



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

17 януари 2023 година\*

„Обжалване — Външни отношения — Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, от една страна, и Косово, от друга страна — Електронни съобщения — Регламент (ЕС) 2018/1971 — Орган на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) — Член 35, параграф 2 — Участие на регулаторния орган на Косово в този орган — Понятия „трета страна“ и „трета държава“ — Правомощия на Европейската комисия“

По дело C-632/20 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 24 ноември 2020 г.,

**Кралство Испания**, представлявано първоначално от S. Centeno Huerta, а впоследствие от A. Gavela Llopis,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

**Европейска комисия**, представлявана от F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer и T. Ramopoulos,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, A. Prechal, К. Jürimäe, С. Lycourgos и М. Safjan, председатели на състави, М. Ilešič, J.-С. Bonichot, Т. von Danwitz, I. Jarukaitis, А. Kumin, N. Jääskinen (докладчик), М. Gavalec, Z. Csehi и О. Spineanu-Matei, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

\* Език на производството: испански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 юни 2022 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 С жалбата си Кралство Испания иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 23 септември 2020 г., Испания/Комисия (Т-370/19, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, ЕУ:Т:2020:440), с което той отхвърля искането му за отмяна на решението 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 „спорното решение“).

## Правна уредба

### *ССА с Косово*

- 2 Седемнадесето съображение от Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Европейския съюз 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“), гласи, че това споразумение „не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово“.
- 3 Член 2 от посоченото споразумение предвижда:

„Изразите, 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“.
- 4 Член 111 от същото споразумение е озаглавен „Електронни комуникационни мрежи и услуги“ и гласи:

„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“.

**Регламент (ЕС) 2018/1971**

- 5 Съображения 5, 13, 20, 22, 25, 29 и 34 от Регламент (ЕС) 2018/1971 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година 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) гласят следното:

„(5) [Органът на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и Агенцията за подкрепа на ОЕРЕС (Службата на ОЕРЕС)] бяха създадени 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), както и на Службата (ОВ L 337, 2009 г., стр. 1)]. ОЕРЕС замени [Група на европейските регулатори за електронни съобщителни мрежи и услуги (ГЕР)] и имаше за цел да спомага от една страна за развитието, а от друга страна за по-доброто функциониране на вътрешния пазар на електронни съобщителни мрежи и услуги, като се стреми да гарантира последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения. ОЕРЕС играе ролята на форум за сътрудничество между [националните регулаторни органи (НРО)] и между НРО и [Европейската] [к]омисия[...] при упражняване на пълния обхват на техните отговорности съгласно регулаторната рамка на Съюза. ОЕРЕС беше създаден, за да осигурява експертен опит и да действа по независим и прозрачен начин.

[...]

- (13) ОЕРЕС следва да осигурява експертен опит и да изгради отношения на доверие благодарение на своята независимост, качеството на предоставяната консултативна помощ и информация, прозрачността на своите процедури и методи на работа и добросъвестното изпълнение на възложените задачи. Независимостта на ОЕРЕС не следва да възпрепятства нейния Съвет на регулаторите да провежда обсъждания въз основа на проекти, изготвени от работните групи.

[...]

- (20) ОЕРЕС следва да има правото да установява работни договорености с компетентни органи на Съюза, служби, агенции и консултативни групи, с компетентни органи на трети държави и с международни организации, които не следва да поражда правни задължения. Целта на такива работни договорености може да бъде, например, да се развият отношения на сътрудничество и да се обменят мнения по регулаторни въпроси. Комисията следва да гарантира, че необходимите работни договорености са в съответствие с политиката и приоритетите на Съюза, и че ОЕРЕС функционира в рамките на своя мандат и на съществуващата институционална рамка, както и че ОЕРЕС не се разглежда като представляващ позицията на Съюза пред външна аудитория или ангажиращ Съюза с международни задължения.

[...]

(22) ОЕРЕС следва да може да действа в интерес на Съюза, независимо от всякаква външна намеса, включително политически натиск или търговска намеса. Поради това е важно да се гарантира, че лицата, назначени в Съвета на регулаторите, се ползват от най-високи гаранции за лична и професионална независимост. Ръководителят на НРО, член на неговия колегиален орган, или заместникът на един от двамата, се ползват от такова ниво на лична и професионална независимост. По-конкретно, те следва да действат независимо и обективно, да не търсят или приемат инструкции при изпълнение на функциите си и следва да бъдат защитени срещу произволно уволнение. [...]

[...]

(25) Когато е целесъобразно и в зависимост от разпределението на задачите на органите във всяка държава членка, мненията на други компетентни органи следва да се вземат предвид в съответната работна група, например чрез консултация на национално равнище или чрез отправяне на покана към тези други органи за участие в съответните заседания, когато е необходима тяхната експертиза. При всички случаи следва се запази независимостта на ОЕРЕС.

[...]

(29) Директорът следва да продължи да представлява Службата на ОЕРЕС по правни и административни въпроси. Управителният съвет следва да назначава директора след открита и прозрачна процедура за подбор, за да се гарантира сериозна оценка на кандидатите и висока степен на независимост. [...]

[...]

(34) С оглед на по-нататъшното разширяване на последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения, Съветът на регулаторите, работните групи и Управителният съвет следва да бъдат отворени за участието на регулаторни органи на трети държави, компетентни в областта на електронните съобщения, когато тези трети държави са сключили споразумения със Съюза за тази цел, като държавите от [Европейското икономическо пространство (ЕИП) или Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ)] и страните кандидатки за членство в Съюза“.

6 Член 3 от Регламент 2018/1971 е озаглавен „Цели на ОЕРЕС“ и гласи следното:

„1. ОЕРЕС осъществява дейността си в рамките на обхвата на регламенти (ЕС) № 531/2012 [на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2012 година относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (ОВ L 172, 2012 г., стр. 10)] и (ЕС) 2015/2120 [на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година за определяне на мерки относно достъпа до отворен интернет и за изменение на Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги и на Регламент (ЕС) № 531/2012 относно роуминга в обществени мобилни съобщителни мрежи в рамките на Съюза (ОВ L 310, 2015 г., стр. 1)] и Директива (ЕС) 2018/1972 [на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ, L 321, 2018 г., стр. 36)].

2. ОЕРЕС преследва целите, набелязани в член 3 от Директива (ЕС) 2018/1972. По-специално ОЕРЕС се стреми да гарантира последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения в рамките на обхвата, посочен в параграф 1 от настоящия член.
3. ОЕРЕС изпълнява задачите си независимо, безпристрастно, при пълна прозрачност и своевременно.
4. ОЕРЕС се ползва от експертния опит, с който разполагат [НРО].
- [...]“.
- 7 Член 4 от Регламент 2018/1971 е озаглавен „Регулаторни задачи на ОЕРЕС“ и параграф 4, първа алинея от него гласи:
- „Без да се засяга спазването на съответното право на Съюза, НРО и Комисията 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 за електронни съобщения в обхвата, посочен в член 3, параграф 1“.
- 8 Член 8 от този регламент е озаглавен „Независимост на Съвета на регулаторите“ и предвижда:
- „1. При изпълнение на възложените му задачи и без това да засяга членовете му, действащи от името на съответния НРО, Съветът на регулаторите действа независимо и обективно в интерес на Съюза, без оглед на конкретни национални или лични интереси.
2. Без да се засяга координацията, посочена в член 3, параграф 6, членовете на Съвета на регулаторите и техните заместници нито търсят, нито приемат инструкции от никое правителство, институция, лице или орган“.
- 9 Член 9 от посочения регламент е озаглавен „Функции на Съвета на регулаторите“ и гласи:
- „Съветът на регулаторите има следните функции:
- [...]
- и) разрешава съвместно с директора сключването на работни договорености с компетентни органи, служби, агенции и консултативни групи на Съюза и с компетентните органи на трети държави, и с международни организации в съответствие с член 35;
- [...]“.
- 10 Член 15 от същия регламент е озаглавен „Състав на управителния съвет“ и параграф 3 от него гласи:
- „Членовете на Управителния съвет и техните заместници нито търсят, нито приемат инструкции от никое правителство, институция, лице или орган“.

- 11 Член 16 от Регламент 2018/1971 е озаглавен „Административни функции на управителния съвет“ и параграф 1 от него предвижда:

„Управителният съвет има следните административни функции:

[...]

м) в съответствие с условията на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители назначава счетоводител, който се ползва с пълна независимост при изпълнението на своите задължения;

[...]“.

- 12 Член 20 от този регламент е озаглавен „Отговорности на директора“ и параграфи 3 и 6 от него гласят:

„3. Без да се засягат правомощията на Съвета на регулаторите, Управителния съвет и Комисията, директорът е независим при изпълнението на своите задължения и не търси, нито приема инструкции от никое правителство, институция, лице или орган.

[...]

6. Директорът отговаря за изпълнението на задачите на Службата на ОЕРЕС [въз основа] на насоките, предоставени от Съвета на регулаторите и Управителния съвет. По-конкретно, директорът отговаря за:

[...]

м) разрешаване, съвместно със Съвета на регулаторите, на сключването на работни договорености с компетентни органи, служби, агенции, и консултативни групи на Съюза и с компетентните органи на трети държави, и с международни организации в съответствие с член 35“.

- 13 Съгласно член 35 от посочения регламент, който е озаглавен „Сътрудничество с органите на Съюза, трети държави и международни организации“:

„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 държави 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 държави с основна отговорност в областта на електронните съобщения, когато тези трети държави 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 държави 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 държави 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“.

14 Член 42 от същия регламент е озаглавен „Деклариране на интереси“ и гласи:

„1. Членовете на Съвета на регулаторите и на Управителния съвет, директорът, командированите национални експерти и другите служители, които не са наети от Службата на ОЕРЕС, представят писмена декларация за своята ангажираност и за липсата или наличието на преки или косвени интереси, които биха могли да се считат за накърняващи тяхната независимост.

[...]

2. Членовете на Съвета на регулаторите, на Управителния съвет и на работните групи, както и другите участници в техните заседания, директорът, командированите национални експерти и другите служители, които не са наети от Службата на ОЕРЕС, декларират точно и изчерпателно най-късно в началото на всяко заседание наличието на интереси, които биха могли да се считат за засягащи тяхната независимост по отношение на точките в дневния ред, и се въздържат от участие в обсъждането на тези точки и от гласуването по тях.

[...]“.

### ***Спорното решение***

15 След като в съображения 1—3 от спорното решение се посочват съответно разпоредбите на член 17, параграф 1 ДЕС, на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 и на член 111 от ССА с Косово, в член 1 от спорното решение се предвижда:

„[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] и [в] Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС.

Мандатът за участието на [НРО] на Косово е определен в приложението“.

## **Обстоятелства, предхождащи спора**

- 16 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени в точки 1—11 от обжалваното съдебно решение и за нуждите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.
- 17 В периода 2001—2015 г. Съюзът подписва споразумения за стабилизиране и асоцииране с шест страни от Западните Балкани, сред които Босна и Херцеговина, и Косово.
- 18 Със съобщението си от 6 февруари 2018 година 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“ (COM(2018) 65 final), Комисията препоръчва действия за развитие на цифровото общество и за привеждане в съответствие на законодателството на тези страни със законодателството на Съюза.
- 19 Едно от тези действия се състои във включването на Западните Балкани в съществуващите регулаторни органи или експертни групи, като ОЕРЕС. Така от точка 8.3.1 от работния документ на Комисията от 22 юни 2018 г., озаглавен „Мерки в подкрепа на цифрова стратегия за Западните Балкани“ (SWD(2018) 360 final), е видно, 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]“.
- 20 На 18 март 2019 г. Комисията приема шест решения относно участието на НРО на страните от Западните Балкани в ОЕРЕС. Сред тези шест решения, които се основават по-специално на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, е спорното решение, с което Комисията допуска НРО на Косово да участва в Съвета на регулаторите и работните групи на ОЕРЕС, както и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС.

## **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

- 21 На 19 юни 2019 г. Кралство Испания подава в секретариата на Общия съд жалба, с която иска отмяна на спорното решение.
- 22 В подкрепа на жалбата си Кралство Испания изтъква три основания, изведени от нарушение на член 35 от Регламент 2018/1971.
- 23 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост.
- 24 С първото основание на жалбата си Кралство Испания поддържа, че спорното решение нарушава член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Косово не е „трета страна“ по смисъла на тази разпоредба. След като в точка 28 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че понятието „трета страна“ не е определено нито в Регламент 2018/1971, нито в релевантната правна уредба на Съюза, в точки 29 и 30 от това съдебно решение той подчертава, че Договорът за функционирането на ЕС употребява както понятието „трети страни“, така и понятието „трети държави“. В това отношение Общият



- съд припомня, че част пета от Договора за функционирането на ЕС, озаглавена „Външна дейност на Съюза“, дял III от който се отнася до сътрудничеството „с трети страни“, а дял VI — до отношенията „с международните организации и трети страни“, отразява факта, че международната общност се състои от различни субекти. Поради това Общият съд стига до извода, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „трети страни“ имат за цел да позволят на Съюза да сключва международни споразумения с териториални единици, включени в обхвата на гъвкавото понятие „страни“, но които не са непременно „държави“ по смисъла на международното право.
- 25 В точка 35 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че понятието „трети страни“, използвано в първичното право на Съюза, по-специално в членове 212 и 216—218 ДФЕС, не може да има различен смисъл, когато е употребено в текст от вторичното право. От това той заключава в точка 36 от това съдебно решение, че понятието „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 не може да се приравни на понятието „трета държава“, а има по-широк обхват, в който не попадат само суверенните държави, без да се засяга позицията на Съюза, що се отнася до статута на Косово на независима държава, което в качеството си на „трета страна“ може да има и публични органи, какъвто е НРО на Косово.
- 26 С второто основание на жалбата си Кралство Испания поддържа, че член 111 от ССА с Косово не представлява споразумение, сключено със Съюза, за да се позволи участието в органите на ОЕРЕС на НРО на трета страна по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. В това отношение в точки 47—49 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че са изпълнени двете условия, с които тази разпоредба обвързва участието на НРО на трети страни в органите 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“.
- 27 По-специално, що се отнася до второто условие, Общият съд уточнява в точка 53 от обжалваното съдебно решение, че именно участието с ограничени права, предвидено в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, съответства на тясното сътрудничество по член 111 от ССА с Косово, без обаче да бъде равностойно на „интегриране“ на НРО на Косово в структурата на ОЕРЕС. Поради това в точка 54 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че член 111 от ССА с Косово е споразумение „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от този регламент.
- 28 Накрая, що се отнася до третото основание на жалбата, съгласно което спорното 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 точки 77 и 81 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество отбелязва, че нито Регламент 2018/1971, нито който и да било друг правен акт на Съюза 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 че член 17 ДЕС, въпреки общия си характер, представлява достатъчно правно основание за приемането на спорното решение. Поради това в точка 82 от обжалваното съдебно решение той заключава, че по силата на тази разпоредба Комисията е имала правомощие да определя едностранно в спорното решение работни договорености по смисъла на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971.

## Искания на страните пред Съда

- 29 С жалбата си Кралство Испания иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,
  - да се произнесе по жалбата за отмяна и да отмени спорното решение, и
  - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 30 Комисията иска от Съда:
- да отхвърли жалбата и
  - да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

## По жалбата

- 31 В подкрепа на жалбата си Кралство Испания изтъква пет основания, изведени, първото, от грешка при прилагане на правото при тълкуването на понятието „трета страна“ по смисъла на член 35 от Регламент 2018/1971, второто, от грешка при прилагане на правото при тълкуването и прилагането на член 111 от ССА с Косово във връзка с член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Общият съд е тълкувал неправилно последиците от липсата на позиция на Съюза относно статута на Косово от гледна точка на международното право, третото, от грешка при прилагане на правото при тълкуването на тези разпоредби, тъй като посоченото сътрудничество не включва участието в ОЕРЕС и в Управителния съвет на Службата на ОЕРЕС, четвъртото, от грешка при прилагане на правото, тъй като в обжалваното съдебно решение се заключава, че член 17 ДЕС е валидно правно основание за приемане на спорното решение, и петото, от грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, тъй като в обжалваното съдебно решение се заключава, че работните договорености могат да се установяват едностранно от Комисията.

## По първото основание

### *Доводи на страните*

- 32 С първото си основание Кралство Испания изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 36 от обжалваното съдебно решение, като е приел, че понятието „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 има по-широк обхват от понятието „трета държава“, тъй като първото понятие не се отнася само до независими държави. Според тази държава членка подобно тълкуване не е в съответствие нито с правото на Съюза, нито с международното право.
- 33 Кралство Испания упреква Общия съд, че се е основал единствено на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „третите страни“, за да заключи, без никакъв друг анализ, че тези разпоредби ясно целят да дадат възможност за сключване на международни споразумения с образувания, различни от държави. По този начин Общият

съд всъщност не посочил нито един елемент в първичното право на Съюза, нито в международното право, който да може да разграничи понятието „трета страна“ от понятието „трета държава“.

- 34 Според Кралство Испания понятията „трета страна“ и „трета държава“ са равнозначни, въпреки че отговарят на различна степен на правен формализъм. Така от гледна точка на международното право понятията „държава“ и „страна“ се отнасяли всяко до различно измерение на един и същ субект и имали своя собствена област на приложение. Понятието „страна“ не било използвано за позоваване на статута на субект в международното право, а за позоваване на неговото физическо измерение. Понякога според контекста тези две понятия могли да се използват като взаимнозаменяеми.
- 35 Кралство Испания поддържа, че понятието „трета страна“, така както се използва в Договорите и в Регламент 2018/1971, няма по-широк или различен смисъл от този на понятието „трета държава“. Обратното тълкуване рискувало понятието „трета страна“ да се превърне в самостоятелна категория на правото на Съюза, която има различно от преобладаващото в международното право значение, докато държавите са ключовите субекти в международните отношения.
- 36 Комисията отхвърля тези доводи като неоснователни и поддържа, че понятията „трета страна“ и „трета държава“ се употребяват по различен начин в правото на Съюза. Последният можел да сключва международни споразумения с Косово в качеството му на „трета страна“ по смисъла на членове 212 и 216—218 ДФЕС, без да му признава статута на държава.

#### *Съображения на Съда*

- 37 Най-напред следва да се отбележи, че в точки 28 и 29 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, от една страна, че понятието „трета страна“ ни най-малко не е определено в Регламент 2018/1971, нито пък в правната уредба на Съюза в областта на електронните съобщения, и от друга страна, че в разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС се употребява както понятието „трети страни“, така и понятието „трети държави“, но в множество разпоредби, които уреждат въпроси, свързани с външните отношения, се използва по-скоро понятието „трети страни“. По-специално Общият съд посочва, че част пета от Договора за функционирането на ЕС, която се отнася до външната дейност на Съюза, съдържа дял III относно сътрудничеството „с трети страни“, както и дял VI относно отношенията „с международните организации и трети страни“, като по този начин отразява факта, че международната общност се състои от различни субекти.
- 38 В това отношение изглежда, че буквалното тълкуване на Договорите, и по-специално на част пета от Договора за функционирането на ЕС, не позволява да се определи смисълът на понятието „трета страна“ по член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.
- 39 Всъщност, от една страна, понятията „трета страна“ и „трета държава“ се съдържат както в много разпоредби на Договора за ЕС, така и в много разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, без да има определено основание за използването на едното или другото понятие.

- 40 От друга страна, съгласно постоянната съдебна практика формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици.
- 41 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точки 50—52 от заключението си, в текстовете на всички езици на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС не се използват заедно понятията „трети държави“ и „трети страни“. В текстовете на тези договори на естонски, латвийски, полски и словенски език се използва по-специално изразът „трета държава“. Освен това, когато тези две понятия са използвани в текста на един и същ език, използването им невинаги съответства на използването в текстовете на други езици на тези договори.
- 42 Разпоредбите на правото на Съюза обаче трябва да се тълкуват и прилагат по еднакъв начин, с оглед на текстовете, изготвени на всички езици на Съюза, и в случай на несъответствие между текстовете на различните езици въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част (вж. в този смисъл решения от 26 януари 2021 г., *Hessischer Rundfunk*, С-422/19 и С-423/19, ЕУ:С:2021:63, т. 65 и цитираната съдебна практика, и от 14 юли 2022 г., *Италия и Comune di Milano/Съвет (Седалище на Европейската агенция по лекарствата)*, С-59/18 и С-182/18, ЕУ:С:2022:567, т. 67 и цитираната съдебна практика).
- 43 В случая Общият съд е приел в точка 30 от обжалваното съдебно решение, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно „третите страни“ дават възможност за сключване на международни споразумения с образувания, „различни от държави“. Въз основа на това схващане, в точка 35 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че понятието „трети страни“, използвано в първичното право на Съюза, 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. В резултат на това той заключава в точка 36 от обжалваното съдебно решение, че в обхвата на понятието „трета страна“ по смисъла на този член 35, параграф 2 не попадат само суверенните държави.
- 44 Общият съд възприема посоченото схващане, без да вземе предвид разликите в текстовете на различните езици на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, чиято редакция не позволява да се направи извод за наличието на разлика в значението на понятията „трета страна“ и „трета държава“.
- 45 Впрочем установяването на такава разлика в значението би било в противоречие с посочения в точка 39 от настоящото решение факт, че в текста на няколко езика на тези договори се използва единствено понятието „трета държава“.
- 46 Същото се отнася и за Регламент 2018/1971. Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 63 от заключението си, понятието „трета страна“ не се съдържа в текстовете на всички езици на този регламент. В текстовете на български, естонски, латвийски, литовски, полски и словенски език на този регламент се използва единствено еквивалентът на понятието „трета държава“.
- 47 От гореизложеното следва, че по този начин в мотивите си Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

- 48 Следва обаче да се припомни, че ако се установи, че в мотивите на решение на Общия съд е допуснато нарушение на правото на Съюза, но диспозитивът на това решение е правилен по други правни съображения, нарушението не може да доведе до отмяна на това решение и следва да се заменят мотивите (решение от 6 октомври 2020 г., Bank Refah Kargaran/Съвет, С-134/19 Р, ЕU:С:2020:793, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 49 За да се провери дали в настоящия случай диспозитивът на обжалваното съдебно решение е правилен поради други правни съображения, следва да се разгледа дали в точка 37 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е заключил, че Комисията не е нарушила член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, като е приравнила Косово на „трета страна“ по смисъла на тази разпоредба.
- 50 В това отношение следва да се констатира, че за да се гарантира полезното действие на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, териториално образувание, което се намира извън Съюза и на което последният не е признал качеството на независима държава, трябва да може да се приравни на „трета страна“ по смисъла на тази разпоредба, без същевременно да се нарушава международното право (вж. в този смисъл решенията от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation, С-286/90, ЕU:С:1992:453, т. 9, и от 5 април 2022 г., Комисия/Съвет (Международна морска организация), С-161/20, ЕU:С:2022:260, т. 32).
- 51 Що се отнася до Косово, в консултативното си становище от 22 юли 2010 г. — Съответствие с международното право на едностранната декларация за независимост по отношение на Косово (СИJ Recueil 2010 г., стр. 403) — Международният съд посочва, че приемането на декларацията за независимост на Косово от 17 февруари 2008 г. не нарушава нито общото международно право, нито Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, нито приложимата конституционна рамка.
- 52 Това приравняване не може да засегне отделните позиции на държавите членки по въпроса дали Косово има претендираното от неговите органи качество на независима държава, както се посочва в първата бележка под линия на спорното решение.
- 53 От изложените по-горе обстоятелства следва, че противно на твърдяното от Кралство Испания, Косово може да бъде приравнено на „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, без да се нарушава международното право.
- 54 Освен това, що се отнася до включването на „трети страни“ в режима на участие, предвиден в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, следва да се припомни, че съгласно първата алинея от тази разпоредба участието на НРО на такива страни зависи от изпълнението на две кумулативни условия. Първото условие се отнася до наличието на сключено „споразумение“ със Съюза, а второто — до обстоятелството, че това споразумение е сключено „за тази цел“.
- 55 Както отбелязва Общият съд в точка 32 от обжалваното съдебно решение, Съюзът е сключил няколко споразумения с Косово, като по този начин е признал способността му да сключва такива споразумения. Сред тези споразумения е ССА с Косово, член 111 от който, относно електронните комуникационни мрежи и услуги, предвижда, че установеното сътрудничество е насочено основно към приоритетните области, свързани с достиженията на правото на Съюза в тази област, и че страните укрепват това сътрудничество, като

крайната цел е Косово да приеме тези достижения на правото на ЕС пет години след влизането в сила на това споразумение, като обърне специално внимание на осигуряването и укрепването на независимостта на компетентните регулаторни органи.

- 56 Освен това, както следва от точка 49 от обжалваното съдебно решение, член 111 от ССА с Косово е аналогичен — що се отнася до неговата формулировка и контекст — на разпоредбите относно укрепването на сътрудничеството в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги, съдържащи се в други споразумения за стабилизиране и асоцииране, сключени от Съюза със страни от Западните Балкани, кандидатки за присъединяване, въз основа на които НРО на тези страни участват в органите на ОЕРЕС. Макар обаче съображение 34 от Регламент 2018/1971 да се позовава общо на споразуменията, сключени с държавите — членки на ЕИП/ЕАСТ, и със страните — кандидатки за присъединяване, както отбелязва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, статутът на страна — кандидатка за присъединяване, е споменат в посоченото съображение не за да изключи от обхвата на това сътрудничество страните, които подобно на Косово не попадат в тези две категории, а само като пример за споразумения по член 35, параграф 2, първа алинея от този регламент.
- 57 Следователно ССА с Косово също трябва да се счита за сключено, за да позволи такова участие по смисъла на тази разпоредба, доколкото член 111 от това споразумение е изрично посветен на приемането на достиженията на правото на Съюза и на укрепването на сътрудничеството между страните в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги.
- 58 Тази преценка не може да бъде поставена под въпрос от обстоятелството, подчертано от Кралство Испания в рамките на третото основание на жалбата, че член 95 от Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Бивша югославска република Македония, от друга страна (ОВ L 84, 2004 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 76, стр. 13), изрично предвижда „сътрудничество[то] в рамките на европейските структури“, което Общият съд пропуснал да спомене. В това отношение Кралство Испания изтъква, че за разлика от този член 95, в член 111 от ССА с Косово изобщо не се споменава участието в орган на Съюза като ОЕРЕС.
- 59 Такава разлика обаче не засяга подчертаното в точка 56 от настоящото решение обстоятелство, че член 111 от ССА с Косово е аналогичен — що се отнася до неговата формулировка и контекст — на разпоредбите относно укрепването на сътрудничеството в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги, съдържащи се в други споразумения за стабилизиране и асоцииране, сключени от Съюза със страни от Западните Балкани, кандидатки за присъединяване, въз основа на които НРО на тези страни участват в органите на ОЕРЕС, които споразумения съгласно съображение 34 от Регламент 2018/1971 г. са сключени „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Поради това фактът, че текстът на ССА с Косово не е идентичен с този на едно от тези споразумения, е ирелевантен.
- 60 Освен това член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, като се позовава — що се отнася до участието на органите на трети страни в ОЕРЕС — на „споразумения[та], [сключени] със Съюза за тази цел“, както и на „съответните разпоредби на тези споразумения“, поставя това участие в зависимост от наличието на споразумения, установяващи секторна рамка на

сътрудничество между Съюза и тези страни в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги, без обаче да изисква посочените споразумения изрично да предвиждат такова участие.

- 61 Що се отнася до целта на Регламент 2018/1971, следва да се отбележи, че в съответствие с преследваната от него цел за сътрудничество член 35, параграф 2 от този регламент отваря Съвета на регулаторите, работните групи и Управителния съвет на ОЕРЕС за участие на НРО на трети страни с основна отговорност в областта на електронните съобщения.
- 62 Така, от една страна, от съображение 20 от посочения регламент е видно, че ОЕРЕС следва да има правото да установява работни договорености с компетентните органи на трети страни, които имат за цел да се развиват отношения на сътрудничество и да се обменят мнения по регулаторни въпроси. От друга страна, съображение 34 от същия регламент предвижда, че участието на компетентните регулаторни органи на трети страни в органите на ОЕРЕС има за цел по-нататъшното последователното прилагане на регулаторната рамка за електронни съобщения.
- 63 Член 111 от ССА с Косово обаче има за цел да укрепи сътрудничеството в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги, за да може Косово да приеме достиженията на правото на Съюза в тази област.
- 64 Следователно предвид всички изложени по-горе обстоятелства Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е заключил в точка 37 от обжалваното съдебно решение, че като е приела по същество в спорното решение, че Косово може да се приравни на „трета страна“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, Комисията не е нарушила тази разпоредба.
- 65 Затова първото основание трябва да се отхвърли по същество.

### ***По второто основание***

#### *Доводи на страните*

- 66 С второто си основание Кралство Испания изтъква, че в точка 33 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал неправилно последиците от липсата на позиция на Съюза относно статута на Косово от гледна точка на международното право, като по този начин е нарушил разпоредбите на член 111 от ССА с Косово във връзка с член 35 от Регламент 2018/1971.
- 67 Кралство Испания поддържа, че при липсата на признаване от всички държави членки на качеството на държава на Косово, Комисията не може, като приеме спорното решение, да разреши участието на НРО на Косово в създадената между държави мрежа от независими органи. Такова решение предполагало Съюзът да признае орган на дадена територия — Косово, по отношение на която Съюзът няма друга обща позиция, освен да признае, че представлява случай *suī generis*, който позволява на всяка държава членка да определи вида отношения, които желае да установи с тази територия. Така според Кралство Испания спорното решение води до сближаване, което на практика би могло да се изразява в имплицитно фактическо признаване на статута на държава на Косово и следователно в налагането на това признаване на държавите — членки на Съюза.

- 68 Комисията счита, че второто основание е ново и не посочва нарушената от Общия съд правна норма. Следователно това основание било недопустимо и във всички случаи напълно несъстоятелно от правна страна.

### *Съображения на Съда*

- 69 На първо място, както бе припомнено в точка 52 от настоящото решение, в първата бележка под линия на спорното решение изрично се указва, че посочването на Косово в заглавието на това решение „не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово“. Подобно указание се съдържа също в седемнадесето съображение и в член 2 от ССА с Косово.
- 70 Второ, от съображенията в точки 56 и 57 от настоящото решение следва, че с оглед на член 111 от ССА с Косово това споразумение има за цел по-специално да позволи участието на НРО на Косово в органите на ОЕРЕС, което е в съответствие с преследваната с член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 цел за сътрудничество с НРО на трети страни. В това отношение Кралство Испания не оспорва нито законността на това споразумение и на този регламент, нито факта, че в Косово съществува НРО по смисъла на посочения регламент.
- 71 Следователно Кралство Испания няма с основание да твърди, че спорното решение — само поради обстоятелството, че с него се установява сътрудничество с НРО на Косово, като се прилагат ССА с Косово и Регламент 2018/1971 — нарушава последните актове и предполага признаване на Косово като трета държава.
- 72 Ето защо приемането на спорното решение от Комисията не може да се тълкува в смисъл, че предполага имплицитно признаване от страна на Съюза на статута на Косово като независима държава.
- 73 От това следва, че базовото схващане, на което се основава отправената от Кралство Испания критика във връзка с точка 33 от обжалваното съдебно решение, е погрешно. Ето защо при всички положения второто основание следва да се отхвърли по същество, без да се разглежда направеното от Комисията възражение за недопустимост.

### *По третото основание*

#### *Доводи на страните*

- 74 С третото си основание Кралство Испания изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 49—53 от обжалваното съдебно решение, че целта, посочена в член 111 от ССА с Косово, а именно приемането на достиженията на правото на Съюза в областта на електронните съобщения, включва участието на Косово в ОЕРЕС по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.



- 75 На първо място, Кралство Испания поддържа, че участието на Косово в орган на Съюза като ОЕРЕС било изключено при липсата на каквото и да било изрично споменаване в този смисъл в ССА с Косово. В подкрепа на това твърдение за нарушение Кралство Испания се позовава на обобщените в точка 58 от настоящото решение доводи.
- 76 На второ място, Кралство Испания поддържа, че използването на думата „сътрудничество“ в член 111 от ССА с Косово не включва непременно участието на НРО на Косово в ОЕРЕС съгласно член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. По принцип това участие било запазено за държавите членки, тъй като този орган имал за задача да развива правилата на Съюза в областта на електронните съобщения, както и да приема позиции, които оказват влияние върху решенията на националните органи и на органите на Съюза. Допускането на участието на Косово в този орган щяло да позволи на тази страна не да приеме достиженията на правото на Съюза, а да участва в изготвянето на секторните правила на Съюза, което не съответствало на целта на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.
- 77 Кралство Испания оспорва преценката на Общия съд в точка 53 от обжалваното съдебно решение, според която предвиденото в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 участие съответства на тясното сътрудничество по член 111 от ССА с Косово, но не е равностойно на каквото и да било „интегриране“ на НРО на Косово в структурата на ОЕРЕС. Тази немотивирана преценка нарушавала член 111 от ССА с Косово, който не предвиждал „тясно“ сътрудничество.
- 78 На трето място, Кралство Испания изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 35 от Регламент 2018/1971, като е приел, че участието на НРО на Косово в ОЕРЕС е възможно въпреки липсата на обща позиция на Съюза относно статута на Косово.
- 79 Комисията оспорва тези доводи.

#### *Съображения на Съда*

- 80 Първо, що се отнася до твърдението, че участието на Косово в орган на Съюза като ОЕРЕС било изключено при липсата на каквото и да било изрично споменаване в този смисъл в ССА с Косово, на него е даден отговор в точки 59 и 60 от настоящото решение.
- 81 Второ, що се отнася до твърдението за нарушение, изведено от грешката, която Общият съд допуснал в точка 53 от обжалваното съдебно решение, като приел, че предвиденото в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 участие съответства на тясното сътрудничество по член 111 от ССА с Косово, то не може да бъде прието.
- 82 В това отношение следва да се отбележи, че член 35 от Регламент 2018/1971 предвижда различни степени и форми на сътрудничество. Така параграф 1 от тази разпоредба предвижда възможността ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС да установяват, с предварителното одобрение на Комисията, работни договорености по-специално с компетентните органи на трети страни, с уточнението, че тези договорености не създават правни задължения. Следователно тази форма на сътрудничество е по-малко „тясна“ от участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС, което е посочено в параграф 2 от споменатата разпоредба и което, както е видно от точка 63 от настоящото решение, способства за посоченото в член 111 от ССА с Косово сътрудничество, което цели по-специално осигуряването и укрепването на независимостта на участващите регулаторни органи.

- 83 При това положение, противно на поддържаното от Кралство Испания, последната форма на сътрудничество между Съюза и Косово не позволява участието на НРО на тази трета страна в органите на ОЕРЕС да се приравни на интегриране на това НРО в този орган на Съюза.
- 84 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точки 97 и 98 от заключението си, когато представителите на НРО на Косово участват в работата на Съвета на регулаторите, работните групи и Управителния съвет на ОЕРЕС, те изразяват становищата си напълно независимо и прозрачно, в съответствие със съображения 5 и 13, член 3, параграф 3, член 8, параграф 2 и член 15, параграф 3 от Регламент 2018/1971. Освен това влиянието на представителите на НРО на трети страни в рамките на ОЕРЕС е ограничено от член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, тъй като тази разпоредба изрично изключва възможността да им се предостави право на глас.
- 85 Освен това, противно на твърдяното от Кралство Испания, участието на НРО на Косово в ОЕРЕС не позволява на Косово да участва в изготвянето на секторната правна уредба на Съюза в областта на електронните съобщения. Всъщност, макар съгласно член 4, параграф 4 от Регламент 2018/1971 НРО и Комисията да „вземат в максимална степен предвид всяка насока, становище, препоръка, обща позиция и най-добри практики, приети от ОЕРЕС“, то тези актове нямат правнообвързващ характер и не се вписват в рамките на процедура по изготвяне на правната уредба на Съюза в областта на електронните съобщения. Единствената функция на ОЕРЕС е да играе ролята на форум за сътрудничеството между НРО и между НРО и Комисията, като се стреми да гарантира последователното прилагане на регулаторната рамка в тази област, както е видно от член 3, параграф 2 от Регламент 2018/1971 във връзка със съображение 5 от този регламент.
- 86 На последно, трето място, що се отнася до твърдението за нарушение на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 поради липсата на обща позиция на Съюза относно статута на държава на Косово, то трябва да се отхвърли поради същите мотиви като изложените в точки 69—73 от настоящото решение.
- 87 От това следва, че като е приел в точки 53 и 54 от обжалваното съдебно решение, че произтичащото от член 111 от ССА с Косово сътрудничество съответства на условията за сътрудничеството, предвидено в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, и че следователно член 111 от ССА с Косово представлява споразумение „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от този регламент, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото.
- 88 Следователно третото основание трябва да бъде отхвърлено в своята цялост по същество.

### ***По първата част от четвъртото основание***

#### *Доводи на страните*

- 89 Четвъртото основание за обжалване по същество съдържа две части. С втората част Кралство Испания оспорва компетентността на Комисията да приеме спорното решение. Тази втора част ще бъде разгледана заедно с петото основание, с което тя се припокрива.

- 90 С първата част Кралство Испания поддържа, че член 111 от ССА с Косово не представлява достатъчно правно основание за приемането на спорното решение. То оспорва преценката на Общия съд в точка 72 от обжалваното съдебно решение, според която участието на НРО на трета страна в ОЕРЕС не изисква специално разрешение, дадено в рамките на международно споразумение.
- 91 В това отношение Кралство Испания поддържа, че ССА с Косово е много общо споразумение, което не предвижда включването или участието на Косово в структурите на Съюза в каквато и да било област, включително в областта на телекомуникациите. То припомня, че член 111 от ССА с Косово се позовава не на участието на тази страна в орган на Съюза, а на сътрудничеството между страните по това споразумение.
- 92 Комисията счита, че тези доводи са неоснователни.

#### *Съображения на Съда*

- 93 От мотивите, изложени в точки 56—64, както и в точки 80—87 от настоящото решение, е видно, че член 111 от ССА с Косово представлява споразумение „за тази цел“ по смисъла на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 и че поради това член 111 от ССА с Косово представлява достатъчно правно основание за участието на НРО на Косово в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС.
- 94 По-специално, за да бъде достатъчно правно основание, такова споразумение не трябва непременно да съдържа подробни разпоредби относно участието в ОЕРЕС по смисъла на член 35, параграф 2 от този регламент. Фактът, че някои споразумения за асоцииране със страни — кандидатки за присъединяване, или някои решения относно участието на НРО на държавите — членки на ЕАСТ, съдържат по-подробни разпоредби от тези на член 111 от ССА с Косово, е ирелевантен в това отношение.
- 95 Следователно първата част от четвъртото основание трябва да се отхвърли по същество.

#### ***По втората част от четвъртото основание и по петото основание***

##### *Доводи на страните*

- 96 С втората част от четвъртото основание Кралство Испания оспорва правомощията на Комисията да приеме спорното решение. Участието на Косово в ОЕРЕС не можело да се установи с решение, основано само на член 17 ДЕС, тъй като, от една страна, ССА с Косово не предвижда такава възможност и от друга страна, Съюзът няма обща позиция относно статута на Косово. Кралство Испания оспорва преценката на Общия съд в точка 77 от обжалваното съдебно решение, според която, след като Регламент 2018/1971 не е предоставил изрично на ОЕРЕС 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, в съответствие с член 17 ДЕС.

- 97 Освен това Кралство Испания поддържа, че участието на Косово в ОЕРЕС не зачита правомощията на Съвета на Европейския съюз и член 16 ДЕС във връзка с член 21, параграф 3 ДЕС. Съветът трябва да прецени дали участието на НРО на Косово в ОЕРЕС е в интерес на Съюза, и да съвместява съществуващите интереси.
- 98 В това отношение Кралство Испания припомня, че изборът на правно основание придобива особено значение, доколкото той позволява да се запазят правомощията на всяка институция (решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15), С-687/15, ЕУ:С:2017:803, т. 49 и 50), и че сключването на международно споразумение изисква преценка на интересите на Съюза в рамките на отношенията с третата страна, както и съвместяване на различните интереси в тези отношения (решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия, С-660/13, ЕУ:С:2016:616, т. 39).
- 99 С петото си основание Кралство Испания изтъква, че в точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал неправилно член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, като е приел, че Службата на ОЕРЕС е децентрализирана агенция на Съюза и че Комисията, в рамките на изпълнителните си функции и на правомощията си за външно представителство, трябва да упражнява всички правомощия, които не са изрично делегирани на тази агенция, и по-специално приемането на предвидените в тази разпоредба работни договорености.
- 100 Кралство Испания поддържа, че Общият съд е допуснал грешка относно естеството и функциите на ОЕРЕС, за което свидетелства фактът, че точки 76 и 77 от обжалваното съдебно решение се отнасят не за ОЕРЕС, чийто върховен орган за вземане на решения е Съветът на регулаторите и който няма правосубектност и не е децентрализирана агенция, а за Службата на ОЕРЕС — орган, чиято роля е да предоставя административна подкрепа на ОЕРЕС.
- 101 Кралство Испания отбелязва, че специалният статут на ОЕРЕС произтича от задължението за независимост на съставлящите го регулатори. Това задължение, заедно с факта, че ОЕРЕС не е децентрализирана агенция, имало за последица, че ОЕРЕС разполага с правомощия, по-широки от тези на агенциите на Съюза.
- 102 Следователно Комисията трябва само да се намесва в изрично предвидените в Регламент 2018/1971 случаи, както следвало от буквалното, контекстуалното и телеологичното тълкуване на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971. Ето защо било в правомощията на ОЕРЕС, а не на Комисията, да приема работни договорености.
- 103 Комисията отхвърля тези доводи. Втората част от четвъртото основание била отчасти явно недопустима, тъй като изведеният от член 16 ДЕС довод относно правомощията на Съвета да приеме спорното решение, не бил изтъкнат в първоинстанционното производство. Освен това втората част от четвъртото основание била необоснована.
- 104 Що се отнася до петото основание на жалбата, Комисията поддържа, че от текста на член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971 следва, че той не определя органа, компетентен да приема работните договорености.
- 105 Правомощията, които не са изрично делегирани на агенция на Съюза в рамките на законодателен акт, обаче спадали към правомощията на Комисията. Това тълкуване се потвърждавало от обстоятелството, че член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971

делегира изрично на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС правомощието да установяват „работни договорености“, но с „предварителното одобрение на Комисията“. Освен това от систематичен анализ на този регламент следвало, че предварителното одобрение на Комисията е необходимо за сътрудничеството по член 35, параграф 1 от посочения регламент, но не е споменато в член 35, параграф 2 от него поради факта, че условията за сътрудничество съгласно последната разпоредба са определени от Комисията.

- 106 Освен това независимостта, призната на ОЕРЕС в рамките на функциите му, не била пречка да бъдат признати на Комисията специфични правомощия, що се отнася до отношенията с трети страни.

### *Съображения на Съда*

- 107 На-напред следва да се констатира, че доводите на Кралство Испания във връзка с втората част от четвъртото основание за обжалване по същество се основават на твърдението за грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като приел, че член 17 ДЕС представлява валидно правно основание за приемане на спорното решение. Следователно, макар да е вярно, че Кралство Испания не се е позовало на правомощията на Съвета в първоинстанционното производство, това не променя факта, че с доводите, развити в рамките на втората част от четвъртото основание относно член 16 ДЕС, се оспорват мотивите, изложени в точки 74—82 от обжалваното съдебно решение относно правомощията, които Комисията черпи от член 17 ДЕС. Така тези доводи са свързани с доводите, изведени от Кралство Испания от последната разпоредба в жалбата му в първоинстанционното производство, и следователно са допустими, тъй като те не изменят предмета на спора пред Общия съд.
- 108 По същество следва да се припомни, че член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 гласи, че „[с]ъгласно съответните разпоредби [на споразуменията между Съюза и трети страни, които са посочени в първа алинея], се изготвят работни договорености, определящи по-специално характера, мащаба и начина[...] [на това участие], включително разпоредби, свързани с участието в инициативите, предприети от ОЕРЕС, финансовите вноски и персонала към Службата на ОЕРЕС“.
- 109 В това отношение, първо, Общият съд не е допуснал грешка, като в точка 70 от обжалваното съдебно решение е отхвърлил доводите на Кралство Испания, че от текста на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 следва, че само споразуменията, които предвиждат участието в ОЕРЕС, трябвало да определят условията за установяване на тези „работни договорености“. Всъщност, от една страна, подобно тълкуване би било трудно съвместимо с полезното действие на тази разпоредба, която има за цел именно да предвиди приемането на посочените работни договорености. От друга страна, както следва от точка 60 от настоящото решение, употребата на израза „съответните разпоредби на [...] споразумения[та]“, след израза „съгласно“, означава, че приемането на „работни договорености“ трябва да съответства на разпоредбите на споразуменията, които установяват рамка на секторно сътрудничество между Съюза и трета страна, и по-специално на крайната им цел, която в случая на член 111 от ССА с Косово е приемането от Косово на достиженията на правото на Съюза в сектора на електронните съобщения.

- 110 При все това фактът, че ССА с Косово не съдържа разпоредби за сключването на работни договорености на основание член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, не може да постави под въпрос, както претендира Кралство Испания, преценката, че член 111 от ССА с Косово представлява достатъчно правно основание, за да позволи участието на НРО на Косово в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, както следва от точки 56—64 и 80—87 от настоящото решение.
- 111 Второ, следва да се отбележи, че макар член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 да предвижда установяването на „работни договорености“ за осъществяване на участието на НРО на трети страни в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, тази разпоредба не уточнява процедурата за приемане на такива договорености.
- 112 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точка 122 от заключението си, спорното решение не може да бъде прието на основание член 17 ДЕС с оглед на изпълнителните функции и функциите на външно представителство на Комисията. Всъщност, от една страна, що се отнася до изпълнителните функции, член 290, параграф 1 ДФЕС и член 291, параграф 2 ДФЕС изискват изрично делегиране на правомощия на Комисията, каквото в случая липсва. От друга страна, що се отнася до функциите на външно представителство на Съюза, достатъчно е да се констатира, че установяването на „трудова договорености“ за осъществяване на участието на НРО на трети страни в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС по смисъла на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971 не може да се разглежда като акт на външно представителство на Съюза. Всъщност от тази разпоредба следва, че такива трудови договорености имат за предмет не това външно представителство като такова, а да уточнят по-специално естеството, обхвата и условията за участие в работата на тези органи на Съюза на регулаторните органи на трети страни, сключили споразумения със Съюза за тази цел.
- 113 Освен това от член 9, буква и) и от член 20, параграф 6, буква м) от Регламент 2018/1971 във връзка със съображение 20 от този регламент е видно, че същият определя кои органи могат да установяват работните договорености по член 35, параграф 2 от него. Всъщност, от една страна, в съображение 20 от посочения регламент се предвижда, че ОЕРЕС следва да има правото да установява работни договорености по-специално с компетентните органи на трети страни. От друга страна, в член 9, буква и) и в член 20, параграф 6, буква м) от същия регламент се уточнява, че Съветът на регулаторите и директорът на Службата на ОЕРЕС разрешават съвместно сключването на работни договорености, по-специално с тези органи, в съответствие с член 35 от Регламент 2018/1971.
- 114 Освен това от тези разпоредби следва, че в рамките на приемането на работните договорености Комисията е длъжна единствено да упражнява контролни правомощия. В това отношение съображение 20 от този регламент предвижда, че Комисията „следва да гарантира, че необходимите работни договорености са в съответствие с политиката и приоритетите на Съюза, и че ОЕРЕС функционира в рамките на своя мандат и на съществуващата институционална рамка“.
- 115 Освен това специално по отношение на сътрудничеството с трети страни член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971 предвижда, че с предварителното одобрение на Комисията ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС установяват работни договорености.

- 116 Противно на постановеното от Общия съд обаче в точки 77 и 78 от обжалваното съдебно решение, фактът, че член 35, параграф 2 от този регламент не съдържа подобно уточнение, не означава с оглед на разпоредбите на посочения регламент, че Комисията има правомощия да установява работни договорености, приложими за участието на НРО на трети страни, и по-специално на НРО на Косово.
- 117 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точки 130—132 от заключението си, обстоятелството, че само член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971 изрично предоставя на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС правомощието да установяват работни договорености с предварителното одобрение на Комисията, не означава, че тези правомощия са разпределени по друг начин в рамките на член 35, параграф 2 от този регламент, който се отнася до специалния случай на сътрудничество с трети страни под формата на участие на НРО на съответните страни в Съвета на регулаторите и работните групи, както и в Управителния съвет, съответно на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС. Напротив, установеното в член 35, параграф 1 от посочения регламент правило, че с предварителното одобрение на Комисията, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС могат да сключват работни договорености, трябва да се тълкува като общо правило, което се прилага и в специфичната рамка на член 35, параграф 2 от същия регламент, тъй като той не предвижда дерогация от принципа, прогласен в член 35, параграф 1 от Регламент 2018/1971.
- 118 Както отбелязва генералният адвокат в точка 133 от заключението си, обстоятелството, че участието в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, предвидено в член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971, представлява форма на сътрудничество с НРО на трети страни, която е по-тясна от формата на сътрудничество, установена по член 35, параграф 1 от този регламент, не може да постави под въпрос тази преценка. Всъщност участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС вече е потвърдено от споразумението, сключено за тази цел по член 35, параграф 2 от посочения регламент, а именно в случая член 111 от ССА с Косово.
- 119 Това тълкуване е в съответствие с предвидената в Регламент 2018/1971 система. Всъщност съгласно член 3, параграф 3 и член 8, параграф 1 от този регламент във връзка със съображения 5 и 13 от него, ОЕРЕС е създаден, за да осигурява експертен опит и да действа по независим начин. Съгласно съображение 22 от посочения регламент ОЕРЕС следва да може да действа в интерес на Съюза, независимо от всякаква външна намеса, включително политически натиск или търговска намеса. Освен това, както следва от съображение 32 от същия регламент, Службата на ОЕРЕС има собствен бюджет, за да се гарантират нейната самостоятелност и независимост. В този контекст по отношение на лицата, които заседават в ОЕРЕС, по-специално членовете на Съвета на регулаторите, както и членовете на Управителния съвет и директора на Службата на ОЕРЕС, се налагат и изисквания за независимост в съответствие с член 8, параграф 2, член 16, параграф 1, буква м), член 20, параграф 3 и член 42 от Регламент 2018/1971 във връзка със съображения 22, 25 и 29 от него.
- 120 Фактът обаче, че Комисията би могла едностранно да решава относно някои работни договорености за участието в работата на ОЕРЕС и на Службата на ОЕРЕС, без тяхно съгласие, би бил несъвместим с независимостта на ОЕРЕС и би надхвърлил контролната функция, възложена на Комисията в тази връзка със същия регламент.
- 121 Следователно, като е приел в точка 77 от обжалваното съдебно решение, че след като Регламент 2018/1971 не е предоставил изрично на Службата на ОЕРЕС или на друг орган правомощието да установява работни договорености, приложими за участието на НРО на

трети страни, и по-специално на НРО на Косово, то това правомощие принадлежи на Комисията, Общият съд е нарушил както разпределението на правомощията между, от една страна, Комисията и от друга страна, ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС, така и предвидените в Регламент 2018/1971 правила, гарантиращи независимостта на ОЕРЕС.

- 122 На последно място, преследваната по-специално с член 35 от Регламент 2018/1971 цел за укрепване на сътрудничеството с НРО на трети страни в областта на електронните комуникационни мрежи и услуги, която изисква съгласуване с тези трети страни, потвърждава извода, че Комисията не може едностранно да приеме решение за установяване на работни договорености, приложими за участието на посочените НРО на трети страни, противно на постановеното от Общия съд в точка 82 от обжалваното съдебно решение.
- 123 Всъщност с предварителното одобрение на Комисията такива договорености би трябвало да се съгласуват между ОЕРЕС и Службата на ОЕРЕС, от една страна, и компетентните органи на тези трети страни, от друга страна, и да се разрешават съвместно от Съвета на регулаторите и директора на Службата на ОЕРЕС, както следва от член 9, буква и) и член 20, параграф 6, буква м) от Регламент 2018/1971. Следователно Комисията не може да разполага с правомощието да установява едностранно договорености от такъв характер.
- 124 От това следва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 77 и 82 от обжалваното съдебно решение, че правомощието да установява работните договорености, приложими за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС, по смисъла на член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, принадлежи едностранно на Комисията на основание член 17 ДЕС.
- 125 Въпреки това, като се имат предвид съображенията, изложени в точка 123 от настоящото решение, следва да се отхвърлят доводите на Кралство Испания, че Съветът има правомощието да вземе решение за участието на НРО на Косово в ОЕРЕС със съгласието на Комисията.
- 126 С оглед на гореизложените съображения втората част от четвъртото основание на жалбата следва да се отхвърли по същество. Петото основание обаче следва да се уважи и следователно да се отмени обжалваното съдебно решение.

### **По жалбата пред Общия съд**

- 127 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз в случай на отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 128 Настоящият случай е именно такъв.
- 129 Както бе посочено в точка 22 от настоящото решение, Кралство Испания изтъква три основания в подкрепа на жалбата си в първоинстанционното производство.



- 130 В рамките на третото основание в първоинстанционното производство Кралство Испания изтъква, че спорното решение нарушава член 35 от Регламент 2018/1971, доколкото Комисията се е отклонила от установената в посочената разпоредба процедура за участието на НРО на трети страни в ОЕРЕС.
- 131 Поради мотивите, изложени в точки 112—124 от настоящото решение, Комисията не е имала правомощие да приеме спорното решение. Следователно третото основание трябва да бъде уважено, без да е необходимо да се разглеждат останалите основания на жалбата в първоинстанционното производство.
- 132 С оглед на гореизложеното исканията на Кралство Испания трябва да бъдат уважени, а спорното решение — да бъде отменено.

### **По запазването на правните последици на спорното решение**

- 133 Следва да се припомни, че съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът може да определи, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни.
- 134 От практиката на Съда следва, че по съображения за правна сигурност правните последици на подобен акт могат да бъдат запазени по-специално когато непосредствените последици от неговата отмяна биха довели до сериозни отрицателни последици за засегнатите лица и когато законосъобразността на обжалвания акт се оспорва не поради неговата цел или съдържание, а по съображения за липса на компетентност на неговия автор или за съществено процесуално нарушение (решение от 15 юли 2021 г. Комисия/Landesbank Baden-Württemberg и ЕСП, С-584/20 Р и С-621/20 Р, EU:С:2021:601, т. 175 и цитираната съдебна практика).
- 135 В случая спорното решение е отменено поради липса на компетентност на неговия автор, а именно Комисията.
- 136 Поради необходимостта от договорености относно, по-специално, финансовите вноски и персонала на Службата на ОЕРЕС, НРО на трети страни, посочени в член 35, параграф 2, втора алинея от Регламент 2018/1971, отмяната на спорното решение би могла да застраши участието на НРО на Косово в ОЕРЕС, ако не е съпроводена със запазване на правните му последици до замяната му с нов акт.
- 137 При тези обстоятелства правните последици на спорното решение следва да се запазят до влизането в сила в разумен срок, който не може да надвишава шест месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение, на евентуални нови работни договорености, сключени между ОЕРЕС, Службата на ОЕРЕС и НРО на Косово на основание член 35, параграф 2 от Регламент 2018/1971.

### **По съдебните разноски**

- 138 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

- 139 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 140 В случая, след като Кралство Испания е направило искане за осъждането на Комисията да заплати съдебните разноски, и тя е загубила делото, Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски както в настоящото производство по обжалване, така и в първоинстанционното производство.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя решението на Общия съд от 23 септември 2020 г., Испания/Комисия (Т-370/19, EU:T:2020:440).**
- 2) **Отменя решението 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.**
- 3) **Запазва правните последици на решението 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 до влизането в сила в разумен срок, който не може да надвишава шест месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение, на евентуални нови работни договорености, сключени между Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС), Агенцията за подкрепа на ОЕРЕС (Службата на ОЕРЕС) и националния регулаторен орган на Косово на основание член 35, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2018/1971 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година 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.**
- 4) **Осъжда Европейската комисия да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и съдебните разноски на Кралство Испания, направени в настоящото производство по обжалване, както и в производството пред Общия съд на Европейския съюз.**

Подписи