



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

25 октомври 2017 година *

„Жалба за отмяна — Заключение на Съвета на Европейския съюз относно световната конференция по радиосъобщения през 2015 г. на Международния съюз по далекосъобщения — Член 218, параграф 9 ДФЕС — Отклонение от предвидената правна форма — Непосочване на правното основание“

По дело C-687/15

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 17 декември 2015 г.,

Европейска комисия, за която се явяват L. Nicolae и F. Erlbacher, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват I. Šulce, J.-P. Nix и O. Segnana, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Чешка република, за която се явяват M. Smolek, J. Vlácil и M. Hedvábná, в качеството на представители,

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze и K. Stranz, в качеството на представители,

Френска република, за която се явяват F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda и D. Colas, в качеството на представители,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват C. Brodie, M. Holt и D. Robertson, в качеството на представители, подпомагани от J. Holmes, barrister,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, Е. Levits и С. Vajda, председатели на състав, J.-С. Bonichot, Ал. Арабаджиев, С. Toader, А. Prechal (докладчик), S. Rodin и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 май 2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 септември 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяна на заключенията на Съвета на Европейския съюз относно Световната конференция по радиосъобщения през 2015 г. (WRC-15) на Международния съюз по далекосъобщения (ITU), приети на 26 октомври 2015 г. по време на 3419-та среща на Съвета в Люксембург (наричани по-нататък „обжалваният акт“).

Правна уредба

Международното право

- 2 Международният съюз по далекосъобщения (ITU) е специализирана организация на Обединените нации, която отговаря за информационните и комуникационните технологии. Както следва по-специално от член 1 от Конституцията на ITU, именно в рамките на ITU се разпределя ползването на радиочестотния спектър и спътниковите орбити в целия свят и се разработват технически стандарти, за да се гарантира взаимосвързаността на мрежите и технологиите.
- 3 Съгласно член 2 от конституцията му ITU се състои от държави членки и от членове на сектори. Понастоящем 193 държави са членове на ITU, включително всички държави — членки на Съюза, който сам по себе си е „секторен член“.
- 4 Член 3 от Конституцията на ITU, озаглавен „Права и задължения на държавите членки и на членовете на сектори“, гласи:

„1. Държавите членки и членовете на сектори имат правата и задълженията, посочени в тази конституция и в конвенцията.

[...]

3. По отношение на участието им в дейността на [ITU] членовете на сектори могат да участват във всички дейности на сектора, в които членуват, съгласно съответните разпоредби на тази конституция и на конвенцията:

[...]

б) те имат право съгласно съответните разпоредби на конвенцията и решенията, приети в тази насока от конференцията на пълномощните представители, да участват в приемането на теми и препоръки, както и на решения, отнасящи се до работните методи и процедурите на съответния сектор“.

5 Член 4 от Конституцията на ITU, озаглавен „Документи на [ITU]“, гласи:

„1. Документите на [ITU] са:

- тази Конституция на [ITU],
- конвенцията на [ITU], и
- административните разпоредби.

[...]

3. Разпоредбите на тази конституция и на конвенцията на свой ред се допълват от административните разпоредби, изброени по-долу, които уреждат използването на далекосъобщенията и са задължителни за всички държави членки:

[...]

– [р]адиорегламент.

[...]“.

6 Член 13 от Конституцията на ITU, озаглавен „Конференции по радиокомуникации и асамблеи по радиокомуникации“, гласи:

„1. Световна конференция по радиосъобщенията може частично или в изключителни случаи напълно да преразгледа радиорегламента и да се занимава с въпроси от глобален характер в рамките на неговата област и включени в дневния ѝ ред. Останалите ѝ задължения са определени в конвенцията.

2. Световни конференции по радиокомуникации обикновено се свикват на всеки три до четири години. Независимо от това в резултат от прилагането на съответните разпоредби на конвенцията такава конференция не е задължително да бъде свикана или може да бъде свикана допълнителна конференция.

[...]“.

Правото на Съюза

7 Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35,

стр. 195), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. (ОВ L 337, 2009 г., стр. 37 и поправка в ОВ L 241, 2013 г., стр. 8) (наричана по-нататък „Рамковата директива“), е приета на основание член 95 ЕО.

- 8 Член 8а, параграф 4 от Рамковата директива, озаглавен „Стратегическо планиране и координиране на политиката в областта на радиочестотния спектър“, гласи:

„Когато това е необходимо за осигуряването на ефективната координация на интересите на Европейската общност в международните организации, компетентни по въпросите на радиочестотния спектър, Комисията, като отчита в максимална степен становището на [Групата за политиката в областта на радиочестотния спектър (RSPG)], може да предложи общи цели на политиката на Европейския парламент и на Съвета“.

- 9 Член 9, параграф 1, втора алинея от тази директива, озаглавен „Управление на радиочестотите за електронни съобщителни услуги“, гласи:

„При прилагането на настоящия член, държавите членки спазват съответните международни споразумения, включително [радиорегламента], и могат да вземат предвид съображения, свързани с обществения ред“.

- 10 Решение № 676/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно регулаторната рамка за политиката на Европейската общност в областта на радиочестотния спектър (Решение за радиочестотния спектър) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 168) също е прието на основание член 95 ЕО. Член 1, параграф 1 от това решение гласи:

„Целта на настоящото решение е да се създадат политика и правна рамка в Общността, за да се гарантира координация на политическите подходи и, ако е необходимо, хармонизирани условия по отношение на наличието на ефективното използване на радиочестотния спектър, които са необходими за създаване и функциониране на вътрешния пазар в такива области на общностната политика като електронните комуникации, транспорта и научноизследователската и развойна дейност (НИРД)“.

- 11 Решение № 243/2012/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 година за създаване на многогодишна програма за политиката в областта на радиочестотния спектър (ОВ L 81, 2012 г., стр. 7) е прието на основание член 114 ДФЕС. Член 1, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Цел и обхват“, гласи:

„С настоящото решение се създава многогодишна програма за политика в областта на радиочестотния спектър за стратегическото планиране и хармонизирането на използването на спектъра с цел гарантиране на функционирането на вътрешния пазар в областите на политика на Съюза, които включват използването на радиочестотен спектър, например електронните съобщения, научноизследователската дейност, технологичното развитие и космическото пространство, транспорта, енергетиката и аудио-визуалните политики“.

- 12 Член 10, параграф 1 от Решение № 243/2012, озаглавен „Международни преговори“, предвижда:

„При международни преговори по въпроси, свързани с радиочестотния спектър, се прилагат следните принципи:

- а) ако предметът на международните преговори попада в сферата на компетентност на Съюза, позицията на Съюза се установява в съответствие с правото на Съюза;

б) ако предметът на международните преговори попада отчасти в сферата на компетентност на Съюза и отчасти в сферата на компетентност на държавите членки, Съюзът и държавите членки се стремят да установят обща позиция в съответствие с изискванията на принципа на лоялното сътрудничество.

За целите на прилагането на буква б) от първа алинея Съюзът и държавите членки си сътрудничат в съответствие с принципа на единство при международното представителство на Съюза и неговите държави членки“.

Обстоятелствата по спора и обжалваният акт

13 WRC-15 се провежда в Женева (Швейцария) от 2 до 27 ноември 2015 г. Там е постигнато съгласие за преразглеждане на радиорегламента.

14 На 29 май 2015 г. Комисията представя на Съвета, на основание член 114 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС, предложение за решение на Съвета относно позицията, която да бъде заета от името на Европейския съюз на WRC-15 [COM(2015) 234 окончателен], като член 1 от предложението предвижда:

„Държавите членки, действащи съвместно в интерес на Съюза, участват в преговорите в рамките на [WRC-15] във връзка с преразглеждането на [радиорегламента].

Позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на преговори и при приемането на измененията на [радиорегламента], са изложени в приложението към настоящото решение.

В случай че на [WRC-15] бъдат представени нови предложения по тематиката, изложена в приложението, по които все още няма позиция на Съюза, позицията на Съюза се установява чрез координация на място преди [WRC-15] да бъде приканена да приеме изменения на [радиорегламента]. В такива случаи позицията на Съюза следва да бъде в съответствие с принципите, изложени в приложението към настоящото решение“.

15 Приложението към посоченото предложение за решение на Съвета гласи следното:

„При договарянето и приемането на изменения в [радиорегламента] на ИТУ в рамките на WRC-15, следва да бъдат заети следните позиции от името на Съюза:

1. По точка 1.1 от дневния ред:

- набеязване на радиочестотната лента 1452—1492 MHz, заедно с прилежащите ленти от 1427—1452 MHz и 1492—1518 MHz, за международни мобилни далекосъобщения, като същевременно се защитят пасивните служби под 1427 MHz;
- разпределяне на съвместна първична основа за мобилните услуги и набеязване на радиочестотната лента 3400—3800 MHz за международните мобилни далекосъобщения;
- несъгласие с разпределянето на съвместна първична основа за мобилните услуги на радиочестотната лента 470—694 MHz в Европа;
- да не се добавя разпределяне на съвместна първична основа за мобилните услуги на радиочестотните ленти 5350—5470 MHz и 5725—5850 MHz, нито да се набеязват за ИМТ тези радиочестотни ленти, както и радиочестотната лента 5850—5925 MHz, но да

продължи проучването дали тези три ленти могат да се използват за локални мрежи с достъп чрез радиовръзка и да е гарантирана във всички случаи защитата на тяхната основна употреба.

2. По точка 1.2 от дневния ред:
 - определяне на нива на защита за услугите за радио- и телевизионно разпръскване под 694 MHz, съизмерими с резултатите от проучванията, извършени от СЕРТ (Conférence Européenne des Postes et Télécommunications) и определяне на долната граница на лентата на 694 MHz;
 - да не се добавят допълнителни ограничения за защита на радио- и телевизионното разпръскване в радиочестотната лента 694—790 MHz, макар да е възможно да се приемат мерки за гарантиране на балансирано разпределение между безжичния широколентов интернет и вече съществуващите въздухоплавателни радионавигационни системи по източните граници на [Съюза] в радиочестотната лента 694—790 MHz.
 3. По точка 1.18 от дневния ред — разпределяне на радиочестотната лента 77,5—78 GHz за радиолокационни служби и гарантиране използването на тази лента за радарни устройства за МПС, без да се въвеждат прекомерни ограничения, но отчитайки това, че радиоастрономическите станции следва да останат защитени.
 4. По точка 10 от дневния ред, като точка от дневния ред на [световната конференция по радиосъобщения през 2019 г. (WRC-19)], следва да се изрази подкрепа за намиране на решение за нуждите от радиочестотен спектър за мобилните системи от пето поколение, като за новите разпределения се използва главно лентата над 6 GHz и се приложи общ подход за стартиране на свързаните с това проучвания за съвместимост преди WRC-19.
 5. При договарянето на всяко значимо изменение на [радиорегламента] [на ИТУ] в рамките на WRC-15, да се гарантира спазване на законодателството на Съюза, по-специално на принципите, заложиени в член 9 от [Рамковата директива], както и [в Решение № 243/2012], и да не се предрешава развитието на европейското законодателство в обзримо бъдеще“.
- 16 След обсъждания в рамките на Съвета, последният приема обжалвания акт, който предвижда следното:

„СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

1. КАТО ПРИПОМНЯ,
 - а) [Решение № 676/2002];
 - б) разпоредбите на [Рамковата директива], и по-специално член 8а, параграф 4 от нея;
 - в) [Решение № 243/2012];
 - г) заключенията на Съвета относно европейските позиции на световните конференции по радиосъобщения от 1992 г., 1997 г., 2000 г., 2003 г., 2007 г. и 2012 г.;
 - д) значението на безжичните технологии, използващи радиочестотен спектър, за постигане на целите на политиките на [Съюза] за осигуряване на бърз широколентов достъп до интернет и постигане на устойчиви икономически и социални ползи от цифров единен пазар, съгласно водещата инициатива „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ в рамките на стратегията „Европа 2020“;
 - е) заключенията на Съвета от 31 май 2010 г. относно европейската програма за цифровите технологии;
2. КАТО ОТБЕЛЯЗВА

- становището от февруари 2015 г. на [GPSR] „Общи цели на политиките за WRC-15“;
3. ИЗРАЗЯВА ШИРОКАТА СИ ПОДКРЕПА ЗА следните цели, които да бъдат постигнати на WRC-15, с оглед на успешното осъществяване на съответните политики на Съюза:
- а) По точка 1.1 от дневния ред:
 - i. да се набележи радиочестотната лента 1 452—1 492 MHz, заедно с прилежащите ленти от 1 427—1 452 MHz и 1 492—1 518 MHz, за международни мобилни далекосъобщения (ИМТ), като същевременно се защитят пасивните служби под 1 427 MHz. Набелязването не пречи на използването на тези радиочестотни ленти за всякакви приложения, включително в отбраната, на услугите, за които са разпределени, нито определя приоритети в [радиорегламента];
 - ii. да се разпредели радиочестотната лента 3 400—3 800 MHz на съвместна първична основа за мобилните услуги и да се набележи за международните мобилни далекосъобщения, като се има предвид, че радиочестотната лента играе важна роля за сателитните комуникации;
 - iii. да се подкрепи липсата на промяна на разпределянето на радиочестотната лента 470—694 MHz в Европа;
 - iv. да не се добавя разпределяне на съвместна първична основа за мобилните услуги на радиочестотните ленти 5 350—5 470 MHz и 5 725—5 850 MHz, нито да се набелязват за ИМТ тези радиочестотни ленти, както и радиочестотната лента 5 850—5 925 MHz, но да продължи проучването дали тези три ленти могат да се използват за локални мрежи с достъп чрез радиовръзка и да се гарантира във всички случаи защитата на тяхната основна употреба.
 - б) По точка 1.2 от дневния ред
 - i. да се определи долната граница на лентата на 694 MHz и да се подкрепят препоръките на ИТУ-R за определяне на нива на защита за услугите за радио- и телевизионно разпръскване под 694 MHz, съизмерими с резултатите от проучванията, извършени от Европейската конференция по пощи и далекосъобщения;
 - ii. да се гарантира балансирано разпределение между безжичния широколентов достъп и радио- и телевизионното разпръскване и да не се добавят допълнителни ограничения, които надхвърлят споразумението GE-06 за защита на радио- и телевизионното разпръскване в радиочестотната лента 694—790 MHz;
 - iii. да се гарантира балансиран достъп между мобилни услуги и въздухоплавателни радионавигационни услуги по границите на източните държави — членки на ЕС, за да се улесни разгръщането на мобилни услуги във всички държави на [Съюза] чрез подходящи регулаторни разпоредби на [радиорегламента], като същевременно се насърчават най-малките ефективни отстояния между въздухоплавателните радионавигационни услуги и международните мобилни далекосъобщения и се подкрепят правата на източните държави — членки на ЕС, в това отношение;
 - в) По точка 1.18 от дневния ред: да се разпредели радиочестотната лента 77,5—78 GHz за радиолокационни служби, за да се улесни разполагането на радарни устройства за МПС, без да се въвеждат прекомерни ограничения, и да се отчете, че радиоастрономическите станции следва да останат защитени;
 - г) По точка 10 от дневния ред: да се подкрепи точка от дневния ред на WRC-19 за намиране на решение за нуждите от радиочестотен спектър за мобилните системи от пето поколение, като за новите разпределения се използва главно лентата над 6 GHz и се приложи общ подход за стартиране на свързаните с това проучвания за съвместимост преди WRC-19;

4. ПРИКАНВА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

- Да преследват целите, посочени в параграф 3, и да спазват принципите, установени в [Решение 243/2012] за създаване на многогодишна програма за политиката в областта на радиочестотния спектър, при договарянето на съответните изменения в [радиорегламента] на ITU в рамките на WRC-15.

5. ПРИКАНВА КОМИСИЯТА:

- Да докладва своевременно на Европейския парламент и на Съвета за резултатите от WRC-15 и за начините да се гарантира, че европейската подготовка за следващата конференция, която трябва да се проведе през 2019 г. (WRC-19), изцяло подкрепя политиките и принципите на Съюза“.

- 17 Във връзка с приемането на обжалвания акт Комисията прави следното изявление, вписано в протокола от заседанието на Съвета:

„Комисията изразява съжаление, че Съветът е приел заключения във връзка с подготовката за [WRC-15], вместо решение, както предвижда член 218, параграф 9 [...] ДФЕС. Според Комисията това положение е в противоречие с Договора и със съдебната практика на Съда [...]. Комисията си запазва всички законни права в това отношение“.

Искания на страните и производството пред Съда

- 18 Комисията иска от Съда:

- да отмени обжалваното решение и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

- 19 Съветът иска от Съда:

- да отхвърли изцяло жалбата и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

- 20 Чешката република, Федерална република германия, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

По допустимостта на основанията на встъпилите държави членки

- 21 В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква едно-единствено основание, изведено от това, че Съветът е нарушил член 218, параграф 9 ДФЕС, като е приел обжалвания акт, вместо решение, както е предлагала Комисията.

- 22 В писмените си становища при встъпване Чешката република, Федерална република Германия и Френската република оспорват приложимостта на член 218, параграф 9 ДФЕС в настоящия случай, като изтъкват по-конкретно че Съюзът няма необходимата външна компетентност, за да може Съветът да установява в съответствие с тази разпоредба позиции, които трябва да се заемат от името на Съюза по посочените в обжалвания акт точки от дневния ред на WRC-15.
- 23 Страните, допуснати да встъпят по дело пред Съда на основание член 40 от Статута на Съда на Европейския съюз, обаче не могат да променят предмета на спора, чиито граници се определят от исканията и основанията на главните страни. Оттук следва, че са допустими само онези доводи на встъпилите страни, които се вписват в рамката, очертана от тези искания и основания (вж. по-специално решение от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, EU:C:2014:2258, т. 27).
- 24 Между главните страни обаче няма спор, че в настоящия случай е приложим член 218, параграф 9 ДФЕС. Предмет на спора, така както е определен от исканията и основанията на главните страни, е единствено това дали обжалваният акт е приет в съответствие с предвидените в тази разпоредба процедурни изисквания и изисквания за форма. Ето защо основанията на встъпилите държави членки, посочени в точка 22 от настоящото решение, трябва да бъдат отхвърлени като недопустими от самото начало.

По единственото основание

Доводи на страните

- 25 Според Комисията Съветът е нарушил член 218, параграф 9 ДФЕС, като е приел заключения вместо решение.
- 26 В това отношение Комисията припомня, че когато приема решение по член 218, параграф 9 ДФЕС, Съветът действа с квалифицирано мнозинство. Правилата за гласуване, които се прилагат при приемането на акт като заключения на Съвета, на практика обаче били белязани от разногласия между позициите на институциите на Съюза. Съветът бил приемал многократно, че такива актове се приемат с консенсус, което означава, че те не могат да се приемат, ако държава членка се противопостави. Комисията счита, че тези правила за гласуване не са в съответствие с Договорите. Според нея от член 16, параграф 3 ДЕС, който предвижда, че „[с]ъветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго“, следва, че такива актове трябва да се приемат с квалифицирано мнозинство. Настоящото дело показвало, че търсенето на консенсус, вместо на квалифицирано мнозинство, може да доведе до различен резултат, който се отразява отрицателно на политиката на Съюза.
- 27 Всъщност в това отношение Комисията изтъква, че разпоредбите на обжалвания акт се отклоняват от предложението ѝ от 29 май 2015 г. Повечето от измененията били направени именно за да може съдържанието на обжалвания акт да съответства на избраната от Съвета форма. Така, първо, в обжалвания акт не се съдържало никакво указание относно правното му основание. Противно на поддържаното от Съвета обаче, Комисията счита, че този пропуск не е чисто формален порок. Второ, вместо да изложи подробни съображения, за да обясни причините, обосноваващи акта, който трябва да бъде приет, Съветът само „припомнял“ списък на актове на Съюза, приети в съответната област на действие. Трето, Комисията изтъква, че вместо да реши, че като действат съвместно в интерес на Съюза, държавите членки „приемат“ някои позиции по време на WRC-15, от обжалвания акт следва, че Съветът „изразява широката си подкрепа“ за целите, които да бъдат постигнати в рамките на преговорите по време на WRC-15, и „приканва държавите членки“ да преследват определени цели в хода на тези преговори.

- 28 Комисията счита, че по този начин Съветът не е успял да установи ясни и обвързващи позиции, които държавите членки да спазват по време на участието си в WRC-15, като действат съвместно в интерес на Съюза, а по-скоро е установил задължения да се направи всичко необходимо. Тези задължения обаче не могли да гарантират силно и единно външното представителство на Съюза в международен план и следователно не позволявали постигането на предвидените в Договорите цели.
- 29 Съветът изтъква, че действайки по предложение на Комисията, основано на член 218, параграф 9 ДФЕС, той е установил обвързваща позиция на Съюза относно WRC-15 в съответствие с тази разпоредба.
- 30 Всъщност, от една страна, обжалваният акт ясно определял приоритетите на Съюза по всяка една от точките в дневния ред на WRC-15, изброени в приложението към предложението на Комисията от 29 май 2015 г. От друга страна, позициите, определени в обжалвания акт, имали обвързващ характер.
- 31 Що се отнася до твърдяната липса на правно основание, Съветът счита, че този пропуск не е нищо повече от чисто формален порок, който не може да доведе до отмяна на обжалвания акт, и отбелязва в това отношение, че Комисията не оспорва факта, че приложимото процесуалноправно основание е член 218, параграф 9 ДФЕС, нито че материалноправното основание е член 114 ДФЕС.
- 32 Що се отнася до условията и реда за гласуване, Съветът изтъква, че макар по принцип за приемането на обжалвания акт да се изисква квалифицирано мнозинство, фактът, че е било възможно да се постигне единодушие в рамките на Съвета за приемането на този акт, не означавал, че Съветът е действал извън процедурата, предвидена в член 218, параграф 9 ДФЕС. Тази институция добавя, че тъй като в хода на дебатите, довели до приемането на позицията на Съюза, Комисията не е променила предложението си от 29 май 2015 г., отчитайки измененията, по които е било на прага постигането на съгласие в рамките на Съвета, от член 293, параграф 1 ДФЕС следва, че Съветът трябва да се произнесе единодушно.
- 33 Съветът подчертава, че понякога приема под формата на заключения някои актове, които произвеждат или са предназначени да произведат правни последици, като същевременно уточнява, че в този случай трябва да спазва процедурните изисквания, предвидени в Договорите, в съответствие с приложимото правно основание.
- 34 Според тази институция, противно на поддържаното от Комисията, фактът, че обжалвания акт се отклонява от позицията на Комисията от 29 май 2015 г., в никакъв случай не доказва, че търсенето на консенсус, вместо на квалифицирано мнозинство, може да доведе до различен резултат, който се отразява отрицателно на политиката на Съюза.
- 35 Освен това Съветът посочва, че оплакването на Комисията относно формата на обжалвания акт противоречи на установената ѝ практика относно изготвянето на позицията на Съюза за предходни световни конференции по радиосъобщения. Тази институция счита, че тълкуване на Договорите като предложеното от Комисията би усложнило чувствително защитата на интересите на Съюза в международен план и би нарушило институционалното равновесие, предвидено в Договорите.

Съображения на Съда

- 36 С единственото си основание Комисията по същество изтъква, че като е приел заключенията относно WRC-15, вместо решение в съответствие с предложението ѝ от 29 май 2015 г., Съветът е нарушил член 218, параграф 9 ДФЕС. Тя упреква Съвета и в това, че не е посочил правното основание на обжалвания акт.
- 37 Съгласно тази разпоредба „[с]ъветът, по предложение на Комисията [...], приема решение за [...] установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.
- 38 Следователно, като е приел обжалвания акт под формата на заключения, Съветът е използвал различна от предвидената в тази разпоредба форма на акта.
- 39 Съветът обаче изтъква, че Договорът му дава възможност да избере формата на решението по член 218, параграф 9 ДФЕС. В настоящия случай под формата на заключения той фактически бил приел решение. Освен това Съветът счита, че непосочването на правното основание на обжалваното решение не представлява съществен порок.
- 40 На първо място, що се отнася до формата на обжалвания акт, следва да се припомни, че Договорите създават система за разпределение на областите на компетентност между различните институции на Съюза, която възлага на всяка от тях собствена роля в институционалната структура на Съюза при изпълнението на задачите ѝ. Така член 13, параграф 2 ДЕС гласи, че всяка институция на Съюза действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Тази разпоредба отразява принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия, C-660/13, EU:C:2016:616, т. 31 и 32 и цитираната съдебна практика).
- 41 Ето защо, както Съдът многократно е постановявал, доколкото правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени в Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции, само Договорите могат в особени случаи да овластят институция да промени установена от тях процедура за вземане на решения (решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 149).
- 42 В настоящия случай, първо, следва да се подчертае, че противно на предложеното от Съвета, практиката на институциите — и по-специално, що се отнася до настоящото дело, твърдяната установена практика по изготвяне на позиция на Съюза за световни конференции по радиосъобщения чрез заключения, с която защитаваната от Комисията в рамките на настоящото дело позиция била в противоречие — не може да промени разпоредбите на Договорите, които институциите са длъжни да спазват. Всъщност съгласно установената съдебна практика обикновена практика на Съвета не може да дерогира разпоредби на Договора и следователно не може да създаде прецедент, обвързващ институциите на Съюза (вж. в този смисъл решение от 6 май 2008 г., Парламент/Съвет, C-133/06, EU:C:2008:257, т. 60 и цитираната съдебна практика, както и становище по дело 1/08 (Споразумения за изменение на списъците със специфични задължения по силата на GATS) от 30 ноември 2009 г., EU:C:2009:739, т. 172 и цитираната съдебна практика).

- 43 Второ, що се отнася до довода на Съвета, основан на точка 9 от решение от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264), съгласно който формата, в която се приемат актовете или решенията, по принцип е без значение за определянето на това дали те са предназначени да произведат правни последици, следва да се посочи, че произтичащата от това решение съдебна практика е релевантна, за да се прецени дали даден акт може да бъде предмет на жалба за отмяна. От нея обаче по никакъв начин не следва, че институциите на Съюза могат да се отклоняват от формата на акта, предвидена в съответната разпоредба от Договора.
- 44 Обстоятелството, че институция на Съюза се отклонява от предвидената в Договорите правна форма, представлява съществено процесуално нарушение, което е основание за отмяната на въпросния акт, когато съществува опасност това отклонение да доведе до създаване на несигурност по отношение на естеството на този акт или процедурата, по която той следва да бъде приет, като по този начин се застрашава правната сигурност.
- 45 В настоящия случай приемането на обжалвания акт под формата на заключения създава несигурност по отношение на естеството и правния обхват на този акт. Всъщност, както посочва и генералният адвокат в точки 69—72 от заключението си, докато Съветът поддържа, че обжалваният акт представлява „по същество“ негово решение за установяване на позициите, които да бъдат застъпени от името на Съюза по време на WRC-15, Чешката и Френската република го квалифицират като обща позиция на Съюза и на държавите членки, а Федерална република Германия го счита за съгласувана позиция на всички държави членки под формата на заключения на Съвета. Освен това Съветът поддържа, че обжалваният акт има правнообвързващ характер, докато Чешката република е на мнение, че този акт е правнообвързващ само в някои части, тъй като обхваща аспекти, които според тази държава членка попадат в обхвата на компетентността на Съюза, а Федерална република Германия счита, че въпросният акт представлява необвързващи заключения. Що се отнася до Комисията, тя изтъква, че като е приел обжалвания акт под формата на заключения, Съветът е избрал правна форма, която обикновено е запазена за актовете с необвързващ характер.
- 46 Впрочем използваните в обжалвания акт формулировки допринасят за тази несигурност. Всъщност, докато предложението на Комисията от 29 май 2015 г. е за „решение на Съвета“ по позицията, която да бъде „заета от името на Съюза“ на WRC-15, според Съвета обжалваният акт представлява, съгласно точка 3 от него, „изразява[не на широка] подкрепа“ за редица цели, които да бъдат постигнати на WRC-15, с оглед на успешното осъществяване на съответните политики на Съюза, а съгласно точка 4 — „приканва[не] на държавите членки“ да преследват тези цели и да спазват принципите, установени в Решение № 243/2012, при договарянето на съответните изменения в радиорегламента на ITU в рамките на WRC-15. Както подчертава Комисията, използването на такива формулировки е несъвместимо със задължителната сила, която трябва да притежава решение на Съюза по силата на член 288 ДФЕС. Освен това нищо от обжалвания акт не показва, че държавите членки са длъжни да формулират позиция „от името на Съюза“ по време на WRC-15, което е в противоречие с предвиденото в член 218, параграф 9 ДФЕС.
- 47 При тези обстоятелства трябва да се констатира, че като е приел заключения относно WRC-15, вместо решение, както е предвидено в член 218, параграф 9 ДФЕС, Съветът е нарушил съществените процесуални правила, които се съдържат в тази разпоредба.
- 48 На второ място, що се отнася до факта, че в обжалвания акт не е посочено правното му основание, най-напред следва да се отбележи, че посочването на правното основание се налага с оглед на принципа на предоставена компетентност, установен в член 5, параграф 2 ДЕС, съгласно който Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите, с оглед на постигане на поставените в тези договори цели по отношение както на вътрешната, така и на международната дейност на Съюза (вж. в

този смисъл становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140, т. 24 и решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 46).

- 49 Всъщност изборът на подходящото правно основание придобива значение от конституционно естество, при положение че когато разполага само с предоставена компетентност, Съюзът трябва да обвърже приеманите от него актове с разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, които действително го оправомощават за това (становище 1/15 (Споразумение за резервационни данни на пътниците между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 71).
- 50 По-нататък, посочването на правното основание придобива особено значение и с оглед на запазването на правомощията на институциите на Съюза, имащи отношение към процедурата по приемане на актовете (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 48).
- 51 Така в настоящото дело посочването на правното основание може да окаже влияние върху правомощията на Комисията и на Съвета, както и върху съответната им роля в процедурата по приемане на обжалвания акт. Също така посочването на правното основание е необходимо, за да се определят редът и условията за гласуване в рамките на Съвета (вж. по аналогия решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 48). По-конкретно, тъй като обжалваният акт не попада в нито една от хипотезите, посочени в член 218, параграф 8, втора алинея ДФЕС, Съветът по принцип е трябвало да приеме този акт съгласно разпоредбите на член 218, параграф 8, първа алинея във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС, произнасяйки се с квалифицирано мнозинство (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2014 г., Обединено кралство/Съвет, C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 66).
- 52 Освен това трябва да се припомни, че посочването на правното основание се налага с оглед на задължението за мотивиране, произтичащо от член 296 ДФЕС. Това задължение, което се обосновава по-конкретно с оглед на контрола, който следва да може да бъде упражнен от Съда, по принцип трябва да се прилага към всеки акт на Съюза, който поражда правни последици (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 42 и 45).
- 53 Накрая, изискването за спазване на принципа на правна сигурност налага всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от разпоредба на правото на Съюза, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание и да предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден (решение от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др., C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 47).
- 54 В настоящия случай обжалваният акт е акт на Съюза, тъй като е издаден от Съвета, и поражда правни последици, тъй като определя целите, които държавите членки трябва да преследват по време на WRS-15. От това следва, че Съветът е трябвало да посочи в обжалвания акт неговото материалноправно и процесуалноправно основание.
- 55 Освен това, макар да е вярно, че пропускът да се посочи точната разпоредба от Договора може да не представлява съществен порок, когато правното основание на акта може да се определи с помощта на други негови елементи, както поддържа Съветът, подобно изрично посочване все пак е необходимо, когато неговата липса поражда несигурност у заинтересованите страни и Съда относно точното правното основание (вж. по-специално решение от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др., C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 48).
- 56 В настоящия случай обаче, вместо да посочи правното основание на обжалвания акт, Съветът само припомня, в точка 1 от този акт, релевантната правна рамка и институционалната практика на Съвета, а в точка 2 от акта отбелязва становището на GPSR от февруари 2015 г.

относно общите цели на политиките за WRC-15. От тази констатация и от констатациите, направени в точка 46 от настоящото решение, следва, че нито един елемент от обжалвания акт не позволява да се определи неговото материалноправно и процесуалноправно основание.

- 57 Следователно правното основание на обжалвания акт не може да бъде ясно определено. При тези обстоятелства, противно на поддържаното от Съвета, непосочването в обжалвания акт на каквото и да било правно основание не може да се счита за чисто формален порок (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 60 и 61).
- 58 Така отклоняването от правната форма, предвидена в член 218, параграф 9 ДФЕС, и непосочването на правното основание пораждаат объркване относно естеството и правния обхват на обжалвания акт, както и относно процедурата по приемането му, което може да отслаби Съюза, когато защитава позицията си по време на WRC-15 (вж. по аналогия решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 49).
- 59 От изложените по-горе съображения следва, че обжалваният акт трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

- 60 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Съвета и последният е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.
- 61 Съгласно член 140, параграф 1 от посочения правилник Чешката република, Федерална република Германия, Френската република и Обединеното кралство понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отменя заключенията на Съвета на Европейския съюз относно Световната конференция по радиосъобщения през 2015 г. (WRC-15) на Международния съюз по далекосъобщения (ITU), приети на 26 октомври 2015 г. по време на 3419-та среща на Съвета в Люксембург.**
- 2) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.**
- 3) Чешката република, Федерална република Германия, Френската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи