Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2022 m. birželio 16 d.[1]

Byla C-632/20 P

Ispanijos Karalystė
prieš

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas – Išorės santykiai – Europos Sąjungos bei Europos atominės energijos bendrijos ir Kosovo stabilizacijos ir asociacijos susitarimas – Elektroniniai ryšiai – Reglamentas (ES) 2018/1971 – Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucija (BEREC) – 35 straipsnio 2 dalis – Kosovo nacionalinės reguliavimo institucijos (NRI) dalyvavimas institucijoje – Sąvokos „trečioji šalis“ ir „trečioji valstybė“ – Institucinė Komisijos kompetencija“

I. Įvadas

1. Vadinamasis BEREC reglamentas[2] yra Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (toliau – BEREC) ir BEREC paramos agentūros (toliau – BEREC biuras) veiklos teisinis pagrindas.

2. Reglamento 35 straipsnyje visų pirma reglamentuojamas šių institucijų bendradarbiavimas su trečiųjų šalių nacionalinėmis reguliavimo institucijomis (toliau – NRI). Remdamasi šia nuostata, Komisija ginčijamu 2019 m. kovo 18 d. sprendimu[3] nusprendė, kad Kosovo NRI gali dalyvauti BEREC reguliuotojų valdybos ir darbo grupių ir BEREC biuro valdančiosios tarybos veikloje.

3. Ispanija nesutinka su šiuo sprendimu ir visų pirma teigia, jog Kosovo NRI dalyvavimui užkerta kelią aplinkybė, kad kai kurios valstybės narės, tarp jų Ispanija, nepripažino Kosovo suverenia valstybe, be to, nuomonės šiuo klausimu nėra pateikusi ir Sąjunga. Ispanija taip pat abejoja Komisijos kompetencija vienašališkai spręsti dėl šio dalyvavimo.

4. Nors šalys intensyviai ginčijasi dėl pirminės teisės reikalavimų šiais klausimais, vis dėlto atidžiau panagrinėjus matyti, kad šis ginčas gali būti išspręstas remiantis BEREC reglamentu ir Stabilizacijos ir asociacijos susitarimu su Kosovu[4].

1 Originalo kalba: vokiečių.

2 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1971, kuriuo įsteigiama Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucija (BEREC) ir BEREC paramos agentūra (BEREC biuras), iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2015/2120 ir panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1211/2009 (OL L 321, 2018, p. 1).

3 2019 m. kovo 18 d. Komisijos sprendimas dėl Kosovo nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 26).

4 Europos Sąjungos bei Europos atominės energijos bendrijos ir Kosovo stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 71, 2016, p. 3).

II. Teisinis pagrindas

A. Stabilizacijos ir asociacijos susitarimas su Kosovu

5. 2001–2016 m. Europos Sąjunga sudarė stabilizacijos ir asociacijos susitarimus (toliau – SAS) su Šiaurės Makedonija [5], Albanija [6], Juodkalnija [7], Serbija [8], Bosnija ir Hercegovina [9] ir Kosovu. SAS su Kosovu yra ypač svarbus šioje byloje.

6. Šalia susitarimo antraštėje ir preambulės pradžioje vartojamo Kosovo pavadinimo pateikiama nuoroda į išnašą, kurios turinys pakartotas ir septynioliktoje konstatuojamojoje dalyje:

„Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244/1999 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.“

7. Kosovo SAS 2 straipsnyje taip pat nagrinėjamas Kosovo, kaip nepriklausomos valstybės, pripažinimo klausimas:

„Nė vienas iš šiame susitarime, įskaitant jo priedus ir protokolus, vartojamų terminų, formuluočių arba apibrėžčių nereiškia, kad ES pripažįsta Kosovą kaip nepriklausomą valstybę arba kad atskiros valstybės narės pripažįsta tokį Kosovo statusą, jei anksčiau to nėra padariusios.“

8. Kosovo SAS 111 straipsnis susijęs su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis:

„Bendradarbiaujama visų pirma prioritetinėse srityse, susijusiose su šios srities ES *acquis*.

Šalys visų pirma stiprina bendradarbiavimą elektroninių ryšių tinklų ir elektroninių ryšių paslaugų srityse, siekdamos pagrindinio tikslo – kad po penkerių metų nuo šio susitarimo įsigaliojimo Kosovas perimtų šios srities ES *acquis*, daug dėmesio skiriant tam, kad būtų užtikrintas ir padidintas atitinkamų reguliavimo institucijų nepriklausomumas.“

9. Panašios nuostatos išdėstytos Šiaurės Makedonijos SAS 95 straipsnyje, Albanijos SAS 104 straipsnyje, Juodkalnijos SAS 106 straipsnyje, Serbijos SAS 106 straipsnyje ir Bosnijos ir Hercegovinos SAS 104 straipsnyje.

B. BEREC reglamentas

10. BEREC reglamentu buvo pakeistas Reglamentas (EB) Nr. 1211/2009 [10], kuriuo iš pradžių buvo įsteigti BEREC ir BEREC biuras.

[5] Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 84, 2004, p. 13; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 54 t., p. 3).

[6] Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Albanijos Respublikos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 107, 2009, p. 166).

[7] Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Juodkalnijos Respublikos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 108, 2010, p. 3).

[8] Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Serbijos Respublikos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 278, 2013, p. 16).

[9] Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Bosnijos ir Hercegovinos stabilizacijos ir asociacijos susitarimas (OL L 164, 2015, p. 2).

[10] 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo (OL L 337, 2009, p. 1).

11. Pagal BEREC reglamento penktą konstatuojamąją dalį BEREC veikia kaip NRI tarpusavio ir NRI bei Komisijos bendradarbiavimo forumas, joms vykdant įvairias pareigas pagal Sąjungos reguliavimo sistemą. BEREC buvo įsteigta tam, kad teiktų ekspertines žinias ir veiktų nepriklausomai ir skaidriai.

12. BEREC reglamento 13 konstatuojamojoje dalyje aprašytas BEREC vaidmuo:

„BEREC turėtų teikti ekspertines žinias ir įgyti pasitikėjimą dėl savo nepriklausomumo, savo teikiamų konsultacijų ir informacijos kokybės, savo procedūrų ir veiklos metodų skaidrumo bei atidumo vykdant savo užduotis. BEREC nepriklausomumas neturėtų trukdyti jo Reguliuotojų valdybai priimti sprendimus remiantis darbo grupių pateiktais projektais.“

13. BEREC reglamento 20 konstatuojamoji dalis susijusi su bendradarbiavimu su trečiųjų šalių įstaigomis:

„BEREC turėtų būti leidžiama sudaryti darbo susitarimus su kompetentingais Sąjungos organais, įstaigomis, agentūromis, patariamosiomis grupėmis, su trečiųjų valstybių [šalių] kompetentingomis institucijomis ir su tarptautinėmis organizacijomis, kuriais neturėtų būti nustatoma teisinių įpareigojimų. Tokiais darbo susitarimais galėtų būti, pavyzdžiui, siekiama plėtoti bendradarbiavimo santykius ir keistis nuomonėmis reguliavimo klausimais. Komisija turėtų užtikrinti, kad būtini darbo susitarimai neprieštarautų Sąjungos politikai ir prioritetams, ir kad BEREC veiktų pagal savo įgaliojimus ir esamą institucinę struktūrą ir kad ji nebūtų laikoma atstovaujančia Sąjungos pozicijai išorėje arba įpareigojančia Sąjungą prisiimti tarptautinių įsipareigojimų.“

14. BEREC reglamento 34 konstatuojamojoje dalyje taip pat minimas bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis:

„siekiant dar labiau išplėsti nuoseklų elektroninių ryšių reguliavimo sistemos įgyvendinimą, Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje turėtų galėti dalyvauti trečiųjų valstybių [šalių] reguliavimo institucijos, kompetentingos elektroninių ryšių srityje, kai tos trečiosios valstybės [šalys] yra sudariusios atitinkamus susitarimus su Sąjunga, kaip antai EEE [ir] ELPA valstybės ir šalys kandidatės.“

15. Pagal BEREC reglamento 3 straipsnio 1 dalį BEREC veikia Tarptinklinio ryšio reglamento [11], Atviros interneto prieigos reglamento [12] ir Direktyvos, kuria nustatomas Europos elektroninių ryšių kodeksas [13], taikymo srityje. Šioje srityje pagal 3 straipsnio 2 dalį BEREC visų pirma siekia užtikrinti nuoseklų elektroninių ryšių reguliavimo sistemos įgyvendinimą 3 straipsnio 1 dalyje nurodytoje taikymo srityje.

16. BEREC reglamento 3 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyti BEREC veiklos pagrindai:

„3. BEREC savo užduotis vykdo nepriklausomai, nešališkai, skaidriai ir laiku.

[11] 2012 m. birželio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 531/2012 dėl tarptinklinio ryšio per viešuosius judriojo ryšio tinklus Europos Sąjungoje (OL L 172, 2012, p. 10).

[12] 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2015/2120, kuriuo nustatomos priemonės, susijusios su atvira interneto prieiga, ir kuriuo iš dalies keičiami Direktyva 2002/22/EB dėl universaliųjų paslaugų ir paslaugų gavėjų teisių, susijusių su elektroninių ryšių tinklais ir paslaugomis, ir Reglamentas (ES) Nr. 531/2012 dėl tarptinklinio ryšio per viešuosius judriojo ryšio tinklus Sąjungoje (OL L 310, 2015, p. 1).

[13] 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/1972 (OL L 321, 2018, p. 36).

4. BEREC remiasi [NRI] turimomis ekspertinėmis žiniomis.“

17. BEREC reglamento 4 straipsnyje nustatyta, kad BEREC padeda kitoms institucijoms reguliuoti elektroninius ryšius. BEREC visų pirma teikia nuomones tam tikras klausimais, rekomendacijas, bendrąsias pozicijas ir geriausią praktiką, o NRI ir Komisija privalo kuo labiau į jas atsižvelgti.

18. Pagal BEREC reglamento 7 straipsnį BEREC reguliuotojų valdybą sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės narės. Kiekvieną narį paskiria atitinkamos valstybės narės NRI. Reguliuotojų valdybos nariai ir jų pakaitiniai nariai skiriami atsižvelgiant į jų žinias elektroninių ryšių srityje ir į atitinkamus vadybos, administravimo ir biudžeto valdymo įgūdžius.

19. Pagal BEREC reglamento 8 straipsnį Reguliuotojų valdyba ir jos nariai veikia nepriklausomai ir vadovaudamiesi Sąjungos interesais.

20. Pagrindinės nuostatos dėl bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis išdėstytos BEREC reglamento 35 straipsnyje:

„1. Tiek, kiek būtina šiame reglamente išdėstytiems tikslams pasiekti ir jiems pavestoms užduotims atlikti ir nedarant poveikio valstybių narių ir Sąjungos institucijų kompetencijai, BEREC ir BEREC biuras gali bendradarbiauti su kompetentingais Sąjungos organais, įstaigomis, agentūromis ir patariamosiomis grupėmis, su trečiųjų valstybių [šalių] kompetentingomis institucijomis ir su tarptautinėmis organizacijomis.

Tuo tikslu BEREC ir BEREC biuras, gavę išankstinį Komisijos patvirtinimą, gali sudaryti darbo susitarimus. Tais susitarimais nesukuriamos teisinės pareigos.

2. Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje gali dalyvauti trečiųjų valstybių [šalių] reguliavimo institucijos, kurioms tenka pagrindinė atsakomybė elektroninių ryšių srityje, kai tos trečiosios valstybės [šalys] tuo tikslu yra sudariusios susitarimus su Sąjunga.

Remiantis atitinkamomis tų susitarimų nuostatomis parengiami darbo susitarimai, kuriuose visų pirma nurodomas atitinkamų trečiųjų valstybių [šalių] reguliavimo institucijų dalyvavimo be balsavimo teisės BEREC ir BEREC biuro darbe pobūdis, mastas ir būdas, įtraukiant su dalyvavimu BEREC vykdomose iniciatyvose, finansiniais įnašais ir į BEREC biurą skiriamais darbuotojais susijusias nuostatas. Tų darbo susitarimų nuostatos dėl darbuotojų bet kuriuo atveju turi atitikti Tarnybos nuostatus.

3. <…>“

C. Ginčijamas Komisijos 2019 m. kovo 18 d. sprendimas

21. 2019 m. kovo 18 d. Komisija priėmė ginčijamą sprendimą kartu su penkiais panašiais sprendimais dėl Juodkalnijos [14], Šiaurės Makedonijos [15], Bosnijos ir Hercegovinos [16], Serbijos [17] ir Albanijos [18] NRI dalyvavimo BEREC veikloje.

22. Ginčijamo sprendimo pirmose dviejose konstatuojamosiose dalyse daroma nuoroda atitinkamai į ESS 17 straipsnio 1 dalį ir BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį.

23. Kiek tai susiję su Kosovo pavadinimu, ginčijamo sprendimo pavadinimo ir to sprendimo priedo 1.1 punkto išnašoje pakartojamos atitinkamos išnašos dėl Kosovo SAS [19]:

„Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244/1999 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.“

24. Ginčijamo sprendimo trečioje konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„pagal <…> [Kosovo SAS] 111 straipsnį bendradarbiavimas elektroninių ryšių srityje turi būti sutelkiamas visų pirma prioritetinėse srityse, susijusiose su šios srities ES *acquis*. Šalys visų pirma turi stiprinti bendradarbiavimą elektroninių ryšių tinklų ir elektroninių ryšių paslaugų srityse, daug dėmesio skiriant tam, kad būtų užtikrintas ir padidintas atitinkamų reguliavimo institucijų nepriklausomumas. Todėl Sąjunga ir Kosovas sudarė susitarimą, nurodytą <…> [BEREC reglamento] 35 straipsnio 2 dalyje.“

25. Pagal ginčijamo sprendimo penktą konstatuojamąją dalį „tikslinga parengti darbo susitarimus dėl Kosovo reguliavimo institucijos dalyvavimo BEREC reguliuotojų valdybos bei darbo grupių ir BEREC biuro valdančiosios tarybos veikloje“.

26. Taigi ginčijamo sprendimo 1 straipsnyje numatyta, kad Kosovo NRI gali dalyvauti BEREC reguliuotojų valdybos, BEREC darbo grupių ir BEREC biuro valdančiosios tarybos veikloje.

27. Su šiuo dalyvavimu susijusios materialinės nuostatos išdėstytos ginčijamo sprendimo priede. Jame taip pat įtvirtinta darbuotojų iš Kosovo pasitelkimo ir Kosovo finansinio įnašo mokėjimo tvarka.

III. Ankstesnis procesas ir apeliacinės bylos šalių reikalavimai

28. 2019 m. birželio 19 d. Bendrojo Teismo kanceliarijai pateiktu ieškiniu Ispanijos Karalystė paprašė panaikinti ginčijamą sprendimą.

[14] Sprendimas dėl Juodkalnijos nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 6).

[15] Sprendimas dėl Šiaurės Makedonijos Respublikos nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 11).

[16] Sprendimas dėl Bosnijos ir Hercegovinos nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 16).

[17] Sprendimas dėl Serbijos Respublikos nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 21).

[18] Sprendimas dėl Albanijos Respublikos nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje (OL C 115, 2019, p. 31).

[19] Žr. šios išvados 6 punktą.

29. Ispanijos Karalystė savo ieškinį grindė trimis pagrindais. Pirmasis ieškinio pagrindas buvo susijęs su BEREC reglamento 35 straipsnio pažeidimu, nes Kosovas nėra „trečioji valstybė [šalis]“. Antrasis ieškinio pagrindas buvo grindžiamas dar vienu šio straipsnio pažeidimu, nes nebuvo „susitarimo su Sąjunga“ dėl Kosovo NRI dalyvavimo BEREC veikloje. Trečiajame ieškinio pagrinde, taip pat grindžiame šio straipsnio pažeidimu, Ispanija teigė, kad Komisija nepaisė procedūros, nustatytos tam, kad BEREC veikloje galėtų dalyvauti trečiųjų šalių NRI.

30. Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas atmetė ieškinį ir priteisė iš Ispanijos Karalystės bylinėjimosi išlaidas.

31. 2020 m. lapkričio 24 d. Ispanijos Karalystė pateikė dabar nagrinėjamą apeliacinį skundą, juo prašo:

– patenkinti apeliacinį skundą ir panaikinti 2020 m. rugsėjo 23 d. Bendrojo Teismo sprendimą byloje T-370/19 prieš Europos Komisiją,

– panaikinti Komisijos 2019 m. kovo 18 d. sprendimą dėl Kosovo nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje,

– priteisti iš Europos Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

32. Europos Komisija prašo atmesti apeliacinį skundą ir priteisti iš apeliantės bylinėjimosi išlaidas.

33. Suinteresuotosios šalys pateikė rašytines pastabas. Žodinio bylos nagrinėjimo Teisingumo Teismas atsisakė.

IV. Teisinis vertinimas

34. Ginčas kilo dėl to, kad Sąjunga iki šiol nėra aiškiai pateikusi nuomonės dėl Kosovo, kaip suverenios valstybės, statuso, kaip tai suprantama pagal tarptautinę teisę. Tai visų pirma matyti iš Kosovo SAS 2 straipsnio ir septynioliktos konstatuojamosios dalies. Šis paaiškinimas grindžiamas tuo, kad kai kurios valstybės narės, įskaitant Ispaniją, nepripažino Kosovo suverenia valstybe.

35. Taigi Ispanija reiškia prieštaravimą dėl to, kad Komisija ginčijamu sprendimu leido Kosovo NRI dalyvauti BEREC veikloje pagal BEREC reglamento 35 straipsnį. Bendrajam Teismui atmetus ieškinį, ši valstybė narė pateikė dabar nagrinėjamą apeliacinį skundą, kurį grindžia penkiais pagrindais, susijusiais su dviem pagrindiniais klausimais.

36. Viena vertus, pirmuosiuose trijuose apeliacinio skundo pagrinduose ir ketvirtojo apeliacinio skundo pagrindo pirmoje dalyje Ispanija nurodo iš esmės nesutinkanti su tuo, kad Kosovo SAS 111 straipsnis ir BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis yra pakankamas pagrindas leisti Kosovo NRI dalyvauti BEREC reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje.

37. Kita vertus, visų pirma penktajame apeliacinio skundo pagrinde, taip pat ketvirtojo apeliacinio skundo pagrindo antroje dalyje Ispanija ginčija institucinę Komisijos kompetenciją priimti ginčijamą sprendimą.

38. Vis dėlto pirmiausia reikia pažymėti, kad Kosovas ginčijamu sprendimu – priešingai, nei kelis kartus nurodo Ispanija – nėra pripažįstamas valstybe. Sprendime yra dvi išnašos, kuriose teigiama, kad Kosovo pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244/1999 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos. Šios išnašos iš esmės atitinka Kosovo SAS septynioliktą konstatuojamąją dalį ir panašią šio susitarimo išnašą; iš jų matyti, kad ginčijamu sprendimu, kaip ir SAS, nesiekiama (netiesiogiai) pripažinti Kosovo valstybe.

39. Taigi, atsižvelgiant į tai, kad Kosovas nėra pripažįstamas, šioje byloje nenagrinėtinas klausimas, kokiu mastu Sąjungos institucijos gali išreikšti tokį pripažinimą. Dėl šios priežasties Ispanijos kartojamas argumentas, kad Komisija nėra kompetentinga priimti sprendimą dėl tokio pripažinimo, yra nereikšmingas.

A. Dėl apeliacinio skundo pirmojo, antrojo ir trečiojo pagrindų ir apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo pirmos dalies – Kosovo NRI dalyvavimas BEREC veikloje

40. BEREC reglamento 35 straipsnyje reglamentuojamas bendradarbiavimas su Sąjungos įstaigomis, trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis. Visų pirma 35 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje nustatyta, kad Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje gali dalyvauti trečiųjų šalių reguliavimo institucijos, kurioms tenka pagrindinė atsakomybė elektroninių ryšių srityje, kai tos trečiosios šalys tuo tikslu yra sudariusios susitarimus su Sąjunga.

41. Pagal ginčijamo sprendimo trečią konstatuojamąją dalį Kosovo SAS 111 straipsnis yra toks susitarimas. Taigi Komisija šiuo sprendimu leido Kosovo NRI dalyvauti BEREC veikloje.

42. Pirmuosiuose trijuose apeliacinio skundo pagrinduose ir ketvirtojo apeliacinio skundo pagrindo pirmoje dalyje Ispanija kritikuoja teiginius, kuriais Bendrasis Teismas patvirtino, kad toks Kosovo NRI dalyvavimas yra teisėtas.

43. Konkrečiai kalbant, Ispanija kritikuoja sąvokos „trečiosios šalys“ aiškinimą (pirmasis apeliacinio skundo pagrindas) ir apskritai neigia, kad pagal BEREC reglamento 35 straipsnį ir Kosovo SAS 111 straipsnį Kosovui leidžiama dalyvauti BEREC (antrasis apeliacinio skundo pagrindas), visų pirma, kad Kosovo SAS 111 straipsnis yra susitarimas, kaip jis suprantamas pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį (trečiasis apeliacinio skundo pagrindas ir apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo pirma dalis). Vis dėlto, ypač nagrinėjant pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą, būtina apsvarstyti argumentus, kurie yra svarbūs nagrinėjant kitus apeliacinio skundo pagrindus.

1. Dėl apeliacinio skundo pirmojo pagrindo – sąvoka „trečiosios šalys“

44. Ginčijamame sprendime Komisija pripažino Kosovą „trečiąja šalimi“, kaip tai suprantama pagal BEREC reglamento 35 straipsnį. Bendrasis Teismas pritarė šiai nuomonei ir skundžiamo sprendimo 36 punkte konstatavo, kad sąvoka „trečiosios šalys“, kaip ji suprantama pagal 35 straipsnio 2 dalį, yra platesnė nei sąvoka „trečiosios valstybės“ ir apima ne tik suverenias valstybes, kaip jos suprantamos pagal tarptautinę teisę, bet ir visų pirma Kosovą.

45. Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 29–35 punktuose rėmėsi tuo, kad SESV vartojama tiek sąvoka „trečiosios šalys“, tiek sąvoka „trečiosios valstybės“, taigi šios dvi sąvokos atskiriamos. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas remiasi SESV V dalies III ir IV antraštinių dalių pavadinimais ir 212 bei 217 straipsniais. Taigi Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 30 punkte konstatavo, kad „SESV nuostatomis dėl „trečiųjų šalių“ aiškiai siekiama suteikti galimybę sudaryti tarptautinius susitarimus su „kitais nei valstybės“ subjektais“.

46. Pirmajame apeliacinio skundo pagrinde Ispanija teigia, kad šioje išvadoje padaryta teisės klaida. Ispanijos nuomone, sąvoka „trečiosios šalys“ gali apimti tik valstybes, kaip jos suprantamos pagal tarptautinę teisę. Remiantis šia nuomone, plačiai aiškinama sąvoka „trečiosios šalys“ Sąjungos teisėje įgytų kitokią prasmę nei tarptautinėje teisėje.

47. Vis dėlto Komisija mano, kad šias dvi sąvokas iš esmės būtina atskirti atsižvelgiant į įvairias Sutarčių ir Sąjungos teisės aktų nuostatas, kuriose tarp trečiųjų šalių ir trečiųjų valstybių yra daromas skirtumas.

48. Mano nuomone, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 36 punkte galiausiai teisingai išaiškino sąvoką „trečiosios šalys“, kaip ji suprantama pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį. Tai matyti vien iš sąvokos „trečiosios šalys“ BEREC reglamento 35 straipsnyje aiškinimo remiantis klasikiniais aiškinimo metodais ir atitinka tarptautinę praktiką (šiuo klausimu žr. b–f punktus).

49. Vis dėlto nemanau, kad tikslinga patvirtinti skundžiamo sprendimo 29–35 punktuose pateiktus Bendrojo Teismo argumentus, jog vien iš Sutarčių teksto matyti, kad sąvokos „trečioji valstybė“ ir „trečioji šalis“ yra atskirtos (šiuo klausimu žr. a punktą). Teisingumo Teismas turėtų pakeisti šiuos argumentus BEREC reglamentu pagrįstais motyvais.

a) Dėl sąvokų vartojimo Sutartyse

50. Kalbant apie išvadas dėl sąvokų vartojimo Sutartyse, pažymėtina, kad Bendrasis Teismas neatsižvelgia į aplinkybę, kad ne visose Sutarčių kalbinėse versijose daromas skirtumas tarp trečiųjų valstybių ir trečiųjų šalių arba tarp valstybių ir šalių. Visų pirma tekste estų, latvių, lenkų ir slovėnų kalbomis daugiausia arba kiekvieną kartą vartojama *ta pati* sąvoka, t. y. sąvokos „trečioji valstybė“ atitikmuo. Vis dėlto iš SESV 198, 208 ir 212 straipsnių matyti, kad ir šiose kalbinėse versijose (išskyrus slovėnų) yra sąvokos „šalis“ atitikmenų, susijusių su, pavyzdžiui, sąvokomis „besivystanti šalis“ arba „ne Europos šalys ir teritorijos“.

51. Ne visada sutampa ir kalbinės versijos, kuriose dažniausiai daromas skirtumas. Pavyzdžiui, SESV 67, 77, 78 ir 79 straipsnių versijoje vokiečių kalba minimi „Drittstaatsangehörigen“, o versijoje prancūzų kalba – „ressortisants des pays tiers“, anglų kalba – „third-country nationals“ arba „nationals of third countries“, danų kalba – „tredjelandsstatsborgere“, taigi, trečiųjų šalių piliečiai.

52. Nors šis nuoseklumo trūkumas pradinėje 1957 m. EEB sutartyje, kuri buvo privaloma tik keturiomis kalbomis, buvo mažiau akivaizdus, vis dėlto pastebimas ir joje. Pavyzdžiui, 3 straipsnio b punkto versijoje vokiečių kalba minimi Bendrijos veiksmai muitų ir prekybos politikos srityje „trečiųjų šalių atžvilgiu“, o kitose trijose kalbinėse versijose vartojama sąvoka „trečiosios valstybės“.

53. Vis dėlto, kadangi įvairios kalbinės versijos turi būti aiškinamos vienodai [20] ir nė viena kalbinė versija neįgyja prioriteto prieš kitas kalbines versijas [21], iš kitose Sutarčių kalbinėse versijose daromo sąvokų „valstybė“ ir „šalis“ skirtumo negalima daryti privalomos išvados, kad jų reikšmė skiriasi.

54. Taigi Bendrojo Teismo argumentuose daroma prielaida, kad, kaip teigiama skundžiamo sprendimo 29 ir 30 punktuose, sąvokos „trečiosios šalys“ ir „trečiosios valstybės“ SESV yra aiškiai atskiriamos, yra teisiškai klaidinga.

55. Jei Bendrojo Teismo sprendimo motyvais pažeidžiama Sąjungos teisė, bet rezoliucinė dalis pasirodo pagrįsta dėl kitų teisinių motyvų, dėl tokio pažeidimo skundžiamas sprendimas neturi būti panaikintas. Veikiau reikia pakeisti jo motyvus [22].

56. Aišku, Bendrojo Teismo pateiktą SESV nuostatų aiškinimą būtų galima patvirtinti nagrinėjant šių nuostatų bendrą struktūrą ir tikslą [23]. Vis dėlto tam nepakanka skundžiamo sprendimo 30 punkte Bendrojo Teismo pateiktos prielaidos, kad SESV nuostatomis dėl „trečiųjų šalių“ aiškiai siekiama suteikti galimybę sudaryti tarptautinius susitarimus su „kitais nei valstybės“ subjektais. Reikėtų daug atidžiau išnagrinėti visų Sutarčių nuostatų, kuriose tam tikrose kalbinėse versijose vartojamos sąvokos „trečiosios šalys“ arba „trečioji valstybė“, o gal net sąvokos „šalis“ ir „valstybė“, struktūrą ir tikslą.

57. Vis dėlto šioje byloje tai nėra būtina, nes sąvoka „trečioji šalis“ siekiant įvertinti ginčijamą sprendimą turi būti išaiškinta tik atsižvelgiant į jos vartojimą BEREC reglamento 35 straipsnyje. Šios nuostatos aiškinimas remiantis įprastais metodais patvirtina Bendrojo Teismo išvadą.

b) BEREC reglamento 35 straipsnio formuluotė

58. Kaip skundžiamo sprendimo 28 punkte konstatavo ir Bendrasis Teismas, sąvoka „trečiosios šalys“, kaip ji suprantama pagal BEREC reglamento 35 straipsnį, visiškai neapibrėžta nei šiame reglamente, nei reikšmingose Sutarčių nuostatose.

59. Tiesa, daugelyje BEREC reglamento 35 straipsnio kalbinių versijų vartojama sąvoka „trečiosios šalys“, o ne sąvoka „trečiosios valstybės“ [24]. Iš to Komisija daro išvadą, kad sąvoka „trečioji šalis“ turi kitokią reikšmę nei sąvoka „trečioji valstybė“.

60. Vis dėlto Ispanija tvirtina, kad semantinio sąvokų „trečioji valstybė“ ir „trečioji šalis“ skirtumo nėra. Vienintelis svarbus šių dviejų sąvokų skirtumas yra teisinio formalumo laipsnis. Dėl šios priežasties bendrinėje kalboje kalbama apie „šalies“ kalbą, klimatą arba virtuvę, o teisiniame kontekste – apie „valstybės“ pripažinimą.

[20] 1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau* (30/77, EU:C:1977:172, 13 ir 14 punktai), 1990 m. kovo 27 d. Sprendimas *Cricket St Thomas* (C-372/88, EU:C:1990:140, 19 punktas) ir 2021 m. spalio 6 d. Sprendimas *Consorzio Italian Management ir Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, 43 punktas).

[21] 1990 m. kovo 27 d. Sprendimas *Cricket St Thomas* (C-372/88, EU:C:1990:140, 18 punktas) ir 2021 m. sausio 26 d. Sprendimas *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 ir C-423/19, EU:C:2021:63, 65 punktas).

[22] 2008 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *FIAMM ir kt. / Taryba ir Komisija* (C-120/06 P ir C-121/06 P, EU:C:2008:476, 187 punktas), 2017 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Intel / Komisija* (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 94 punktas) ir 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 48 punktas).

[23] 1977 m. spalio 27 d. Sprendimas *Bouchereau* (30/77, EU:C:1977:172, 13 ir 14 punktai) ir 2021 m. sausio 26 d. Sprendimas *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 ir C-423/19, EU:C:2021:63, 65 punktas).

[24] Ispanų, čekų, danų, vokiečių, anglų, prancūzų, airių, graikų, kroatų, italų, vengrų, maltiečių, nyderlandų, portugalų, rumunų, slovakų, suomių ir švedų kalbomis.

61. Šiuo klausimu ir Teisingumo Teismas jau yra konstatavęs, kad sąvoka „šalis“ Sutartyse daug kartų vartojama kaip žodžio „valstybė“ sinonimas [25].

62. Vis dėlto nėra privaloma kiekvienu atveju vienodai aiškinti sąvokas „valstybė“ ir „šalis“. Sąvokos „trečioji šalis“ vartojimas veikiau leidžia prireikus atskirti ją nuo sąvokos „trečioji valstybė“.

63. Vis dėlto taip atskiriant sąvokas tekste BEREC reglamento 35 straipsnio atveju susiduriama su tokia pačia problema, kaip ir jau aptartų SESV nuostatų atveju. Aplinkybė, kad skirtumo tarp trečiųjų šalių ir trečiųjų valstybių daugumoje pirminės teisės nuostatų estų, latvių, lenkų ir slovėnų kalbomis nedaroma [26], išlieka ir BEREC reglamento 35 straipsnio atveju. Be to, nors pirminės teisės nuostatose bulgarų ir lietuvių kalbomis kartais vartojamos dvi skirtingos sąvokos, BEREC reglamento 35 straipsnyje ir šiose kalbinėse versijose vartojamas sąvokos „trečiosios valstybės“ ekvivalentas.

64. Kaip paaiškinta pirma, tam tikrose Sąjungos teisės nuostatos kalbinėse versijose vartojama formuluotė negali būti vienintelis šios nuostatos aiškinimo pagrindas arba dėl to įgyti prioritetą kitų kalbinių versijų atžvilgiu [27]. Sąjungos teisės nuostatos veikiau turi būti aiškinamos ir taikomos vienodai, atsižvelgiant į visomis Sąjungos kalbomis parengtus variantus. Esant Sąjungos teisės akto įvairių kalbinių versijų neatitikimų, nagrinėjama nuostata turi būti aiškinama atsižvelgiant į bendrą teisės akto, kurio dalis ji yra, sistemą ir tikslą [28]. Be to, tam tikrą nuostatą gali padėti aiškinti ir jos genezė [29].

c) BEREC reglamento 35 straipsnio reguliavimo kontekstas

65. Taigi BEREC reglamento 35 straipsnis turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į jo reguliavimo kontekstą.

66. Pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį dalyvavimui BEREC veikloje būtini atitinkami trečiųjų šalių susitarimai su Sąjunga. 34 konstatuojamojoje dalyje nurodyti tokių trečiųjų šalių *pavyzdžiai* yra EEE ir ELPA valstybės ir šalys kandidatės.

67. Taigi priimdamas šią nuostatą teisės aktų leidėjas bet kuriuo atveju turėjo omenyje atitinkamus susitarimus dėl bendradarbiavimo elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų asociacijos susitarimuose su Albanija, Juodkalnija ir Serbija, kurias Sąjunga tuo metu jau buvo pripažinusi šalimis kandidatėmis.

68. Nors Kosovas nėra šalis kandidatė, 34 konstatuojamojoje dalyje pateikta nuoroda į šalies kandidatės statusą yra, kaip minėta, tik *pavyzdys*, todėl ja nėra ribojamas galimų bendradarbiavimo partnerių ratas.

[25] 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Organisation juive européenne ir Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, 28 punktas).

[26] Žr. šios išvados 50 ir 51 punktus.

[27] Žr. šios išvados 53 punktą.

[28] 2016 m. kovo 1 d. Sprendimas *Kreis Warendorf ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127, 27 punktas) ir 2022 m. vasario 24 d. Sprendimas *Tiketa* (C-536/20, EU:C:2022:112, 27 punktas).

[29] 2009 m. spalio 22 d. Sprendimas *Zurita García ir Choque Cabrera* (C-261/08 ir C-348/08, EU:C:2009:648, 57 punktas), 2012 m. lapkričio 27 d. Sprendimas *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, 135 punktas), 2013 m. spalio 3 d. Sprendimas *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 punktas) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Acacia ir D'Amato* (C-397/16 ir C-435/16, EU:C:2017:992, 31 punktas).

69. Vis dėlto daug svarbiau yra tai, kad dar iki BEREC reglamento priėmimo Sąjunga Kosovo SAS 111 straipsnyje sudarė susitarimą, kuris, kaip konstatavo Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 49 punkte, iš esmės atitinka atitinkamus susitarimus su šalimis kandidatėmis Albanija, Juodkalnija ir Serbija. Šių nuostatų pakako tų šalių NRI dalyvavimui. Taigi būtų nesuprantama, jei BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis nebūtų susijusi ir su susitarimu su Kosovu.

70. Tiesa, Ispanija trečiajame apeliacinio skundo pagrinde kritikuoja tai, kad Bendrasis Teismas nenagrinėjo Šiaurės Makedonijos SAS 95 straipsnio. Kitaip nei Kosovo SAS 111 straipsnyje, Šiaurės Makedonijos SAS 95 straipsnio antros pastraipos šeštoje įtraukoje „bendradarbiavimas Europos struktūrų viduje“ aiškiai nurodytas kaip sritis, į kurią turi būti orientuotas bendradarbiavimas. Šiame kontekste Ispanija atkreipia dėmesį į dar vieną dokumentą, kuriame išsamiai aprašomas bendradarbiavimas, t. y. ES ir Tuniso veiksmų planą (2013–2017 m.), kuriuo įgyvendinama privilegijuota partnerystė įgyvendinant Europos kaimynystės politiką [30]. Be to, ketvirtojo apeliacinio skundo pagrindo pirmoje dalyje Ispanija remiasi daug konkretesniu, palyginti su Kosovo SAS 111 straipsniu, susitarimu, kuris paaiškėja iš EEE jungtinio komiteto sprendimo dėl EEE valstybių dalyvavimo [31].

71. Vis dėlto BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis buvo priimta ne konkrečiai dėl šių išsamesnių pareiškimų dėl bendradarbiavimo, bet ir atsižvelgiant į Bendrojo Teismo nurodytus asociacijos susitarimus. Taigi remiantis Ispanijos nurodytais tekstais negalima daryti išvados, kad toks aiškus susitarimas dėl bendradarbiavimo Sąjungos struktūrose yra privaloma sąlyga siekiant, kad būtų taikoma BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis.

72. Taigi jau vien BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies ir Vakarų Balkanuose sudarytų SAS reguliavimo sąryšis patvirtina, kad trečiosios šalies sąvoka BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalyje apima ir Kosovą.

d) BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies genezė

73. BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies teksto atsiradimo istorija patvirtina aiškinimą atsižvelgiant į reguliavimo sąryšį.

74. Komisijos pasiūlymo [32] 26 straipsnio 2 dalis buvo suformuluota dar neaiškiai, nes pagal ją [veikloje] „<…> gali dalyvauti trečiųjų šalių reguliavimo institucijos, kompetentingos elektroninių ryšių srityje, sudariusios atitinkamus susitarimus su Sąjunga“. Buvo neaišku, ar susitarimai turėjo būti sudaryti su reguliavimo institucijomis, ar su trečiosiomis šalimis.

75. Vis dėlto per diskusijas BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis buvo patikslinta nustatant, kad „trečiosios valstybės [šalys] [turi būti] sudariusios susitarimus su Sąjunga“.

[30] Bendro pasiūlymo dėl Tarybos sprendimo dėl Sąjungos pozicijos Asociacijos taryboje, įsteigtoje Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių susitarimu, steigiančiu Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Tuniso Respublikos asociaciją, dėl rekomendacijos įgyvendinti ES ir Tuniso privilegijuotos partnerystės įgyvendinimo veiksmų planą (2013–2017) priėmimo (JOIN/2014/036 *final*, Tarybos dokumentas 15164/14 ADD 1) 2 priedo 73 ir 74 punktai.

[31] Decision of the EEE 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 EEE Agreement (https://www.efta.int/eea-lex/32018R1971).

[32] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos įsteigimo (BEREC) (COM(2016) 591 *final*).

76. Iš šio patikslinimo, kaip ir iš BEREC reglamento 34 konstatuojamosios dalies, matyti, kad Sąjunga priėmė 35 straipsnį, atsižvelgdama į faktiškai sudarytus susitarimus, taigi, ir į susitarimą su Kosovu Kosovo SAS 111 straipsnyje.

e) Teleologinis BEREC reglamento 35 straipsnio aiškinimas

77. Galiausiai galimybės bendradarbiauti su Kosovo NRI sudarymas atitinka ir BEREC reglamento 35 straipsnio prasmę ir tikslą.

78. Šia nuostata aiškiai siekiama skatinti BEREC ir BEREC biuro bendradarbiavimą su kitomis elektroninių ryšių reguliavimo institucijomis. Atitinkamai 20 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, kad BEREC darbo susitarimais galėtų būti siekiama plėtoti bendradarbiavimo santykius ir keistis nuomonėmis reguliavimo klausimais. Vis dėlto Ispanija nekelia klausimo, ar šioje srityje Kosove veikia reguliavimo institucija.

79. Be to, iš BEREC reglamento 34 konstatuojamosios dalies matyti, kad šiuo bendradarbiavimu visų pirma siekiama išplėsti nuoseklų elektroninių ryšių reguliavimo sistemos įgyvendinimą. Tuo pačiu tikslu Kosovo SAS 111 straipsnyje teigiama, kad Kosovas turi perimti šios srities *ES acquis*.

80. Darytina išvada, kad BEREC reglamento 20 ir 34 konstatuojamosiose dalyse aiškiai nurodyti 35 straipsnio tikslai leidžia Kosovą laikyti trečiąja šalimi, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą.

f) Papildomi argumentai atsižvelgiant į tarptautinę teisę

81. Be to, Ispanija teigia, kad Komisijos ir Bendrojo Teismo pateikiamu sąvokos „trečioji šalis“ aiškinimu sukuriama atskira tarptautinės teisės subjektų kategorija, kuri nėra numatyta bendrojoje tarptautinėje teisėje.

82. Vis dėlto Komisija teisingai pažymi, kad tarptautinėje teisėje nėra visuotinai taikomos sąvokos „trečioji šalis“ arba „šalis“ apibrėžties.

83. Pavyzdžiui, 1969 m. Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės bent jau šiomis Sąjungos kalbomis: anglų, prancūzų ir ispanų, vartojama tik sąvoka „valstybės“, o sąvoka „šalys“ nevartojama. Tačiau, pavyzdžiui, 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijoje dėl pabėgėlių statuso vartojama ir sąvoka „pasirašiusios valstybės“ (kitose kalbinėse versijose: „Contracting States“, „États Contractants“), ir sąvoka „šalis“ („country“, „pays“), visų pirma kaip kilmės arba priimančioji šalis.

84. Vis dėlto visų pirma iš Tarptautinio valiutos fondo (TVF) dokumentų matyti, kad platesnė šalies sąvoka vartojama ir tarptautinėje teisėje. Pagal „Articles of Agreement of the International Monetary Fund“ [33], kuris yra autentiškas tik anglų kalba, II straipsnį narės gali būti tam tikros „šalys“ („countries“). Šiuo pagrindu TVF priėmė įvairias teritorines bendrijas, kurios nėra pripažintos kaip valstybės, visų pirma Kosovą [34], taip pat Honkongą, Makao ar Didžiosios Britanijos užjūrio teritorijas Angiliją ir Montseratą [35].

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

[34] 2009 m. birželio 29 d. TVF pranešimas spaudai Nr. 09/240 „Kosovo Becomes the International Monetary Fund's 186th Member“.

[35] Valstybių narių apžvalgą žr. https://www.imf.org/en/Countries

85. Be to, iš tarptautinės – visų pirma su Kosovu susijusios – Sąjungos praktikos matyti, kad Sąjunga pasirengusi sudaryti teisiškai privalomus susitarimus su teritorinėmis bendrijomis, kurių ji nėra pripažinusi valstybėmis. Be Kosovo SAS, Sąjunga yra sudariusi ir bendrąjį susitarimą, kuriuo nustatomi Kosovo dalyvavimo Sąjungos programose bendrieji principai [36]. Be to, kaip Bendrasis Teismas konstatavo skundžiamo sprendimo 31 punkte, Sąjunga yra sudariusi susitarimus su Palestinos išsivadavimo organizacija (PIO), Taivano, Penghu, Kinmeno ir Madzu atskirąja muitų teritorija, Kinijos Liaudies Respublikos Honkongo specialiojo administracinio regiono vyriausybe ir Kinijos Liaudies Respublikos Makao specialiojo administracinio regiono vyriausybe.

86. Dėl šios priežasties neįtikina ir argumentas dėl galimo prieštaravimo tarptautinei teisei. Taigi pirmasis apeliacinio skundo pagrindas turi būti atmestas.

2. Dėl apeliacinio skundo antrojo pagrindo – Kosovo pripažinimas?

87. Antrajame apeliacinio skundo pagrinde Ispanija kritikuoja skundžiamo sprendimo 33 ir 34 punktus. Bendrasis Teismas šiuose punktuose primena, kad, kaip matyti iš Kosovo SAS septynioliktos konstatuojamosios dalies ir 2 straipsnio, Sąjunga neišreiškė savo pozicijos dėl Kosovo valstybės statuso pagal tarptautinę teisę. Bendrojo Teismo teigimu, šiomis atsargumo priemonėmis siekiama būtent atskirti, viena vertus, „valstybės“ statusą ir, kita vertus, Kosovo, kaip tarptautinės teisės srityje veikiančio subjekto, kurį apima platesnė sąvoka „trečioji šalis“, galėjimą prisiimti įsipareigojimus pagal tarptautinę teisę.

88. Ispanija su šiuo apeliacinio skundo pagrindu sieja įvairią kritiką ginčijamam sprendimui. Iš esmės ši valstybė narė kritikuoja Komisiją už tai, kad ši pažeidė valstybių narių kompetenciją spręsti dėl Kosovo pripažinimo valstybe. Nors ne visos valstybės narės pripažino Kosovą valstybe, Komisija ginčijamu sprendimu bent jau netiesiogiai pripažino Kosovą valstybe, taigi taip peržengė Kosovo SAS ribas. Taip buvo pažeistas Kosovo SAS 111 straipsnis, siejamas su BEREC reglamento 35 straipsniu, o Bendrasis Teismas neskyrė sankcijos už šį pažeidimą.

89. Tiesa, nėra būtinybės nustatyti, kaip Sąjunga ir valstybės narės dalijasi kompetencija, susijusia su valstybių pripažinimu, nes, kaip jau nurodžiau, šioje byloje negali būti keliama klausimo dėl Kosovo pripažinimo [37].

90. Vis dėlto Kosovo SAS 111 straipsnis ir BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis negali būti pažeisti, nes šiomis nuostatomis, kaip jau taip pat minėta [38], siekiama integruoti Kosovo NRI į BEREC.

91. Taigi antrasis apeliacinio skundo pagrindas yra nepagrįstas ir nereikia nagrinėti, ar jis yra naujas (nebuvo nurodytas pirmojoje instancijoje pareikštame ieškinyje), todėl nepriimtinas.

[36] OL L 195, 2017, p. 1.

[37] Žr. šios išvados 38 ir 39 punktus.

[38] Žr. šios išvados 65–80 punktus.

3. Dėl apeliacinio skundo trečiojo pagrindo – Kosovo NRI dalyvavimas BEREC ir BEREC biuro valdančiosios tarybos veikloje

92. Trečiajame apeliacinio skundo pagrinde Ispanija teigia, kad Komisija padarė teisės klaidą, kai aiškino BEREC reglamento 35 straipsnį, siejamą su Kosovo SAS 111 straipsniu, ir priėjo prie išvados, kad šis bendradarbiavimas apima ir dalyvavimą BEREC veikloje. Ispanijos nuomone, Kosovo SAS 111 straipsnis nėra pakankamas ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas, nes šioje normoje Kosovo NRI dalyvavimas BEREC ir BEREC biuro veikloje aiškiai nenumatytas.

93. Taigi pateikiant trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar, kaip skundžiamo sprendimo 49 punkte konstatavo Bendrasis Teismas, Kosovo SAS, visų pirma jo 111 straipsnis, yra „susitarimas“, kaip jis suprantamas pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį.

94. Šiuo klausimu Ispanija kritikuoja tai, kad Bendrasis Teismas neatsižvelgė į Šiaurės Makedonijos SAS, kuriame, priešingai nei kituose atitinkamuose asociacijos susitarimuose, aiškiai minimas „bendradarbiavimas Europos struktūrų viduje“. Vis dėlto dar aptardama pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą paaiškinau, kad tokia formuluotė nėra būtina susitarimo, kaip tai suprantama pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį [39], sąlyga.

95. Be to, Ispanijos manymu, tai, kad Kosovas nėra pripažintas valstybe, neleidžia laikyti Kosovo NRI dalyvavimo BEREC veikloje bendradarbiavimu pagal BEREC reglamento 35 straipsnį. Vis dėlto iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Kosovo SAS 111 straipsniu ir BEREC reglamento 35 straipsniu siekiama integruoti Kosovo NRI į BEREC neatsižvelgiant į tokį pripažinimą [40].

96. Ispanija teigia, kad Kosovo SAS 111 straipsnyje vartojama sąvoka „bendradarbiavimas“ nereiškia reikalavimo dalyvauti BEREC veikloje pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį. Veikiau pakaktų bendradarbiavimo pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 1 dalį, kaip yra susitarta su kitais partneriais. Dalyvavimas BEREC struktūrose leidžia Kosovui daryti įtaką formuojant Sąjungos teisę, nes šios struktūros prisideda prie šios teisės raidos.

97. Tiesa, Kosovo NRI atstovai pagal ginčijamą sprendimą gali dalyvauti Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje ir visų pirma teikti nuomones.

98. Vis dėlto teikdami nuomones Reguliuotojų valdyboje arba Valdančiosios tarybos veikloje šie asmenys turi ne atstovauti Kosovo ar Kosovo NRI pozicijai, o veikti savarankiškai – pagal ginčijamo sprendimo priedo 1 punkto 7 papunktį ir 3 punkto 6 papunktį veikti nesivadovaujant jokiais nurodymais. Pagal BEREC reglamento 8 straipsnio 2 dalį ir 15 straipsnio 3 dalį nepriklausomi turi būti ir kiti minėtos valdybos ir minėtos tarybos nariai. Pagal 5 ir 13 konstatuojamąsias dalis ir 3 straipsnio 3 ir 4 dalis BEREC buvo įsteigta tam, kad teiktų ekspertines žinias ir veiktų nepriklausomai ir skaidriai.

99. Taigi ginčijamu sprendimu nustatytas bendradarbiavimas minėtoje BEREC valdyboje ir taryboje neturi kurios nors valstybės dalyvavimo Sąjungos teisėkūros procese požymių; šiuo bendradarbiavimu siekiama nuoseklios reguliavimo praktikos, o pagal BEREC reglamento 4 straipsnio 4 dalį turi būti „kuo labiau atsižvelgia[ma]“ į BEREC priimtus dokumentus. Taigi kalbama apie neįpareigojamą reguliavimo institucijų koordinavimą.

[39] Žr. šios išvados 70 ir 71 punktus.

[40] Žr. šios išvados 65–80 punktus.

100. Vis dėlto net ir šiomis aplinkybėmis Kosovo NRI atstovų dalyvavimas nedaro lemiamos įtakos BEREC sprendimų priėmimui, nes pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą trečiųjų šalių NRI neturi balsavimo teisės.

101. Be to, atsižvelgiant į tai, kad BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalyje daroma nuoroda į atitinkamą susitarimą, koks buvo įtvirtintas Kosovo SAS 111 straipsnyje, nėra pagrindo kritikuoti tai, kad Komisija bendradarbiavimą su Kosovo NRI įgyvendino leisdama jai dalyvauti veikloje pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį, o ne mažiau intensyviai bendradarbiaudama pagal 35 straipsnio 1 dalį.

102. Darytina išvada, kad ir pastarasis argumentas nepagrįstas, todėl visas trečiasis apeliacinio skundo pagrindas turi būti atmestas.

4. Dėl apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo pirmos dalies –ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas

103. Apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo pirmoje dalyje Ispanija dar kartą išreiškė abejonę, ar Kosovo SAS 111 straipsnis yra pakankamas ginčijamo sprendimo pagrindas.

104. Šiuo klausimu Ispanija visų pirma kritikuoja skundžiamo sprendimo 72 punktą. Jame teigiama, kad „teisiškai nėra būtinybės reikalauti, jog tam, kad trečiosios šalies NRI „būtų atviras dalyvavimas“, turi būti taikoma specialaus leidimo tvarka, nustatyta pagal tarptautinį susitarimą. Iš tiesų atvėrimas ir „galimybės dalyvauti taisyklės“, priimtos siekiant dalyvauti BEREC veikloje, nenustato jokios teisinės pareigos šiai NRI, nes galiausiai ji turi laisvai priimti vėlesnį sprendimą dalyvauti BEREC pagal šias taisykles.“

105. Ispanija savo ruožtu mano, kad pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį būtinas daug konkretesnis susitarimas, pavyzdžiui, EEE jungtinio komiteto priimtas sprendimas.

106. Vis dėlto jau nurodžiau, jog ir tas sprendimas nekeičia fakto, kad BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalis buvo priimta atsižvelgiant į ne tokius konkrečius susitarimus su Vakarų Balkanų šalimis kandidatėmis, kuriuos atitinka Kosovo SAS 111 straipsnis[41].

107. Priešingai, EEE jungtinis komitetas priėmė sprendimą dėl tuo metu jau galiojusios BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies įgyvendinimo, o Kosovo SAS sudarymo metu tai dar nebuvo įmanoma dėl *ratione temporis*. Taigi jau vien todėl logiška, kad EEE jungtinio komiteto sprendimas yra išsamesnis nei Kosovo SAS 111 straipsnis.

108. Vadinasi, nepagrįsta ir apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo pirma dalis.

B. Dėl apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo antros dalies ir apeliacinio skundo penktojo pagrindo – institucinė Komisijos kompetencija

109. Apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo antroje dalyje ir apeliacinio skundo penktajame pagrinde kritikuojama tai, kad ginčijamą sprendimą priėmė būtent Komisija. Taigi kalbama apie institucinę Komisijos kompetenciją.

[41] Žr. šios išvados 70 punktą.

110. Apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo antroje dalyje Ispanija teigia, kad jau vien dėl Kosovo pripažinimo klausimo opumo būtina, kad dėl Kosovo NRI dalyvavimo BEREC veikloje spręstų Taryba, o ne vien Komisija, remdamasi ESS 17 straipsniu. Skundžiamo sprendimo 81 ir 82 punktuose Bendrasis Teismas į tai neatsižvelgė.

111. Be to, penktajame apeliacinio skundo pagrinde Ispanija tvirtina, kad Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 76 ir 77 punktuose suklydo aiškindamas BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį, kai nusprendė, kad Komisija gali vienašališkai nustatyti darbo susitarimus, vykdydama vykdomąsias funkcijas ir įgaliojimus atstovauti išorės santykiuose.

112. Siekiant priimti sprendimą dėl šių apeliacinio skundo pagrindų, reikia išaiškinti kompetencijų pasiskirstymą pagal BEREC reglamento 35 straipsnį.

1. Dėl atitinkamų susitarimų nuostatų

113. BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje nustatyta, kad remiantis atitinkamomis pirmoje pastraipoje paminėtų susitarimų tarp Sąjungos ir atitinkamų trečiųjų šalių nuostatomis „parengiami darbo susitarimai, kuriuose visų pirma nurodomas atitinkamų trečiųjų valstybių [šalių] reguliavimo institucijų dalyvavimo <…> pobūdis, mastas ir būdas“.

114. Taigi iš pirmo žvilgsnio būtų galima daryti prielaidą, kad šios kompetencijos įgyvendinimo būdas nustatytas atitinkamame Sąjungos ir atitinkamos trečiosios šalies susitarime, nes darbo susitarimas turi būti sudarytas remiantis atitinkamomis tų susitarimų nuostatomis.

115. Šiuo klausimu Kosovo SAS 111 straipsnyje nenustatyta nieko. Taigi reikėtų pagalvoti apie 126 straipsnyje numatytą Stabilizacijos ir asociacijos tarybą, į kurią kreiptis Bendrajame Teisme pareikalavo Ispanija. Vis dėlto ši taryba remiantis 128 straipsniu gali priimti tik susitarimo taikymo sričiai priklausančius sprendimus. Įgaliojimai dėl 111 straipsnio šiai tarybai nėra numatyti. Taigi Kosovo SAS nėra atitinkamų nuostatų, leidžiančių sudaryti darbo susitarimus pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą.

116. Vis dėlto tai nereiškia, kad tokie susitarimai negali būti sudaromi. Atvirkščiai, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 69 punkte, kurio Ispanija neginčija, teisingai nurodė, kad Kosovo SAS 111 straipsnio ir BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies tikslai, nesant tokių susitarimų, negalėtų būti pasiekti. Atitinkamai Bendrasis Teismas taip pat neginčijamame skundžiamo sprendimo 70 punkte padarė teisingą išvadą, kad nuoroda į atitinkamas susitarimų nuostatas reiškia tik tai, kad darbo susitarimų sudarymas negali prieštarauti šioms nuostatoms.

117. Taigi šios su Kosovo NRI dalyvavimu susijusios kompetencijos įgyvendinimo sąlygų reikia ieškoti tik BEREC reglamente.

2. Dėl darbo susitarimų sudarymo

118. BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje išdėstytoje nuostatoje dėl trečiųjų šalių NRI dalyvavimo numatyti darbo susitarimai, bet nenumatytas nei vienašalis sprendimas (šiuo klausimu žr. b punktą), nei tai, kad jį priima Komisija (šiuo klausimu žr. a punktą). Abu aspektai yra teisiškai klaidingi ir lemia būtinybę panaikinti skundžiamą sprendimą.

a) Institucinė Komisijos kompetencija

119. Galiausiai Ispanijos kritika, susijusi su visų pirma skundžiamo sprendimo 76 ir 77 punktuose konstatuota institucine Komisijos kompetencija priimti ginčijamą sprendimą, yra teisinga.

120. Pagal ESS 13 straipsnio 2 dalies pirmą sakinį kiekviena institucija veikia neviršydama Sutartyse jai suteiktų įgaliojimų ir laikydamasi jose nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų. Ši nuostata išreiškia institucinės pusiausvyros principą, būdingą Sąjungos institucinei struktūrai, pagal kurį kiekviena institucija vykdo savo įgaliojimus, paisydama kitų institucijų įgaliojimų [42].

121. Būtinus įgaliojimus priimti ginčijamą sprendimą Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 76 ir 77 punktuose kildina iš Komisijos vykdomųjų funkcijų pagal ESS 17 straipsnio 1 dalies ketvirtą sakinį ir jos įgaliojimų atstovauti išorės santykiuose pagal ESS 17 straipsnio 1 dalies penktą sakinį. Įgaliojimai šiose srityse, kurie nebuvo aiškiai suteikti BEREC, liko Komisijai.

122. Toks kompetencijos kildinimas tiesiogiai iš ESS 17 straipsnio savaime kelia abejonių. Vykdomosios priemonės paprastai priimamos deleguotaisiais aktais. Vis dėlto šiuo tikslu SESV 290 straipsnio 1 dalyje ir 291 straipsnio 2 dalyje reikalaujama aiškiai perduoti įgaliojimus Komisijai [43]. Pagal SESV 218 straipsnio 2 dalį atstovavimo išorės santykiuose srityje paprastai reikalingas Tarybos leidimas.

123. Tiesa, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 81 punkte remiasi tuo, kad ESS 16 straipsnis gali būti Tarybos įgaliojimų pagrindas [44], ir pritaiko šią jurisprudenciją ESS 17 straipsniui. Vis dėlto Teisingumo Teismas neturi spręsti, ar ši jurisprudencija gali būti taikoma, nes – priešingai, nei Bendrasis Teismas konstatavo skundžiamo sprendimo 77 punkte – BEREC reglamente nustatyta, kurios įstaigos gali sudaryti darbo susitarimus pagal 35 straipsnio 2 dalį.

124. BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje, vertinant atskirai, šis klausimas nėra apibrėžtas.

125. Vis dėlto pagal BEREC reglamento 20 konstatuojamąją dalį turėtų būti leidžiama BEREC sudaryti darbo susitarimus, visų pirma su trečiųjų šalių kompetentingomis institucijomis. Atitinkamai 9 straipsnio i punkte ir 20 straipsnio 6 dalies m punkte nustatyta, kad Reguliuotojų valdyba kartu su BEREC biuro direktoriumi leidžia sudaryti darbo susitarimus.

126. Pagal BEREC reglamento 20 konstatuojamąją dalį Komisija šiuo klausimu vykdo tik kontrolės funkciją.

127. Taigi, kalbant konkrečiai apie bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, BEREC reglamento 35 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad BEREC ir BEREC biuras gali sudaryti darbo susitarimus gavę išankstinį Komisijos patvirtinimą.

[42] 2016 m. liepos 28 d. Sprendimas *Taryba / Komisija* (C-660/13, EU:C:2016:616, 32 punktas).

[43] Žr., pavyzdžiui, 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1107/2009 dėl augalų apsaugos produktų pateikimo į rinką ir panaikinančio Tarybos direktyvas 79/117/EEB ir 91/414/EEB (OL L 309, 2009, p. 1) 78 ir 79 straipsnius ir 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiančio Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiančio Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinančio Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB (OL L 396, 2006, p. 1), 131–133 straipsnius, o BEREC reglamento taikymo srityje – Direktyvos 2018/1972, nustatančios Europos elektroninių ryšių kodeksą, 117 ir 118 straipsnius.

[44] 2016 m. liepos 28 d. Sprendimas *Taryba / Komisija* (C-660/13, EU:C:2016:616, 40 punktas).

128. Toks įgaliojimų tarp BEREC ir Komisijos paskirstymas atitinka BEREC reglamente įtvirtintą požiūrį. BEREC ir BEREC biuras nėra organai, skirti Komisijos užduotims vykdyti, taigi, kaip skundžiamo sprendimo 76 punkte nurodo Bendrasis Teismas, neturi iš Komisijos kildinamų įgaliojimų. Priešingai, BEREC pagal BEREC reglamento 5 ir 13 konstatuojamąsias dalis, taip pat 3 straipsnio 3 dalį ir 8 straipsnio 1 dalį turi teikti ekspertines žinias ir veikti nepriklausomai. Tai patvirtina BEREC reikalavimai dėl narių nepriklausomumo pagal 22, 25 ir 29 konstatuojamąsias dalis ir 8 straipsnio 2 dalį, 16 straipsnio 1 dalies m punktą, 20 straipsnio 3 dalį ir 42 straipsnį. Taigi NRI pagal 7 straipsnį paskirti Reguliuotojų valdybos nariai veikia ne kaip atitinkamų savo NRI atstovai – BEREC diskusijose jie dalyvauja kaip ekspertai. Be to, siekiant užtikrinti šį nepriklausomumą, pagal 32 konstatuojamąją dalį BEREC biurui skirtas atskiras biudžetas.

129. Vienašaliai Komisijos įgaliojimai reguliuoti BEREC darbą būtų sunkiai suderinami su BEREC nepriklausomumu. BEREC reglamento 20 konstatuojamojoje dalyje paminėta Komisijos vykdoma kontrolės funkcija taip pat taikoma tik tam tikrais klausimais ir be BEREC arba BEREC biuro sutikimo negali lemti konkrečių sprendimų.

130. Dėl šios priežasties neįtikina ir skundžiamo sprendimo 78 punkte pateikta Bendrojo Teismo išvada, kurią Bendrasis Teismas padarė remdamasis įvairiomis BEREC reglamento 35 straipsnio 1 dalies ir 35 straipsnio 2 dalies formuluotėmis. Tai, kad tik 35 straipsnio 1 dalyje BEREC ir BEREC biurui aiškiai suteikiami įgaliojimai gavus išankstinį Komisijos patvirtinimą sudaryti darbo susitarimus, nereiškia, kad 35 straipsnio 2 dalyje įgaliojimai yra paskirstyti kitaip.

131. BEREC reglamento 35 straipsnio 1 dalis veikiau yra bendroji bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis taisyklė. 35 straipsnio 2 dalyje reglamentuojamas specialus bendradarbiavimo atvejis – trečiosios šalies NRI dalyvavimas Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje. Vis dėlto net ir šiuo konkrečiu atveju taikoma bendroji 1 dalies taisyklė, jei specialiojoje 2 dalies taisyklėje nenumatyta kitaip.

132. Tokios specialios taisyklės dėl įgaliojimų sudaryti darbo susitarimus pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį nėra. Taigi, taikant 2 dalį lieka galioti bendroji 1 dalies taisyklė, kad BEREC ir BEREC biuras gali sudaryti darbo susitarimus gavę išankstinį Komisijos patvirtinimą.

133. Manytina, kad dalyvavimas BEREC veikloje pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį paprastai reiškia glaudesnį bendradarbiavimą nei bendradarbiavimas pagal 35 straipsnio 1 dalį. Vis dėlto ir šiuo klausimu Komisijos sprendimas nėra būtinas, nes politinį sprendimą dėl šio glaudesnio bendradarbiavimo jau priėmė teisės aktų leidėjas. Jis iš esmės atvėrė šią galimybę, priimdamas 35 straipsnio 2 dalies nuostatą, ir turi patvirtinti tai atitinkamos trečiosios šalies atžvilgiu toje nuostatoje numatytu susitarimu. Nagrinėjamu atveju teisės aktų leidėjas tai padarė priimdamas Kosovo SAS 111 straipsnį. Šiame straipsnyje galėjo būti nustatyta ir kitokia sprendimo dėl NRI dalyvavimo BEREC veikloje tvarka, tačiau to nebuvo padaryta.

134. Darytina išvada, kad skundžiamo sprendimo 77 punkte Bendrojo Teismo pateiktame teiginyje, jog įgaliojimus sudaryti darbo susitarimus dėl Kosovo NRI dalyvavimo turi Komisija, padaryta teisės klaida.

b) Sprendimo dėl dalyvavimo forma

135. Abejonių kelia ir sprendimo dėl dalyvavimo forma.

136. Pagal BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą (versija vokiečių kalba) darbo susitarimus leidžiama *sudaryti* [„schließen“], t. y. Sąjungos institucijoms ar kitiems organams neleidžiama priimti vienašalio sprendimo.

137. Tiesa, kitose šios nuostatos kalbinėse versijose nėra taip aišku, kad kalbama apie susitarimus. Pavyzdžiui, versijoje anglų kalba nurodyti „working arrangements“, kuriuos reikia parengti. Sąvoka „arrangements“ gali būti suprantama ne tik kaip susitarimai, bet ir, be kita ko, kaip taisyklės, taigi būtų leidžiamas vienašalis sprendimas. Versijoje prancūzų kalba vartojama panaši sąvoka „arrangements de travail“, kurie yra numatyti („il est prévu“). Pagal versiją ispanų kalba netgi turi būti nustatyti „normas de trabajo“, t. y. darbo standartai („se irán estableciendo“). Vis dėlto atrodo, kad sąvoka „normas de trabajo“ yra vertimo klaida, nes kituose BEREC reglamento punktuose, kurių kitose kalbinėse versijose kalbama apie darbo susitarimus, versijoje ispanų kalba vartojama sąvoka „acuerdos de trabajo“, taigi taip pat kalbama apie susitarimą.

138. Iš kitų BEREC reglamente pateiktų nuorodų į darbo susitarimus ir kitomis kalbomis aiškiai matyti, kad šie tekstai nėra nustatomi vienašališkai, šalys dėl jų susitaria. Visų pirma tai matyti BEREC reglamento 9 straipsnio i punkte ir 20 straipsnio 6 dalies m punkte, kuriuose nustatyta, kad viena iš Reguliuotojų valdybos ir BEREC biuro direktoriaus užduočių yra leisti sudaryti darbo susitarimus, be kita ko, su trečiųjų šalių kompetentingomis institucijomis.

139. Vis dėlto manau, kad lemiamą reikšmę turi BEREC reglamento 35 straipsnio tikslas sudaryti sąlygas bendradarbiauti su trečiųjų šalių NRI. Tačiau Sąjunga negali vienašališkai nustatyti bendradarbiavimo sąlygų.

140. Taigi Bendrasis Teismas pažeidė BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalį, kai skundžiamo sprendimo 82 punkte konstatavo, kad Komisija turėjo kompetenciją ginčijamame sprendime *vienašališkai* nustatyti trečiųjų šalių NRI dalyvavimui taikytinus darbo susitarimus.

141. Ginčijamą sprendimą būtų galima laikyti pasiūlymu Kosovo NRI sudaryti darbo susitarimą. Vis dėlto Komisija ginčijamu sprendimu (kaip matyti iš jo 5 konstatuojamosios dalies) jau yra parengusi darbo susitarimą. Dėl šios priežasties skundžiamas sprendimas negali būti paliktas galioti šiuo klausimu net ir pakeitus jo motyvus.

3. Tarpinė išvada

142. Iš to, kas išdėstyta, matyti, koks sprendimas turi būti priimtas dėl apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo antros dalies ir apeliacinio skundo penktojo pagrindo.

143. Kadangi dabar aišku, kad sprendimą dėl Kosovo NRI dalyvavimo, gavę Komisijos patvirtinimą, priima BEREC ir BEREC biuras (taigi, ne Taryba), apeliacinio skundo ketvirtojo pagrindo antra dalis turi būti atmesta.

144. Penktasis apeliacinio skundo pagrindas yra pagrįstas, nes Komisija neturėjo kompetencijos priimti ginčijamą sprendimą.

145. Taigi skundžiamas sprendimas turi būti panaikintas.

V. Dėl ieškinio Bendrajame Teisme

146. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnio pirmą pastraipą panaikindamas Bendrojo Teismo sprendimą Teisingumo Teismas gali pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti, arba grąžinti bylą Bendrajam Teismui.

147. Šioje bylos stadijoje galima priimti sprendimą, nes buvo konstatuota, kad Komisija neturėjo kompetencijos priimti ginčijamą sprendimą.

148. Taigi reikia sutikti su Ispanijos reikalavimais ir panaikinti ginčijamą sprendimą.

VI. Ginčijamo sprendimo padarinių palikimas galioti

149. Jei, kaip siūlau, Teisingumo Teismas panaikintų ginčijamą sprendimą remdamasis tik penktuoju ieškinio pagrindu, pagal SESV 264 straipsnio antrą pastraipą jis turėtų palikti galioti panaikinto sprendimo padarinius, kol jis bus pakeistas atitinkamu darbo susitarimu.

150. Mano nuomone, neatmestina, kad Kosovo NRI galėtų plačiai dalyvauti Reguliuotojų valdybos, darbo grupių ir Valdančiosios tarybos veikloje jau vien tiesiogiai remdamasi BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies pirma pastraipa ir Kosovo SAS 111 straipsniu.

151. Vis dėlto bent BEREC reglamento 35 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje minėti susitarimai dėl finansinių įnašų ir į BEREC biurą skiriamų darbuotojų tiesiogiai iš reglamento nekyla. Šių susitarimų panaikinimas galėtų pakenkti Kosovo NRI dalyvavimui, nors dėl pirma nurodytų priežasčių šis dalyvavimas teisiškai jau numatytas, neatsižvelgiant į jo įgyvendinimo priemones.

152. Be to, pažymėtina, kad sprendimai dėl kitų trečiųjų Vakarų Balkanų šalių NRI dalyvavimo turi tokį pat trūkumą kaip ir ginčijamas sprendimas. Vis dėlto jie nėra šios bylos dalykas, todėl Teisingumo Teismas neprivalo šiuo klausimu pateikti jokių išvadų. Tiesa, būtų racionalu ir šiuos sprendimus pakeisti darbo susitarimais tarp BEREC, BEREC biuro ir atskirų NRI.

VII. Bylinėjimosi išlaidos

153. Pagal Procedūros reglamento 184 straipsnio 2 dalį, jeigu apeliacinis skundas yra pagrįstas ir pats Teisingumo Teismas priima galutinį sprendimą byloje, jis sprendžia bylinėjimosi išlaidų klausimą.

154. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį, taikomą apeliaciniame procese pagal jo 184 straipsnio 1 dalį, iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo.

155. Taigi Komisija turi padengti Ispanijos ir savo bylinėjimosi išlaidas.

VIII. Išvada

156. Taigi siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Panaikinti 2020 m. rugsėjo 23 d. Bendrojo Teismo sprendimą *Ispanija / Komisija* (T-370/19, EU:T:2020:440).

2. Pripažinti niekiniu Komisijos 2019 m. kovo 18 d. sprendimą dėl Kosovo nacionalinės reguliavimo institucijos dalyvavimo Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos veikloje.

3. Palikti galioti niekiniu pripažinto Komisijos sprendimo padarinius, kol jis bus pakeistas darbo susitarimu pagal Reglamento (ES) 2018/1971, kuriuo įsteigiama Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucija (BEREC) ir BEREC paramos agentūra (BEREC biuras), 35 straipsnio 2 dalį.

4. Europos Komisija padengia savo ir Ispanijos Karalystės patirtas bylinėjimosi Bendrajame Teisme ir Teisingumo Teisme išlaidas.