Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Asia C-632/20 P

Espanjan kuningaskunta
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Ulkosuhteet – Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus – Sähköinen viestintä – Asetus (EU) 2018/1971– Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) – 35 artiklan 2 kohta – Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen kyseiseen elimeen – Käsitteet ”kolmas maa” ja ”kolmas valtio” – Komission toimivalta

I Johdanto

1. Niin sanottu BEREC-asetus [2] on Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (jäljempänä BEREC) ja BERECin tukiviraston (jäljempänä BEREC-virasto) oikeudellinen perusta.

2. Asetuksen 35 artiklassa säädetään erityisesti näiden elinten yhteistyöstä kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten (jäljempänä kansalliset sääntelyviranomaiset) kanssa. Tämän säännöksen perusteella komissio päätti 18.3.2019 antamallaan riidanalaisella päätöksellä, [3] että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voi osallistua BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan.

3. Espanja riitauttaa tämän päätöksen ja väittää erityisesti, että Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen esteenä on se, että jotkin jäsenvaltiot, Espanja mukaan lukien, eivät ole tunnustaneet Kosovoa suvereeniksi valtioksi eikä unioni ole ottanut asiaan kantaa. Lisäksi Espanja kyseenalaistaa sen, onko komissiolla toimivaltaa päättää yksipuolisesti tästä osallistumisesta.

[1] Alkuperäinen kieli: saksa.

[2] Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1971 (EUVL 2018, L 321, s. 1).

[3] Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan 18.3.2019 annettu komission päätös (EUVL 2019, C 115, s. 26).

4. Vaikka osapuolet ovat täysin eri mieltä näitä kysymyksiä koskevista primaarioikeuden määräyksistä, tarkemmin tarkasteltuna tämä kiista voidaan ratkaista BEREC-asetuksen ja Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen [4] perusteella.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus

5. Unioni teki vuosina 2001–2016 vakautus- ja assosiaatiosopimuksia (jäljempänä vakautus- ja assosiaatiosopimus) Pohjois-Makedonian, [5] Albanian, [6] Montenegron, [7] Serbian, [8] Bosnian ja Hertsegovinan [9] sekä Kosovon kanssa. Tämän oikeudenkäynnin kannalta erityistä merkitystä on Kosovon kanssa tehdyllä vakautus- ja assosiaatiosopimuksella.

6. Ilmaisun ”Kosovo” käyttämiseen sopimuksen otsikossa ja johdanto-osan alussa liittyy seuraava alaviite, jonka sisältö toistetaan myös johdanto-osan 17 perustelukappaleessa:

”Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/99 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.”

7. Myös Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 2 artikla koskee Kosovon tunnustamista itsenäiseksi valtioksi:

”Mikään tässä sopimuksessa tai sen liitteissä ja pöytäkirjoissa käytetty termi, sanamuoto tai määritelmä ei merkitse sitä, että EU tunnustaisi Kosovon itsenäiseksi valtioksi, eikä sitä, että yksittäiset jäsenvaltiot tunnustaisivat Kosovon itsenäiseksi valtioksi, jos ne eivät ole sitä muutoin tehneet.”

8. Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla koskee sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja:

”Yhteistyössä keskitytään ensisijaisesti alaa koskevan EU:n säännöstön painopistealoihin.

Osapuolet lisäävät yhteistyötä erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla pitäen perimmäisenä tavoitteenaan sitä, että Kosovo ottaa käyttöön alan EU:n säännöstön viiden vuoden kuluessa tämän sopimuksen voimaantulosta ja kiinnittää erityistä huomiota alan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen.”

4 Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2016, L 71, s. 3).

5 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2004, L 84, s. 13).

6 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Albanian tasavallan vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2009, L 107, s. 166).

7 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Montenegron tasavallan välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2010, L 108, s. 3).

8 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Serbian tasavallan välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2013, L 278, s. 16).

9 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bosnia ja Hertsegovinan välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2015, L 164, s. 2).

9. Vastaavat määräykset sisältyvät Pohjois-Makedonian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 95 artiklaan, Albanian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 104 artiklaan, Montenegron kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 106 artiklaan, Serbian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 106 artiklaan sekä Bosnia ja Hertsegovinan kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 104 artiklaan.

B BEREC-asetus

10. BEREC-asetuksella korvattiin asetus (EY) N:o 1211/2009,[10] jolla BEREC ja BEREC-virasto on alun perin perustettu.

11. BEREC-asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan BEREC toimii foorumina kansallisten sääntelyviranomaisten keskinäiselle yhteistyölle sekä näiden viranomaisten ja komission väliselle yhteistyölle kaikkien unionin sääntelykehyksen mukaisten tehtävien hoidossa. Sen mukaan BEREC perustettiin tarjoamaan asiantuntemusta ja toimimaan itsenäisesti ja avoimesti.

12. BEREC-asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa kuvataan BERECin toimintaa seuraavasti:

”BERECin olisi tarjottava asiantuntemusta ja luotava luottamusta riippumattomuutensa, antamiensa neuvojen ja tietojen laadun, menettelyjensä ja toimintatapojensa avoimuuden sekä tehtäviensä hoitamisessa osoitetun huolellisuuden ansiosta. BERECin riippumattomuuden ei olisi estettävä sen sääntelyneuvostoa keskustelemasta työryhmien laatimien ehdotusten pohjalta.”

13. BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappale koskee yhteistyötä kolmansien maiden viranomaisten kanssa:

”BERECin olisi voitava sopia toimivaltaisen unionin elinten, laitosten, virastojen ja neuvoa-antavien ryhmien, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa työjärjestelyistä, joista ei seuraa oikeudellisia velvoitteita. Tällaisten työjärjestelyjen tavoitteena voisi olla esimerkiksi yhteistyösuhteiden kehittäminen ja näkemysten vaihto sääntelykysymyksistä. Komission olisi varmistettava, että tarvittavat työjärjestelyt ovat johdonmukaisia unionin politiikan ja prioriteettien kanssa ja että BEREC toimii toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti eikä sen katsota edustavan unionin kantaa suhteessa ulkopuoliseen yleisöön tai sitovan unionia kansainvälisiin velvoitteisiin.”

14. BEREC-asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa säädetään myös yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa:

”Sähköisen viestinnän sääntelykehyksen johdonmukaisen täytäntöönpanon jatkamiseksi sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston olisi oltava avoinna sähköisen viestinnän alalla toimivaltaisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle kolmansista maista, jos nämä kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen, kuten ETA:n EFTA-valtioista ja ehdokasmaista.”

[10] Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1211/2009 (EUVL 2009, L 337, s. 1).

15. BEREC-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan BERECin toiminta kuuluu verkkovierailuista annetun asetuksen,[11] avoimesta internetyhteydestä annetun asetuksen[12] ja Euroopan sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun direktiivin[13] soveltamisalaan. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan tällä alalla BERECin on pyrittävä erityisesti varmistamaan sähköisen viestinnän sääntelykehyksen johdonmukainen täytäntöönpano 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla soveltamisalalla.

16. BEREC-asetuksen 3 artiklan 3 ja 4 kohdassa vahvistetaan BERECin toiminnan perustat:

”3. BEREC hoitaa tehtävänsä riippumattomasti, puolueettomasti, avoimesti ja viivytyksittä.

4. BERECin on hyödynnettävä kansallisilla sääntelyviranomaisilla olevaa asiantuntemusta.”

17. BEREC-asetuksen 4 artiklassa säädetään, että BEREC avustaa muita toimielimiä sähköisen viestinnän sääntelyssä. Se julkaisee erityisesti tiettyjä lausuntoja, suosituksia, yhteisiä kantoja ja parhaita käytäntöjä, jotka kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission on otettava mahdollisimman pitkälti huomioon.

18. BEREC-asetuksen 7 artiklan mukaan BERECin sääntelyneuvostossa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Kunkin jäsenen nimittää kyseisen jäsenvaltion kansallinen sääntelyviranomainen. Sääntelyneuvoston jäsenet ja heidän varajäsenensä nimitetään heidän sähköisen viestinnän alaa koskevan tietämyksensä perusteella ottaen huomioon asianmukaiset johtamis-, hallinto- ja varainhoitotaidot.

19. BEREC-asetuksen 8 artiklan mukaan sääntelyneuvosto ja sen jäsenet toimivat riippumattomasti ja unionin etujen mukaisesti.

20. BEREC-asetuksen 35 artikla on kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva keskeinen säännös:

”1. Siltä osin kuin on tarpeen tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja niiden tehtävien hoitamiseksi BEREC ja BEREC-virasto voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien kanssa, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden toimivaltaa.

BEREC ja BEREC-virasto voivat tätä varten sopia työjärjestelyistä, edellyttäen, että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän. Näistä järjestelyistä ei saa seurata oikeudellisia velvoitteita.

2. Sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan voivat osallistua ne toimivaltaiset kolmansien maiden sääntelyviranomaiset, joilla on ensisijainen vastuu sähköisen viestinnän alalla, jos kyseiset kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen.

[11] Verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella 13.6.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 531/2012, (EUVL 2012, L 172, s. 10).

[12] Avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta 25.11.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120 (EUVL 2015, L 310, s. 1).

[13] 11.12.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 (EUVL 2018, L 321, s. 36).

Näihin sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan niiden kolmansien maiden sääntelyviranomaisten, joilla ei ole äänioikeutta, osallistuminen BERECin ja BEREC-viraston toimintaan, mukaan lukien BERECin tekemiin aloitteisiin osallistumista, rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat säännöt. Henkilöstöasioiden osalta näiden järjestelyjen on kaikilta osin oltava henkilöstösääntöjen mukaiset.

3. – –”

C Komission 18.3.2019 antama riidanalainen päätös

21. Komissio antoi 18.3.2019 riidanalaisen päätöksen samanaikaisesti viiden vastaavanlaisen päätöksen kanssa, jotka koskevat Montenegron,[14] Pohjois-Makedonian,[15] Bosnia ja Hertsegovinan,[16] Serbian[17] ja Albanian[18] kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan.

22. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdessa ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan SEU 17 artiklan 1 kohtaan ja BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaan.

23. Riidanalaisen päätöksen otsikon ja sen liitteessä olevan 1 kohdan 1 alakohdan alaviitteessä toistetaan Kosovoa koskevan nimityksen osalta Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen[19] vastaavat alaviitteet:

”Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 (1999) ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.”

24. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen] – – 111 artiklan mukaan sähköistä viestintää koskevassa yhteistyössä keskitytään ensisijaisesti alaa koskevan EU:n säännöstön painopistealoihin. Osapuolet pyrkivät lujittamaan yhteistyötä erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla kiinnittäen erityistä huomiota alan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen. Tämän vuoksi unioni ja Kosovo ovat tehneet [BEREC-asetuksen] – – 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sopimuksen.”

25. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan ”on aiheellista vahvistaa työjärjestelyt Kosovon sääntelyviranomaisen osallistumiselle BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien ja BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan”.

[14] Montenegron kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan annettu päätös (EUVL 2019, C 115, s. 6).

[15] Pohjois-Makedonian tasavallan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan annettu päätös (EUVL 2019, C 115, s. 11).

[16] Bosnia ja Hertsegovinan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan annettu päätös (EUVL 2019, C 115, s. 16).

[17] Serbian tasavallan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan annettu päätös (EUVL 2019, C 115, s. 21).

[18] Albanian tasavallan kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan annettu päätös (EUVL 2019, C 115, s. 31).

[19] Ks. edellä 6 kohta.

26. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa todetaan vastaavasti, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voi osallistua BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien ja BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan.

27. Tämän osallistumisen aineelliset säännöt sisältyvät riidanalaisen päätöksen liitteeseen. Liitteessä esitetään myös Kosovosta tulevan henkilöstön käyttöä ja Kosovon rahoitusosuutta koskevat säännöt.

III Tähänastinen menettely ja asianosaisten vaatimukset

28. Espanjan kuningaskunta vaati unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.6.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisen päätöksen kumoamista.

29. Espanjan kuningaskunta vetosi kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen. Se väitti ensimmäisessä kanneperusteessa, että BEREC-asetuksen 35 artiklaa oli rikottu, koska Kosovo ei ole ”kolmas maa”. Toisessa kanneperusteessa väitettiin, että kyseistä artiklaa on rikottu myös siltä osin kuin Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin toimintaan ei ole tehty ”sopimusta unionin kanssa”. Myös kolmannessa kanneperusteessa kyseistä artiklaa väitettiin rikotun, ja siinä Espanja arvosteli komissiota siitä, että se oli poikennut menettelystä, jota sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen BERECin toimintaan.

30. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen valituksenalaisella tuomiolla ja velvoitti Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Espanjan kuningaskunta on tehnyt nyt käsiteltävänä olevan valituksen 24.11.2020 ja vaatii, että

– valitus hyväksytään ja unionin yleisen tuomioistuimen 23.9.2020 antama tuomio Espanjan kuningaskunta v. Euroopan komissio, T-370/19, kumotaan,

– komission 18.3.2019 antama päätös Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan kumotaan,

– vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32. Euroopan komissio vaatii, että valitus hylätään ja valittaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33. Asianosaiset ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Unionin tuomioistuin luopui suullisen käsittelyn järjestämisestä.

IV Oikeudellinen arviointi

34. Riidan taustalla on se, että unioni on tähän asti nimenomaisesti pidättynyt ottamasta kantaa siihen, onko Kosovolla kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettu suvereenin valtion asema. Tämä käy ilmi erityisesti Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 2 artiklasta ja johdanto-osan 17 perustelukappaleesta. Tämä selvennys perustuu siihen, että jotkin jäsenvaltiot, Espanja mukaan lukien, eivät ole tunnustaneet Kosovoa suvereeniksi valtioksi.

35. Espanja vastustaa näin ollen sitä, että komissio on riidanalaisella päätöksellä hyväksynyt Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen BERECin toimintaan BEREC-asetuksen 35 artiklan mukaisesti. Unionin yleisen tuomioistuimen hylättyä kanteen Espanja teki nyt käsiteltävänä olevan valituksen, jonka tueksi se vetoaa viiteen valitusperusteeseen, jotka liittyvät kahteen keskeiseen kysymykseen.

36. Espanja kiistää yhtäältä kolmessa ensimmäisessä valitusperusteessaan ja neljännen valitusperusteen ensimmäisessä osassa lähinnä sen, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla ja BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohta muodostavat riittävän perustan sille, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voisi osallistua BERECin sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan.

37. Toisaalta Espanja riitauttaa erityisesti viidennessä valitusperusteessaan, mutta myös neljännen valitusperusteen toisessa osassa, komission toimivallan riidanalainen päätöksen tekemiseen_;;.

38. Aluksi on kuitenkin selvennettävä, että toisin kuin Espanja on toistuvasti väittänyt, kyseisessä päätöksessä Kosovoa ei tunnusteta valtioksi. Päinvastoin päätöksessä on kaksi alaviitettä, joissa todetaan, että nimitys ”Kosovo” ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin ja että se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen. Nämä alaviitteet vastaavat olennaisin osin Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen johdanto-osan 17 perustelukappaletta ja kyseisen sopimuksen vastaavaa alaviitettä, ja niissä korostetaan, että sen enempää riidanalaisella päätöksellä kuin vakautus- ja assosiaatiosopimuksellakaan ei tunnusteta (implisiittisesti) Kosovon asemaa valtiona.

39. Koska Kosovoa ei ole tunnustettu, tässä menettelyssä ei ole tarpeen lausua siitä, miten pitkälle unionin toimielimet voivat sen tunnustaa. Näin ollen Espanjan toistama väite siitä, että komissiolla ei ole toimivaltaa päättää tällaisesta tunnustamisesta, on tehoton.

A Ensimmäinen–kolmas valitusperuste ja neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa – Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan

40. BEREC-asetuksen 35 artiklassa säädetään yhteistyöstä unionin elinten, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan erityisesti, että sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan voivat osallistua kolmansien maiden sääntelyviranomaiset, joilla on ensisijainen vastuu sähköisen viestinnän alalla, jos kyseiset kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen.

41. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla on tällainen sopimus. Näin ollen komissio salli kyseisellä päätöksellä Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen BERECin toimintaan.

42. Espanja vastustaa kolmessa ensimmäisessä valitusperusteessa sekä neljännen valitusperusteen ensimmäisessä osassa unionin yleisen tuomioistuimen esittämiä toteamuksia, joiden mukaan Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen tällaiseen toimintaan on sallittua.

43. Tarkemmin sanottuna Espanja kiistää käsitteen ”kolmannet maat” tulkinnan (ensimmäinen valitusperuste) ja riitauttaa yleisesti sen, että BEREC-asetuksen 35 artiklassa ja Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa sallitaan Kosovon osallistuminen BERECin toimintaan (toinen valitusperuste), sekä erityisesti sen, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa olisi kyse
BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta sopimuksesta (kolmas valitusperuste ja neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa). Erityisesti ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä on kuitenkin tarpeen tarkastella argumentteja, joilla on merkitystä muiden valitusperusteiden kannalta.

1. Ensimmäinen valitusperuste – käsite ”kolmas maa”

44. Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä Kosovon olevan BEREC-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettu ”kolmas maa”. Unionin yleinen tuomioistuin yhtyi tähän näkemykseen ja totesi valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa, että 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla käsitteellä ”kolmannet maat” on laajempi ulottuvuus kuin käsitteellä ”kolmannet valtiot”, sillä se kattaa muutkin kuin pelkästään kansainvälisessä oikeudessa tarkoitetut suvereenit valtiot ja erityisesti myös Kosovon.

45. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui tältä osin valituksenalaisen tuomion 29–35 kohdassa siihen, että EUT-sopimuksessa käytetään sekä käsitettä ”kolmannet maat” että käsitettä ”kolmannet valtiot”, eli siinä tehdään ero näiden kahden käsitteen välillä. Unionin yleinen tuomioistuin viittaa tältä osin EUT-sopimuksen viidennen osan III ja IV osaston otsikoihin sekä SEUT 212 ja SEUT 217 artiklaan. Se katsoi näin ollen valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa, että ”’kolmansia maita’ koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on selvästi antaa mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia muiden [oikeussubjektien] kuin valtioiden kanssa”.

46. Espanja väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että tämä toteamus on oikeudellisesti virheellinen. Espanjan mukaan käsite ”kolmannet maat” voi käsittää vain kansainvälisessä oikeudessa tarkoitetut valtiot. Tämän käsityksen mukaan käsitteen ”kolmas maa” laaja tulkinta johtaisi erilaiseen merkitykseen unionin oikeudessa kuin kansainvälisessä oikeudessa.

47. Komissio sitä vastoin katsoo, että kun otetaan huomioon perussopimusten määräykset ja unionin säädökset, joissa kolmannet maat eriytetään kolmansista valtioista, näiden kahden käsitteen välillä on tarpeen tehdä ero myös sisällön osalta.

48. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa tulkinnut BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”kolmannet maat” viime kädessä oikein. Tämä ilmenee jo BEREC-asetuksen 35 artiklassa tarkoitetun käsitteen ”kolmannet maat” tulkinnasta perinteisten tulkintamenetelmien mukaisesti, ja se vastaa kansainvälisen oikeuden mukaista käytäntöä (jäljempänä b–f kohta).

49. En kuitenkaan pidä aiheellisena vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 29–35 kohdassa esitettyä perustelua, jonka mukaan käsitteiden ”kolmas valtio” ja ”kolmas maa” välinen ero ilmenee jo perussopimusten sanamuodosta (jäljempänä a kohta). Unionin yleisen tuomioistuimen olisi korvattava tämä perustelu BEREC-asetukseen perustuvilla näkökohdilla.

a) Käsitteiden käytöstä perussopimuksissa

50. Unionin yleisen tuomioistuimen esittämissä käsitteiden käyttöä perussopimuksissa koskevissa toteamuksissa ei oteta huomioon sitä, että kaikissa perussopimusten kieliversioissa ei eroteta kolmansia valtioita kolmansista maista eikä valtioita maista. Erityisesti viron-, latvian-, puolan- ja sloveeninkielisissä versioissa käytetään useimmiten tai aina *samaa* käsitettä, nimittäin kolmannen maan käsitettä. SEUT 198, SEUT 208 ja SEUT 212 artiklasta käy kuitenkin ilmi, että myös näissä kieliversioissa, sloveenia lukuun ottamatta, käytetään myös käsitettä ”maa” vastaavia ilmaisuja, esimerkiksi käsitteen ”kehitysmaa” yhteydessä tai muodossa ”Euroopan ulkopuoliset maat ja alueet”.

51. Myöskään kieliversiot, joissa useimmiten erotetaan käsitteet toisistaan, eivät aina ole yhteneviä. Esimerkiksi SEUT 67, SEUT 77, SEUT 78 ja SEUT 79 artiklan saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”Drittstaatsangehörigen”, kun taas esimerkiksi ranskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”ressortisants des pays tiers”, englanninkielisessä versiossa ”third-country nationals” tai ”nationals of third countries” ja tanskankielisessä versiossa ”tredjelandsstatsborgere” eli kolmansien maiden kansalaiset.

52. Vaikka tämä epäjohdonmukaisuus ei ollut yhtä selvää alkuperäisessä, vuonna 1957 tehdyssä ETY:n perustamissopimuksessa, joka on todistusvoimainen ainoastaan neljällä kielellä, epäjohdonmukaisuutta esiintyi jo siinäkin. Saksankielisen version 3 artiklan b alakohdassa viitataan yhteisön toimintaan tulli- ja kauppapolitiikan alalla suhteessa ”kolmansiin maihin”, kun taas kolmessa muussa kieliversiossa käytetään käsitettä ”kolmannet valtiot”.

53. Koska eri kieliversioita on tulkittava yhdenmukaisesti [20] ja koska yhdellekään kieliversiolle ei voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden, [21] perussopimusten muissa kieliversioissa olevien käsitteiden ”valtio” ja ”maa” välisen eron perusteella ei välttämättä voida päätellä merkityssisältöjen eroavan toisistaan.

54. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen perustelujen lähtökohtaa eli EUT-sopimuksessa olevien käsitteiden ”kolmannet maat” ja ”kolmannet valtiot” selkeää erottelua, johon viitataan valituksenalaisen tuomion 29 ja 30 kohdassa, rasittaa oikeudellinen virhe.

55. Jos unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perusteluista ilmenee, että unionin oikeutta on rikottu, mutta jos sen tuomiolauselma osoittautuu kuitenkin oikeaksi muista oikeudellisista syistä, tällainen rikkominen ei voi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen. Perustelut on pikemminkin korvattava uusilla perusteluilla. [22]

56. On varmasti ajateltavissa, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta EUT-sopimuksen määräyksistä on mahdollista vahvistaa tutkimalla näiden määräysten yleistä systematiikkaa ja tavoitetta. [23] Tähän ei kuitenkaan riitä, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa, että ”kolmansia maita” koskevien EUT-sopimuksen

[20] Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 13/14 kohta); tuomio 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, 19 kohta) ja tuomio 6.10.2021, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, 43 kohta).

[21] Tuomio 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, 18 kohta) ja tuomio 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, 65 kohta).

[22] Tuomio 9.9.2008, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 187 kohta); tuomio 6.9.2017, Intel v. komissio (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 94 kohta) ja tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 48 kohta).

[23] Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 13/14 kohta) ja tuomio 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 ja C-423/19, EU:C:2021:63, 65 kohta).

määräysten tarkoituksena on selvästi antaa mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia ”muiden [oikeussubjektien] kuin valtioiden” kanssa. Se edellyttäisi pikemminkin, että tutkitaan paljon perusteellisemmin kaikkien sellaisten perussopimusten määräysten systematiikkaa ja tavoitteita, joiden tietyissä kieliversioissa käytetään käsitteitä ”kolmas maa” tai ”kolmas valtio” tai ehkä jopa käsitteitä ”maa” ja ”valtio”.

57. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen tässä menettelyssä, sillä riidanalaista päätöstä arvioitaessa kolmannen maan käsitettä on tulkittava ainoastaan siltä osin kuin sitä käytetään BEREC-asetuksen 35 artiklassa. Kun tätä säännöstä tulkitaan tavanomaisin menetelmin, voidaan vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemä päätelmä.

b) BEREC-asetuksen 35 artiklan sanamuoto

58. Kuten myös unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 28 kohdassa, BEREC-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettua käsitettä ”kolmannet maat” ei ole määritelty kyseisessä asetuksessa eikä myöskään perussopimusten asiaa koskevissa määräyksissä.

59. Useimmissa BEREC-asetuksen 35 artiklan kieliversioissa käytetään kuitenkin käsitettä ”kolmannet maat” eikä käsitettä ”kolmannet valtiot”.[24] Komissio päättelee tästä, että kolmannen maan käsitteellä on eri merkitys kuin kolmannen valtion käsitteellä.

60. Espanja sen sijaan väittää, että käsitteiden ”kolmas valtio” ja ”kolmas maa” välillä ei ole merkityseroa. Sen mukaan ainoa olennainen ero näiden kahden käsitteen välillä on vain oikeudellisen muodollisuuden aste. Siksi yleiskielessä puhutaan maan kielestä, maan ilmastosta tai maan ruokakulttuurista, mutta oikeudellisessa asiayhteydessä puhutaan ”valtion” tunnustamisesta.

61. Unionin tuomioistuin on jo todennut samansuuntaisesti, että termiä ”maa” käytetään perussopimuksissa usein synonyyminä termille ”valtio”.[25]

62. Ei ole kuitenkaan välttämätöntä tulkita käsitteitä ”valtio” ja ”maa” kaikissa tapauksissa samalla tavalla. Käsitteen ”kolmas maa” käyttö mahdollistaa pikemminkin eron tekemisen käsitteeseen ”kolmas valtio” nähden.

63. BEREC-asetuksen 35 artiklan tapauksessa tällaiseen erotteluun liittyy kuitenkin sanamuodon tasolla sama ongelma kuin jo tarkasteltujen EUT-sopimuksen määräysten tapauksessa. Useimmissa primaarioikeuden viron-, latvian-, puolan- ja sloveeninkielisissä määräyksissä ei tehdä eroa kolmansien maiden ja kolmansien valtioiden välillä,[26] ja tämä seikka ilmenee myös BEREC-asetuksen 35 artiklasta. Lisäksi vaikka primaarioikeuden bulgarian- ja liettuankielisissä versioissa käytetään osittain kahta eri käsitettä, myös näissä kieliversioissa BEREC-asetuksen 35 artiklassa käytetään kolmannen valtion käsitettä vastaavaa termiä.

[24] Tämä koskee espanjaa, tšekkiä, tanskaa, saksaa, englantia, ranskaa, iiriä, kreikkaa, kroaattia, italiaa, unkaria, maltaa, hollantia, portugalia, romaniaa, slovakkia, suomea ja ruotsia.

[25] Tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, 28 kohta).

[26] Ks. edellä 50 ja 51 kohta.

64. Kuten edellä on jo todettu, tietyssä kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden.[27] Unionin oikeuden säännöksiä on pikemminkin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikki unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa se on.[28] Lisäksi säännöksen syntyhistoria voi auttaa sen tulkinnassa.[29]

c) BEREC-asetuksen 35 artiklan asiayhteys

65. BEREC-asetuksen 35 artiklaa on näin ollen tarkasteltava sen asiayhteydessä.

66. Osallistuminen BERECin toimintaan edellyttää BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaan asianomaisten kolmansien maiden ja unionin välisiä asiaa koskevia sopimuksia. BEREC-asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa mainitaan *esimerkkeinä* tällaisista kolmansista maista ETA:n EFTA-valtiot ja ehdokasmaat.

67. Näin ollen lainsäätäjä on säännöstä antaessaan joka tapauksessa ottanut huomioon sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen alalla tehtävää yhteistyötä koskevat järjestelyt, jotka sisältyvät assosiaatiosopimuksiin Albanian, Montenegron ja Serbian kanssa, jotka unioni oli jo tuolloin tunnustanut ehdokasmaiksi.

68. Vaikka Kosovo ei ole ehdokasmaa, johdanto-osan 34 perustelukappaleessa oleva viittaus asemaan ehdokasmaana on, kuten todettu, vain *esimerkki*, eikä sillä siten rajoiteta mahdollisten yhteistyökumppaneiden piiriä.

69. Paljon tärkeämpää on kuitenkin se, että unioni on jo ennen BEREC-asetuksen antamista vahvistanut Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa sopimuksen, joka – kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa – vastaa olennaisilta osin Albanian, Montenegron ja Serbian ehdokasmaiden kanssa tehtyjä sopimuksia. Nämä määräykset olivat riittäviä näiden maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumisen mahdollistamiseksi. Siksi olisi käsittämätöntä, jos BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa ei viitattaisi myös Kosovon kanssa tehtyyn sopimukseen.

70. Espanja tosin moittii kolmannessa valitusperusteessaan unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ole tarkastellut tältä osin Pohjois-Makedonian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 95 artiklaa. Toisin kuin Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa, Pohjois-Makedonian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 95 artiklan toisen kohdan kuudennessa luetelmakohdassa mainitaan nimenomaisesti ”yhteistyö eurooppalaisissa järjestöissä ja muissa toimielimissä” alaksi, johon yhteistyössä olisi keskityttävä. Tässä yhteydessä Espanja viittaa myös toiseen asiakirjaan, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot yhteistyöstä, eli EU–Tunisia-toimintaohjelmaan (2013–2017), jolla pannaan täytäntöön etuoikeutettu kumppanuus Euroopan naapuruuspolitiikan

[27] Ks. edellä 53 kohta.

[28] Tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 27 kohta) ja tuomio 24.2.2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, 27 kohta).

[29] Tuomio 22.10.2009, Zurita García ja Choque Cabrera (C-261/08 ja C-348/08, EU:C:2009:648, 57 kohta); tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 135 kohta); tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Acacia ja D'Amato (C-397/16 ja C-435/16, EU:C:2017:992, 31 kohta).

puitteissa.[30] Lisäksi Espanja vetoaa neljännen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan nähden selvästi täsmällisempään sopimukseen, joka perustuu ETA:n sekakomitean ETA-valtioiden osallistumista koskevaan päätökseen.[31]

71. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa ei kuitenkaan annettu erityisesti tällaisia yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia lausumia vaan myös unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemia assosiaatiosopimuksia silmällä pitäen. Espanjan mainitsemista asiakirjoista ei näin ollen voida päätellä, että tällainen nimenomainen sopimus yhteistyöstä unionin rakenteissa olisi pakollinen edellytys BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan soveltamiselle.

72. Jo BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan ja Länsi-Balkanin maiden kanssa tehtyjen vakautus- ja assosiaatiosopimusten välinen sääntely-yhteys tukee näin ollen sitä näkemystä, että BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa käytetty kolmannen maan käsite kattaa myös Kosovon.

d) BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan syntyhistoria

73. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan sanamuodon syntyhistoria tukee asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa.

74. Komission ehdotuksen[32] 26 artiklan 2 kohta oli vielä epäselvästi muotoiltu, sillä sen mukaan toimintaan voivat osallistua ”sähköisen viestinnän alalla toimivaltaiset sääntelyviranomaiset niistä kolmansista maista, jotka ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen”. Tältä osin ei ollut selvää, edellytettiinkö sopimuksia sääntelyviranomaisten vai kolmansien maiden kanssa.

75. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa kuitenkin selvennettiin käsittelyn aikana siten, että edellytyksenä on, että ”kyseiset kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen”.

76. Tämä selvennys osoittaa BEREC-asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleen tavoin, että unioni antoi 35 artiklan tosiasiallisesti voimassa olleiden sopimusten pohjalta ja näin ollen ottaen huomioon myös Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan sisältyvän sopimuksen.

e) BEREC-asetuksen 35 artiklan teleologinen tulkinta

77. Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa tehtävän yhteistyön mahdollistaminen on myös BEREC-asetuksen 35 artiklan tarkoituksen mukaista.

[30] Yhteinen ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyllä Euro–Välimeri-sopimuksella perustetussa assosiaationeuvostossa esitettävästä unionin kannasta suosituksen antamiseen etuoikeutetun kumppanuuden täytäntöönpanoa koskevan EU–Tunisia-toimintaohjelman (2013–2017) täytäntöönpanosta (JOIN/2014/036 final, neuvoston asiakirja 15164/14 ADD 1), liitteessä 2 oleva 73 ja 74 kohta.

[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] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen perustamisesta (COM(2016) 591 final).

78. Tämän säännöksen tarkoituksena on selvästi edistää BERECin ja BEREC-viraston yhteistyötä muiden sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten kanssa. BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan näin ollen, että BERECin työjärjestelyjen tavoitteena voisi olla yhteistyösuhteiden kehittäminen ja näkemysten vaihto sääntelykysymyksistä. Espanja ei kuitenkaan kyseenalaista alan sääntelyviranomaisen olemassaoloa Kosovossa.

79. BEREC-asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleesta käy lisäksi ilmi, että tämän yhteistyön tarkoituksena on erityisesti laajentaa sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän johdonmukaista täytäntöönpanoa. Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa todetaan saman tavoitteen saavuttamiseksi, että Kosovon olisi otettava käyttöön tämän alan EU:n säännöstö.

80. Näin ollen BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 ja 34 perustelukappaleessa nimenomaisesti vahvistetut 35 artiklan tavoitteet tukevat sitä näkemystä, että Kosovoa on pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna kolmantena maana.

f) Kansainväliseen oikeuteen liittyviä lisähuomioita

81. Espanja väittää lisäksi, että komission ja unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta käsitteestä ”kolmas maa” johtaa erilliseen kansainvälisen oikeuden subjektien ryhmään, josta ei ole sääntöjä yleisessä kansainvälisessä oikeudessa.

82. Komissio toteaa tähän kuitenkin aivan perustellusti, että kansainvälisessä oikeudessa ei ole yleisesti sovellettavaa määritelmää käsitteelle ”kolmas maa” tai ”maa”.

83. Esimerkiksi vuonna 1969 tehdyssä valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa käytetään ainakin unionin kielillä, joita ovat englanti, ranska ja espanja, ainoastaan käsitettä ”valtiot” eikä käsitettä ”maat”. Sitä vastoin esimerkiksi 28.7.1951 tehdyssä pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa käytetään yhtäältä sopimusvaltioiden käsitettä (muissa kieliversioissa Contracting States, États Contractants) mutta toisaalta myös maan (country, pays) käsitettä, erityisesti alkuperämaan tai vastaanottavan maan yhteydessä.

84. Ennen kaikkea Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) käytäntö osoittaa kuitenkin, että myös kansainvälisessä oikeudessa käytetään laajempaa maan käsitettä. Ainoastaan englannin kielellä todistusvoimaisen kansainvälistä valuuttarahastoa koskevan sopimuksen (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) [33] II artiklan mukaan sen jäseneksi voivat liittyä tietyt ”maat” (”countries”). Tämän perusteella IMF on ottanut jäseniksi erilaisia alueellisia yhteisöjä, joita ei ole tunnustettu valtioiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi Kosovo [34] mutta myös Hongkong, Macao tai Britannian merentakaiset alueet Anguilla ja Montserrat. [35]

85. Unionin kansainvälisen oikeuden mukainen – erityisesti Kosovoa koskeva – käytäntö osoittaa lisäksi, että unioni on valmis tekemään oikeudellisesti sitovia sopimuksia sellaisten alueellisten yhteisöjen kanssa, joita se ei ole tunnustanut valtioksi. Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen lisäksi unioni on tehnyt myös puitesopimuksen yleisistä periaatteista

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

[34] IMF:n lehdistötiedote nro 9/240, 29.6.2009, ”Kosovo Becomes the International Monetary Fund’s 186th Member”.

[35] Katso yleiskatsaus jäsenvaltioista osoitteessa https://www.imf.org/en/Countries.

Kosovon osallistumiselle unionin ohjelmiin.[36] Lisäksi unioni on tehnyt sopimuksia Palestiinan vapautusjärjestön (PLO), Taiwanin, Penghun, Kinmenin ja Matsun erillisen tullialueen, Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueen Hongkongin hallituksen tai Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueen Macaon kanssa, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa.

86. Näin ollen myöskään väite mahdollisista ristiriidoista kansainvälisen oikeuden kanssa ei ole vakuuttava. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä.

2. Toinen valitusperuste – Kosovon tunnustaminen

87. Toisessa valitusperusteessaan Espanja riitauttaa valituksenalaisen tuomion 33 ja 34 kohdan. Unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa niissä siitä, että unioni on ottanut kantaa Kosovon asemaan valtiona kansainvälisen oikeuden kannalta, kuten Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ja 2 artiklasta ilmenee. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tällä varovaisuudella pyritään erottamaan toisistaan yhtäältä ”valtion” asema ja toisaalta Kosovon kelpoisuus tehdä sitoumuksia kansainvälisen oikeuden nojalla tämän oikeuden sellaisena toimijana, joka kuuluu laajempaan kolmansien maiden käsitteeseen.

88. Espanja esittää tämän valitusperusteen yhteydessä useita riidanalaista päätöstä koskevia väitteitä. Espanja arvostelee komissiota lähinnä siitä, että se on loukannut jäsenvaltioiden toimivaltaa päättää Kosovon tunnustamisesta valtioksi. Vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole tunnustaneet Kosovoa valtioksi, komissio on riidanalaisella päätöksellä ainakin epäsuorasti tunnustanut sen ja mennyt siten Kosovon kanssa tehtyä vakautus- ja assosiaatiosopimusta pidemmälle. Se merkitsee Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan ja BEREC-asetuksen 35 artiklan rikkomista, jota unionin yleinen tuomioistuin ei ole todennut.

89. Ei ole kuitenkaan tarpeen lausua valtioiden tunnustamista koskevan toimivallan jaosta unionin ja jäsenvaltioiden välillä, koska, kuten olen jo selventänyt, tässä asiassa ei ole kyse Kosovon tunnustamisesta.[37]

90. Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaa ja BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa ei ole voitu rikkoa ennen kaikkea siksi, koska näiden säännösten tarkoituksena on, kuten edellä on jo todettu,[38] integroida Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen BERECin toimintaan.

91. Näin ollen toinen valitusperuste on perusteeton, eikä ole tarpeen ratkaista, onko se uusi ensimmäisessä oikeusasteessa nostettuun kanteeseen nähden ja onko se näin ollen jätettävä tutkimatta.

[36] EUVL 2017, L 195, s 1.

[37] Ks. edellä 38 ja 39 kohta.

[38] Ks. edellä 65–80 kohta.

3. Kolmas valitusperuste – Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan ja BEREC-viraston hallintoneuvostoon

92. Espanja väittää kolmannessa valitusperusteessaan, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen BEREC-asetuksen 35 artiklan tulkinnassa suhteessa Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan, kun se on päätellyt siitä, että kyseinen yhteistyö sisältäisi myös osallistumisen BERECin toimintaan. Espanjan näkemyksen mukaan Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla ei muodosta riittävää oikeusperustaa riidanalaiselle päätökselle, koska siinä ei nimenomaisesti määrätä Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin ja BEREC-viraston toimintaan.

93. Kolmas valitusperuste koskee näin ollen olennaisin osin sitä, onko Kosovon kanssa tehtyä vakautus- ja assosiaatiosopimusta ja erityisesti sen 111 artiklaa pidettävä BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna ”tätä koskevana sopimuksena”, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa.

94. Espanja arvostelee tältä osin sitä, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon Pohjois-Makedonian kanssa tehtyä vakautus- ja assosiaatiosopimusta, jossa muista merkityksellisistä assosiaatiosopimuksista poiketen viitataan nimenomaisesti ”yhteistyöhön eurooppalaisissa järjestöissä ja muissa toimielimissä”. Olen kuitenkin jo ensimmäisen valitusperusteen käsittelyn yhteydessä todennut, että tällainen sanamuoto ei ole edellytys BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulle sopimukselle. [39]

95. Lisäksi Espanja katsoo, että koska Kosovoa ei ole tunnustettu valtioksi, Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumista BERECin toimintaan ei voida pitää BEREC-asetuksen 35 artiklan mukaisena yhteistyönä. Edellä esitetystä ilmenee kuitenkin, että tällaisesta tunnustamisesta riippumatta Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklalla ja BEREC-asetuksen 35 artiklalla pyritään integroimaan Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen BERECin toimintaan. [40]

96. Espanja katsoo silti, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa käytetty yhteistyön käsite ei edellytä osallistumista BERECin toimintaan BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti. BEREC-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukainen yhteistyö, sellaisena kuin siitä on sovittu muiden kumppaneiden kanssa, olisi Espanjan mukaan riittävää. Kosovon osallistuminen BERECin rakenteisiin sen sijaan antaisi sille vaikutusvaltaa unionin oikeuden muotoilussa, koska näillä rakenteilla vaikutetaan osaltaan sen kehittymiseen.

97. On totta, että riidanalaisen päätöksen mukaan Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen edustajat voivat osallistua sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan ja erityisesti antaa lausuntoja.

98. Näiden henkilöiden tehtävänä ei kuitenkaan ole edustaa Kosovon tai sen kansallisten sääntelyviranomaisten kantaa sääntelyneuvostossa tai hallintoneuvostossa antamissaan lausunnoissa vaan toimia ottamatta vastaan ohjeita riidanalaisen päätöksen liitteessä olevien 1 kohdan 7 alakohdan ja 3 kohdan 6 alakohdan mukaisesti. BEREC-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan

[39] Ks. edellä 70 ja 71 kohta.

[40] Ks. edellä 65–80 kohta.

ja 15 artiklan 3 kohdan mukaan molempien neuvostojen muidenkin jäsenten olisi oltava yhtä riippumattomia. Johdanto-osan 5 ja 13 perustelukappaleen sekä 3 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan BEREC perustettiin tarjoamaan asiantuntemusta ja toimimaan itsenäisesti ja avoimesti.

99. Näin ollen riidanalaisella päätöksellä käyttöön otetulla yhteistyöllä BERECin neuvostoissa ei ole sellaisia piirteitä kuin valtion osallistumisella unionin lainsäädäntötyöhön, vaan sillä pyritään BEREC-asetuksen 4 artiklan mukaisesti johdonmukaiseen sääntelykäytäntöön, jolloin BERECin tekstit on pelkästään otettava ”mahdollisimman pitkälle huomioon”. Kyseessä on siis sääntelyviranomaisten koordinointi, joka ei ole sitovaa.

100. Tässäkään yhteydessä osallistuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen edustajat voisivat vaikuttaa ratkaisevasti BERECin päätöksentekoon, koska BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan kolmansien maiden kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei ole äänioikeutta.

101. Kun lisäksi otetaan huomioon BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan viittaus asiaa koskevaan sopimukseen, kuten Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan, komissiota ei voida arvostella siitä, että se mahdollistanut yhteistyön Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisella osallistumisella 35 artiklan 1 kohdan mukaisen vähemmän intensiivisen yhteistyöjärjestelyn sijasta.

102. Näin ollen tämäkin väite on perusteeton, ja kolmas valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

4. Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa – riidanalaisen päätöksen oikeusperusta

103. Neljännen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Espanja kyseenalaistaa uudelleen sen, onko Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla riittävä perusta riidanalaiselle päätökselle.

104. Espanja riitauttaa tältä osin erityisesti valituksenalaisen tuomion 72 kohdan. Kyseisen kohdan mukaan ”ei ole oikeudellisesti tarpeen vaatia, että kolmannen maan kansallisen sääntelyviranomaisen ’osallistumismahdollisuus’ edellyttäisi kansainvälisessä sopimuksessa määrättyä erityistä lupaa. Tällainen mahdollisuus ja annetut säännöt, joiden mukaisesti BERECin toimintaan voidaan osallistua, eivät nimittäin merkitse mitään oikeudellista velvoitetta kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, koska viime kädessä tämän asiana on tehdä vapaasti myöhemmin päätös osallistumisesta BERECin toimintaan kyseisten sääntöjen mukaisesti.”

105. Espanja esittää sen sijaan näkemyksenään, että BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohta edellyttää paljon yksityiskohtaisempaa sopimusta, jollainen on esimerkiksi ETA:n sekakomitean tekemä sopimus.

106. Olen kuitenkin jo todennut, että tämäkään päätös ei muuta sitä tosiasiaa, että BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa annettaessa otettiin huomioon Länsi-Balkanin ehdokasmaiden kanssa tehdyt selvästi vähemmän täsmälliset sopimukset, joita Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla vastaa. [41]

[41] Ks. edellä 70 kohta.

107. ETA:n sekakomitea sen sijaan teki päätöksensä tuolloin jo olemassa olleen BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi, mikä ei vielä ollut mahdollista Kosovon vakautus- ja assosiaatiosopimuksen tekohetkellä ajallisista syistä. Jo tästä syystä on johdonmukaista, että ETA:n sekakomitean päätös on yksityiskohtaisempi kuin Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla.

108. Näin ollen myös neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa on perusteeton.

B Neljännen valitusperusteen toinen osa ja viides valitusperuste– komission toimivalta

109. Neljännen valitusperusteen toisessa osassa ja viidennessä valitusperusteessa arvostellaan sitä, että nimenomaan komissio antoi riidanalaisen päätöksen. Ne liittyvät näin ollen komission toimivaltaan.

110. Neljännen valitusperusteen toisessa osassa Espanja väittää tältä osin, että Kosovon tunnustamista koskeva arkaluonteinen kysymys edellyttää, että sen kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin toimintaan päättää myös neuvosto eikä vain komissio SEU 17 artiklan perusteella. Espanjan mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut tätä huomioon valituksenalaisen tuomion 81 ja 82 kohdassa.

111. Viidennessä valitusperusteessaan Espanja väittää lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa tulkinnut virheellisesti BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa, koska se on katsonut, että komissio voi yksipuolisesti laatia työjärjestelyjä toimeenpanovaltansa ja unionin ulkoista edustamista koskevan toimivaltansa nojalla.

112. Näiden valitusperusteiden ratkaisemiseksi on selvennettävä BEREC-asetuksen 35 artiklan mukaista toimivallan jakoa.

1. Sopimusten asiaa koskevat määräykset

113. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että ensimmäisessä alakohdassa mainittuihin unionin ja kyseisten kolmansien maiden välisiin sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti ”laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan – – kolmansien maiden sääntelyviranomaisten – – osallistuminen”.

114. Ensi näkemältä voitaisiin näin ollen katsoa, että tämän toimivallan käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt perustuvat unionin ja kyseisen kolmannen maan väliseen sopimukseen, koska työjärjestelyt on laadittava tämän sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisesti.

115. Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan ei sisälly tätä koskevaa määräystä. Siksi olisi tarkasteltava 126 artiklassa tarkoitettua vakautus- ja assosiaationeuvostoa, jonka osallistamista Espanja on vaatinut tuomioistuimessa. Vakautus- ja assosiaationeuvosto voi kuitenkin 128 artiklan mukaan tehdä päätöksiä ainoastaan kyseisessä sopimuksessa määrätyissä tapauksissa. Sopimuksen 111 artiklan yhteydessä ei kuitenkaan ole säädetty neuvoston toimivallasta. Näin ollen Kosovon kanssa tehtyyn vakautus- ja assosiaatiosopimukseen ei sisälly BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisia työjärjestelyjen laatimista koskevia määräyksiä.

116. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että tällaisten järjestelyjen laatiminen olisi suljettu pois. Unionin yleinen tuomioistuin on päinvastoin perustellusti korostanut valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, jota Espanja ei ole riitauttanut, että ilman tällaisia järjestelyjä Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan ja BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan tavoitteita ei voitaisi saavuttaa. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä perustellusti valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, jota ei myöskään ole riitautettu, että viittauksella sopimuksiin sisältyviin asiaa koskeviin määräyksiin tarkoitetaan ainoastaan sitä, että työjärjestelyt on laadittava näiden määräysten mukaisesti.

117. Näin ollen yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat komission toimivaltaa päättää Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta, sisältyvät yksinomaan BEREC-asetukseen.

2. Työjärjestelyistä sopiminen

118. Kolmansien maiden sääntelyviranomaisten osallistumista koskevassa
BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään työjärjestelyistä mutta ei komission antamasta yksipuolisesta päätöksestä (ks. jäljempänä b kohta) eikä komission antamasta hyväksynnästä (ks. jäljempänä a kohta). Molemmat seikat merkitsevät oikeudellisia virheitä, jotka johtavat valituksenalaisen tuomion kumoamiseen.

a) Komission toimivalta

119. Espanja riitauttaa näin ollen menestyksekkäästi erityisesti valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa todetun komission toimivallan antaa riidanalainen päätös.

120. SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Kyseinen määräys ilmentää toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka on yksi unionin toimielinrakenteen ominaispiirteistä ja joka edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen. [42]

121. Unionin yleinen tuomioistuin perustelee valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohdassa riidanalaisen päätöksen antamiseen tarvittavaa toimivaltaa SEU 17 artiklan 1 kohdan neljännen virkkeen mukaisten toimeenpanotehtävien ja SEU 17 artiklan 1 kohdan viidennen virkkeen mukaista ulkoista edustusta koskevien valtuuksien nojalla. Sen mukaan toimivalta, jota ei ole nimenomaisesti delegoitu BERECille, pysyy komission toimivaltana.

122. Jo tämä toimivallan johtaminen suoraan SEU 17 artiklasta on kyseenalaista. Täytäntöönpanotoimenpiteet annetaan yleensä delegoiduilla säädöksillä. Tätä varten SEUT 290 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 291 artiklan 2 kohdassa edellytetään kuitenkin nimenomaista toimivallan siirtoa komissiolle. [43] SEUT 218 artiklan 2 kohdan mukaan ulkoisen edustuksen alalla tarvitaan yleensä neuvoston antama lupa.

[42] Tuomio 28.7.2016, neuvosto v. komissio (C-660/13, EU:C:2016:616, 32 kohta).

[43] Ks. esim. kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (EUVL 2009, L 309, s. 1) 78 ja 79 artikla ja kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (EUVL 2006, L 396, s. 1) 131–133 artikla sekä BEREC-asetuksen soveltamisalalla eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun direktiivin 2018/1972 117 ja 118 artikla.

123. Unionin yleinen tuomioistuin vetoaa valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa siihen, että SEU 16 artikla voi olla neuvoston toimivallan perustana,[44] ja soveltaa tätä oikeuskäytäntöä myös SEU 17 artiklan osalta. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse ratkaista sitä, onko tällainen tulkinta mahdollinen, koska toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, BEREC-asetuksessa säädetään siitä, mitkä elimet voivat laatia 35 artiklan 2 kohdan mukaisia työjärjestelyjä.

124. On totta, että BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan ei erikseen tarkasteltuna sisälly tältä osin mitään toteamusta.

125. BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan BERECin olisi kuitenkin voitava sopia työjärjestelyistä erityisesti kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. BEREC-asetuksen 9 artiklan i alakohdassa ja 20 artiklan 6 kohdan m alakohdassa säädetään vastaavasti, että sääntelyneuvosto ja BEREC-viraston johtaja antavat luvan työjärjestelyistä sopimiseen.

126. BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan komissiolla on sen sijaan tässä yhteydessä ainoastaan valvontatehtävä.

127. BEREC-asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa säädetään siksi erityisesti kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta, että BEREC ja BEREC-virasto sopivat työjärjestelyistä saatuaan siihen komission ennakkohyväksynnän.

128. Tämä toimivallan jako BERECin ja komission välillä on BEREC-asetuksen periaatteiden mukainen. BEREC ja BEREC-virasto eivät nimittäin ole elimiä, joiden asiana on hoitaa komission tehtäviä ja joilla on siten johdettu toimivalta, joka kuuluu tavallisesti komissiolle, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa. BEREC-asetuksen johdanto-osan 5 ja 13 perustelukappaleen sekä 3 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 1 kohdan mukaan BERECin on pikemminkin tarjottava asiantuntemusta ja hoidettava tehtävänsä riippumattomasti. Tämä vahvistetaan johdanto-osan 22, 25 ja 29 perustelukappaleessa sekä 8 artiklan 2 kohdassa, 16 artiklan 1 kohdan m alakohdassa, 20 artiklan 3 kohdassa ja 42 artiklassa mainituissa vaatimuksissa, jotka koskevat BERECin jäsenten riippumattomuutta. Sääntelyneuvoston jäsenet, jotka kansalliset sääntelyviranomaiset ovat nimenneet 7 artiklan mukaisesti, eivät näin ollen toimi maansa kansallisen sääntelyviranomaisen edustajina vaan osallistuvat asiantuntijoina BERECissä käytäviin keskusteluihin. Johdanto-osan 32 perustelukappaleen mukaisesti tämän riippumattomuuden takaamiseksi BEREC-virastolle myönnetään lisäksi oma talousarvio.

129. Olisi tuskin yhteensopivaa BERECin riippumattomuuden kanssa, jos komissiolla olisi BERECin toimintaa koskeva yksipuolinen sääntelyvalta. Myös BEREC-asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa mainittu komission valvontatehtävä rajoittuu tiettyihin kysymyksiin, eikä se voi johtaa tiettyihin päätöksiin ilman BERECin tai BEREC-viraston suostumusta.

130. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa esittämä päätelmä BEREC-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 2 kohdan erilaisista sanamuodoista ei myöskään ole vakuuttava. Se, että ainoastaan 35 artiklan 1 kohdassa BERECille ja

[44] Tuomio 28.7.2016, neuvosto v. komissio (C-660/13, EU:C:2016:616, 40 kohta).

BEREC-virastolle annetaan nimenomaisesti toimivalta sopia työjärjestelyistä komission ennakkohyväksynnän saatuaan, ei tarkoita, että 35 artiklan 2 kohdan perusteella toimivalta jakautuu eri tavalla.

131. BEREC-asetuksen 35 artiklan 1 kohta on pikemminkin yleinen säännös, joka koskee yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa säädetään erityistapauksesta, jossa kolmannen maan sääntelyviranomainen osallistuu yhteistyöhön sääntelyneuvostossa, työryhmissä ja hallintoneuvostossa. Kyseisen artiklan 1 kohdan yleissääntöä sovelletaan kuitenkin myös tähän erityistapaukseen siltä osin kuin 2 kohdan erityissäännössä ei säädetä poikkeuksesta.

132. Tällaista erityissääntöä ei ole annettu BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisen työjärjestelyistä sopimista koskevan toimivallan osalta. Näin ollen 1 kohdan yleissääntöä, jonka mukaan BEREC ja BEREC-virasto voivat sopia työjärjestelyistä komission ennakkohyväksynnän saatuaan, sovelletaan myös 2 kohdan yhteydessä.

133. On tosin katsottava, että BERECin toimintaan osallistuminen
BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti on yleensä tiiviimpi yhteistyömuoto kuin 35 artiklan 1 kohdan mukainen yhteistyö. Tämäkään seikka ei kuitenkaan edellytä komission päätöstä, sillä lainsäätäjä on jo tehnyt poliittisen päätöksen tällaisesta tiiviimmästä yhteistyöstä. Se on säätänyt tästä mahdollisuudesta yleisesti antamalla 35 artiklan 2 kohdan, ja se on vahvistettava kyseisen kolmannen maan osalta siinä vaaditulla sopimuksella. Se on tehnyt näin nyt käsiteltävässä asiassa antamalla Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan. Siinä olisi voitu vahvistaa myös muita sääntöjä, jotka koskevat kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan, mutta näin ei ole tehty.

134. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa esittämä päätelmä, jonka mukaan komissiolla on toimivalta päättää Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumista koskevista työjärjestelyistä, on oikeudellisesti virheellinen.

b) Osallistumista koskevan päätöksen muoto

135. Lisäksi osallistumista koskevan päätöksen muoto on kyseenalainen.

136. BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan saksankielisen version perusteella sallitaan työjärjestelyistä *sopiminen*, eli unionin toimielinten tai muiden elinten yksipuolinen päätös ei ole sallittu.

137. On totta, että tämän säännöksen muissa kieliversioissa järjestelyistä puhutaan moniselitteisemmin. Englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”working arrangements”, jotka on laadittava. Termi ”arrangements” voidaan ymmärtää sopimuksiksi, mutta esimerkiksi myös säännöiksi, jolloin ne voitaisiin vahvistaa yksipuolisesti. Ranskankielisessä versiossa käytetään samankaltaista termiä ”arrangements de travail”, joista on säädetty (”il est prévu”). Espanjankielisessä versiossa puhutaan jopa ”normas de trabajon” eli työnormien vahvistamisesta (”se irán estableciendo”). Termi ”normas de trabajo” näyttää kuitenkin olevan käännösvirhe, sillä muilta osin BEREC-asetuksen niissä kohdissa, joissa muissa kieliversioissa puhutaan työjärjestelyistä, espanjankielisessä versiossa käytetään termiä ”acuerdos de trabajo”, eli myös siinä katsotaan, että kyseessä on sopimus.

138. Muut BEREC-asetuksen viittaukset työjärjestelyihin myös muissa kieliversioissa osoittavat kuitenkin selvästi, että kyseisiä asiakirjoja ei vahvisteta yksipuolisesti, vaan niistä sovitaan osapuolten kesken. Tämä käy ilmi erityisesti BEREC-asetuksen 9 artiklan i alakohdasta ja 20 artiklan 6 kohdan m alakohdasta, joiden mukaan sääntelyneuvoston ja BEREC-viraston johtajan tehtäviin kuuluu luvan antaminen työjärjestelyistä sopimiseen muun muassa kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

139. Mielestäni ratkaisevalta seikalta vaikuttaa BEREC-asetuksen 35 artiklan tavoite, joka on yhteistyön mahdollistaminen kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa. Unioni ei kuitenkaan voi yksipuolisesti asettaa yhteistyön ehtoja.

140. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen rikkonut BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohtaa todetessaan valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että komissiolla oli toimivalta vahvistaa *yksipuolisesti* työjärjestelyt, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen.

141. On kylläkin ajateltavissa, että riidanalaista päätöstä voidaan pitää Kosovon kansalliselle sääntelyviranomaiselle tehtynä tarjouksena työjärjestelyistä sopimiseksi. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen perusteella komissio kuitenkin vahvistaa työjärjestelyt jo kyseisellä päätöksellä. Näin ollen valituksenalaista tuomiota ei voida pysyttää tältä osin muillakaan perusteilla.

3. Alustava päätelmä

142. Edellä esitetystä ilmenee, miten neljännen valitusperusteen toinen osa ja viides valitusperuste on ratkaistava.

143. Koska on todettu, että Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta päättävät BEREC ja BEREC-virasto saatuaan sille komission hyväksynnän, eikä siitä näin ollen päätä neuvosto, neljännen valitusperusteen toinen osa on hylättävä.

144. Viides valitusperuste on sitä vastoin hyväksyttävä, koska komissiolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista päätöstä.

145. Valituksenalainen tuomio on siksi kumottava.

V Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

146. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen.

147. Kanne on valmis ratkaistavaksi, koska on todettu, että komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä.

148. Näin ollen Espanjan vaatimukset on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava.

VI Riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttäminen

149. Jos unionin tuomioistuin toteaa riidanalaisen päätöksen pätemättömäksi pelkästään viidennen kanneperusteen perusteella ehdotukseni mukaisesti, sen pitäisi SEUT 264 artiklan 2 kohdan mukaisesti pysyttää sen vaikutukset, kunnes se korvataan vastaavalla työjärjestelyllä.

150. En pidä mahdottomana, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voisi osallistua hyvin laajasti sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan jo suoraan BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ja Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan nojalla.

151. Ainakaan BEREC-asetuksen 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetut rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat järjestelyt eivät kuitenkaan perustu suoraan mainittuun asetukseen. Sen kumoaminen voisi näin ollen vaarantaa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisen, vaikka siitä on edellä mainituista syistä jo säädetty lainsäädännössä täytäntöönpanotoimenpiteestä riippumatta.

152. Lisäksi on huomattava, että muiden Länsi-Balkanin kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista koskevia päätöksiä rasittaa sama virhe kuin riidanalaista päätöstä. Ne eivät kuitenkaan ole tämän menettelyn kohteena, joten unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen lausua niistä. Olisi kuitenkin järkevää korvata myös nämä päätökset BERECin, BEREC-viraston ja yksittäisten kansallisten sääntelyviranomaisten välisillä työjärjestelyillä.

VII Oikeudenkäyntikulut

153. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

154. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

155. Tästä syystä komission on korvattava Espanjan oikeudenkäyntikulut ja vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

156. Ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 23.9.2020 antama tuomio Espanja v. komissio (T-370/19, EU:T:2020:440), kumotaan.

2) Komission 18.3.2019 antama päätös Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan on pätemätön.

3) Kumotun päätöksen vaikutukset säilyvät, kunnes se korvataan Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan mukaisilla työjärjestelyillä.

4) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan Espanjan kuningaskunnalle unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa käydyistä menettelyistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, ja se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, joita sille on aiheutunut unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa käydyistä menettelyistä.