



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

23 päivänä syyskuuta 2020\*

Ulkosuhteet – Tekninen yhteistyö – Sähköinen viestintä – Asetus (EU) 2018/1971 – Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin – Asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohta – Kolmansien maiden sääntelyviranomaisten osallistuminen kyseisen elimen toimintaan – Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen – Kolmansien maiden käsite – Oikeudellinen virhe

Asiassa T-370/19,

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehenään S. Centeno Huerta,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer ja T. Ramopoulos,

vastaaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan 18.3.2019 annetun komission päätöksen (EUVL 2019, C 115, s. 26) kumoamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M.J. Costeira (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Kancheva ja T. Perišin,

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

**tuomion**

## Asian tausta

- 1 Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta 25.11.2009 antamallaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1211/2009 (EUVL 2009, L 337, s. 1) Euroopan unionin lainsäätäjä päätti perustaa BERECin

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ja antaa sen tehtäväksi edistää sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja parempaa toimintaa pyrkimällä varmistamaan, että sähköistä viestintää koskevaa Euroopan unionin sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti. Kyseisen asetuksen mukaan BERECin oli hoidettava tehtävänsä riippumattomasti yhteistyössä kansallisten sääntelyviranomaisten ja Euroopan komission kanssa. BERECin oli samoin määrä edistää yhteistyötä kansallisten sääntelyviranomaisten välillä sekä niiden ja komission välillä.

- 2 Asetuksen N:o 1211/2009 4 artiklan mukaan BEREC koostui sääntelyneuvostosta. Asetuksen 6 artiklan mukaan BERECiä avusti virasto sääntelyneuvoston ohjaamana. Virastossa oli muun muassa johtokunta. Sekä sääntelyneuvostossa että johtokunnassa oli kustakin jäsenvaltiosta yksi jäsen, jonka oli oltava kuhunkin jäsenvaltioon perustetun kansallisen sääntelyviranomaisen johtaja tai nimetty korkean tason edustaja. Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin jäsenehdokasvaltioiden kansallisilla sääntelyviranomaisilla oli tarkkailijan asema ja ne osallistuivat BERECin sääntelyneuvoston ja viraston johtokunnan toimintaan. Muut kolmannet maat kuin ETA-valtiot ja jäsenehdokasvaltiot oli jätetty BERECin ja sen elinten toiminnan ulkopuolelle.
- 3 Lisäksi unioni allekirjoitti vuosina 2001–2015 Länsi-Balkanin maiden kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksia, jotka sisältävät erityismääräyksiä yhteistyöstä sähköisen viestinnän alalla. Tällainen sopimus on muiden muassa Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2016, L 71, s. 3; jäljempänä Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus), jossa on kyseisiä erityismääräyksiä sen 111 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sähköiset viestintäverkot ja -palvelut” ja jossa määrätään seuraavaa:

”Yhteistyössä keskitytään ensisijaisesti alaa koskevan EU:n säännösten painopistealoihin.

Osapuolet lisäävät yhteistyötä erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla pitäen perimmäisenä tavoitteenaan sitä, että Kosovo ottaa käyttöön alan EU:n säännösten viiden vuoden kuluessa tämän sopimuksen voimaantulosta ja kiinnittää erityistä huomiota alan sääntelyviranomaisten riippumattomuuden varmistamiseen ja vahvistamiseen.”

- 4 Kosovon kanssa tehdyllä vakautus- ja assosiaatiosopimuksella on yleisesti tarkoitus muun muassa toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä Kosovon Eurooppa-perspektiivin toteuttamiseksi ja Kosovon lähentämiseksi unioniin. Sopimuksen 2 artiklassa kuitenkin täsmennetään, että ”mikään tässä sopimuksessa tai sen liitteissä ja pöytäkirjoissa käytetty termi, sanamuoto tai määritelmä ei merkitse sitä, että EU tunnustaisi Kosovon itsenäiseksi valtioksi, eikä sitä, että yksittäiset jäsenvaltiot tunnustaisivat Kosovon itsenäiseksi valtioksi, jos ne eivät ole sitä muutoin tehneet”.
- 5 Komissio antoi 6.2.2018 Euroopan parlamentille, Euroopan unionin neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle tiedonannon, jonka otsikkona on ”Uskottavat jäsenyysnäkökulmat ja EU:n tehostettu sitoumus Länsi-Balkanin maille” (COM(2018) 65 final). Tässä tiedonannossa todetaan, että komissio aikoo käynnistää Länsi-Balkanin digitaalistrategian, johon sisältyvillä toimilla pyritään helpottamaan verkkovierailumaksujen alentamista, tukemaan laajakaistan käyttöönottoa, kehittämään digitaaliyhteiskuntaa ja yleisemmin tukemaan digitaalisiin sisämarkkinoihin liittyvän unionin säännösten hyväksymistä, täytäntöönpanoa ja sen valvontaa.
- 6 Komissio julkaisi 22.6.2018 työasiakirjan, joka koskee toimenpiteitä Länsi-Balkanin digitaalistrategian tueksi (SWD(2018) 360 final). Yksi tämän digitaalistrategian kattamista viidestä pääalasta koskee tukea digitaalisiin sisämarkkinoihin liittyvän unionin säännösten hyväksymiseen, täytäntöönpanoon ja sen valvontaan. Yksi tämän pääalan toimista on Länsi-Balkanin integroiminen olemassa olevien sääntelyelinten tai asiantuntijaryhmien, kuten nimenomaisesti mainitun BERECin, toimintaan. Tältä osin kyseisen asiakirjan BERECiä koskevassa 8.3.1 kohdassa täsmennetään, että Euroopan unionin kansallisten sääntelyviranomaisten ja Länsi-Balkanin kansallisten sääntelyviranomaisten välinen läheisempi suhde edistää alueen sääntelykäytäntöjen lähentämistä unionin sääntelykäytäntöihin. Vaikka

neljä kuudesta Länsi-Balkanin taloudesta on tällä hetkellä BERECin tarkkailijoita, BERECin sääntelyneuvosto on suostunut tekemään läheisempää yhteistyötä kaikkien alueen kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa. Tämä pysyy mahdollisena asetuksen N:o 1211/2009 tarkistamisen yhteydessä.

7 Parlamentti ja neuvosto antoivat 11.12.2018 asetuksen (EU) 2018/1971 Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BERECin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta (EUVL 2018, L 321, s. 1). Tämä asetus tuli voimaan 20.12.2018.

8 Erityisesti asetuksen 2018/1971 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteistyö unionin elinten, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa”, säädetään seuraavaa:

”1. Siltä osin kuin on tarpeen tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja niiden tehtävien hoitamiseksi BEREC ja BEREC-virasto voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien kanssa, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden toimivaltaa.

BEREC ja BEREC-virasto voivat tätä varten sopia työjärjestelyistä, edellyttäen, että komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän. Näistä järjestelyistä ei saa seurata oikeudellisia velvoitteita.

2. Sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan voivat osallistua ne toimivaltaiset kolmansien maiden sääntelyviranomaiset, joilla on ensisijainen vastuu sähköisen viestinnän alalla, jos kyseiset kolmannet maat ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen.

Näihin sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan niiden kolmansien maiden sääntelyviranomaisten, joilla ei ole äänioikeutta, osallistuminen BERECin ja BEREC-viraston toimintaan, mukaan lukien BERECin tekemiin aloitteisiin osallistumista, rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat säännöt. Henkilöstöasioiden osalta näiden järjestelyjen on kaikilta osin oltava henkilöstösääntöjen mukaiset.

3. Sääntelyneuvosto hyväksyy osana 21 artiklassa tarkoitettua vuotuista työohjelmaa BERECin strategian, joka koskee suhteita toimivaltaisten unionin elinten, virastojen, laitosten ja neuvoa-antavien ryhmien, kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa asioissa, joissa BEREC on toimivaltainen. Komissio, BEREC ja BEREC-virasto sopivat asianmukaisesta työjärjestelystä varmistaakseen, että BEREC ja BEREC-virasto toimivat toimeksiantonsa ja olemassa olevien institutionaalisten puitteiden mukaisesti.”

9 Komissio antoi 18.3.2019 kuusi päätöstä kuuden Länsi-Balkanin maan kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumisesta BERECin toimintaan. Nämä päätökset tehtiin muun muassa kyseisen uuden oikeudellisen kehyksen ja erityisesti asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan nojalla, jolla säännellään kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin ja BEREC-viraston elinten toimintaan, jotta voitiin varmistaa kyseisten kuuden maan kansallisten sääntelyviranomaisten osallistuminen BERECin ja BEREC-viraston työhön edellä 5 ja 6 kohdassa mainitun Länsi-Balkanin digitaali-strategian mukaisesti.

10 Kyseisten kuuden päätöksen joukossa on 18.3.2019 annettu komission päätös Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen toimintaan (EUVL 2019, C 115, s. 26; jäljempänä riidanalainen päätös). Tässä päätöksessä komissio on todennut, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen, jolla on ensisijainen vastuu sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen markkinoiden päivittäisen toiminnan valvomisesta, voi osallistua BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien ja BEREC-viraston

hallintoneuvoston toimintaan. Lisäksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklaan ja todetaan, että unioni ja Kosovo ovat tehneet asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sopimuksen. Lisäksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan myös SEU 17 artiklaan.

- 11 Komissio lähetti 24.4.2019 Irlannin viestintäalan sääntelyviranomaiselle, jolla on BERECin puheenjohtajuus, kirjeen, jossa se esittää vahvistamansa kriteerit kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle BERECin ja BEREC-viraston toimintaan. Tässä kirjeessä komissio esittää muun muassa Länsi-Balkanin tilanteen, joka koskee kuutta unionin kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksen tehnyttä yhteistyökumppania eli neljää unionin jäsenehdokasvaltiota (Albania, Pohjois-Makedonia, Montenegro ja Serbia) sekä kahta mahdollista jäsenehdokasvaltiota (Bosnia ja Hertsegovina ja Kosovo). Komissio toteaa kirjeessä, että kussakin tapauksessa vakautus- ja assosiaatiosopimuksia pidetään asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina sopimuksina, ja selittää siinä, että 18.3.2019 annetut kuusi päätöstä sisältävät tarvittavat sitovat säännökset BERECin ja BEREC-viraston toimintaan osallistumisen luonteesta, laajuudesta ja tavasta.

### **Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset**

- 12 Espanjan kuningaskunta nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.6.2019 jättämällä kennekirjelmällä.
- 13 Komission vastinekirjelmä jätettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 12.8.2019.
- 14 Kantajan vastaus jätettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.10.2019.
- 15 Vastaajan vastaus jätettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.12.2019.
- 16 Koska esittelevä tuomari sijoitettiin unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanon muuttamisen yhteydessä yhdeksänteen jaostoon, nyt käsiteltävä asia jaettiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 5 kohdan mukaisesti kyseiselle jaostolle.
- 17 Vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen 3.4.2020 määräämään prosessinjohtotoimeen asianosaiset ilmoittivat, etteivät ne halunneet esittää huomautuksia asianosaisten kuulemiseksi pidettävässä istunnossa. Niinpä unionin yleinen tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) päätti työjärjestyksensä 106 artiklan 3 kohdan nojalla ratkaista kanteen ilman asian käsittelyn suullista vaihetta.
- 18 Espanjan kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 19 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
  - velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Oikeudellinen arviointi

- 20 Espanjan kuningaskunta esittää kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensimmäisessä kanneperusteessa väitetään asetuksen 2018/1971 35 artiklaa rikutun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan Kosovo ei ole ”kolmas maa”. Toisessa kanneperusteessa väitetään kyseistä artiklaa rikutun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan ”sopimusta” Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin toimintaan ei ole olemassa. Kolmannessa kanneperusteessa puolestaan väitetään kyseistä artiklaa rikutun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan komissio on poikennut säädetyistä menettelyistä, joka koskee kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan.

### *Ensimmäinen kanneperuste, jossa väitetään asetuksen 2018/1971 35 artiklaa rikutun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan Kosovo ei ole ”kolmas maa”*

- 21 Espanjan kuningaskunta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että salliessaan riidanalaisessa päätöksessä Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistua BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan komissio on rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklaa, koska tässä säännöksessä mahdollistetaan tällainen osallistuminen vain ”kolmansien maiden” kansallisille sääntelyviranomaisille. Espanjan kuningaskunnan mukaan Kosovo ei ole oikeudellisesti ”kolmas maa”, joten tarvittavat edellytykset kyseisen artiklan soveltamiselle Kosovoon eivät voi täytyä.
- 22 Espanjan kuningaskunta väittää tässä yhteydessä, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan sanamuoto on selvä ja vahvistettu kyseisen asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa, jossa myös viitataan ”kolmansien maiden” kansallisten sääntelyviranomaisten tällaisen osallistumisen mahdollisuuteen. Espanjan kuningaskunnan mielestä kyseisessä 35 artiklan 2 kohdassa säädetty osallistuminen BERECin toimintaan edellyttää valtiolliseen järjestykseen yhteydessä olevan viranomaisen osallistumista, joten kansallisia sääntelyviranomaisia voi olla vain valtiossa. Espanjan kuningaskunta täsmentää lisäksi, että kyseisessä 34 perustelukappaleessa mainitaan esimerkkeinä kolmansista maista ETA:n tai Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenvaltiot ja unionin jäsenehdokasvaltiot.
- 23 Espanjan kuningaskunta toteaa, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä implisiittisesti rinnastanut Kosovon asetuksen 2018/1971 35 artiklassa tarkoitettuun ”kolmanteen maahan”, vaikka tällaiselle rinnastamiselle ei ole mitään oikeusperustaa. Se huomauttaa, että se, että Kosovo on tehnyt unionin kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksen, ei tee siitä mainitussa säännöksessä tarkoitettua ”kolmatta maata” ja että Kosovoa ei voida rinnastaa ETA:n tai EFTAn jäsenvaltioihin eikä myöskään unionin jäsenehdokasvaltioihin. Se toteaa myös, että tällainen lähestymistapa vahvistetaan Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 2 artiklassa.
- 24 Espanjan kuningaskunta korostaa lisäksi, että Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan ei ole tarpeen Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan noudattamiseksi. Sen mielestä Kosovon tilanne vastaa 24.4.2019 päivätyssä komission kirjeessä mainittua viidettä tapausta eli ”muiden maiden” tapausta. Se nimittäin väittää, että kyseisessä artiklassa viitataan yleisesti yhteistyöhön sähköisen viestinnän alalla ja sillä pyritään vahvistamaan kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta, mutta siinä ei säädetä minkäänlaisesta osallistumisesta tämän alan eurooppalaisiin rakenteisiin.
- 25 Komissio kiistää Espanjan kuningaskunnan argumentit ja vaatii ensimmäisen kanneperusteen hylkäämistä.

- 26 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Espanjan kuningaskunta väittää pääasiallisesti, että komissio on rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin se on riidanalaisessa päätöksessä rinnastanut Kosovon ”kolmanten maahan”, vaikka kyseisessä säännöksessä edellytetään valtiolliseen järjestykseen yhteydessä olevan viranomaisen osallistumista, jolloin kansallisia sääntelyviranomaisia voi olla vain suvereenissa valtiossa, jollainen Kosovo ei ole.
- 27 Unionin yleisen tuomioistuimen on näin ollen tutkittava asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun käsitteen ”kolmas maa” ulottuvuus ja erityisesti selvitettävä, vastaako tämä käsite ”kolmannen valtion” käsitettä, kuten Espanjan kuningaskunta väittää.
- 28 Ensinnäkin on huomattava, ettei käsitettä ”kolmas maa” määritellä mitenkään asetuksessa 2018/1971 eikä sitä paitsi myöskään nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä unionin säännöstössä.
- 29 EUT-sopimuksen määräyksissä puolestaan käytetään sekä ilmaisua ”kolmannet maat” että ilmaisua ”kolmannet valtiot”. On kuitenkin pantava merkille, että useissa ulkosuhteita koskevia kysymyksiä käsittelevissä määräyksissä käytetään ilmaisua ”kolmannet maat”, sillä kansainvälinen yhteisö ei muodostu pelkästään ”valtioista”. Erityisesti EUT-sopimuksen viides osa, jonka otsikko on ”Unionin ulkoinen toiminta”, kuvastaa sitä, että kansainvälinen yhteisö koostuu eri toimijoista, ja näin ollen sisältää III osaston yhteistyöstä ”kolmansien maiden kanssa” sekä VI osaston suhteista ”kansainvälisiin järjestöihin ja kolmansiin maihin”.
- 30 Tästä seuraa, että ”kolmansia maita” koskevien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on selvästi antaa mahdollisuus tehdä kansainvälisiä sopimuksia muiden yhteisöjen kuin valtioiden kanssa. Unioni voi siis tehdä kansainvälisiä sopimuksia sellaisten joustavassa käsitteessä ”maat” tarkoitettujen alueellisten yhteisöjen kanssa, joilla on kelpoisuus tehdä sopimuksia kansainvälisen oikeuden nojalla mutta jotka eivät välttämättä ole kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettuja ”valtioita”. Päinvastaisen kannan hyväksyminen merkitsisi oikeudellisen tyhjiön luomista unionin ulkosuhteisiin.
- 31 Tältä osin on todettava, että unioni on tehnyt useita kansainvälisiä sopimuksia muiden yhteisöjen kuin suvereenien valtioiden kanssa. Kyse on muiden muassa sopimuksista, jotka on tehty Palestiinan vapautusjärjestön (PLO), Taiwanin, Penghun, Kinmenin ja Matsun erillisen tullialueen, Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueen Hongkongin hallituksen tai Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueen Macaon kanssa.
- 32 On myös korostettava, että unioni on tehnyt useita kansainvälisiä sopimuksia Kosovon kanssa, joten se tunnustaa tämän kelpoisuuden tehdä tällaisia sopimuksia. Unioni nimittäin on muiden muassa tehnyt Kosovon kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksen SEUT 217 artiklan nojalla ja puitesopimuksen Euroopan unionin ja Kosovon välillä yleisistä periaatteista Kosovon osallistumiselle Euroopan unionin ohjelmiin (EUVL 2017, L 195, s. 3) SEUT 212 artiklan mukaisesti. Näiden sopimusten tekeminen oli oikeudellisesti mahdollista vain siksi, että kyseisissä EUT-sopimuksen määräyksissä tarkoitettulla käsitteellä ”kolmannet maat” on voinut olla laaja merkitys, jolloin unioni on voinut pitää Kosovoa tällaisena kolmantena maana.
- 33 On kuitenkin huomattava, että unioni on joka kerta jättänyt ottamatta kantaa Kosovon asemaan valtiona kansainvälisen oikeuden kannalta, kuten ilmenee Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen johdanto-osan 17. perustelukappaleessa ja 2 artiklassa tarkoitetuista määräyksistä, joissa täsmennetään, ettei kyseinen sopimus merkitse sitä, että unioni tunnustaisi Kosovon itsenäiseksi valtioksi, eikä se myöskään vaikuta jäsenvaltioiden yksittäisiin kantoihin Kosovon asemaa koskevasta kysymyksestä. Tällainen varovaisuus sisältyy myös muihin Kosovoa koskeviin unionin toimiin, kuten edellä 32 kohdassa mainittuun puitesopimukseen ja perussäädöksiin, joilla perustetaan unionin eri ohjelmia, kuten Erasmus + tai Horisontti 2020, joihin Kosovon sallitaan osallistua ”kolmantena maana”.

- 34 Tällaista varovaisuutta, jota unioni noudattaa Kosovoa koskevissa toimissaan mainitessaan niissä nimenomaisesti, etteivät ne merkitse Kosovon tunnustamista valtioksi, ei voida – toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää – tulkita siten, että Kosovo suljettaisiin niissä käsitteen ”kolmannet maat” ulkopuolelle. Päinvastoin kyseisellä varovaisuudella pyritään juuri erottamaan toisistaan yhtäältä ”valtion” asema ja toisaalta Kosovon kelpoisuus tehdä sitoumuksia kansainvälisen oikeuden nojalla tämän oikeuden sellaisena toimijana, joka kuuluu laajempaan kolmansien maiden käsitteeseen.
- 35 Tästä seuraa, että unionin primaarioikeudessa, muiden muassa SEUT 212 ja SEUT 216 – SEUT 218 artiklassa, tarkoitettu käsite ”kolmannet maat” sellaisiin yhteisöihin viittaamiseksi, jotka kuuluvat kansainvälisen oikeuden piiriin ja joilla voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia, ei voi olla merkitykseltään toinen silloin, kun tämä sama käsite sisältyy asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan kaltaiseen johdetun oikeuden säännökseen. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että tässä viimeksi mainitussa säännöksessä mainittua kolmansien maiden käsitettä olisi tulkittava eri tavalla kuin kyseisiin EUT-sopimuksen määräyksiin sisältyvää kolmansien maiden käsitettä.
- 36 Näin ollen asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsite «kolmannet maat» ei voi – toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää – vastata käsitettä ”kolmas valtio”. Tällaisella kolmansien maiden käsitteellä on sellainen laajempi ulottuvuus, joka ei kata pelkästään suvereenieja valtioita, joten Kosovo voi kuulua tällaisen käsitteen ”kolmannet maat” soveltamisalaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin kantaa tai sen jäsenvaltioiden kantaa siltä osin kuin kyse on Kosovon asemasta itsenäisenä valtiona. Samoin ”kolmannen maan” ominaisuudessaan Kosovolla voi myös olla Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen kaltaisia viranomaisia, joten Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan ”kansallisia sääntelyviranomaisia voi olla vain valtiossa”, ei voi pätevästi menestyä.
- 37 On siis niin, että katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä, että Kosovo on asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”kolmas maa”, komissio ei ole rikkonut tätä säännöstä.
- 38 Niinpä Espanjan kuningaskunnan esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

***Toinen kanneperuste, jossa väitetään asetuksen 2018/1971 35 artiklaa rikutun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan ”sopimusta” Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin toimintaan ei ole olemassa***

- 39 Espanjan kuningaskunta väittää toisessa kanneperusteessaan, että komissio on rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklaa siltä osin kuin tämän säännöksen 2 kohdassa tarkoitettua ”sopimusta” Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumisesta BERECin sääntelyneuvoston, työryhmien ja hallintoneuvoston toimintaan ei ole olemassa.
- 40 Espanjan kuningaskunta katsoo, että – toisin kuin riidanalaisessa päätöksessä todetaan – Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan perusteella ei voida katsoa, että Kosovo olisi tehnyt unionin kanssa sopimuksen osallistumisesta BERECin toimintaan. Sen mielestä kyseisessä määräyksessä määrätään ainoastaan yhteistyön tehostamisesta, jotta Kosovo ottaisi käyttöön unionin säännösten, mutta siinä ei mitenkään määrätä osallistumisesta eurooppalaisiin rakenteisiin. Näin ollen Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistuminen BERECin toimintaan merkitsee kyseistä yhteistyötä laajempaa toimintaa ja ylittää mainitussa määräyksessä vahvistetun tavoitteen.
- 41 Tältä osin Espanjan kuningaskunta väittää, että riidanalaisessa päätöksessä ja 24.4.2019 päivätyssä kirjeessään komissio on sekoittanut keskenään yhtäältä asetuksen 2018/1971 35 artiklan 1 kohdassa ja Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa tarkoitettua ”yhteistyön” ja toisaalta asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua integroimisen. Riidanalainen päätös nimittäin ei rajoitu ”yhteistyöhön” vaan sillä konkretisoidaan Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen integroiminen BERECiin. Kansallisen sääntelyviranomaisen yhteistyö BERECin

kanssa on kuitenkin erotettava sen integroimisesta tai sen ”osallistumisesta” BERECin eurooppalaisiin rakenteisiin, koska nämä kyseisessä 35 artiklassa tarkoitettut kaksi tilannetta ovat laajuudeltaan ja luonteeltaan erilaisia.

- 42 Espanjan kuningaskunta päättelee tästä, että riidanalaisessa päätöksessä säädetään sellaisesta integroimisesta BERECin rakenteeseen, josta ei määrätä Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa eikä missään muussakaan tätä tarkoitusta varten unionin kanssa tehdyssä sopimuksessa. Näin ollen komission omaksuma ”laaja” tulkinta asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdasta on virheellinen.
- 43 Komissio kiistää nämä argumentit ja vaatii toisen kanneperusteen hylkäämistä.
- 44 Toisessa kanneperusteessaan Espanjan kuningaskunta väittää pääasiallisesti, että komissio on rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin se on katsonut riidanalaisessa päätöksessä, että Kosovon osalta on olemassa kyseisessä säännöksessä tarkoitettu sopimus unionin kanssa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumiseksi BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan. Espanjan kuningaskunnan mielestä Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan perusteella ei voida katsoa, että Kosovo olisi tehnyt unionin kanssa ”sopimuksen” osallistumisesta BERECin toimintaan.
- 45 Unionin yleisen tuomioistuimen on näin ollen tutkittava asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun käsitteen ”tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen” ulottuvuus ja selvitettävä sitten, kuuluuko Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus ja erityisesti sen 111 artikla kyseisen käsitteen soveltamisalaan.
- 46 Tältä osin on huomattava, että toisin kuin asetuksen 2018/1971 35 artiklan 1 kohdassa tämän artiklan 2 kohdassa asetetaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiselle BERECin toimivaltaisten elinten toimintaan kaksi edellytystä eli yhtäältä se, että asianomaisen kolmannen maan ja unionin välillä on olemassa ”sopimus”, ja toisaalta se, että on tehty ”tätä koskeva” sopimus.
- 47 Ensinnäkin siltä osin kuin kyse on ensimmäisestä edellytyksestä, joka koskee unionin kanssa tehdyn sopimuksen olemassaoloa, kyseisen ilmauksen asiayhteydestä ilmenee, että ilmauksella viitataan kansainväliseen sopimukseen, joka on tehty kahden kansainvälisen julkisoikeuden subjektin eli unionin ja asianomaisen kolmannen maan välillä. Niinpä Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimus voi varmasti olla tällainen sopimus, koska se sitoo sopimuspuolia kansainvälisen julkisoikeuden nojalla.
- 48 Toiseksi siltä osin kuin kyse on jälkimmäisestä edellytyksestä, jonka mukaan on oltava tehty ”tätä koskeva” sopimus, tämä viimeksi mainittu ilmaisu tarkoittaa sitä, että asianomaisiin sopimuksiin on sisällyttävä määräyksiä, jotka ovat perustana unionin ja asianomaisen kolmannen maan väliselle yhteistyölle kyseessä olevalla alalla eli tässä tapauksessa ”sähköisen viestinnän alalla”, kuten asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa nimenomaisesti mainitaan. Lisäksi kyseisen ilmaisun merkitystä täsmennetään asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleessa siltä osin kuin siinä viitataan ”ETA[- ja] EFTA-valtioihin ja ehdokasmaihin” esimerkkeinä ”kolman[sista maista, jotka] ovat tehneet unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen”.
- 49 Tältä osin on todettava, että siltä osin kuin kyse on Länsi-Balkanin maista, jotka ovat unionin jäsen ehdokasvaltioita (eli Albania, Pohjois-Makedonia, Montenegro ja Serbia), nämä maat ovat tehneet unionin kanssa vakautus- ja assosiaatiosopimuksia, joilla on vastaava tarkoitus kuin Kosovon kanssa tehdyllä vakautus- ja assosiaatiosopimuksella ja jotka sisältävät sanamuotonsa ja asiayhteytensä kannalta hyvin samankaltaisia määräyksiä kuin Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artikla. Tämä pätee erityisesti Albanian kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2009, L 107, s. 166) 104 artiklaan, Montenegron kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2010, L 108, s. 3) 106 artiklaan tai Serbian kanssa tehdyn



- vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2013, L 278, s. 16) 106 artiklaan, sillä kaikkia näitä sopimuksia pidetään asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina unionin kanssa tehtyinä ”tätä koskevana” sopimuksina, mitä Espanjan kuningaskunta sitä paitsi ei kiistä. Tästä seuraa, että myös Kosovon kanssa tehty vakautus- ja assosiaatiosopimusta, erityisesti sen 111 artiklaa, on siis pidettävä kyseisenä ”tätä koskevana sopimuksena”.
- 50 Tällainen lähestymistapa saa lisäksi tukea Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan sanamuodon sekä tämän määräyksen kohteen ja tavoitteen tarkastelusta.
- 51 Siltä osin nimittäin kuin on ensinnäkin kyse Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan sanamuodosta, on huomattava, että tässä kehoitetaan artiklan soveltamisalan laajaan tulkintaan, koska siinä määrätään, että unioni ja Kosovo ”lisäävät yhteistyötä erityisesti” sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla pitäen perimmäisenä tavoitteenaan sitä, että Kosovo ottaa käyttöön alan unionin säännösten. Yhteistyön lisääminen tällä alalla on siten keino, jolla Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa pyritään saavuttamaan sen tavoite, joka on se, että Kosovo ottaa käyttöön unionin säännösten. Lisäksi kyseisessä artiklassa viitataan nimenomaisesti kyseisen alan ”sääntelyviranomaisiin”, minkä vuoksi on myös katsottava, että mainitussa määräyksessä sallitaan näiden viranomaisten osallistuminen BERECin toimintaan.
- 52 Toiseksi Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan kohteesta ja tavoitteesta on muistutettava, että näillä pyritään siihen, että Kosovo ottaa käyttöön unionin säännösten sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla. Säännösten käyttöönottoa katsotaan helpottavan voimakkaasti se, että Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen osallistuu BERECin ja BEREC-viraston työhön, kun otetaan huomioon näiden viimeksi mainittujen rooli alaa koskevan unionin säännösten valmistelusta sen johdonmukaiseen täytäntöönpanoon. Tätä osallistumista pidetään vieläkin perustellumpana silloin, kun kyseisen työn tarkoituksena on laatia uutta unionin säännöstöä kyseisellä alalla. Tältä osin on huomattava, että asetuksen 2018/1971 4 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että kansalliset sääntelyviranomaiset ja komissio ottavat BERECin hyväksymät suuntaviivat, lausunnot, suositukset, yhteiset kannat ja parhaat käytännöt mahdollisimman pitkälti huomioon, jotta sähköistä viestintää koskevan unionin sääntelykehysten johdonmukainen täytäntöönpano voidaan varmistaa. Siltä osin kuin BERECin ja BEREC-viraston päätehtävänä on taata unionin säännösten yhtenäinen soveltaminen sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, kuten muiden muassa asetuksen 2018/1971 3 artiklan 2 kohdasta ja 4 artiklan 1 kohdan k alakohdasta ilmenee, on siis johdonmukaista katsoa, että kaikki viranomaiset, joiden tehtävänä on soveltaa tätä samaa unionin säännöstöä mainitulla alalla, voivat muiden muassa asetuksen N:o 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin osallistua BERECin ja BEREC-viraston työhön.
- 53 Tästä seuraa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa määrätään tiivistä yhteistyöstä viittaamalla nimenomaisesti unionin ja Kosovon välisen yhteistyön ”lisäämiseen”. Tältä osin on huomattava, että myös asetuksen 2018/1971 35 artiklan otsikossa käytetään ilmausta ”yhteistyö”, joten kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdalla on tarkoitus säännellä yhteistyöjärjestelyjä, jotka poikkeavat toisistaan. Tämä yhteistyö nimittäin voi olla muodoltaan joko kyseiseen 1 kohtaan perustuva yhteistyösopimus tai kyseiseen 2 kohtaan perustuva osallistuminen, johon liittyy rajallisia oikeuksia. Tämä viimeksi mainittu yhteistyömuoto vastaa kyseisessä 111 artiklassa tarkoitettua tiivistä yhteistyötä mutta se ei voi mitenkään tarkoittaa minkäänlaista Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen ”integroimista” BERECin rakenteeseen, toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää. Lisäksi Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa korostetaan nimenomaisesti ”sääntelyviranomaisten” merkitystä ja niiden riippumattomuutta.
- 54 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklassa on kyseessä asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”tätä koskeva” sopimus.

- 55 On siis niin, että katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä, että Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 111 artiklan perusteella voidaan todeta olevan kyse asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta tilanteesta, jossa Kosovo on tehnyt ”unionin kanssa tätä koskevan sopimuksen”, komissio ei ole rikkonut mainittua säännöstä.
- 56 Niinpä Espanjan kuningaskunnan esittämä toinen kanneperuste on hylättävä.

***Kolmas kanneperuste, jossa väitetään asetuksen 2018/1971 35 artiklaa rikotun siltä osin kuin kanneperusteen mukaan komissio on poikennut säädetyistä menettelyistä, joka koskee kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan***

- 57 Espanjan kuningaskunta väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan asetuksen 2018/1971 35 artiklaa siltä osin kuin komissio on poikennut säädetyistä menettelyistä, joka koskee kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan. Sen mielestä tämä on lisäksi johtanut siihen, että on annettu säädös, jolla ei ole mitään oikeusperustaa ja jolla luodaan oikeudellisia velvoitteita kolmansille ilman, että komissiolle olisi annettu tätä varten nimenomaista toimivaltaa.
- 58 Espanjan kuningaskunta toteaa erityisesti, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa säädetään, että työjärjestelyt laaditaan ”näihin [BERECin toimintaan osallistumista koskeviin] sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti” ja että näissä määräyksissä ensinnäkin määritetään, miten työjärjestelyt laaditaan. Sen mielestä unionin ja kolmannen maan välillä on siis oltava tehtynä osallistumista koskeva sopimus, koska kolmannelle maalle luodaan oikeudellisia velvoitteita sen osallistumiseksi BERECin toimintaan. Koska tällaista sopimusta ei ole olemassa, kuten toisessa kanneperusteessa väitetään, komissio on antanut kyseiset määräykset riidanalaisessa päätöksessä yksipuolisesti vastoin asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä työjärjestelyjen laatimiseksi.
- 59 Espanjan kuningaskunta korostaa tältä osin, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”asiaa koskevat määräykset” voidaan antaa ainoastaan BERECin toimintaan osallistumista koskevassa sopimuksessa. Se, ettei tällaisessa sopimuksessa ole kyseisiä määräyksiä, ei oikeuta komissiota antamaan niitä yksipuolisesti kansainvälisen sopimuksen ulkopuolella, toisin kuin komissio ilmoitti 24.4.2019 päivätyssä kirjeessään, jossa se totesi olevansa toimivaltainen laatimaan sitovia työjärjestelyjä tarpeiden mukaan.
- 60 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että komissio on todellisuudessa antanut ilman mitään oikeusperustaa toimen, jolla on oikeusvaikutuksia. Vaikka riidanalaisessa päätöksessä mainitaan oikeusperustana SEU 17 artiklan 1 kohta, tämä määräys ei kuitenkaan ole sellainen riittävä oikeusperusta, jonka nojalla komissio voisi antaa yksipuolisesti toimia, joissa säädetään ”kolmansien maiden” osallistumisesta eurooppalaisiin rakenteisiin. Kyseisessä määräyksessä annetaan komissiolle yleinen valtuutus yhteensovitus tehtävien hoitamiseksi yleisesti eikä millään nimenomaisella alalla.
- 61 Lisäksi Espanjan kuningaskunnan mukaan asetuksessa 2018/1971 ei myöskään anneta komissiolle toimivaltaa antaa kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”asiaa koskevia määräyksiä”, mikäli osallistumissopimuksessa on aukko. Komissio ei siis voi antaa yksipuolisella päätöksellä tällaisia asiaa koskevia määräyksiä ja laatia työjärjestelyjä, joilla ne pannaan täytäntöön, ilman, että mainitussa asetuksessa olisi annettu sille toimivalta siihen.
- 62 Espanjan kuningaskunta toteaa lisäksi, että toisin kuin komissio on ilmoittanut 24.4.2019 päivätyssä kirjeessään, asetuksessa 2018/1971 ei ole annettu sille toimivaltaa laatia sitovia työjärjestelyjä tarpeiden mukaan. Yhtäältä asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa, jota ei sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa, ei anneta komissiolle toimivaltaa laatia sitovia työjärjestelyjä vaan ainoastaan toimivalta hyväksyä työjärjestelyjä,

joilla ei luoda oikeudellisia velvoitteita ja joista BEREC ja BEREC-virasto ovat sopineet. Toisaalta asetuksen 35 artiklan 2 kohdassa ei anneta mitään roolia komissiolle, koska tätä ei mainita kyseisessä säännöksessä.

- 63 Espanjan kuningaskunta päättelee tästä, että koska Kosovon kanssa tehdyssä vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa ei ole sellaisia asiaa koskevia määräyksiä, jotka mahdollistaisivat osallistumisen BERECin toimintaan, komissio ei voi antaa yksipuolisella päätöksellä määräyksiä, jotka ovat tarpeen BERECiin osallistumista koskevan tavoitteen toteuttamiseksi ja joissa määrättäisiin velvoitteista Kosovolle. Tällainen rooli voi olla vain Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen 126 artiklalla perustetulla vakautus- ja assosiaationeuvostolla siltä osin kuin se on ainoa elin, jolla on toimivalta tehdä Kosovoa ja unionia sitovia päätöksiä Kosovon kanssa tehdyn vakautus- ja assosiaatiosopimuksen yhteydessä tämän sopimuksen 128 artiklan mukaisesti.
- 64 Komissio kiistää Espanjan kuningaskunnan argumentit ja vaatii kolmannen kanneperusteen hylkäämistä.
- 65 Kolmannessa kanneperusteessaan Espanjan kuningaskunta väittää pääasiallisesti, että komissio on rikkonut asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa siltä osin kuin se on riidanalaisessa päätöksessä yksipuolisesti laatinut kyseisessä säännöksessä tarkoitetut ”työjärjestelyt”, jotta Kosovon kansallinen sääntelyviranomainen voi osallistua BERECin sääntelyneuvoston ja työryhmien sekä BEREC-viraston hallintoneuvoston toimintaan. Espanjan kuningaskunnan mukaan tällaiset sitovat työjärjestelyt olisi laadittava BERECiin osallistumista koskeviin ”sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti”, joten ainoastaan näissä sopimuksissa itsessään olisi määritettävä, miten kyseiset työjärjestelyt laaditaan.
- 66 Espanjan kuningaskunta päättelee tästä, että riidanalaisen päätöksen tehdessään komissio on paitsi poikennut mainitussa säännöksessä säädetystä menettelystä, joka koskee kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan, myös antanut sitovan oikeudellisen toimen ilman mitään oikeusperustaa, koska kyseisellä toimielimellä ei ole tähän tarvittavaa toimivaltaa.
- 67 Unionin yleisen tuomioistuimen on näin ollen tutkittava asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu menettely niiden työjärjestelyjen laatimiseksi, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen BERECin toimintaan, selvittääkseen, oliko komissiolle toimivalta laatia nämä työjärjestelyt riidanalaisessa päätöksessä yksipuolisesti ja onko oikeusperusta, johon se tukeutuu, pätevä.
- 68 Tältä osin on palautettava mieleen, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa: ”Näihin [kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumista BERECin toimintaan koskeviin] sopimuksiin sisältyvien asiaa koskevien määräysten mukaisesti laaditaan työjärjestelyjä, joissa määritellään erityisesti, millaista on luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavaltaan [kyseinen] – – osallistuminen – –, mukaan lukien BERECin tekemiin aloitteisiin osallistumista, rahoitusosuuksia ja BEREC-viraston henkilöstöä koskevat säännöt – –”
- 69 Espanjan kuningaskunta tukeutuu erityisesti tähän asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan sanamuotoon väittäessään, että ainoastaan BERECin toimintaan osallistumista koskevissa sopimuksissa on määritettävä, miten kyseiset ”työjärjestelyt” laaditaan. Tällainen lähestymistapa on kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen kanssa. On nimittäin niin, että jos kyseisen osallistumisen luonne, laajuus ja tapa olisi esitettävä yksityiskohtaisesti jo itse näissä osallistumissopimuksissa, mainittu säännös, jonka nimenomaisena tarkoituksena on säätää kyseisten työjärjestelyjen laatimisesta, menettäisi merkityksensä eikä sillä silloin olisi enää mitään tarkoitusta.

- 70 Tästä seuraa, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa oleva ilmaisu ”sopimukseen sisältyvät asiaa koskevat määräykset” ei voi tarkoittaa sitä, että BERECin toimintaan osallistumista koskevien yksityiskohtaisten määräysten on sisällyttävä jo asianomaiseen osallistumissopimukseen. Viittauksella ”sopimukseen sisältyviin asiaa koskeviin määräyksiin” ja siihen liitettyllä ilmaisulla ”mukaisesti” pyritään pikemminkin osoittamaan, että ”työjärjestelyt” on laadittava näiden osallistumissopimusten määräysten ”mukaisesti”.
- 71 Espanjan kuningaskunta väittää kuitenkin, että asianomaisen kolmannen maan kanssa on tarpeen tehdä sopimus niiden yksityiskohtien määrittämiseksi, jotka koskevat sen viranomaisten osallistumista BERECin toimintaan, koska kyseisille viranomaisille luodaan velvoitteita. Espanjan kuningaskunnan mukaan tällainen sopimus puuttuu Kosovon osalta.
- 72 Tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten toisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee – Kosovon ja unionin välillä on tehty asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu osallistumista koskeva ”sopimus”. Lisäksi edellä 69 ja 70 kohdassa esitetystä ilmenee, ettei tällaisen sopimuksen tarvitse välttämättä sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä osallistumisesta BERECin toimintaan. Lisäksi on huomattava, ettei asetuksessa 2018/1971 edellytetä, että kyseisen osallistumisen luonteesta, laajuudesta ja tavasta olisi tehtävä virallinen sopimus tai kahdenkeskinen väline asianomaisen kolmannen maan kanssa. Yleisesti tarkasteltuna ei ole oikeudellisesti tarpeen vaatia, että kolmannen maan kansallisen sääntelyviranomaisen ”osallistumismahdollisuus” edellyttäisi kansainvälisessä sopimuksessa määrättyä erityistä lupaa. Tällainen mahdollisuus ja annetut säännöt, joiden mukaisesti BERECin toimintaan voidaan osallistua, eivät nimittäin merkitse mitään oikeudellista velvoitetta kyseiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, koska viime kädessä tämän asiana on tehdä vapaasti myöhemmin päätös osallistumisesta BERECin toimintaan kyseisten sääntöjen mukaisesti.
- 73 Lisäksi Espanjan kuningaskunta väittää, että riidanalaiselta päätökseltä puuttuu oikeusperusta, koska komissiolla ei ole tarvittavaa toimivaltaa laatia työjärjestelyjä, joita sovelletaan Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen osallistumiseen BERECin ja BEREC-viraston toimintaan.
- 74 Komissio toteaa tältä osin, että koska asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ei ole nimenomaista toimivaltaa, se on katsonut asianmukaisemmaksi viitata riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa SEU 17 artiklaan.
- 75 On nimittäin huomattava, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa mainitaan SEU 17 artikla. Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan erityisesti, että ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa luetellaan komission toimivaltuudet ja määrätään, että komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet, hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti ja huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta”.
- 76 On myös pantava merkille, että BEREC-virasto on unionin erillisvirasto, jonka tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta. Tällä virastolla on johdettu toimivalta, joka kuuluu tavallisesti komissiolle tällä olevien toimeenpanotehtävien ja ulkoista edustusta koskevien valtuuksien nojalla, sillä tämä koskee yhteistyötä kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa SEU 17 artiklan mukaisesti.
- 77 Tästä seuraa, että toimivalta, jota ei ole nimenomaisesti delegoitu unionin virastolle lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen yhteydessä, pysyy komission toimivaltana. Koska BEREC-virastolle tai muulle elimelle ei ole nimenomaisesti annettu asetuksessa 2018/1971 eikä missään muussakaan unionin säännöstössä toimivaltaa laatia työjärjestelyjä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten, muiden muassa Kosovon kansallisen sääntelyviranomaisen, osallistumiseen, tämä toimivalta kuuluu komissiolle.

- 78 Tätä päätelmää tukee se, että asetuksen 2018/1971 35 artiklan 1 kohdassa ja 35 artiklan 2 kohdassa käytetään toisistaan poikkeavia sanamuotoja. Artiklan 1 kohdassa nimittäin delegoidaan nimenomaisesti BERECille ja BEREC-virastolle toimivalta sopia ”työjärjestelyistä”, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ”komissio antaa tähän ennakkohyväksynnän”, joten komissiolla on valvontarooli, kun taas artiklan 2 kohdassa ei säädetä tällaisesta toimivallan delegoimisesta. Tämä toimivalta kuuluu siis edelleen komissiolle, joka voi sen nojalla laatia kyseisen asetuksen 35 artiklan 2 kohtaan perustuvia ”työjärjestelyjä”, paitsi jos asianomaisessa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään muusta menettelystä, kuten on asia ETA:n jäsenvaltioiden osalta.
- 79 Komission tehtävänä siis on panna lainsäädännön vaatimukset täytäntöön sille SEU 17 artiklassa annetun toimivallan nojalla, eikä sitä voida moittia siitä, että se on riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitannut kyseiseen määräykseen, koska asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita toimivaltaa.
- 80 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että SEU 17 artiklan kaltainen yleinen määräys, jossa määrätään yhteistyöstä yleisesti, ei voi olla riidanalaisen päätöksen antamisen perustana.
- 81 Tässä yhteydessä on huomattava, että neuvoston toimivallan osalta unionin tuomioistuin on todennut, että SEU 16 artikla voi olla neuvoston tietyn toimivallan perustana (tuomio 28.7.2016, neuvosto v. komissio, C-660/13, EU:C:2016:616, 40 kohta). Jos näin on ollut SEU 16 artiklan osalta, ei siis ole syytä jättää omaksumatta kyseistä tulkintaa SEU 17 artiklasta, joka on vastaava komissiota koskeva määräys. Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, se siis, että SEU 17 artikla on yleinen määräys, ei merkitse sitä, ettei se voisi olla riittävä oikeusperusta.
- 82 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissiolla oli toimivalta laatia riidanalaisessa päätöksessä yksipuolisesti asetuksen 2018/1971 35 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja ”työjärjestelyjä”, joita sovelletaan kolmansien maiden kansallisten sääntelyviranomaisten osallistumiseen BERECin toimintaan, joten sitä ei voida moittia siitä, että se olisi kyseisessä päätöksessä poikennut mainitussa säännöksessä säädetystä menettelystä. Komissiota ei myöskään voida moittia siitä, ettei kyseisellä päätöksellä ole oikeusperustaa.
- 83 Niinpä Espanjan kuningaskunnan kolmaskin kanneperuste ja koko kanne on hylättävä.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 84 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 85 Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Espanjan kuningaskunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä syyskuuta 2020.

Allekirjoitukset