Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 16. lipnja 2022.[1]

Predmet C-632/20 P

Kraljevina Španjolska
protiv

Europske komisije

„Žalba – Vanjski odnosi – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane – Elektroničke komunikacije – Uredba (EU) 2018/1971– Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) – Članak 35. stavak 2. – Sudjelovanje nacionalnog regulatornog tijela (NRT) Kosova u tom tijelu – Pojmovi ‚treća zemlja' i ‚treća država' – Institucionalna nadležnost Komisije"

I. Uvod

1. Takozvana Uredba BEREC[2] pravna je osnova Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (u daljnjem tekstu: BEREC) i Agencije za potporu BEREC-u (u daljnjem tekstu: Ured BEREC-a).

2. Člankom 35. Uredbe uređuje se osobito suradnja tih tijela s nacionalnim regulatorima (u daljnjem tekstu: NRT) trećih zemalja. Na temelju te odredbe, Komisija je spornom Odlukom od 18. ožujka 2019.[3] odlučila da NRT Kosova može sudjelovati u Odboru regulatora i u radnim skupinama BEREC-a kao i u upravnom odboru Ureda BEREC-a.

3. Španjolska osporava tu odluku i osobito zastupa shvaćanje da je sudjelovanje NRT-a Kosova suprotno okolnosti da neke države članice, među njima Španjolska, nisu priznale Kosovo kao suverenu državu te da ni Unija o tom pitanju nije zauzela stajalište. Osim toga, Španjolska dvoji u Komisijinu nadležnost da o tom sudjelovanju jednostrano odluči.

[1] Izvorni jezik: njemački

[2] Uredba (EU) 2018/1971 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Agencije za potporu BEREC-u (Ured BEREC-a), izmjeni Uredbe (EU) 2015/2120 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1211/2009 (SL 2018., L 321, str. 1.)

[3] Odluka Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 26.)

4. Premda se stranke u postupku intenzivno spore o odredbama primarnog prava Unije koje se odnose na ta pitanja, pri pomnijem promatranju o tom se sporu odluka može donijeti na temelju Uredbe BEREC kao i na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Kosovom [4].

II. Pravni okvir

A. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Kosovom

5. Unija je tijekom razdoblja od 2001. do 2016. sklopila sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (u daljnjem tekstu: SSP) sa Sjevernom Makedonijom [5], Albanijom [6], Crnom Gorom, [7] Srbijom [8], Bosnom i Hercegovinom [9] te Kosovom. Za predmetni je postupak osobito važan SSP s Kosovom.

6. Uz naziv „Kosovo" korišten u naslovu Sporazuma kao i na početku preambule dodana je sljedeća bilješka koja se sadržajno odražava i u uvodnoj izjavi 17. preambule:

„Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova."

7. Predmet članka 2. SSP-a Kosovo isto je tako pitanje priznanja Kosova kao neovisne države:

„Nijedan pojam, formulacija ili definicija iz ovog Sporazuma, te njegovi prilozi i protokoli, ne predstavljaju priznavanje Kosova od strane EU-a kao neovisne države niti predstavljaju priznavanje Kosova od strane pojedinačnih država članica u tom svojstvu ako same nisu poduzele takav korak."

8. Članak 111. SSP-a Kosovo odnosi se na elektroničke komunikacijske mreže i usluge:

„Suradnja je prvenstveno usredotočena na prioritetna područja povezana s pravnom stečevinom EU-a u tom području.

Stranke posebno jačaju suradnju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga elektroničkih komunikacija, s krajnjim ciljem da Kosovo usvoji pravnu stečevinu EU-a u tom sektoru pet godina nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma, pridajući posebnu pozornost osiguranju i jačanju neovisnosti odgovarajućih regulatornih tijela."

9. Slične su odredbe propisane u članku 95. SSP-a Sjeverna Makedonija, članku 104. SSP-a Albanija, članku 106. SSP-a Crna Gora, članku 106. SSP-a Srbija i članku 104. SSP-a Bosna i Hercegovina.

[4] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane (SL 2016., L 71, str. 3.)

[5] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i bivše jugoslavenske republike Makedonije, s druge strane (SL 2004., L 84, str. 13.)

[6] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Albanije s druge strane (SL 2009., L 107, str. 166.)

[7] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, s druge strane (SL 2010., L 108, str. 3.)

[8] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane (SL 2013., L 278, str. 16.)

[9] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane (SL 2015., L 164, str. 2.)

B. Uredba BEREC

10. Uredbom BEREC stavljena je izvan snage Uredba (EZ) br. 1211/2009[10] kojom su prvotno osnovani BEREC i Ured BEREC-a.

11. Prema uvodnoj izjavi 5. Uredbe BEREC, BEREC djeluje kao forum za suradnju među nacionalnim regulatornim tijelima te između nacionalnih regulatornih tijela i Komisije u ispunjavanju svih njihovih obveza na temelju regulatornog okvira Unije. BEREC je osnovan kako bi pružao stručno znanje i djelovao neovisno i transparentno.

12. Uvodnom izjavom 13. Uredbe BEREC opisuje se funkcija BEREC-a:

„BEREC bi trebao pružati stručno znanje i pridobiti povjerenje na temelju svoje neovisnosti, kvalitete svojih savjeta i informacija, transparentnosti svojih postupaka i metoda rada te svoje ustrajnosti u obavljanju svojih zadaća. Neovisnost BEREC-a ne bi smjela sprečavati njegov Odbor regulatora da raspravlja na temelju nacrta koje su pripremile radne skupine."

13. Uvodna izjava 20. Uredbe BEREC odnosi se na suradnju s tijelima trećih zemalja:

„BEREC bi trebao imati pravo uspostavljati radne dogovore s nadležnim tijelima, uredima, agencijama i savjetodavnim skupinama Unije, nadležnim tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama, kojima se ne bi smjele stvarati pravne obveze. Cilj takvih radnih dogovora mogao bi biti, primjerice, razvoj suradničkih odnosa i razmjena mišljenja o regulatornim pitanjima. Komisija bi trebala osigurati usklađenost potrebnih radnih dogovora s politikom i prioritetima Unije, i da BEREC djeluje unutar svojeg mandata i postojećeg institucijskog okvira te da se ne smatra da predstavlja stajalište Unije prema vani niti da preuzima na Uniju međunarodne obveze."

14. Uvodna izjava 34. Uredbe BEREC isto se tako nadovezuje na suradnju s trećim zemljama:

„Kako bi se dodatno proširila dosljedna provedba regulatornog okvira za elektroničke komunikacije Odbor regulatora, radne skupine i upravni odbor trebali bi biti otvoreni za sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja nadležnih u području elektroničkih komunikacija kada su te treće zemlje u tu svrhu sklopile sporazume s Unijom kao što su države EFTA-e koje su članice EGP-a te zemlje kandidatkinje."

15. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe BEREC, BEREC djeluje unutar područja primjene Uredbe o roamingu[11], Uredbe o pristupu otvorenom internetu[12] i Direktive o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija[13]. Prema članku 3. stavku 2., u tom području BEREC ponajprije nastoji osigurati cilj dosljedne provedbe regulatornog okvira za elektroničke komunikacije unutar područja primjene iz članka 3. stavka 1.

[10] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Ureda (SL 2009., L 337, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 210.)

[11] Uredba (EU) br. 531/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2012. o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (SL 2012., L 172, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 249.)

[12] Uredba (EU) 2015/2120 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o utvrđivanju mjera u vezi s pristupom otvorenom internetu te o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama i Uredbe (EU) br. 531/2012 o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (SL 2015., L 310, str. 1.)

[13] Direktiva (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.)

16. Člankom 3. stavcima 3. i 4. Uredbe BEREC utvrđuju se temelji rada BEREC-a:

„3. BEREC svoje zadaće obavlja neovisno, nepristrano, transparentno i pravodobno.

4. BEREC se oslanja na stručno znanje kojim raspolažu nacionalna regulatorna tijela."

17. Člankom 4. Uredbe BEREC predviđa se da BEREC pruža pomoć drugim institucijama pri reguliranju elektroničke komunikacije. BEREC osobito sastavlja određena mišljenja, preporuke, zajednička stajališta i najbolje prakse koje bi NRT-i i Komisija trebali uzeti u obzir.

18. U skladu s člankom 7. Uredbe BEREC, Odbor regulatora sastoji se od po jednog člana iz svake države članice. Svakog člana imenuje NRT određene države članice. Članovi Odbora regulatora i njihovi zamjenici imenuju se s obzirom na njihovo znanje u području elektroničkih komunikacija te relevantne upravljačke i administrativne vještine te vještine upravljanja proračunom.

19. U skladu s člankom 8. Uredbe BEREC, Odbor regulatora i njegovi članovi djeluju neovisno i u interesu Unije.

20. Središnja odredba o suradnji s trećim zemljama je članak 35. Uredbe BEREC:

„1. BEREC i Ured BEREC-a mogu surađivati s nadležnim tijelima, uredima, agencijama i savjetodavnim skupinama Unije, nadležnim tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama u mjeri u kojoj je to nužno za postizanje ciljeva utvrđenih ovom Uredbom i obavljanje zadaća te bez dovođenja u pitanje nadležnosti država članica i institucija Unije.

U tu svrhu BEREC i Ured BEREC-a, uz prethodno odobrenje Komisije, mogu sklapati radne dogovore. Tim se dogovorima ne stvaraju pravne obveze.

2. Odbor regulatora, radne skupine i upravni odbor otvoreni su za sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja s primarnom odgovornošću u području elektroničkih komunikacija, ako su te treće zemlje sklopile sporazume s Unijom u tu svrhu.

U skladu s relevantnim odredbama tih sporazuma postižu se radni dogovori u kojima se posebno navodi narav, opseg i način na koji će navedena regulatorna tijela dotičnih trećih zemalja sudjelovati bez prava glasa u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, uključujući odredbe o sudjelovanju u inicijativama BEREC-a, financijskim doprinosima i osoblju za Ured BEREC-a. U pogledu pitanja koja se odnose na osoblje ti dogovori uvijek moraju biti u skladu s Pravilnikom o osoblju.

3. […]"

C. Sporna Odluka Komisije od 18. ožujka 2019.

21. Dana 18. ožujka 2019. Komisija je donijela spornu odluku zajedno s pet sličnih odluka o sudjelovanju NRT-a Crne Gore [14], Sjeverne Makedonije [15], Bosne i Hercegovine [16], Srbije [17] i Albanije [18] u BEREC-u.

22. Spornom se odlukom u prvim dvjema uvodnim izjavama poziva na članak 17. stavak 1. UEU-a i članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC.

23. U bilješkama dodanim naslovu sporne odluke i točki 1.1. njezina priloga u pogledu naziva „Kosovo" ponavljaju se odgovarajuće bilješke SSP-a Kosovo [19]:

„Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova."

24. Uvodna izjava 3. sporne odluke glasi kako slijedi:

„Na temelju članka 111. […] [SSP-a Kosovo] suradnja u području elektroničkih komunikacija prije svega treba biti usmjerena na prioritete pravne stečevine EU-a u tom području. Stranke moraju osobito jačati suradnju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga i pritom posebnu pozornost posvećivati postizanju i jačanju neovisnosti relevantnih nadležnih tijela. Unija i Kosovo radi toga su postigli dogovor u smislu članka 35. stavka 2. […] [Uredbe BEREC]."

25. Prema uvodnoj izjavi 5. sporne odluke „primjereno je utvrditi radne aranžmane za sudjelovanje regulatornog tijela Kosova u Odboru regulatora i radnim skupinama BEREC-a te u upravnom odboru Ureda BEREC-a".

26. Člankom 1. sporne odluke predviđa se s tim u skladu da NRT Kosova može sudjelovati u radu Odbora regulatora BEREC-a, radnih skupina BEREC-a i upravnog odbora Ureda BEREC-a.

27. Materijalne odredbe koje se odnose na to sudjelovanje nalaze se u prilogu sporne odluke. Nadalje, u tom se prilogu nalaze pravila o angažiranju osoblja iz Kosova i o financijskom doprinosu Kosova.

III. Dosadašnji postupak i zahtjevi stranaka u žalbenim postupcima

28. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. lipnja 2019. Kraljevina Španjolska zahtijevala je poništenje sporne odluke.

[14] Odluka o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Crne Gore u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 6.)

[15] Odluka o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Republike Sjeverne Makedonije u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 11.)

[16] Odluka o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Bosne i Hercegovine u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 16.)

[17] Odluka o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Republike Srbije u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 21.)

[18] Odluka o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Republike Albanije u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 31.)

[19] Vidjeti točku 6. ovog mišljenja.

29. Kraljevina Španjolska svoju je tužbu temeljila na tri tužbena razloga. Prvim tužbenim razlogom istaknula je povredu članka 35. Uredbe BEREC smatrajući da Kosovo nije „treća zemlja”. Drugim tužbenim razlogom istaknuta je daljnja povreda tog članka zbog nepostojanja „sporazuma s Unijom” u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u BEREC-u. Trećim tužbenim razlogom, kojim se isto tako isticala povreda protiv navedenog članka, Španjolska je prigovorila Komisiji da je odstupila od postupka utvrđenog za sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u.

30. Pobijanom je presudom Opći sud odbio tužbu i Kraljevini Španjolskoj naložio snošenje troškova.

31. Kraljevina Španjolska podnijela je 24. studenoga 2020. ovu žalbu kojom zahtijeva da Sud

– prihvati žalbu i ukine presudu Općeg suda od 23. rujna 2020. u predmetu T-370/19, Kraljevina Španjolska protiv Europske komisije;

– poništi Odluku Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije;

– drugoj stranci u postupku naloži snošenje troškova.

32. Europska komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu i žalitelju naloži snošenje troškova.

33. Stranke su podnijele pisana očitovanja. Sud je odlučio da rasprava nije potrebna.

IV. Pravna ocjena

34. Spor se temelji na činjenici da se Unija do sada izričito suzdržavala od zauzimanja stajališta o tome ima li Kosovo status suverene države u smislu međunarodnog prava. To je osobito razvidno iz članka 2. i uvodne izjave 17. SSP-a Kosovo. Navedeno se pojašnjenje temelji na činjenici da neke države članice, među kojima je Španjolska, nisu priznale Kosovo kao suverenu državu.

35. Španjolska se, dakle, protivi tomu da je Komisija spornom odlukom dopustila sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u u skladu s člankom 35. Uredbe BEREC. Nakon što je Opći sud odbio tužbu, ta je država članica podnijela ovu žalbu koju temelji na pet žalbenih razloga iz kojih u konačnici proizlaze dva ključna pitanja.

36. S jedne strane, Španjolska prvim trima žalbenim razlozima i prvim dijelom četvrtog žalbenog razloga u biti osporava to da članak 111. SSP-a Kosovo i članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC čine dostatnu osnovu za to da se NRT-u Kosova dopusti sudjelovanje u radnim skupinama i upravnom odboru BEREC-a.

37. S druge pak strane, Španjolska s petim žalbenim razlogom, ali i drugim dijelom četvrtog žalbenog razloga, osporava osobito institucionalnu nadležnost Komisije za donošenje sporne odluke.

38. Prethodno je, međutim, potrebno pojasniti da se spornom odlukom, suprotno opetovanom navodu Španjolske, Kosovo ne priznaje kao država. Štoviše, ta odluka sadržava dvije bilješke prema kojima se nazivom „Kosovo” ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s

RVSUN-om 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova. Te su bilješke u bitnome u skladu s uvodnom izjavom 17. SSP-a Kosovo kao i sličnom bilješkom iz tog sporazuma te je iz njih jasno da (implicitno) priznanje Kosova kao države nije cilj ni sporne odluke ni SSP-a.

39. Stoga se zbog nepriznavanja Kosova u ovom postupku ne mora odlučiti o tome u kojoj mjeri tijela Unije takvo priznanje mogu izreći. Zbog toga je isto tako bespredmetan i opetovani navod Španjolske da Komisija nije ovlaštena odlučivati o takvom priznanju.

A. Prvi do treći žalbeni razlog i prvi dio četvrtog žalbenog razloga – sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u

40. Člankom 35. Uredbe BEREC uređuje se suradnja s tijelima Unije, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. Osobito u skladu s člankom 35. stavkom 2. prvim podstavkom Odbor regulatora, radne skupine i upravni odbor otvoreni su za sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja s primarnom odgovornošću u području elektroničkih komunikacija, ako su te treće zemlje sklopile sporazume s Unijom u tu svrhu.

41. Prema uvodnoj izjavi 3. sporne odluke, članak 111. SSP-a Kosovo takav je sporazum. Stoga je Komisija tom odlukom dopustila sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u.

42. Prvim trima žalbenim razlozima kao i prvim dijelom četvrtog žalbenog razloga Španjolska osporava utvrđenja kojima je Opći sud potvrdio dopuštenost takvog sudjelovanja NRT-a Kosova.

43. Konkretno, Španjolska osporava tumačenje pojma „treće zemlje” (prvi žalbeni razlog), općenito osporava da se člankom 35. Uredbe BEREC i člankom 111. SSP-a Kosovo omogućava sudjelovanje Kosova u BEREC-u (drugi žalbeni razlog) te osobito osporava tvrdnju da je članak 111. SSP-a Kosovo sporazum u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC (treći žalbeni razlog i prvi dio četvrtog žalbenog razloga). Međutim, naročito je već prilikom razmatranja prvog žalbenog razloga potrebno analizirati argumente važne u kontekstu ostalih žalbenih razloga.

1. Prvi žalbeni razlog – pojam „treće zemlje”

44. U spornoj odluci Komisija je Kosovo smatrala „trećom zemljom” u smislu članka 35. Uredbe BEREC. Opći sud je prihvatio to shvaćanje te je u točki 36. pobijane presude utvrdio da pojam „treće zemlje” u smislu članka 35. stavka 2. ima širi doseg od pojma „treće države” koji nadilazi suverene države u smislu međunarodnog prava i osobito uključuje Kosovo.

45. Pritom se Opći sud u točkama 29. do 35. pobijane presude pozvao na to da se u UFEU-u koristi i pojam „treće zemlje” kao i pojam „treće države”, dakle razlikuje ta dva pojma. U tu svrhu Opći sud upućuje na naslove glava III. i IV. petog dijela UFEU-a kao i na članke 212. i 217. Stoga u točki 30. pobijane presude utvrđuje „da se odredbe UFEU-a koje se odnose na ‚treće zemlje’ jasno odnose na mogućnost sklapanja međunarodnih sporazuma sa subjektima ‚koji nisu države’”.

46. Svojim prvim žalbenim razlogom Španjolska ističe da je tim utvrđenjem počinjena pogreška koja se tiče prava. Prema mišljenju Španjolske, pojmom „treće zemlje” mogu biti obuhvaćene samo države u smislu međunarodnog prava. U skladu s tim shvaćanjem, široko razumijevanje pojma „treće zemlje” tom bi pojmu u pravu Unije dalo drugo značenje od onog u međunarodnom pravu.

47. Suprotno tomu, Komisija smatra da je, polazeći od različitih odredaba u Ugovorima i pravnim aktima Unije kojima se razlikuju treće zemlje i treće države, potrebno i materijalno razlikovanje između tih dvaju pojmova.

48. Osobno smatram da je Opći sud u točki 36. pobijane presude u konačnici točno protumačio pojam „treće zemlje" u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC. To proizlazi već iz tumačenja pojma „treće zemlje" u članku 35. Uredbe BEREC primjenom klasičnih metoda tumačenja što je u skladu s praksom međunarodnog prava (odjeljci b) do f)).

49. Međutim, smatram da je besmisleno potvrditi obrazloženje navedeno u točkama 29. do 35. pobijane presude Općeg suda prema kojem razlikovanje pojmova „treće zemlje" i „treće države" proizlazi već iz teksta Ugovorâ (odjeljak a)). Opći sud bi to obrazloženje trebao zamijeniti razmatranjima koja se temelje na Uredbi BEREC.

a) Korištenje pojmova u Ugovorima

50. Što se tiče utvrđenja Općeg suda koji se odnose na korištenje pojmova u Ugovorima, taj sud zanemaruje činjenicu da se pojmovi trećih zemalja i trećih država ne razlikuju u svim jezičnim verzijama Ugovorâ. Osobito se u estonskoj, latvijskoj, poljskoj i slovenskoj jezičnoj verziji većinom ili uvijek koristi *isti* pojam, i to ekvivalent pojma „treće države". Međutim, iz članaka 198., 208. i 212. UFEU-a može se razabrati da se i u tim jezičnim verzijama, osim u slovenskoj, nalaze ekvivalenti pojma „zemlja" primjerice u kontekstu pojma „zemlja u razvoju" ili u obliku „neeuropske zemlje i područja".

51. Isto tako, u jezičnim verzijama u kojima se ti pojmovi razlikuju, oni nisu uvijek usklađeni. Tako se primjerice u njemačkoj jezičnoj verziji članaka 67., 77., 78. i 79. UFEU-a navode „Drittstaatsangehörigen", dok se u francuskoj jezičnoj verziji koristi „ressortisants des pays tiers", u engleskoj „third-country nationals" odnosno „nationals of third countries" te u danskoj „tredjelandsstatsborgere", dakle spominju se državljani trećih zemalja.

52. Premda je taj nedostatak dosljednosti bio manje izražen u izvornom Ugovoru o EEZ-u iz 1957. obvezujućem samo na četiri jezika, on se pojavio već i u njemu. Tako se u članku 3. točki (b) u njemačkoj jezičnoj verziji navodi djelovanje Zajednice na području carinske i trgovinske politike „u odnosu na treće zemlje", dok su ostale tri jezične verzije koristile pojam „treće države".

53. Budući da se različite jezične verzije moraju ujednačeno tumačiti[20] i niti jedna od jezičnih verzija ne može imati prednost u odnosu na druge jezične verzije[21], na temelju razlikovanja pojmova „država" i „zemlja" u drugim jezičnim verzijama Ugovorâ ne može se nužno izvesti zaključak o razlici u značenju.

54. Stoga je polaznom točkom argumentacije Općeg suda, točnije tvrdnjom navedenom u točkama 29. i 30. pobijane presude prema kojoj su pojmovi „treće zemlje" i „treće države" u UFEU-u jasno odijeljeni, počinjena pogreška koja se tiče prava.

[20] Presude od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 13./14.), od 27. ožujka 1990., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, t. 19.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 43.)

[21] Presude od 27. ožujka 1990., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, t. 18.) i od 26. siječnja 2021., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 65.)

55. Ako je iz obrazloženja presude Općeg suda razvidno postojanje povrede prava Unije, ali je njezina izreka osnovana iz drugih pravnih razloga, takva povreda nema za posljedicu ukidanje pobijane presude. Naprotiv, potrebno je zamijeniti obrazloženje [22].

56. Sigurno bi bilo moguće potvrditi tumačenje Općeg suda koje se odnosi na odredbe UFEU-a tako da se preispita opća struktura i svrha propisa [23]. Međutim, u tu svrhu nije dovoljno da je Opći sud u točki 30. pobijane presude pretpostavio da se odredbe UFEU-a koje se odnose na „treće zemlje" jasno odnose na mogućnost sklapanja međunarodnih sporazuma sa subjektima „koji nisu države". Štoviše, zahtijeva se znatno intenzivnije preispitivanje strukture i svrhe svih odredaba Ugovorâ koje u određenim jezičnim verzijama koriste pojmove „treće zemlje" ili „treće države" ili čak pojmove „zemlja" i „država".

57. Međutim, to u ovom postupku nije potrebno jer je za ocjenu sporne odluke potrebno protumačiti samo pojam „treća zemlja" u okviru njegova korištenja u članku 35. Uredbe BEREC. Tumačenje te je odredbe primjenom uobičajenih metoda pak potvrđeno zaključkom Općeg suda.

b) Tekst članka 35. Uredbe BEREC

58. Kao što je Opći sud utvrdio u točki 28. pobijane presude, pojam „treće zemlje" u smislu članka 35. Uredbe BEREC nije definiran ni tom uredbom ni drugim relevantnim odredbama Ugovorâ.

59. No, u većini jezičnih verzija članka 35. Uredbe BEREC koristi se pojam „treće zemlje", a ne „treće države" [24]. Iz toga Komisija izvodi zaključak da pojam treće zemlje ima drugo značenje od onog treće države.

60. Za razliku od toga, Španjolska ističe da se pojmovi „treće zemlje" i „treće države" semantički ne razlikuju. Nadalje smatra da je jedina relevantna razlika između oba ta pojma samo stupanj pravne formalnosti. Stoga zaključuje da je u općoj jezičnoj uporabi riječ o jeziku zemlje, klimi zemlje ili gastronomiji „zemlje", dok je u pravnom kontekstu, suprotno tomu, riječ o priznavanju „države".

61. U tom je smislu i Sud već utvrdio da se pojam „zemlje" u Ugovorima često upotrebljava kao sinonim za izraz „država" [25].

62. Međutim, nije nužno ni pojmove „država" i „zemlja" u svakom slučaju jednako razumijevati. Štoviše, korištenjem pojma „treća zemlja" eventualno se dopušta razlikovanje od pojma „treća država".

[22] Presude od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 187.), od 6. rujna 2017., Intel/Komisija (C-413/14 P, EU:C:2017:632, t. 94.) i od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 48.)

[23] Presude od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 13/14) i od 26. siječnja 2021., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, t. 65.)

[24] To se odnosi na španjolski, češki, danski, njemački, engleski, francuski, irski, grčki, hrvatski, talijanski, mađarski, malteški, nizozemski, portugalski, rumunjski, slovački, finski i švedski jezik.

[25] Presuda od 12. studenoga 2019., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, t. 28.)

63. Međutim, takvo se razlikovanje na razini teksta u slučaju članka 35. Uredbe BEREC suočava s istim problemom koji postoji i u slučaju već razmotrenih odredaba UFEU-a. Naime, okolnost da se u estonskoj, latvijskoj, poljskoj i slovenskoj jezičnoj verziji većine odredaba primarnog prava ne razlikuju treće zemlje i treće države [26], nastavlja se i u članku 35. Uredbe BEREC. Osim toga, u bugarskim i litavskim verzijama primarnog prava djelomice se koriste dva različita pojma, no u članku 35. Uredbe BEREC i u tim se jezičnim verzijama koristi ekvivalent pojma „treće države".

64. Kao što je prethodno navedeno, formulacija neke odredbe prava Unije korištena u jednoj od jezičnih inačica ne može služiti kao jedina osnova tumačenja te odredbe niti joj se može dati prednost u odnosu na druge jezične verzije [27]. Odredbe prava Unije moraju se štoviše tumačiti i primjenjivati ujednačeno s obzirom na verzije sastavljene na svim jezicima Europske unije. U slučaju nejednakosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta prava Unije, odredba o kojoj je riječ mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio [28]. Osim toga, nastanak odredbe može se također pokazati važnim za njezino tumačenje [29].

c) Regulatorni okvir članka 35. Uredbe BEREC

65. Slijedom navedenog, članak 35. Uredbe BEREC mora se ispitati s obzirom na njegovu strukturu i svrhu.

66. Za sudjelovanje u BEREC-u se člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC zahtijevaju sporazumi dotičnih trećih zemalja s Unijom sklopljeni u tu svrhu. U uvodnoj izjavi 34. navode se *kao primjer* takvih trećih zemalja države EFTA-e koje su članice EGP-a te zemlje kandidatkinje.

67. Stoga je zakonodavac prilikom donošenja tih odredaba svakako u vidu imao odgovarajuće sporazume koji se odnose na suradnju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga elektroničkih komunikacija u sporazumima o pridruživanju s Albanijom, Crnom Gorom i Srbijom koje je Unija u tom trenutku već priznala kao zemlje kandidatkinje za pristupanje Europskoj uniji.

68. Premda Kosovo nije zemlja kandidatkinja, pozivanje na status u svojstvu zemlje kandidatkinje iz uvodne izjave 34. ipak služi, kako je navedeno, samo kao *primjer* i stoga ne ograničava krug mogućih partnera za suradnju.

69. Međutim, puno je važnije da je Unija već prije donošenja Uredbe BEREC u članku 111. SSP-a Kosovo sklopila sporazum koji je, kao što je to utvrdio Opći sud u točki 49. pobijane presude, u bitnome u skladu sa sporazumima sklopljenim u tu svrhu sa zemljama kandidatkinjama Albanijom, Crnom Gorom i Srbijom. Te odredbe bile su dovoljne za sudjelovanje NRT-a tih zemalja. Stoga ne bi bilo razumljivo ako se članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC isto tako ne bi odnosio i na sporazum s Kosovom.

[26] Vidjeti točke 50. i 51.ovog mišljenja.

[27] Vidjeti točku 53. ovog mišljenja.

[28] Presude od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 27.) i od 24. veljače 2022., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, t. 27.)

[29] Presude od 22. listopada 2009., Zurita García i Choque Cabrera (C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, t. 57.), od 27. studenoga 2012., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.), od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50.) i od 20. prosinca 2017., Acacia i D'Amato (C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:992, t. 31.)

70. Španjolska pak trećim žalbenim razlogom osporava to što Opći sud pritom nije razmotrio članak 95. SSP-a Sjeverna Makedonija. Za razliku od članka 111. SSP-a Kosovo, u članku 95. stavku 2. šestoj alineji SSP-a Sjeverna Makedonija izričito se spominje „suradnju s europskim strukturama" kao područje na koje se suradnja treba usredotočiti. U tom kontekstu Španjolska upućuje na još jedan dokument s detaljnim navodima o suradnji, točnije na akcijski plan EU-a i Tunisa kojim se uspostavlja povlašteno partnerstvo (2013.–2017.) u okviru Europske politike susjedstva [30]. Osim toga, Španjolska se u prvom dijelu četvrtog žalbenog razloga poziva na nedvojbeno specifičniji sporazum, u odnosu na onaj iz članka 111. SSP-a Kosovo, koji proizlazi iz odluke Zajedničkog odbora EGP-a o sudjelovanju država EGP-a [31].

71. Članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC, međutim, nije bio posebno donesen s obzirom na te detaljne navode o suradnji, nego i s obzirom na sporazum o pridruživanju koji je Opći sud naveo. Stoga se iz tekstova koje je navela Španjolska ne može izvesti da je takav izričiti sporazum o suradnji sa strukturama Unije nužna pretpostavka za primjenu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC.

72. Već kontekst članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC i odredaba SSP-a sklopljenih na zapadnom Balkanu stoga idu u prilog činjenici da pojam treće zemlje iz članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC obuhvaća i Kosovo.

d) Nastanak članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC

73. Povijest nastanka teksta članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC potvrđuje tumačenje na temelju konteksta odredaba.

74. Članak 26. stavak 2. prijedloga Komisije [32] bio je još nejasno formuliran jer je njime bilo predviđeno „sudjelovanje regulatornih tijela nadležnih za elektroničke komunikacije trećih zemalja koje su sklopile sporazume s Unijom u tu svrhu". Pritom nije bilo jasno jesu li bili potrebni sporazumi s regulatornim tijelima ili sporazumi s treći zemljama.

75. No, članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC tijekom rasprava je preciziran na način da „te treće zemlje [moraju] sklopi[ti] sporazume s Unijom u tu svrhu".

76. Navedeno preciziranje pokazuje upravo kao i uvodna izjava 34. Uredbe BEREC da je Unija članak 35. donijela u okolnostima stvarno postojećih sporazuma i stoga i s obzirom na sporazum s Kosovom iz članka 111. SSP-a Kosovo.

e) Teleološko tumačenje članka 35. Uredbe BEREC

77. Naposljetku, u skladu je s kontekstom članka 35. Uredbe BEREC da se omogući suradnja s NRT-om Kosova.

[30] Točke 73. i 74. priloga 2. Zajedničkom prijedlogu Odluke Vijeća o stajalištu Unije u okviru Vijeća za pridruživanje uspostavljenog Euro-mediteranskim sporazumom o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Tunisa, s druge strane, u vezi s donošenjem preporuke o provedbi akcijskog plana EU-a i Tunisa kojim se uspostavlja povlašteno partnerstvo (2013.–2017.) (JOIN/2014/036 *final*, dokument Vijeća 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] Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) (COM[2016] 591 *final*)

78. Cilj te odredbe očito je poticanje suradnje BEREC-a i Ureda BEREC-a s drugim regulatornim tijelima za elektroničke komunikacije. S tim u skladu se uvodnom izjavom 20. utvrđuje da bi radni dogovori BEREC-a mogli biti usmjereni na suradničke odnose i razmjenu mišljenja o regulatornim pitanjima. Međutim, Španjolska ne dovodi u pitanje činjenicu da na Kosovu postoji regulatorno tijelo za to područje.

79. Osim toga, iz uvodne izjave 34. Uredbe BEREC proizlazi da bi tom suradnjom osobito trebalo dodatno proširiti dosljednu provedbu regulatornog okvira za elektroničke komunikacije. S istim se ciljem u članku 111. SSP-a Kosovo navodi da Kosovo treba usvojiti pravnu stečevinu EU-a u tom sektoru.

80. Dakle, ciljevi članka 35. izričito navedeni u uvodnim izjavama 20. i 34. Uredbe BEREC idu u prilog činjenici da Kosovo treba smatrati trećom zemljom u smislu te odredbe.

f) Dodatna razmatranja u pogledu međunarodnog prava

81. Osim toga, Španjolska ističe prigovor prema kojem se Komisijinim tumačenjem pojma „treće zemlje" i tumačenjem Općeg suda stvara posebna kategorija subjekata međunarodnog prava koja nije predviđena općim međunarodnim pravom.

82. Komisija se tomu pravilno protivi navodeći kako u međunarodnom pravu nema općenite definicije pojma „treća zemlja", odnosno „zemlja".

83. Primjerice, u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. koristi se, barem na jezicima Unije, engleskom, francuskom i španjolskom, samo pojam „države", ali ne i pojam „zemlje". Suprotno tomu, na primjer u Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. koristi se, s jedne strane, pojam države ugovornice (u drugi jezičnim verzijama: *Contracting States*, *États Contractants*), s druge strane, pak pojam zemlje (*country*, *pays*), osobito u obliku zemlje podrijetla, odnosno zemlje utočišta.

84. Međutim, ponajprije Međunarodni monetarni fond (MMF) pokazuje da se i u međunarodnom pravu primjenjuje širi pojam zemlje. U skladu s člankom II. „Articles of Agreement of the International Monetary Fund"[33], koji je obvezujući samo na engleskom jeziku, članstvo je otvoreno određenim „zemljama" („countries"). Na toj je osnovi MMF kao članice prihvatio različita teritorijalna tijela koja nisu priznata kao države, pa tako osobito Kosovo[34], ali i Hong Kong, Macao ili Britanska prekomorska područja Anguilla i Montserrat[35].

85. Osim toga, iz prakse međunarodnog prava Unije, osobito u pogledu Kosova, razvidno je da je Unija spremna sklapati pravno obvezujuće sporazume s teritorijalnim tijelima koja nije priznala u svojstvu države. Osim SSP-a Kosovo, Unija je sklopila još i Okvirni sporazum o općim načelima sudjelovanja Kosova u programima Unije[36]. Nadalje, Unija je sklopila sporazum s Palestinskom oslobodilačkom organizacijom (PLO), zasebnim carinskim područjem Tajvan, Penghu, Kinmen i Matsu, vladom posebnog upravnog područja Hong Konga Narodne Republike Kine i vladom posebnog upravnog područja Makaa Narodne Republike Kine, kao što je Opći sud utvrdio u točki 31. pobijane presude.

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

[34] MMF-ovo priopćenje za tisak br. 09/240 od 29. lipnja 2009., „Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member"

[35] Vidjeti pregled zemalja članica na internetskoj stranici https://www.imf.org/en/Countries

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

86. Stoga nije uvjerljiv ni navod o mogućim proturječnostima međunarodnom pravu. Slijedom navedenog, prvi žalbeni razlog treba odbiti.

2. Drugi žalbeni razlog – priznanje Kosova?

87. Drugim žalbenim razlogom Španjolska osporava točke 33. i 34. pobijane presude. U tim točkama Opći sud podsjeća na to da se Unija suzdržala od zauzimanja stajališta o državnom statusu Kosova s obzirom na međunarodno pravo, kao što to pokazuju odredbe iz uvodne izjave 17. i članka 2. SSP-a Kosovo. Prema navodima Općeg suda, cilj tih mjera opreza jest da se nastoji razlikovati, s jedne strane, status „država" i, s druge strane, sposobnost Kosova da se obveže na temelju međunarodnog prava kao subjekt tog prava obuhvaćen širim pojmom „treće zemlje".

88. Španjolska s tim žalbenim razlogom povezuje različite prigovore protiv sporne odluke. U osnovi, ta država članica prigovara Komisiji da je povrijedila nadležnost država članica da odluče o priznanju Kosova kao države. Premda nisu sve države članice priznale Kosovo kao državu, Komisija ga je pobijanom odlukom u najmanju ruku implicitno priznala te je time izašla iz okvira SSP-a Kosovo. U tome se prema mišljenju Španjolske sastoji povreda članka 111. SSP-a Kosovo u vezi s člankom 35. Uredbe BEREC koju Opći sud nije sankcionirao.

89. Međutim, nije potrebno utvrđivati kako su u pogledu priznavanja država podijeljene nadležnosti između Unije i država članica jer, kao što sam već navela, u ovom predmetu ne može biti govora o priznanju Kosova. [37]

90. Ponajprije, međutim, ne može biti riječ o povredi članka 111. SSP-a Kosovo i članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC jer je cilj tih odredaba, kao što je već spomenuto [38], da se NRT Kosova integrira u BEREC.

91. Stoga je drugi žalbeni razlog neosnovan, a da pritom nije potrebno odlučiti o tome je li taj razlog u odnosu na prvostupanjsku tužbu nov i stoga nedopušten.

3. Treći žalbeni razlog – sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u i upravnom odboru Ureda BEREC-a

92. Trećim žalbenim razlogom Španjolska prigovara Komisiji da je počinila pogreške koje se tiču prava prilikom tumačenja članka 35. Uredbe BEREC u vezi s člankom 111. SSP-a Kosovo tako što je zaključila da navedena suradnja obuhvaća i sudjelovanje u BEREC-u. Prema mišljenju Španjolske, članak 111. SSP-a Kosovo nije dostatna pravna osnova za spornu odluku jer se tom odredbom ne predviđa izričito sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u ili Uredu BEREC-a.

93. Stoga je ključno pitanje trećeg žalbenog razloga je li SSP Kosovo, osobito njegov članak 111., „sporazum sklopljen u tu svrhu" u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC, što je Opći sud utvrdio u točki 49. pobijane presude.

[37] Vidjeti točke 38. i 39. ovog mišljenja.

[38] Vidjeti točke 65. do 80. ovog mišljenja.

94. Španjolska u tom smislu prigovara da Opći sud nije uzeo u obzir SSP Sjeverna Makedonija koji, za razliku od drugih relevantnih sporazuma o pridruživanju, izričito govori o „suradnji s europskim strukturama". Međutim, već sam pri razmatranju prvog žalbenog razloga navela da takva formulacija nije uvjet za sporazum u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC. [39]

95. Osim toga, Španjolska zastupa shvaćanje prema kojem nepostojanje priznanja Kosova kao države isključuje da se sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u smatra suradnjom prema članku 35. Uredbe BEREC. Međutim, iz dosadašnjih razmatranja proizlazi da članak 111. SSP-a Kosovo i članak 35. Uredbe BEREC neovisno o takvom priznanju imaju za cilj integrirati NRT Kosova u BEREC. [40]

96. Međutim, Španjolska navodi da pojam suradnje korišten u članku 111. SSP-a Kosovo ne zahtijeva sudjelovanje u BEREC-u u skladu s člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC. Štoviše, bila bi dovoljna suradnja u skladu s člankom 35. stavkom 1. Uredbe BEREC, kako je bila ugovorena s drugim partnerima. Naime, Španjolska smatra da sudjelovanje Kosova u strukturama BEREC-a Kosovu daje utjecaj na formiranje prava Unije jer te strukture doprinose njegovu razvoju.

97. Točno je da predstavnici NRT-a Kosova prema spornoj odluci surađuju u Odboru regulatora, u radnim skupinama i u upravnom odboru te osobito mogu davati mišljenja.

98. Prilikom davanja svojih mišljenja u Odboru regulatora ili upravnom odboru te osobe, međutim, ne bi trebale zastupati stajalište Kosova ili njihova NRT-a, nego u skladu s točkama 1.7. i 3.6. priloga spornoj odluci moraju postupati samostalno, odnosno ne smiju primati ili tražiti upute. Isto tako, u skladu s člankom 8. stavkom 2. i člankom 15. stavkom 3. Uredbe BEREC neovisni trebaju biti i drugi članovi obaju odbora. BEREC je, naime, osnovan u skladu s uvodnim izjavama 5. i 13. kao i člankom 3. stavcima 3. i 4. kako bi pružao stručno znanje i kako bi djelovao neovisno i transparentno.

99. Spornom odlukom uspostavljena suradnja s odborima BEREC-a stoga nema obilježja sudjelovanja države u stvaranju prava Unije, nego je njezin cilj dosljedna regulatorna praksa, pri čemu se tekst Uredbe BEREC, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe BEREC, treba uzeti u obzir samo „u najvećoj mogućoj mjeri". Dakle, riječ je o neobvezujućoj koordinaciji regulatornih tijela.

100. Međutim, i u tom okviru sudjelovanje predstavnika NRT-a Kosova ne daje nikakav presudan utjecaj na odlučivanje BEREC-a jer NRT-i trećih zemalja u skladu s člankom 35. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe BEREC nemaju pravo glasa.

101. Osim toga, s obzirom na upućivanje iz članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC na sporazum sklopljen u tu svrhu, kao što je učinjeno člankom 111. SSP-a Kosovo, ne može se prigovoriti da je Komisija suradnju s NRT-om Kosova realizirala sudjelovanjem u skladu s člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC, a ne manje intenzivnom suradnjom u skladu s člankom 35. stavkom 1.

102. Slijedom navedenog je i taj navod neosnovan te treći žalbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

[39] Vidjeti točke 70. i 71. ovog mišljenja.

[40] Vidjeti točke 65. do 80. ovog mišljenja.

4. Prvi dio četvrtog žalbenog razloga – pravna osnova za donošenje sporne odluke

103. Prvim dijelom četvrtog žalbenog razloga Španjolska ponovno dovodi u sumnju je li članak 111. SSP-a Kosovo dostatna osnova za spornu odluku.

104. Pritom Španjolska osobito osporava točku 72. pobijane presude. U skladu s tom točkom „nije pravno nužno zahtijevati da ‚pokretanje sudjelovanja' NRT-a treće zemlje podliježe posebnom odobrenju izdanom u okviru međunarodnog sporazuma. Naime, to pokretanje i ‚pravila o ulasku' donesena radi sudjelovanja u BEREC-u ne podrazumijevaju nikakvu pravnu obvezu u pogledu tog NRT-a jer je u konačnici na potonjem da slobodno donese naknadnu odluku o sudjelovanju u BEREC-u u skladu s tim pravilima".

105. Suprotno tomu, Španjolska zastupa shvaćanje da se člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC zahtijeva znatno specifičniji sporazum poput onog koji je usvojio Zajednički odbor EGP-a.

106. Međutim, već sam navela da ni ta odluka ne mijenja ništa u pogledu činjenice da je članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC donesen u pogledu znatno manje specifičnih sporazuma sa zemljama kandidatkinjama zapadnog Balkana s kojima je članak 111. SSP-a Kosovo u skladu [41].

107. Suprotno tomu, Zajednički odbor EGP-a donio je svoju odluku o provedbi u tom trenutku već važećeg članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC, što prilikom sklapanja SSP-a Kosovo zbog *ratione temporis* još nije bilo moguće. Već stoga je logično da je odluka Zajedničkog odbora EGP-a detaljnija od članka 111. SSP-a Kosovo.

108. Stoga je neosnovan i prvi dio četvrtog žalbenog razloga.

B. Drugi dio četvrtog žalbenog razloga i peti žalbeni razlog – institucionalna nadležnost Komisije

109. Drugim dijelom četvrtog žalbenog razloga i petim žalbenim razlogom prigovara se tomu da je upravo Komisija donijela spornu odluku. Ti se razlozi, dakle, odnose na njezinu institucionalnu nadležnost.

110. Drugim dijelom četvrtog žalbenog razloga Španjolska u tom smislu ističe da već osjetljivo pitanje priznanja Kosova zahtijeva da o sudjelovanju njegova NRT-a u BEREC-u odlučuje Vijeće, a ne samo Komisija na temelju članka 17. UEU-a. Španjolska smatra da je Opći sud to u točkama 81. i 82. pobijane presude zanemario.

111. Svojim petim žalbenim razlogom Španjolska, osim toga, ističe da je Opći sud u točkama 76. i 77. pobijane presude pogrešno protumačio članak 35. stavak 2. Uredbe BEREC jer je utvrdio da Komisija na temelju svojih izvršnih funkcija i svojih ovlasti vanjskog predstavljanja može jednostrano utvrditi radne dogovore.

112. Da bi se moglo odlučiti o tim žalbenim razlozima, potrebno je razjasniti podjelu nadležnosti u skladu s člankom 35. Uredbe BEREC.

[41] Vidjeti točku 70. ovog mišljenja.

1. Relevantne odredbe sporazuma

113. Člankom 35. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe BEREC predviđeno je da se u skladu s relevantnim odredbama sporazuma između Unije i dotičnih trećih zemalja spomenutim u prvom podstavku „postižu […] radni dogovori u kojima se posebno navodi narav, opseg i način na koji će navedena regulatorna tijela dotičnih trećih zemalja sudjelovati”.

114. Na prvi pogled stoga bi se moglo smatrati da načini izvršavanja te nadležnosti proizlaze iz sporazuma između Unije i dotične treće zemlje jer bi radni dogovor trebalo postići u skladu s relevantnim odredbama tog sporazuma.

115. U članku 111. SSP-a Kosovo u tom smislu nije sadržano nikakvo pravilo. Dakle, trebalo bi razmisliti o Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje koje je predviđeno člankom 126., čije je uključivanje Španjolska tražila pred Općim sudom. To vijeće, međutim, prema članku 128. može odlučivati samo u slučajevima predviđenim tim sporazumom. No, u kontekstu članka 111. nisu predviđene nikakve ovlasti tog vijeća. Stoga iz SSP-a Kosovo ne proizlaze relevantne odredbe o postizanju radnih dogovora u skladu s člankom 35. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe BEREC.

116. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da je postizanje takvih dogovora isključeno. Štoviše, Opći sud je u točki 69. pobijane presude, koju Španjolska ne osporava, pravilno naglasio da se bez takvih dogovora ne bi mogli ostvariti ciljevi članka 111. SSP-a Kosovo i članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC. Opći sud je iz toga u točki 70., koja isto tako nije osporavana, pravilno zaključio da upućivanje na relevantne odredbe sporazuma znači samo to da postizanje radnih dogovora ne smije biti u suprotnosti s tim odredbama.

117. Stoga se načini ostvarivanja ovlasti u pogledu sudjelovanja NRT-a Kosova trebaju tražiti isključivo u Uredbi BEREC.

2. Postizanje radnih dogovora

118. Odredbom o sudjelovanju NRT-a trećih zemalja iz članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC predviđeni su u drugom podstavku radni dogovori, ali nije predviđena ni jednostrana odluka (odjeljak b)) ni njezino prihvaćanje od strane Komisije (odjeljak a)). Oba aspekta predstavljaju pogreške koje se tiču prava, a koje dovode do ukidanja pobijane presude.

a) Institucionalna nadležnost Komisije

119. Španjolska naposljetku s uspjehom osporava institucionalnu nadležnost Komisije za donošenje sporne odluke utvrđenu osobito u točkama 76. i 77. pobijane presude.

120. U skladu s člankom 13. stavkom 2. prvom rečenicom UEU-a svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Ta odredba odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija [42].

[42] Presuda od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, t. 32.)

121. U točkama 76. i 77. pobijane presude Opći sud izvodi s tim u skladu potrebnu ovlast za donošenje sporne odluke iz izvršnih funkcija Komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. četvrtom rečenicom UEU-a i njezinih ovlasti vanjskog predstavljanja u skladu s člankom 17. stavkom 1. petom rečenicom UEU-a. Ovlasti iz tih područja koje nisu izričito prenesene na BEREC ostaju u nadležnosti Komisije.

122. Dvojbeno je već to izvođenje nadležnosti izravno iz članka 17. UEU-a. Izvršne mjere uobičajeno se donose delegiranim aktima. Međutim, u tu se svrhu člankom 290. stavkom 1. i člankom 291. stavkom 2. UFEU-a zahtijeva izričit prijenos ovlasti na Komisiju [43]. U području vanjskog predstavljanja u pravilu se u skladu s člankom 218. stavkom 2. UFEU-a zahtijeva odobrenje Vijeća.

123. Opći sud se u točki 81. pobijane presude oslanja na to da članak 16. UEU-a može služiti kao osnova za ovlasti Vijeća [44] i prenosi tu sudsku praksu na članak 17. UEU-a. Međutim, Sud ne mora odlučiti je li taj prijenos moguć zbog toga što se Uredbom BEREC, suprotno utvrđenjima Općeg suda iz točke 77. pobijane presude, predviđaju tijela koja mogu postizati radne dogovore u skladu s člankom 35. stavkom 2.

124. Točno je da članak 35. stavak 2. drugi podstavak Uredbe BEREC zasebno promatran ne sadržava o tome nikakvo utvrđenje.

125. Međutim, BEREC bi u skladu s uvodnom izjavom 20. Uredbe BEREC trebao imati pravo uspostavljati radne dogovore, osobito s nadležnim tijelima trećih zemalja. S tim u skladu se člankom 9. točkom (i) i člankom 20. stavkom 6. točkom (m) predviđa da Odbor regulatora i direktor Ureda BEREC odobravaju sklapanje radnih dogovora.

126. Suprotno tomu, prema uvodnoj izjavi 20. Uredbe BEREC Komisija bi u tom kontekstu trebala ostvarivati samo nadzornu funkciju.

127. Osobito u pogledu suradnje s trećim zemljama stoga se člankom 35. stavkom 1. Uredbe BEREC predviđa da BEREC i Ured BEREC sklapaju radne dogovore uz prethodno odobrenje Komisije.

128. Ta podjela ovlasti između BEREC-a i Komisije u skladu je s koncepcijom Uredbe BEREC. U slučaju BEREC-a i Ureda BEREC nije, naime, riječ o tijelima koja trebaju obavljati zadaće Komisije i stoga raspolažu ovlastima izvedenim iz onih koje su dodijeljene Komisiji, kao što Opći sud smatra u točki 76. pobijane presude. Štoviše, BEREC bi prema uvodnim izjavama 5. i 13. kao i prema članku 3. stavku 3. i članku 8. stavku 1. Uredbe BEREC trebao pružati stručno znanje i djelovati neovisno. To potvrđuju zahtjevi u pogledu neovisnosti njegovih članova u skladu s uvodnim izjavama 22., 25. i 29. kao i člankom 8. stavkom 2., člankom 16. stavkom 1. točkom (m), člankom 20. stavkom 3. i člankom 42. Članovi Odbora regulatora koje su imenovali NRT-i u

[43] Vidjeti primjerice članke 78. i 79. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.) i članke 131. do 133. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.) kao i u Uredbom BEREC obuhvaćenom području članaka 117. i 118. Direktive 2018/1972 o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija.

[44] Presuda od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, t. 40.)

skladu s člankom 7. stoga ne djeluju kako predstavnici svojeg NRT-a, nego u raspravama u BEREC-u sudjeluju kao stručnjaci. Da bi se zajamčila ta neovisnost, Uredu BEREC-a se, osim navedenog, u skladu s uvodnom izjavom 32. daje vlastiti proračun.

129. Situacija u kojoj bi Komisija u pogledu rada BEREC-a imala jednostrane regulatorne ovlasti teško da bi bila spojiva s njegovom neovisnošću. Isto tako, u uvodnoj izjavi 20. Uredbe BEREC spomenuta nadzorna funkcija Komisije ograničena je na određenja pitanja i bez suglasnosti BEREC-a, odnosno Ureda BEREC-a, ne može rezultirati određenim utvrđenjima.

130. Stoga nije uvjerljiv ni zaključak koji je iz različitih formulacija iz članka 35. stavka 1. i članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC Općі sud izveo u točki 78. pobijane presude. Okolnost da se samo člankom 35. stavkom 1. BEREC-u i Uredu BEREC izričito pripisuje ovlast da uz prethodno odobrenje Komisije sklapaju radne dogovore ne znači da su ovlasti u slučaju članka 35. stavka 2. drukčije raspodijeljene.

131. Štoviše, članak 35. stavak 1. Uredbe BEREC opće je pravilo za suradnju s trećim zemljama. Člankom 35. stavkom 2. uređen je poseban slučaj suradnje u obliku sudjelovanja NRT-a treće zemlje u Odboru regulatora, u radnim skupinama i u upravnom odboru. Međutim, i u tom se posebnom slučaju primjenjuje opće pravilo iz stavka 1. ako posebnim pravilom iz stavka 2. nije predviđeno odstupanje.

132. Takvog posebnog pravila nema u pogledu ovlasti za sklapanje radnih dogovora u skladu s člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC. Stoga se i u okviru stavka 2. primjenjuje opće pravilo iz stavka 1. prema kojem BEREC i Ured BEREC-a uz prethodno odobrenje Komisije mogu sklapati radne dogovore.

133. Treba smatrati da je sudjelovanje u radu BEREC-a u skladu s člankom 35. stavkom 2. Uredbe BEREC u pravilu uži oblik suradnje od one predviđene člankom 35. stavkom 1. Međutim, Komisija ne mora odlučiti ni o tom aspektu jer je političku odluku o toj užoj suradnji već donio zakonodavac. On je tu mogućnost općenito dao prihvaćanjem članka 35. stavka 2. te je u pogledu dotične treće zemlje mora potvrditi sporazumom koji se tom odredbom zahtjeva. U ovom je slučaju to učinio člankom 111. SSP-a Kosovo. Tim su se člankom mogla utvrditi i druga pravila za odlučivanje o sudjelovanju NRT-a u BEREC-u, ali se to nije dogodilo.

134. Stoga je utvrđenjem Općeg suda iz točke 77. pobijane presude prema kojem je Komisija nadležna za utvrđivanje radnih dogovora o sudjelovanju NRT-a Kosovo počinjena pogreška koja se tiče prava.

b) Oblik odluke o sudjelovanju

135. Osim navedenog, dvojben je i oblik odluke o sudjelovanju.

136. Člankom 35. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe BEREC u njemačkoj jezičnoj verziji dopušteno je *sklapati* radne dogovore, dakle, upravo nije dopuštena jednostrana odluka tijela Unije ili drugih tijela.

137. Točno je da je u drugim jezičnim verzijama te odredbe manje jasno riječ o dogovorima. Tako je u engleskoj jezičnoj verziji riječ o „working arrangements” koji se trebaju postići. Pojam „arrangements” može se razumjeti kao dogovor, ali, među ostalim, i kao pravilo koje bi stoga bilo moguće jednostrano utvrditi. U francuskoj jezičnoj verziji koristi se sličan pojam „arrangements

de travail" koji su predviđeni („il est prévu"). Prema španjolskoj jezičnoj verziji čak bi se trebale uspostaviti („se irán estableciendo") „normas de trabajo", dakle radna pravila. Međutim, čini se da je pojam „normas de trabajo" rezultat pogreške u prevođenju jer se na drugim mjestima Uredbe BEREC, gdje je u drugim jezičnim verzijama riječ o radnim dogovorima, u španjolskoj jezičnoj verziji koristi pojam „acuerdos de trabajo", dakle, isto se tako smatra da je riječ o dogovoru.

138. Druga upućivanja na radne dogovore u Uredbi BEREC, međutim, i na drugim jezicima jasno pokazuju da ti tekstovi nisu određeni jednostrano, nego se dogovaraju između stranaka. To je osobito vidljivo u članku 9. točki (i) i članku 20. stavku 6. točki (m) Uredbe BEREC prema kojima dužnosti Odbora regulatora i direktora Ureda BEREC obuhvaćaju i odobravanje sklapanja radnih dogovora, među ostalim, s nadležnim tijelima trećih zemalja.

139. Presudnim mi se, međutim, čini cilj članka 35. Uredbe BEREC prema kojem treba omogućiti suradnju s NRT-ima trećih zemalja. No, Unija ne može jednostrano utvrditi uvjete suradnje.

140. Stoga je Opći sud povrijedio odredbu članka 35. stavka 2. Uredbe BEREC kada je u točki 82. pobijane presude utvrdio da je Komisija bila ovlaštena u pobijanoj odluci *jednostrano* utvrditi radne dogovore za sudjelovanje NRT-a trećih zemalja.

141. Spornu bi odluku bilo moguće smatrati ponudom NRT-u Kosova za sklapanje radnog dogovora. Međutim, Komisija već spornom odlukom u skladu s uvodnom izjavom 5. te odluke utvrđuje radne aranžmane. Stoga pobijana presuda u toj točki nije održiva ni s drugim obrazloženjem.

3. Međuzaključak

142. Iz prethodnih razmatranja proizlazi na koji način treba odlučiti o drugom dijelu četvrtog žalbenog razloga i o petom žalbenom razlogu.

143. Budući da je sada utvrđeno da o sudjelovanju NRT-a Kosova odlučuju BEREC i Ured BEREC-a uz odobrenje Komisije, a ne Vijeća, drugi dio četvrtog žalbenog razloga treba odbiti.

144. Suprotno tomu, peti žalbeni razlog je osnovan jer Komisija nije bila ovlaštena donijeti spornu odluku.

145. Stoga pobijanu presudu treba ukinuti.

V. Tužba pred Općim sudom

146. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, Sud može u slučaju ukidanja odluke Općeg suda sâm konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može predmet vratiti na odlučivanje Općem sudu.

147. Stanje postupka dopušta odluku o tužbi jer je utvrđeno da Komisija nije bila ovlaštena donijeti spornu odluku.

148. Stoga treba prihvatiti zahtjeve Španjolske i poništiti spornu odluku.

VI. Održavanje na snazi učinaka sporne odluke

149. Poništi li Sud spornu odluku, kao što sam predložila, samo na temelju petog žalbenog razloga, učinci te odluke trebali bi se održati na snazi u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a sve dok se ta odluka ne zamijeni odgovarajućim radnim dogovorom.

150. Ne smatram da je isključeno da je NRT Kosova već izravno na temelju članka 35. stavka 2. prvog podstavka Uredbe BEREC i članka 111. SSP-a Kosovo uvelike mogao sudjelovati u poslovima Odbora regulatora, radnim skupinama i upravnom odboru.

151. Međutim, barem u članku 35. stavku 2. drugom podstavku Uredbe BEREC spomenuti dogovori o financijskim doprinosima i osoblju za Ured BEREC-a ne proizlaze izravno iz te uredbe. Njihovo ukidanje moglo bi stoga ugroziti sudjelovanje NRT-a Kosovo premda je ono iz navedenih razloga zakonski predviđeno neovisno o provedbenoj mjeri.

152. Usto je potrebno napomenuti da odluke o sudjelovanju NRT-a ostalih trećih zemalja zapadnog Balkana imaju iste nedostatke kao i sporna odluka. Međutim, te odluke nisu predmet ovog postupka tako da Sud o tome ne mora donijeti utvrđenja. Međutim, bilo bi razumno i te odluke zamijeniti radnim dogovorima između BEREC-a i Ureda BEREC-a te pojedinih NRT-a.

VII. Troškovi

153. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje i o troškovima.

154. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

155. Stoga Komisija mora snositi troškove Španjolske i vlastite troškove.

VIII. Zaključak

156. Slijedom navedenog predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Ukida se presuda Općeg suda od 23. rujna 2020., Španjolska/Komisija (T-370/19, EU:T:2020:440).

2. Poništava se Odluka Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije.

3. Učinci poništene odluke ostaju na snazi sve dok se ta odluka ne zamijeni radnim dogovorom u skladu s člankom 35. stavkom 2. Uredbe (EU) 2018/1971 o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Agencije za potporu BEREC-u (Ured BEREC-a).

4. Europska komisija snosi troškove koji su Kraljevini Španjolskoj i njoj samoj nastali u postupku pred Općim sudom i Sudom.