Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 16. června 2022 [1]

Věc C-632/20 P

Španělské království
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Vnější vztahy – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na straně jedné a Kosovem na straně druhé – Elektronické komunikace – Nařízení (EU) 2018/1971 – Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) – Článek 35 odst. 2 – Účast vnitrostátního regulačního orgánu Kosova v tomto sdružení – Pojmy ‚třetí země' a ‚třetí stát' – Pravomoc Komise"

I. Úvod

1. Nařízení (EU) 2018/1971 [2] představuje právní základ Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (dále jen „BEREC") a Agentury na podporu BEREC (dále jen „Úřad BEREC").

2. Článek 35 tohoto nařízení upravuje zejména spolupráci těchto subjektů s vnitrostátními regulačními orgány (dále jen „VRO") třetích zemí. Na základě tohoto ustanovení Komise sporným rozhodnutím ze dne 18. března 2019 [3] rozhodla, že se VRO Kosova může účastnit Rady regulačních orgánů a pracovních skupin BEREC, jakož i správní rady Úřadu BEREC.

3. Španělsko toto rozhodnutí napadá, a má zejména za to, že účasti VRO Kosova brání okolnost, že některé členské státy, mezi nimi Španělsko, neuznaly Kosovo jako suverénní stát, a ani Unie se k této otázce nevyjádřila. Navíc má Španělsko pochybnosti o tom, že Komise má pravomoc o této účasti jednostranně rozhodnout.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1971 ze dne 11. prosince 2018 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Agentury na podporu BEREC (Úřad BEREC), o změně nařízení (EU) 2015/2120 a o zrušení nařízení (ES) č. 1211/2009 (Úř. věst. 2018, L 321, s. 1).

[3] – Rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019 o účasti národního regulačního orgánu Kosova ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 26).

4. Účastníci řízení sice vedou zevrubnou diskusi o ustanoveních primárního práva k těmto otázkám, ale při bližším zkoumání je možné tento spor rozhodnout na základě nařízení o BEREC a Dohody o stabilizaci a přidružení s Kosovem [4].

II. Právní rámec

A. Dohoda o stabilizaci a přidružení s Kosovem

5. Unie uzavřela v letech 2001 až 2016 dohody o stabilizaci a přidružení (dále jen „DSP“) se Severní Makedonií [5], Albánií [6], Černou horou [7], Srbskem [8], Bosnou a Hercegovinou [9] a Kosovem. V projednávané věci je relevantní zejména DSP Kosovo.

6. Použití označení „Kosovo“ v názvu Dohody, jakož i na začátku preambule je opatřeno následující poznámkou pod čarou, které je rovněž obsahem bodu 17 odůvodnění preambule:

„Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.“

7. Otázka uznání Kosova jako nezávislého státu je předmětem rovněž článku 2 DSP Kosovo:

„Žádný z pojmů ani žádné formulace nebo definice použité v této dohodě, včetně jejích příloh a protokolů, nepředstavuje uznání Kosova jako nezávislého státu ze strany Unie ani ze strany jednotlivých členských států, které tento krok doposud neučinily.“

8. Článek 111 DSP Kosovo se týká služeb a sítí elektronických komunikací:

„Spolupráce se soustředí především na prioritní oblasti spojené s *acquis* Unie v této oblasti.

Strany zejména posílí spolupráci v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací s konečným cílem, aby Kosovo přijalo *acquis* Unie v tomto odvětví do pěti let po vstupu této dohody v platnost, přičemž zvláštní pozornost věnují zajištění a posílení nezávislosti příslušných regulačních orgánů.“

9. Podobná ustanovení jsou zakotvena v článku 95 DSP Severní Makedonie, článku 104 DSP Albánie, článku 106 DSP Černá Hora, článku 106 DSP Srbsko a článku 104 DSP Bosna a Hercegovina.

[4] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Kosovem na straně druhé (Úř. věst. 2016, L 71, s. 3).

[5] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie na straně druhé (Úř. věst. 2004, L 84, s. 13; Zvl. vyd. 11/54, s. 3).

[6] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Republikou Srbsko na straně druhé (Úř. věst. 2009, L 107, s. 166).

[7] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Republikou Černá Hora na straně druhé (Úř. věst. 2010, 108, s. 3).

[8] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Republikou Srbsko na straně druhé (Úř. věst. 2013, L 278, s. 16).

[9] – Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bosnou a Hercegovinou na straně druhé (Úř. věst. 2015, L 164, s. 2).

B. Nařízení o BEREC

10. Nařízení o BEREC nahradilo nařízení (ES) č. 1211/2009[10], které původně zřizovalo BEREC a Úřad BEREC.

11. Podle pátého bodu odůvodnění nařízení o BEREC funguje BEREC jako fórum pro spolupráci mezi vnitrostátními regulačními orgány a mezi těmito orgány a Komisí při výkonu všech jejich povinností podle předpisového rámce Unie. BEREC bylo podle tohoto bodu zřízeno proto, aby poskytovalo odborné znalosti a jednalo nezávisle a transparentně.

12. Bod 13 odůvodnění nařízení o BEREC popisuje funkci BEREC:

„BEREC by mělo poskytovat odborné znalosti a budovat důvěru svou nestranností, kvalitou svého poradenství a poskytovaných informací, transparentností svých postupů a pracovních metod a pečlivostí, s jakou plní své úkoly. Nezávislost BEREC by neměla bránit jeho Radě regulačních orgánů v rozhodování na základě návrhů připravených pracovními skupinami.“

13. Bod 20 odůvodnění nařízení o BEREC se týká spolupráce se subjekty třetích zemí:

„BEREC by mělo být oprávněno vstupovat do pracovních ujednání s příslušnými institucemi, subjekty a poradními skupinami Unie, příslušnými orgány třetích zemí a mezinárodními organizacemi, která by však neměla zakládat právní závazky. Cílem takových pracovních ujednání by například mohlo být rozvíjení spolupráce a výměny názorů na otázky regulace. Komise by měla zajistit, aby nezbytná pracovní ujednání byla v souladu s politikou a prioritami Unie a aby BEREC působilo v rámci svého mandátu a ve stávajícím institucionálním rámci a nemělo se za to, že reprezentuje postoj Unie vůči vnějším subjektům nebo zavazuje Unii k mezinárodním závazkům.“

14. Bod 34 odůvodnění nařízení o BEREC rovněž zmiňuje spolupráci se třetími zeměmi:

„V zájmu dalšího rozšíření jednotného uplatňování předpisového rámce pro elektronické komunikace by Rada regulačních orgánů, pracovní skupiny a správní rada měly být otevřené účasti regulačních orgánů třetích zemí, které jsou v těchto třetích zemích příslušné v oblasti elektronických komunikací, pokud tyto třetí země uzavřely za tímto účelem s Unií dohody, například regulační orgány států EHP ESVO a kandidátských zemí.“

15. Podle čl. 3 odst. 1 nařízení o BEREC působí BEREC v oblasti působnosti nařízení o roamingu[11], nařízení o přístupu k otevřenému internetu[12] a směrnice, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace[13]. V této oblasti sleduje BEREC podle čl. 3 odst. 2 zejména cíl zajištění jednotného uplatňování předpisového rámce pro elektronické komunikace v oblasti působnosti uvedené v čl. 3 odst. 1.

[10] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1211/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Úřadu (Úř. věst. 2009, L 337, s. 1).

[11] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 531/2012 ze dne 13. června 2012 o roamingu ve veřejných mobilních komunikačních sítích v Unii (Úř. 2012, L 172, s. 10).

[12] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2120 ze dne 25. listopadu 2015, kterým se stanoví opatření týkající se přístupu k otevřenému internetu a mění směrnice 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací a nařízení (EU) č. 531/2012 o roamingu ve veřejných mobilních komunikačních sítích v Unii (Úř. věst. 2015, L 310, s. 1).

[13] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018 (Úř. věst. 2018, L 321, s. 36).

16. Článek 3 odst. 3 a 4 nařízení o BEREC stanoví základy práce BEREC:

„3. BEREC vykonává své úkoly nezávisle, nestranně, transparentně a včas.

4. BEREC vychází z odborných znalostí dostupných v rámci vnitrostátních regulačních orgánů."

17. Článek 4 nařízení o BEREC stanoví, že BEREC napomáhá jiným institucím při regulaci elektronických komunikací. Zejména vydává určitá stanoviska, doporučení, společné postoje a osvědčené postupy, které mají VRO a Komise v nejvyšší míře zohlednit.

18. Podle článku 7 nařízení o BEREC je Rada regulačních orgánů BEREC složena z jednoho člena za každý členský stát. Každého člena jmenuje VRO příslušného členského státu. Členové Rady regulačních orgánů a jejich náhradníci jsou jmenováni na základě svých znalostí problematiky elektronických komunikací a s ohledem na relevantní schopnosti v oblasti řízení, správy a rozpočtu.

19. Podle článku 8 nařízení o BEREC jednají Rada regulačních orgánů a její členové nezávisle a v zájmu Unie.

20. Hlavním ustanovením o spolupráci se třetími zeměmi je článek 35 nařízení o BEREC:

„1. V rozsahu nezbytném k dosažení cílů stanovených v tomto nařízení a plnění jeho úkolů, a aniž jsou dotčeny pravomoci členských států a orgánů Unie, mohou BEREC a Úřad BEREC spolupracovat s institucemi, subjekty a poradními skupinami Unie, s příslušnými orgány třetích zemí a s mezinárodními organizacemi.

Za tímto účelem mohou BEREC a Úřad BEREC s výhradou předchozího schválení Komisí uzavírat pracovní ujednání. Z těchto ujednání nevyplývají žádné právní závazky.

2. Činnosti Rady regulačních orgánů, pracovních skupin a správní rady se mohou účastnit regulační orgány třetích zemí, které mají primární odpovědnost v oblasti elektronických komunikací, pokud tyto třetí země uzavřely s Unií za tímto účelem dohody.

V souladu s příslušnými ustanoveními těchto dohod se vypracují pracovní ujednání, jež určí zejména povahu, rozsah a způsob, jakým se budou tyto regulační orgány dotčených třetích zemí podílet, aniž by měly hlasovací právo, na práci BEREC a Úřadu BEREC, včetně ustanovení o jejich účasti na iniciativách BEREC, finančních příspěvcích a zaměstnancích Úřadu BEREC. Pokud jde o záležitosti týkající se zaměstnanců, musí být tato ujednání v každém případě v souladu se služebním řádem.

3. […]"

C. Sporné rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019

21. Dne 18. března 2019 přijala Komise sporné rozhodnutí společně s pěti podobnými rozhodnutími o účasti VRO Černé Hory [14], Severní Makedonie [15], Bosny a Hercegoviny [16], Srbska [17] a Albánie [18] v BEREC.

22. Sporné rozhodnutí odkazuje ve dvou prvních bodech odůvodnění na čl. 17 odst. 1 SEU a na čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC.

23. Poznámka pod čarou k názvu sporného rozhodnutí a k bodu 1.1. jeho přílohy se ohledně označení „Kosovo“ shoduje s příslušnou poznámkou k DSP Kosovo [19]:

„Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244 (1999) a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.“

24. Třetí bod odůvodnění tohoto rozhodnutí zní následovně:

„Podle článku 111 [DSP Kosovo] se spolupráce v oblasti elektronických komunikací soustředí především na prioritní oblasti spojené s *acquis* Společenství v této oblasti. Strany zejména posílí spolupráci v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, přičemž zvláštní pozornost věnují zajištění a posílení nezávislosti příslušných regulačních orgánů. Unie a Kosovo proto uzavřely dohodu ve smyslu čl. 35 odst. 2 [nařízení o BEREC].“

25. Podle pátého bodu odůvodnění sporného rozhodnutí „je vhodné stanovit pracovní ujednání pro účast regulačního orgánu Kosova v Radě regulačních orgánů a pracovních skupinách BEREC a ve správní radě Úřadu BEREC“.

26. V souladu s tím článek 1 sporného rozhodnutí stanoví, že se VRO Kosova může účastnit Rady regulačních orgánů BEREC, pracovních skupin BEREC a správní rady Úřadu BEREC.

27. Ustanovení upravující tuto účast jsou obsahem přílohy sporného rozhodnutí. Zde jsou obsažena rovněž ustanovení týkající se zaměstnanců z Kosova a jeho finančního příspěvku.

III. Dosavadní řízení a návrhová žádání účastníků řízení v kasačním opravném prostředku

28. Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 19. června 2019 podalo Španělské království žalobu na zrušení sporného rozhodnutí.

[14] – Rozhodnutí o účasti národního regulačního orgánu Černé Hory ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 6).

[15] – Rozhodnutí o účasti národního regulačního orgánu Republiky Severní Makedonie ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 11).

[16] – Rozhodnutí o účasti národního regulačního orgánu Bosny a Hercegoviny ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 16).

[17] – Rozhodnutí o účasti národního regulačního orgánu Republiky Srbsko ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 21)

[18] – Rozhodnutí o účasti národního regulačního orgánu Albánské republiky ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 31).

[19] – Viz bod 6 výše.

29. Na podporu své žaloby uvedlo Španělské království tři žalobní důvody. Prvním žalobním důvodem namítá porušení článku 35 nařízení o BEREC, protože Kosovo není „třetí zemí“. Druhým žalobním důvodem namítá další porušení téhož článku, protože neexistuje žádná „dohoda s Unií“ o účasti VRO Kosova v BEREC. Třetím žalobním důvodem, kterým je rovněž namítáno porušení tohoto článku, Španělsko vytýká Komisi, že se odchýlila od postupu stanoveného pro účast VRO třetích zemí v BEREC.

30. Tribunál napadeným rozsudkem žalobu zamítl a Španělsku uložil náhradu nákladů řízení.

31. Španělské království podalo dne 24. listopadu 2020 dotčený kasační opravný prostředek a navrhuje, aby Soudní dvůr

– vyhověl tomuto kasačnímu opravnému prostředku a zrušil rozsudek Tribunálu ze dne 23. září 2020 vydaný ve věci T-370/19 proti Evropské komisi;

– rozhodl o neplatnosti rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019 o účasti národního regulačního orgánu Kosova ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací;

– uložil odpůrkyni náhradu nákladů řízení.

32. Evropská komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil účastníku řízení podávajícímu kasační opravný prostředek náhradu nákladů řízení.

33. Účastníci řízení předložili písemná vyjádření. Od ústní části řízení Soudní dvůr upustil.

IV. Právní analýza

34. Jádrem tohoto právního sporu je skutečnost, že se Unie dosud výslovně nevyjádřila k otázce, zda Kosovu přísluší status svrchovaného státu ve smyslu mezinárodního práva. To je zřejmé zejména z článku 2 a z bodu 17 odůvodnění DSP Kosovo. Důvodem tohoto vyjasnění je skutečnost, že některé členské státy, mezi jinými Španělsko, neuznaly Kosovo jako svrchovaný stát.

35. Španělsko proto nesouhlasí s tím, že Komise sporným rozhodnutím připustila účast VRO Kosova v BEREC podle článku 35 nařízení o BEREC. Poté, co Tribunál žalobu zamítl, podal tento členský stát dotčený kasační opravný prostředek, který je založen napěti důvodech, které se týkají dvou zásadních otázek.

36. Prvními třemi důvody kasačního opravného prostředku a první částí jeho čtvrtého důvodu Španělsko na jedné straně v zásadě zpochybňuje, že článek 111 DSP Kosovo a čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC poskytují dostatečný podklad pro to, aby VRO Kosova byla umožněna účast na Radě regulačních orgánů, v pracovních skupinách a správní radě BEREC.

37. Na druhé straně Španělsko napadá zejména pátým důvodem kasačního opravného prostředku, ale i druhou částí jeho čtvrtého pravomoc Komise k vydání sporného rozhodnutí.

38. Předně je ovšem nutno vyjasnit, že navzdory opakované argumentaci Španělska sporné rozhodnutí neuznává Kosovo jako stát. Rozhodnutí naproti tomu obsahuje dvě poznámky pod čarou, podle nichž označením „Kosovo“ nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a toto označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244 (1999) a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova. Tyto poznámky pod čarou v zásadě odpovídají bodu 17 odůvodnění DSP Kosovo, jakož i podobné poznámce pod čarou k této dohodě a jasně z nich vyplývá, že sporné rozhodnutí, stejně jako DSP, nemá mít za účinek (implicitní) uznání Kosova jako státu.

39. Vzhledem k tomu, že Kosovo nebylo uznáno, není nezbytné rozhodnout v dotčeném řízení o tom, do jaké míry orgány Unie mohou takovéto uznání učinit. Naprázdno proto vyznívá rovněž opakovaný argument Španělska, že Komise nemá pravomoc o takovémto uznání rozhodnout.

A. První až třetí důvod kasačního opravného prostředku a první část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – účast VRO Kosova na BEREC

40. Článek 35 nařízení o BEREC upravuje spolupráci se subjekty Unie, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi. Zejména se podle čl. 35 odst. 2 prvního pododstavce mohou činnosti Rady regulačních orgánů, pracovních skupin a správní rady účastnit regulační orgány třetích zemí, které mají primární odpovědnost v oblasti elektronických komunikací, pokud tyto třetí země uzavřely s Unií za tímto účelem dohody.

41. Podle bodu 3 odůvodnění sporného rozhodnutí je článek 111 DSP Kosovo takovou dohodou. Komise proto tímto rozhodnutím umožnila účast VRO Kosova na BEREC.

42. Prvními třemi důvody kasačního opravného prostředku, jakož i první částí jeho čtvrtého důvodu Španělsko napadá konstatování Tribunálu, jímž potvrdil přípustnost takové účasti VRO Kosova.

43. Španělsko konkrétně vytýká výklad pojmu „třetí země“ (první důvod kasačního opravného prostředku), obecně nesouhlasí s tím, že článek 35 nařízení o BEREC a článek 111 DSP Kosovo umožňují účast Kosova na BEREC (druhý důvod kasačního opravného prostředku), a zejména že článek 111 DSP Kosovo představuje dohodu ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC (třetí důvod a první část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku). Konkrétně při analýze prvního důvodu kasačního opravného prostředku je ovšem nezbytné věnovat se již argumentům, které hrají roli v souvislosti s ostatními důvody kasačního opravného prostředku.

1. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku – pojem „třetí země“

44. Komise ve sporném rozhodnutí považovala Kosovo za „třetí zemi“ ve smyslu článku 35 nařízení o BEREC. Tribunál tento názor sdílel a v bodě 36 napadeného rozsudku konstatoval, že pojem „třetí země“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 má širší rozsah než pojem „třetí stát“, překračuje pouhý rámec svrchovaných států a zahrnuje zejména Kosovo.

45. Tribunál přitom v bodech 29 až 35 napadeného rozsudku vycházel z toho, že Smlouva o FEU používá jak pojem „třetí země“ tak i pojem „třetí státy“, tudíž mezi těmito pojmy rozlišuje. V tomto ohledu Tribunál odkazuje na nadpisy hlavy III a hlavy IV páté části Smlouvy o FEU, jakož i na

články 212 a 217. V bodě 30 napadeného rozsudku proto konstatoval, že „jednoznačným cílem ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se ‚třetích zemí' je umožnit uzavírání mezinárodních dohod se subjekty, ‚které nejsou státy'.

46. Ve svém prvním důvodu kasačního opravného prostředku Španělsko tvrdí, že toto konstatování je stiženo nesprávným právním posouzením. Španělsko má za to, že do pojmu „třetí země" mohou spadat pouze státy ve smyslu mezinárodního práva. Podle tohoto názoru by široké chápání pojmu „třetí země" v unijním právu mu propůjčovalo jiný význam než v právu mezinárodním.

47. Komise naproti tomu zastává názor, že na základě různých ustanovení ve Smlouvách a unijních právních aktech, které rozlišují mezi třetími zeměmi a třetími státy, je nezbytné rozlišit tyto dva pojmy také obsahově.

48. Mám za to, že Tribunál v bodě 36 napadeného rozsudku pojem „třetí země" ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC sice ve výsledku vyložil správně. Vyplývá to již z výkladu pojmu „třetí země" v článku 35 nařízení o BEREC za použití klasických metod výkladu a tento výklad je v souladu s mezinárodněprávní praxí (k tomu písmena b) až f)).

49. Nepovažuji ovšem za smysluplné potvrdit odůvodnění Tribunálu uvedené v bodech 29 až 35 napadeného rozsudku, podle něhož rozlišování mezi pojmy „třetí stát" a „třetí země" vyplývá již ze znění Smluv (k tomu bod a)). Toto odůvodnění by Soudní dvůr měl nahradit úvahami vycházejícími z nařízení o BEREC.

a) K používání pojmů ve Smlouvách

50. Pokud jde o závěry Tribunálu ohledně používání pojmů ve Smlouvách, nepřihlíží Tribunál k tomu, že ne všechny jazyková znění Smluv rozlišují mezi třetími státy a třetími zeměmi resp. mezi státy a zeměmi. Zejména estonština, lotyština, polština a slovinština používají většinou nebo vždy *stejný* pojem, a sice ekvivalent pojmu „třetí stát". Nicméně z článků 198, 208 a 212 SFEU je zjevné, že také tato jazyková znění, s výjimkou slovinštiny, znají ekvivalenty výrazu „země", například v souvislosti s výrazem „rozvojová země" nebo v podobě „mimoevropských zemí a území".

51. Ani ta jazyková znění, která většinou oba pojmy rozlišují, se ne vždy shodují. Například německé znění článků 67, 77, 78 a 79 SFEU používá výraz „Drittstaatsangehörige", zatímco francouzské znění hovoří o „ressortisants des pays tiers", anglické znění o „third-country nationals", resp. „nationals of third countries", a dánské znění o „tredjelandsstatsborgere", tedy o příslušnících třetích zemí.

52. V původní smlouvě o EHS z roku 1957, která byla závazná pouze ve čtyřech jazycích, nebyla tato nesoudržnost sice tak zjevná, vyskytovala se ovšem již i tam. Článek 3 písm. b) v německé verzi uvádí činnosti Společenství v celní a obchodní politice, „vůči třetím zemím", zatímco tři zbývající jazykové verze používají na tomto místě pojem „třetí státy".

53. Ovšem vzhledem k tomu, že různá jazyková znění musí být vykládána jednotně [20] a žádnému jazykovému znění nemůže být přiznána přednost před jinými jazykovými zněními [21], nelze z rozlišování mezi pojmy „stát“ a „země“ v ostatních jazykových verzích Smluv nutně usuzovat na významový rozdíl.

54. Výchozí bod argumentace Tribunálu, totiž jasné rozlišování mezi pojmy „třetí země“ a „třetí státy“ ve Smlouvě o FEU v bodech 29 a 30 napadeného rozsudku, je proto stiženo nesprávným právním posouzením.

55. Vykazuje-li odůvodnění rozsudku Tribunálu porušení unijního práva, ale jeho výrok se z jiných právních důvodů jeví jako opodstatněný, nemůže takové porušení vést ke zrušení tohoto rozsudku. Je třeba spíše nahradit odůvodnění [22].

56. Lze si jistě představit, že výklad ustanovení Smlouvy o FEU, jak jej podal Tribunál, bude potvrzen posouzením celkové systematiky těchto ustanovení a jejich účelu [23]. K tomu ovšem nepostačuje, že Tribunál v bodě 30 napadeného rozsudku vycházel z toho, že jednoznačným cílem ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se „třetích zemí“ je umožnit uzavírání mezinárodních dohod se subjekty, „které nejsou státy“. Spíše by byla zapotřebí podstatně hlubší analýza systematiky a účelu všech ustanovení Smluv, které v určitých jazykových verzích používají pojmy „třetí země“ nebo „třetí stát“ nebo možná dokonce výrazy „země“ a „stát“.

57. To ovšem v projednávané věci není zapotřebí, protože k posouzení sporného rozhodnutí postačuje výklad pojmu „třetí země“ pouze v jeho použití článkem 35 nařízení o BEREC. A výklad tohoto ustanovení obvyklými metodami potvrzuje závěr Tribunálu.

b) Znění článku 35 nařízení o BEREC

58. Jak konstatoval rovněž Tribunál v bodě 28 napadeného rozsudku, výraz „třetí země“ ve smyslu článku 35 nařízení o BEREC není definován v tomto nařízení ani v ostatním v relevantních ustanoveních Smluv.

59. Ve většině jazykových znění článku 35 nařízení o BEREC je ovšem použit pojem „třetí země“, a nikoliv pojem „třetí státy“ [24]. Komise z toho dovozuje, že pojem „třetí země“ má jiný význam než pojem „třetí stát“.

60. Španělsko naproti tomu tvrdí, že mezi pojmy „třetí stát“ a „třetí země“ není žádný sémantický rozdíl. Jediný relevantní rozdíl mezi oběma pojmy je pouze stupeň právní formálnosti. Z tohoto důvodu se v obecné mluvě hovoří o jazyce příslušné země, klimatu země nebo gastronomii „země“, v právním kontextu ovšem o uznání „státu“.

[20] – Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, body 13/14), ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 19), a ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, bod 43).

[21] – Rozsudky ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 18), a ze dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65).

[22] – Rozsudky ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 187), ze dne 6. září 2017, Intel v. Komise (C-413/14 P, EU:C:2017:632, bod 94), a ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 48).

[23] – Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, body 13/14), a ze dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65).

[24] – Platí to pro španělštinu, češtinu, dánštinu, němčinu, angličtinu, francouzštinu, irštinu, řečtinu, chorvatštinu, italštinu, maďarštinu, maltštinu, holandštinu, portugalštinu, rumunštinu, slovenštinu, finštinu a švédštinu.

61. V tomto smyslu Soudní dvůr již konstatoval, že výraz „země“ je ve Smlouvách často používán jako synonymum výrazu „stát“ [25].

62. Není ale ani nezbytně nutné chápat výrazy „stát“ a „země“ v každém případě shodně. Použití pojmu „třetí země“ spíše případně umožňuje rozlišovat od pojmu „třetí stát“.

63. Takovéto rozlišení ovšem naráží na úrovni znění v případě článku 35 nařízení o BEREC na stejný problém, který existuje rovněž v již uvedených ustanoveních Smlouvy o FEU. Okolnost, že v estonském, lotyšském, polském a slovinském znění se ve většině ustanovení primárního práva nerozlišuje mezi třetími zeměmi a třetími státy [26], se totiž odráží i v článku 35 nařízení o BEREC. Mimoto se v bulharském a litevském znění primárního práva sice zčásti používají dva různé výrazy, avšak v článku 35 nařízení o BEREC je i v těchto jazykových verzích použit ekvivalent pojmu „třetí státy“.

64. Jak již bylo uvedeno, nemůže formulace použitá v některých jazykových zněních ustanovení unijního práva sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být přiznána přednostní povaha před jinými jazykovými zněními [27]. Ustanovení unijního práva musí být spíše vykládána a používána jednotně na základě znění vypracovaných ve všech unijních jazycích. V případě rozdílů mezi různými jazykovými zněními unijního práva musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí [28]. Rovněž historie vzniku právní úpravy může přispět k jejímu výkladu [29].

c) Normativní kontext článku 35 nařízení o BEREC

65. Článek 35 nařízení o BEREC je proto nutno posuzovat v jeho normativní souvislosti.

66. Podmínkou pro účast na BEREC jsou podle čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC příslušné dohody dotčených třetích zemí s Unií. Bod 34 odůvodnění jako takovéto třetí země uvádí *například* státy EHP/ESVO a kandidátské země.

67. Při vydání tohoto ustanovení měl zákonodárce tedy v každém případě na mysli příslušné dohody týkající se spolupráce v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací v dohodách o přidružení s Albánií, Černou Horou a Srbskem, které Unie v této době již uznala jako kandidátské země pro přistoupení.

68. Je pravda, že Kosovo není kandidátská země, ale odkaz na status kandidátské země v bodě 34 odůvodnění je, jak již bylo řečeno, uveden pouze jako *příklad*, a neomezuje proto okruh možných spolupracujících partnerů.

[25] – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Organisation juive européenne a Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, bod 28).

[26] – Viz body 50 a 51 výše.

[27] – Viz bod 53 výše.

[28] – Rozsudky ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 27), a ze dne 24. února 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, bod 27).

[29] – Rozsudky ze dne 22. října 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, EU:C:2009:648, bod 57), ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135), ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 50), a ze dne 20. prosince 2017, Acacia a D'Amato (C-397/16 a C-435/16, EU:C:2017:992, bod 31).

69. Mnohem důležitější ovšem je, že Unie již před vydáním nařízení o BEREC uzavřela v článku 111 DSP Kosovo dohodu, která – jak konstatoval Tribunál v bodě 49 napadeného rozsudku – se v zásadě shoduje s příslušnými dohodami s kandidátskými zeměmi Albánií, Černou Horou a Srbskem. Tato ustanovení postačovala pro účast VRO těchto zemí. Nebylo by proto pochopitelné, pokud by se čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC také nevztahoval na dohodu s Kosovem.

70. Španělsko sice třetím důvodem kasačního opravného prostředku vytýká, že Tribunál se přitom nezabýval článkem 95 DSP Severní Makedonie. Na rozdíl od článku 111 DSP Kosovo zmiňuje čl. 95 druhý pododstavec šestá odrážka DSP Severní Makedonie výslovně „spolupráci s evropskými strukturami“ jako jednu z oblastí, na níž se má zaměřit spolupráce. V této souvislosti Španělsko odkazuje na další dokument s podrobnými informacemi týkajícími se spolupráce, totiž Akční plán EU-Tunisko (2013 až 2017), kterým se provádí privilegované partnerství v rámci evropské politiky sousedství[30]. Dále se Španělsko v první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku odvolává na dohodu vyplývající z rozhodnutí Smíšeného výboru EHP o účasti států EHP, která je v porovnání s článkem 111 DSP Kosovo podstatně konkrétnější[31].

71. Článek 35 odst. 2 nařízení o BEREC ovšem nebyl přijat speciálně s ohledem na tyto podrobné formulace o spolupráci, nýbrž také s ohledem na dohody o přidružení, které uvádí Tribunál. Z textů, které uvádí Španělsko, proto nelze dovodit, že takováto výslovná dohoda o spolupráci ve strukturách Unie je nutnou podmínkou pro použití čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC.

72. Již normativní souvislost mezi čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC a DSP uzavřenými na západním Balkáně tedy hovoří pro to, že pojem třetí země použitý v čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC zahrnuje rovněž Kosovo.

d) Vznik čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC

73. Historie vzniku znění čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC potvrzuje výklad na základě normativní souvislosti.

74. Článek 26 odst. 2 návrhu Komise[32] nebyl ještě formulován jednoznačně, protože stanovil, že se mohou „účastnit regulační orgány třetích zemí odpovědné za oblast elektronických komunikací, které uzavřely s Unií za tímto účelem dohody“. Nebylo přitom jasné, zda byly zapotřebí dohody s regulačními orgány nebo dohody s třetími zeměmi.

75. Během jednání byl ovšem čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC upřesněn v tom smyslu, že je nezbytné, aby „tyto třetí země uzavřely s Unií za tímto účelem dohody“.

30 – Body 73 a 74 přílohy 2 společného návrhu rozhodnutí Rady o postoji Unie v Radě přidružení zřízené Evropsko-středomořskou dohodou zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí doporučení ohledně provádění akčního plánu EU-Tunisko, kterým se provádí privilegované partnerství (2013–2017) (JOIN/2014/036 final, dokument Rady 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 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) (COM[2016] 591 final).

76. Z tohoto upřesnění vyplývá stejně jako z bodu 34 odůvodnění nařízení o BEREC, že Unie přijala článek 35 v souvislosti se skutečně uzavřenými dohodami a tedy rovněž s ohledem na dohodu s Kosovem v článku 111 DSP Kosovo.

e) Teleologický výklad článku 35 nařízení o BEREC

77. Umožnění spolupráce s VRO Kosova je konečně rovněž v souladu se smyslem a účelem článku 35 nařízení o BEREC.

78. Cílem tohoto ustanovení zjevně je posílit spolupráci BEREC a Úřadu BEREC s jinými regulačními úřady v oblasti elektronických komunikací. V souladu s tím bod 20 odůvodnění konstatuje, že pracovní dohody BEREC se mohou zaměřit na spolupráci a výměnu názorů na otázky regulace. Španělsko ovšem nezpochybňuje, že v Kosovu existuje regulační úřad pro tuto oblast.

79. Dále z bodu 34 odůvodnění nařízení o BEREC vyplývá, že cílem této spolupráce je zejména další rozšíření jednotného uplatňování právního rámce pro elektronické komunikace. Článek 111 DSP Kosovo sleduje stejný cíl, jestliže stanoví, že Kosovo přijme *acquis* Unie v tomto odvětví.

80. Z toho vyplývá, že cíle článku 35 výslovně formulované v bodech 20 a 34 nařízení o BEREC hovoří pro to, aby Kosovo bylo považováno za třetí zemi ve smyslu tohoto ustanovení.

f) Doplňující úvahy ve vztahu k mezinárodnímu právu

81. V ostatním Španělsko uplatňuje námitku, že výklad pojmu „třetí země“, jak jej podala Komise a Tribunál, vytváří vlastní kategorii subjektů mezinárodního práva, která v obecném mezinárodním právu stanovena není.

82. Komise ovšem správně namítá, že mezinárodní právo neobsahuje žádnou obecně platnou definici pojmu „třetí země“, resp. „země“.

83. Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 například používá, přinejmenším v angličtině, francouzštině a španělštině, které jsou jazyky Unie, pouze výraz „státy“, nikoliv ale výraz „země“. Naproti tomu například Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 používá na jedné straně pojem smluvní státy (v jiných jazykových verzích: Contracting States, États Contractants), na druhé straně ale výraz země (country, pays), zejména ve výrazech země původu resp. hostitelské země.

84. Především ale Mezinárodní měnový fond (MMF) ukazuje, že mezinárodní právo používá širší pojem země. Podle článku II „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“ [33], jejichž znění je závazné pouze v anglickém jazyce, je členství otevřené určitým „zemím“ („countries“). Na tomto základě přijal MMF různé územněsprávní celky, které nejsou uznány jako státy, mezi nimiž je zejména Kosovo [34], ale také Hongkong, Macao nebo zámořská území Velké Británie Anguilla a Montserrat [35].

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

[34] – Tisková zpráva MMF č. 09/240 ze dne 29. června 2009, „Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member“.

[35] – Viz seznam členských zemí na https://www.imf.org/en/Countries.

85. Mezinárodněprávní praxe Unie – zejména s ohledem na Kosovo – ostatně ukazuje, že je připravena uzavřít právně závazné smlouvy s územněsprávními celky, které neuznala jako stát. Kromě DSP Kosovo uzavřela Unie rovněž Rámcovou dohodu o obecných zásadách účasti Kosova na programech Unie [36]. Kromě toho Unie uzavřela dohody s Organizací pro osvobození Palestiny (OOP), se samostatným celním územím Tchaj-wan, Penghu, Kinmen a Matsu, s vládou Zvláštní administrativní oblasti Čínské lidové republiky Hongkong nebo se Zvláštní administrativní oblastí Čínské lidové republiky Macao, jak konstatoval Tribunál v bodě 31 napadeného rozsudku.

86. Ani argumentace týkající se možného rozporu s mezinárodním právem proto není přesvědčivá. První důvod kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnut.

2. K druhému důvodu kasačního opravného prostředku – uznání Kosova?

87. Druhý důvodem kasačního opravného prostředku Španělsko napadá body 33 a 34 napadeného rozsudku. V nich Tribunál připomíná, že Unie nikdy nezaujala postoj ke statusu Kosova coby státu z hlediska mezinárodního práva, o čemž svědčí bod 17 odůvodnění a článek 2 DSP Kosovo. Cílem těchto opatření, která jsou výrazem obezřelosti, je podle Tribunálu odlišovat postavení „státu“ na jedné straně a způsobilost Kosova přijímat závazky mezinárodního práva coby subjekt tohoto práva, na který se vztahuje širší pojem „třetí země“, na straně druhé.

88. Španělsko spojuje s tímto důvodem kasačního opravného prostředku různé námitky proti spornému rozhodnutí. V podstatě tento členský stát Komisi vytýká, že porušila kompetenci členských států rozhodnout o uznání Kosova jako státu. Tvrdí, že ačkoliv ne všechny členské státy uznaly Kosovo jako stát, Komise jej napadeným rozhodnutím přinejmenším implicitně uznala a překročila tak rámec DSP Kosovo. V tomto spočívá porušení článku 111 DSP Kosovo ve spojení s článkem 35 nařízení o BEREC, které Tribunál nepostihl.

89. Rozdělení kompetencí ve vztahu k uznávání států mezi Unií a členskými státy lze ovšem ponechat stranou, protože jak již bylo vyloženo výše, nelze o uznání Kosova v projednávané věci hovořit [37].

90. Především ale nemohlo dojít k porušení článku 111 DSP Kosovo a čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC, protože cílem těchto ustanovení, jak již také bylo uvedeno [38], je integrace VRO Kosova do BEREC.

91. Druhý důvod kasačního opravného prostředku je proto neopodstatněný, aniž je nutno rozhodnout o tom, zda je v porovnání s žalobou v prvním stupni nový, a tedy nepřípustný.

3. Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku – účast VRO Kosova v BEREC a ve správní radě Úřadu BEREC

92. Třetím důvodem kasačního opravného prostředku Španělsko vytýká, že se Komise dopustila nesprávného právního výkladu článku 35 nařízení o BEREC ve spojení s článkem 111 DSP Kosovo, jestliže z něj dovodila, že uvedená spolupráce zahrnuje rovněž účast v BEREC. Podle

[36] – Úř. věst. 2017, L 195, s. 1.

[37] – Viz body 38 a 39 výše.

[38] – Viz výše body 65 až 80.

názoru Španělska není článek 111 DSP Kosovo dostatečným právním základem pro sporné rozhodnutí, protože tato norma výslovně nestanoví účast VRO Kosova v BEREC ani v Úřadu BEREC.

93. Jádrem třetího důvodu kasačního opravného prostředku tedy je, zda DSP Kosovo, zejména její článek 111, je „dohodou za tímto účelem“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC, jak konstatoval Tribunál v bodě 49 napadeného rozsudku.

94. Španělsko v tomto ohledu namítá, že Tribunál nepřihlédl k DSP Severní Makedonie, která na rozdíl od ostatních dohod o přidružení výslovně hovoří o „spolupráci s evropskými strukturami“. Již v analýze prvního důvodu kasačního opravného prostředku jsem ovšem vyložila, že takováto formulace není podmínkou pro dohodu ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC[39].

95. Dále má Španělsko za to, že neuznání Kosova jako státu vylučuje, aby účast VRO Kosova na BEREC byla posuzována jako spolupráce podle článku 35 nařízení o BEREC. Z dosavadních úvah ovšem vyplývá, že cílem článku 111 DSP Kosovo a článku 35 nařízení o BEREC je bez ohledu na takovéto uznání integrace VRO Kosova do BEREC[40].

96. Španělsko nicméně tvrdí, že výraz spolupráce použitý v článku 111 DSP Kosovo nevyžaduje účast v BEREC podle čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC. Spíše by postačovala spolupráce podle čl. 35 odst. 1 nařízení o BEREC tak, jak byla sjednána s jinými partnery. Účast Kosova ve strukturách BEREC mu naproti tomu umožňuje ovlivňovat podobu unijního práva, protože tyto struktury přispívají k jeho vývoji.

97. Je pravda, že zástupci VRO Kosova mohou podle sporného rozhodnutí pracovat v Radě regulačních orgánů, v pracovních skupinách a ve správní radě a zejména mohou přednášet stanoviska.

98. Ve svých stanoviscích v Radě regulačních orgánů nebo ve správní radě ovšem tyto osoby nemají zastávat postoj Kosova nebo svých VRO, nýbrž podle bodů 1.7. a 3.6. přílohy sporného rozhodnutí nepřijímají žádné pokyny. Stejně nezávisle mají podle čl. 8 odst. 2 a čl. 15 odst. 3 nařízení o BEREC jednat i ostatní členové obou rad. BEREC bylo totiž podle bodů 5 a 13 odůvodnění, jakož i podle čl. 3 odst. 3 a 4 zřízeno, aby poskytovalo odborné znalosti a jednalo nezávisle a transparentně.

99. Spolupráce v radách BEREC, kterou sporné rozhodnutí zakládá, proto nevykazuje znaky účasti státu na tvorbě právních předpisů Unie, nýbrž sleduje cíl jednotné regulační praxe, přičemž texty BEREC je podle čl. 4 odst. 4 nařízení o BEREC třeba pouze zohlednit „co nejvíce“. Jedná se tedy o nezávaznou koordinaci regulačních orgánů.

100. Ale ani v tomto rámci neposkytuje účast zástupců VRO Kosova rozhodující vliv na rozhodování BEREC, protože VRO třetích zemí nemají podle čl. 35 odst. 2 druhého pododstavce nařízení o BEREC hlasovací právo.

101. Navíc nelze s ohledem na odkaz v čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC na příslušnou dohodu, kterou je článek 111 DSP Kosovo, vytýkat, že Komise naplnila spolupráci s VRO Kosova účastí podle čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC a nikoliv méně intenzivnější spoluprací podle čl. 35 odst. 1.

[39] – Viz body 70 a 71 výše.

[40] – Viz výše body 65 až 80.

102. Z výše uvedeného vyplývá, že ani tento argument není opodstatněný a celý třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

4. K první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku – právní základ sporného rozhodnutí

103. V první části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Španělsko opět zpochybňuje, že článek 111 DSP Kosovo představuje dostatečný základ pro sporné rozhodnutí.

104. Španělsko zejména přitom napadá zejména bod 72 napadeného rozsudku. Podle tohoto bodu „není z právního hlediska nutné vyžadovat, aby byla ‚možnost účasti' VRO třetí země podmíněna zvláštním povolením uvedeným v mezinárodní dohodě. Tato možnost a ‚pravidla pro vstup' přijatá za účelem účasti v BEREC totiž s sebou nenesou žádnou právní povinnost vůči tomuto VRO, jelikož v konečném důsledku je na tomto orgánu, aby dle vlastního uvážení přijal následné rozhodnutí o účasti v BEREC v souladu s těmito pravidly."

105. Španělsko naproti tomu zastává názor, že čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC předpokládá podstatně konkrétnější dohodu, například v podobě přijaté Smíšeným výborem EHP.

106. Já jsem ovšem již vyložila, že ani toto rozhodnutí nemění nic na tom, že čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC byl přijat s ohledem na podstatně méně konkrétnější dohody s kandidátskými zeměmi na západním Balkánu, jimž odpovídá článek 111 DSP Kosovo [41].

107. Oproti tomu Smíšený výbor EHP přijal své rozhodnutí za účelem provedení čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC již platného v tomto okamžiku, což při uzavření DSP Kosovo z časových důvodů ještě nebylo možné. Již proto je logické, že rozhodnutí Smíšeného výboru EHP je detailnější než článek 111 DSP Kosovo.

108. Rovněž první část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku je proto neopodstatněná.

B. Druhá část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku a pátý důvod kasačního opravného prostředku – pravomoc Komise

109. Druhá část čtvrtého a pátý důvod kasačního opravného prostředku napadají skutečnost, že sporné rozhodnutí přijala právě Komise. Týkají se tedy její pravomoci.

110. Ve druhé části čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Španělsko v tomto ohledu tvrdí, že již sama citlivá otázka uznání Kosova vyžaduje, aby o účasti jeho VRO v BEREC rozhodla Rada, a nikoliv pouze Komise na základě článku 17 SEU. Má za to, že Tribunál neposoudil tuto skutečnost v bodech 81 a 82 napadeného rozsudku správně.

111. Ve svém pátém důvodu kasačního opravného prostředku Španělsko dále uvádí, že Tribunál v bodech 76 a 77 napadeného rozsudku provedl nesprávný výklad čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC, jestliže konstatoval, že Komise může na základě svých výkonných funkcí a pravomocí k vnějšímu zastupování jednostranně uzavírat pracovní ujednání.

[41] – Viz bod 70 výše.

112. Pro rozhodnutí o těchto důvodech kasačního opravného prostředku je nezbytné vyjasnit pravomoci podle článku 35 nařízení o BEREC.

1. Relevantní ustanovení dohod

113. Článek 35 odst. 2 druhý pododstavec nařízení o BEREC stanoví, že se v souladu s příslušnými ustanoveními dohod mezi Unií a dotčenými třetími zeměmi uvedenými v prvním pododstavci „vypracují pracovní ujednání, jež určí zejména povahu, rozsah a způsob, jakým se budou tyto regulačních orgány dotčených třetích zemí podílet."

114. Na první pohled by tedy bylo možné se domnívat, že způsoby výkonu této pravomoci vyplývají z příslušné dohody mezi Unií a dotčenou třetí zemí, protože pracovní ujednání má být uzavřeno v souladu s příslušnými ustanovení této dohody.

115. Článek 111 DSP Kosovo v tomto ohledu žádnou úpravu neobsahuje. Bylo by tedy možné obrátit se na Radu stabilizace a přidružení stanovenou v článku 126, u níž Španělsko před Tribunálem požadovalo, aby jí byla věc předložena. Tato rada může ovšem podle článku 128 přijímat rozhodnutí v případech stanovených v této dohodě. V souvislosti s článkem 111 ale nejsou této Radě stanoveny žádné pravomoci. Z toho vyplývá, že DSP Kosovo neobsahuje žádná příslušná ustanovení týkající se uzavření pracovních ujednání podle čl. 35 odst. 2 druhého pododstavce nařízení o BEREC.

116. Z toho ovšem nelze usuzovat, že uzavření takovýchto ujednání je vyloučeno. Tribunál naproti tomu v bodě 69 napadeného rozsudku, který Španělsko nenapadá, správně zdůraznil, že bez takových ujednání by nemohly být naplněny cíle článku 111 DSP Kosovo a čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC. V bodě 70 napadeného rozsudku, který rovněž nebyl napaden, z toho Tribunál správně dovodil, že odkaz na příslušná ustanovení dohod pouze znamená, že uzavření pracovních ujednání nesmí být v rozporu s těmito ustanoveními.

117. Způsoby výkonu této pravomoci s ohledem na účast VRO Kosova je proto nutno hledat výlučně v nařízení o BEREC.

2. K uzavření pracovních ujednání

118. Úprava účasti VRO třetích zemí v čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC ve druhém pododstavci stanoví pracovní ujednání, nestanoví ovšem jednostranné rozhodnutí (k tomu bod b)) ani jeho přijetí Komisí (k tomu bod a)). Obě hlediska zakládají nesprávná právní posouzení, která mají za následek zrušení napadeného rozsudku.

a) Pravomoc Komise

119. Ve výsledku Španělsko úspěšně napadá zejména pravomoc Komise přijmout sporné rozhodnutí, kterou Tribunál konstatuje v bodech 76 a 77 napadeného rozsudku.

120. Podle čl. 13 odst. 2 první věty SEU jedná každý unijní orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů

ostatních [42].

121. V bodech 76 a 77 napadeného rozsudku dovozuje Tribunál nezbytnou pravomoc k přijetí sporného rozhodnutí z výkonných funkcí Komise vyplývajících z čl. 17 odst. 1 čtvrté věty SEU a jejích pravomocí k vnějšímu zastupování na základě čl. 17 odst. 1 páté věty SEU. Pravomoci v těchto oblastech, které nebyly výlučně přeneseny na BEREC, jsou i nadále pravomocemi Komise.

122. Již o tomto dovození pravomocí přímo z článku 17 SEU je možno pochybovat. Výkonná opatření jsou obvykle přijímána formou aktů v přenesené pravomoci. Článek 290 odst. 1 a čl. 291 odst. 2 SFEU k tomu ovšem vyžadují výslovné přenesení pravomoci na Komisi [43]. A v oblasti vnějšího zastupování je podle čl. 218 odst. 2 SFEU zpravidla zapotřebí zmocnění Rady.

123. Je pravda, že se Tribunál v bodě 81 napadeného rozsudku opírá o to, že článek 16 SEU může být základem pravomocí Rady [44], a tuto judikaturu přenáší na článek 17 SEU. Soudní dvůr ovšem nemusí rozhodnout o tom, zda je toto přenesení možné, protože nařízení o BEREC navzdory konstatování Tribunálu v bodě 77 napadeného rozsudku upravuje, které orgány mohou uzavřít pracovní ujednání podle čl. 35 odst. 2.

124. Je sice pravda, že čl. 35 odst. 2 druhý pododstavec nařízení o BEREC při samostatném posouzení žádnou takovou úpravu neobsahuje.

125. Podle bodu 20 odůvodnění nařízení o BEREC by však BEREC mělo být oprávněno vstupovat do pracovních ujednání s příslušnými orgány třetích zemí. V souladu s tím čl. 9 písm. i) a čl. 20 odst. 6 písm. m) stanoví, že Rada regulačních orgánů a ředitel Úřadu BEREC schvalují uzavření pracovních ujednání.

126. Naproti tomu má Komise podle bodu 20 odůvodnění nařízení o BEREC v této souvislosti pouze kontrolní funkci.

127. Konkrétně ve vztahu ke spolupráci s třetími zeměmi proto čl. 35 odst. 1 nařízení o BEREC stanoví, že po předchozím schválení ze strany Komise uzavírají pracovní ujednání BEREC a Úřad BEREC.

128. Toto rozdělení pravomocí mezi BEREC a Komisi je v souladu s koncepcí nařízení o BEREC. BEREC a Úřad BEREC totiž nejsou instituce, které mají plnit úkoly Komise, a tudíž disponují pravomocemi odvozenými od Komise, jak se domnívá Tribunál v bodě 76 napadeného rozsudku. Podle bodů 5 a 13 odůvodnění nařízení o BEREC, jakož i podle jeho čl. 3 odst. 3 a čl. 8 odst. 1 má BEREC naproti tomu poskytovat odborné znalosti a jednat nezávisle. Požadavky nezávislosti jeho členů uvedené v bodech 22, 25 a 29 odůvodnění, jakož i v čl. 8 dost. 2, čl. 16 odst. 1 písm. m), čl. 20 odst. 3 a článku 42 to potvrzují. Členové Rady regulačních orgánů, které VRO jmenují podle

[42] – Rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise (C-660/13, EU:C:2016:616, bod 32).

[43] – Viz například články 78 a 79 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. 2009, L 309, s. 1) a články 131 až 133 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1), jakož i v oblasti, kterou upravuje nařízení o BEREC, články 117 a 118 směrnice 2018/1972, kterou se stanoví evropský Kodex pro elektronické komunikace.

[44] – Rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise (C-660/13, EU:C:2016:616, bod 40).

článku 7, proto nejednají jako zástupci svého VRO, nýbrž se jako odborníci podílí na diskusích v BEREC. K zajištění této nezávislosti má Úřad BEREC navíc podle bodu 32 odůvodnění vlastní rozpočet.

129. S nezávislostí BEREC by sotva bylo slučitelné, pokud by Komise měla ve vztahu k jeho práci jednostranné pravomoci. Rovněž kontrolní funkce Komise, kterou zmiňuje bod 20 odůvodnění nařízení o BEREC, je omezena na určité otázky a bez souhlasu BEREC, resp. Úřadu BEREC, nemůže vést ke konkrétním úpravám.

130. Nepřesvědčí proto ani závěr, k němuž dospěl Tribunál v bodě 78 napadeného rozsudku na základě rozdílných formulací čl. 35 odst. 1 a čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC. Okolnost, že pouze čl. 35 odst. 1 BEREC a Úřadu BEREC výslovně přiznává pravomoc uzavírat po předchozím schválení Komisí pracovní ujednání, neznamená, že v případě čl. 35 odst. 2 jsou pravomoci rozděleny jinak.

131. Článek 35 odst. 1 nařízení o BEREC je spíše všeobecným ustanovením upravujícím spolupráci s třetími zeměmi. Článek 35 odst. 2 upravuje zvláštní případ spolupráce v podobě účasti VRO třetí země v Radě regulačních orgánů, pracovních skupinách a ve správní radě. Avšak i pro tento zvláštní případ platí obecná úprava odstavce 1, nestanoví-li zvláštní úprava odstavce 2 jinak.

132. Takováto zvláštní úprava ve vztahu k pravomoci uzavírat pracovní ujednání podle čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC neexistuje. Z tohoto důvodu platí i v rámci odstavce 2 obecné pravidlo odstavce 1, že BEREC a Úřad BEREC mohou po předchozím schválení Komisí uzavírat pracovní ujednání.

133. Lze se sice domnívat, že účast na práci BEREC podle čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC je zpravidla užší formou spolupráce než spolupráce podle čl. 35 odst. 1. Avšak ani toto hledisko nevyžaduje, aby rozhodnutí přijala Komise, protože politické rozhodnutí o této užší spolupráci přijal již zákonodárce. Tuto možnost otevřel obecně tím, že přijal čl. 35 odst. 2, a musí ji ve vztahu k dotčené třetí zemi potvrdit dohodou uvedenou v tomto ustanovení. V projednávané věci tak učinil článkem 111 DSP Kosovo. Pro rozhodnutí o účasti VRO na BEREC bylo možno v tomto ustanovení stanovit i jiná pravidla, to se však nestalo.

134. Vzhledem k tomu je konstatování Tribunálu v bodě 77 napadeného rozsudku, že pravomoc pro uzavření pracovních ujednání o účasti VRO Kosovo má Komise, stiženo nesprávným právním posouzením.

b) Podoba rozhodnutí o účasti

135. Pochybnosti jsou spojeny rovněž s podobou rozhodnutí o účasti.

136. Článek 35 odst. 2 druhý pododstavec nařízení o BEREC v německém znění umožňuje *uzavírat* pracovní ujednání, tedy právě nikoliv jednostranné rozhodnutí unijních orgánů nebo jiných grémií.

137. Je pravda, že jiná jazyková znění tohoto ustanovení hovoří méně jasně o dohodách. Anglické znění používá výraz „working arrangements“, které mají být rozvíjeny. Výraz „arrangements“ lze chápat jako dohody, ale mimo jiné také jako právní úpravy, které by tedy bylo možné přijmout jednostranně. Francouzské znění používá podobný výraz „arrangements de travail“, které jsou

stanoveny („il est prévu“). Podle španělského znění mají být dokonce zavedeny („se irán estableciendo“) „normas de trabajo“, tedy pravidla práce. Zdá se ovšem, že výraz „normas de trabajo“ je chybou v překladu, protože na jiných místech nařízení o BEREC, kde se v jiných jazykových zněních hovoří o pracovních ujednáních, používá španělské znění výraz „acuerdos de trabajo“, vychází tedy také z dohody.

138. Jiné odkazy na pracovní ujednání v nařízení o BEREC ukazují ale rovněž v jiných jazycích jasně, že tyto texty nejsou vytvářeny jednostranně, nýbrž jsou sjednávány mezi zúčastněnými subjekty. Výrazem toho je zejména čl. 9 písm. i) a čl. 20 odst. 6 písm. m) nařízení o BEREC, podle něhož patří mezi úkoly Rady regulačních orgánů a ředitele Úřadu BEREC schvalování uzavřených pracovních ujednání, mimo jiné s příslušnými orgány třetích zemí.

139. Za rozhodující ovšem považuji cíl článku 35 nařízení o BEREC, kterým je umožnění spolupráce s VRO třetích zemí. Podmínky spolupráce ale nemůže Unie stanovit jednostranně.

140. Tribunál proto porušil čl. 35 odst. 2 nařízení o BEREC, jestliže v bodě 82 napadeného rozsudku konstatoval, že Komise měla pravomoc stanovit v napadeném rozhodnutí *jednostranně* pracovní ujednání o účasti VRO třetích zemí.

141. Je pravda, že je možné považovat sporné rozhodnutí za nabídku určenou pro VRO Kosova k uzavření pracovního ujednání. Komise ovšem sporným rozhodnutím podle jeho pátého bodu odůvodnění již stanoví pracovní ujednání. Napadený rozsudek proto nelze v tomto bodě zachovat ani jiným odůvodněním.

3. Dílčí závěry

142. Z výše uvedených úvah vyplývá, jak musí být rozhodnuto o druhé části čtvrtého a o pátém důvodu kasačního opravného prostředku.

143. Vzhledem k tomu, že je tedy jisté, že o účasti VRO Kosova rozhoduje BEREC a Úřad BEREC po schválení Komisí, tedy nikoliv Rada, musí být druhá část čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku zamítnuta.

144. Naproti tomu pátý důvod kasačního opravného prostředku obstojí, protože Komise neměla pravomoc přijmout sporné rozhodnutí.

145. Napadený rozsudek musí být tedy zrušen.

V. K žalobě podané k Tribunálu

146. Podle článku 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může posledně jmenovaný v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

147. O žalobě lze rozhodnout, protože bylo konstatováno, že Komise neměla pravomoc přijmout sporné rozhodnutí.

148. Návrhům Španělska je proto nutno vyhovět a rozhodnout o neplatnosti sporného rozhodnutí.

VI. K zachování účinků sporného rozhodnutí

149. Rozhodne-li Soudní dvůr o neplatnosti sporného rozhodnutí, jak jsem navrhla, pouze na základě páté žalobního důvodu, měl by jeho účinky na základě čl. 264 odst. 2 SFEU zachovat, dokud nebude nahrazeno příslušným pracovním ujednáním.

150. Nepovažuji sice za vyloučené, že by se VRO Kosova mohlo velkou měrou podílet na činnostech Rady regulačních orgánů, pracovních skupin a správní rady již přímo na základě čl. 35 odst. 2 prvního pododstavce nařízení o BEREC a článku 111 DSP Kosovo.

151. Avšak přinejmenším ujednání o finančních příspěvcích a zaměstnancích Úřadu BEREC, která jsou zmíněna v čl. 35 odst. 2 druhém pododstavci nařízení o BEREC, přímo z nařízení nevyplývají. Jejich zrušení by proto mohlo účast VRO Kosova ohrozit, ačkoliv z uvedených důvodů již vyplývá z právních předpisů nezávisle na prováděcím opatření.

152. Je třeba ostatně připomenout, že rozhodnutí o účasti VRO ostatních třetích zemí na západním Balkánu je stiženou stejnou právní vadou, jako sporné rozhodnutí. Tato rozhodnutí ovšem nejsou předmětem dotčeného řízení, Soudní dvůr se k nim proto nemusí vyjadřovat. Bylo by ale smysluplné nahradit rovněž tato rozhodnutí pracovními ujednáními mezi BEREC, Úřadem BEREC a jednotlivými VRO.

VII. Náklady řízení

153. Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

154. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

155. Komise proto musí nahradit náklady řízení vynaložené Španělskem a ponese vlastní náklady řízení.

VIII. Závěry

156. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Rozsudek Tribunálu ze dne 23. září 2020, Španělsko v. Komise (T-370/19, EU:T:2020:440) se zrušuje.

2) Rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019 o účasti národního regulačního orgánu Kosova ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací je neplatné.

3) Účinky rozhodnutí, o jehož neplatnosti bylo rozhodnuto, budou zachovány, než jej nahradí pracovní ujednání podle čl. 35 odst. 2 nařízení (EU) 2018/1971 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Agentury na podporu BEREC (Úřad BEREC).

4) Evropská komise nahradí náklady vynaložené Španělskem v řízení před Tribunálem a před Soudním dvorem a ponese vlastní náklady obou řízení.“