



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého senátu)

23. září 2020*

„Vnější vztahy – Technická spolupráce – Elektronické komunikace – Nařízení (EU) 2018/1971 – Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací – Článek 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 – Účast regulačních orgánů třetích zemí v tomto sdružení – Účast vnitrostátního regulačního orgánu Kosova – Pojem ‚třetí země‘ – Nesprávné právní posouzení“

Ve věci T-370/19,

Španělské království, zastoupené S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyní,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastoupené F. Castillo de la Torrem, M. Kellerbauerem a T. Ramopoulosem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019 o účasti národního regulačního orgánu Kosova ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 26),

TRIBUNÁL (devátý senát),

ve složení M. J. Costeira (zpravodajka), předsedkyně, M. Kančeva a T. Perišin, soudkyně,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1211/2009 ze dne 25. listopadu 2009 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Úřadu (Úř. věst. 2009, L 337, s. 1) normotvůrce Evropské unie rozhodl o zřízení BEREC a pověřil ho, aby přispívalo k rozvoji a lepšímu fungování vnitřního trhu sítí a služeb elektronických komunikací tím, že bude usilovat o jednotné uplatňování předpisového rámce Evropské unie pro elektronické komunikace.

* Jednací jazyk: španělština.

BEREC mělo podle tohoto nařízení vykonávat úkoly nezávisle ve spolupráci s vnitrostátními regulačními orgány (dále jen „VRO“) a Evropskou komisí. Stejně tak mělo BEREC podporovat spolupráci mezi VRO, jakož i mezi těmito orgány a Komisí.

- 2 Podle článku 4 nařízení č. 1211/2009 bylo BEREC tvořeno Radou regulačních orgánů. Podle článku 6 tohoto nařízení napomáhal sdružení BEREC na základě pokynů Rady regulačních orgánů Úřad. Úřad byl tvořen mimo jiné řídicím výborem. Radu regulačních orgánů a řídicí výbor tvořili členové, z nichž každý zastupoval jeden členský stát a byli vedoucími nebo výše postavenými jmenovanými zástupci VRO zřízených v jednotlivých členských státech. Podle čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení měly VRO států Evropského hospodářského prostoru (EHP) a zemí, které byly kandidáty na přistoupení, status pozorovatele a byly členy Rady regulačních orgánů BEREC a řídicího výboru Úřadu. Členy BEREC a jeho orgánů nemohly být třetí země, které nebyly členy EHP, a kandidátské země.
- 3 V letech 2001 až 2015 kromě toho Unie podepsala se zeměmi západního Balkánu dohody o stabilizaci a přidružení (dále jen „DSP“), které obsahují zvláštní ustanovení o spolupráci v oblasti elektronických komunikací. Jde mimo jiné i o dohodu o stabilizaci a přidružení mezi Uníí a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Kosovem na straně druhé (Úř. věst. 2016, L 71, s. 3, dále jen „DSP Kosovo“), která taková ustanovení obsahuje v článku 111, nadepsaném „Služby a sítě elektronických komunikací“, jenž zní takto:

„Spolupráce se soustředí především na prioritní oblasti spojené s *acquis* Unie v této oblasti.

Strany zejména posílí spolupráci v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací s konečným cílem, aby Kosovo přijalo *acquis* Unie v tomto odvětví do pěti let po vstupu této dohody v platnost, přičemž zvláštní pozornost věnují zajištění a posílení nezávislosti příslušných regulačních orgánů.“

- 4 Cílem DSP Kosovo je v obecné rovině především učinit konkrétní kroky k realizaci evropské perspektivy Kosova a jeho sblížení s Uníí. V článku 2 DSP Kosovo je nicméně uvedeno, že „[ž]ádný z pojmů ani žádné formulace nebo definice použité v této dohodě, včetně jejich příloh a protokolů, nepředstavuje uznání Kosova jako nezávislého státu ze strany Unie ani ze strany jednotlivých členských států, které tento krok doposud neučinily“.
- 5 Dne 6. února 2018 přijala Komise sdělení Evropskému parlamentu, Radě Evropské unie, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, nazvané „Přesvědčivá perspektiva rozšíření pro západní Balkán a větší angažovanost Unie v tomto regionu“ [COM(2018) 65 final]. V tomto sdělení je uvedeno, že Komise má v úmyslu zahájit Digitální agendu pro země západního Balkánu, jejíž součástí budou i opatření zaměřená na snížení ceny roamingu, podporu zavádění širokopásmového připojení, rozvoj digitální společnosti a v obecné rovině na podporu přijímání, provádění a prosazování *acquis* v oblasti jednotného digitálního trhu.
- 6 Dne 22. června 2018 Komise zveřejnila pracovní dokument nazvaný „Opatření na podporu Digitální agendy pro země západního Balkánu“ (*neoficiální překlad*) [SWD(2018) 360 final]. Jedna z pěti hlavních oblastí, na které se vztahuje tato Digitální agenda, se týká podpory přijímání, provádění a prosazování *acquis* na jednotném digitálním trhu. Jedno z opatření v této hlavní oblasti spočívá v začlenění zemí západního Balkánu do existujících regulačních orgánů nebo odborných skupin, jako je BEREC, které je zde výslovně zmíněno. V tomto ohledu je v bodě 8.3.1 zmíněného dokumentu, který se týká BEREC, uvedeno, že „blíží vztah mezi VRO Evropské unie a zeměmi západního Balkánu přispěje ke sblížení regulačních postupů v tomto regionu s unijními postupy [...] I když jsou čtyři ze šesti hospodářství zemí západního Balkánu v současné době pozorovateli BEREC, Rada regulačních orgánů BEREC souhlasila s tím, že bude úžeji spolupracovat se všemi šesti VRO regionu. To bude nadále možné i v rámci revize nařízení [č. 1211/2009]“.

- 7 Dne 11. prosince 2018 přijaly Parlament a Rada nařízení (EU) 2018/1971 o zřízení Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (BEREC) a Agentury na podporu BEREC (Úřad BEREC), o změně nařízení (EU) 2015/2120 a o zrušení nařízení č. 1211/2009 (Úř. věst. 2018, L 321, s. 1). Toto nařízení vstoupilo v platnost dne 20. prosince 2018.
- 8 Konkrétně článek 35 nařízení 2018/1971, nadepsaný „Spolupráce se subjekty Unie, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi“, zní takto:

„1. V rozsahu nezbytném k dosažení cílů stanovených v tomto nařízení a plnění jeho úkolů, a aniž jsou dotčeny pravomoci členských států a orgánů Unie, mohou BEREC a Úřad BEREC spolupracovat s institucemi, subjekty a poradními skupinami Unie, s příslušnými orgány třetích zemí a s mezinárodními organizacemi.

Za tímto účelem mohou BEREC a Úřad BEREC s výhradou předchozího schválení Komisí uzavírat pracovní ujednání. Z těchto ujednání nevyplývají žádné právní závazky.

2. Činnosti Rady regulačních orgánů, pracovních skupin a správní rady se mohou účastnit regulační orgány třetích zemí, které mají primární odpovědnost v oblasti elektronických komunikací, pokud tyto třetí země uzavřely s Unií za tímto účelem dohody.

V souladu s příslušnými ustanoveními těchto dohod se vypracují pracovní ujednání, jež určí zejména povahu, rozsah a způsob, jakým se budou tyto regulační orgány dotčených třetích zemí podílet, aniž by měly hlasovací právo, na práci BEREC a Úřadu BEREC, včetně ustanovení o jejich účasti na iniciativách BEREC, finančních příspěvcích a zaměstnancích Úřadu BEREC. Pokud jde o záležitosti týkající se zaměstnanců, tato ujednání musí být v každém případě v souladu se služebním řádem.

3. V rámci ročního pracovního programu uvedeného v článku 21 přijme Rada regulačních orgánů strategii BEREC pro vztahy s příslušnými institucemi, subjekty a poradními skupinami Unie, s příslušnými orgány třetích zemí a s mezinárodními organizacemi, pokud jde o záležitosti, které spadají do oblasti působnosti BEREC. Komise, BEREC a Úřad BEREC uzavřou příslušné pracovní ujednání s cílem zajistit, aby BEREC i Úřad BEREC působily v mezích svého mandátu a stávajícího institucionálního rámce.“

- 9 Dne 18. března 2019 přijala Komise šest rozhodnutí o účasti VRO šesti zemí západního Balkánu v BEREC. Tato rozhodnutí byla přijata zejména na základě nového právního rámce, a to především čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, v němž je upravena účast VRO třetích zemí v orgánech BEREC a Úřadu BEREC s cílem zajistit, aby se VRO těchto šesti zemí podílely na práci BEREC a Úřadu BEREC v souladu s Digitální agendou pro země západního Balkánu zmíněnou v bodech 5 a 6 výše.
- 10 Jedním z těchto šesti rozhodnutí je i rozhodnutí Komise ze dne 18. března 2019 o účasti národního regulačního orgánu Kosova ve Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací (Úř. věst. 2019, C 115, s. 26, dále jen „napadené rozhodnutí“). Komise v tomto rozhodnutí uvedla, že VRO Kosova, který má primární odpovědnost za dohled nad běžným fungováním trhů sítí a služeb elektronických komunikací, se může účastnit Rady regulačních orgánů a pracovních skupin BEREC a správní rady Úřadu BEREC. V bodě 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí, který odkazuje na článek 111 DSP Kosovo, je kromě toho uvedeno, že Unie a Kosovo uzavřely dohodu ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971. Napadené rozhodnutí v bodě 1 svého odůvodnění rovněž odkazuje na článek 17 SEU.
- 11 Dne 24. dubna 2019 zaslala Komise irskému orgánu pro regulaci telekomunikací předsedajícímu BEREC dopis, v němž uvedla kritéria, která stanovila v souvislosti s účastí VRO třetích zemí v BEREC a Úřadu BEREC. Komise v tomto dopise poukázala zejména na případ západního Balkánu, který se týká šesti partnerů, jež uzavřely s Unií DSP, a to konkrétně čtyř zemí, které jsou kandidáty na přistoupení k Unii (Albánie, Severní Makedonie, Černá hora a Srbsko), a dvou potenciálních kandidátů (Bosna

a Hercegovina a Kosovo). Komise v tomto dopise podotkla, že DSP se ve všech případech považují za dohody ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, a vysvětlila v něm, že šest rozhodnutí přijatých dne 18. března 2019 obsahuje závazná ustanovení, pokud jde o povahu, rozsah a způsoby účasti v BEREC a Úřadu BEREC.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 12 Španělské království podalo projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. června 2019.
- 13 Žalobní odpověď Komise došla kanceláři Tribunálu dne 12. srpna 2019.
- 14 Replika došla kanceláři Tribunálu dne 25. října 2019.
- 15 Duplika došla kanceláři Tribunálu dne 6. prosince 2019.
- 16 Vzhledem ke změně složení senátů Tribunálu byla na základě čl. 27 odst. 5 jednacího řádu Tribunálu soudkyně zpravodajka přidělena k devátému senátu, kterému byla tudíž přidělena i tato věc.
- 17 V odpovědi na organizační procesní opatření nařízené Tribunálem dne 3. dubna 2020 účastníci řízení uvedli, že nechtějí, aby byly jejich řeči vyslechnuty na jednání. Tribunál (devátý senát) tedy v souladu s čl. 106 odst. 3 jednacího řádu rozhodl, že ve věci rozhodne bez konání ústní části řízení.
- 18 Španělské království navrhuje, aby Tribunál:
 - napadené rozhodnutí zrušil,
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 19 Komise navrhuje, aby Tribunál:
 - žalobu zamítl,
 - uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 20 Španělské království uplatňuje na podporu žaloby tři žalobní důvody. První žalobní důvod vychází z porušení článku 35 nařízení 2018/1971, k němuž došlo proto, že Kosovo není „třetí zemí“. Druhý žalobní důvod vychází z porušení tohoto článku, k němuž došlo proto, že pro účely účasti VRO Kosova v BEREC neexistuje žádná „dohoda“. Třetí žalobní důvod vychází z porušení uvedeného článku, k němuž došlo proto, že se Komise odchýlila od postupu stanoveného pro účast VRO třetích zemí v BEREC.

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 35 nařízení 2018/1971, k němuž došlo proto, že Kosovo není „třetí zemí“

- 21 Španělské království v rámci prvního žalobního důvodu tvrdí, že Komise tím, že v napadeném rozhodnutí VRO Kosova umožnila účast v Radě regulačních orgánů, v pracovních skupinách BEREC a ve správní radě Úřadu BEREC, porušila článek 35 nařízení 2018/1971, jelikož toto ustanovení tuto

účast umožňuje pouze VRO „třetích zemí“. Podle Španělského království Kosovo z právního hlediska „třetí zemí“ není, a proto nemohou být splněny podmínky nezbytné pro uplatnění tohoto článku na Kosovo.

- 22 Španělské království v tomto ohledu tvrdí, že znění čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 je jednoznačné a potvrzuje ho bod 34 odůvodnění tohoto nařízení, v němž je rovněž odkázáno na možnost takové účasti VRO „třetích zemí“. Španělské království je toho názoru, že účast v BEREC ve smyslu uvedeného čl. 35 odst. 2 předpokládá účast orgánu vázaného na organizaci státní povahy, takže VRO může mít pouze stát. Španělské království kromě toho podotýká, že ve zmíněném bodě 34 odůvodnění jsou jako příklady třetích zemí uvedeny členské státy EHP nebo Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) a kandidátské země.
- 23 Španělské království uvádí, že Komise Kosovo v napadeném rozhodnutí implicitně považovala za „třetí zemí“ ve smyslu článku 35 nařízení 2018/1971, ačkoliv k tomuto postupu neměla žádný právní základ. Podotýká, že v důsledku toho, že Kosovo uzavřelo s Uníí DSP, se z něj nestala „třetí země“ ve smyslu uvedeného ustanovení a že Kosovo nelze stavět na roveň se členskými státy EHP nebo ESVO ani s kandidátskými zeměmi. Rovněž poznamenává, že tento přístup potvrzuje i článek 2 DSP Kosovo.
- 24 Španělské království kromě toho zdůrazňuje, že není nezbytné, aby se VRO Kosova účastnil v BEREC, pro účely dodržení článku 111 DSP Kosovo. Situace Kosova se podobá pátému případu zmíněnému v dopise Komise ze dne 24. dubna 2019, tj. případu „ostatních zemí“. Tento článek totiž obecně poukazuje na spolupráci v oblasti elektronických komunikací a jeho cílem je posílení nezávislosti VRO; s účastí v evropských strukturách v této oblasti nicméně nepočítá.
- 25 Komise s argumenty Španělského království nesouhlasí a navrhuje, aby byl první žalobní důvod zamítnut.
- 26 Španělské království v rámci prvního žalobního důvodu v podstatě tvrdí, že Komise porušila čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, jelikož v napadeném rozhodnutí považovala Kosovo za „třetí zemí“, ačkoliv toto ustanovení předpokládá účast orgánu vázaného na organizaci státní povahy, takže VRO může mít pouze svrchovaný stát, kterým Kosovo není.
- 27 Tribunál tudíž musí posoudit význam pojmu „třetí země“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, a zejména určit, zda tento pojem odpovídá pojmu „třetí stát“, jak tvrdí Španělské království.
- 28 Nejprve je třeba uvést, že pojem „třetí země“ není nikterak vymezen ani v nařízení 2018/1971, ani na jiném místě unijní právní úpravy relevantní v projednávané věci.
- 29 Výrazy „třetí země“ i „třetí státy“ jsou použity v ustanoveních Smlouvy o FEU. Je však třeba poznamenat, že v řadě ustanovení, která upravují otázky týkající se vnějších vztahů, je uveden výraz „třetí země“, jelikož mezinárodní společnost není tvořena pouze „státy“. Skutečnost, že mezinárodní společnost tvoří různé subjekty, konkrétně odráží pátá část Smlouvy o FEU, nadepsaná „Vnější činnost Unie“, která obsahuje hlavu III o spolupráci „se třetími zeměmi“ a hlavu VI o vztazích „s mezinárodními organizacemi a třetími zeměmi“.
- 30 Z toho vyplývá, že jednoznačným cílem ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se „třetích zemí“ je umožnit uzavírání mezinárodních dohod se subjekty, „které nejsou státy“. Unie může uzavírat mezinárodní dohody s územními celky, na které se vztahuje flexibilní pojetí pojmu „země“ a které mohou uzavírat smlouvy podle mezinárodního práva, ale nemusí být nutně „státy“ ve smyslu mezinárodního práva. Opačné tvrzení by vedlo k vytvoření právního vakua ve vnějších vztazích Unie.

- 31 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že Unie uzavřela se subjekty, které nejsou svrchovanými státy, několik mezinárodních dohod. Jedná se zejména o dohody uzavřené s Organizací pro osvobození Palestiny (OOP), se samostatným celním územím Tchaj-wan, Penghu, Kinmen a Matsu, s vládou Zvláštní administrativní oblasti Čínské lidové republiky Hongkong nebo se Zvláštní administrativní oblastí Čínské lidové republiky Macao.
- 32 Je třeba rovněž zdůraznit, že Unie uzavřela několik mezinárodních dohod i s Kosovem, čímž mu přiznala způsobilost uzavírat takové dohody. Unie totiž mimo jiné uzavřela DSP Kosovo, a to na základě článku 217 SFEU, nebo také rámcovou dohodu mezi Evropskou unií a Kosovem o obecných zásadách účasti Kosova na programech Unie (Úř. věst. 2017, L 195, s. 3), a to v souladu s článkem 212 SFEU. Uzavření těchto dohod bylo z právního hlediska možné pouze proto, že pojem „třetí země“ uvedený v těchto ustanoveních Smlouvy o FEU bylo možné vykládat široce, a Unie proto mohla považovat Kosovo za takovouto zemi.
- 33 Je nicméně třeba uvést, že Unie nikdy nezaujala postoj ke statusu Kosova coby státu z hlediska mezinárodního práva, o čemž svědčí ustanovení bodu 17 odůvodnění a článku 2 DSP Kosovo, v nichž je uvedeno, že tato dohoda nepředstavuje uznání Kosova jako nezávislého státu ze strany Unie, ani se nedotýká individuálních postojů členských států k otázce jeho statusu. Taková opatření, která jsou výrazem obezřelosti, jsou obsažena i v dalších unijních aktech týkajících se Kosova, jako je rámcová dohoda zmíněná v bodě 32 výše a základní akty zavádějící různé programy Unie jako Erasmus + nebo Horizont 2020, kterých se Kosovo může účastnit coby „třetí země“.
- 34 Tato opatření, která jsou výrazem obezřelosti, jež Unie přijala v aktech týkajících se Kosova, v nichž je výslovně uvedeno, že se Kosovo neuznává jako stát, nelze na rozdíl od toho, co tvrdí Španělské království, vykládat tak, že by Kosovo nespadlo pod pojem „třetí země“. Naopak cílem uvedených opatření, která jsou výrazem obezřelosti, je právě odlišovat postavení „státu“ na jedné straně a způsobilost Kosova přijímat závazky podle mezinárodního práva coby subjekt tohoto práva, na který se vztahuje širší pojem „třetí země“, na straně druhé.
- 35 Z toho vyplývá, že pojem „třetí země“ uvedený v primárním unijním právu, a to zejména v člancích 212 a 216 až 218 SFEU, jenž označuje subjekty podléhající mezinárodnímu právu, které mohou mít práva a povinnosti, nelze vykládat odlišně, pokud se tento pojem nachází v ustanovení sekundárního práva, jako je čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971. Žádná skutečnost kromě toho nenasvědčuje tomu, že pojem „třetí země“ zmíněný v posledně uvedeném ustanovení by se měl vykládat jinak než tento pojem obsažený ve zmíněných ustanoveních Smlouvy o FEU.
- 36 Pojem „třetí země“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Španělské království, nemůže odpovídat pojmu „třetí stát“. Tento pojem „třetí země“ má širší rozsah, který překračuje pouhý rámec svrchovaných států, takže Kosovo může pod takový pojem „třetí země“ spadat, aniž je dotčen postoj Unie nebo jejích členských států v souvislosti se statusem Kosova coby nezávislého státu. Stejně tak je třeba podotknout, že Kosovo může mít coby „třetí země“ takové orgány veřejné moci, jako je VRO Kosova, takže tvrzení Španělského království, že „VRO může mít pouze stát“, nemůže obstát.
- 37 Komise tedy tím, že v napadeném rozhodnutí konstatovala, že Kosovo je „třetí zemí“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, toto ustanovení neporušila.
- 38 První žalobní důvod uplatněný Španělským královstvím tudíž musí být zamítnut.

Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 35 nařízení 2018/1971, k němuž došlo proto, že pro účely účasti VRO Kosova v BEREC neexistuje žádná „dohoda“

- 39 V rámci druhého žalobního důvodu Španělské království tvrdí, že Komise porušila článek 35 nařízení 2018/1971, jelikož pro účely účasti VRO Kosova v Radě regulačních orgánů, v pracovních skupinách a ve správní radě BEREC neexistuje „dohoda“ ve smyslu odstavce 2 tohoto ustanovení.
- 40 Španělské království se domnívá, že na rozdíl od toho, co je uvedeno v napadeném rozhodnutí, na základě článku 111 DSP Kosovo nelze konstatovat, že Kosovo uzavřelo s Uníí dohodu o účasti v BEREC. Toto ustanovení počítá pouze s posilováním spolupráce za účelem toho, aby Kosovo přijalo *acquis* Unie; nikterak se ale nezmiňuje o účasti v evropských strukturách. Z důvodu účasti VRO Kosova v BEREC tudíž dochází k překročení rámce této spolupráce a cíle stanoveného v uvedeném ustanovení.
- 41 Španělské království v tomto ohledu tvrdí, že Komise v napadeném rozhodnutí a v dopise ze dne 24. dubna 2019 zaměnila „spolupráci“, které se týká čl. 35 odst. 1 nařízení 2018/1971 a článek 111 DSP Kosovo, a „integraci“ uvedenou v čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971. Napadené rozhodnutí se totiž neomezuje na „spolupráci“, nýbrž konkretizuje „integraci“ VRO Kosova do BEREC. „Spolupráci“ VRO s BEREC je přitom třeba odlišovat od jeho „integrace“ nebo jeho „účasti“ v evropských strukturách BEREC, jelikož tyto dvě situace uvedené ve zmíněném článku 35 mají odlišný rozsah a povahu.
- 42 Španělské království z toho vyvozuje, že napadené rozhodnutí zavádí integraci do struktury BEREC, s níž nepočítá ani DSP Kosovo, ani žádná jiná dohoda uzavřená s Uníí za tímto účelem. „Extenzivní“ výklad čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 provedený Komisí je tudíž nesprávný.
- 43 Komise s těmito argumenty nesouhlasí a navrhuje, aby byl druhý žalobní důvod zamítnut.
- 44 V rámci druhého žalobního důvodu Španělské království v podstatě tvrdí, že Komise porušila čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, jelikož v napadeném rozhodnutí konstatovala, že pokud jde o Kosovo, pro účely účasti VRO Kosova v Radě regulačních orgánů, pracovních skupinách BEREC a správní radě Úřadu BEREC existuje „dohoda s Uníí“ ve smyslu tohoto ustanovení. Španělské království je toho názoru, že na základě článku 111 DSP Kosovo nelze konstatovat, že Kosovo uzavřelo s Uníí „dohodu“ o účasti v BEREC.
- 45 Tribunál tudíž musí posoudit význam pojmu „[dohoda] s Uníí za tímto účelem“ uvedeného v čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 a poté určit, zda pod tento pojem spadá DSP Kosovo a především její článek 111.
- 46 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že na rozdíl od čl. 35 odst. 1 nařízení 2018/1971 odstavec 2 tohoto článku podmiňuje účast VRO třetích zemí v příslušných orgánech BEREC zaprvé existencí „dohody“ mezi dotčenou třetí zemí a Uníí a zadruhé tím, že zmíněná dohoda byla uzavřena „za tímto účelem“.
- 47 Co se zaprvé týče první podmínky týkající se existence „dohody s Uníí“, z kontextu tohoto výrazu vyplývá, že odkazuje na mezinárodní dohodu uzavřenou mezi dvěma subjekty mezinárodního práva veřejného, a sice Uníí a dotčenou třetí zemí. DSP Kosovo tedy takovou dohodu nepochybně může představovat, jelikož zavazuje smluvní strany podle mezinárodního práva veřejného.
- 48 Co se zadruhé týče druhé podmínky spočívající v tom, že dohoda byla uzavřena „za tímto účelem“, posledně uvedený výraz znamená, že dotčené dohody musí obsahovat ustanovení, které jsou základem spolupráce mezi Uníí a dotčenou třetí zemí v předmětné oblasti, v daném případě „oblasti elektronických komunikací“, jak je výslovně zmíněno v čl. 35 odst. 2 prvním pododstavci nařízení

2018/1971. Význam tohoto výrazu je kromě toho upřesněn v bodě 34 odůvodnění tohoto nařízení, který coby příklady „třetí[ch] zem[í, které] uzavřely za tímto účelem s Uníí dohody“ uvádí „stát[y] EHP[/]ESVO a kandidátsk[é] zem[ě]“.

- 49 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že pokud jde o země západního Balkánu, které jsou kandidáty na přistoupení k Unii (tj. Albánie, Severní Makedonie, Černá hora a Srbsko), tyto země uzavřely s Uníí DSP, které mají stejný předmět jako DSP Kosovo a obsahují, pokud jde o formulaci a kontext, ustanovení velmi podobná článku 111 DSP Kosovo. Konkrétně se jedná o článek 104 DSP s Albánií (Úř. věst. 2009, L 107, s. 166), článek 106 DSP s Černou horou (Úř. věst. 2010, L 108, s. 3) nebo článek 106 DSP se Srbskem (Úř. věst. 2013, L 278, s. 16), které jsou všechny považovány za dohody uzavřené s Uníí „za tímto účelem“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, což ostatně Španělské království nezpochybňuje. Z toho vyplývá, že DSP Kosovo a především její článek 111 tedy musí být rovněž považován za takovou „dohodu za tímto účelem“.
- 50 Tento přístup kromě toho potvrzuje i analýza znění článku 111 DSP Kosovo a předmět a účel tohoto ustanovení.
- 51 Co se totiž zaprvé týče znění článku 111 DSP Kosovo, je třeba poznamenat, že tento článek vybízí k širokému výkladu své působnosti, jelikož stanoví, že Unie a Kosovo „zejména posílí spolupráci“ v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací s konečným cílem, aby Kosovo přijalo *acquis* Unie v tomto odvětví. Posilování spolupráce v této oblasti je tedy prostředek, kterým chce DSP Kosovo dosáhnout svého cíle spočívajícího v provádění *acquis* Unie ze strany Kosova. Uvedený článek nadto výslovně odkazuje na „regulační orgány“ v této oblasti, na základě čehož lze rovněž konstatovat, že toto ustanovení umožňuje, aby se BEREC otevřel i těmto orgánům.
- 52 Co se zadruhé týče předmětu a účelu článku 111 DSP Kosovo, je třeba připomenout, že se týkají přijetí *acquis* Unie v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací ze strany Kosova. Toto přijetí *acquis* přitom výrazně ulehčuje účast VRO Kosova na práci BEREC a Úřadu BEREC, a to s ohledem na jejich úlohu, která spočívá v přípravě jednotného uplatňování unijní právní úpravy v této oblasti. Tato účast je odůvodněna i v případě, kdy je cílem těchto prací vypracování nové unijní právní úpravy v uvedené oblasti. V tomto ohledu je třeba podotknout, že čl. 4 odst. 4 nařízení 2018/1971 vyžaduje, aby VRO a Komise v nejvyšší míře zohlednily veškeré pokyny, stanoviska, doporučení, společné postoje a osvědčené postupy přijaté BEREC s cílem zajistit jednotné uplatňování předpisového rámce Unie pro elektronické komunikace. Vzhledem k tomu, že hlavní úkol BEREC a Úřadu BEREC spočívá v zajištění jednotnosti uplatňování *acquis* Unie v oblasti sítí a služeb elektronických komunikací, jak plyne zejména z čl. 3 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 písm. k) nařízení 2018/1971, je třeba mít za to, že se všechny orgány, jejichž úkolem je uplatňovat totéž *acquis* Unie v této oblasti, mohou zejména při dodržení podmínek uvedených v čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 podílet na práci BEREC a Úřadu BEREC.
- 53 Z toho vyplývá, že článek 111 DSP Kosovo počítá s úzkou spoluprací, když výslovně poukazuje na „posilování“ spolupráce mezi Uníí a Kosovem. V tomto ohledu je třeba uvést, že v nadpisu článku 35 nařízení 2018/1971 je rovněž použit výraz „spolupráce“; odstavec 1 a odstavec 2 tohoto článku přitom upravují odlišné způsoby spolupráce. Tato spolupráce totiž může mít podobu buď dohody o spolupráci na základě uvedeného odstavce 1, nebo účasti s omezenými právy na základě zmíněného odstavce 2. Posledně uvedená podoba spolupráce odpovídá úzké spolupráci uvedené ve zmíněném článku 111; v žádném případě ji však na rozdíl od toho, co tvrdí Španělské království, nelze přirovnat k „integraci“ VRO Kosova do struktury BEREC. V článku 111 DSP Kosovo je nadto výslovně zdůrazněn význam „regulačních“ orgánů a jejich nezávislost.
- 54 Ze všech těchto úvah vyplývá, že článek 111 DSP Kosovo je dohodou „za tímto účelem“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971.

55 Komise tedy tím, že v napadeném rozhodnutí konstatovala, že na základě článku 111 DSP Kosovo lze tvrdit, že Kosovo uzavřelo „[dohodu] s Unií za tímto účelem“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971, toto ustanovení neporušila.

56 Druhý žalobní důvod uplatněný Španělským královstvím tudíž musí být zamítnut.

Ke třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z toho, že došlo k porušení článku 35 nařízení 2018/1971, jelikož se Komise odchýlila od postupu stanoveného pro účast VRO třetích zemí v BEREC

57 V rámci třetího žalobního důvodu Španělské království tvrdí, že napadené rozhodnutí odporuje článku 35 nařízení 2018/1971, jelikož se Komise odchýlila od postupu stanoveného pro účast VRO třetích zemí v BEREC. Tento přístup kromě toho vedl k přijetí právního aktu bez právního základu, na jehož základě vznikly povinnosti třetím osobám, přičemž Komisi v tomto směru nebyly přiznány zvláštní pravomoci.

58 Španělské království konkrétně uvádí, že čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 stanoví, že pracovní ujednání se vypracovávají „v souladu s příslušnými ustanoveními těchto dohod [o účasti v BEREC]“ a že tato ustanovení tedy v první řadě vymezují způsoby stanovení pracovních ujednání. Musí tedy existovat dohoda o účasti uzavřená mezi Unií a třetí zemí, jelikož třetí země vznikají za účelem její účasti v BEREC právní závazky. Při neexistenci takové dohody – jak je namítáno v rámci druhého žalobního důvodu – však Komise uvedená ustanovení stanovila v napadeném rozhodnutí jednostranně v rozporu s postupem pro vypracování pracovních ujednání podle čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971.

59 Španělské království v tomto ohledu tvrdí, že „příslušná ustanovení“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 lze upravit pouze v dohodě o účasti v BEREC. Skutečnost, že tato ustanovení v takové dohodě upravena nejsou, Komisi neopravňuje, aby je stanovila jednostranně mimo rámec mezinárodní dohody, a to na rozdíl od toho, co uvedla v dopise ze dne 24. dubna 2019, v němž konstatovala, že má pravomoc přijmout podle potřeby závazná pracovní ujednání.

60 Španělské království kromě toho namítá, že Komise ve skutečnosti přijala akt s právními účinky, aniž pro to měla právní základ. Ačkoliv je v napadeném rozhodnutí coby právní základ uveden čl. 17 odst. 1 SEU, toto ustanovení nepředstavuje dostatečný právní základ, který by Komisi umožňoval jednostranně přijmout akty o účasti „třetích zemí“ v evropských strukturách. Komise je na základě uvedeného ustanovení obecně oprávněna vykonávat koordinační funkce ve všeobecné rovině, a nikoliv v konkrétní oblasti.

61 Španělské království je nadto toho názoru, že nařízení 2018/1971 Komisi nepřiznává pravomoc upravit „příslušná ustanovení“ ve smyslu čl. 35 odst. 2 tohoto nařízení ani v případě mezery v dohodě o účasti. Komise tedy tato příslušná ustanovení a pracovní ujednání, která je provádějí, nemůže stanovit jednostranným rozhodnutím, pokud jí k tomu uvedené nařízení nepřiznalo pravomoc.

62 Španělské království kromě toho uvádí, že na rozdíl od toho, co Komise uvedla v dopise ze dne 24. dubna 2019, jí nařízení 2018/1971 nepřiznalo pravomoc přijímat závazná pracovní ujednání podle potřeby. Článek 35 odst. 1 tohoto nařízení, který se v projednávaném případě nepoužije, Komisi nepřiznává pravomoc upravit závazná pracovní ujednání, nýbrž pouze pravomoc schvalovat pracovní ujednání vypracovaná sdružením BEREC a Úřadem BEREC, z nichž nevyplývají právní závazky. Článek 35 odst. 2 uvedeného nařízení pak Komisi nepřiznává žádnou úlohu, jelikož v tomto ustanovení vůbec není zmíněna.

63 Španělské království z toho dovozuje, že za situace, kdy v DSP Kosovo nejsou obsažena příslušná ustanovení umožňující účast v BEREC, Komise nemůže jednostranným rozhodnutím přijmout ustanovení nezbytná k dosažení cíle účasti v BEREC, z nichž Kosovu vyplývají určité závazky. Tuto

úlohu může vykonávat pouze Rada stabilizace a přidružení zřízená na základě článku 126 DSP Kosovo, jelikož to je jediný subjekt, který je v souladu s článkem 128 DSP Kosovo oprávněn přijímat v rámci DSP Kosovo rozhodnutí závazná pro Kosovo a Unii.

- 64 Komise s argumenty Španělského království nesouhlasí a navrhuje, aby byl třetí žalobní důvod zamítnut.
- 65 Španělské království v rámci třetího žalobního důvodu v podstatě tvrdí, že Komise porušila čl. 35 odst. 2 druhý pododstavec nařízení 2018/1971, jelikož v napadeném rozhodnutí jednostranně stanovila pro účely účasti VRO Kosova v Radě regulačních orgánů, pracovních skupinách BEREC a správní radě Úřadu BEREC „pracovní ujednání“ ve smyslu tohoto ustanovení. Podle Španělského království by měla být tato závazná pracovní ujednání vypracována „v souladu s příslušnými ustanoveními [...] dohod“ o účasti v BEREC, takže způsoby stanovení uvedených pracovních ujednání by měly být vymezeny v samotných těchto dohodách.
- 66 Španělské království z toho vyvozuje, že tím, že Komise přijala napadené rozhodnutí, se nejen odchýlila od postupu, který je v uvedeném ustanovení upraven pro účast VRO třetích zemí v BEREC, ale rovněž přijala závazný právní akt bez jakéhokoliv právního základu, jelikož tento orgán nemá k tomuto postupu nezbytné pravomoci.
- 67 Tribunál tedy musí posoudit postup vymezení pracovních ujednání pro účast VRO třetích zemí v BEREC, uvedený v čl. 35 odst. 2 druhém pododstavci nařízení 2018/1971, aby zjistil, zda Komise měla pravomoc tato pracovní ujednání jednostranně stanovit v napadeném rozhodnutí a zda se toto rozhodnutí opírá o platný právní základ.
- 68 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 35 odst. 2 druhý pododstavec nařízení 2018/1971 zní takto: „V souladu s příslušnými ustanoveními těchto dohod [o účasti VRO třetích zemí v BEREC] se vypracují pracovní ujednání, jež určí zejména povahu, rozsah a způsob[této účasti] včetně ustanovení o jejich účasti na iniciativách BEREC, finančních příspěvcích a zaměstnancích Úřadu BEREC“.
- 69 Španělské království především na základě této formulace čl. 35 odst. 2 druhého pododstavce nařízení 2018/1971 tvrdí, že způsoby stanovení těchto „pracovních ujednání“ by měly být vymezeny pouze v dohodách o účasti v BEREC. Takový přístup je však jen stěží slučitelný s užitečným účinkem tohoto ustanovení. Pokud by totiž povaha, rozsah a způsob této účasti byly podrobně vymezeny již v samotných dohodách o účasti, uvedené ustanovení, které má upravit přijímání uvedených pracovních ujednání, by bylo zbaveno jakéhokoliv užítku, a postrádalo by tudíž důvod ke své existenci.
- 70 Z toho vyplývá, že výraz „příslušná ustanovení [...] dohod“ uvedený v čl. 35 odst. 2 druhém pododstavci nařízení 2018/1971 nemůže znamenat, že podrobná ustanovení o účasti v BEREC musí být obsažena již v dotčené dohodě o účasti. Odkaz na „příslušná ustanovení [...] dohod“ spolu s výrazem „v souladu“ spíše nasvědčuje tomu, že „pracovní ujednání“ musí být přijata „podle“ ustanovení těchto dohod o účasti.
- 71 Španělské království nicméně tvrdí, že dohoda s dotčenou třetí zemí je nezbytná pro vymezení podrobností účasti jejích orgánů v BEREC, jelikož těmto orgánům vznikají určité závazky. Podle Španělského království přitom taková dohoda v případě Kosova uzavřena nebyla.
- 72 V tomto ohledu je třeba připomenout, že jak vyplývá ze závěrů posouzení druhého žalobního důvodu, „dohoda“ o účasti ve smyslu čl. 35 odst. 2 prvního pododstavce nařízení 2018/1971 mezi Kosovem a Unií uzavřena byla. Z úvah uvedených v bodech 69 a 70 výše kromě toho vyplývá, že taková dohoda nemusí obsahovat podrobná ustanovení týkající se účasti v BEREC. Nadto je třeba uvést, že nařízení 2018/1971 nevyžaduje, aby povaha, rozsah a způsob této účasti byly vymezeny ve formální dohodě nebo ve dvoustranném nástroji přijatém spolu s dotčenou třetí zemí. Obecně není z právního hlediska nutné vyžadovat, aby byla „možnost účasti“ VRO třetí země podmíněna zvláštním povolením

uvedeným v mezinárodní dohodě. Tato možnost a „pravidla pro vstup“ přijatá za účelem účasti v BEREC totiž s sebou nenesou žádnou právní povinnost vůči tomuto VRO, jelikož v konečném důsledku je na tomto orgánu, aby dle vlastního uvážení přijal následné rozhodnutí o účasti v BEREC v souladu s těmito pravidly.

- 73 Španělské království kromě toho tvrdí, že napadené rozhodnutí postrádá právní základ, jelikož Komise nemá k tomu, aby stanovila pracovní ujednání pro účast VRO Kosovo v BEREC a Úřadu BEREC, nezbytné pravomoci.
- 74 Komise v tomto ohledu uvádí, že vzhledem k tomu, že v čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 není o pravomoci uvedena žádná výslovná zmínka, považovala za vhodnější odkázat v bodě 1 odůvodnění napadeného rozhodnutí na článek 17 SEU.
- 75 Je vskutku třeba uvést, že napadené rozhodnutí v bodě 1 odůvodnění obsahuje zmínku o článku 17 SEU. V tomto bodě odůvodnění je konkrétně uvedeno, že „[u]stanovení čl. 17 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii uvádí pravomoci Komise a stanoví, že Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty, vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami a s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie“.
- 76 Je rovněž třeba poznamenat, že Úřad BEREC je decentralizovanou agenturou Unie, která má uplatňovat unijní právo. Tato agentura má odvozené pravomoci, které jsou za běžných okolností v souladu s článkem 17 SEU svěřeny Komisi v rámci jejích výkonných funkcí a pravomocí k vnějšímu zastupování, když se daný případ týká spolupráce s VRO třetích zemí.
- 77 Z toho vyplývá, že pravomoci, které v rámci určitého legislativního aktu nebyly výslovně přeneseny na agenturu Unie, jsou i nadále pravomocemi Komise. Vzhledem k tomu, že v nařízení 2018/1971, ani v žádném jiném unijním právním předpise nebyla pravomoc uzavírat pracovní ujednání pro účast VRO třetích zemí, a zejména VRO Kosova, výslovně svěřena Úřadu BEREC, ani žádnému jinému orgánu, má tuto pravomoc Komise.
- 78 Tento závěr potvrzuje i rozdílná formulace čl. 35 odst. 1 a čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971. V odstavci 1 je totiž pravomoc uzavírat „pracovní ujednání“ výslovně přenesena na BEREC a Úřad BEREC, avšak s výhradou „předchozího schválení Komisí“, která tudíž hraje úlohu dohláze; v odstavci 2 ovšem takové přenesení pravomoci stanoveno není. Tato pravomoc tedy i nadále zůstává pravomocí Komise, což jí umožňuje přijímat „pracovní ujednání“ podle čl. 35 odst. 2 uvedeného nařízení, ledaže jiný postup stanoví dotčená mezinárodní dohoda, jako je tomu v případě členských států EHP.
- 79 Je tudíž na Komisi, aby prováděla požadavky právních předpisů na základě pravomocí, které jí svěřuje článek 17 SEU, a nelze jí vytýkat, že v bodě 1 odůvodnění napadeného rozhodnutí na toto ustanovení odkázala, když v čl. 35 odst. 2 nařízení 2018/1971 žádná pravomoc výslovně zmíněna není.
- 80 Španělské království kromě toho tvrdí, že takové obecné ustanovení, jako je článek 17 SEU, který počítá s všeobecnou spoluprací, nemůže sloužit jako základ pro přijetí napadeného rozhodnutí.
- 81 V tomto ohledu je třeba uvést, že ve vztahu k pravomocím Rady Soudní dvůr uznal, že článek 16 SEU může být základem některých jejích pravomocí (rozsudek ze dne 28. července 2016, Rada v. Komise, C-660/13, EU:C:2016:616, bod 40). Pokud tomu tak bylo v případě článku 16 SEU, neexistuje důvod k tomu, aby takový výklad nebyl proveden i ve vztahu k článku 17 SEU, který tomuto ustanovení – v případě Komise – odpovídá. Na rozdíl od toho, co tvrdí Španělské království, tudíž skutečnost, že je článek 17 SEU obecným ustanovením, neznamená, že nemůže představovat dostatečný právní základ.

- 82 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Komise měla pravomoc v napadeném rozhodnutí jednostranně stanovit „pracovní ujednání“ pro účast VRO třetích zemí v BEREK uvedená v čl. 35 odst. 2 druhém pododstavci nařízení 2018/1971, takže jí nelze vytýkat, že se v tomto rozhodnutí odchýlila od postupu stanoveného v uvedeném ustanovení. Stejně tak Komisi nelze vytýkat, že by uvedené rozhodnutí postrádalo právní základ.
- 83 Třetí žalobní důvod uplatněný Španělským královstvím tedy musí být také zamítnut, a v důsledku toho musí být žaloba zamítnuta v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 84 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 85 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Španělské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Španělskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Costeira

Kančeva

Perišin

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. září 2020.

Podpisy.