



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети състав)

23 септември 2020 година *

„Външни отношения — Техническо сътрудничество — Електронни съобщения — Регламент (ЕС) 2018/1971 — Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения — Член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 — Участие на регулаторните органи на трети страни в този орган — Участие на националния регулаторен орган на Косово — Понятие за трета страна — Грешка при прилагане на правото“

По дело T-370/19

Кралство Испания, за което се явява S. Centeno Huerta, в качеството на представител,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer и T. Ramopoulos, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение на Комисията от 18 март 2019 година относно участието на националния регулаторен орган на Косово в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ С 115, 2019 г., стр. 26),

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

състоящ се от: M. J. Costeira (докладчик), председател, M. Кънчева и T. Perišin, съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

- 1 С Регламент (ЕО) № 1211/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Служба (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1) законодателят на Европейския съюз решава да създаде ОЕРЕС и да му възложи да спомага за развитието и по-доброто

* Език на производството: испански.

функциониране на вътрешния пазар на електронните съобщителни мрежи и услуги, като се стреми да гарантира последователно прилагане на регулаторната рамка на Европейския съюз относно електронните съобщения. Съгласно този регламент ОЕРЕС трябва да изпълнява задачите си независимо в сътрудничество с националните регулаторни органи (наричани по-нататък „НРО“) и Европейската комисия. Също така ОЕРЕС трябва да насърчава сътрудничеството между НРО, както и между НРО и Комисията.

- 2 Съгласно член 4 от Регламент № 1211/2009 ОЕРЕС се състои от Съвет на регулаторите. Съгласно член 6 от този регламент ОЕРЕС се подпомага от Служба под ръководството на Съвета на регулаторите. Службата включва по-специално Управителен комитет. Съветът на регулаторите и Управителният комитет се състоят съответно от по един член от държава членка, който се явява ръководител или представител на високо равнище на НРО, създаден във всяка държава членка. Съгласно член 4, параграф 3 от посочения регламент НРО на страните от Европейското икономическо пространство (ЕИП) и страните — кандидатки за присъединяване, са със статус на наблюдатели и участват в Съвета на регулаторите на ОЕРЕС и в Управителния комитет на Службата. Третите страни, различни от страните от ЕИП и страните кандидатки, не участват в ОЕРЕС и в неговите органи.
- 3 Освен това в периода 2001—2015 г. Съюзът подписва със страните от Западните Балкани споразумения за стабилизиране и асоцииране (наричани по-нататък „ССА“), които съдържат конкретни разпоредби относно сътрудничеството в областта на електронните съобщения. Такъв е по-специално случаят със Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Съюза и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Косово, от друга страна (ОВ L 71, 2016 г., стр. 3, наричано по-нататък „ССА с Косово“), като в член 111 от това споразумение, озаглавен „Електронни комуникационни мрежи и услуги“, се съдържат такива разпоредби; този член гласи следното:

„Сътрудничеството е насочено основно към приоритетните области, свързани с достиженията на правото на ЕС в тази област.

По-специално страните укрепват сътрудничеството си в областта на мрежите и услугите за електронни комуникации, като крайната цел е Косово да приеме достиженията на правото на ЕС в сектора пет години след влизането в сила на настоящото споразумение, като обърне специално внимание на осигуряването и укрепването на независимостта на съответните регулаторни органи“.

- 4 В общ план ССА с Косово има за цел по-специално да бъдат предприети конкретни стъпки за реализиране на европейската перспектива за Косово и за сближаване със Съюза. В член 2 от ССА с Косово обаче се уточнява, че „[и]зразите, формулировките или определенията, използвани в настоящото споразумение, включително в приложенията и протоколите към него, не представляват нито признаване на Косово като независима държава от страна на ЕС, нито признаване на Косово като такава от страна на отделните държави членки, които досега не са предприели подобно действие“.
- 5 На 6 февруари 2018 г. Комисията приема Съобщение до Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Надеждна перспектива за разширяване и засилен ангажимент на ЕС за Западните Балкани“ (СОМ (2018) 65 окончателен). В това съобщение се посочва, че Комисията възнамерява да стартира програма в областта на цифровите технологии за Западните Балкани, включваща действия за улесняване на намаляването на цените на роуминга, за подпомагане на внедряването на мрежи за широколентов достъп, за развитие на цифровото общество и по-общо за приемането, прилагането и изпълнението на достиженията на правото на Съюза в областта на цифровия единен пазар.

- 6 На 22 юни 2018 г. Комисията публикува работен документ, озаглавен „Мерки в подкрепа на цифровата стратегия за Западните Балкани“ (SWD (2018) 360 окончателен). Една от петте основни области, обхванати от тази цифрова стратегия, се отнася до подкрепата за приемането, прилагането и изпълнението на достиженията на правото на Съюза в областта на цифровия единен пазар. Едно от действията в тази основна област се състои във включването на Западните Балкани в съществуващите регулаторни органи или експертни групи като ОЕРЕС, който е изрично посочен. В това отношение в точка 8.3.1 от документа, в която се разглежда въпросът за ОЕРЕС, се уточнява, че „[п]о-тясната връзка между НРО в ЕС и Западните Балкани ще допринесе за сближаване на регулаторните практики на региона с тези на Съюза [...] Макар четири от шестте икономики на Западните Балкани понастоящем да са наблюдатели в ОЕРЕС, Съветът на регулаторите на ОЕРЕС се съгласява да сътрудничи по-тясно с шестте НРО от региона. Тази възможност ще бъде запазена при преразглеждането на Регламент [№ 1211/2009]“.
- 7 На 11 декември 2018 г. Парламентът и Съветът приемат Регламент (ЕС) 2018/1971 за създаване на Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Агенция за подкрепа на ОЕРЕС (Службата на ОЕРЕС), за изменение на Регламент (ЕС) 2015/2120 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1211/2009 (ОВ L 321, 2018 г., стр. 1). Този регламент влиза в сила на 20 декември 2018 г.
- 8 По-специално член 35 от Регламент 2018/1971, озаглавен „Сътрудничество с органите на Съюза, трети [страни] и международни организации“, гласи следното:

„1. Доколкото е необходимо, за да постигнат посочените в настоящия регламент цели и да изпълняват своите задачи, и без да се засягат областите на компетентност на държавите членки и на институциите на Съюза, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат да си сътрудничат с компетентните органи, служби, агенции и консултативни групи на Съюза, с компетентните органи на трети [страни] и с международни организации.

За тази цел, с предварителното одобрение на Комисията, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат да установяват работни договорености. Тези договорености не създават правни задължения.

2. Съветът на регулаторите, работните групи и Управителният съвет са отворени за участие на регулаторни органи на трети [страни] с основна отговорност в областта на електронните съобщения, когато тези трети [страни] са сключили споразумения със Съюза за тази цел.

Съгласно съответните разпоредби на тези споразумения се изготвят работни договорености, определящи по-специално характера, мащаба и начина, по който тези регулаторни органи на съответните трети [страни] ще участват без право на глас в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, включително разпоредби, свързани с участието в инициативите, предприети от ОЕРЕС, финансовите вноски и персонала към Службата на ОЕРЕС. По отношение на въпросите, свързани с персонала, при всички случаи посочените договорености са в съответствие с Правилника за длъжностните лица.

3. Като част от годишната работна програма, посочена в член 21, Съветът на регулаторите приема стратегията на ОЕРЕС за отношенията с компетентните органи, служби, агенции и консултативни групи на Съюза, с компетентните органи на трети [страни] и с международни организации относно въпросите от компетентността на ОЕРЕС. Комисията, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС сключват подходящи работни договорености, с цел да се осигури осъществяването на дейността на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС в рамките на техния мандат и на съществуващата институционална рамка“.

- 9 На 18 март 2019 г. Комисията приема шест решения относно участието на НРО на шестте страни от Западните Балкани в ОЕРЕС. Тези решения са приети по-конкретно на основание на новата правна уредба, и по-специално на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, който урежда участието на НРО на трети страни в органите на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, с цел да се осигури участието на НРО на тези шест страни в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС в съответствие с цифровата стратегия за Западните Балкани, посочена в точки 5 и 6 по-горе.
- 10 Сред тези шест решения е и Решение на Комисията от 18 март 2019 година относно участието на националния регулаторен орган на Косово в Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОВ С 115, 2019 г., стр. 26, наричано по-нататък „обжалваното решение“). В това решение Комисията посочва, че НРО на Косово, чиято основна отговорност е надзорът върху ежедневната дейност на пазарите на електронни съобщителни мрежи и услуги, може да участва в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС, както и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС. Освен това в съображение 3 от обжалваното решение, което препраща към член 111 от ССА с Косово, се посочва, че Съюзът и Косово са сключили споразумение по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Впрочем в съображение 1 от обжалваното решение се препраща и към член 17 ДЕС.
- 11 На 24 април 2019 г. Комисията изпраща писмо до ирландския регулаторен орган в областта на съобщенията в качеството му на председател на ОЕРЕС, в което излага критериите, които е установила за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС. В това писмо Комисията представя по-специално случая на Западните Балкани, който засяга шест партньора, сключили ССА със Съюза, а именно четири страни — кандидатки за присъединяване към Съюза (Албания, Северна Македония, Черна гора и Сърбия), както и две потенциални кандидатки (Босна и Херцеговина и Косово). В него Комисията посочва, че във всеки отделен случай ССА се приемат за споразумения по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, и пояснява, че шестте решения, приети на 18 март 2019 г., предвиждат необходимите задължителни разпоредби относно характера, мащаба и начина на участие в ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС.

Производството и исканията на страните

- 12 На 19 юни 2019 г. Кралство Испания подава в секретариата на Общия съд жалбата по настоящото производство.
- 13 Писмената защита на Комисията постъпва в секретариата на Общия съд на 12 август 2019 г.
- 14 Репликата е подадена в секретариата на Общия съд на 25 октомври 2019 г.
- 15 Дубликата е подадена в секретариата на Общия съд на 6 декември 2019 г.
- 16 След промяна в съставите на Общия съд, в съответствие с член 27, параграф 5 от Процедурния правилник на Общия съд съдията докладчик е включен в девети състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.
- 17 В отговор на процесуално-организационно действие, за извършването на което Общият съд приема решение на 3 април 2020 г., страните посочват, че не желаят да излагат становища в съдебно заседание за изслушване на устните състезания. Вследствие на това Общият съд (девети състав) решава да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството, в съответствие с член 106, параграф 3 от Процедурния правилник.

- 18 Кралство Испания моли Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 19 Комисията моли Общия съд:
- да отхвърли жалбата,
 - да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

От правна страна

- 20 В подкрепа на жалбата Кралство Испания посочва три основания. Като първо основание то изтъква нарушение на член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Косово не е „трета страна“. Второто основание е нарушение на този член, доколкото не съществува „споразумение“ за целите на участието на НРО на Косово в ОЕРЕС. Третото основание от своя страна е нарушение на посочения член, доколкото Комисията се е отклонила от установената процедура за участие на НРО на трети страни в ОЕРЕС.

По първото основание: нарушение на член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Косово не е „трета страна“

- 21 По първото основание Кралство Испания поддържа, че като е разрешила с обжалваното решение на НРО на Косово да участва в Съвета на регулаторите и в работните групи на ОЕРЕС, както и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС, Комисията е нарушила член 35 от Регламент 2018/1971, тъй като тази разпоредба допуска участието само на НРО на „трети страни“. Според Кралство Испания, тъй като от правна гледна точка Косово не е „трета страна“, не са изпълнени необходимите условия за прилагането на този член по отношение на Косово.
- 22 В това отношение Кралство Испания твърди, че текстът на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 е ясен и се потвърждава от съображение 34 от този регламент, в което също се посочва възможността за такова участие на НРО на „трети страни“. Според Кралство Испания участието в ОЕРЕС, предвидено в посочения член 35, параграф 2, предполага участието на орган, свързан с държавно образувание, поради което НРО може да има само в държава. Освен това Кралство Испания уточнява, че в съображение 34 като примери за трети страни се посочват държавите — членки на ЕИП или на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), и страните — кандидатки за членство в Съюза.
- 23 Кралство Испания отбелязва, че в обжалваното решение Комисията имплицитно е приравнила Косово на „трета страна“ по смисъла на член 35 от Регламент 2018/1971, въпреки че няма никакво правно основание за това. То отбелязва, че фактът, че Косово е сключило със Съюза ССА, не го прави „трета страна“ по смисъла на тази разпоредба и че Косово не може да бъде приравнено на държавите — членки на ЕИП или ЕАСТ, нито на страните — кандидатки за присъединяване. То посочва също, че член 2 от ССА с Косово потвърждава този подход.
- 24 Освен това Кралство Испания подчертава, че не е необходимо НРО на Косово да участва в ОЕРЕС, за да бъде спазен член 111 от ССА със Косово. Положението на Косово било сходно с петата хипотеза, посочена в писмото на Комисията от 24 април 2019 г., а именно тази на

- „другите страни“. Всъщност този член уреждал в общ план сътрудничеството в сектора на електронните съобщения и имал за цел да засили независимостта на НРО, но не предвиждал никакво участие в европейските структури в тази област.
- 25 Комисията оспорва доводите на Кралство Испания и иска да се приеме, че не е налице първото основание.
- 26 По първото основание Кралство Испания поддържа по същество, че Комисията е нарушила член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, тъй като в обжалваното решение е приравнила Косово на „трета страна“, при положение че тази разпоредба предполага участието на орган, свързан с държавно образование, поради което НРО може да има само в суверенна държава, а Косово не е такава.
- 27 Ето защо Общият съд трябва да разгледа обхвата на понятието „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, и по-специално да определи дали това понятие е равностойно на понятието „трета държава“, както твърди Кралство Испания.
- 28 Най-напред следва да се отбележи, че понятието „трета страна“ ни най-малко не е определено в Регламент 2018/1971, нито пък в релевантната в случая правна уредба на Съюза.
- 29 Що се отнася до Договора за функционирането на ЕС, в неговите разпоредби се употребява както понятието „трети страни“, така и понятието „трети държави“. Следва да се отбележи обаче, че в множество разпоредби, които уреждат въпроси, свързани с външните отношения, се използва понятието „трети страни“, тъй като международната общност не се състои само от „държави“. По-специално част пета от Договора за функционирането на ЕС, озаглавена „Външна дейност на Съюза“, отразява факта, че международната общност се състои от различни субекти, и поради това съдържа дял III относно сътрудничеството „с трети страни“, както и дял VI относно отношенията „с международните организации и трети страни“.
- 30 От това следва, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „третите страни“ ясно целят да дадат възможност за сключване на международни споразумения с образувания, „различни от държави“. В този смисъл Съюзът може да сключва международни споразумения с териториални единици, включени в обхвата на гъвкавото понятие „страна“, които имат способността да сключват договори по силата на международното право, но които не са непременно „държави“ по смисъла на международното право. Да се поддържа обратното, би означавало да се създаде празнина в правото, що се отнася до външните отношения на Съюза.
- 31 В това отношение следва да се констатира, че Съюзът е сключил редица международни споразумения с образувания, различни от суверенни държави. Става въпрос по-специално за споразуменията, сключени с Организацията за освобождение на Палестина (ООП), с отделната митническа територия на Тайван, Пенгу, Кинмен и Матцу, правителството на Специалния административен район на Китайската народна република Хонконг или пък Специалния административен район на Китайската народна република Макао.
- 32 Важно е също да се подчертае, че Съюзът е сключил няколко международни споразумения с Косово, като по този начин е признал способността му да сключва такива споразумения. Действително Съюзът по-специално е сключил ССА с Косово на основание член 217ДФЕС или Рамковото споразумение между Европейския съюз и Косово относно общите принципи за участие на Косово в програми на Съюза (ОВ L 195, 2017 г., стр. 3) в съответствие с член 212ДФЕС. Сключването на тези споразумения е било възможно от правна гледна точка само защото на понятието „трета страна“, употребено в тези разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, се придава широк смисъл, като това позволява на Съюза да приема Косово за такава страна.

- 33 Следва да се отбележи обаче, че всеки път Съюзът се е въздържал да заеме позиция относно статута на Косово на държава от гледна точка на международното право, както е видно от разпоредбите в съображение 17 и член 2 от ССА с Косово, в които се уточнява, че с това споразумение Съюзът не признава Косово за независима държава, нито се засягат индивидуалните позиции на държавите членки по отношение на неговия статут. Такива предпазни мерки са предвидени и в други актове на Съюза относно Косово, като Рамковото споразумение, посочено в точка 32 по-горе, и основните актове, уреждащи различни програми на Съюза като „Еразъм +“ или „Хоризонт 2020“, в които Косово може да участва като „трета страна“.
- 34 Противно на твърдяното от Кралство Испания, тези предпазни мерки, които Съюзът предвижда в актовете си относно Косово, като посочва изрично, че не се признава държавата Косово, не може да се тълкуват в смисъл, че Косово не попада в обхвата на понятието „трета страна“. Напротив, с посочените предпазни мерки се цели именно да се проведе разграничение между, от една страна, статута на „държава“, и от друга, способността на Косово да поема задължения по силата на международното право в качеството си на субект на това право, попадащ в обхвата на по-широкото понятие „трета страна“.
- 35 От това следва, че понятието „трети страни“, използвано в първичното право на Съюза, по-специално в членове 212 ДФЕС и 216—218 ДФЕС, за да се обозначат субекти на международното право, които могат да бъдат носители на права и задължения, не може да има различен смисъл, когато е употребено в текст от вторичното право като този на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Освен това нищо не сочи, че понятието „трети страни“, употребено в последната разпоредба, би трябвало да се тълкува по различен начин спрямо възприетото за посочените разпоредби от Договора за функционирането на ЕС тълкуване.
- 36 Следователно, противно на твърденията на Кралство Испания, понятието „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 не може да се приравни на понятието „трета държава“. Понятието „трета страна“ има по-широк обхват, в който не попадат само суверенните държави, поради което Косово може да попада в обхвата на това понятие „трета страна“, без да се засяга позицията на Съюза или на неговите държави членки, що се отнася до статута на Косово на независима държава. Също така в качеството си на „трета страна“ Косово може да има и публични органи, какъвто е НРО на Косово, поради което няма основание да бъде прието твърдението на Кралство Испания, че „НРО може да има само в държава“.
- 37 Следователно, като е приела в обжалваното решение, че Косово е „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, Комисията не е нарушила тази разпоредба.
- 38 Ето защо трябва да се приеме, че не е налице първото изтъкнато от Кралство Испания основание.

По второто основание: нарушение на член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото не съществува „споразумение“ за целите на участието на НРО на Косово в ОЕРЕС

- 39 По второто основание Кралство Испания поддържа, че Комисията е нарушила член 35 от Регламент 2018/1971, тъй като не съществува „споразумение“ по смисъла на параграф 2 от тази разпоредба за целите на участието на НРО на Косово в Съвета на регулаторите, работните групи и Управителния съвет на ОЕРЕС.
- 40 Кралство Испания счита, че противно на посоченото в обжалваното решение, член 111 от ССА с Косово не позволява да се приеме, че Косово е сключило със Съюза споразумение за участие в ОЕРЕС. Тази разпоредба предвиждала единствено засилване на сътрудничеството, за да може

Косово да приеме достиженията на правото на Съюза, но не и участието в европейските структури. Следователно участието на НРО на Косово в ОЕРЕС означавало да се превишат пределите на това сътрудничество и на целта, установена с посочената разпоредба.

- 41 В това отношение Кралство Испания твърди, че в обжалваното решение и в писмото си от 24 април 2019 г. Комисията е объркала, от една страна, „сътрудничеството“, посочено в член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971 и в член 111 от ССА с Косово, и от друга, „интегрирането“, уредено в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Всъщност обжалваното решение не се ограничавало до „сътрудничество“, а конкретизирало „интегрирането“ на НРО на Косово в ОЕРЕС. „Сътрудничеството“ на даден НРО с ОЕРЕС обаче трябвало да се разграничава от неговото „интегриране“ или „участие“ в европейските структури на ОЕРЕС, тъй като тези две хипотези, уредени в посочения член 35, имали различни обхват и естество.
- 42 От това Кралство Испания заключава, че обжалваното решение урежда интегриране в структурата на ОЕРЕС, което не е предвидено нито в ССА с Косово, нито в друго споразумение, сключено за тази цел със Съюза. Поради това възприетото от Комисията „разширително“ тълкуване на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 било неправилно.
- 43 Комисията оспорва тези доводи и иска да се приеме, че не е налице второто основание.
- 44 По второто основание Кралство Испания поддържа по същество, че Комисията е нарушила член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, доколкото в обжалваното решение е приела, че по отношение на Косово е съществувало „споразумение със Съюза“ по смисъла на тази разпоредба за целите на участието на НРО на Косово в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС, както и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС. Според Кралство Испания член 111 от ССА с Косово не позволява да се приеме, че Косово е сключило със Съюза „споразумение“ за участие в ОЕРЕС.
- 45 Ето защо Общият съд трябва да разгледа обхвата на понятието „споразумение със Съюза за тази цел“, употребено в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, и след това да определи дали ССА с Косово, и по-специално член 111 от него, попада в обхвата на това понятие.
- 46 В това отношение следва да се отбележи, че за разлика от член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971, в параграф 2 от този член е предвидено двойно условие за участието на НРО на трети страни в компетентните органи на ОЕРЕС, а именно, от една страна, да е налице „споразумение“ между съответната трета страна и Съюза, и от друга, това споразумение да е сключено „за тази цел“.
- 47 Първо, що се отнася до първото условие за наличие на „споразумение със Съюза“, видно от контекста, в който е използван този израз, той визира международно споразумение, сключено между два субекта на международното публично право, а именно Съюза и съответната трета страна. Поради това ССА с Косово със сигурност може да представлява такова споразумение, тъй като обвързва страните по силата на международното публично право.
- 48 Второ, що се отнася до второто условие, а именно споразумението да е сключено „за тази цел“, последният израз указва, че съответните споразумения трябва да съдържат разпоредби, които служат за основа на сътрудничеството между Съюза и съответната трета страна във въпросната област, в случая „областта на електронните съобщения“, както изрично се посочва в член 35, параграф 2, първа алинея от Регламент 2018/1971. Освен това значението на този израз е уточнено в съображение 34 от този регламент, доколкото в него се посочват „държавите от ЕИП/ЕАСТ и страните — кандидатки за членство в Съюза“ като примери за „трети [страни][,] [...] сключили споразумения със Съюза за тази цел“.

- 49 В това отношение следва да се отбележи, че страните от Западните Балкани, които са кандидатки за присъединяване към Съюза (а именно Албания, Северна Македония, Черна гора и Сърбия), са сключили със Съюза ССА с предмет, еквивалентен на този на ССА с Косово, и с разпоредби, които от гледна точка на формулировката и контекста са много сходни с член 111 от ССА с Косово. Такъв е по-специално случаят с член 104 от ССА с Албания (ОВ L 107, 2009 г., стр. 166), с член 106 от ССА с Черна гора (ОВ L 108, 2010 г., стр. 3) или още с член 106 от ССА със Сърбия (ОВ L 278, 2013 г., стр. 16), като всички те се считат за споразумения, сключени със Съюза „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 — факт, който Кралство Испания впрочем не оспорва. От това следва, че ССА с Косово, и по-специално член 111 от него, също трябва да се счита за такова „споразумение за тази цел“.
- 50 Освен това този подход се потвърждава от анализа на текста на член 111 от ССА с Косово, както и от предмета и целта на тази разпоредба.
- 51 Всъщност, първо, що се отнася до текста на член 111 от ССА с Косово, следва да се отбележи, че той позволява разширително тълкуване на приложното му поле, тъй като предвижда, че Съюзът и Косово „[п]о-специално [...] укрепват сътрудничеството си“ в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги, като крайната цел е Косово да приеме достиженията на правото на Съюза в този сектор. Ето защо засилването на сътрудничеството в тази област е средство, чрез което ССА с Косово следва да постигне целта си за прилагане на достиженията на правото на Съюза от Косово. Освен това в споменатия член изрично се посочват „регулаторните органи“ в тази област, което също навежда на мисълта, че тази разпоредба позволява да се предостави достъп на тези органи до ОЕРЕС.
- 52 Второ, що се отнася до предмета и целта на член 111 от ССА с Косово, следва да се припомни, че те се изразяват в приемането от Косово на достиженията на правото на Съюза в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги. Приемането на достиженията на правото на Съюза обаче би било силно улеснено от участието на НРО на Косово в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, като се има предвид тяхната роля, която е свързана както с изготвянето на правната уредба на Съюза в тази област, така и с последователното ѝ прилагане. Това участие би било обосновано дори в още по-голяма степен, когато тези дейности са насочени към създаването на нова правна уредба на Съюза в посочената област. В това отношение следва да се отбележи, че член 4, параграф 4 от Регламент 2018/1971 изисква НРО и Комисията да вземат в максимална степен предвид всяка насока, становище, препоръка, обща позиция и най-добри практики, приети от ОЕРЕС с цел осигуряване на последователното прилагане на регулаторната рамка на Съюза в областта на електронните съобщения. При това положение, доколкото основната задача на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС е да гарантират еднаквото прилагане на достиженията на правото на Съюза в областта на електронните съобщителни мрежи и услуги, както е видно по-специално от член 3, параграф 2 и от член 4, параграф 1, буква к) от Регламент 2018/1971, логично е да се приеме, че всички органи, които имат за задача да прилагат същите достижения на правото на Съюза в тази област, могат, при спазване по-специално на условията по член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, да участват в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС.
- 53 От това следва, че член 111 от ССА с Косово установява тясно сътрудничество, като предвижда изрично „укрепване“ на сътрудничеството между Съюза и Косово. В това отношение следва да се отбележи, че в заглавието на член 35 от Регламент 2018/1971 също е използвана думата „сътрудничество“, така че параграф 1 и параграф 2 от този член имат за цел да уредят различни условия на сътрудничество. Всъщност сътрудничеството може да е под формата на споразумение за сътрудничество съгласно параграф 1 или под формата на участие с ограничени права съгласно параграф 2. Последната форма на сътрудничество съответства на тясното сътрудничество по член 111, но в никакъв случай не може да бъде равностойна на каквото и да

било „интегриране“ на НРО на Косово в структурата на ОЕРЕС, противно на поддържаното от Кралство Испания. Освен това в член 111 от ССА с Косово изрично се подчертава значението на „регулаторните органи“ и тяхната независимост.

- 54 От всички тези съображения следва, че член 111 от ССА с Косово е споразумение „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.
- 55 Следователно Комисията не е нарушила член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, като е приела в обжалваното решение, че член 111 от ССА с Косово позволява да се поддържа, че Косово е сключило „споразумение със Съюза за тази цел“ по смисъла на тази разпоредба.
- 56 Ето защо следва да се приеме, че не е налице второто изтъкнато от Кралство Испания основание.

По третото основание: нарушение на член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Комисията се е отклонила от установената процедура за участие на НРО на трети страни в ОЕРЕС

- 57 По третото основание Кралство Испания поддържа, че обжалваното решение нарушава член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Комисията се е отклонила от установената процедура за участие на НРО на трети страни в ОЕРЕС. В допълнение това поведение довело до приемането на правен акт без никакво правно основание, пораждащ задължения за трети лица, без на Комисията да са предоставени специфични правомощия за това.
- 58 По-специално Кралство Испания отбелязва, че член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 предвижда, че работните договорености се изготвят „[с]ъгласно съответните разпоредби на тези споразумения [за участие в ОЕРЕС]“ и че поради това, на първо място, тези разпоредби установяват условията за определяне на работните договорености. Ето защо трябвало да съществува споразумение за участие, сключено между Съюза и третата страна, тъй като се пораждали правни задължения за трета страна с оглед на участието ѝ в ОЕРЕС. При липсата на такова споразумение обаче, каквато се твърдяла в рамките на второто основание, Комисията установила едностранно посочените разпоредби в обжалваното решение в нарушение на процедурата за определяне на работните договорености, предвидена в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.
- 59 В това отношение Кралство Испания подчертава, че „съответните разпоредби“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 могат да бъдат определени само в споразумението за участие в ОЕРЕС. Обстоятелството, че тези разпоредби не са предвидени в такова споразумение, не оправомощавало Комисията да ги установява едностранно извън рамките на международно споразумение, противно на посоченото от нея в писмото ѝ от 24 април 2019 г., в което тя е обявила, че е компетентна да приема задължителни работни договорености според нуждите.
- 60 Освен това Кралство Испания твърди, че Комисията всъщност е приела пораждащ правни последици акт без никакво правно основание за това. Макар в обжалваното решение като правно основание да бил посочен член 17, параграф 1 ДЕС, тази разпоредба все пак не била достатъчно правно основание, позволяващо на Комисията да приема едностранно актове, предвиждащи участието на „трети страни“ в европейските структури. С посочената разпоредба Комисията била оправомощена по принцип да осъществява функции по координиране в общ план, а не в конкретна област.

- 61 В допълнение според Кралство Испания Регламент 2018/1971 не предоставял на Комисията и правомощието да определя „съответните разпоредби“ по смисъла на член 35, параграф 2 от този регламент в случай на празнина в споразумението за участие. Следователно Комисията не можела да установява с едностранно решение тези съответни разпоредби и работните договорености за тяхното прилагане, без посоченият регламент да ѝ е предоставил правомощие за това.
- 62 Освен това Кралство Испания отбелязва, че противно на посоченото от Комисията в писмото ѝ от 24 април 2019 г., Регламент 2018/1971 не ѝ е предоставил правомощие да приема задължителни работни договорености според нуждите. От една страна, член 35, параграф 1 от този регламент, който не се прилага в случая, не предоставял на Комисията правомощието да установява задължителни работни договорености, а само правомощието да одобрява непораждащи правни задължения работни договорености, установени от ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС. От друга страна, член 35, параграф 2 от посочения регламент не предоставял никаква роля на Комисията, тъй като тя не била спомената в тази разпоредба.
- 63 От това Кралство Испания заключава, че при липсата на съответни разпоредби в ССА с Косово, които да позволяват участието в ОЕРЕС, Комисията не може да приема с едностранно решение разпоредби, необходими за постигане на целта за участие в ОЕРЕС и пораждащи задължения за Косово. Тази роля можело да се изпълнява само от Съвета за стабилизиране и асоцииране, създаден с член 126 от ССА с Косово, доколкото той е единственият орган, оправомощен да приема задължителни за Косово и Съюза решения в рамките на ССА с Косово в съответствие с член 128 от последното споразумение.
- 64 Комисията оспорва доводите на Кралство Испания и иска да се приеме, че не е налице третото основание.
- 65 По третото основание Кралство Испания поддържа по същество, че Комисията е нарушила член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, тъй като в обжалваното решение едностранно е определила „работните договорености“ по смисъла на тази разпоредба за участието на НРО на Косово в Съвета на регулаторите и в работните групи на ОЕРЕС, както и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС. Според Кралство Испания тези задължителни работни договорености трябва да бъдат установени „[с]ъгласно съответните разпоредби на [...] споразумения[та]“ за участие в ОЕРЕС, поради което само тези споразумения трябва да установяват условията за определяне на посочените работни договорености.
- 66 От това Кралство Испания заключава, че като е приела обжалваното решение, Комисията не само се е отклонила от установената в посочената разпоредба процедура за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС, но също така е приела задължителен правен акт без никакво правно основание, тъй като тази институция не разполагала с необходимите правомощия за това.
- 67 Ето защо Общият съд трябва да разгледа посочената в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 процедура за определяне на работните договорености, приложими за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС, за да установи дали Комисията е имала правомощието да определя едностранно тези работни договорености в обжалваното решение и дали правното основание, на което е прието последното, е валидно.
- 68 В това отношение следва да се припомни, че член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 гласи следното: „Съгласно съответните разпоредби на тези споразумения [за участие на НРО на трети страни в ОЕРЕС], се изготвят работни договорености, определящи по-специално характера, мащаба и начина, по който [те] ще участват [...], включително разпоредби, свързани с участието в инициативите, предприети от ОЕРЕС, финансовите вноски и персонала към Службата на ОЕРЕС [...]“.

- 69 Кралство Испания се позовава по-специално на тази формулировка на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 в подкрепа на твърдението, че единствено споразуменията за участие в ОЕРЕС трябва да установяват условията за определяне на тези „работни договорености“. Такъв подход обаче трудно може да се съвмести с полезното действие на тази разпоредба. Всъщност, ако характерът, мащабът и начинът на участие трябва вече да са подробно уредени в самите споразумения за участие, посочената разпоредба, която има за цел именно да предвиди приемането на споменатите работни договорености, би била лишена от полезно действие и следователно не би имало никаква причина за съществуването ѝ.
- 70 От това следва, че изразът „съответните разпоредби на [...] споразумения[та]“, използван в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, не би могъл да означава, че в съответното споразумение за участие вече трябва да се съдържат подробни разпоредби относно участието в ОЕРЕС. Употребата на израза „съответните разпоредби на [...] споразумения[та]“ заедно с думата „съгласно“ има по-скоро за цел да укаже, че „работните договорености“ трябва да бъдат установени „в съответствие“ с разпоредбите на тези споразумения за участие.
- 71 Кралство Испания обаче твърди, че е необходимо споразумение със съответната трета страна, за да се определят подробностите относно участието на нейните органи в ОЕРЕС, тъй като се поражда задължения за тези органи. Според Кралство Испания обаче нямало такова споразумение, що се отнася до Косово.
- 72 В това отношение трябва да се припомни, че както следва от анализа на второто основание, съществува сключено между Косово и Съюза „споразумение“ за участие по смисъла на член 35, параграф 2, първа алинея от Регламент 2018/1971. Освен това от съображенията в точки 69 и 70 по-горе следва, че подобно споразумение не трябва непременно да съдържа подробни разпоредби относно участието в ОЕРЕС. В допълнение следва да се отбележи, че Регламент 2018/1971 не изисква характерът, мащабът и начинът на участие да са предмет на официално споразумение или на сключен със съответната трета страна двустранен акт. По принцип от правна гледна точка не е необходимо да се изисква „възможността за участие“ на НРО на трета страна да бъде обусловена от специално разрешение, дадено в рамките на международно споразумение. Всъщност тази възможност и „правилата за достъп“, приети за участието в ОЕРЕС, не предполагат никакво правно задължение за съответния НРО, тъй като в крайна сметка той следва свободно да реши впоследствие дали да участва в ОЕРЕС в съответствие с тези правила.
- 73 Освен това Кралство Испания поддържа, че липсва правно основание за приемане на обжалваното решение, тъй като Комисията не разполага с необходимите правомощия, за да установи работните договорености, приложими за участието на НРО на Косово в ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС.
- 74 В това отношение Комисията посочва, че при липсата на изрично правомощие в текста на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 тя е счела за по-подходящо в съображение 1 от обжалваното решение да се позове на член 17 ДЕС.
- 75 В действителност следва да се отбележи, че в съображение 1 от обжалваното решение се споменава член 17 ДЕС. В това съображение се посочва по-конкретно че „[в] член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз се изброяват правомощията на Комисията и се предвижда, че тя допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока, осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите, и осигурява външното представителство на Съюза, с изключение на общата външна политика и политика на сигурност и на другите случаи, предвидени в Договорите“.

- 76 Следва също да се отбележи, че Службата на ОЕРЕС е децентрализирана агенция на Съюза, която отговаря за прилагането на правото на Съюза. Тази агенция разполага с производни правомощия, които по принцип са предоставени на Комисията в рамките на изпълнителните ѝ функции и на правомощията ѝ за външно представителство, тъй като става въпрос за сътрудничеството с НРО на трети страни, в съответствие с член 17 ДЕС.
- 77 От това следва, че правомощията, които не са изрично делегирани на агенция на Съюза със законодателен акт, остават правомощия на Комисията. След като нито Регламент 2018/1971, нито който и да било друг правен акт на Съюза не е предоставил изрично на Службата на ОЕРЕС или на друг орган правомощието да установява работните договорености, приложими за участието на НРО на трети страни, и по-специално на НРО на Косово, то това правомощие принадлежи на Комисията.
- 78 Този извод се потвърждава от разликата във формулировките, използвани в член 35, параграф 1 и в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Възможно е параграф 1 изрично делегира на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС правомощието да установяват „работни договорености“, но с „предварителното одобрение на Комисията“, която следователно има надзорна роля, докато параграф 2 не предвижда това делегиране на правомощия. Следователно това продължава да бъде правомощие на Комисията и поради това ѝ позволява да приема „работни договорености“ на основание член 35, параграф 2 от посочения регламент, освен ако съответното международно споразумение не предвижда друга процедура, какъвто е случаят с държавите — членки на ЕИП.
- 79 Ето защо Комисията следва да приложи изискванията на законодателството въз основа на предоставените ѝ с член 17 ДЕС правомощия и не може да бъде упрекната, че се е позовала на тази разпоредба в съображение 1 от обжалваното решение при липсата на изрично посочено в текста на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 правомощие.
- 80 Освен това Кралство Испания твърди, че обща разпоредба като член 17 ДЕС, която предвижда сътрудничество по принцип, не може да бъде правно основание за приемането на обжалваното решение.
- 81 В това отношение следва да се отбележи, че що се отнася до правомощията на Съвета, Съдът е признал, че член 16 ДЕС може да служи като основание за някои правомощия на Съвета (решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия, С-660/13, ЕУ:С:2016:616, т. 40). Следователно, ако това е така по отношение на член 16 ДЕС, няма причина подобно тълкуване да не бъде възприето за член 17 ДЕС, който е еквивалентната разпоредба за Комисията. Следователно, противно на поддържаното от Кралство Испания, обстоятелството, че член 17 ДЕС е обща разпоредба, не означава, че той не може да бъде достатъчно правно основание.
- 82 От всички изложени по-горе съображения следва, че Комисията е имала правомощие да определя едностранно в обжалваното решение посочените в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 „работни договорености“, приложими за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС, поради което тя не може да бъде упреквана, че в това решение се е отклонила от установената в посочената разпоредба процедура. Освен това Комисията не може да бъде упреквана, че е приела посоченото решение без правно основание.
- 83 Следователно трябва да се приеме, че не е налице и третото изтъкнато от Кралство Испания основание и жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 84 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

85 Тъй като Кралство Испания е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

Costeira

Кънчева

Perišin

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 септември 2020 година.

Подписи