Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 16. junija 2022[1]

Zadeva C-632/20 P

Kraljevina Španija
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Zunanji odnosi – Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Kosovom na drugi strani – Elektronske komunikacije – Uredba (EU) 2018/1971 – Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) – Člen 35(2) – Sodelovanje nacionalnega regulativnega organa (NRO) Kosova v navedenem organu – Pojma ‚tretja država' (špansko: tercer país) in ‚tretja država' (špansko: tercer Estado) – Pristojnost Komisije kot institucije"

I. Uvod

1. Tako imenovana Uredba BEREC[2] je pravna podlaga Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (v nadaljevanju: BEREC) in Agencije za podporo BEREC-u (v nadaljevanju: Urad BEREC).

2. Člen 35 navedene uredbe določa zlasti sodelovanje teh organov z nacionalnimi regulativnimi organi (v nadaljevanju: NRO) tretjih držav. Komisija je s sklicevanjem na to določbo s spornim sklepom z dne 18. marca 2019[3] odločila, da NRO Kosova lahko sodeluje v odboru regulatorjev in v delovnih skupinah BEREC ter v upravnem odboru Urada BEREC.

3. Španija ta sklep izpodbija in zlasti trdi, da sodelovanju NRO Kosova nasprotuje okoliščina, da nekatere države članice, med njimi Španija, Kosova niso priznale kot suverene države in da tudi Unija glede tega vprašanja ni zavzela stališča. Španija poleg tega dvomi, da je Komisija pristojna za enostransko odločanje o tem sodelovanju.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Uredba (EU) 2018/1971 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Agencije za podporo BEREC-u (Urad BEREC), spremembi Uredbe (EU) 2015/2120 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1211/2009 (UL 2018, L 321, str. 1).

[3] Sklep z dne 18. marca 2019 o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Kosova v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 26).

4. Spor med strankama sicer intenzivno poteka v okviru zahtev iz določb primarne zakonodaje o teh vprašanjih, vendar pa je ob natančnejši presoji o tem sporu možno odločiti na podlagi Uredbe BEREC ter Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma s Kosovom. [4]

II. Pravni okvir

A. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum s Kosovom

5. Unija je med leti 2001 in 2016 sklenila stabilizacijsko-pridružitvene sporazume (v nadaljevanju: SPS) s Severno Makedonijo, [5] Albanijo, [6] Črno goro, [7] Srbijo, [8] Bosno in Hercegovino [9] ter Kosovom. V obravnavanem postopku je zanimiv zlasti SPS Kosovo.

6. Uporaba poimenovanja „Kosovo“ v naslovu sporazuma ter na začetku preambule je opremljena z naslednjo opombo, ki je vsebinsko navedena tudi v uvodni izjavi 17 preambule:

„To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.“

7. Vprašanje priznanja Kosova kot neodvisne države je tudi predmet člena 2 SPS Kosovo:

„Noben izraz, besedilo ali opredelitev iz tega sporazuma, vključno z vsemi njegovimi prilogami in protokoli, ne pomeni, da EU priznava Kosovo kot samostojno državo ali da posamezne države članice priznavajo Kosovo kot samostojno državo, če tega niso storile.“

8. Člen 111 SPS Kosovo se nanaša na elektronska komunikacijska omrežja in storitve:

„Sodelovanje je osredotočeno predvsem na prednostna področja, povezana s pravnim redom EU na tem področju.

Pogodbenici krepita zlasti sodelovanje na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in elektronskih komunikacijskih storitev s končnim ciljem, da Kosovo sprejme pravni red EU v tem sektorju pet let po začetku veljavnosti tega sporazuma, pri čemer se posebna pozornost nameni zagotavljanju in krepitvi neodvisnosti zadevnih regulativnih organov.“

9. Podobne določbe vsebujejo člen 95 SPS Severna Makedonija, člen 104 SPS Albanija, člen 106 SPS Črna gora, člen 106 SPS Srbija in člen 104 SPS Bosna in Hercegovina.

[4] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Kosovom na drugi strani (UL 2016, L 71, str. 3).

[5] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo na drugi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 54, str. 3).

[6] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Albanijo na drugi strani (UL 2009, L 107, str. 166).

[7] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Črno goro na drugi strani (UL 2010, L 108, str. 3).

[8] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Srbijo na drugi strani (UL 2013, L 278, str. 16).

[9] Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Bosno in Hercegovino na drugi strani (UL 2015, L 164, str. 2).

B. Uredba BEREC

10. Z Uredbo BEREC je bila razveljavljena Uredba (ES) št. 1211/2009,[10] s katero sta bila BEREC in Urad BEREC prvotno ustanovljena.

11. BEREC v skladu z uvodno izjavo 5 Uredbe BEREC deluje kot forum za sodelovanje med nacionalnimi regulativnimi organi ter med nacionalnimi regulativnimi organi in Komisijo pri izvrševanju vseh njihovih nalog na podlagi regulativnega okvira Unije. BEREC je bil v skladu s tem ustanovljen z namenom zagotoviti strokovno znanje ter delovati neodvisno in pregledno.

12. V uvodni izjavi 13 Uredbe BEREC je opisana funkcija BEREC:

„BEREC bi moral zagotavljati strokovno znanje in ustvarjati zaupanje na podlagi svoje neodvisnosti, kakovosti svojega svetovanja in informacij, preglednosti svojih postopkov in načinov delovanja ter prizadevnosti pri opravljanju nalog. Neodvisnost BEREC-a njegovemu odboru regulatorjev ne bi smela preprečevati, da bi svetoval na podlagi osnutkov, ki jih pripravijo delovne skupine.“

13. Uvodna izjava 20 Uredbe BEREC se nanaša na sodelovanje z organi tretjih držav:

„BEREC bi moral imeti pravico, da sklene delovne dogovore s pristojnimi organi, uradi, agencijami in svetovalnimi skupinami Unije, s pristojnimi organi tretjih držav in z mednarodnimi organizacijami, ki ne bi smeli ustvariti pravnih obveznosti. Takšni delovni dogovori bi lahko na primer imeli za cilj razvoj sodelovanja in izmenjavo stališč o regulativnih vprašanjih. Komisija bi morala zagotoviti, da so potrebni delovni dogovori skladni s politiko in prednostnimi nalogami Unije in da BEREC deluje v skladu s svojim mandatom in z veljavnim institucionalnim okvirom ter da se ne šteje, da predstavlja stališča Unije navzven ali da Unijo zavezuje k pravnim obveznostim.“

14. Uvodna izjava 34 Uredbe BEREC se prav tako nanaša na sodelovanje s tretjimi državami:

„Da bi dodatno razširili dosledno izvajanje regulativnega okvira za elektronske komunikacije, bi morali odbor regulatorjev, delovne skupine in upravni odbor omogočati sodelovanje regulativnih organov tretjih držav, ki so pristojni na področju elektronskih komunikacij in kadar so te tretje države v ta namen sklenile sporazume z Unijo, kot so države EGP-Efte in države kandidatke.“

15. BEREC v skladu s členom 3(1) Uredbe BEREC deluje na področju uporabe Uredbe o gostovanju,[11] Uredbe o dostopu do odprtega interneta[12] ter Direktive o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah.[13] BEREC si na tem področju v skladu s členom 3(2) zlasti prizadeva zagotoviti dosledno izvajanje regulativnega okvira za elektronske komunikacije na področju uporabe iz člena 3(1).

[10] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Urada (UL 2009, L 337, str. 1).

[11] Uredba (EU) št. 531/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (UL 2012, L 172, str. 10).

[12] Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (UL 2015, L 310, str. 1).

[13] Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 (UL 2018, L 321, str. 36).

16. V členu 3(3) in (4) Uredbe BEREC so določene podlage za delo BEREC:

„3. BEREC izvaja svoje naloge neodvisno, nepristransko, pregledno in pravočasno.

4. BEREC se opira na strokovno znanje [NRO].“

17. V členu 4 Uredbe BEREC je določeno, da BEREC pomaga drugim institucijam pri reguliranju elektronskih komunikacij. Pri tem gre zlasti za sprejetje določenih mnenj, priporočil, skupnih stališč in najboljših praks, ki naj bi jih NRO in Komisija upoštevali v največji možni meri.

18. Odbor regulatorjev BEREC v skladu s členom 7 Uredbe BEREC sestavljajo po en član iz vsake države članice. Vsakega člana imenuje NRO zadevne države članice. Člani odbora regulatorjev in njihovi nadomestni člani so imenovani na podlagi svojega znanja na področju elektronskih komunikacij ob upoštevanju ustreznih vodstvenih, upravnih in proračunskih znanj in spretnosti.

19. V skladu s členom 8 Uredbe BEREC odbor regulatorjev in njegovi člani delujejo neodvisno in v interesu Unije.

20. Osrednja določba o sodelovanju s tretjimi državami je člen 35 Uredbe BEREC:

„1. Brez poseganja v pristojnosti držav članic in institucij Unije lahko BEREC in Urad BEREC sodelujeta s pristojnimi organi, uradi, agencijami in svetovalnimi skupinami Unije, s pristojnimi organi tretjih držav in mednarodnimi organizacijami, kolikor je to potrebno za dosego ciljev iz te uredbe in izvajanje njunih nalog.

V ta namen lahko BEREC in Urad BEREC na podlagi predhodne odobritve Komisije skleneta delovne dogovore. Ti dogovori ne nalagajo pravnih obveznosti.

2. V odboru regulatorjev, delovnih skupinah in upravnem odboru lahko sodelujejo regulativni organi tretjih držav, ki so prvenstveno odgovorni za področje elektronskih komunikacij, kadar so te tretje države z Unijo v ta namen sklenile sporazume.

Na podlagi ustreznih določb teh sporazumov se pripravijo delovni dogovori, v katerih so navedeni zlasti narava, obseg in način sodelovanja zadevnih regulativnih organov tretjih držav, ki nimajo glasovalne pravice, pri delu BEREC-a in Urada BEREC, vključno z določbami o sodelovanju pri pobudah BEREC-a, finančnih prispevkih in osebju Urada BEREC. Glede kadrovskih zadev so navedeni dogovori v vseh pogledih skladni s kadrovskimi predpisi.

[…]“

C. Sporni sklep Komisije z dne 18. marca 2019

21. Komisija je 18. marca 2019 sprejela sporni sklep skupaj s petimi podobnimi sklepi o sodelovanju NRO Črne gore,[14] Severne Makedonije,[15] Bosne in Hercegovine,[16] Srbije[17] in Albanije[18] v BEREC.

22. Sporni sklep se v prvih dveh uvodnih izjavah sklicuje na člen 17(1) PEU in člen 35(2) Uredbe BEREC.

23. V opombi k naslovu spornega sklepa in točki 1.1. njegove priloge je glede poimenovanja „Kosovo“ ponovljena ustrezna opomba v SPS Kosovo:[19]

„To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244(1999) in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.“

24. Uvodna izjava 3 spornega sklepa se glasi:

„V skladu s členom 111 [SPS Kosovo] je sodelovanje na področju elektronskih komunikacij osredotočeno predvsem na prednostna področja, povezana s pravnim redom EU na tem področju. Pogodbenici krepita zlasti sodelovanje na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in elektronskih komunikacijskih storitev, pri čemer posebno pozornost namenjata zagotavljanju in krepitvi neodvisnosti zadevnih regulativnih organov. Unija in Kosovo sta zato sklenila sporazum v smislu člena 35(2) [Uredbe BEREC].“

25. V skladu z uvodno izjavo 5 spornega sklepa „je primerno, da se določijo delovne ureditve za sodelovanje regulativnega organa Kosova v odboru regulatorjev, delovnih skupinah BEREC in upravnem odboru Urada BEREC“.

26. Člen 1 spornega sklepa v skladu s tem določa, da NRO Kosova lahko sodeluje v odboru regulatorjev BEREC, delovnih skupinah BEREC ter upravnem odboru Urada BEREC.

27. Vsebinske določbe glede tega sodelovanja so navedene v prilogi spornega sklepa. Priloga vsebuje tudi določbe o osebju s Kosova in finančnem prispevku Kosova.

III. Dosedanji postopek in pritožbeni predlogi strank

28. Kraljevina Španija je s tožbo, ki je v sodno tajništvo Splošnega sodišča prispela 19. junija 2019, predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa.

[14] Sklep o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Črne gore v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 6).

[15] Sklep o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Republike Severne Makedonije v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 11).

[16] Sklep o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Bosne in Hercegovine v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 16).

[17] Sklep o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Republike Srbije v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 21).

[18] Sklep o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Republike Albanije v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (UL 2019, C 115, str. 31).

[19] Glej zgoraj, točka 6.

29. Kraljevina Španija je tožbo oprla na tri tožbene razloge. S prvim tožbenim razlogom je zatrjevala kršitev člena 35 Uredbe BEREC, saj naj Kosovo ne bi bilo „tretja država“ (špansko: tercer país). Z drugim tožbenim razlogom je zatrjevala nadaljnjo kršitev tega člena, saj naj ne bi bilo nobenega „sporazuma z Unijo“ glede sodelovanja NRO Kosova v BEREC. Kraljevina Španija je s tretjim tožbenim razlogom, s katerim je prav tako zatrjevala kršitev tega člena, Komisiji očitala, da ni upoštevala postopka, določenega za sodelovanje NRO tretjih držav v BEREC.

30. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo zavrnilo tožbo in Kraljevini Španiji naložilo plačilo stroškov.

31. Kraljevina Španija je 24. novembra 2020 vložila obravnavano pritožbo, s katero predlaga, naj se:

– pritožbi ugodi in sodba Splošnega sodišča z dne 23. septembra 2020 v zadevi T-370/19 proti Evropski komisiji razveljavi;

– razglasi ničnost Sklepa Komisije z dne 18. marca 2019 o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Kosova v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije;

– toženi stranki naloži plačilo stroškov.

32. Evropska komisija predlaga, naj se pritožba zavrne in pritožniku naložijo stroški.

33. Stranki sta predložili pisna stališča. Sodišče ni izvedlo ustne obravnave.

IV. Pravna presoja

34. Spor temelji na tem, da Unija do sedaj izrecno ni podala stališča glede vprašanja, ali ima Kosovo v smislu mednarodnega prava status suverene države. To jasno izhaja zlasti iz člena 2 in uvodne izjave 17 SPS Kosovo. To pojasnilo temelji na tem, da nekatere države članice, med njimi Španija, Kosova niso priznale kot suverene države.

35. Španija zato nasprotuje temu, da je Komisija s spornim sklepom dovolila sodelovanje NRO Kosova v BEREC v skladu s členom 35 Uredbe BEREC. Ta država članica je po tem, ko je Splošno sodišče zavrnilo tožbo, vložila obravnavano pritožbo, v kateri navaja pet razlogov, ki se nanašajo na dve temeljni vprašanji.

36. Španija na eni strani s prvimi tremi pritožbenimi razlogi in prvim delom četrtega pritožbenega razloga v bistvenem zatrjuje, da člen 111 SPS Kosovo in člen 35(2) Uredbe BEREC nista zadostna podlaga za to, da se NRO Kosova dovoli sodelovanje v odboru regulatorjev, delovnih skupinah in upravnem odboru BEREC.

37. Na drugi strani Španija zlasti s petim pritožbenim razlogom, pa tudi z drugim delom četrtega pritožbenega razloga, izpodbija, da bi bila Komisija pristojna za sprejetje spornega sklepa.

38. Najprej pa je treba pojasniti, da Kosovo v spornem sklepu, kljub večkratnim nasprotnim trditvam Španije, ni priznano kot država. Sklep namreč vsebuje dve opombi, v skladu s katerima poimenovanje „Kosovo“ ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244(1999) in

mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova. Ti opombi v bistvenem ustrezata uvodni izjavi 17 SPS Kosovo ter podobni opombi k temu sporazumu, iz česar jasno izhaja, da namen spornega sklepa in tudi SPS ni (implicitno) priznanje Kosova kot države.

39. Ker Kosovo ni priznano, torej v obravnavanem postopku ni treba odločiti o tem, v kolikšnem obsegu lahko institucije Unije izrečejo tako priznanje. Zato gre v prazno tudi večkrat ponovljena trditev Španije, da Komisija ni pristojna za odločanje o takem priznanju.

A. Pritožbeni razlogi od prvega do tretjega ter prvi del četrtega pritožbenega razloga – sodelovanje NRO Kosova v BEREC

40. Člen 35 Uredbe BEREC ureja sodelovanje z organi Unije, tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Člen 35(2), prvi pododstavek, posebej določa, da v odboru regulatorjev, delovnih skupinah in upravnem odboru lahko sodelujejo regulativni organi tretjih držav, ki so prvenstveno odgovorni za področje elektronskih komunikacij, kadar so te tretje države z Unijo za to sklenile sporazume.

41. V skladu z uvodno izjavo 3 spornega sklepa je člen 111 SPS Kosovo tak sporazum. Zato je Komisija s tem sklepom dovolila sodelovanje NRO Kosova v BEREC.

42. Španija s prvimi tremi pritožbenimi razlogi ter prvim delom četrtega pritožbenega razloga izpodbija ugotovitve, s katerimi je Splošno sodišče potrdilo, da je tako sodelovanje NRO Kosova dopustno.

43. Podrobneje, Španija graja razlago pojma „tretje države“ (prvi pritožbeni razlog), na splošno zanika, da člen 35 Uredbe BEREC in člen 111 SPS Kosovo omogočata sodelovanje Kosova v BEREC (drugi pritožbeni razlog), in zlasti zanika, da člen 111 SPS Kosovo pomeni sporazum v smislu člena 35(2) Uredbe BEREC (tretji pritožbeni razlog in prvi del četrtega pritožbenega razloga). Zlasti pri presoji prvega pritožbenega razloga pa je treba že obravnavati argumente, ki so pomembni v zvezi s preostalimi pritožbenimi razlogi.

1. Prvi pritožbeni razlog – pojem „tretje države“

44. Komisija je v spornem sklepu Kosovo štela za „tretjo državo“ (špansko: tercer país) v smislu člena 35 Uredbe BEREC. Splošno sodišče se je strinjalo s tem stališčem in v točki 36 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ima pojem „tretje države“ (špansko: terceros países) v smislu člena 35(2) širši obseg kot pojem „tretje države“ (špansko: terceros Estados) in da ne zajema le suverenih držav v smislu mednarodnega prava, zato lahko vključuje tudi Kosovo.

45. Splošno sodišče se je pri tem v točkah od 29 do 35 izpodbijane sodbe oprlo na to, da Pogodba DEU uporablja tako pojem „tretje države“ (špansko: terceros países) kot tudi pojem „tretje države“ (špansko: terceros Estados), torej da loči med tema dvema pojmoma. V zvezi s tem se Splošno sodišče navezuje na naslova III in IV v petem delu Pogodbe DEU ter na člena 212 in 217. V točki 30 izpodbijane sodbe je zato ugotovilo, „da je očiten namen določb Pogodbe DEU, ki se nanašajo na ‚tretje države‘ (špansko: terceros países), omogočiti sklepanje mednarodnih sporazumov s subjekti, ‚ki niso države‘ (špansko: Estados).“

46. Španija s prvim pritožbenim razlogom zatrjuje, da je bilo pri tej ugotovitvi napačno uporabljeno pravo. Meni, da so s pojmom „tretje države“ (špansko: terceros países) lahko zajete le države v smislu mednarodnega prava. V skladu s tem stališčem naj bi široko razumevanje pojma „tretje države“ (špansko: terceros países) temu pojmu v pravu Unije priznavalo drugačen pomen, kot ga ima v mednarodnem pravu.

47. Komisija nasprotno meni, da je izhajajoč iz različnih določb v Pogodbah in aktih Unije, ki razlikujejo med tretjimi državami (špansko: terceros países) in tretjimi državami (špansko: terceros Estados), potrebno tudi vsebinsko razlikovanje med obema pojmoma.

48. Menim, da je Splošno sodišče sicer v točki 36 izpodbijane sodbe pojem „tretje države“ (špansko: terceros países) v smislu člena 35(2) Uredbe BEREC na koncu razlagalo ustrezno. To izhaja že iz razlage pojma „tretje države“ (špansko: terceros países) v členu 35 Uredbe BEREC na podlagi klasičnih metod razlage in je v skladu z mednarodnopravno prakso (točke od b) do f)).

49. Menim pa, da ni smiselno potrditi obrazložitve Splošnega sodišča v točkah od 29 do 35 izpodbijane sodbe, namreč da razlikovanje med pojmoma „tretja država“ (špansko: tercer Estado) in „tretja država“ (špansko: tercer país) izhaja že iz Pogodb (točka a)). Dobro bi bilo, da bi Sodišče to obrazložitev nadomestilo s preudarki na podlagi Uredbe BEREC.

a) Uporaba pojmov v Pogodbah

50. Splošno sodišče je v zvezi z ugotovitvami glede uporabe pojmov v Pogodbah spregledalo, da vse jezikovne različice Pogodb ne razlikujejo med tretjimi državami (špansko: terceros Estados, nemško: Drittstaaten) in tretjimi državami (špansko: terceros países, nemško: Drittländer) oziroma med državami (špansko: Estados, nemško: Staaten) in državami (špansko: países, nemško: Länder). Zlasti v estonščini, latvijščini, poljščini in slovenščini se večinoma ali vedno v obeh primerih uporablja *isti* pojem, in sicer ustreznik pojma „tretja država“ (špansko: tercer Estado, nemško: Drittstaat). Kljub temu je možno iz členov 198, 208 in 212 PDEU razbrati, da tudi te jezikovne različice, razen slovenščine, poznajo ustreznike nemškega pojma „Land“ (špansko: país), na primer v povezavi s pojmom „Entwicklungsland“ (slovensko: države v razvoju) ali v obliki „außereuropäische Länder und Hoheitsgebiete“ (slovensko: neevropske države in ozemlja).

51. Tudi jezikovne različice, v katerih se razlikovanje povečini uporablja, se vedno ne ujemajo. Tako na primer nemška jezikovna različica v členih 67, 77, 78 in 79 PDEU govori o „Drittstaatsangehörige“ (slovensko: državljani tretjih držav), medtem ko na primer francoska različica uporablja „ressortisants des pays tiers“, angleška „third-country nationals“ oziroma „nationals of third countries“ in danska „tredjelandsstatsborgere“, torej je govora o državljanih tretjih držav (nemško: Angehörige von Drittländern).

52. Ta nedoslednost je bila sicer v prvotni Pogodbi EGS iz leta 1957, ki je bila zavezujoča le v štirih jezikih, manj izražena, vendar pa je že obstajala. Tako je v členu 3(b) v nemški različici govora o dejavnosti Skupnosti v carinskih in trgovinskih politikah „gegenüber dritten Ländern“ (slovensko: v razmerju do tretjih držav), medtem ko ostale tri jezikovne različice tam uporabljajo pojem „tretje države“ (nemško: dritte Staaten).

53. Ker pa je treba različne jezikovne različice razlagati enotno [20] in nobena jezikovna različica nima prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami, [21] se iz razlikovanja med pojmoma „Staat“ (špansko: Estado) in „Land“ (špansko: país) (v slovenščini oboje: država) v preostalih jezikovnih različicah Pogodb ne more nujno sklepati na razliko v pomenu.

54. Splošno sodišče je zato napačno uporabilo pravo v izhodiščni točki svoje argumentacije, namreč v točkah 29 in 30 izpodbijane sodbe, v katerih je zatrjevalo jasno razlikovanje med pojmoma „tretje države“ (špansko: terceros países) in „tretje države“ (špansko: terceros Estados) v Pogodbi DEU.

55. Če se izkaže, da je bilo v obrazložitvi sodbe Splošnega sodišča kršeno pravo Unije, izrek te sodbe pa je utemeljen z drugimi pravnimi razlogi, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve izpodbijane sodbe. Obrazložitev je treba namreč nadomestiti. [22]

56. Zanesljivo si je mogoče zamisliti, da bi se potrdila razlaga določb Pogodbe DEU, kot jo je podalo Splošno sodišče, s tem, da bi se preučila splošna sistematika teh določb in njihov namen. [23] Za to pa ne zadostuje, da je Splošno sodišče v točki 30 izpodbijane sodbe predpostavljalo, da je namen določb Pogodbe DEU v zvezi s „tretjimi državami“ (špansko: terceros países) očitno ta, da se omogoči sklepanje mednarodnih sporazumov s subjekti, „ki niso države“ (špansko: Estados). Potrebna bi bila občutno intenzivnejša presoja sistematike in namena vseh določb Pogodb, ki v določenih jezikovnih različicah uporabljajo pojma „tretje države“ (špansko: terceros países) ali „tretja država“ (špansko: tercer Estado) ali morda celo pojma „država“ (špansko: país) in „država“ (špansko: Estado).

57. To pa v obravnavanem postopku ni potrebno, kajti za presojo spornega sklepa je treba pojem „tretja država“ (špansko: tercer país) razložiti le v okviru njegove uporabe v členu 35 Uredbe BEREC. Izkaže se, da razlaga te določbe na podlagi običajnih metod potrjuje rezultat Splošnega sodišča.

b) Člen 35 Uredbe BEREC

58. Kakor je tudi Splošno sodišče ugotovilo v točki 28 izpodbijane sodbe, pojem „tretje države“ (špansko: terceros países) v smislu člena 35 Uredbe BEREC ni opredeljen niti v tej uredbi niti v siceršnjih upoštevnih določbah Pogodb.

59. V večini jezikovnih različic člena 35 Uredbe BEREC se sicer uporablja pojem „tretje države“ (špansko: terceros países) in ne pojem „tretje države“ (špansko: terceros Estados). [24] Komisija iz tega sklepa, da se pomen pojma tretja država (špansko: tercer país) razlikuje od pomena pojma tretja država (špansko: tercer Estado).

[20] Sodbe z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točki 13 in 14); z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 19), in z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, točka 43).

[21] Sodbi z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 18), in z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65).

[22] Sodbe z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 187); z dne 6. septembra 2017, Intel/Komisija (C-413/14 P, EU:C:2017:632, točka 94), in z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 48).

[23] Sodbi z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točki 13 in 14), in z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65).

[24] To velja za španščino, češčino, danščino, nemščino, angleščino, francoščino, irščino, grščino, hrvaščino, italijanščino, madžarščino, malteščino, nizozemščino, portugalščino, romunščino, slovaščino, finščino in švedščino.

60. Španija na drugi strani navaja, da med pojmoma „tretja država“ (špansko: tercer Estado) in „tretja država“ (špansko: tercer país) ni semantične razlike. Edina upoštevna razlika med obema pojmoma naj bi bila le stopnja pravne formalnosti. Zato naj bi bilo v okviru splošne jezikovne rabe govora o jeziku, podnebju ali gastronomiji „države“ (špansko: país), v pravnem kontekstu pa nasprotno o priznanju „države“ (špansko: Estado).

61. V tem smislu je tudi Sodišče že opozorilo na to, da je pojem „država“ (špansko: país) v Pogodbah pogosto uporabljen kot sinonim za pojem „država“ (špansko: Estado). [25]

62. Vendar pa se tudi pojma „država“ (špansko: Estado) in „država“ (špansko: país) zmeraj ne razumeta enako. Uporaba pojma „tretja država“ (špansko: tercer país) po potrebi dopušča razlikovanje od pojma „tretja država“ (špansko: tercer Estado).

63. Pri takem razlikovanju na ravni člena 35 Uredbe BEREC pa pride do enake težave kot pri že preučenih določbah Pogodbe DEU. Kajti okoliščina, da se v estonski, latvijski, poljski in slovenski različici v večini določb primarne zakonodaje ne loči med tretjimi državami (špansko: terceros países) in tretjimi državami (špansko: terceros Estados), [26] je značilna tudi za člen 35 Uredbe BEREC. Poleg tega se v bolgarski in litovski različici primarne zakonodaje sicer deloma uporabljata dva različna pojma, v členu 35 Uredbe BEREC pa se tudi v teh jezikovnih različicah uporablja ustreznik pojma „tretje države“ (špansko: terceros Estados).

64. Kot je že bilo navedeno, opredelitev, uporabljena v nekaterih jezikovnih različicah določbe prava Unije, ne more biti edina podlaga za razlago te določbe oziroma ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. [27] Določbe prava Unije se morajo namreč enotno razlagati in uporabljati ob upoštevanju vseh jezikovnih različic Unije. Če se med jezikovnimi različicami besedila prava Unije pojavijo razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je. [28] Poleg tega je tudi nastanek določbe lahko upošteven za njeno razlago. [29]

c) Kontekst člena 35 Uredbe BEREC

65. Člen 35 Uredbe BEREC je torej treba preučiti v okviru njegovega konteksta.

66. Pogoj za sodelovanje v BEREC so v skladu s členom 35(2) Uredbe BEREC sklenjeni ustrezni sporazumi zadevnih tretjih držav z Unijo. V uvodni izjavi 34 so za take tretje države *primeroma* navedene države EGP-Efte in države kandidatke.

67. Zakonodajalec je torej pri sprejetju te določbe zanesljivo imel pred očmi ustrezne dogovore glede sodelovanja na področju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev v pridružitvenih sporazumih z Albanijo, Črno goro in Srbijo, ki jih je Unija v tem trenutku že priznala kot države kandidatke za pristop.

[25] Sodba z dne 12. novembra 2019, Organisation juive européenne in Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, točka 28).

[26] Glej zgoraj, točki 50 in 51.

[27] Glej zgoraj, točka 53.

[28] Sodbi z dne 1. marca 2016, Kreis Warendorf in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 27), in z dne 24. februarja 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, točka 27).

[29] Sodbe z dne 22. oktobra 2009, Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 57); z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135); z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 50), in z dne 20. decembra 2017, Acacia in D'Amato (C-397/16 in C-435/16, EU:C:2017:992, točka 31).

68. Kosovo sicer ni država kandidatka, vendar pa je sklic na status države kandidatke v uvodni izjavi 34, kot rečeno, le *primer* in zato ne omejuje kroga možnih partnerjev v okviru sodelovanja.

69. Mnogo bolj pomembno pa je, da je Unija že pred sprejetjem Uredbe BEREC v členu 111 SPS Kosovo sprejela dogovor, ki se – kot je ugotovilo Splošno sodišče v točki 49 izpodbijane sodbe – v bistvenem ujema z ustreznimi dogovori z državami kandidatkami Albanijo, Črno goro in Srbijo. Ta določila so zadostovala za sodelovanje NRO teh držav. Nelogično bi torej bilo, če se člen 35(2) Uredbe BEREC ne bi prav tako nanašal na dogovor s Kosovom.

70. Španija s tretjim pritožbenim razlogom sicer graja, da Splošno sodišče pri tem ni upoštevalo člena 95 SPS Severna Makedonija. Drugače kakor člen 111 SPS Kosovo člen 95(2), šesta alinea, SPS Severna Makedonija izrecno omenja „sodelovanje z evropskimi strukturami“ kot področje, na katero bo osredotočeno sodelovanje. V tej zvezi Španija napotuje na še en dokument s podrobnejšimi navedbami glede sodelovanja, namreč na akcijski načrt EU-Tunizija (2013–2017), ki uveljavlja privilegirano partnerstvo v okviru evropske sosedske politike. [30] Španija se poleg tega v prvem delu četrtega pritožbenega razloga sklicuje na sporazum, ki je občutno bolj specifičen od člena 111 SPS Kosovo in ki izhaja iz sklepa Skupnega odbora EGP za sodelovanje držav EGP. [31]

71. Člen 35(2) Uredbe BEREC pa ni bil sprejet posebej v zvezi s temi podrobnimi izjavami glede sodelovanja, temveč tudi ob upoštevanju pridružitvenih sporazumov, ki jih je navedlo Splošno sodišče. Zato iz besedil, ki jih je navedla Španija, ni mogoče izpeljati, da je tak izrecni sporazum o sodelovanju v strukturah Unije nujni pogoj za uporabo člena 35(2) Uredbe BEREC.

72. Že povezava med členom 35(2) Uredbe BEREC in SPS, sklenjenimi za zahodni Balkan, torej kaže na to, da pojem tretje države v členu 35(2) Uredbe BEREC obsega tudi Kosovo.

d) Nastanek člena 35(2) Uredbe BEREC

73. Nastanek člena 35(2) Uredbe BEREC potrjuje razlago na podlagi konteksta.

74. Člen 26(2) predloga Komisije [32] je bil še nejasno opredeljen, kajti tam je bila predvidena „udeležba regulativnih organov tretjih držav, ki so pristojni za področje elektronskih komunikacij in ki so z Unijo v ta namen sklenili sporazum“. Pri tem ni bilo jasno, ali so bili potrebni sporazumi z regulativnimi organi ali sporazumi s tretjimi državami.

75. V okviru posvetovanj pa je bil člen 35(2) Uredbe BEREC natančneje opredeljen v tej smeri, da „so te tretje države z Unijo v ta namen sklenile sporazume“.

76. Ta natančnejša opredelitev, prav tako kot uvodna izjava 34 Uredbe BEREC, kaže, da je Unija člen 35 sprejela ob upoštevanju dejansko obstoječih dogovorov in s tem tudi ob upoštevanju dogovora s Kosovom v členu 111 SPS Kosovo.

[30] Točki 73 in 74 Priloge 2 k Skupnemu predlogu Sklepa Sveta o stališču Unije v okviru Pridružitvenega sveta, ustanovljenega z Evro-mediteranskim sporazumom o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Republiko Tunizijo na drugi strani, glede sprejetja priporočila o izvajanju akcijskega načrta EU-Tunizija, ki uveljavlja privilegirano partnerstvo (2013–2017) (JOIN/2014/036 final, dokument Sveta 15164/14 ADD 1).

[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] Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (COM[2016] 591 final).

e) Teleološka razlaga člena 35 Uredbe BEREC

77. Omogočanje sodelovanja z NRO Kosova na koncu ustreza tudi smislu in namenu člena 35 Uredbe BEREC.

78. Očitni namen te določbe je spodbujanje sodelovanja BEREC in Urada BEREC z drugimi regulativnimi organi za elektronske komunikacije. Temu ustrezno je v uvodni izjavi 20 navedeno, da naj bi bil cilj delovnih dogovorov BEREC razvoj sodelovanja in izmenjava stališč o regulativnih vprašanjih. Španija pa ne dvomi, da na Kosovu obstaja regulativni organ za to področje.

79. Poleg tega iz uvodne izjave 34 Uredbe BEREC izhaja, da naj bi to sodelovanje zlasti razširilo dosledno izvajanje regulativnega okvira za elektronske komunikacije. Člen 111 SPS Kosovo z enakim ciljem določa, da naj Kosovo sprejme pravni red EU v tem sektorju.

80. Cilji člena 35, izrecno določeni v uvodnih izjavah 20 in 34 Uredbe BEREC, torej govorijo za to, da je treba Kosovo šteti za tretjo državo v smislu te določbe.

f) Dodatni preudarki glede na mednarodno pravo

81. Španija med drugim navaja, da razlaga pojma „tretja država“ (špansko: tercer país), kot jo zagovarjata Komisija in Splošno sodišče, ustvarja posebno kategorijo subjektov mednarodnega prava, ki je splošno mednarodno pravo ne pozna.

82. Komisija pa temu ustrezno nasprotuje z navedbo, da v mednarodnem pravu ne obstaja splošno veljavna opredelitev pojma „tretja država“ (špansko: tercer país) oziroma „država“ (špansko: país).

83. Tako je na primer v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969, vsaj v angleščini, francoščini in španščini, ki so tudi jeziki Unije, uporabljen le pojem „države“ (špansko: Estados), ne pa tudi pojem „države“ (špansko: países). Nasprotno na primer Ženevska konvencija z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev po eni strani uporablja pojem države pogodbenice (v drugih jezikovnih različicah: Contracting States, États Contractants), po drugi strani pa pojem države (country, pays) (špansko: país), zlasti v obliki države izvora oziroma države sprejema.

84. Predvsem pa se v okviru Mednarodnega denarnega sklada (MDS) kaže, da se tudi v mednarodnem pravu uporablja širok pojem države. V skladu s členom II z naslovom „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“,[33] ki je zavezujoč le v angleškem jeziku, člani lahko postanejo določene „države“ („countries“) (špansko: países). MDS je na tej podlagi sprejel različne teritorialne skupnosti, ki niso priznane kot države, na primer zlasti Kosovo,[34] pa tudi Hongkong, Macao in britanski čezmorski ozemlji Angvilo in Montserrat.[35]

85. Iz mednarodnopravne prakse Unije – zlasti glede Kosova – sicer izhaja, da je Unija pripravljena sklepati pravno zavezujoče sporazume s teritorialnimi skupnostmi, ki jih ni priznala kot države. Unija je poleg SPS Kosovo sklenila tudi Okvirni sporazum o splošnih načelih

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

[34] Sporočilo MDS za medije št. 09/240 z dne 29. junija 2009, „Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member“.

[35] Glej pregled držav članic: https://www.imf.org/en/Countries.

sodelovanja Kosova v programih Unije.[36] Unija je poleg tega sklenila sporazume s Palestinsko osvobodilno organizacijo (PLO), z ločenim carinskim območjem Tajvan, Penghu, Kinmen in Matsu, z vlado Posebnega upravnega območja Ljudske republike Kitajske Hongkong in s Posebnim upravnim območjem Ljudske republike Kitajske Macao, kakor je to ugotovilo Splošno sodišče v točki 31 izpodbijane sodbe.

86. Tudi navedbe glede morebitnih protislovij z mednarodnim pravom zato niso prepričljive. Prvi pritožbeni razlog je zato treba zavrniti.

2. Drugi pritožbeni razlog – priznanje Kosova?

87. Španija z drugim pritožbenim razlogom graja točki 33 in 34 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče tam navaja, da se je Unija vzdržala, da bi zavzela stališče o statusu Kosova kot države (špansko: Estado) z vidika mednarodnega prava, kot je razvidno iz uvodne izjave 17 in člena 2 SPS Kosovo. Splošno sodišče navaja, da je namen navedenih previdnostnih ukrepov razlikovati med, na eni strani, statusom „države“ (špansko: Estado) in, na drugi strani, sposobnostjo Kosova, da se mednarodnopravno zaveže kot akter mednarodnega prava, ki je zajet s širšim pojmom „tretja država“ (špansko: tercer país).

88. Španija s tem pritožbenim razlogom povezuje različne ugovore zoper sporni sklep. Ta država članica Komisiji v bistvenem očita, da je posegla v pristojnost držav članic za odločanje o priznanju Kosova kot države. Čeprav naj vse države članice ne bi priznale Kosova kot države, naj bi ga Komisija z izpodbijano odločbo vsaj posredno priznala in s tem prekoračila določbe SPS Kosovo. To naj bi pomenilo kršitev člena 111 SPS Kosovo v povezavi s členom 35 Uredbe BEREC, ki je Splošno sodišče ni sankcioniralo.

89. Vendar pa ni treba odgovoriti na vprašanje, kako so med Unijo in državami članicami porazdeljene pristojnosti v zvezi s priznanjem držav, kajti kot sem že navedla, na tem mestu ni mogoče govoriti o priznanju Kosova.[37]

90. Zlasti pa ne gre za kršitev člena 111 SPS Kosovo in člena 35(2) Uredbe BEREC, kajti namen teh določb je, kot je prav tako že bilo navedeno,[38] vključitev NRO Kosova v BEREC.

91. Drugi pritožbeni razlog torej ni utemeljen, ne da bi bilo treba odločiti o tem, ali je v razmerju do prvostopenjske tožbe nov in zato nedopusten.

3. Tretji pritožbeni razlog – sodelovanje NRO Kosova v BEREC in v upravnem odboru Urada BEREC

92. Španija s tretjim pritožbenim razlogom graja, da je Komisija napačno uporabila pravo pri razlagi člena 35 Uredbe BEREC v povezavi s členom 111 SPS Kosovo, ker je iz tega sklepala, da navedeno sodelovanje vključuje tudi sodelovanje v BEREC. Španija meni, da člen 111 SPS Kosovo ni zadostna pravna podlaga za sporni sklep, saj naj ta določba ne bi izrecno določala sodelovanja NRO Kosova v BEREC in Uradu BEREC.

[36] UL 2017, L 195, str. 1.

[37] Glej zgoraj, točki 38 in 39.

[38] Glej zgoraj, točke od 65 do 80.

93. Bistvo tretjega pritožbenega razloga je torej vprašanje, ali je SPS Kosovo, zlasti njegov člen 111, „sporazum v ta namen“ v smislu člena 35(2) Uredbe BEREC, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 49 izpodbijane sodbe.

94. Španija v tem pogledu očita, da Splošno sodišče ni upoštevalo SPS Severna Makedonija, v katerem je drugače kakor v drugih upoštevnih pridružitvenih sporazumih izrecno navedeno „sodelovanje z evropskimi strukturami“. Že v okviru razprave o prvem pritožbenem razlogu pa sem navedla, da taka opredelitev ni pogoj za sporazum v smislu člena 35(2) Uredbe BEREC. [39]

95. Španija poleg tega zastopa stališče, da nepriznanje Kosova kot države izključuje, da bi se sodelovanje NRO Kosova v BEREC lahko štelo za sodelovanje v skladu s členom 35 Uredbe BEREC. Iz dosedanjih preudarkov pa izhaja, da je namen člena 111 SPS Kosovo in člena 35 Uredbe BEREC, ne glede na tako priznanje, vključitev NRO Kosova v BEREC. [40]

96. Španija kljub temu navaja, da pojem sodelovanja, uporabljen v členu 111 SPS Kosovo, ne zahteva sodelovanja v BEREC v skladu s členom 35(2) Uredbe BEREC. Zadoščalo naj bi namreč sodelovanje v skladu s členom 35(1) Uredbe BEREC, kakršno je bilo dogovorjeno z drugimi partnerji. Sodelovanje Kosova v strukturah BEREC pa naj bi mu nasprotno omogočalo vpliv na oblikovanje prava Unije, saj naj bi te strukture prispevale k njegovemu razvoju.

97. Drži, da predstavniki NRO Kosova v skladu s spornim sklepom sodelujejo v odboru regulatorjev, delovnih skupinah in upravnem odboru in zlasti lahko izrazijo mnenja.

98. Te osebe pa naj pri svojih mnenjih v odboru regulatorjev ali v upravnem odboru ne bi zastopale stališča Kosova ali njegovega NRO, saj naj v skladu s točkama 1.7. in 3.6. priloge k spornemu sklepu ne bi sprejemale navodil. Tudi preostali člani obeh odborov naj bi bili v skladu s členoma 8(2) in 15(3) Uredbe BEREC neodvisni. BEREC je bil namreč v skladu z uvodnima izjavama 5 in 13 ter členom 3(3) in (4) ustanovljen zaradi zagotovitve strokovnega znanja ter neodvisnega in preglednega delovanja.

99. Sodelovanje v odborih BEREC, utemeljeno v spornem sklepu, torej ne izkazuje značilnosti sodelovanja države na zakonodajnem področju Unije, temveč je njegov namen zagotavljanje dosledne regulativne prakse, pri čemer naj bi se besedila BEREC v skladu s členom 4(4) Uredbe BEREC le „v največji meri upoštevala“. Gre torej za nezavezujoče usklajevanje regulativnih organov.

100. Vendar pa tudi v tem okviru sodelovanje predstavnikom NRO Kosova ne zagotavlja odločilnega vpliva na oblikovanje volje BEREC, kajti NRO tretjih držav v skladu s členom 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC nimajo glasovalne pravice.

101. Poleg tega ob upoštevanju sklica v členu 35(2) Uredbe BEREC na ustrezni sporazum, kot je bil sklenjen s členom 111 SPS Kosovo, ni mogoče očitati, da je Komisija sodelovanje z NRO Kosova uresničila s sodelovanjem v skladu s členom 35(2) Uredbe BEREC in ne z manj intenzivnim sodelovanjem v skladu s členom 35(1).

102. Zato tudi te navedbe niso utemeljene in je treba celotni tretji pritožbeni razlog zavrniti.

[39] Glej zgoraj, točki 70 in 71.

[40] Glej zgoraj, točke od 65 do 80.

4. Prvi del četrtega pritožbenega razloga – pravna podlaga spornega sklepa

103. Španija s prvim delom četrtega pritožbenega razloga ponovno izraža dvom, da je člen 111 SPS Kosovo zadostna podlaga za sporni sklep.

104. Španija pri tem graja zlasti točko 72 izpodbijane sodbe. V skladu s to točko „s pravnega vidika ni nujno zahtevati, da bi bila za ‚odprtje možnosti sodelovanja' NRO tretje države potrebna posebna odobritev, dana v okviru mednarodnega sporazuma. To odprtje in ‚pravila za vstop', sprejeta za sodelovanje v BEREC, namreč ne pomenijo nobene pravne obveznosti za ta NRO, saj mora na koncu ta svobodno sprejeti nadaljnjo odločitev, da bo sodeloval v BEREC v skladu s temi pravili."

105. Španija pa nasprotno meni, da člen 35(2) Uredbe BEREC terja mnogo bolj specifičen sporazum, kakršnega je na primer sprejel Skupni odbor EGP.

106. Navedla pa sem že, da tudi ta sklep ne vpliva na to, da je bil člen 35(2) Uredbe BEREC sprejet glede na mnogo manj specifične sporazume z državami kandidatkami na zahodnem Balkanu, ki jim ustreza člen 111 SPS Kosovo.[41]

107. V nasprotju s tem je Skupni odbor EGP sprejel svoj sklep zaradi izvajanja člena 35(2) Uredbe BEREC, ki se je takrat že uporabljal, kar pri sklenitvi SPS Kosovo iz časovnih razlogov še ni bilo možno. Že zato je dosledno, da je sklep Skupnega odbora EGP podrobnejši kot člen 111 SPS Kosovo.

108. Tudi prvi del četrtega pritožbenega razloga zato ni utemeljen.

B. Drugi del četrtega pritožbenega razloga in peti pritožbeni razlog – pristojnost Komisije kot institucije

109. Z drugim delom četrtega pritožbenega razloga in petim pritožbenim razlogom se izpodbija, da je ravno Komisija sprejela sporni sklep. Nanašata se torej na njeno pristojnost, ki jo ima kot institucija.

110. Španija z drugim delom četrtega pritožbenega razloga v tem pogledu navaja, da že občutljivo vprašanje priznanja Kosova terja, da o sodelovanju njegovega NRO v BEREC odloča Svet in ne le Komisija na podlagi člena 17 PEU. Tega naj Splošno sodišče v točkah 81 in 82 izpodbijane sodbe ne bi upoštevalo.

111. Španija s petim pritožbenim razlogom poleg tega navaja, da je Splošno sodišče v točkah 76 in 77 izpodbijane sodbe napačno razlagalo člen 35(2) Uredbe BEREC s tem, da je ugotovilo, da Komisija lahko na podlagi njenih izvršilnih funkcij in pooblastila za zastopanje navzven enostransko sprejme delovne dogovore.

112. Za sprejetje odločitve o teh pritožbenih razlogih je treba razjasniti porazdelitev pristojnosti v skladu s členom 35 Uredbe BEREC.

[41] Glej zgoraj, točka 70.

1. Upoštevne določbe sporazumov

113. V členu 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC je določeno, da se na podlagi ustreznih določb sporazumov med Unijo in zadevnimi državami članicami, omenjenih v prvem pododstavku, „pripravijo delovni dogovori, v katerih so navedeni zlasti narava, obseg in način sodelovanja zadevnih regulativnih organov tretjih držav“.

114. Na prvi pogled bi se torej lahko sklepalo, da podrobnosti izvajanja te pristojnosti izhajajo iz konkretnega sporazuma med Unijo in zadevno tretjo državo, kajti delovni dogovor naj se pripravi v skladu z ustreznimi določbami tega sporazuma.

115. Člen 111 SPS Kosovo v tem pogledu ne določa ničesar. Pomisliti bi torej bilo treba na Stabilizacijsko-pridružitveni svet, določen v členu 126, katerega vključitev je Španija zahtevala pred Splošnem sodiščem. Ta svet pa ima v skladu s členom 128 pristojnost odločanja le v primerih, navedenih v tem sporazumu. V povezavi s členom 111 pa niso določene nobene pristojnosti tega sveta. Iz SPS Kosovo torej ne izhajajo nobene ustrezne določbe za pripravo delovnih dogovorov v skladu s členom 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC.

116. Iz tega pa ni mogoče sklepati, da je sklenitev takih dogovorov izključena. Splošno sodišče je namreč v točki 69 izpodbijane sodbe, ki je Španija ne izpodbija, pravilno poudarilo, da brez takih dogovorov ne bi bili uresničljivi cilji iz člena 111 SPS Kosovo in člena 35(2) Uredbe BEREC. Splošno sodišče je iz tega v točki 70 izpodbijane sodbe, ki se prav tako ne izpodbija, pravilno sklepalo, da sklicevanje na ustrezne določbe sporazumov le pomeni, da sklenitev delovnih dogovorov ne sme bili v nasprotju s temi določbami.

117. Zato je treba podrobnosti izvajanja te pristojnosti v zvezi s sodelovanjem NRO Kosova razbrati izključno iz Uredbe BEREC.

2. Sklenitev delovnih dogovorov

118. Določba o sodelovanju NRO tretjih držav v drugem pododstavku člena 35(2) Uredbe BEREC določa delovne dogovore, ne pa tudi enostranskega sklepa (točka b)) ali njegovega sprejetja od Komisije (točka a)). Oba vidika utemeljujeta napačno uporabo prava, ki vodi do razveljavitve izpodbijane sodbe.

a) Pristojnost Komisije kot institucije

119. Španija na koncu uspešno izpodbija pristojnost Komisije za sprejetje spornega sklepa, ugotovljeno zlasti v točkah 76 in 77 izpodbijane sodbe.

120. V skladu s prvim stavkom člena 13(2) PEU vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Ta določba izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij. [42]

[42] Sodba z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, točka 32).

121. Splošno sodišče v točkah 76 in 77 izpodbijane sodbe v skladu s tem potrebno pristojnost za sprejetje spornega sklepa izpeljuje iz izvršilne funkcije Komisije v skladu s členom 17(1), četrti stavek, PEU in njenega pooblastila za zastopanje navzven v skladu s členom 17(1), peti stavek, PEU. Pristojnosti na teh področjih, ki niso bile izrecno prenesene na BEREC, naj bi ostale Komisiji.

122. Že ta izpeljava pristojnosti neposredno iz člena 17 PEU je sporna. Izvedbeni ukrepi se praviloma sprejmejo z delegiranimi akti. Za to pa člena 290(1) in 291(2) PDEU zahtevata izrecen prenos pristojnosti na Komisijo.[43] Za področje zastopanja navzven pa je v skladu s členom 218(2) PDEU praviloma potrebna odobritev Sveta.

123. Splošno sodišče se sicer v točki 81 izpodbijane sodbe opira na to, da je člen 16 PEU lahko podlaga za pristojnosti Sveta,[44] in to sodno prakso prenaša na člen 17 PEU. Sodišču pa ni treba odločiti, ali je ta prenos mogoč, kajti Uredba BEREC, v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 77 izpodbijane sodbe, določa, kateri organi lahko sklenejo delovne dogovore v skladu s členom 35(2).

124. Drži sicer, da člen 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC, če se presoja ločeno, v zvezi s tem ne določa ničesar.

125. Vendar pa bi BEREC v skladu z uvodno izjavo 20 Uredbe BEREC moral imeti pravico, da sklene delovne dogovore, zlasti tudi s pristojnimi organi tretjih držav. V skladu s tem člena 9(i) in 20(6)(m) določata, da odbor regulatorjev skupaj z direktorjem Urada BEREC odobri sklenitev delovnih dogovorov.

126. Komisija naj bi na drugi strani v skladu z uvodno izjavo 20 Uredbe BEREC v tej zvezi imela le nadzorno funkcijo.

127. Zlasti v zvezi s sodelovanjem s tretjimi državami člen 35(1) Uredbe BEREC torej določa, da BEREC in Urad BEREC sklepata delovne dogovore po predhodni odobritvi Komisije.

128. Ta porazdelitev pristojnosti med BEREC in Komisijo ustreza zasnovi Uredbe BEREC. Pri BEREC in Uradu BEREC namreč ne gre za organa, ki naj bi izpolnjevala naloge Komisije in bi torej imela pristojnosti, izvedene iz pristojnosti Komisije, kakor to navaja Splošno sodišče v točki 76 izpodbijane sodbe. BEREC naj bi namreč nasprotno v skladu z uvodnima izjavama 5 in 13 ter v skladu s členoma 3(3) in 8(1) Uredbe BEREC zagotovil strokovno znanje ter deloval neodvisno. To potrjujejo zahteve glede neodvisnosti njegovih članov v uvodnih izjavah 22, 25 in 29 ter v členih 8(2), 16(1)(m), 20(3) in 42. Člani odbora regulatorjev, ki jih v skladu s členom 7 imenujejo NRO, torej ne delujejo kot predstavniki svojih NRO, temveč se razprav v BEREC udeležujejo kot strokovnjaki. Za zagotovitev te neodvisnosti ima Urad BEREC poleg tega v skladu z uvodno izjavo 32 svoj proračun.

[43] Glej na primer člena 78 in 79 Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL 2009, L 309, str. 1) in člene od 131 do 133 Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL 2006, L 396, str. 1) ter za področje, ki ga obsega Uredba BEREC, člena 117 in 118 Direktive 2018/1972 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah.

[44] Sodba z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, točka 40).

129. Z neodvisnostjo BEREC bi bilo le težko združljivo, če bi Komisija v zvezi z njegovim delom imela enostranska regulativna pooblastila. Tudi nadzorna funkcija Komisije, omenjena v uvodni izjavi 20 Uredbe BEREC, je omejena na določena vprašanja in brez soglasja BEREC oziroma Urada BEREC ne more voditi do konkretnih odločitev.

130. Zato tudi ni prepričljiv zaključek, do katerega je Splošno sodišče v točki 78 izpodbijane sodbe prišlo na podlagi različnih opredelitev v členih 35(1) in 35(2) Uredbe BEREC. Okoliščina, da le člen 35(1) BEREC in Uradu BEREC izrecno podeljuje pristojnost, da po predhodni odobritvi Komisije lahko skleneta delovne dogovore, ne pomeni, da so pristojnosti v okviru člena 35(2) drugače porazdeljene.

131. Člen 35(1) Uredbe BEREC je namreč splošna določba za sodelovanje s tretjimi državami. Člen 35(2) ureja posebni primer sodelovanja v obliki sodelovanja NRO tretje države v odboru regulatorjev, delovnih skupinah in upravnem odboru. Vendar pa tudi za ta posebni primer velja splošna določba iz odstavka 1, če posebna določba v odstavku 2 ne določa izjeme.

132. Taka posebna določba v zvezi s pristojnostjo za sklenitev delovnih dogovorov v skladu s členom 35(2) Uredbe BEREC ne obstaja. Zato tudi v okviru odstavka 2 velja splošno pravilo iz odstavka 1, da BEREC in Urad BEREC lahko po predhodni odobritvi Komisije skleneta delovne dogovore.

133. Izhajati je sicer treba iz tega, da je sodelovanje pri delu BEREC v skladu s členom 35(2) Uredbe BEREC praviloma tesnejša oblika sodelovanja kot pa sodelovanje v skladu s členom 35(1). Vendar pa tudi ta vidik ne terja odločitve Komisije, kajti politično odločitev o tem tesnejšem sodelovanju je že sprejel zakonodajalec. To možnost je na splošno omogočil s sprejetjem člena 35(2) in jo mora v zvezi z zadevno tretjo državo potrditi s tam predvidenim sporazumom. To je v obravnavanem primeru storil s členom 111 SPS Kosovo. Tam bi se lahko določila tudi drugačna pravila za odločanje o sodelovanju NRO v BEREC, vendar se to ni zgodilo.

134. Zato je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točki 77 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je za sprejemanje delovnih dogovorov, ki se uporabljajo za sodelovanje NRO Kosova, pristojna Komisija.

b) Oblika odločitve o sodelovanju

135. Poleg tega je sporna tudi oblika odločitve o sodelovanju.

136. Člen 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC v nemški različici dovoljuje, da se *sklenejo (schließen)* delovni dogovori, torej da ravno niso možne enostranske odločitve institucij Unije ali drugih organov.

137. Drži, da druge jezikovne različice te določbe manj jasno govorijo o dogovorih. Tako angleška različica uporablja izraz „working arrangements“, ki naj se pripravijo. Pojem „arrangements“ se lahko razume kot dogovori, lahko pa med drugim tudi kot pravila, tako da bi v tem primeru lahko prišla v poštev tudi enostranska določitev. Francoska različica uporablja podoben pojem „arrangements de travail“, ki so predvideni („il est prévu“). V skladu s špansko različico naj se uveljavijo („se irán estableciendo“) celo „normas de trabajo“, torej pravila za delo. Pojem „normas de trabajo“ pa je očitno prevajalska napaka, kajti na drugih mestih v Uredbi BEREC, kjer je v drugih jezikovnih različicah govora o delovnih dogovorih, španska različica uporablja pojem „acuerdos de trabajo“, torej prav tako izhaja iz dogovora.

138. Iz drugih sklicev na delovne dogovore v Uredbi BEREC pa tudi na podlagi drugih jezikov jasno izhaja, da se ta besedila ne določijo enostransko, temveč se dogovorijo med udeleženci. To izhaja zlasti iz členov 9(i) in 20(6)(m) Uredbe BEREC, v skladu s katerima k nalogam odbora regulatorjev in direktorja Urada BEREC spada odobritev delovnih dogovorov, sklenjenih med drugim s pristojnimi organi tretjih držav.

139. Odločilen pa se mi zdi cilj člena 35 Uredbe BEREC, da se omogoči sodelovanje z NRO tretjih držav. Pogojev sodelovanja pa ne more enostransko določiti Unija.

140. Splošno sodišče je torej prekršilo člen 35(2) Uredbe BEREC s tem, da je v točki 82 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je bila Komisija pristojna, da v izpodbijanem sklepu *enostransko* sprejme delovne dogovore, ki se uporabljajo za sodelovanje NRO tretjih držav.

141. Obstaja sicer tudi možnost, da bi se sporni sklep štel kot ponudba, posredovana NRO Kosova, za sklenitev delovnega dogovora. Vendar pa Komisija s spornim sklepom v skladu z njegovo uvodno izjavo 5 že določa delovne ureditve. Zato izpodbijana sodba v tej točki tudi z drugo obrazložitvijo ne more ostati v veljavi.

3. Vmesni predlog

142. Iz zgornjih preudarkov izhaja, kako je treba odločiti o drugem delu četrtega pritožbenega razloga in o petem pritožbenem razlogu.

143. Ker je sedaj ugotovljeno, da morata o sodelovanju NRO Kosova po odobritvi Komisije odločiti BEREC in Urad BEREC in torej ne Svet, je treba drugi del četrtega pritožbenega razloga zavrniti.

144. Peti pritožbeni razlog pa je utemeljen, saj Komisija ni bila pristojna za sprejetje spornega sklepa.

145. Izpodbijano sodbo je torej treba razveljaviti.

V. Tožba pred Splošnim sodiščem

146. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

147. Stanje postopka dovoljuje odločitev o tožbi, saj je bilo ugotovljeno, da Komisija ni bila pristojna za sprejetje spornega sklepa.

148. Predlogom Španije je zato treba ugoditi in sporni sklep razglasiti za ničen.

VI. Ohranitev učinkov spornega sklepa v veljavi

149. Če bo Sodišče sporni sklep, kot predlagam, izključno na podlagi petega tožbenega razloga razglasilo za ničnega, naj na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU ohrani v veljavi njegove učinke, dokler ne bo nadomeščen z ustreznim delovnim dogovorom.

150. Menim sicer, da ni izključeno, da bi NRO Kosova lahko že neposredno na podlagi člena 35(2), prvi pododstavek, Uredbe BEREC in člena 111 SPS Kosovo zelo obsežno sodeloval pri delu odbora regulatorjev, delovnih skupin in upravnega odbora.

151. Vendar pa vsaj dogovori o finančnih prispevkih in osebju Urada BEREC, omenjeni v členu 35(2), drugi pododstavek, Uredbe BEREC, ne izhajajo neposredno iz zadevne uredbe. Njihova razveljavitev bi torej lahko ogrozila sodelovanje NRO Kosova, čeprav je to iz predstavljenih razlogov že pravno določeno ne glede na izvedbeni ukrep.

152. Opozoriti je treba še na to, da sklepi o sodelovanju NRO drugih tretjih držav zahodnega Balkana vsebujejo enako napako kot sporni sklep. Ker pa niso predmet obravnavanega postopka, Sodišču o njih ni treba odločati. Smiselno pa bi bilo tudi te sklepe nadomestiti z delovnimi dogovori med BEREC, Uradom BEREC in posameznimi NRO.

VII. Stroški

153. V skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišče odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in samo dokončno odloči v sporu.

154. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku smiselno uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

155. Komisija zato nosi stroške Španije in svoje stroške.

VIII. Predlog

156. Sodišču zato predlagam, naj odloči tako:

1. Sodba Splošnega sodišča z dne 23. septembra 2020, Španija/Komisija (T-370/19, EU:T:2020:440), se razveljavi.

2. Sklep Komisije z dne 18. marca 2019 o sodelovanju nacionalnega regulativnega organa Kosova v Organu evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije se razglasi za ničen.

3. Učinki sklepa, razglašenega za ničnega, se ohranijo v veljavi do njegove nadomestitve z delovnim dogovorom v skladu s členom 35(2) Uredbe (EU) 2018/1971 o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in Agencije za podporo BEREC-u (Urad BEREC).

4. Evropska komisija nosi stroške Kraljevine Španije in svoje stroške, ki so nastali v postopku pred Splošnim sodiščem in Sodiščem.