Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 16 юни 2022 година [1]

Дело C-632/20 P

Кралство Испания
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Външни отношения — Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Косово, от друга страна — Електронни съобщения — Регламент (ЕС) 2018/1971 — Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) — Член 35, параграф 2 — Участие на националния регулаторен орган (НРО) на Косово в този орган — Понятия „трета страна“ и „трета държава“ — Институционални правомощия на Комисията“

I. Въведение

1. Така наречените Регламент относно ОЕРЕС [2] е правното основание за създаването на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (наричан по-нататък „ОЕРЕС“) и на Агенцията за подкрепа на ОЕРЕС (наричана по-нататък „Службата на ОЕРЕС“).

2. Член 35 от Регламента урежда по-специално сътрудничеството на тези органи с националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“) на трети държави. На основание на тази разпоредба със спорното решение от 18 март 2019 г. [3] Комисията решава, че НРО на Косово може да участва в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС.

3. Испания оспорва това решение, като по-специално счита, че пречка за участието на НРО на Косово е обстоятелството, че някои държави членки, сред които е и Испания, не са признали Косово като суверенна държава и че Съюзът не е заел позиция по този въпрос. Наред с това Испания изразява съмнения относно правомощието на Комисията едностранно да приема решение относно това участие.

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[2] Регламент (ЕС) 2018/1971 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Агенция за подкрепа на ОЕРЕС (Службата на ОЕРЕС), за изменение на Регламент (ЕС) 2015/2120 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1211/2009 (ОВ L 321, 2018 г., стр. 1).

[3] Решение от 18 март 2019 година относно участието на националния регулаторен орган на Косово в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 26).

4. Макар страните усилено да спорят относно изискванията на първичното право във връзка с тези въпроси, при по-задълбочен анализ обаче се установява, че този спор може да бъде разрешен въз основа на Регламента относно ОЕРЕС и на Споразумението за стабилизиране и асоцииране с Косово [4].

II. Правна уредба

A. Споразумението за стабилизиране и асоцииране с Косово

5. В периода 2001—2016 г. Съюзът сключва споразумения за стабилизиране и асоцииране (наричани по-нататък „ССА“) със Северна Македония [5], Албания [6], Черна гора [7], Сърбия [8], Босна и Херцеговина [9] и Косово. За целите на настоящото производство от значение е по-специално ССА с Косово.

6. Употребата на названието „Косово“ в заглавието на Споразумението и в началото на преамбюла е придружена от следната бележка под линия, която по съдържание е възпроизведена и в седемнадесето съображение от същия:

„Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово“.

7. Член 2 от ССА с Косово също има за предмет въпроса за признаването на Косово като независима държава:

„Изразите, формулировките или определенията, използвани в настоящото споразумение, включително в приложенията и протоколите към него, не представляват нито признаване на Косово като независима държава от страна на ЕС, нито признаване на Косово като такава от страна на отделните държави членки, които досега не са предприели подобно действие“.

8. Член 111 от ССА с Косово се отнася до електронните комуникационни мрежи и услуги:

„Сътрудничеството е насочено основно към приоритетните области, свързани с достиженията на правото на ЕС в тази област.

[4] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Косово, от друга страна (ОВ L 71, 2016 г., стр. 3).

[5] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Бивша югославска република Македония, от друга страна (ОВ L 84, 2004 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 76, стр. 13).

[6] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Албания, от друга страна (ОВ L 107, 2009 г. стр. 166).

[7] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Черна гора, от друга страна (ОВ L 108, 2010 г., стр. 3).

[8] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Сърбия, от друга страна (ОВ L 278, 2013 г., стр. 16).

[9] Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Босна и Херцеговина, от друга страна (ОВ L 164, 2015 г., стр. 2).

По-специално страните укрепват сътрудничеството си в областта на мрежите и услугите за електронни комуникации, като крайната цел е Косово да приеме достиженията на правото на ЕС в сектора пет години след влизането в сила на настоящото споразумение, като обърне специално внимание на осигуряването и укрепването на независимостта на съответните регулаторни органи“.

9. Подобни разпоредби се съдържат в член 95 от ССА със Северна Македония, член 104 от ССА с Албания, член 106 от ССА с Черна гора, член 106 от ССА със Сърбия и член 104 от ССА с Босна и Херцеговина.

Б. Регламентът относно ОЕРЕС

10. Регламентът относно ОЕРЕС заменя Регламент (ЕО) № 1211/2009[10], с който първоначално са създадени ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС.

11. Съгласно пето съображение от Регламента относно ОЕРЕС ОЕРЕС играе ролята на форум за сътрудничество между НРО и между НРО и Комисията при упражняване на пълния обхват на техните отговорности съгласно регулаторната рамка на Съюза. От това следва, че ОЕРЕС е създаден, за да осигурява експертен опит и да действа по независим и прозрачен начин.

12. Съображение 13 от Регламента относно ОЕРЕС описва функцията на ОЕРЕС:

„ОЕРЕС следва да осигурява експертен опит и да изгради отношения на доверие благодарение на своята независимост, качеството на предоставяната консултативна помощ и информация, прозрачността на своите процедури и методи на работа и добросъвестното изпълнение на възложените задачи. Независимостта на ОЕРЕС не следва да възпрепятства нейния Съвет на регулаторите да провежда обсъждания въз основа на проекти, изготвени от работните групи“.

13. Съображение 20 от Регламента относно ОЕРЕС се отнася до сътрудничеството с органи на трети страни:

„ОЕРЕС следва да има правото да установява работни договорености с компетентни органи на Съюза, служби, агенции и консултативни групи, с компетентни органи на трети държави и с международни организации, които не следва да пораждат правни задължения. Целта на такива работни договорености може да бъде, например, да се развиват отношения на сътрудничество и да се обменят мнения по регулаторни въпроси. Комисията следва да гарантира, че необходимите работни договорености са в съответствие с политиката и приоритетите на Съюза, и че ОЕРЕС функционира в рамките на своя мандат и на съществуващата институционална рамка, както и че ОЕРЕС не се разглежда като представляващ позицията на Съюза пред външна аудитория или ангажиращ Съюза с международни задължения“.

[10] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Служба (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1).

14. Съображение 34 от Регламента относно ОЕРЕС също визира въпроса за сътрудничеството с трети страни:

„С оглед на по-нататъшното разширяване на последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения, Съветът на регулаторите, работните групи и Управителният съвет следва да бъдат отворени за участието на регулаторни органи на трети държави, компетентни в областта на електронните съобщения, когато тези трети държави са сключили споразумения със Съюза за тази цел, като държавите от ЕИП/ЕАСТ и страните кандидатки за членство в Съюза“.

15. Съгласно член 3, параграф 1 от Регламента относно ОЕРЕС ОЕРЕС осъществява дейността си в рамките на обхвата на Регламента относно роуминга [11], на Регламента относно достъпа до отворен интернет [12], както и на Директивата относно европейския кодекс за електронните съобщения [13]. Съгласно член 3, параграф 2 в този сектор ОЕРЕС се стреми по-специално да гарантира последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения в рамките на обхвата, посочен в член 3, параграф 1.

16. Член 3, параграфи 3 и 4 от Регламента относно ОЕРЕС установяват принципите на работа на ОЕРЕС:

„3. ОЕРЕС изпълнява задачите си независимо, безпристрастно, при пълна прозрачност и своевременно.

4. ОЕРЕС се ползва от експертния опит, с който разполагат националните регулаторни органи (НРО)“.

17. Член 4 от Регламента относно ОЕРЕС предвижда, че ОЕРЕС оказва съдействие на други институции при регулирането на електронните съобщения. По-конкретно той изготвя определени становища, препоръки, общи позиции и най-добри практики, които НРО и Комисията са длъжни да вземат предвид в максимална степен.

18. Съгласно член 7 от Регламента относно ОЕРЕС Съветът на регулаторите се състои от по един член от всяка държава членка. Всеки член се назначава от НРО на съответната държава членка. Членовете на Съвета на регулаторите и техните заместници се назначават въз основа на познанията им в областта на електронните съобщения, като се вземат предвид съответните им умения в областта на управлението, администрацията и бюджетирането.

19. Съгласно член 8 от Регламента относно ОЕРЕС Съветът на регулаторите и членовете му действат независимо и в интерес на Съюза.

[11] Регламент (ЕС) № 531/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2012 година относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (ОВ L 172, 2012 г., стр. 10).

[12] Регламент (ЕС) 2015/2120 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за определяне на мерки относно достъпа до отворен интернет и за изменение на Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги и на Регламент (ЕС) № 531/2012 относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (ОВ L 310, 2015 г., стр. 1).

[13] Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36).

20. Основната разпоредба относно сътрудничеството с трети страни е член 35 от Регламента относно ОЕРЕС:

„1. Доколкото е необходимо, за да постигнат посочените в настоящия регламент цели и да изпълняват своите задачи, и без да се засягат областите на компетентност на държавите членки и на институциите на Съюза, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат да си сътрудничат с компетентните органи, служби, агенции и консултативни групи на Съюза, с компетентните органи на трети държави и с международни организации.

За тази цел, с предварителното одобрение на Комисията, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат да установяват работни договорености. Тези договорености не създават правни задължения.

2. Съветът на регулаторите, работните групи и Управителният съвет са отворени за участие на регулаторни органи на трети държави с основна отговорност в областта на електронните съобщения, когато тези трети държави са сключили споразумения със Съюза за тази цел.

Съгласно съответните разпоредби на тези споразумения се изготвят работни договорености, определящи по-специално характера, мащаба и начина, по който тези регулаторни органи на съответните трети държави ще участват без право на глас в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, включително разпоредби, свързани с участието в инициативите, предприети от ОЕРЕС, финансовите вноски и персонала към Службата на ОЕРЕС. По отношение на въпросите, свързани с персонала, при всички случаи посочените договорености са в съответствие с Правилника за длъжностните лица.

3. […]“.

B. Спорното решение на Комисията от 18 март 2019 г.

21. На 18 март 2019 г. Комисията приема спорното решение заедно с пет подобни решения относно участието на НРО на Черна гора [14], на Северна Македония [15], на Босна и Херцеговина [16], на Сърбия [17] и на Албания [18] в ОЕРЕС.

22. В първите две съображения от спорното решение се прави позоваване на член 17, параграф 1 ДЕС и съответно на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС.

[14] Решение относно участието на националния регулаторен орган на Черна гора в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 6).

[15] Решение относно участието на националния регулаторен орган на Република Северна Македония в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 11).

[16] Решение относно участието на националния регулаторен орган на Босна и Херцеговина в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 16).

[17] Решение относно участието на националния регулаторен орган на Република Сърбия в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 21).

[18] Решение относно участието на националния регулаторен орган на Република Албания в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ C 115, 2019 г., стр. 31).

23. Бележката под линия към заглавието на спорното решение и към точка 1.1. от приложението към това решение повтарят съответните бележки под линия към ССА с Косово, що се отнася до названието „Косово“ [19]:

„Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово“.

24. Съображение 3 от спорното решение гласи:

„Съгласно член 111 от [ССА с Косово] сътрудничеството в областта на електронните съобщения трябва да се съсредоточи основно върху приоритетни въпроси, свързани с достиженията на европейското право в тази област. Страните трябва да укрепят по-специално сътрудничеството си в областта на електронните съобщителни мрежи и електронните съобщителни услуги, като обърнат особено внимание на осигуряването и засилването на независимостта на съответните регулаторни органи. Поради това Съюзът и Косово сключиха споразумение по смисъла на член 35, параграф 2 от [Регламента относно ОЕРЕС]“.

25. Съгласно пето съображение от спорното решение „е целесъобразно да се установят работни договорености за участието на регулаторния орган на Косово в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС и Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС“.

26. В съответствие с това член 1 от спорното решение предвижда, че НРО на Косово може да участва в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС и на Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС.

27. Материалноправните разпоредби относно това участие се съдържат в приложението към спорното решение. В това приложение се съдържат и правила относно използването на персонал от Косово и относно финансовата вноска на Косово.

III. Досегашното производство и искания на страните в производството по обжалване пред Съда

28. С жалба, постъпила на 19 юни 2019 г. в секретариата на Общия съд, Кралство Испания иска отмяна на спорното решение.

29. В подкрепа на жалбата си Кралство Испания посочва три основания. Като първо основание то изтъква нарушение на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС, тъй като Косово не е „трета страна“. С второто основание се твърди, че е извършено още едно нарушение на този член, доколкото не съществува „споразумение със Съюза“ за целите на участието на НРО на Косово в ОЕРЕС. С третото основание, с което също се твърди нарушение на този член, Испания упреква Комисията, че се е отклонила от установената процедура за участие на НРО на трети страни в ОЕРЕС.

30. С обжалваното решение Общият съд отхвърля жалбата и осъжда Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

[19] Вж. по-горе точка 6.

31. На 24 ноември 2020 г. Кралство Испания подава настоящата жалба и иска от Съда:

– да уважи жалбата и да отмени решението на Общия съд от 23 септември 2020 г. по дело T-370/19, Испания/Комисия,

– да отмени Решение на Комисията от 18 март 2019 г. относно участието на националния регулаторен орган на Косово в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения,

– да осъди ответника да заплати съдебните разноски.

32. Европейската комисия иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

33. Страните представят писмени становища. Съдът решава да не провежда устно заседание.

IV. Правен анализ

34. В основата на спора е обстоятелството, че досега Съюзът не е заел изрично позиция по въпроса дали Косово има статута на суверенна държава по смисъла на международното право. Това става ясно по-специално от член 2 и от седемнадесето съображение от ССА с Косово. Това уточняване се основава на факта, че някои държави членки, сред които е Испания, не са признали Косово за суверенна държава.

35. Поради това Испания оспорва обстоятелството, че със спорното решение Комисията е разрешила НРО на Косово да участва в ОЕРЕС на основание член 35 от Регламента относно ОЕРЕС. След като Общият съд отхвърля жалбата, тази държава членка подава пред Съда настоящата жалба, в подкрепа на която тя изтъква пет основания, които се свеждат до два основни въпроса.

36. От една страна, с първите три основания за обжалване и с първата част от четвъртото основание за обжалване Испания по същество оспорва, че член 111 от ССА с Косово и член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС представляват достатъчно правно основание да се разреши на НРО на Косово да участва в Съвета на регулаторите, в работните групи и в Управителния съвет на ОЕРЕС.

37. От друга страна, Испания оспорва, по-специално с петото основание за обжалване, но и с втората част от четвъртото основание за обжалване, институционалното правомощие на Комисията да приеме спорното решение.

38. В самото начало обаче е необходимо да се уточни, че противно на неколкократното твърдение на Испания, в спорното решение Косово не се признава за държава. Напротив, решението съдържа две бележки под линия, съгласно които названието „Косово“ не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово. Тези бележки под линия по същество съответстват на

седемнадесето съображение от ССА с Косово, както и на бележка под линия с подобно съдържание към това споразумение и ясно подчертават, че също както ССА, спорното решение няма за цел (имплицитното) признаване на Косово като държава.

39. Следователно, след като липсва признаване на Косово като държава, в рамките на настоящото производство не е необходимо произнасяне по въпроса доколко институциите на Съюза имат право да постановяват такова признаване. Ето защо твърдението на Испания, също неколкократно повторено, че Комисията няма правомощието да се произнася по такова признаване, е неотносимо.

А. Първо, второ и трето основание за обжалване и първа част от четвъртото основание за обжалване — участие на НРО на Косово в ОЕРЕС

40. Член 35 от Регламента относно ОЕРЕС урежда сътрудничеството с органите на Съюза, с трети страни и с международни организации. По-специално съгласно член 35, параграф 2, първа алинея Съветът на регулаторите, работните групи и Управителният съвет са отворени за участие на регулаторни органи на трети страни с основна отговорност в областта на електронните съобщения, когато тези трети страни са сключили споразумения със Съюза за тази цел.

41. Съгласно съображение 3 от спорното решение член 111 от ССА с Косово представлява такова споразумение. Следователно с това решение Комисията била разрешила НРО на Косово да участва в ОЕРЕС.

42. С първите три основания за обжалване и с първата част от четвъртото основание за обжалване Испания оспорва констатациите, с които Общият съд потвърждава, че такова участие на НРБ на Косово е допустимо.

43. По-конкретно, Испания критикува тълкуването на понятието „трети страни“ (първо основание за обжалване), а в общ план оспорва извода, че член 35 от Регламента относно ОЕРЕС и член 111 от ССА с Косово позволяват (второ основание за обжалване) участието на Косово в ОЕРЕС, и в частност че член 111 от ССА с Косово представлява споразумение по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС (трето основание за обжалване и първа част от четвъртото основание за обжалване). Следва обаче да се посочи, че още при анализа на първото основание за обжалване е особено необходимо да се разгледат доводи, които са от значение във връзка с останалите основания за обжалване.

1. По първото основание за обжалване — понятието „трети страни“

44. В спорното решение Комисията приема, че Косово е „трета страна“ по смисъла на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС. Общият съд потвърждава това становище, като в точка 36 от обжалваното съдебно решение приема, че понятието „трети страни“ по смисъла на член 35, параграф 2 има по-широк обхват от този на понятието „трети държави“, надхвърлящ пределите на суверенните държави по смисъла на международното право, и по-специално включва Косово.

45. В подкрепа на това становище в точки 29—35 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че в Договора за функционирането на ЕС се употребява както понятието „трети страни“, така и понятието „трети държави“, тоест че този договор провежда

разграничение между тези две понятия. За тази цел Общият съд се позовава на заглавията на част пета, дялове III и IV от Договора за функционирането на ЕС, както и на членове 212 и 217. С оглед на това в точка 30 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че „разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „третите страни“ ясно целят да дадат възможност за сключване на международни споразумения с образувания, „различни от държави“.

46. С първото си основание за обжалване Испания твърди, че посоченият извод е опорочен от грешка при прилагане на правото. Според Испания в обхвата на понятието „трети страни“ могат да попадат само държави по смисъла на международното право. Възприемането на тази теза би означавало да се приеме, че по-широкото тълкуване на понятието „трети страни“ придава на това понятие в правото на Съюза смисъл, различен от този, който му се придава в международното право.

47. От своя страна Комисията счита, че предвид различните разпоредби в Договорите и в актовете на Съюза, които правят разграничение между трети страни и трети държави, е необходимо да се прави разлика между съдържанието на двете понятия.

48. Считам, че в крайна сметка в точка 36 от обжалваното съдебно решение Общият съд действително правилно тълкува понятието „трети страни“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС. Това следва от тълкуването на самото понятие „трети страни“ в член 35 от Регламента относно ОЕРЕС чрез прилагане на класическите методи на тълкуване и в съответствие с международноправната практика (вж. по този въпрос букви б)—е).

49. Не считам обаче за целесъобразно да се потвърждават изложените в точки 29—35 от обжалваното съдебно решение съображения на Общия съд, че разграничението между понятията „трета страна“ и „трета държава“ произтича от самия текст на Договорите (вж. по този въпрос буква а). Съдът следва да замени тези мотиви със съображения, основани на Регламента относно ОЕРЕС.

а) По употребата на понятия в Договорите

50. Що се отнася до констатациите на Общия съд относно употребата на понятия в Договорите, този съд пренебрегва факта, че не се прави разграничение между трети държави и трети страни, съответно между държави и страни в текстовете на всички езици на Договорите. По-специално в текстовете на естонски, латвийски, полски и словенски език в повечето случаи или винаги съответно се използва *същото* понятие, а именно понятието, съответстващо на понятието „трета държава“. При все това, видно от членове 198 ДФЕС, 208 ДФЕС и 212 ДФЕС, с изключение на текста на словенски език, текстовете на тези езици също съдържат понятия, съответстващи на понятието „страна“, например във връзка с понятието „развиваща се страна“ или в рамките на израза „неевропейски страни и територии“.

51. Освен това и текстовете на езиците, в повечето от които се прави разграничението, невинаги си съответстват. Така например в текста на немски език на членове 67 ДФЕС, 77 ДФЕС, 78 ДФЕС и 79 ДФЕС става дума за „Drittstaatsangehörigen“, докато например в текста на френски се употребява „ressortisants des pays tiers“, на английски — „third-country nationals“ или „nationals of third countries“, и на датски език — „tredjelandsstatsborgere“, тоест говори се за граждани на трети страни.

52. Макар тази непоследователност да е била по-слабо изразена в първоначалния Договор за ЕИО от 1957 г., чиито текстове са били автентични само на 4 езици, все пак тя се проявява и в този договор. Така в текста на немски език на член 3, буква б) се говори за дейността на Общността в областта на митническата и търговската политика „по отношение на трети страни“, докато в текстовете на останалите три езици на тази разпоредба е употребено понятието „трети държави“.

53. Доколкото обаче текстовете на различните езици трябва да бъдат тълкувани еднакво [20] и текстът на нито един език не се ползва с предимство пред текстовете на останалите езици [21], от разграничението между понятието „държава“ и „страна“ в текстовете на останалите езици на Договорите не може непременно да се заключи, че е налице смислова разлика.

54. Следователно отправната точка на съображенията на Общия съд, а именно ясното разграничение между понятията „трети страни“ и „трети държави“, за което в точки 29 и 30 от обжалваното съдебно решение се твърди, че съществува в Договора за функционирането на ЕС, е опорочена от грешка при прилагане на правото.

55. Следва обаче да се посочи, че ако в мотивите на решението на Общия съд се открива нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив се явява обоснован по други правни съображения, подобно нарушение не може да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение, а напротив, следва да се заменят мотивите [22].

56. Би било напълно възможно даденото от Общия съд тълкуване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС да бъде потвърдено въз основа на анализ на общата структура на тези разпоредби и на тяхната цел [23]. За тази цел обаче не е достатъчен фактът, че в точка 30 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „третите страни“ ясно целят да дадат възможност за сключване на международни споразумения с образувания, „различни от държави“. Напротив, би било необходимо да се извърши значително по-задълбочен анализ на структурата и на целта на всички разпоредби на Договорите, в чиито текстове на определени езици се употребяват понятията „трети страни“ или „трета държава“ или евентуално дори понятията „страна“ и „държава“.

57. Това обаче не е необходимо в настоящото производство, тъй като преценката на спорното решение изисква понятието „трета страна“ да се тълкува само в контекста на употребата му в член 35 от Регламента относно ОЕРЕС. Освен това тълкуването на тази разпоредба чрез прилагане на обичайните методи потвърждава извода на Общия съд.

[20] Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 13 и 14), от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 19), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 43).

[21] Решения от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 18), и от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, т. 65).

[22] Решения от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 187), от 6 септември 2017 г., Intel/Комисия (C-413.14 P, EU:C:2017:632, т. 94), и от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 48).

[23] Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т 13 и 14), и от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, т. 65).

б) Текстът на член 25 от Регламента относно ОЕРЕС

58. Както констатира и Общият съд в точка 28 от обжалваното съдебно решение, понятието „трети страни“ по смисъла на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС не е определено нито в този регламент, нито пък в релевантните разпоредби на Договорите.

59. В текстовете на повечето езици на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС обаче се употребява понятието „трети страни“, а не понятието „трети държави“[24]. Въз основа на това Комисията стига до извода, че понятието „трета страна“ има смисъл, различен от този на понятието „трета държава“.

60. Испания обаче твърди, че между понятията „трета страна“ и „трета държава“ не съществува семантична разлика. Според Испания единствената релевантна разлика между двете понятия се състои само в степента на правен формализъм. Поради това в общоупотребимия език се говори за езика на страната, климата на страната или за гастрономията на една „страна“, но за разлика от това в правен контекст се говори за признаването на една „държава“.

61. Съдът също вече е посочил в този смисъл, че понятието „страна“ често се използва в Договорите като синоним на понятието „държава“[25].

62. Също така обаче не е задължително при всички случаи понятията „държава“ и „страна“ да се тълкуват еднакво. Напротив, употребата на понятието „трета страна“ евентуално позволява да се направи разграничение от понятието „трета държава“.

63. В случая на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС такова разграничение обаче ще бъде изправено от гледна точка на текста пред същия проблем, който съществува и при вече разгледаните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС. Това е така защото обстоятелството, че в текстовете на естонски, латвийски, полски и словенски език на повечето разпоредби от първичното право не се прави разграничение между трети страни и трети държави[26], продължава да съществува в случая на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС. Освен това, макар в текстовете на български и латвийски език на първичното право да се употребяват отчасти различни понятия, в текстовете на тези езици на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС обаче също се употребява понятието, съответстващо на понятието „трети държави“.

64. Както вече посочих, формулировката, използвана в текстовете на някои езици на дадена разпоредба на правото на Съюза, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици[27]. Напротив, разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по еднакъв начин с оглед на текстовете, изготвени на всички езици на Съюза. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото

[24] Това се отнася за текстовете на испански, чешки, датски, немски, английски, френски, ирландски, гръцки, хърватски, италиански, унгарски, малтийски, нидерландски, португалски, румънски, словашки, фински и шведски език.

[25] Решение от 12 ноември 2019 г., Organisation juive européenne и Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, т. 28).

[26] Вж. по-горе точки 50 и 51.

[27] Вж. по-горе точка 53.

на Съюза въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част [28]. Освен това генезисът на разпоредбата също може да допринесе за нейното тълкуване [29].

в) Контекстът, в който се вписва член 35 от Регламента относно ОЕРЕС

65. Следователно член 35 от Регламента относно ОЕРЕС трябва да се анализира в рамките на контекста, в който се вписва.

66. Съгласно член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС участието в ОЕРЕС предполага да са налице споразумения на съответните трети страни със Съюза за тази цел. В съображение 34 *като пример* за такива трети страни са посочени държавите от ЕИП/ЕАСТ и страните — кандидатки за членство в Съюза.

67. От това следва, че при всички случаи при приемането на тази разпоредба законодателят е имал предвид съответните споразумения по отношение на сътрудничеството в областта на електронните съобщителни мрежи и електронните съобщителни услуги, съдържащи се в споразуменията за асоцииране с Албания, Черна гора и Сърбия, които към този момент Съюзът вече е бил признал като страни — кандидатки за членство в Съюза.

68. Действително Косово не е страна кандидатка за членство в Съюза, при все това позоваването на статута на страна — кандидатка за членство в Съюза, в съображение 34 служи, както беше посочено, само като *пример* и поради това не ограничава кръга на потенциалните сътрудничещи си страни.

69. Много по-важно е обаче, че още преди приемането на Регламента относно ОЕРЕС в точка 111 от ССА с Косово Съюзът е сключил споразумение, което, както посочва Общият съд в точка 49 от обжалваното съдебно решение, по същество е идентично със съответните споразумения със страните — кандидатки за членство в Съюза, Албания, Черна гора и Сърбия. Тези договорености са достатъчни за целите на участието на НРО на тези страни. Ето защо не би било логично да се твърди, че член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС не се отнася и до споразумението с Косово.

70. С третото основание за обжалване Испания критикува Общия съд, че в това отношение не е разгледал член 95 от ССА със Северна Македония. За разлика от член 111 от ССА с Косово в член 95, втора алинея, шесто тире от ССА със Северна Македония „сътрудничество[то] в рамките на европейските структури“ изрично е посочено като област, върху която сътрудничеството следва да се съсредоточи. Във връзка с това Испания се позовава на още един документ, съдържат подробни данни във връзка със сътрудничеството, а именно на Плана за действие ЕС—Тунис, с който ще се приложи привилегированото партньорство (2013—2017) в рамките на европейската политика за

[28] Решения от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 27), и от 24 февруари 2022 г., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, т. 27).

[29] Решения от 22 октомври 2009 г., Zurita García и Choque Cabrera (C-261/08 и C-348/08, EU:C:2009:648, т. 57), от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, т. 35), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 50), и от 20 декември 2017 г., Acacia и D'Amato (C-397/16 и C-435/16, EU:C:2017:992, т. 31).

съседство [30]. Освен това в първата част от четвъртото основание за обжалване Испания се позовава на значително по-конкретното в сравнение с член 111 от ССА споразумение, което произтича от решение на Съвместния комитет на ЕИП относно участието на държавите от ЕИП [31].

71. Член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС обаче не е приет специално с оглед на тези по-подробни разпоредби, отнасящи се до сътрудничеството, а е приет и с оглед на споразуменията за асоцииране, на които Общият съд се позовава. При това положение от текстовете, на които Испания се позовава, не може да се направи извод, че такова изрично споразумение относно сътрудничеството в рамките на структурите на Съюза е задължително условие за прилагането на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС.

72. Следователно самата нормативна връзка между член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС и сключените в Западните Балкани ССА подкрепят тезата, че понятието „трета страна“ в член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС включва и Косово.

г) Генезисът на 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС

73. Генезисът на текста на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС потвърждава контекстуалното тълкуване.

74. Член 26, параграф 2 от предложението на Комисията [32] все още е бил формулиран по двусмислен начин, тъй като в това предложение е било предвидено „участие на регулаторни органи на трети [страни], компетентни в областта на електронните съобщения, които са сключили съответни споразумения със Съюза“. При това е липсвала яснота дали са били необходими споразумения с регулаторните органи, или споразумения с третите страни.

75. В процеса на обсъждане член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС обаче е уточнен в смисъл, че „тези трети [страни] [трябва] да са сключили споразумения със Съюза за тази цел“.

76. От това уточнение, също както от съображение 34 от Регламента относно ОЕРЕС, става ясно, че Съюзът е приел член 35 с оглед на действително съществуващите споразумения и следователно и с оглед на споразумението с Косово в член 111 от ССА с Косово.

[30] Членове 73 и 74 от приложение 2 към Съвместно предложение за решение на Съвета относно позицията на Съюза в Съвета за асоцииране, създаден по силата на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Тунис, от друга страна, по отношение на приемането на препоръка за изпълнение на плана за действие ЕС—Тунис, с който ще се приложи привилегированото партньорство (2013—2017 г.) (JOIN/2014/036 final, документ 15164/14 ADD 1 на Съвета).

[31] Decision of the EEA Joint Committee No 274/2021 of 24 September 2021 amending Annex XI (Electronic communication, audiovisual services and information society) and Protocol 37 (Containing the list provided for in Article 101) to the EEA Agreement (https://www.efta.int/eea-lex/32018R1971).

[32] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) (COM(2016) 591 final).

д) Телеологично тълкуване на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС

77. Накрая, в съответствие и със смисъла и целта на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС е да се осигури възможност за сътрудничество с НРО на Косово.

78. Тази разпоредба очевидно има за цел да насърчи сътрудничеството на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС с други регулаторни органи в областта на електронните съобщения. Съобразно тази цел в съображение 20 се посочва, че работните договорености на ОЕРЕС биха могли да имат за цел да се развиват отношения на сътрудничество и да се обменят мнения по регулаторни въпроси. Испания обаче не поставя под съмнение съществуването на регулаторен орган в тази област в Косово.

79. Освен това от съображение 34 от Регламента относно ОЕРЕС следва, че целта на това сътрудничество по-специално е по-нататъшното разширяване на последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения. Преследвайки същата цел, член 111 от ССА с Косово определя като крайна цел Косово да приеме достиженията на правото на ЕС в тази област.

80. Следователно целите на член 35, които изрично са закрепени в съображения 20 и 34 от Регламента относно ОЕРЕС, са в подкрепа на тезата, че Косово следва да се счита за трета страна по смисъла на тази разпоредба.

е) Допълнителни съображения с оглед на международното право

81. Освен това Испания повдига възражението, че тълкуването на понятието „трета страна“ от Комисията и Общия съд създава собствена категория субекти на международното право, която не е предвидена в обичайното международно право.

82. В отговор Комисията обаче правилно посочва, че в международното право няма общоприложимо определение на понятието „трета страна“, респективно на понятието „страна“.

83. Така например в текстовете на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., поне на езиците на Съюза, а именно на английски, френски и испански език, се употребява само понятието „държави“, но не и понятието „страни“. За разлика от това например в Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците се употребява, от една страна, понятието „договарящите държави“ (в текстовете на други езици: Contracting States, États Contractants), но от друга страна, понятието „страна“ (country, pays) се употребява по-конкретно под формата на страната на произход или страната, където са потърсили убежище).

84. Преди всичко от правната рамка на Международния валутен фонд (МВФ) обаче е видно, че и в международното право се употребява по-широко понятие за страна. Съгласно член II от „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“[33], чийто текст е автентичен единствено на английски език, членството в този фонд е отворено за определени „страни“ („countries“). На основание на тази разпоредба МВФ е приел за

[33] Https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf.

членове различни териториални образувания, които не са признати като държави, по-специално Косово [34], но и Хонг Конг, Макао или Британските отвъдморски територии Ангила и Монтсерат [35].

85. Впрочем от международноправната практика на Съюза, по-специално по отношение на Косово, е видно, че Съюзът е готов да сключва правнообвързващи споразумения с териториални образувания, които не са признати като държава. Наред със САА с Косово Съюзът е сключил и Рамково споразумение относно общите принципи за участие на Косово в програми на Съюза [36]. Освен това, както констатира Общият съд в точка 31 от обжалваното съдебно решение, Съюзът е сключил споразумения с Организацията за освобождение на Палестина (ООП), с отделната митническа територия на Тайван, Пенгу, Кинмен и Матцу, правителството на Специалния административен район на Китайската народна република Хонконг или пък Специалния административен район на Китайската народна република Макао.

86. Поради това доводът, отнасящ се до наличието на евентуални противоречия с международното право, също не е убедителен. Ето защо твърдението, че е налице първото основание за обжалване следва да бъде отхвърлено.

2. По второто основание за обжалване — признаване на Косово?

87. С второто основание за обжалване Испания оспорва точки 33 и 34 от обжалваното съдебно решение. В тези точки Общият съд припомня, че Съюзът се е въздържал да заеме позиция относно статута на Косово на държава от гледна точка на международното право, както е видно от разпоредбите в седемнадесето съображение и член 2 от САА с Косово. Според Общия съд с посочените предпазни мерки се цели да се проведе разграничение между, от една страна, статута на „държава“, и от друга, способността на Косово да поема задължения по силата на международното право в качеството си на субект на това право, попадащ в обхвата на по-широкото понятие „трета страна“.

88. Испания свързва с това основание за обжалване различни възражения срещу спорното решение. По същество тази държава членка упреква Комисията в нарушение на компетентността на държавите членки да вземат решение относно признаването на Косово за държава. Макар че не всички държави членки били признали Косово за държава, с обжалваното решение Комисията най-малкото имплицитно признала това, поради което била надхвърлила предвиденото в САА с Косово. Това обстоятелство съставлявало нарушение на член 111 от САА с Косово във връзка с член 35 от Регламента относно ОЕРЕС, което Общият съд не санкционирал.

89. Не е нужно обаче да се изяснява въпросът за начина, по който правомощията относно признаването на държави са разпределени между Съюза и държавите членки, тъй като, както вече посочих, в настоящия случай няма как да става въпрос за признаването на Косово [37].

[34] Прессъобщение № 09/240 на МВФ от 29 юни 2009 г., озаглавено „Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member“.

[35] Вж. списъка на страните членки на адрес: https://www.imf.org/en/Countries.

[36] ОВ L 195, 2017 г., стр. 1.

[37] Вж. по-горе точки 38 и 39.

90. Следва обаче да се посочи, че член 111 от ССА с Косово и член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС няма как да са нарушени най-вече поради това, че с тези разпоредби, както също вече бе посочено [38], се цели интегрирането на НРО на Косово в ОЕРЕС.

91. Следователно твърдението за наличие на второто основание за обжалване трябва да се отхвърли по същество, без да е необходимо произнасяне по въпроса дали то е ново основание в сравнение с подадената на първа инстанция жалба и поради това недопустимо.

3. По третото основание за обжалване — участие на НРО на Косово в ОЕРЕС и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС

92. С третото основание за обжалване Испания твърди, че при тълкуването на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС във връзка с член 111 от ССА с Косово Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като въз основа на тези разпоредби е направила извода, че посоченото сътрудничество включва и участието в ОЕРЕС. Според Испания член 111 от ССА с Косово не е достатъчно правно основание за приемането на спорното решение, тъй като разпоредбата не предвижда изрично участието на НРО на Косово в ОЕРЕС и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС.

93. Следователно основният въпрос, който се поставя в рамките на третото основание за обжалване, е дали ССА с Косово, и по-специално член 111 от това споразумение, представлява „споразумение […] за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС, което в точка 49 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че е така.

94. В това отношение Испания критикува Общия съд за това, че не е взел предвид ССА със Северна Македония, в което, за разлика от другите съответни споразумения за асоцииране, изрично се говори за „сътрудничество в рамките на европейските структури“. При обсъждането на първото основание за обжалване аз обаче вече обясних, че сключването на споразумение по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС [39] не изисква да е налице такава формулировка.

95. Освен това Испания е на мнение, че непризнаването на Косово за държава изключва възможността участието на НРО на Косово в ОЕРЕС да се счита за сътрудничество по смисъла на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС. От досегашните съображения обаче следва, че независимо от такова признаване, с член 111 от ССА с Косово и член 35 от Регламента относно ОЕРЕС се цели интегрирането на НРО на Косово в ОЕРЕС [40].

96. При все това Испания твърди, че използваното в член 111 от ССА с Косово понятие „сътрудничество“ не изисква участие в ОЕРЕС по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС. Напротив, сътрудничеството по член 35, параграф 1 от Регламента относно ОЕРЕС, както било договорено с други партньори, щяло да бъде достатъчно. За разлика от това участието на Косово в структурите на ОЕРЕС ѝ предоставяло възможност да влияе върху уредбата на правото на Съюза, тъй като тези структури щели да допринесат за неговото развитие.

[38] Вж. по-горе точки 65—80.

[39] Вж. по-горе точки 70 и 71.

[40] Вж. по-горе точки 65—80.

97. Вярно е, че съгласно спорното решение представителите на НРО на Косово могат да участват в работата на Съвета на регулаторите, на работните групи и на Управителния съвет, и по-специално да изразяват становища.

98. При изразяване на становищата си в рамките на Съвета на регулаторите или на Управителния съвет тези лица обаче не следва да застъпват позицията на Косово или на техния НРО, а съгласно точки 1.7 и 3.6 от приложението към спорното решение те са длъжни да осъществяват дейността си, без да зависят от указания. Съгласно член 8, параграф 2 и член 15, параграф 3 от Регламента относно ОЕРЕС същото задължение за независимост имат и останалите членове на двата съвета. Съгласно съображения 5 и 13 и член 3, параграфи 3 и 4 ОЕРЕС всъщност е създаден, за да осигурява експертен опит и да действа по независим и прозрачен начин.

99. От това следва, че установеното по силата на спорното решение сътрудничество в рамките на съветите на ОЕРЕС няма характеристиките на участието на държава в нормотворческия процес на Съюза, а има за цел да осигури последователни регулаторни практики, като приетите от ОЕРЕС текстове съгласно член 4, параграф 4 от Регламента относно ОЕРЕС следва да се „вземат в максимална степен предвид“. Следователно става въпрос за необвързващата координация на регулаторните органи.

100. Дори и в този контекст обаче участието не създава за представителите на НРО на Косово възможност да оказват решаващо влияние върху формирането на волята на ОЕРЕС, тъй като съгласно член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС НРО на трети страни нямат право на глас.

101. Освен това с оглед на факта, че в член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС се прави позоваване на споразумение за тази цел, така както то е установено с член 111 от ССА с Косово, Комисията не може да бъде критикувана за това, че е осъществила сътрудничеството с НРО на Косово чрез участието по член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС, а не чрез по-малко интензивно сътрудничество по член 35, параграф 1.

102. Следователно този довод също е неоснователен и твърдението за наличие на третото основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено изцяло.

4. По първата част от четвъртото основание за обжалване — правно основание за приемането на спорното решение

103. С първата част от четвъртото основание за обжалване Испания отново подлага на съмнение, че член 111 от ССА с Косово представлява достатъчно основание за приемането на спорното решение.

104. В това отношение Испания критикува по-специално точка 72 от обжалваното съдебно решение. Съгласно тази точка „от правна гледна точка не е необходимо да се изисква „възможността за участие“ на НРО на трета страна да бъде обусловена от специално разрешение, дадено в рамките на международно споразумение. Всъщност тази възможност и „правилата за достъп“, приети за участието в ОЕРЕС, не предполагат никакво правно задължение за съответния НРО, тъй като в крайна сметка той следва свободно да реши впоследствие дали да участва в ОЕРЕС в съответствие с тези правила“.

105. Испания обаче счита, че член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС изисква да е сключено значително по-конкретно споразумение, като например споразумението, за сключването на което Съвместният комитет на ЕИП е взел решение.

106. Аз обаче вече обясних, че и това решение с нищо не променя факта, че член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС е приет с оглед на значително по-малко конкретните споразумения със страните — кандидатки за членство в Съюза, в Западните балкани, на които съответства член 111 от ССА с Косово [41].

107. За разлика от това Съвместният комитет на ЕИП е взел решението си за прилагане на вече действащия към този момент член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС, което при сключването на ССА с Косово ratione temporis все още не е било възможно. Ето защо дори само поради това е логично решението на Съвместния комитет на ЕИП да е по-подробно, отколкото член 111 от ССА с Косово.

108. Следователно твърдението за наличие на първата част от четвъртото основание за обжалване също трябва да се отхвърли по същество.

Б. Втора част от четвъртото основание за обжалване и пето основание за обжалване — институционални правомощия на Комисията

109. С втората част от четвъртото основание за обжалване и петото основание за обжалване се оспорва фактът, че точно Комисията е приела спорното решение. Следователно те се отнасят до нейните институционални правомощия.

110. С втората част от четвъртото основание за обжалване Испания твърди, че в това отношение самият чувствителен въпрос за признаването на Косово изисква Съветът, а не само Комисията да приеме решение относно участието на НРО на Косово в ОЕРЕС на основание член 17 ДЕС. Общият съд не е преценил правилно това в точки 81 и 82 от обжалваното съдебно решение.

111. С петото си основание за обжалване Испания твърди освен това, че в точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е тълкувал член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС, като е приел, че поради изпълнителните ѝ функции и правомощията ѝ за външно представителство Комисията може едностранно да установява работни договорености.

112. Произнасянето по тези основания за обжалване изисква да се изясни въпросът за разпределението на правомощията по член 35 от Регламента относно ОЕРЕС.

1. Съответните разпоредби на споразуменията

113. В член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС е предвидено, че съгласно съответните разпоредби на посочените в първа алинея споразумения между Съюза и съответните трети страни „се изготвят работни договорености, определящи по-специално характера, мащаба и начина, по който тези регулаторни органи на съответните трети [страни] ще участват“.

[41] Вж. по-горе точка 70.

114. Ето защо на пръв поглед би могло да се приеме, че условията за упражняване на това правомощие произтичат от съответното споразумение между Съюза и съответната трета страна, при положение че работната договореност следва да бъде изготвена съгласно съответните разпоредби на тези споразумения.

115. Член 111 от ССА с Косово не урежда този въпрос. При това положение би могло да се мисли за предвидения в член 126 Съвет за стабилизиране и асоцииране, чието сезиране Испания иска в производството пред Общия съд. Съгласно член 128 този съвет обаче може да взема решения само в предвидените в това споразумение случаи. Не са предвидени обаче правомощия на този съвет във връзка с член 111. Следователно в ССА с Косово липсват каквито и да били съответни разпоредби относно изготвянето на работни договорености по смисъла на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС.

116. От това обаче не следва да се заключи, че е изключена възможността за изготвяне на такива договорености. Напротив, в неоспорената от Испания точка 69 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно подчертава, че целите на член 111 от ССА с Косово и на член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС не биха могли да бъдат постигнати без такива договорености. От това в точка 70 от обжалваното съдебно решение, която също не е оспорена, Общият съд правилно заключава, че позоваването на съответните разпоредби на споразуменията само означава, че изготвянето на работните договорености не следва да противоречи на тези разпоредби.

117. Ето защо условията за упражняване на това правомощие относно участието на НРО на Косово трябва да се търсят изключително в Регламента относно ОЕРЕС.

2. По изготвянето на работни договорености

118. Правилата относно участието на НРО на трети страни, съдържащи се в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС, обаче не предвиждат нито едностранно решение (вж. по този въпрос буква б), нито приемане на такова решение от страна на Комисията (вж. по този въпрос вж. буква а). И двата извода съставляват грешки при прилагане на правото, които водят до отмяна на обжалваното съдебно решение.

а) Институционални правомощия на Комисията

119. В крайна сметка Испания успешно оспорва констатираното по-конкретно в точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение институционално правомощие на Комисията да приеме спорното решение.

120. Съгласно член 13, параграф 2, първо изречение ДЕС всяка институция действа в кръга на правомощията, които ѝ са предоставени от Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Тази разпоредба отразява принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции [42].

[42] Решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия (C-660/13, EU:C:2016:616. т. 32).

121. В точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави извода, че правомощието, което с оглед на гореизложеното е необходимо за приемането на спорното решение, произтича от изпълнителните правомощия на Комисията в съответствие с член 17, параграф 1, четвърто изречение ДЕС и от правомощията ѝ за външно представителство в съответствие с член 17, параграф 1, пето изречение ДЕС. Според Общия съд правомощия в тези области, които не са били изрично делегирани на ОЕРЕС, остават правомощия на Комисията.

122. Посоченото извеждане на правомощия пряко от член 17 ДЕС само по себе си поражда съмнения. Обикновено мерки за изпълнение се приемат с делегирани актове. За тази цел обаче член 290, параграф 1 ДФЕС и член 291, параграф 2 ДФЕС изискват правомощието да бъде изрично делегирано на Комисията[43]. Що се отнася до областта на външното представителство, съгласно член 218, параграф 2 ДФЕС по принцип е необходимо разрешение от страна на Съвета.

123. Наистина в точка 81 от обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава на възможността член 16 ДЕС да служи като основание за правомощия на Съвета[44] и прилага тази съдебна практика към член 17 ДЕС. Съдът обаче не е длъжен да се произнася по въпроса дали е възможно такова прехвърляне, тъй като, противно на констатацията на Общия съд в точка 77 от обжалваното съдебно решение, Регламентът относно ОЕРЕС урежда кои органи могат да установяват работни договорености съгласно член 35, параграф 2.

124. Наистина е вярно, че разглеждан отделно, член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС не съдържа каквото и да било уточнение по този въпрос.

125. Следва обаче да се посочи, че съгласно съображение 20 от Регламента относно ОЕРЕС трябва ОЕРЕС да има правото да установява работни договорености по-специално с компетентни органи на трети страни. Следвайки тази логика, член 9, буква и) и член 20, параграф 6, буква м) предвиждат, че Съветът на регулаторите и директорът на Службата на ОЕРЕС разрешават сключването на работни договорености.

126. За разлика от това, от съображение 20 от Регламента относно ОЕРЕС следва, че в това отношение Комисията трябва да упражнява само контролна функция.

127. При това положение специално по отношение на сътрудничеството с трети страни член 35, параграф 1 от Регламента относно ОЕРЕС предвижда, че с предварителното одобрение на Комисията ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС установяват работни договорености.

[43] Вж. например членове 78 и 79 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1) и членове 131—133 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3), както и в областта, попадаща в обхвата на Регламента относно ОЕРЕС членове 117 и 118 от Директива 2018/1972 за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения.

[44] Решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия (C-660/13, EU:C:2016:616, т. 40).

128. Това разпределение на правомощията между ОЕРЕС и Комисията е в съответствие с концепцията на Регламента относно ОЕРЕС. Всъщност ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС не са органи, които следва да изпълняват задачи на Комисията и с това да разполагат с производни от функциите на Комисията правомощия, както приема Общият съд в точка 76 от обжалваното съдебно решение. По-скоро съгласно съображения 5 и 13, член 3, параграф 3 и член 8, параграф 1 от Регламента относно ОЕРЕС ОЕРЕС следва да осигурява експертен опит и да действа независимо. Изискванията към независимостта на членовете му, установени в съображения 22, 25 и 29, както и в член 8, параграф 2, член 16, параграф 1, буква м), член 20, параграф 3 и член 42, потвърждават това. Следователно членовете на Съвета на регулаторите, които съгласно член 7 са назначени от НРО, не действат като представители на съответния си НРО, а участват в обсъжданията в рамките на ОЕРЕС като специалисти. Освен това, за да се гарантира тази независимост, съгласно съображение 32 Службата на ОЕРЕС има собствен бюджет.

129. Едва ли би било съвместимо с независимостта на ОЕРЕС Комисията да има едностранни регулаторни правомощия по отношение на неговата работа. Визираната в съображение 20 от Регламента относно ОЕРЕС контролна функция на Комисията също е ограничена до определени въпроси и тя няма как да води до установяването на определени договорености без разрешението на ОЕРЕС, съответно на Службата на ОЕРЕС.

130. Ето защо не е убедителен и изводът, който Общият съд е направил в точка 78 от обжалваното съдебно решение въз основа на различните формулировки, съдържащи се в член 35, параграф 1 и в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС. Обстоятелството, че само член 35, параграф 1 изрично предвижда за ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС правомощието да установяват работни договорености с предварителното одобрение на Комисията, не означава, че в хипотезата на член 35, параграф 2 правомощията са разпределени по друг начин.

131. Напротив, член 35, параграф 1 от Регламента относно ОЕРЕС е общото правило за сътрудничеството с трети страни. Член 35, параграф 2 урежда специалния случай на сътрудничеството под формата на участие на НРО на трета страна в Съвета на регулаторите, в работните групи и в Управителния съвет. При все това и към този специален случай се прилага общото правило по параграф 1, стига специалното правило по параграф 2 да не предвижда дерогация.

132. Такова специално правило липсва по отношение на правомощието за сключване на работни договорености по член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС. Поради това и в рамките на параграф 2 се прилага общото правило по параграф 1, а именно че ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат, с предварителното одобрение на Комисията, да сключват работни договорености.

133. Безспорно може да се приеме, че участието в работата на ОЕРЕС съгласно член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС по принцип е форма на сътрудничество, което е по-тясно от сътрудничеството по член 35, параграф 1. При все това и този елемент не изисква решение от страна на Комисията, тъй като законодателят вече е взел политическото решение относно това по-тясно сътрудничество. Той е предоставил тази възможност в общ план, като е приел член 35, параграф 2, и трябва да я потвърди по отношение на съответната трета страна посредством изискваното в тази разпоредба

споразумение. В настоящия случай законодателят е направил това посредством член 111 от ССА с Косово. В този член е можело да бъдат установени и други правила относно решението за участието на НРО в ОЕРЕС, но това не е направено.

134. Следователно изводът на Общия съд в точка 77 от обжалваното съдебно решение, че правомощието за установяване на работни договорености, приложими към участието на НРО на Косово, принадлежи на Комисията, е опорочено от грешка при прилагане на правото.

б) Форма на решението относно участието

135. Освен това съмнения поражда и формата на решението относно участието.

136. В текста на немски език на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС тази разпоредба позволява да се *сключват* работни договорености, което именно означава, че институциите на Съюза или други органи не могат да вземат едностранно решение.

137. Вярно е, че в текстовете на други езици на тази разпоредба не се говори толкова ясно за договорености. Така в текста на английски език става дума за „working arrangements“, които следва да бъдат изготвени. Понятието „arrangements“ може да се разбира като споразумения, но наред с останалото, и като правила, поради което това понятие би могло да бъде предмет на едностранно определяне. В текста на френски език се употребява подобното понятие „arrangements de travail“, които са предвидени („il est prévu“). Според текста на испански език следва да бъдат дори установени („se irán estableciendo“) „normas de trabajo“, тоест трудови стандарти. Понятието „normas de trabajo“ обаче, изглежда, е грешка при превода, тъй като в текста на испански език на другите части от Регламента относно ОЕРЕС, в чиито текстове на други езици става дума за работни договорености, се употребява понятието „acuerdos de trabajo“, тоест също се изхожда от наличието на договореност.

138. Други позовавания на работни договорености в текстове на други езици на Регламента относно ОЕРЕС обаче също ясно показват, че тези текстове не са едностранно определени, а договорени между страните. Това става ясно особено в член 9, буква и) и в член 20, параграф 6, буква м) от Регламента относно ОЕРЕС, които предвиждат, че една от функциите на Съвета на регулаторите и на директора на Службата на ОЕРЕС е да разрешават сключването на работни договорености по-конкретно с компетентните органи на трети страни.

139. Струва ми се обаче, че от определящо значение е целта на член 35 от Регламента относно ОЕРЕС, да се осигури възможност за сътрудничеството с НРО на трети страни. Съюзът обаче не може да определя едностранно условията на сътрудничество.

140. Налага се изводът, че Общият съд е нарушил член 35, параграф 2 от Регламента относно ОЕРЕС, като в точка 82 от обжалваното съдебно решение е приел, че Комисията е имала правомощие в обжалваното решение *едностранно* да установи работни договорености за участието на НРО на трети страни.

141. Може и да е възможно спорното решение да се разглежда като предложение до НРО на Косово за сключване на работна договореност. Факт е обаче, че съгласно съображение 5 от спорното решение с това решение Комисията вече установява работната договореност. Ето защо обжалваното съдебно решение в тази му част няма как да бъде потвърдено и въз основа на други мотиви.

3. Междинно заключение

142. От изложените по-горе съображения следва, че Съдът следва да се произнесе по втората част от четвъртото основание за обжалване и по петото основание за обжалване.

143. Тъй като сега вече е безспорно, че след одобрението на Комисията ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС решават относно участието на НРО на Косово, тоест не Съветът, твърдението, че е налице втората част от четвъртото правно основание за обжалване, следва да бъде отхвърлено.

144. За разлика от това петото основание за обжалване е налице, тъй като Комисията не е имала правомощие да приеме спорното решение.

145. Ето защо обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено.

V. По жалбата пред Общия съд

146. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отмени решение на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд.

147. Фазата на производството позволява на Съда сам да постанови окончателно решение по делото, тъй като беше констатирано, че Комисията не е имала правомощие да приеме спорното решение.

148. Следователно исканията на Испания трябва да бъдат уважени, а спорното решение — да бъде отменено.

VI. По запазването на правните последици на спорното решение

149. Ако, както предлагам, отмени обжалваното решение само на петото основание за обжалване, Съдът би следвало съгласно член 264, втора алинея ДФЕС да запази правните му последици до замяната му със съответна работна договореност.

150. Всъщност смятам, че не е изключена възможността за НРО на Косово да участва в много голям обхват в работата на Съвета на регулаторите, на работните групи и на Управителния съвет пряко на основание на самия член 35, параграф 2, първа алинея от Регламента относно ОЕРЕС и на самия член 111 от СА с Косово.

151. Следва обаче да се посочи, че най-малкото посочените в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламента относно ОЕРЕС договорености относно финансовите вноски и персонала към Службата на ОЕРЕС не произтичат пряко от Регламента. Ето защо отмяната им би могла да застраши участието на НРО на Косово, въпреки че по изложените причини от правна страна това участие вече е предвидено независимо от това дали е налице мярка за изпълнение.

152. Впрочем следва да се отбележи, че решенията относно участието на НРО на другите трети страни в Западните балкани страдат от същия порок като спорното решение. Те обаче не са предмет на настоящото дело, поради което Съдът не е длъжен да прави каквито и да били констатации по този въпрос. Би било обаче целесъобразно и тези решения да се заменят с работни договорености между ОЕРЕС, Службата на ОЕРЕС и отделните НРО.

VII. По съдебните разноски

153. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

154. В съответствие с член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

155. Следователно Комисията трябва да понесе направените от Испания съдебни разноски и собствените си съдебни разноски.

VIII. Заключение

156. Ето защо предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Отменя решението на Общия съд от 23 септември 2020 г., Испания/Комисия (T-370/19, EU:T:2020:440).

2) Отменя Решение на Комисията от 18 март 2019 година относно участието на националния регулаторен орган на Косово в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения.

3) Запазва правните последици на отменения решение до замяната му с работна договореност съгласно член 35, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2018/1971 за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Агенция за подкрепа на ОЕРЕС (Службата на ОЕРЕС).

4) Осъжда Европейската комисия да заплати направените от Кралство Испания съдебни разноски и да понесе собствените си съдебни разноски в производството пред Общия съд и в производството пред Съда“.