Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 16 czerwca 2022 r.[1]

Sprawa C-632/20 P

Królestwo Hiszpanii
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Stosunki zewnętrzne – Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony – Łączność elektroniczna – Rozporządzenie (UE) 2018/1971 – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) – Artykuł 35 ust. 2 – Udział krajowego organu regulacyjnego (KOR) Kosowa w tym organie – Pojęcie „państwa trzeciego" w różnych znaczeniach – Kompetencje instytucjonalne Komisji

I. Wprowadzenie

1. Tak zwane rozporządzenie BEREC[2] stanowi podstawę prawną działania Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (zwanego dalej „BEREC") oraz Agencji Wsparcia BEREC (zwanej dalej „Urzędem BEREC").

2. Artykuł 35 rozporządzenia BEREC reguluje w szczególności współpracę tych organów z krajowymi organami regulacyjnymi państw trzecich (zwanymi dalej „KOR"). Na podstawie tego przepisu Komisja postanowiła w spornej decyzji z dnia 18 marca 2019 r.[3], że KOR Kosowa może uczestniczyć w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych BEREC, a także w Zarządzie Urzędu BEREC.

3. Hiszpania sprzeciwia się tej decyzji, argumentując w szczególności, że udział KOR Kosowa jest wykluczony ze względu na fakt, iż niektóre państwa członkowskie, w tym Hiszpania, nie uznały Kosowa za suwerenne państwo, a i Unia nie zajęła stanowiska w tej sprawie. Ponadto Hiszpania wątpi w kompetencje Komisji do podejmowania jednostronnych decyzji w sprawie takiego udziału.

[1] Język oryginału: niemiecki.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) i Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1211/2009 (Dz.U. 2018, L 321, s. 1).

[3] Decyzja z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 26).

4. Chociaż uczestnicy intensywnie spierają się o zawarte w prawie pierwotnym wytyczne dotyczące tych kwestii, to po bliższej analizie spór ten można rozstrzygnąć na podstawie rozporządzenia BEREC oraz Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem [4].

II. Ramy prawne

A. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem

5. W latach 2001–2016 Unia zawarła układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (zwane dalej „USS") z Macedonią Północną [5], Albanią [6], Czarnogórą [7], Serbią [8], Bośnią i Hercegowiną [9] oraz z Kosowem. Szczególne znaczenie dla niniejszego postępowania ma USS Kosowo.

6. Użyciu nazwy „Kosowo" w tytule układu, jak również na początku preambuły, towarzyszy następujący przypis, którego treść jest również przytoczona w motywie 17 preambuły:

„Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa".

7. Artykuł 2 USS Kosowo dotyczy również kwestii uznania Kosowa za niepodległe państwo:

„Użyte w niniejszym Układzie, w tym w załącznikach i protokołach do niego, terminy, sformułowania lub definicje nie stanowią uznania Kosowa przez UE za niepodległe państwo ani nie stanowią uznania Kosowa za taki podmiot przez poszczególne państwa członkowskie, chyba że dokonały one tego kroku wcześniej".

8. Artykuł 111 USS Kosowo dotyczy sieci i usług łączności elektronicznej:

„Współpraca koncentruje się przede wszystkim na obszarach priorytetowych związanych z dorobkiem prawnym UE w tej dziedzinie.

Strony wzmacniają, w szczególności, współpracę w dziedzinie sieci łączności elektronicznej i związanych z nimi usług, przy czym ostatecznym celem będzie przyjęcie przez Kosowo dorobku prawnego UE dotyczącego tego sektora w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie niniejszego Układu, zwracając przy tym szczególną uwagę na zapewnienie i wzmacnianie niezależności właściwych organów regulacyjnych".

[4] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 71, s. 3).

[5] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, z drugiej strony (Dz.U. 2004, L 84, s. 13).

[6] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Albanii, z drugiej strony (Dz.U. 2009, L 107, s. 166).

[7] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Czarnogóry, z drugiej strony (Dz.U. 2010, L 108, s. 3).

[8] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Serbii, z drugiej strony (Dz.U. 2013, L 278, s. 16).

[9] Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony (Dz.U. 2015, L 164, s. 2).

9. Podobne postanowienia zawarte są w art. 95 USS Macedonia Północna, art. 104 USS Albania, art. 106 USS Czarnogóra, art. 106 USS Serbia oraz art. 104 USS Bośnia i Hercegowina.

B. Rozporządzenie BEREC

10. Rozporządzenie BEREC zastąpiło rozporządzenie (WE) nr 1211/2009[10], które pierwotnie ustanowiło BEREC i Urząd BEREC.

11. Zgodnie z motywem 5 rozporządzenia BEREC stanowi forum współpracy krajowych organów regulacyjnych między sobą i z Komisją w ramach wykonywania pełnego zakresu swoich zadań na mocy ram regulacyjnych Unii. BEREC został ustanowiony po to, by zapewniać wiedzę fachową i działać w sposób niezależny i przejrzysty.

12. W motywie 13 rozporządzenia w sprawie BEREC opisano funkcję BEREC:

„BEREC powinien służyć wiedzą fachową oraz wzbudzać zaufanie z racji swojej niezależności, jakości swojego doradztwa i informacji, przejrzystości swoich procedur i metod działania, a także dbałości w wykonywaniu swoich zadań. Niezależność BEREC nie powinna uniemożliwiać jego Radzie Organów Regulacyjnych prowadzenia dyskusji na podstawie projektów przygotowywanych przez grupy robocze".

13. Motyw 20 rozporządzenia BEREC dotyczy współpracy z organami państw trzecich:

„BEREC powinien być uprawniony do zawierania z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi porozumień roboczych, które nie powinny tworzyć zobowiązań prawnych. Celem takich porozumień roboczych mogłoby być na przykład rozwijanie współpracy i wymiana poglądów w kwestiach regulacyjnych. Komisja powinna zapewnić, aby niezbędne porozumienia robocze były spójne z politykami i priorytetami unijnymi oraz aby BEREC działał w granicach swojego mandatu i istniejących ram instytucjonalnych oraz nie był postrzegany przez zewnętrznych odbiorców jako wyraziciel stanowiska Unii ani jako podmiot zaciągający w imieniu Unii zobowiązania międzynarodowe".

14. Motyw 34 rozporządzenia BEREC odnosi się również do współpracy z państwami trzecimi:

„W celu dalszego rozszerzenia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd powinny być otwarte na udział organów regulacyjnych właściwych w dziedzinie łączności elektronicznej z państw trzecich, jeżeli te państwa trzecie zawarły umowy z Unią w tym przedmiocie, takich jak państw EOG i EFTA oraz krajów kandydujących".

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. 2009, L 337, s. 1).

15. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia BEREC tenże BEREC działa w zakresie stosowania rozporządzenia w sprawie roamingu [11], rozporządzenia w sprawie dostępu do otwartego Internetu [12] oraz dyrektywy w sprawie Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej [13]. BEREC dąży, zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia BEREC, w tym obszarze w szczególności do zapewnienia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej w ramach zakresu stosowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1.

16. W art. 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia BEREC określono podstawę działania BEREC:

„3. BEREC wykonuje swoje zadania niezależnie, bezstronnie, w sposób przejrzysty i terminowy.

4. BEREC korzysta z wiedzy fachowej dostępnej [dla KOR]".

17. Artykuł 4 rozporządzenia BEREC stanowi, że BEREC wspomaga inne instytucje w kwestiach dotyczących łączności elektronicznej. W szczególności opracowuje on pewne opinie, zalecenia, wspólne stanowiska i najlepsze praktyki, które KOR i Komisja powinny brać pod uwagę w jak największym stopniu.

18. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia BEREC w skład Rady Organów Regulacyjnych BEREC wchodzi po jednym członku z każdego państwa członkowskiego. Każdy członek jest powoływany przez KOR danego państwa członkowskiego. Członków Rady Organów Regulacyjnych i ich zastępców powołuje się przez wzgląd na ich wiedzę w dziedzinie łączności elektronicznej, biorąc pod uwagę odpowiednie umiejętności menedżerskie, administracyjne i budżetowe.

19. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia BEREC Rada Organów Regulacyjnych i jej członkowie działają niezależnie i w interesie Unii.

20. Zasadniczym przepisem dotyczącym współpracy z krajami trzecimi jest art. 35 rozporządzenia BEREC:

„1. W zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym rozporządzeniu i do wykonywania swoich zadań, oraz bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich i instytucji Unii, BEREC i Urząd BEREC mogą współpracować z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi.

Za uprzednią zgodą Komisji BEREC i Urząd BEREC mogą w tym celu przyjmować porozumienia robocze. Porozumienia te nie nakładają żadnych zobowiązań prawnych.

2. Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd są otwarte na udział organów regulacyjnych państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej, o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią.

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. 2012, L 172, s. 10).

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. 2015, L 310, s. 1).

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. (Dz.U. 2018, L 321, s. 36).

Na podstawie odpowiednich postanowień tych umów opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu, w jaki te organy regulacyjne państw trzecich będą uczestniczyć – bez prawa głosu – w pracach BEREC i Urzędu BEREC, zawierające postanowienia dotyczące udziału w inicjatywach BEREC, oraz wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC. W odniesieniu do spraw pracowniczych porozumienia te muszą być w każdym przypadku zgodne z regulaminem pracowniczym.

(3) […]".

C. Sporna decyzja Komisji z dnia 18 marca 2019 r.

21. W dniu 18 marca 2019 r. Komisja przyjęła sporną decyzję wraz z pięcioma podobnymi decyzjami w sprawie udziału w BEREC krajowych organów regulacyjnych Czarnogóry [14], Macedonii Północnej [15], Bośni i Hercegowiny [16], Serbii [17] oraz Albanii [18].

22. Sporna decyzja odwołuje się w dwóch pierwszych motywach, odpowiednio, do art. 17 ust. 1 TUE i art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC.

23. Przypisy do tytułu spornej decyzji oraz do pkt 1.1 jej załącznika powtarzają odpowiednie przypisy do USS Kosowo w odniesieniu do nazwy „Kosowo" [19]:

„Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa".

24. Motyw 3 spornej decyzji brzmi następująco:

„Zgodnie z art. 111 [USS Kosowo] współpraca w zakresie łączności elektronicznej koncentruje się przede wszystkim na obszarach priorytetowych związanych z dorobkiem prawnym UE w tej dziedzinie. Strony umacniają zwłaszcza współpracę w dziedzinie sieci łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej, zwracając szczególną uwagę na zapewnienie niezależności właściwych organów regulacyjnych i ich wzmocnienie. W związku z tym Unia i Kosowo zawarły umowę w rozumieniu art. 35 ust. 2 [rozporządzenia BEREC]".

25. Zgodnie z motywem 5 spornej decyzji „należy przyjąć porozumienie robocze dotyczące udziału organu regulacyjnego Kosowa w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych BEREC oraz Zarządzie Urzędu BEREC".

26. Artykuł 1 spornej decyzji stanowi zatem, że KOR Kosowa może uczestniczyć w pracach Rady Organów Regulacyjnych BEREC, grup roboczych BEREC i Zarządu Urzędu BEREC.

[14] Decyzja w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Czarnogóry w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 6).

[15] Decyzja w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Republiki Macedonii Północnej w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 11).

[16] Decyzja w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Bośni i Hercegowiny w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 16).

[17] Decyzja w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Republiki Serbii w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 21).

[18] Decyzja w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Republiki Albanii w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 31).

[19] Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

27. Przepisy materialne dotyczące tego uczestnictwa można znaleźć w załączniku do spornej decyzji. Znajdują się tam również przepisy dotyczące zaangażowania personelu z Kosowa oraz wkładu finansowego Kosowa.

III. Dotychczasowy przebieg postępowania i stanowiska stron w postępowaniu odwoławczym

28. W skardze wniesionej do sekretariatu Sądu w dniu 19 czerwca 2019 r. Królestwo Hiszpanii domagało się stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

29. Królestwo Hiszpanii oparło swoją skargę na trzech zarzutach. Pierwszy zarzut dotyczy naruszenia art. 35 rozporządzenia BEREC, ponieważ Kosowo nie jest „państwem trzecim". Drugi zarzut dotyczy kolejnego naruszenia tego artykułu, ponieważ nie istnieje żadna „umowa z Unią" w sprawie udziału KOR Kosowa w BEREC. W trzecim zarzucie, również opartym na naruszeniu tego artykułu, Hiszpania zarzuciła Komisji, że odstąpiła od procedury przewidzianej dla udziału KOR z państw trzecich w BEREC.

30. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę i obciążył Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

31. Królestwo Hiszpanii złożyło niniejsze odwołanie w dniu 24 listopada 2020 r., wnosząc o:

– uwzględnienie odwołania i uchylenie wyroku Sądu z dnia 23 września 2020 r., Hiszpania/Komisja (T-370/19, EU:T:2020:440);

– stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej;

– obciążenie drugiej strony postępowania kosztami postępowania.

32. Komisja Europejska wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

33. Strony przedstawiły swoje uwagi na piśmie. Trybunał nie przeprowadził rozprawy.

IV. Ocena prawna

34. Spór prawny wynika z tego, że Unia do tej pory wyraźnie wstrzymywała się od zajęcia stanowiska w kwestii, czy Kosowo ma status suwerennego państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego. Wskazują na to w szczególności art. 2 i motyw 17 USS Kosowo. Wyjaśnienie to wynika z faktu, że niektóre państwa członkowskie, w tym Hiszpania, nie uznały Kosowa za suwerenne państwo.

35. Hiszpania kwestionuje zatem to, iż Komisja w spornej decyzji zezwoliła na udział KOR Kosowa w BEREC zgodnie z art. 35 rozporządzenia BEREC. Po oddaleniu skargi przez Sąd to państwo członkowskie wniosło niniejsze odwołanie, które opiera się na pięciu zarzutach sprowadzających się do dwóch zasadniczych kwestii.

36. Z jednej strony, Hiszpania w pierwszych trzech zarzutach odwołania i w pierwszej części czwartego zarzutu odwołania zasadniczo kwestionuje, że art. 111 USS Kosowo i art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC stanowią wystarczającą podstawę do umożliwienia KOR Kosowa udziału w Radzie Organów Regulacyjnych, grupach roboczych i Zarządzie Urzędu BEREC.

37. Z drugiej strony, Hiszpania kwestionuje, w szczególności w ramach zarzutu piątego, ale także w ramach drugiej części zarzutu czwartego, kompetencję instytucjonalną Komisji do wydania spornej decyzji.

38. Na wstępie należy jednak wyjaśnić, że – wbrew temu, co wielokrotnie twierdziła Hiszpania – w spornej decyzji nie uznano Kosowa za państwo. Decyzja zawiera raczej dwa przypisy, w których stwierdza się, że nazwa „Kosowo" nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodna z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999 oraz opinią doradczą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa. Przypisy te zasadniczo odpowiadają motywowi 17 USS Kosowo, a także podobnemu przypisowi do tego układu, i wyraźnie wskazują, że sporna decyzja, podobnie jak USS, nie ma na celu (dorozumianego) uznania Kosowa jako państwa.

39. Wobec braku uznania Kosowa nie jest zatem konieczne rozstrzyganie w niniejszym postępowaniu, w jakim zakresie organy Unii mogą wyrazić takie uznanie. Dlatego też powtarzany przez Hiszpanię argument, że Komisja nie ma kompetencji do wydawania decyzji w sprawie takiego uznania, jest bezpodstawny.

A. Zarzuty od pierwszego do trzeciego oraz część pierwsza zarzutu czwartego – udział KOR Kosowa w BEREC

40. Artykuł 35 rozporządzenia BEREC reguluje współpracę z organami Unii, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W szczególności, zgodnie z art. 35 ust. 2 akapit pierwszy, Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd są otwarte na udział organów regulacyjnych państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej, o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią.

41. Zgodnie z motywem 3 spornej decyzji art. 111 USS Kosowo stanowi taką umowę. Dlatego też na mocy tej decyzji Komisja zezwoliła na udział KOR Kosowa w BEREC.

42. W pierwszych trzech zarzutach odwołania i w pierwszej części zarzutu czwartego Hiszpania kwestionuje ustalenia, w drodze których Sąd potwierdził, że taki udział KOR Kosowa jest dopuszczalny.

43. W szczególności Hiszpania kwestionuje wykładnię pojęcia „państw trzecich" (zarzut pierwszy odwołania), kwestionuje ogólnie, że art. 35 rozporządzenia BEREC i art. 111 USS Kosowo umożliwiają udział Kosowa w BEREC (zarzut drugi odwołania), a w szczególności, że art. 111 USS Kosowo stanowi umowę w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC (zarzut trzeci odwołania i pierwsza część zarzutu czwartego odwołania). Zwłaszcza przy rozpatrywaniu zarzutu pierwszego odwołania należy jednak odnieść się od razu do argumentów, które odgrywają rolę w kontekście pozostałych zarzutów odwołania.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego – pojęcie „państw trzecich”

44. W spornej decyzji Komisja uznała, że Kosowo jest „państwem trzecim” w rozumieniu art. 35 rozporządzenia BEREC. Sąd zgodził się z tym poglądem i stwierdził w pkt 36 zaskarżonego wyroku, że pojęcie „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer país”) [niem. „Drittländer”] w rozumieniu art. 35 ust. 2 ma szersze znaczenie niż [używane w innym kontekście] pojęcie „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer Estado”) [niem. „Drittstaaten”], gdyż wykracza ono poza suwerenne państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego i obejmuje w szczególności Kosowo.

45. W tym względzie Sąd oparł się w pkt 29–35 zaskarżonego wyroku na okoliczności, że traktat FUE posługuje się zarówno pojęciem „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer país”) [niem. „Drittländer”], jak i pojęciem „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer Estado”) [niem. „Drittstaaten”], tj. dokonuje rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma pojęciami. W tym względzie Sąd odniósł się do tytułów III i IV zawartych w części piątej TFUE, a także do art. 212 i 217. W pkt 30 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził zatem, że „postanowienia traktatu FUE dotyczące »państw trzecich« (»terceros países«) wyraźnie mają na celu umożliwienie zawierania umów międzynarodowych z podmiotami »innymi niż państwa (‘Estados’)«”.

46. W ramach zarzutu pierwszego Hiszpania podnosi, że ustalenie to stanowi naruszenie prawa. Według Hiszpanii pojęcie „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer país”) [w rozumieniu rozporządzenia BEREC, niem. „Drittländer”] może obejmować tylko państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego. Zgodnie z tym poglądem szerokie rozumienie pojęcia „państwa trzeciego” (hiszp. „tercer país”) [w rozumieniu rozporządzenia BEREC, niem. „Drittländer”] nadawałoby mu inne znaczenie w prawie Unii niż w prawie międzynarodowym.

47. Z drugiej strony Komisja jest zdania, że na podstawie różnych postanowień traktatów i aktów prawnych Unii, które wprowadzają rozróżnienie między państwami trzecimi [„kraje trzecie”, niem. „Drittländern”], a państwami trzecimi [niem. „Drittstaaten”], konieczne jest również dokonanie merytorycznego rozróżnienia między tymi dwoma pojęciami.

48. Jestem zdania, że Sąd w pkt 36 zaskarżonego wyroku ostatecznie prawidłowo zinterpretował pojęcie „państwa trzeciego” w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC. Wynika to już z wykładni pojęcia „państwa trzeciego” w art. 35 rozporządzenia BEREC na podstawie klasycznych metod wykładni i jest zgodne z praktyką prawa międzynarodowego [zob. śródtytuły b)–f) poniżej].

49. Nie uważam jednak za uzasadnione potwierdzanie przedstawionej w pkt 29–35 zaskarżonego wyroku argumentacji Sądu, że rozróżnienie między pojęciami „państwo trzecie” (hiszp. „tercer Estado”) [niem. „Drittstaat”] i „państwo trzecie” (hiszp. „tercer país”) [niem. „Drittland”] wynika już z brzmienia traktatów [zob. śródtytuł a) poniżej]. Trybunał powinien zastąpić tę argumentację rozważaniami opartymi na rozporządzeniu BEREC.

a) O stosowaniu pojęć w traktatach

50. Jeśli chodzi o ustalenia Sądu dotyczące stosowania pojęć w traktatach, nie uwzględniają one faktu, że nie we wszystkich wersjach językowych traktatów wprowadzono rozróżnienie między „państwami trzecimi” [„Drittstaaten”], a „państwami trzecimi” [„Drittländern”] lub między „państwami” [niem. „Staaten”] a „państwami” [niem. „Ländern”]. Zwłaszcza w językach estońskim, łotewskim, polskim i słoweńskim zwykle lub zawsze używa się *tego samego* pojęcia, które jest odpowiednikiem pojęcia „państwo trzecie” [niem. „Drittstaat”]. Niemniej jednak

z art. 198, 208 i 212 TFUE wynika, że również i te wersje językowe, oprócz słoweńskiej, zawierają odpowiedniki pojęcia „kraj", na przykład w zestawieniu „kraj rozwijający się" lub w formie wyrażenia „kraje i terytoria zamorskie".

51. Ponadto nawet wersje językowe, które zazwyczaj wprowadzają to rozróżnienie, nie zawsze są zgodne. Na przykład w niemieckiej wersji językowej, w art. 67, 77, 78 i 79 TFUE mówi się o „Drittstaatsangehörige" – obywatelach państw trzecich, tymczasem we francuskiej – o „ressortisants des pays tiers", w angielskiej – o „third-country nationals" lub „nationals of third countries", a w duńskiej – o „tredjelandsstatsborgere", czyli o obywatelach państw trzecich [krajów trzecich].

52. Ten brak spójności był wprawdzie mniej widoczny w pierwotnym traktacie EWG z 1957 r., który obowiązywał tylko w czterech językach, ale i tam już występował. Na przykład art. 3 lit. b) w wersji niemieckiej odnosi się do działań Wspólnoty w zakresie polityki celnej i handlowej „wobec krajów trzecich" [niem. „gegenüber dritten Ländern"], podczas gdy w pozostałych trzech wersjach językowych użyto w tym przepisie pojęcia „państwa trzecie".

53. Jednakże, ze względu na to, że różne wersje językowe należy interpretować w sposób jednolity [20] i żadna z wersji językowych nie ma pierwszeństwa przed innymi wersjami językowymi [21], to z rozróżnienia między pojęciami „państwa" i „kraju" w innych wersjach językowych traktatów nie należy koniecznie wnioskować o różnicy znaczeniowej.

54. W związku z tym punkt wyjścia argumentacji Sądu, a mianowicie wyraźne rozróżnienie między pojęciami „państw trzecich" [niem. „Drittländer"] i „państw trzecich" [niem. „Drittstaaten"] w TFUE, jak podniesiono w pkt 29 i 30 zaskarżonego wyroku, jest obarczony naruszeniem prawa.

55. Jednakże, jeśli uzasadnienie wyroku Sądu jest obarczone naruszeniem prawa Unii, ale sentencja wydaje się zasadna w świetle innych argumentów prawnych, to naruszenie takie nie może skutkować uchyleniem tego wyroku. W takiej sytuacji uzasadnienie to należy zastąpić innym [22].

56. Z pewnością możliwe byłoby potwierdzenie dokonanej przez Sąd interpretacji postanowień traktatu FUE poprzez zbadanie ogólnej systematyki tych uregulowań i ich celu [23]. W tym celu nie wystarczy jednak, by Sąd przyjął w pkt 30 zaskarżonego wyroku, iż postanowienia TFUE dotyczące „państw trzecich" [niem. „Drittländer"] wyraźnie mają na celu umożliwienie zawierania umów międzynarodowych z „podmiotami innymi niż państwa". Wymagałoby to raczej znacznie bardziej intensywnego zbadania systematyki i celu wszystkich uregulowań traktatów, w których w określonych wersjach językowych używa się pojęć „kraje trzecie" lub „państwo trzecie", a być może nawet pojęć „kraj" i „państwo".

[20] Wyroki: z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 13, 14); z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 19); z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 43).

[21] Wyroki: z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 18); z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65).

[22] Wyroki: z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 187); z dnia 6 września 2017 r., Intel/Komisja (C-413/14 P, EU:C:2017:632, pkt 94); z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 48).

[23] Wyroki: z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 13, 14); z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65).

57. Nie jest to jednak konieczne w niniejszym postępowaniu, ponieważ w celu dokonania oceny spornej decyzji należy jedynie dokonać wykładni pojęcia „państwo trzecie" w zakresie, w jakim jest ono używane w art. 35 rozporządzenia BEREC. A interpretacja tego przepisu przy użyciu zwykłych metod potwierdza wynik uzyskany przez Sąd.

b) Treść art. 35 rozporządzenia BEREC

58. Jak stwierdził również Sąd w pkt 28 zaskarżonego wyroku, pojęcie „państwa trzeciego" w rozumieniu art. 35 rozporządzenia BEREC nie zostało zdefiniowane ani w tym rozporządzeniu, ani w odpowiednich postanowieniach traktatów.

59. Jednak w większości wersji językowych art. 35 rozporządzenia BEREC używa się pojęcia „państw trzecich" [niem. „Drittländer"], a nie pojęcia „państw trzecich" [niem. „Drittstaaten"] [24]. Komisja wywnioskowała z tego, że pojęcie „państw trzecich" [niem. „Drittländer"] ma inne znaczenie niż pojęcie „państw trzecich" [niem. „Drittstaaten"].

60. Z drugiej strony Hiszpania twierdzi, że nie ma różnicy semantycznej między pojęciami „państwa trzeciego" [niem. „Drittstaat"] i „państwa trzeciego" [niem. „Drittland"]. Jedyną istotną różnicą między tymi dwoma pojęciami jest stopień sformalizowania prawnego. Dlatego w języku potocznym mówi się o języku, klimacie lub gastronomii „kraju", ale w kontekście prawnym mówi się o uznaniu „państwa".

61. W tym sensie Trybunał stwierdził już, że termin „kraj" jest wielokrotnie stosowany w traktatach jako synonim terminu „państwo" [25].

62. Nie ma jednak też obowiązku rozumienia terminów „państwo" i „kraj" w ten sam sposób w każdym przypadku. Użycie terminu „kraj trzeci" pozwala raczej na odróżnienie go od terminu „państwo trzecie" tam, gdzie jest to właściwe.

63. Takie rozróżnienie napotyka jednak na poziomie treści na ten sam problem w przypadku art. 35 rozporządzenia BEREC, co w przypadku omówionych już postanowień TFUE. Wynika to z faktu, że w estońskiej, łotewskiej, polskiej i słoweńskiej wersji językowej w większości przepisów prawa pierwotnego nie ma rozróżnienia między państwami trzecimi [„Drittländern"] a państwami trzecimi [„Drittstaaten"] [26], tak jest również w przypadku art. 35 rozporządzenia BEREC. Ponadto, mimo że w bułgarskiej i litewskiej wersji prawa pierwotnego używa się czasem dwóch różnych pojęć, to w art. 35 rozporządzenia BEREC używa się odpowiednika pojęcia „państwa trzeciego" także w tych wersjach językowych.

64. Jak już wskazano, sformułowania użyte w niektórych wersjach językowych przepisu prawa Unii nie mogą stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu ani mieć pierwszeństwa przed innymi wersjami językowymi [27]. Przepisy prawa Unii powinny być raczej interpretowane i stosowane w sposób jednolity w świetle wersji we wszystkich językach Unii. W przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu aktu prawnego Unii dany

[24] Dotyczy to języków: hiszpańskiego, czeskiego, duńskiego, niemieckiego, angielskiego, francuskiego, irlandzkiego, greckiego, chorwackiego, włoskiego, węgierskiego, maltańskiego, niderlandzkiego, portugalskiego, rumuńskiego, słowackiego, fińskiego i szwedzkiego.

[25] Wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 28).

[26] Zobacz pkt 50 i 51 niniejszej opinii.

[27] Zobacz pkt 53 niniejszej opinii.

przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część [28]. Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni [29].

c) Kontekst regulacyjny art. 35 rozporządzenia BEREC

65. Artykuł 35 rozporządzenia BEREC musi tym samym być analizowany w kontekście całego aktu prawnego.

66. Zgodnie z art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC udział w BEREC jest uzależniony od odpowiednich umów między zainteresowanymi państwami trzecimi a Unią. W motywie 34 jako *przykłady* takich państw trzecich wymieniono państwa EOG i EFTA oraz kraje kandydujące.

67. W związku z tym, przyjmując ten przepis, prawodawca miał w każdym razie świadomość istnienia odpowiednich ustaleń dotyczących współpracy w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej w układach o stowarzyszeniu z Albanią, Czarnogórą i Serbią, które Unia już wtedy uznała za kraje kandydujące do przystąpienia.

68. Chociaż Kosowo nie jest krajem kandydującym, to jednak odniesienie w motywie 34 do statusu kraju kandydującego służy – jak już wspomniano – jedynie jako *przykład* i dlatego nie ogranicza kręgu potencjalnych partnerów do współpracy.

69. Co ważniejsze jednak, jeszcze przed przyjęciem rozporządzenia BEREC, Unia zawarła umowę w art. 111 USS Kosowo, która – jak stwierdził Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku – była zasadniczo zgodna z odpowiednimi umowami z krajami kandydującymi: Albanią, Czarnogórą i Serbią. Te uregulowania były wystarczające dla udziału KOR z tych krajów. Byłoby zatem niezrozumiałe, gdyby art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC nie odnosił się także do umowy z Kosowem.

70. W zarzucie trzecim Hiszpania zarzuca wprawdzie Sądowi, że nie wziął pod uwagę art. 95 USS z Macedonią Północną. W przeciwieństwie do art. 111 USS Kosowo, art. 95 akapit drugi tiret szóste USS Macedonia Północna wyraźnie wymienia „współpracę w ramach struktur europejskich" jako dziedzinę, na której powinna się koncentrować współpraca. W tym kontekście Hiszpania odwołuje się również do innego dokumentu szczegółowo opisującego współpracę, a mianowicie do planu działania UE–Tunezja (2013–2017) dotyczącego wprowadzenia w życie uprzywilejowanego partnerstwa w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa [30]. Ponadto

[28] Wyroki: z dnia 1 marca 2016 r., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27); z dnia 24 lutego 2022 r., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, pkt 27).

[29] Wyroki: z dnia 22 października 2009 r., Zurita García i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 57); z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135); z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50); z dnia 20 grudnia 2017 r., Acacia i D'Amato (C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:992, pkt 31).

[30] Punkty 73 i 74 załącznika 2 do wspólnego wniosku – Decyzja Rady dotycząca stanowiska Unii w Radzie Stowarzyszenia ustanowionej przez Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji planu działania UE–Tunezja dotyczącego wprowadzenia w życie uprzywilejowanego partnerstwa (2013–2017) (JOIN/2014/036 final, dokument Rady 15164/14 ADD 1).

w pierwszej części zarzutu czwartego odwołania Hiszpania powołuje się na umowę, która jest o wiele bardziej szczegółowa niż art. 111 USS Kosowo i która wynika z decyzji Wspólnego Komitetu EOG w sprawie udziału państw EOG [31].

71. Artykuł 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC nie został jednak uchwalony specjalnie z myślą o tych bardziej szczegółowych deklaracjach dotyczących współpracy, ale także w kontekście umów stowarzyszeniowych, na które powołuje się Sąd. Z tekstów przytoczonych przez Hiszpanię nie można zatem wywnioskować, że taka wyraźna umowa o współpracy w strukturach Unii jest bezwzględną przesłanką stosowania art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC.

72. Powiązanie regulacji art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC i USS zawartych na Bałkanach Zachodnich przemawia więc za tym, że pojęcie państwa trzeciego w art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC obejmuje również Kosowo.

d) Geneza art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC

73. Geneza brzmienia art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC potwierdza interpretację opartą na kontekście całej regulacji.

74. Artykuł 26 ust. 2 wniosku Komisji [32] był nadal sformułowany w sposób niejednoznaczny, ponieważ przewidywał uczestnictwo „właściwych w dziedzinie łączności elektronicznej organów regulacyjnych państw trzecich, które zawarły w tym celu odpowiednie porozumienia z Unią". Nie było przy tym jasne, czy wymagane są porozumienia z organami regulacyjnymi czy z państwami trzecimi.

75. W trakcie konsultacji doprecyzowano jednak art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, dodając: „o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią".

76. Wyjaśnienie to, podobnie jak motyw 34 rozporządzenia BEREC, pokazuje, że Unia przyjęła art. 35, biorąc pod uwagę faktycznie obowiązujące umowy, a więc także uwzględniając umowę z Kosowem zawartą w art. 111 USS Kosowo.

e) Teleologiczna wykładnia art. 35 rozporządzenia BEREC

77. Wreszcie umożliwienie współpracy z KOR Kosowa jest także zgodne z duchem i celem art. 35 rozporządzenia BEREC.

78. Przepis ten ma oczywiście na celu ułatwienie współpracy BEREC i Urzędu BEREC z innymi organami regulacyjnymi w zakresie łączności elektronicznej. W motywie 20 stwierdza się zatem, że celem porozumień roboczych mogłoby być rozwijanie współpracy i wymiana poglądów w kwestiach regulacyjnych. Hiszpania nie kwestionuje jednak istnienia w Kosowie organu regulacyjnego w tej dziedzinie.

[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) [decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 274/2021 z dnia 24 września 2021 r. zmieniająca załącznik XI (Komunikacja elektroniczna, usługi audiowizualne i społeczeństwo informacyjne) i protokół 37 (zawierający wykaz przewidziany w art. 101) do porozumienia EOG].

[32] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) [COM(2016) 591 final].

79. Ponadto z motywu 34 rozporządzenia BEREC wynika, że współpraca ta powinna w szczególności przyczynić się do dalszego rozszerzenia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej. Mający ten sam cel art. 111 USS Kosowo stanowi, że Kosowo przyjmuje dorobek prawny Unii w tej dziedzinie.

80. W związku z tym cele art. 35, wyraźnie określone w motywach 20 i 34 rozporządzenia BEREC, przemawiają za uznaniem Kosowa za państwo trzecie [niem. „Drittland"] w rozumieniu tego przepisu.

f) Uwagi uzupełniające w odniesieniu do prawa międzynarodowego

81. Ponadto Hiszpania podnosi zarzut, że wykładnia pojęcia „państwa trzeciego" przez Komisję i Sąd tworzy odrębną kategorię podmiotów prawa międzynarodowego, która nie jest przewidziana w powszechnym prawie międzynarodowym.

82. Komisja słusznie jednak zauważa, że w prawie międzynarodowym nie ma powszechnie obowiązującej definicji pojęcia „państwa trzeciego" lub „państwa".

83. Na przykład w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., przynajmniej w językach Unii: angielskim, francuskim i hiszpańskim, używa się tylko pojęcia „państwa", a nie używa się pojęcia „krajów". Z kolei na przykład w Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców używa się z jednej strony pojęcia „Umawiających się Państw" (w innych wersjach językowych: „Vertragsstaaten", „Contracting States", „États contractants"), a z drugiej strony pojęcia „państwa" („Land", „country", „pays"), zwłaszcza w zwrotach „państwa pochodzenia" (Herkunftsländer) lub „państwa przyjęcia" (Aufnahmeländer).

84. Przede wszystkim jednak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) pokazuje, że w prawie międzynarodowym stosuje się także inne pojęcie państwa. Zgodnie z art. II „Articles of Agreement of the International Monetary Fund"[33], który obowiązuje tylko w języku angielskim, członkostwo jest otwarte dla niektórych „państw" („countries", niem. „Ländern"). Na tej podstawie MFW przyjął do swojego grona różne jednostki terytorialne, które nie są uznawane za państwa, takie jak Kosowo[34], ale także Hongkong, Makau czy brytyjskie terytoria zamorskie Anguilla i Montserrat[35].

85. Praktyka Unii w zakresie prawa międzynarodowego – zwłaszcza w odniesieniu do Kosowa – pokazuje również, że jest ona gotowa zawierać prawnie wiążące umowy z jednostkami terytorialnymi, których nie uznała za państwa. Oprócz USS Kosowo Unia zawarła również umowę ramową dotyczącą ogólnych zasad uczestnictwa Kosowa w programach unijnych[36]. Ponadto, jak stwierdził Sąd w pkt 31 zaskarżonego wyroku, Unia zawarła porozumienia z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP), z Oddzielnym Obszarem Celnym Tajwanu, Penghu, Kinmen i Matsu, z rządem Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkong Chińskiej Republiki Ludowej oraz ze Specjalnym Regionem Administracyjnym Makau Chińskiej Republiki Ludowej.

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

[34] Komunikat prasowy MFW nr 9/240 z dnia 29 czerwca 2009 r. – Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member (Kosowo zostaje 186. członkiem MFW).

[35] Przegląd krajów członkowskich znajduje się na stronie https://www.imf.org/en/Countries.

[36] Dz.U. 2017, L 195, s. 1.

86. Dlatego też argument o możliwej sprzeczności z prawem międzynarodowym również nie jest przekonujący. Pierwszy zarzut odwołania musi zatem zostać oddalony.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego – uznanie Kosowa?

87. W zarzucie drugim Hiszpania kwestionuje pkt 33 i 34 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd przypomniał, że Unia powstrzymała się od zajęcia stanowiska w przedmiocie statusu Kosowa jako państwa w świetle prawa międzynarodowego, o czym świadczą przepisy, o których mowa w motywie 17 i w art. 2 USS Kosowo. Według Sądu te środki ostrożności mają na celu wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy z jednej strony statusem „państwa" [niem. „Staat"], a z drugiej strony zdolnością Kosowa do podjęcia zobowiązań na mocy prawa międzynarodowego jako podmiot tego prawa wchodzący w zakres szerszego pojęcia „państwa trzeciego" [niem. „Drittland"].

88. Hiszpania łączy z tym zarzutem różne zastrzeżenia wobec zaskarżonej decyzji. Zasadniczo to państwo członkowskie oskarża Komisję o naruszenie kompetencji państw członkowskich w zakresie decydowania o uznaniu Kosowa za państwo. Chociaż nie wszystkie państwa członkowskie uznały Kosowo za państwo, Komisja uznała je przynajmniej w sposób dorozumiany w decyzji, wykraczając tym samym poza zakres przedmiotowy USS Kosowo. Stanowi to naruszenie art. 111 USS Kosowo w związku z art. 35 rozporządzenia BEREC, które nie spotkało się z sankcją ze strony Sądu.

89. Nie ma jednak znaczenia, jaki jest podział kompetencji w zakresie uznawania państw między Unią a państwami członkowskimi, ponieważ – jak już wyjaśniłam – w tym przypadku nie może być mowy o uznaniu Kosowa [37].

90. Co najważniejsze jednak, nie można naruszyć art. 111 USS Kosowo oraz art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, ponieważ – jak wykazano powyżej [38] – przepisy te mają na celu integrację KOR Kosowa z BEREC.

91. W związku z tym zarzut drugi odwołania jest bezzasadny bez potrzeby rozstrzygania, czy jest on nowy w stosunku do zarzutów podniesionych w skardze w pierwszej instancji, a zatem niedopuszczalny.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego – udział KOR Kosowa w BEREC i w Zarządzie Urzędu BEREC

92. W zarzucie trzecim Hiszpania podnosi, że Komisja naruszyła prawo przy wykładni art. 35 rozporządzenia BEREC w związku z art. 111 USS Kosowo, stwierdziwszy, że wspomniana współpraca obejmuje również udział w BEREC. Według Hiszpanii art. 111 USS Kosowo nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej dla spornej decyzji, ponieważ przepis ten nie przewiduje wyraźnie udziału KOR Kosowa w BEREC i Urzędzie BEREC.

93. Zasadnicze pytanie zarzutu trzeciego odwołania dotyczy zatem tego, czy USS Kosowo, a w szczególności jego art. 111, stanowi „odpowiednią umowę" w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, jak Sąd stwierdził w pkt 49 zaskarżonego wyroku.

[37] Zobacz pkt 38 i 39 niniejszej opinii.

[38] Zobacz pkt 65–80 niniejszej opinii.

94. W tym względzie Hiszpania zarzuca Sądowi, że nie wziął pod uwagę USS Macedonia Północna, w którym – w przeciwieństwie do innych odpowiednich układów o stowarzyszeniu – wyraźnie mówi się o „współpracy w ramach struktur europejskich". Wyjaśniłam już jednak przy omawianiu pierwszego zarzutu odwołania, że takie sformułowanie nie jest warunkiem koniecznym porozumienia w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC [39].

95. Ponadto Hiszpania twierdzi, że nieuznanie Kosowa za państwo uniemożliwia uznanie udziału KOR Kosowa w BEREC za współpracę na podstawie art. 35 rozporządzenia BEREC. Z dotychczasowych rozważań wynika jednak, że art. 111 USS Kosowo oraz art. 35 rozporządzenia BEREC mają na celu integrację KOR Kosowa z BEREC, niezależnie od takiego uznania [40].

96. Hiszpania twierdzi ponadto, że pojęcie współpracy użyte w art. 111 USS Kosowo nie wymaga udziału w BEREC zgodnie z art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC. Wystarczyłaby raczej współpraca na podstawie art. 35 ust. 1 rozporządzenia BEREC, uzgodniona z innymi partnerami. Z drugiej strony, udział Kosowa w strukturach BEREC dałby mu wpływ na kształtowanie prawa Unii, ponieważ struktury te przyczyniłyby się do jego rozwoju.

97. Prawdą jest, że na mocy spornej decyzji przedstawiciele KOR Kosowa mogą uczestniczyć w pracach Rady Organów Regulacyjnych, grup roboczych i Zarządu Urzędu, a w szczególności wyrażać opinie.

98. Jednakże w swoich opiniach w Radzie Organów Regulacyjnych lub w Zarządzie osoby te nie powinny reprezentować stanowiska Kosowa lub jego KOR, lecz działać bez instrukcji zgodnie z pkt 1.7 i 3.6 załącznika do spornej decyzji. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i art. 15 ust. 3 rozporządzenia BEREC pozostali członkowie obu gremiów powinni być równie niezależni. Zgodnie z motywami 5 i 13 oraz art. 3 ust. 3 i 4 BEREC został ustanowiony, by zapewniać wiedzę fachową i działać w sposób niezależny i przejrzysty.

99. Współpraca w gremiach BEREC ustanowiona na mocy spornej decyzji nie ma zatem cech udziału państwa w stanowieniu prawa Unii, lecz ma na celu spójną praktykę regulacyjną, przy czym zgodnie z art. ust. 4 rozporządzenia BEREC należy w „najwyższym stopniu uwzględni[ić]" teksty przyjęte przez BEREC. Chodzi zatem o niewiążącą koordynację organów regulacyjnych.

100. Jednak nawet w takim przypadku udział nie daje przedstawicielom KOR Kosowa decydującego wpływu na proces decyzyjny BEREC, ponieważ KOR z państw trzecich nie mają prawa głosu zgodnie z art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC.

101. Ponadto, biorąc pod uwagę odniesienie w art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC do odpowiedniej umowy, takiej jak umowa zawarta w art. 111 USS Kosowo, nie budzi zastrzeżeń fakt, że Komisja realizowała współpracę z KOR Kosowa poprzez udział na podstawie art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, a nie poprzez mniej intensywną współpracę na podstawie art. 35 ust. 1.

102. W związku z tym argument ten jest również bezzasadny, a cały trzeci zarzut odwołania musi zostać oddalony.

[39] Zobacz, pkt 70 i 71 niniejszej opinii.

[40] Zobacz pkt 65–80 niniejszej opinii.

4. W przedmiocie części pierwszej zarzutu czwartego odwołania – podstawa prawna spornej decyzji

103. W pierwszej części czwartego zarzutu odwołania Hiszpania ponownie podaje w wątpliwość skuteczność art. 111 USS Kosowo jako wystarczającej podstawy spornej decyzji.

104. W szczególności Hiszpania kwestionuje pkt 72 zaskarżonego wyroku. Zgodnie z nim „nie jest konieczny wymóg, aby »otwarcie na udział« KOR państwa trzeciego podlegało szczególnemu zezwoleniu ustanowionemu w ramach umowy międzynarodowej. W istocie owo otwarcie i »zasady wejścia« przyjęte w celu udziału w BEREC nie nakładają żadnego zobowiązania prawnego na ten KOR, ponieważ ostatecznie to do niego należy swobodne przyjęcie późniejszej decyzji o udziale w BEREC zgodnie z tymi zasadami".

105. Ze swej strony Hiszpania twierdzi, że art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC zakłada zawarcie znacznie bardziej szczegółowej umowy, takiej jak ta przyjęta przez Wspólny Komitet EOG.

106. Wyjaśniłam już jednak, że nawet ta decyzja nie zmienia faktu, że art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC został przyjęty z myślą o znacznie mniej szczegółowych umowach z krajami kandydującymi na Bałkanach Zachodnich, którym odpowiada art. 111 USS Kosowo [41].

107. Natomiast Wspólny Komitet EOG podjął decyzję w sprawie wykonania obowiązującego już wówczas art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, co w momencie zawierania USS Kosowo nie było jeszcze możliwe ze względów czasowych. Już z tego powodu logiczne jest, że decyzja Wspólnego Komitetu EOG jest bardziej szczegółowa niż art. 111 USS Kosowo.

108. Pierwsza część zarzutu czwartego odwołania jest zatem również bezzasadna.

B. Część druga zarzutu czwartego oraz zarzut piąty – kompetencje instytucjonalne Komisji

109. Druga część zarzutu czwartego i zarzut piąty skierowane są przeciwko temu, że to właśnie Komisja wydała sporną decyzję. Dotyczą one zatem jej kompetencji jako instytucji.

110. W drugiej części zarzutu czwartego odwołania Hiszpania podnosi w tym względzie, że bardzo delikatna kwestia uznania Kosowa wymaga, by o udziale KOR tego państwa w BEREC decydowała Rada, a nie tylko Komisja na podstawie art. 17 TUE. Sąd nie uwzględnił tego faktu w pkt 81 i 82 zaskarżonego wyroku.

111. W ramach zarzutu piątego Hiszpania podnosi również, że Sąd dokonał błędnej wykładni art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC w pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku, stwierdziwszy, że Komisja może jednostronnie przyjmować porozumienia robocze w ramach jej funkcji wykonawczych i uprawnień do reprezentacji na zewnątrz.

112. Aby rozstrzygnąć te zarzuty odwołania, należy wyjaśnić podział kompetencji na podstawie art. 35 rozporządzenia BEREC.

[41] Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

1. Odpowiednie postanowienia umów

113. Artykuł 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC stanowi, że na podstawie odpowiednich postanowień umów pomiędzy Unią a państwami trzecimi [niem. „Drittländern"], o których mowa w akapicie pierwszym, „opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu, w jaki te organy regulacyjne państw trzecich będą uczestniczyć [w pracach BEREC i Urzędu BEREC]".

114. Na pierwszy rzut oka można by zatem założyć, że warunki wykonywania tej kompetencji wynikają z odpowiedniej umowy między Unią a danym państwem trzecim, ponieważ porozumienie robocze powinno być zawarte na podstawie odpowiednich postanowień tej umowy.

115. Artykuł 111 USS Kosowo nie zawiera żadnych przepisów w tym zakresie. W grę wchodziłaby zatem Rada Stabilizacji i Stowarzyszenia przewidziana w art. 126. Hiszpania domagała się przed Sądem skierowania sprawy do tej Rady. Jednakże, zgodnie z art. 128, rada ta ma prawo podejmować decyzje tylko w przypadkach przewidzianych w tym układzie. W kontekście art. 111 nie przewidziano jednak żadnych uprawnień dla tej Rady. W związku z tym USS Kosowo nie zawiera żadnych odpowiednich postanowień dotyczących zawierania porozumień roboczych na podstawie art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC.

116. Nie można jednak z tego wyciągać wniosku, że zawieranie takich porozumień jest wykluczone. Wręcz przeciwnie, w pkt 69 zaskarżonego wyroku, który nie został zakwestionowany przez Hiszpanię, Sąd słusznie podkreślił, że bez takich porozumień nie można osiągnąć celów art. 111 USS Kosowo i art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC. Sąd prawidłowo wyciągnął z tego wniosek w pkt 70 zaskarżonego wyroku, który również nie został zakwestionowany, że odniesienie do odpowiednich postanowień umów oznacza jedynie, że zawarcie porozumień roboczych nie może być sprzeczne z tymi postanowieniami.

117. W związku z tym warunków wykonywania przez Komisję tego uprawnienia w odniesieniu do udziału KOR Kosowa należy szukać wyłącznie w rozporządzeniu BEREC.

2. W sprawie zawierania porozumień roboczych

118. Zasada dotycząca udziału KOR państw trzecich, określona w art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, w akapicie drugim przewiduje porozumienia robocze, ale nie przewiduje jednostronnej decyzji [zob. śródtytuł b) poniżej] ani jej przyjęcia przez Komisję [zob. śródtytuł a) poniżej]. Oba aspekty są źródłem naruszeń prawa, które prowadzą do uchylenia zaskarżonego wyroku.

a) Kompetencje instytucjonalne Komisji

119. W rezultacie Hiszpania skutecznie kwestionuje kompetencje instytucjonalne Komisji do wydania spornej decyzji, stwierdzone w szczególności w pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku.

120. Zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja

wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji [42].

121. W pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku Sąd wywodzi uprawnienia konieczne do wydania spornej decyzji z funkcji wykonawczych Komisji, o których mowa w art. 17 ust. 1 zdanie czwarte TUE oraz z jej uprawnień do reprezentacji na zewnątrz, o których mowa w art. 17 ust. 1 zdanie piąte TUE. Kompetencje w tych obszarach, które nie zostały wyraźnie przekazane BEREC, pozostają w gestii Komisji.

122. Nawet to wyprowadzenie kompetencji bezpośrednio z art. 17 TUE jest wątpliwe. Środki wykonawcze są zwykle podejmowane w drodze aktów delegowanych. Artykuł 290 ust. 1 i art. 291 ust. 2 TFUE wymagają jednak wyraźnego przekazania uprawnień Komisji [43]. A w dziedzinie reprezentacji na zewnątrz, zgodnie z art. 218 ust. 2 TFUE, zwykle wymagane jest upoważnienie Rady.

123. Wprawdzie w pkt 81 zaskarżonego wyroku Sąd powołuje się na fakt, że art. 16 TUE może stanowić podstawę uprawnień Rady [44], i stosuje odpowiednie orzecznictwo do art. 17 TUE. Trybunał Sprawiedliwości nie musi jednak rozstrzygać, czy takie zastosowanie orzecznictwa jest możliwe, ponieważ – wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 77 zaskarżonego wyroku – rozporządzenie BEREC reguluje, które organy mogą zawierać porozumienia robocze na podstawie art. 35 ust. 2.

124. Prawdą jest, że art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC, rozpatrywany oddzielnie, nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie.

125. Jednak BEREC powinien być uprawniony, zgodnie z motywem 20 rozporządzenia BEREC, do zawierania porozumień roboczych, w szczególności z właściwymi organami państw trzecich [niem. „Drittländern"]. W związku z tym art. 9 lit. i) i art. 20 ust. 6 lit. m) tego rozporządzenia stanowią, że Rada Organów Regulacyjnych i dyrektor Urzędu BEREC zatwierdzają zawarcie porozumień roboczych.

126. Ze swej strony Komisja powinna, zgodnie z motywem 20 rozporządzenia BEREC, pełnić w tym kontekście jedynie funkcję kontrolną.

127. Szczególnie w odniesieniu do współpracy z państwami trzecimi [niem. „Drittländern"] art. 35 ust. 1 rozporządzenia BEREC stanowi, że BEREC i Urząd BEREC przyjmują porozumienia robocze za uprzednią zgodą Komisji.

128. Taki podział uprawnień między BEREC i Komisję jest zgodny z koncepcją rozporządzenia BEREC. W istocie BEREC i Urząd BEREC nie są organami przeznaczonymi do wykonywania zadań Komisji, a zatem nie mają uprawnień wywiedzionych od Komisji, jak przyjął Sąd w pkt 76 zaskarżonego wyroku. BEREC ma raczej – zgodnie z motywami 5 i 13 oraz art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia BEREC – zapewniać wiedzę fachową i działać w sposób niezależny.

[42] Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja (C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 32).

[43] Zobacz np. art. 78 i 79 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1) oraz art. 131–133 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1) oraz, w zakresie objętym rozporządzeniem BEREC, art. 117 i 118 dyrektywy 2018/1972 ustanawiającej europejski kodeks łączności elektronicznej.

[44] Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja (C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 40).

Potwierdzają to wymogi dotyczące niezależności jego członków określone w motywach 22, 25 i 29, a także w art. 8 ust. 2, art. 16 ust. 1 lit. m), art. 20 ust. 3 i art. 42 tego rozporządzenia. Członkowie Rady Organów Regulacyjnych powołani przez KOR zgodnie z art. 7 nie działają zatem jako przedstawiciele swoich KOR, ale uczestniczą w dyskusjach BEREC jako eksperci. Ponadto zgodnie z motywem 32 Urząd BEREC posiada własny budżet w celu zagwarantowania tej niezależności.

129. Gdyby Komisja miała jednostronne uprawnienia regulacyjne w odniesieniu do pracy BEREC, byłoby to niezgodne z zasadą jego niezależności. Podobnie, kontrolna funkcja Komisji, o której mowa w motywie 20 rozporządzenia BEREC, jest ograniczona do określonych kwestii i nie może prowadzić do określonych ustaleń bez zgody BEREC względnie Urzędu BEREC.

130. Dlatego też wniosek wyprowadzony przez Sąd w pkt 78 zaskarżonego wyroku z różnych sformułowań art. 35 ust. 1 i art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC również nie jest przekonujący. Fakt, że tylko w art. 35 ust. 1 wyraźnie przyznaje się BEREC i Urzędowi BEREC uprawnienia do zawierania porozumień roboczych za uprzednią zgodą Komisji, nie oznacza, że w art. 35 ust. 2 uprawnienia te są rozdzielone w inny sposób.

131. Ogólne zasady współpracy z państwami trzecimi określa raczej art. 35 ust. 1 rozporządzenia BEREC. Artykuł 35 ust. 2 reguluje szczególny przypadek współpracy polegającej na udziale KOR państwa trzeciego w Radzie Organów Regulacyjnych, grupach roboczych i Zarządzie. Jednak zasada ogólna zawarta w ust. 1 ma zastosowanie również do tego szczególnego przypadku, o ile zasada szczególna zawarta w ust. 2 nie przewiduje odstępstwa.

132. Takiego szczegółowego uregulowania brakuje w odniesieniu do uprawnień do zawierania porozumień roboczych na podstawie art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC. Dlatego również w ramach ust. 2 obowiązuje ogólna zasada wynikająca z ust. 1, że BEREC i Urząd BEREC mogą przyjmować porozumienia robocze za uprzednią zgodą Komisji.

133. Wprawdzie można założyć, iż udział w pracach BEREC na podstawie art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC jest z zasady bliższą formą współpracy niż współpraca na podstawie art. 35 ust. 1. Jednak i ten aspekt nie wymaga decyzji Komisji, ponieważ decyzja polityczna w sprawie tej bliższej współpracy została już podjęta przez prawodawcę. Prawodawca ustanowił tę ogólną możliwość poprzez przyjęcie art. 35 ust. 2 i musi ją potwierdzić w odniesieniu do danego państwa trzeciego [niem. „Drittland”] w drodze wymaganej w tym przepisie umowy. W tym przypadku uczynił to w art. 111 USS Kosowo. Można było ustanowić inne zasady dotyczące decyzji w sprawie udziału KOR w BEREC, ale tego nie uczyniono.

134. W związku z tym stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 77 zaskarżonego wyroku, że kompetencja do określenia porozumień roboczych dotyczących udziału KOR Kosowa należy do Komisji, stanowi naruszenia prawa.

b) Forma decyzji o udziale

135. Wątpliwości budzi także forma decyzji o udziale.

136. Niemiecka wersja art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC dopuszcza *zawieranie* porozumień roboczych, czyli właśnie nie jednostronną decyzję instytucji unijnych lub innych organów.

137. Prawdą jest, że inne wersje językowe tego przepisu mniej wyraźnie mówią o porozumieniach. Na przykład w wersji angielskiej mówi się o „working arrangements", które należy opracować. Pojęcie „arrangements" może być rozumiane jako uzgodnienia, ale także, między innymi, jako regulacje, i dlatego można je zinterpretować jako jednostronne ustalenie. W wersji francuskiej używa się podobnego pojęcia „arrangements de travail", które są przewidywane („il est prévu"). Zgodnie z wersją hiszpańską, mówi się nawet o „normas de trabajo", czyli normach pracy, które mają być ustanowione („se irán estableciendo"). Wydaje się jednak, że pojęcie „normas de trabajo" jest błędem w tłumaczeniu, ponieważ w pozostałych punktach rozporządzenia BEREC, gdzie w innych wersjach językowych mówi się o porozumieniach roboczych, w wersji hiszpańskiej używa się pojęcia „acuerdos de trabajo", czyli również zakłada się istnienie porozumienia.

138. Jednak inne odniesienia do porozumień roboczych w rozporządzeniu BEREC wyraźnie wskazują także w innych wersjach językowych, że teksty te nie są ustalane jednostronnie, lecz uzgadniane między zainteresowanymi podmiotami. Jest to szczególnie widoczne w art. 9 lit. i) i art. 20 ust. 6 lit. m) rozporządzenia BEREC, które stanowią, że jednym z zadań Rady Organów Regulacyjnych i dyrektora Urzędu BEREC jest zatwierdzanie zawarcia porozumień roboczych między innymi z właściwymi organami państw trzecich.

139. Jednak cel art. 35 rozporządzenia BEREC, jakim jest umożliwienie współpracy z KOR z państw trzecich [niem. „Drittländern"], wydaje mi się kluczowy. Warunki współpracy nie mogą być przecież ustalane jednostronnie przez Unię.

140. W ten sposób Sąd naruszył art. 35 ust. 2 rozporządzenia BEREC, stwierdziwszy w pkt 82 zaskarżonego wyroku, że Komisja była uprawniona do *jednostronnego* określenia w zaskarżonej decyzji porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR z państw trzecich [niem. „Drittländern"].

141. Można by uznać, że sporna decyzja stanowiła ofertę dla KOR Kosowa dotyczącą zawarcia porozumienia roboczego. Jednakże, zgodnie z motywem 5 spornej decyzji, Komisja określa już w tej decyzji treść porozumienia roboczego. Z tego względu zaskarżony wyrok nie może być w tym zakresie utrzymany w mocy, nawet gdyby zmienić jego uzasadnienie.

3. Wstępne wnioski

142. Z powyższych rozważań wynika, w jaki sposób należy rozstrzygnąć część drugą zarzutu czwartego odwołania oraz zarzut piąty odwołania.

143. Ze względu na to, że zostało wyjaśnione, iż o udziale KOR Kosowa zadecydują BEREC i Urząd BEREC po uzyskaniu zgody od Komisji, a zatem nie Rada, należy oddalić część drugą zarzutu czwartego odwołania.

144. Natomiast zarzut piąty jest zasadny, ponieważ Komisja nie miała kompetencji do wydania spornej decyzji.

145. Zaskarżony wyrok należy zatem uchylić.

V. W przedmiocie skargi do Sądu

146. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w razie uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać ostateczne orzeczenie w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

147. Stan postępowania pozwala na takie rozstrzygnięcie, ponieważ stwierdzono, że Komisja nie była uprawniona do wydania spornej decyzji.

148. W związku z tym żądania Hiszpanii powinny zostać uwzględnione i należy stwierdzić nieważność spornej decyzji.

VI. W przedmiocie utrzymania w mocy skutków spornej decyzji

149. Jeżeli, jak proponuję, Trybunał stwierdzi nieważność spornej decyzji wyłącznie na podstawie zarzutu piątego, powinien on utrzymać jej skutki na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE do czasu zastąpienia jej odpowiednim porozumieniem roboczym.

150. Nie uważam wprawdzie za niemożliwe, aby KOR Kosowa mógł już bezpośrednio na podstawie art. 35 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia BEREC i art. 111 USS Kosowo w bardzo szerokim zakresie uczestniczyć w pracach Rady Organów Regulacyjnych, grup roboczych i Zarządu.

151. Jednak przynajmniej ustalenia dotyczące wkładu finansowego i personelu Urzędu BEREC, o których mowa w art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia BEREC, nie wynikają bezpośrednio z tego rozporządzenia. Uchylenie tych przepisów mogłoby zatem zagrozić udziałowi KOR Kosowa, mimo że jest on już, z opisanych powodów, prawnie przewidziany – niezależnie od jakichkolwiek środków wykonawczych.

152. W pozostałym zakresie należy zauważyć, że decyzje dotyczące udziału KOR z innych państw trzecich [niem. „Drittländern”] na Bałkanach Zachodnich są obarczone tą samą wadą, co sporna decyzja. Nie są one jednak przedmiotem niniejszego postępowania, więc Trybunał nie musi dokonywać żadnych ustaleń w tym zakresie. Dobrze byłoby jednak zastąpić również i te decyzje porozumieniami roboczymi między BEREC, Urzędem BEREC i poszczególnymi KOR.

VII. W przedmiocie kosztów

153. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania Trybunał rozstrzyga o kosztach, jeżeli odwołanie jest zasadne, i wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie.

154. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 regulaminu, strona przegrywająca sprawę zostaje obciążona kosztami postępowania, na żądanie strony przeciwnej.

155. Komisja musi zatem pokryć koszty poniesione przez Hiszpanię oraz własne koszty.

VIII. Wnioski

156. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Wyrok Sądu z dnia 23 września 2020 r., Hiszpania/Komisja (T-370/19, EU:T:2020:440), zostaje uchylony.

2) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej.

3) Skutki decyzji, której nieważność została stwierdzona, zostają utrzymane w mocy do czasu zastąpienia jej porozumieniem roboczym zgodnie z art. 35 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) i Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/2120 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1211/2009.

4) Komisja Europejska ponosi koszty własne oraz zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Królestwo Hiszpanii w postępowaniach przed Sądem i Trybunałem Sprawiedliwości.