valdymas“ 1 dalies antroje pastraipoje nurodyta:

„Įgyvendindamos šio straipsnio nuostatas valstybės narės turi laikytis atitinkamų tarptautinių susitarimų, įskaitant [Radijo ryšio reglamentą], ir gali atsižvelgti į viešosios tvarkos sumetimus.“

10 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 676/2002/EB dėl radijo spektro politikos teisinio reguliavimo pagrindų Europos bendrijoje (Sprendimas dėl radijo spektro) (OL L 108, 2002; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 29 t., p. 317) taip pat buvo priimtas remiantis EB 95 straipsniu. Šio sprendimo 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Šio sprendimo tikslas yra nustatyti Bendrijoje politiką ir jos teisinius pagrindus, kad būtų galima koordinuoti politinius požiūrius ir, jeigu reikalinga, suderintąsias sąlygas, nusakančius radijo spektro prieinamumą ir jo veiksmingą naudojimą, kai to reikia kuriant ir palaikant Bendrijos vidaus rinką tokiose jos politikos srityse kaip elektroniniai ryšiai, transportas ir moksliniai tyrimai bei technologijų plėtra.“

11 2012 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 243/2012/ES, kuriuo nustatoma daugiametė radijo spektro politikos programa (OL L 81, 2012, p. 7), buvo priimtas remiantis SESV 114 straipsniu. Šio sprendimo 1 straipsnio „Tikslas ir taikymo sritis“ 1 dalyje nurodyta:

„Šiuo sprendimu nustatoma daugiametė radijo spektro politikos programa, skirta radijo spektro naudojimo strateginiam planavimui ir suderinimui, siekiant užtikrinti vidaus rinkos veikimą su radijo spektro naudojimu susijusiose Sąjungos politikos srityse, pavyzdžiui, elektroninių ryšių, mokslinių tyrimų, technologinės plėtros bei kosmoso, transporto, energetikos ir audiovizualinėje srityse.“

12 Sprendimo Nr. 243/2012 10 straipsnio „Tarptautinės derybos“ 1 dalyje numatyta:

„Tarptautinėse derybose radijo spektro klausimais taikomi šie principai:

a) jeigu tarptautinių derybų dalykas patenka į Sąjungos kompetencijos sritį, Sąjungos pozicija nustatoma vadovaujantis Sąjungos teise;

b) jeigu tarptautinių derybų dalykas iš dalies patenka į Sąjungos kompetencijos sritį ir iš dalies – į valstybių narių kompetencijos sritį, Sąjunga ir valstybės narės siekia nustatyti bendrąją poziciją, vadovaudamosi lojalaus bendradarbiavimo principo reikalavimais.

Taikant pirmos pastraipos b punktą, Sąjunga ir valstybės narės bendradarbiauja, vadovaudamosi vieningo atstovavimo Sąjungai ir jos valstybėms narėms tarptautiniu mastu principu.“

Ginčo aplinkybės ir ginčijamas aktas

13 WRC-15 vyko Ženevoje (Šveicarija) 2015 m. lapkričio 2–27 d. Joje buvo sutarta persvarstyti Radijo ryšio reglamentą.

14 2015 m. gegužės 29 d. Komisija, remdamasi SESV 114 straipsniu ir 218 straipsnio 9 dalimi, pateikė Tarybai pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl pozicijos, kurios Europos Sąjungos vardu turi būti laikomasi WRC-15 (COM(2015) 234 *final*); šio pasiūlymo 1 straipsnyje buvo numatyta:

„Valstybės narės, bendrai veikdamos Sąjungos interesais, dalyvauja [WRC-15] derybose dėl Radijo ryšio reglamento persvarstymo.

Pozicijos, kurių turi būti laikomasi Sąjungos vardu derybose ir priimant Radijo ryšio reglamento pakeitimus, pateikiamos šio sprendimo priede.

Jeigu priede nurodytais klausimais [WRC-15] pateikiama naujų pasiūlymų, dėl kurių Sąjungos pozicija dar neparengta, ji nustatoma derinant vietoje prieš [WRC-15] skelbiant balsavimą dėl Radijo ryšio reglamento pakeitimų priėmimo. Tokiais atvejais Sąjungos pozicija turi atitikti šio sprendimo priede išdėstytus principus.“

15 Minėto Tarybos sprendimo pasiūlymo priedas suformuluotas taip:

„Pozicijos, kurių turi būti laikomasi Sąjungos vardu derybose ir priimant UIT radijo ryšio reglamento pakeitimus per WRC-15, yra tokios:

1. Pagal darbotvarkės 1.1 punktą:

   - nustatyti 1 452–1 492 MHz juostą ir gretimas 1 427–1 452 MHz bei 1 492–1 518 MHz juostas naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui, kartu apsaugant pasyviąsias paslaugas, kurioms naudojami žemesni nei 1 427 MHz dažniai;

   - skirti 3 400–3 800 MHz juostą pirmenybės teise naudoti judriojo ryšio paslaugoms ir nustatyti naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui;

   - atmesti 470–694 MHz juostos paskyrimą pirmenybės teise naudoti judriojo ryšio paslaugoms Europoje;

   - neskirti papildomai bendra pirmenybės teise naudoti judriojo ryšio paslaugoms 5 350–5 470 MHz ir 5 725–5 850 MHz juostų ir nenumatyti naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui šių juostų, taip pat 5 850–5 925 MHz juostos, ir toliau tirti šias tris juostas, siekiant apsvarstyti galimybę jas naudoti vietiniams radijo ryšio tinklams ir užtikrinti, kad pagrindinis jų naudojimas būtų apsaugotas visais atvejais.

2. Pagal darbotvarkės 1.2 punktą:

   - nustatyti transliavimo paslaugų, kurioms naudojami žemesni nei 694 MHz dažniai, apsaugos lygį, atitinkantį Europos pašto ir telekomunikacijų administracijų konferencijos tyrimų rezultatus, ir nustatyti 694 MHz apatinį juostos kraštą;

   - nenustatyti papildomų apribojimų siekiant apsaugoti transliavimo paslaugas 694–790 MHz juostoje, tačiau numatyti, kad gali būti priimtos priemonės, kuriomis būtų siekiama užtikrinti darnų belaidžio plačiajuosčio ryšio ir esamų oreivystės radionavigacijos sistemų sambūvį ties [prie] rytin[ių] ES sien[ų] 694–790 MHz juostoje.

3. Pagal darbotvarkės 1.18 punktą skirti 77,5–78 GHz juostą radiolokacijos tarnybai ir, nenustatant pernelyg didelių apribojimų, užtikrinti, kad šią juostą galėtų naudoti automobilių radarai, tačiau pripažinti, kad ir toliau turėtų būti užtikrinama radijo astronomijos stočių apsauga.

4. Pagal darbotvarkės 10 punktą pritarti [2019 m. Pasaulinės radijo ryšio konferencijos (WRC-19)] darbotvarkės punktui dėl spektro poreikių 5G judriojo ryšio sistemoms, daugiausia dėmesio skiriant klausimui dėl naujo aukštesnių nei 6 GHz dažnių skyrimo ir bendro požiūrio, kad rengiantis WRC-19 konferencijai reikėtų pradėti susijusius suderinamumo tyrimus.

5. WRC-15 derybose dėl visų svarbių ITU radijo reglamento pakeitimų užtikrinti suderinamumą su Sąjungos teisės aktais, visų pirma, kad būtų laikomasi principų, nustatytų [Pagrindų direktyvos] 9 straipsnyje ir [Sprendime Nr. 243/2012], ir nebūtų daroma poveikio jų tolesniam numatomam keitimui.“

16 Po diskusijų Taryboje ji priėmė ginčijamą aktą, kuriame numatyta:

„EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

1. PRIMINDAMA
   a) [Sprendimą Nr. 676/2002];

b) [Pagrindų direktyvos] nuostatas, visų pirma 8a straipsnio 4 dalį;
c) [Sprendimą Nr. 243/2012];
d) Tarybos išvadas dėl Europos pozicijų 1992 m., 1997 m., 2000 m., 2003 m., 2007 m. ir 2012 m. pasaulinėse radijo ryšio konferencijose;
e) belaidžio ryšio technologijų, kuriose naudojamas radijo spektras, svarbą siekiant ES politikos tikslų pagal strategijos „Europa 2020“ pavyzdinę iniciatyvą „Europos skaitmeninė darbotvarkė“, kad būtų užtikrintas spartaus plačiajuosčio interneto diegimas, o bendroji skaitmeninė rinka teiktų ilgalaikę ekonominę ir socialinę naudą;
f) 2010 m. gegužės 31 d. Tarybos išvadas dėl „Europos skaitmeninės darbotvarkės;

2. ATKREIPDAMA DĖMESĮ Į

- 2015 m. vasario mėn. [RSPG] nuomonę dėl „Bendrų politinių WRC-15 tikslų“;

3. PAREIŠKIA PLAČIAI PRITARIANTI toliau nurodytiems tikslams, kurių turi būti siekiama WRC-15, kad būtų sėkmingai įgyvendinta atitinkama Sąjungos politika:
   a) pagal darbotvarkės 1.1 punktą:
      i. nustatyti 1 452–1 492 MHz juostą ir gretimas 1 427–1 452 MHz bei 1 492–1 518 MHz juostas naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui, kartu apsaugant pasyviąsias paslaugas, kurioms naudojami žemesni nei 1 427 MHz dažniai. Toks nustatymas netrukdo naudotis šiomis juostomis jokioms paslaugų, kurioms jos paskirtos, sistemoms, įskaitant gynybos sistemas, ir juo nenustatomas prioritetas Radijo ryšio reglamente;
      ii. skirti 3 400–3 800 MHz juostą bendra pirmenybės teise naudoti judriojo ryšio paslaugoms ir nustatyti ją naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui, atsižvelgiant į tai, kad šiai juostai tenka svarbus vaidmuo palydovinio ryšio atžvilgiu;
      iii. nepritarti jokiems 470–694 MHz juostos paskyrimo Europoje pakeitimams;
      iv. neskirti papildomai bendra pirmenybės teise naudoti judriojo ryšio paslaugoms 5 350–5 470 MHz ir 5 725–5 850 MHz juostų ir nenumatyti naudoti tarptautiniam judriajam ryšiui šių juostų, taip pat 5 850–5 925 MHz juostos, ir toliau tirti šias tris juostas, siekiant apsvarstyti galimybę jas naudoti vietiniams radijo ryšio tinklams, ir užtikrinti, kad pagrindinis jų naudojimas būtų apsaugotas visais atvejais;
   b) pagal darbotvarkės 1.2 punktą:
      i. nustatyti 694 MHz apatinį juostos kraštą ir pritarti ITU-R rekomendacijoms dėl transliavimo paslaugų, kurioms naudojami žemesni nei 694 MHz dažniai, apsaugos lygio, atitinkančio Europos pašto ir telekomunikacijų administracijų konferencijos tyrimų rezultatus;
      ii. užtikrinti subalansuotą belaidžio plačiajuosčio ryšio ir transliavimo sistemų sambūvį ir nenustatyti papildomų apribojimų be to, kas jau nustatyta Ženevos susitarime (GE-06 susitarimas), transliavimo paslaugų 694–790 MHz juostoje apsaugai;
      iii. užtikrinti subalansuotą prieigą tarp judriojo ryšio paslaugų ir oreivystės radionavigacijos paslaugų ties [prie] rytinių valstybių narių sien[ų], kad būtų lengviau diegti judriojo ryšio paslaugas visose ES šalyse taikant atitinkamas Radijo ryšio reglamento reguliavimo nuostatas, pirmenybę teikiant mažiausiems faktiniams atskyrimo atstumams tarp oreivystės radionavigacijos paslaugų ir tarptautinio judriojo ryšio paslaugų bei remiant ES rytinių valstybių narių teises šiuo atžvilgiu;
   c) pagal darbotvarkės 1.18 punktą – skirti 77,5–78 GHz juostą radiolokacijos paslaugoms siekiant palengvinti automobilinių radarų diegimą nenustatant pernelyg didelių apribojimų ir pripažinti, kad ir toliau turėtų būti užtikrinama radijo astronomijos stočių apsauga;
   d) pagal darbotvarkės 10 punktą – pritarti WRC-19 darbotvarkės punktui dėl spektro poreikių 5G judriojo ryšio sistemoms, daugiausia dėmesio skiriant klausimui dėl naujo aukštesnių nei 6 GHz dažnių skyrimo ir bendro požiūrio, kad rengiantis WRC-19 konferencijai reikėtų pradėti susijusius suderinamumo tyrimus;

4. PRAŠO VALSTYBIŲ NARIŲ:

   • WRC-15 derybose dėl visų atitinkamų ITU radijo ryšio reglamento pakeitimų siekti 3 punkte išdėstytų tikslų ir laikytis principų, išdėstytų [Sprendime Nr. 243/2012].

5. PRAŠO KOMISIJOS:

   • skubiai informuoti Europos Parlamentą ir Tarybą apie WRC-15 rezultatus ir priemones, skirtas užtikrinti, kad Europos pasirengimo kitai konferencijai, kuri turi įvykti 2019 m. (WRC-19), metu būtų visiškai remiama Sąjungos politika ir principai.“

17 Priimant ginčijamą aktą, Komisija pateikė tokį pareiškimą, kuris įtrauktas į Tarybos posėdžio protokolą:

„Komisija apgailestauja, kad rengdamasi [WRC-15] Taryba priėmė išvadas, o ne sprendimą, kaip numatyta SESV 218 straipsnio 9 dalyje <…>. Komisijos nuomone, tokia pozicija prieštarauja Sutarčiai ir Teisingumo Teismo praktikai <…>. Šiuo atžvilgiu Komisija pasilieka galimybę pasinaudoti visomis savo teisėmis.“

Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

18 Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– panaikinti ginčijamą aktą ir

– priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

19 Taryba Teisingumo Teismo prašo:

– atmesti visą ieškinį ir

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

20 Čekijos Respublikai, Vokietijos Federacinei Respublikai, Prancūzijos Respublikai ir Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei buvo leista įstoti į bylą palaikyti Tarybos reikalavimų.

Dėl ieškinio

Dėl į bylą įstojusių valstybių narių pagrindų priimtinumo

21 Grįsdama savo ieškinį Komisija nurodo vienintelį pagrindą, grindžiamą tuo, kad priėmusi ginčijamą aktą, o ne sprendimą, kaip siūlė Komisija, Taryba pažeidė SESV 218 straipsnio 9 dalį.

22 Savo įstojimo į bylą paaiškinimuose Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika ir Prancūzijos Respublika ginčija SESV 218 straipsnio 9 dalies taikytinumą nagrinėjamu atveju ir, be kita ko, teigia, kad Sąjunga neturėjo būtinos išorės kompetencijos, kad Taryba pagal minėtą nuostatą nustatytų pozicijas, kurių reikia laikytis Sąjungos vardu dėl ginčijame akte nurodytų WCR-15 darbotvarkės punktų.

23 Vis dėlto šalis, kuriai pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 40 straipsnį leista įstoti į šiame teisme nagrinėjamą bylą, negali keisti pagrindinių bylos šalių reikalavimuose ir pagrinduose apibrėžto ginčo dalyko. Remiantis tuo darytina išvada, kad priimtini tik tie į bylą įstojusios šalies argumentai, kuriais neviršijama tai, kas numatyta šiuose reikalavimuose ir pagrinduose (be kita ko, žr. 2014 m. spalio 7 d. Sprendimo *Vokietija / Taryba*, C-399/12, EU:C:2014:2258, 27 punktą).

24 Pagrindinės šalys sutaria, kad SESV 218 straipsnio 9 dalis taikytina nagrinėjamam atvejui. Ginčo dalykas, kaip antai apibrėžtas šių pagrindinių šalių reikalavimuose ir pagrinduose, susijęs tik su klausimu, ar ginčijamas aktas buvo priimtas laikantis šioje nuostatoje numatytų formos ir procedūrinių reikalavimų. Taigi šio sprendimo 22 punkte nurodyti įstojusių į bylą valstybių narių pagrindai turi būti iš karto atmesti kaip nepriimtini.

Dėl vienintelio pagrindo

Šalių argumentai

25 Komisijos teigimu, priėmusi išvadas, o ne sprendimą, Taryba pažeidė SESV 218 straipsnio 9 dalį.

26 Šiuo klausimu Komisija primena, kad kai ji priima sprendimą pagal SESV 218 straipsnio 9 dalį, Taryba sprendžia kvalifikuotąja balsų dauguma. Tačiau Sąjungos institucijų nuomonės dėl balsavimo taisyklių, taikomų priimant tokį aktą kaip Tarybos išvadas, praktiškai skiriasi. Taryba yra ne kartą nusprendusi, jog tokie aktai priimami bendru sutarimu, o tai reiškia, kad jie negali būti priimti, jeigu kokia nors valstybė narė tam prieštarauja. Komisija laikosi nuomonės, kad šios balsavimo taisyklės neatitinka Sutarčių. Jos teigimu, iš ESS 16 straipsnio 3 dalies (joje numatyta, kad, „[i]šskyrus atvejus, kai Sutartyse numatyta kitaip, Taryba sprendžia kvalifikuot[ąj]a balsų dauguma“) iš tiesų matyti, kad šie aktai turi būti priimti kvalifikuotąja balsų dauguma. Ši byla rodo, kad, ieškant bendro sutarimo, o ne sprendžiant kvalifikuotąja balsų dauguma, gali būti pasiektas kitoks rezultatas, turintis neigiamos įtakos Sąjungos politikai.

27 Iš tiesų Komisija šiuo klausimu teigia, kad ginčijamo akto nuostatomis nukrypstama nuo jos 2015 m. gegužės 29 d. pasiūlymo. Dauguma pakeitimų buvo atlikta būtent tam, kad ginčijamo akto turinys atitiktų Tarybos pasirinktą formą. Taigi, pirma, ginčijamame akte nėra jokios nuorodos dėl jo teisinio pagrindo. Priešingai, nei tvirtina Taryba, Komisija mano, kad šis informacijos nepateikimas nėra vien formalus trūkumas. Antra, užuot pateikusi išsamias konstatuojamąsias dalis, kad būtų paaiškintos priežastys, pagrindžiančios priimtiną aktą, Taryba tik „priminė“ Sąjungos aktų, priimtų atitinkamos politikos srityje, sąrašą. Trečia, Komisija teigia, kad, užuot nusprendus, jog valstybės narės, veikdamos kartu Sąjungos interesų labui, „priima“ tam tikras pozicijas WRC-15, iš ginčijamo akto matyti, kad Taryba „pareiškia plačiai pritarianti“ tikslams, kurių turi būti siekiama per derybas WRC-15, ir „prašo valstybių narių“ šiose derybose siekti tam tikrų tikslų.

28 Komisijos teigimu, taip elgdamasi Taryba neapibrėžė aiškių ir privalomų pozicijų, kurių valstybės narės turėjo laikytis dalyvaudamos WRC-15 ir veikdamos kartu Sąjungos interesų labui, bet veikiau nustatė įpareigojimus daryti viską, kas įmanoma. Tačiau tokie įpareigojimai nėra tinkami stipriam ir vieningam Sąjungos išorės atstovavimui tarptautinėje arenoje užtikrinti ir dėl to nesudaro sąlygų pasiekti Sutartyse nustatytus tikslus.

29 Taryba teigia, kad remdamasi Komisijos pasiūlymu, pagrįstu SESV 218 straipsnio 9 dalimi, ji pagal šią nuostatą nustatė privalomą Sąjungos poziciją rengiantis WRC-15.

30 Iš tiesų, pirma, ginčijamame akte aiškiai nustatyti Sąjungos prioritetai dėl kiekvieno iš WRC-15 darbotvarkės punktų, kurie išvardyti 2015 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymo priede. Antra, ginčijamame akte apibrėžtos pozicijos yra privalomojo pobūdžio.

31 Dėl teisinio pagrindo tariamo nenurodymo Taryba laikosi nuomonės, kad toks informacijos nepateikimas tėra tik formalus trūkumas, dėl kurio ginčijamas aktas negali būti panaikintas, ir šiuo klausimu pažymi, jog Komisija neginčija, kad taikytinas procedūrinis teisinis pagrindas yra SESV 218 straipsnio 9 dalis, o materialinis teisinis pagrindas – SESV 114 straipsnis.

32 Dėl balsavimo tvarkos Taryba teigia, kad nors priimant ginčijamą aktą iš principo buvo taikyta kvalifikuotoji balsų dauguma, aplinkybė, kad buvo galima vieningai nuspręsti Taryboje, negali reikšti, kad Taryba veikė nesilaikydama SESV 218 straipsnio 9 dalyje numatytos procedūros. Ši institucija priduria: kadangi Komisija nepakeitė savo 2015 m. gegužės 29 d. pasiūlymo per diskusijas, po kurių buvo priimta Sąjungos pozicija, kad būtų atsižvelgta į pakeitimus, dėl kurių Taryboje jau buvo beveik pasiektas susitarimas, iš SESV 293 straipsnio 1 dalies matyti, kad Taryba turėjo spręsti vieningai.

33 Taryba pabrėžia, kad kartais išvadų forma ji priima tam tikrus aktus, kurie turi ar gali turėti teisinių padarinių, ir pažymi, kad tokiais atvejais ji turi laikytis Sutartyse numatytų procedūrinių reikalavimų, remdamasi taikytinu teisiniu pagrindu.

34 Šios institucijos teigimu, priešingai, nei tvirtina Komisija, aplinkybė, kad ginčijamu aktu nukrypstama nuo 2015 m. gegužės 29 d. Komisijos pateikto pasiūlymo, jokiu būdu nerodo, kad, ieškant bendro sutarimo, o ne sprendžiant kvalifikuotąja balsų dauguma, gali būti pasiektas kitoks rezultatas, turintis neigiamos įtakos Sąjungos politikai.

35 Be to, Taryba pažymi, kad Komisijos nurodytas kaltinimas dėl ginčijamo akto formos prieštarauja jos nusistovėjusiai praktikai nustatant Sąjungos poziciją rengiantis ankstesnėms pasaulinėms radijo ryšio konferencijoms. Ši institucija laikosi nuomonės, kad dėl tokio Sutarčių aiškinimo, kokį siūlo Komisija, Sąjungos interesų gynimas tarptautinėje arenoje taptų gerokai sudėtingesnis ir būtų sutrikdyta Sutartyse numatyta institucinė pusiausvyra.

Teisingumo Teismo vertinimas

36 Nurodydama savo vienintelį ieškinio pagrindą Komisija iš esmės teigia, kad priėmusi išvadas dėl WRC-15, o ne sprendimą pagal jos 2015 m. gegužės 29 d. pasiūlymą, Taryba pažeidė SESV 218 straipsnio 9 dalį. Ji taip pat kaltina Tarybą nenurodžius ginčijamo akto teisinio pagrindo.

37 Šioje nuostatoje nurodyta, kad „Taryba, remdamasi Komisijos <…> pasiūlymu, priima sprendimą, kuriuo <…> nustatomos pozicijos, kurios Sąjungos vardu priimamos susitarimu įsteigtame organe, kai tam organui reikia priimti teisinę galią turinčius aktus, išskyrus aktus, papildančius arba pakeičiančius susitarimo institucinę struktūrą“.

38 Taigi Taryba, priimdama ginčijamą aktą kaip išvadas, pasirinko kitą akto formą, nei numatyta minėtoje nuostatoje.

39 Vis dėlto Taryba teigia, kad Sutartyje jai palikta galimybė pasirinkti remiantis SESV 218 straipsnio 9 dalimi priimamo sprendimo formą. Nagrinėjamu atveju ji realiai priėmė sprendimą išvadų forma. Be to, ji mano, kad teisinio pagrindo nenurodymas ginčijamame akte nėra esminis trūkumas.

40 Pirma, kalbant apie ginčijamo akto formą, reikia priminti, kad Sutartimis buvo sukurta įgaliojimų padalijimo tarp Sąjungos institucijų sistema, pagal kurią kiekvienai institucijai priskiriama konkreti funkcija Sąjungos institucinėje struktūroje ir įgyvendinant konkrečias Sąjungai numatytas užduotis. Taigi ESS 13 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad kiekviena institucija veikia neviršydama Sutartyse jai suteiktų įgaliojimų ir laikydamasi jose nustatytų procedūrų, sąlygų ir tikslų. Ši nuostata išreiškia institucinės pusiausvyros principą, būdingą Sąjungos institucinei struktūrai, pagal kurį kiekviena institucija vykdo savo įgaliojimus, paisydama kitų institucijų įgaliojimų (2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Taryba / Komisija*, C-660/13, EU:C:2016:616, 31 ir 32 punktai ir nurodyta jurisprudencija).

41 Taigi, kaip ne kartą yra nusprendęs Teisingumo Teismas, taisyklės, susijusios su Sąjungos institucijų valios formavimu, yra įtvirtintos Sutartyse ir jų negali nustatyti nei valstybės narės, nei pačios institucijos, todėl ypatingais atvejais tik Sutartimis gali būti suteikiami įgaliojimai institucijai pakeisti jose įtvirtintą sprendimų priėmimo procedūrą (2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Slovakija ir Vengrija / Taryba*, C-643/15 ir C-647/15, EU:C:2017:631, 149 punktas).

42 Nagrinėjamu atveju reikia pažymėti, pirma, kad, priešingai, nei siūlo Taryba, institucijų praktika ir, be kita ko, kiek tai susiję su šia byla – tariama nusistovėjusi praktika dėl Sąjungos pozicijos nustatymo išvadomis rengiantis pasaulinėms radijo ryšio konferencijoms, kuriai prieštarautų nagrinėjant šį ieškinį Komisijos palaikoma pozicija, negali pakeisti Sutartyse įtvirtintų taisyklių, kurių institucijos privalo laikytis. Iš tiesų pagal suformuotą jurisprudenciją vien Tarybos praktika negali nukrypti nuo Sutarties taisyklių ir sukurti Sąjungos institucijas įpareigojančio precedento (šiuo klausimu žr. 2008 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-133/06, EU:C:2008:257, 60 punktą ir nurodytą jurisprudenciją bei 2009 m. lapkričio 30 d. Nuomonės 1/08 (Susitarimai, kuriais iš dalies pakeičiami konkrečių įsipareigojimų pagal GATS sąrašai), EU:C:2009:739, 172 punktą ir nurodytą jurisprudenciją).

43 Antra, kiek tai susiję su 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *IBM / Komisija* (60/81, EU:C:1981:264) 9 punktu grindžiamais Tarybos argumentais, pagal kuriuos priimtų aktų ar sprendimų forma iš esmės nėra svarbi nustatant, ar jie gali turėti teisinių padarinių, reikia pažymėti, kad tame sprendime įtvirtinta jurisprudencija turi reikšmės nustatant, ar dėl akto gali būti pareikštas ieškinys dėl panaikinimo. Priešingai, remiantis ta jurisprudencija niekaip negalima daryti išvados, kad Sąjungos institucijos gali nukrypti nuo atitinkamoje Sutarties nuostatoje numatytos akto formos.

44 Tai, kad Sąjungos institucija nukrypsta nuo Sutartyse numatytos teisinės formos, yra esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimas, dėl kurio atitinkamas aktas gali būti panaikintas, nes dėl tokio nukrypimo gali pasidaryti neaišku, koks yra šio akto pobūdis arba kokia procedūra vadovaujantis jį reikia priimti, ir taip kenkiama teisiniam saugumui.

45 Nagrinėjamu atveju dėl ginčijamo akto priėmimo kaip išvadų tampa neaišku, koks yra šio akto teisinis pobūdis ir reikšmė. Iš tiesų, kaip savo išvados 69–72 punktuose taip pat pažymėjo generalinis advokatas, nors Taryba tvirtina, jog minėtas aktas „iš esmės“ yra jos sprendimas, nustatantis poziciją, kurios turi būti laikomasi Sąjungos vardu WRC-15, Čekijos Respublika ir Prancūzijos Respublika jį kvalifikuoja kaip bendrą Sąjungos ir valstybių narių poziciją, o Federacinė Vokietijos Respublika jį laiko visų valstybių narių suderinta pozicija, kurios forma – Tarybos išvados. Be to, Taryba tvirtina, jog ginčijamas aktas yra privalomas, nors Čekijos Respublika laikosi nuomonės, kad šis aktas teisiškai privalomas tik tam tikroms šalims ir apima aspektus, kurie, kaip teigia ši valstybė narė, priklauso Sąjungos kompetencijai, o Vokietijos Federacinė Respublika mano, kad minėtas aktas yra neprivalomos išvados. Komisija savo ruožtu teigia, kad priimdama ginčijamą aktą kaip išvadas Taryba pasirinko teisinę formą, kuri paprastai skirta neprivalomojo pobūdžio aktams.

46 Ginčijame akte vartojamos formuluotės taip pat didina šį neaiškumą. Iš tiesų, nors 2015 m. gegužės 29 d. Komisijos pasiūlymas buvo susijęs su „Tarybos sprendimu“ dėl pozicijos, „kurios <…> Sąjungos vardu turi būti laikomasi“ WRC-15, ginčijamu aktu Taryba, kaip numatyta jo 3 punkte, „pareišk[ė] plačiai pritarianti“ įvairiems tikslas, kuriuos reikia pasiekti WRC-15 tam, kad būtų sėkmingai įgyvendintos atitinkamos Sąjungos politikos sritys, ir, kaip numatyta jo 4 punkte, „praš[ė] valstybių narių“ WRC-15 derybose dėl galimų ITU radijo ryšio reglamento pakeitimų siekti tų tikslų ir laikytis Sprendime Nr. 243/2012 išdėstytų principų. Kaip pažymėjo Komisija, tokių formuluočių vartojimas nesuderinamas su privalomąja galia, kurią turi įgyti Sąjungos institucijos sprendimas pagal SESV 288 straipsnį. Be to, priešingai, nei numatyta SESV 218 straipsnio 9 dalyje, iš nė vienos ginčijamo akto nuostatos nematyti, kad valstybės narės privalo priimti poziciją „Sąjungos vardu“ WRC-15.

47 Tokiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad priėmusi išvadas dėl WRC-15, o ne sprendimą, kaip antai numatytą SESV 218 straipsnio 9 dalyje, Taryba pažeidė šioje nuostatoje nustatytus esminius procedūrinius reikalavimus.

48 Antra, kalbant apie tai, kad ginčijamame akte nepaminėta teisinio pagrindo, kuriuo jis grindžiamas, pirmiausia reikia pažymėti, jog teisinį pagrindą būtina nurodyti remiantis ESS 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintu kompetencijos suteikimo principu, pagal kurį Sąjunga veikia tik neperžengdama ribų kompetencijos, kurią, siekiant Sutartyse nustatytų tikslų, jai šiose Sutartyse suteikė valstybės narės tiek dėl Sąjungos vidaus, tiek dėl jos tarptautinių veiksmų (šiuo klausimu žr. 1996 m. kovo 28 d. Nuomonės 2/94 (Bendrijos prisijungimas prie EŽTK), EU:C:1996:140, 24 punktą ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 46 punktą).

49 Iš tiesų tinkamo teisinio pagrindo pasirinkimas yra konstitucinės svarbos, nes turėdama tik suteiktą kompetenciją Sąjunga turi susieti savo priimamus aktus su SESV nuostatomis, kurios ją šiuo tikslu įgalioja (2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15 (ES ir Kanados PNR susitarimas), EU:C:2017:592, 71 punktas).

50 Be to, teisinio pagrindo nurodymas ypač svarbus siekiant apsaugoti per atitinkamo akto priėmimo procedūrą dalyvaujančių Sąjungos institucijų prerogatyvas (šiuo klausimu žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 48 punktą).

51 Taigi šioje byloje tokia nuoroda gali turėti įtakos Komisijos ir Tarybos kompetencijai ir jų atitinkamam vaidmeniui per ginčijamo akto priėmimo procedūrą. Be to, nurodyti teisinį pagrindą yra būtina siekiant nustatyti balsavimo tvarką Taryboje (pagal analogiją žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 48 punktą). Kalbant konkrečiai, kadangi ginčijamas aktas neatitinka nė vieno iš SESV 218 straipsnio 8 dalies antroje pastraipoje numatytų atvejų, Taryba, vadovaudamasi SESV 218 straipsnio 8 dalies pirma pastraipa ir 9 dalimi, iš principo turėjo priimti ginčijamą aktą kvalifikuotąja balsų dauguma (šiuo klausimu žr. 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Taryba*, C-81/13, EU:C:2014:2449, 66 punktą).

52 Be to, reikia priminti, kad teisinį pagrindą būtina nurodyti laikantis iš SESV 296 straipsnio išplaukiančios pareigos motyvuoti. Ši pareiga, be kita ko, pateisinama teismine kontrole, kurią turi teisę vykdyti Teisingumo Teismas, iš principo turi būti taikoma bet kokiam Sąjungos aktui, turinčiam teisinių padarinių (šiuo klausimu žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 42 ir 45 punktus).

53 Galiausiai pagal teisinio saugumo principą reikalaujama, kad bet kurio akto, kuriuo sukeliama teisinių pasekmių, privalomoji galia būtų pagrįsta Sąjungos teisės nuostata, kuri turi būti aiškiai nurodyta kaip teisinis pagrindas ir kurioje numatyta, kokia teisine forma turi būti priimtas aktas (2016 m. birželio 14 d. Sprendimo *Komisija / McBride ir kt.*, C-361/14 P, EU:C:2016:434, 47 punktas).

54 Nagrinėjamu atveju ginčijamas aktas yra Sąjungos aktas, nes jį priėmė Taryba, ir turi teisinių padarinių, nes jame nustatyti tikslai, kurių laikytis WRC-15 prašoma valstybių narių. Remiantis tuo darytina išvada, kad ginčijamame akte Taryba turėjo nurodyti materialinį ir procedūrinį teisinį pagrindą, kuriuo jis grindžiamas.

55 Be to, nors tikslios Sutarties nuostatos nenurodymas gali nebūti esminis trūkumas, jei, kaip tvirtina Taryba, akto teisinis pagrindas gali paaiškėti iš kitų jo dalių, tokia aiški nuoroda būtina, jei be jos suinteresuotiesiems asmenims ir Teisingumo Teismui nėra aiškus tikslus teisinis pagrindas (be kita ko, žr. 2016 m. birželio 14 d. Sprendimo *Komisija / McBride ir kt.*, C-361/14 P, EU:C:2016:434, 48 punktą).

56 Nagrinėjamu atveju Taryba, užuot nurodžiusi ginčijamo akto teisinį pagrindą, šio akto 1 punkte tik priminė susijusią teisinę sistemą ir savo institucinę praktiką ir to akto 2 punkte tik atkreipė dėmesį į 2015 m. vasario mėn. RSPG nuomonę dėl bendrų politinių WRC-15 tikslų. Iš šios išvados, siejamos su šio sprendimo 46 punkte padarytomis išvadomis, matyti, kad iš nė vienos ginčijamo akto nuostatos negalima nustatyti jo materialinio ir procedūrinio teisinio pagrindo.

57 Darytina išvada, kad ginčijamo akto teisinis pagrindas negali būti aiškiai nustatytas. Tokiomis aplinkybėmis, priešingai, nei tvirtina Taryba, jokio teisinio pagrindo nenurodymas ginčijamame akte negali būti laikomas vien formaliu trūkumu (šiuo klausimu žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 60 ir 61 punktus).

58 Taigi nukrypimas nuo SESV 218 straipsnio 9 dalyje numatytos teisinės formos ir teisinio pagrindo nenurodymas kelia painiavą dėl ginčijamo akto pobūdžio ir teisinės reikšmės, taip pat dėl procedūros, kurios reikėjo laikytis jį priimant, – painiavą, dėl kurios Sąjunga galėjo susilpnėti gindama savo poziciją WRC-15 (pagal analogiją žr. 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija / Taryba*, C-370/07, EU:C:2009:590, 49 punktą).

59 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ginčijamas aktas turi būti panaikintas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

60 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas, o Taryba pralaimėjo bylą, iš Tarybos priteisiamos bylinėjimosi išlaidos.

61 Pagal to paties reglamento 140 straipsnio 1 dalį Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika ir Jungtinė Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

1. **Panaikinti 2015 m. spalio 26 d. Liuksemburge vykusioje 3419-ojoje sesijoje priimtas Europos Sąjungos Tarybos išvadas dėl Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos (ITU) 2015 m. Pasaulinės radijo ryšio konferencijos (WRC-15).**

2. **Priteisti iš Europos Sąjungos Tarybos bylinėjimosi išlaidas.**

3. **Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Prancūzijos Respublika ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.