



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

25. listopada 2017.*

„Tužba za poništenje – Zaključci Vijeća Europske unije u pogledu Svjetske radiokomunikacijske konferencije 2015. Međunarodne telekomunikacijske unije – Članak 218. stavak 9. UFEU-a – Odstupanje od predviđenog pravnog oblika – Izostanak navođenja pravne osnove”

U predmetu C-687/15,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 17. prosinca 2015.,

Europska komisija, koju zastupaju L. Nicolae i F. Erlbacher, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju I. Šulce, J.-P. Hix i O. Segnana, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, J. Vlácil i M. Hedvábná, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze i K. Stranz, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda i D. Colas, u svojstvu agenata,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju C. Brodie, M. Holt i D. Robertson, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Holmesa, *barristera*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits i C. Vajda, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (izvjestiteljica), S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. svibnja 2017.,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. rujna 2017.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva poništenje zaključaka Vijeća Europske unije koji su doneseni 26. listopada 2015. na njegovu 3419. sastanku u Luxembourggu o Svjetskoj radiokomunikacijskoj konferenciji 2015. (WRC-15) Međunarodne telekomunikacijske unije (ITU) (u daljnjem tekstu: pobijani akt).

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 2 ITU je specijalizirana institucija Ujedinjenih naroda zadužena za informacijske i komunikacijske tehnologije. Kako to osobito proizlazi iz članka 1. njegova Statuta, u okviru ITU-a radiofrekvencijski spektar i putanje satelita dodjeljuju se na svjetskoj razini te se razrađuju tehničke norme kako bi se osigurala međupovezanost mreža i tehnologija.
- 3 U skladu s člankom 2. Statuta ITU-a, on se sastoji od država članica i članova sektora. Trenutačno su 193 države članice ITU-a, među kojima su sve države članice Unije, koja je sama „članica sektora”.
- 4 Člankom 3. Statuta ITU-a, naslovljenim „Prava i obveze država članica i članova sektora”, predviđa se:
„1. Države članice i članovi sektora imaju prava i obveze predviđene ovim [s]tatutom i u [k]onvenciji.
[...]
3. Kad je riječ o njihovom sudjelovanju u aktivnostima [ITU-a], članovima sektorâ dopušteno je punopravno sudjelovati u aktivnostima sektora kojeg su članovi, podložno relevantnim odredbama ovog [s]tatuta i [k]onvencije:
[...]
b) dopušteno je, podložno relevantnim odredbama [k]onvencije i relevantnim odlukama koje je s tim u vezi donijela Konferencija opunomoćenika, sudjelovati u donošenju pitanja i preporuka i odluka koje se odnose na načine rada i postupke predmetnog sektora.”
- 5 Članak 4. Statuta ITU-a, naslovljen „Instrumenti [ITU-a]”, glasi kako slijedi:
„1 Instrumenti [ITU-a] su:
– ovaj [s]tatut [ITU-a],
– [k]onvencija [ITU-a], i
– [u]pravni propisi.
[...]

3 Odredbe ovog [s]tatuta i [k]onvencije dodatno su dopunjene [u]pravnim propisima navedenim u nastavku kojima se uređuje korištenje telekomunikacija i koji obvezuju sve države članice:

[...]

– [r]adijski propisi.

[...]”

- 6 Člankom 13. Statuta ITU-a, naslovljenim „Radiokomunikacijske konferencije i radiokomunikacijske skupštine”, određuje se:

„1. Svjetska radiokomunikacijska konferencija može provesti djelomičnu ili, iznimno, potpunu reviziju [r]adijskih propisa i raspraviti svako drugo pitanje globalne naravi koje je u njezinoj nadležnosti te se odnosi na njezin dnevni red. Ostale aktivnosti te konferencije navedene su u [k]onvenciji.

2. Svjetske radiokomunikacijske konferencije obično se sazivaju svake tri do četiri godine, međutim, u skladu s relevantnim odredbama [k]onvencije, takva konferencija ne mora se sazvati ili se pak može sazvati dodatna konferencija.

[...]”

Pravo Unije

- 7 Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. (SL 2009., L 337, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 50., str. 68.) (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva), donesena je na temelju članka 95. UEZ-a.

- 8 U članku 8.a stavku 4. Okvirne direktive, naslovljenom „Strateško planiranje i usklađivanje upravljanja radiofrekvencijskim spektrom”, navodi se:

„Kada je potrebno osigurati učinkovit[o] usklađivanje interesa Europske zajednice u međunarodnim organizacijama nadležnim za pitanja radiofrekvencijskog spektra, Komisija, u najvećoj mjeri uzimajući u obzir mišljenje [Skupine za politiku radiofrekvencijskog spektra (RSPG)], može predložiti Europskom parlamentu i Vijeću zajedničke ciljeve upravljanja.”

- 9 U članku 9. stavku 1. drugom podstavku te direktive, naslovljenom „Upravljanje radijskim frekvencijama za elektroničke komunikacijske usluge”, određuje se:

„Kod primjene ovog članka države članice poštuju odgovarajuće međunarodne sporazume, uključujući [radijske propise], te mogu uzeti u obzir javni interes.”

- 10 Odluka br. 676/2002/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o regulatornom okviru za politiku radiofrekvencijskog spektra u Europskoj zajednici (Odluka o radiofrekvencijskom spektru) (SL 2002., L 108, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 63.) također je donesena na temelju članka 95. UEZ-a. U članku 1. stavku 1. te odluke određuje se:

„Cilj je ove Odluke uspostava okvira politike i pravnog okvira u Zajednici radi osiguranja koordinacije pristupa politici i, prema potrebi, usklađenih uvjeta u pogledu raspoloživosti i učinkovite uporabe radiofrekvencijskog spektra nužnog za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u područjima pokrivenima politikom Zajednice, kao što su elektroničke komunikacije, prijenos te istraživanje i razvoj.”

- 11 Odluka br. 243/2012/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o uspostavljanju višegodišnjeg programa za politiku radiofrekvencijskog spektra (SL 2012., L 81, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 290.) donesena je na temelju članka 114. UFEU-a. U članku 1. stavku 1. te odluke, naslovljenom „Cilj i područje primjene”, određuje se:

„Ovom se Odlukom uspostavlja višegodišnji program za politiku radiofrekvencijskog spektra za strateško planiranje i usklađivanje uporabe spektra, kako bi se osiguralo funkcioniranje unutarnjeg tržišta u područjima politike Unije u kojima se upotrebljava spektar kao što su politike elektroničkih komunikacija, istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira, prometna politika, energetska politika i audiovizualna politika.”

- 12 U članku 10. stavku 1. Odluke br. 243/2012, naslovljenom „Međunarodni pregovori”, predviđa se:

„U međunarodnim pregovorima u vezi s pitanjima spektra primjenjuju se sljedeća načela:

- (a) ako je predmet međunarodnih pregovora u nadležnosti Unije, stajalište Unije utvrđuje se u skladu s pravom Unije;
- (b) ako je predmet međunarodnih pregovora djelomično u nadležnosti Unije i djelomično u nadležnosti država članica, Unija i države članice nastoje utvrditi zajedničko stajalište u skladu sa zahtjevima načela lojalne suradnje.

Za potrebe primjene točke (b) prvog podstavka, Unija i države članice surađuju u skladu s načelom jedinstva u međunarodnom zastupanju Unije i njezinih država članica.”

Okolnosti spora i pobijani akt

- 13 WRC-15 održan je u Ženevi (Švicarska) od 2. do 27. studenoga 2015. Dogovorena je revizija radijskih propisa.
- 14 Komisija je 29. svibnja 2015., na temelju odredaba članka 114. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, Vijeću podnijela Prijedlog odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na WRC-15 [COM(2015) 234 *final*], kojim se u članku 1. predviđa:

„Države članice, djelujući zajednički u interesu Unije, sudjeluju u pregovorima na [WRC-15], u cilju revizije [r]adijskih propisa.

Stajališta koja treba zauzeti u ime Unije u pregovorima i tijekom donošenja revizija [r]adijskih propisa navedena su u Prilogu ovoj [o]dluci.

Ako se na [WRC-15] donesu novi prijedlozi koji se odnose na predmet iz Priloga, a o kojima Unija još nije zauzela stajalište, stajalište Unije utvrđuje se na temelju koordinacije na licu mjesta prije nego što se na [WRC-15] donesu revizije [r]adijskih propisa. U tim slučajevima stajalište Unije mora biti u skladu s načelima utvrđenima u Prilogu ovoj [o]dluci.”

15 Prilog navedenom prijedlogu odluke Vijeća glasi kako slijedi:

„Tijekom pregovora i donošenja revizija [r]adijskih propisa ITU-a na konferenciji WRC-15 trebalo bi zauzeti sljedeća stajališta u ime Unije:

1. U okviru točke dnevnog reda 1.1.:

- utvrditi pojas 1452 – 1492 MHz i susjedne pojaseve 1427 – 1452 MHz i 1492 – 1518 MHz za međunarodne pokretne telekomunikacije, štiteći pritom pasivne usluge ispod 1427 MHz;
- mobilnim uslugama na ko-primarnoj osnovi dodijeliti pojas 3400 – 3800 MHz i utvrditi ga za međunarodne pokretne telekomunikacije;
- odbiti dodjelu pojasa 470 – 694 MHz na ko-primarnoj osnovi za mobilne usluge u Europi;
- ne dodati dodjelu na ko-primarnoj osnovi pojaseva 5350 – 5470 MHz i 5725 – 5850 MHz za mobilne usluge niti utvrditi te pojaseve i pojas 5850 – 5925 MHz za IMT, istovremeno i dalje proučavajući ta tri pojasa u cilju razmatranja njihove uporabe za radijske lokalne mreže i osiguravajući da je primarna uporaba u svakom slučaju zaštićena.

2. U okviru točke dnevnog reda 1.2.:

- odrediti razine zaštite za emitiranje ispod 694 MHz u skladu s rezultatima studija koje provodi [e]uropska konferencija poštanskih i telekomunikacijskih uprava te odrediti donji rub pojasa na 694 MHz;
- ne dodati daljnja ograničenja za zaštitu emitiranja u pojasu 694 – 790 MHz iako se mogu donijeti mjere kako bi se osigurala uravnotežena koegzistencija bežičnih širokopojasnih sustava i postojećih aeronautičkih radionavigacijskih sustava na istočnim granicama EU-a u pojasu 694 – 790 MHz.

3. U okviru točke dnevnog reda 1.18. dodijeliti pojas 77,5 – 78 GHz za radiolokacijske usluge i zaštititi uporabu tog pojasa za automobilske radare bez uvođenja prekomjernih ograničenja, ali priznajući da bi radioastronomske postaje i dalje trebale imati zaštitu.

4. U okviru točke dnevnog reda 10. trebalo bi podržati donošenje točke dnevnog reda za [svjetsku radiokomunikacijsku konferenciju 2019. (WRC-19)] u pogledu rješavanja potreba radiofrekvencijskog spektra za mobilne sustave 5G, s naglaskom na novim dodjelama iznad 6 GHz i zajedničkom pristupu za pokretanje povezanih studija o usklađenosti prije konferencije WRC-19.

5. Tijekom pregovora o bilo kakvim relevantnim izmjenama [r]adijskih propisa ITU-a na konferenciji WRC-15 osigurati usklađenost s pravom Unije, posebno poštujući načela utvrđena u članku 9. [Okvirne direktive] te u [Odluci br. 243/2012], ne dovodeći u pitanje njegov daljnji predvidivi razvoj.”

16 Nakon rasprave u Vijeću ono je donijelo pobijani akt, u kojem se predviđa sljedeće:

„VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

1. PODSJEĆAJUĆI NA

- a) [Odluku br. 676/2002];
- b) odredbe [Okvirne direktive], a posebice na njezin članak 8.a stavak 4.;
- c) [Odluku br. 243/2012];
- d) zaključke Vijeća o stajalištima Europske unije na Svjetskim radiokomunikacijskim konferencijama iz 1992., 1997., 2000., 2003., 2007. i 2012.;
- e) važnost bežičnih tehnologija koje upotrebljavaju radiofrekvencijski spektar za postizanje ciljeva politike [Unije] u okviru vodeće inicijative strategije EU 2020. „Digitalni program za Europu” kako bi se pružio brzi širokopojasni internet te za postizanje održivih gospodarskih i socijalnih koristi od jedinstvenog digitalnog tržišta;
- f) zaključke Vijeća od 31. svibnja 2010. o Digitalnom programu za Europu;

2. UZIMAJUĆI U OBZIR

- mišljenje [RSPG-a] iz veljače 2015. pod nazivom „Zajednički ciljevi politike za WRC-15”;

3. IZRAŽAVA ŠIROKU POTPORU sljedećim ciljevima koje treba postići na konferenciji WRC-15 u cilju uspješne provedbe relevantnih politika Unije:

- a) U okviru točke dnevnog reda 1.1.:
 - i. utvrditi pojas 1452-1492 MHz i susjedne pojaseve 1427-1452 MHz i 1492-1518 MHz za [IMT], štiteći pritom pasivne usluge ispod 1427 MHz. Tim utvrđivanjem ne isključuje se uporaba tih pojaseva za bilo koje namjene, uključujući obrambene, usluga kojima su dodijeljeni, niti se određuje prioritet u [r]adijskim propisima;
 - ii. dodijeliti na ko-primarnoj osnovi pojas 3400-3800 MHz za mobilne usluge i utvrditi ga za IMT, uzimajući u obzir činjenicu da pojas ima važnu ulogu u satelitskoj komunikaciji;
 - iii. poduprijeti činjenicu da neće biti promjena u dodjeli pojasa 470-694 MHz u Europi;
 - iv. ne dodati dodjelu na ko-primarnoj osnovi pojaseva 5350-5470 MHz i 5725-5850 MHz za mobilne usluge niti utvrditi te pojaseve i pojas 5850-5925 MHz za IMT, istovremeno i dalje proučavajući ta tri pojasa u cilju razmatranja njihove uporabe za radijske lokalne mreže i osiguravajući da je primarna uporaba u svakom slučaju zaštićena.
- b) U okviru točke dnevnog reda 1.2.:
 - i. odrediti donji rub pojasa na 694 MHz i poduprijeti preporuke ITU-R-a u pogledu određivanja razine zaštite za uslugu radiotelevizijskog emitiranja ispod 694 MHz u skladu s rezultatima studija koje provodi [e]uropska konferencija poštanskih i telekomunikacijskih uprava;
 - ii. osigurati uravnoteženo supostojanje bežičnog širokopojasnog sustava i radiotelevizijskog emitiranja te ne uvoditi dodatna ograničenja koja izlaze iz okvira ugovora iz Ženeve iz 2006. u pogledu zaštite emitiranja u pojasu 694-790 MHz;
 - iii. osigurati uravnoteženi pristup mobilnim uslugama i aeronautičkim radionavigacijskim uslugama (ARNS) na granicama istočnih država članica, kako bi se olakšalo pružanje mobilnih usluga u svim zemljama [Unije] putem odgovarajućih regulatornih odredaba radijskih propisa, zalažući se pritom za najmanje učinkovite udaljenosti između ARNS-a i IMT-a i podržavajući prava istočnih država članica EU-a u tom pogledu.
- c) U okviru točke dnevnog reda 1.18. dodijeliti pojas 77,5-78 GHz za radiolokacijske usluge kako bi se olakšala uporaba automobilskih radara bez uvođenja prekomjernih ograničenja te uvidjeti da bi radioastronomske postaje i dalje trebale imati zaštitu;
- d) U okviru točke dnevnog reda 10. podržati donošenje točke dnevnog reda za konferenciju WRC-19 u pogledu rješavanja potreba radiofrekvencijskog spektra za mobilne sustave 5G, s naglaskom na nove dodjele iznad 6 GHz i zajednički pristup za pokretanje povezanih studija o usklađenosti prije konferencije WRC-19;

4. POZIVA DRŽAVE ČLANICE DA:

- postignu ciljeve navedene u stavku 3. i poštuju načela navedena u [Odluci br. 243/2012] o uspostavljanju višegodišnjeg programa za politiku radiofrekvencijskog spektra tijekom pregovora o svim relevantnim izmjenama [r]adijskih propisa ITU-a na konferenciji WRC-15.

5. POZIVA KOMISIJU DA:

- što prije obavijesti Europski parlament i Vijeće o rezultatima konferencije WRC-15 i o načinima kako osigurati da se u pripremama Europske unije za sljedeću konferenciju koja se treba održati 2019. (WRC-19) u potpunosti podupiru politike i načela Unije.”

17 Prilikom donošenja pobijanog akta u zapisnik sastanka Vijeća unesena je sljedeća Komisijina izjava:

„Komisija žali zbog činjenice da je Vijeće u pripremi za Svjetsku radiokomunikacijsku konferenciju 2015. donijelo zaključke, a ne odluku, kako je predviđeno člankom 218. stavkom 9. UFEU-a. Prema mišljenju Komisije, to je stajalište u suprotnosti s Ugovorom i sudskom praksom Suda. Komisija u tom pogledu zadržava sva svoja prava.”

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

18 Komisija od Suda zahtijeva da:

- poništi pobijani akt i
- naloži Vijeću snošenje troškova.

19 Vijeće od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu u cijelosti i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

20 Češkoj Republici, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske dopušteno je intervenirati u potporu zahtjevu Vijeća.

O tužbi

Dopuštenost razloga koje su istaknule države članice intervenijenti

21 U potporu svojoj tužbi Komisija ističe jedan tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Vijeće povrijedilo članak 218. stavak 9. UFEU-a jer je donijelo pobijani akt, a ne odluku, kako je to ona predložila.

22 U svojim intervencijskim podnescima Češka Republika, Savezna Republika Njemačka i Francuska Republika osporavaju primjenjivost članka 218. stavka 9. UFEU-a u predmetnom slučaju i ističu, među ostalim, da Unija nema potrebnu vanjsku nadležnost za to da Vijeće, u skladu s tom odredbom, utvrdi stajališta koja treba zauzeti u ime Unije o točkama dnevnog reda WRC-15 koje su obuhvaćene pobijanim aktom.

- 23 Međutim, stranka kojoj je na temelju članka 40. Statuta Suda Europske unije dopuštena intervencija u postupak pred tim sudom ne može izmijeniti predmet spora kako je omeđen zahtjevima i razlozima glavnih stranaka. Iz toga slijedi da su dopušteni jedino intervenijentovi argumenti koji ulaze u okvir određen tim zahtjevima i razlozima (vidjeti osobito presudu od 7. listopada 2014., Njemačka/Vijeće, C-399/12, EU:C:2014:2258, t. 27.).
- 24 Među glavnim strankama nije sporno da je u predmetnom slučaju primjenjiv članak 218. stavak 9. UFEU-a. Predmet spora, kako je omeđen zahtjevima i razlozima glavnih stranaka, odnosi se isključivo na pitanje je li pobijani akt donesen u skladu sa zahtjevima u pogledu oblika i postupka koji su predviđeni tom odredbom. Prema tome, razloge država članica intervenijentata iz točke 22. ove presude treba na početku odbaciti kao nedopuštene.

Jedini tužbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 25 Prema Komisijinu mišljenju, Vijeće je povrijedilo članak 218. stavak 9. UFEU-a jer je donijelo zaključke, a ne odluku.
- 26 S tim u vezi, Komisija podsjeća da, kada Vijeće donosi odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, ono odlučuje kvalificiranom većinom. O pravilima glasovanja koja se primjenjuju na donošenje akta kakvi su zaključci Vijeća, nasuprot tomu, u praksi među institucijama Unije postoje različita mišljenja. Vijeće je u više navrata smatralo da se takvi akti donose konsenzusom, što podrazumijeva da se ne mogu donijeti ako se neka država članica tome protivi. Komisija smatra da ta pravila glasovanja nisu u skladu s Ugovorima. Prema njezinu mišljenju, iz članka 16. stavka 3. UFEU-a, kojim se predviđa da „Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno”, u biti proizlazi da te akte treba donijeti kvalificiranom većinom. Ovaj predmet pokazuje da zahtijevanje konsenzusa, umjesto kvalificirane većine, može dovesti do drukčijeg ishoda, koji negativno utječe na politiku Unije.
- 27 Naime, Komisija s tim u vezi ističe da odredbe pobijanog akta odstupaju od njezina prijedloga od 29. svibnja 2015. Većina izmjena izvršena je upravo kako bi sadržaj pobijanog akta odgovarao obliku koji je Vijeće odlučilo odabrati. Tako, kao prvo, pobijani akt ne sadržava nijednu naznaku u vezi sa svojom pravnom osnovom. Međutim, suprotno onomu što tvrdi Vijeće, Komisija smatra da to izostavljanje nije samo formalni nedostatak. Kao drugo, umjesto da je navelo detaljne uvodne izjave kako bi objasnilo razloge kojim se opravdava akt koji treba donijeti, Vijeće je samo „podsjetilo” na popis akata Unije koji su doneseni u području predmetnog djelovanja. Kao treće, Komisija ističe da, umjesto da je odlučilo da države članice djelujući zajednički u interesu Unije „donose” određena stajališta na WRC-15, iz pobijanog akta proizlazi da Vijeće „izražava široku potporu” ciljevima koje treba postići u okviru pregovora WRC-15 i „poziva države članice” da postignu određene ciljeve tijekom tih pregovora.
- 28 Tim postupkom, prema Komisijinu mišljenju, Vijeće nije uspjelo utvrditi jasna i obvezujuća stajališta koja države članice trebaju poštovati tijekom svojeg sudjelovanja na WRC-15, djelujući zajednički u interesu Unije, nego je utvrdilo obveze ulaganja najvećih napora. Takve obveze, međutim, nisu prikladne za osiguranje čvrstog i jedinstvenog vanjskog predstavljanja Unije na međunarodnoj razini i stoga ne omogućuju postizanje ciljeva određenih Ugovorima.
- 29 Vijeće ističe da je, odlučujući o prijedlogu Komisije koji se temelji na članku 218. stavku 9. UFEU-a, utvrdilo obvezujuće stajalište Unije u pogledu WRC-15, u skladu s tom odredbom.

- 30 Naime, s jedne strane, pobijanim aktom jasno se utvrđuju prioriteta Unije za svaku od točaka dnevnog reda WRC-15 koje su nabrojene u Prilogu Prijedlogu Komisije od 29. svibnja 2015. S druge strane, stajališta određena u pobijanom aktu imaju obvezujući karakter.
- 31 U pogledu navodnog nedostatka pravne osnove, Vijeće smatra da je takvo izostavljanje samo formalni nedostatak koji ne može dovesti do poništenja pobijanog akta i s tim u vezi napominje da Komisija ne osporava ni da je primjenjiva postupovna pravna osnova članak 218. stavak 9. UFEU-a ni da je materijalna pravna osnova članak 114. UFEU-a.
- 32 Kad je riječ o pravilima glasovanja, Vijeće ističe da, iako je u načelu kvalificirana većina primjenjiva za donošenje pobijanog akta, činjenica da je za donošenje tog akta u Vijeću bilo moguće postići jednoglasnost ne može značiti da je Vijeće djelovalo izvan postupka predviđenog u članku 218. stavku 9. UFEU-a. Ta institucija dodaje da, s obzirom na to da Komisija tijekom rasprava koje su dovele do donošenja stajališta Unije nije izmijenila svoj prijedlog od 29. svibnja 2015. kako bi u obzir uzela izmjene u pogledu kojih se gotovo postigao dogovor u Vijeću, iz članka 293. stavka 1. UFEU-a proizlazi da je Vijeće moralo odlučiti jednoglasno.
- 33 Vijeće naglašava da ono katkad u obliku zaključaka donosi određene akte koji proizvode ili trebaju proizvesti pravni učinak, navodeći da u takvom slučaju ono mora poštovati postupovne zahtjeve predviđene Ugovorima, u skladu s primjenjivom pravnom osnovom.
- 34 Prema mišljenju te institucije, suprotno onomu što tvrdi Komisija, činjenica da pobijani akt odstupa od njezina prijedloga podnesenog 29. svibnja 2015. ni u kojem slučaju ne dokazuje da zahtijevanje konsenzusa umjesto kvalificirane većine može dovesti do drukčijeg ishoda, koji negativno utječe na politiku Unije.
- 35 Nadalje, Vijeće ističe da je prigovor koji je istaknula Komisija u pogledu oblika pobijanog akta u suprotnosti s ustaljenom praksom u pogledu oblikovanja stajališta Unije s obzirom na prethodne svjetske radiokomunikacijske konferencije. Ta institucija smatra da bi tumačenje Ugovora kako ga zagovara Komisija znatno otežalo obranu interesâ Unije na međunarodnoj razini i ugrozilo institucionalnu ravnotežu predviđenu Ugovorima.

Ocjena Suda

- 36 Svojim jedinim tužbenim razlogom Komisija u biti ističe da je Vijeće, time što je donijelo zaključke o WRC-15, a ne odluku u skladu s njezinim prijedlogom od 29. svibnja 2015., povrijedilo članak 218. stavak 9. UFEU-a. Također prigovara Vijeću zbog toga što nije navelo pravnu osnovu pobijanog akta.
- 37 U skladu s tom odredbom, „Vijeće, na prijedlog Komisije [...], donosi odluku kojom se [...] utvrđuju stajališta koja u ime Unije treba [zauzeti u tijelu] osnovano[m] na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.
- 38 Time što je donijelo pobijani akt u obliku zaključaka, Vijeće je, dakle, upotrijebilo drukčiji oblik akta od onog koji je predviđen spomenutom odredbom.
- 39 Vijeće, međutim, ističe da mu je Ugovorom ostavljen odabir oblika odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a. U ovom slučaju ono je u obliku zaključaka materijalno pravno donijelo odluku. Osim toga, ono smatra da izostanak navođenja pravne osnove pobijanog akta nije bitna povreda postupka.
- 40 Kad je, kao prvo, riječ o obliku pobijanog akta, treba podsjetiti da su Ugovori uveli sustav podjele nadležnosti između različitih institucija Unije koji svakoj instituciji dodjeljuje njezinu ulogu u institucionalnoj strukturi Unije i ostvarenju zadataka koji su joj dodijeljeni. Članak 13.

stavak 2. UEU-a tako propisuje da svaka institucija Unije djeluje u granicama koje su joj dodijeljene Ugovorima, u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima koji su njima predviđeni. Ta odredba odraz je načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (presuda od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, t. 31. i 32. navedena sudska praksa).

- 41 Prema tome, kako je to Sud u više navrata presudio, s obzirom na to da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Unije određena Ugovorima i nisu na diskreciji ni država članica ni samih institucija, samo Ugovori mogu u određenim slučajevima ovlastiti instituciju da izmijeni postupak donošenja odluka koji je njima određen (presuda od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 149.).
- 42 U ovom slučaju, kao prvo, valja naglasiti da, suprotno onomu što tvrdi Vijeće, praksa institucija i osobito, kad je riječ o ovom predmetu, navodna ustaljena praksa u pogledu oblikovanja stajališta Unije u vezi sa svjetskim radiokomunikacijskim konferencijama kao zaključaka, s kojom bi stajalište koje Komisija zagovara u okviru ove tužbe bilo u suprotnosti, ne može izmijeniti pravila Ugovora kojih su se institucije dužne pridržavati. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obična praksa Vijeća ne može odstupati od pravila Ugovora i ne može stoga stvoriti presedan koji obvezuje institucije Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 60. i navedenu sudsku praksu i mišljenje 1/08 (Sporazumi o izmjeni popisa posebnih obveza iz GATS-a) od 30. studenoga 2009., EU:C:2009:739, t. 172. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Kao drugo, kad je riječ o argumentu Vijeća koji se temelji na točki 9. presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264), prema kojoj oblik u kojem se akti ili odluke donose u načelu nije relevantan za utvrđivanje toga trebaju li oni proizvoditi pravne učinke, valja navesti da je sudska praksa proizišla iz te presude relevantna za utvrđivanje toga može li akt biti predmet tužbe za poništenje. Nasuprot tomu, iz nje se ni na koji način ne može zaključiti da institucije Unije mogu odstupati od oblika akta predviđenog relevantnom odredbom Ugovora.
- 44 Činjenica da institucija Unije odstupa od pravnog oblika predviđenog Ugovorima jest bitna povreda postupka koja može dovesti do poništenja predmetnog akta, ako to odstupanje može stvoriti neizvjesnosti u pogledu naravi tog akta ili postupka koji treba slijediti za njegovo donošenje, ugrožavajući time pravnu sigurnost.
- 45 U ovom slučaju donošenje pobijanog akta u obliku zaključaka dovodi do neizvjesnosti u pogledu njegove naravi i dosega. Naime, kako je to također naveo nezavisni odvjetnik u točkama 69. do 72. svojeg mišljenja, dok Vijeće tvrdi da je taj akt „u biti” njegova odluka o utvrđivanju stajališta koja treba zauzeti u ime Unije na WRC-15, Češka Republika i Francuska Republika taj akt smatraju zajedničkim stajalištem Unije i država članica, a Savezna Republika Njemačka smatra ga stajalištem koje je usklađeno među svim državama članicama u obliku zaključaka Vijeća. K tomu, Vijeće tvrdi da pobijani akt ima obvezujući karakter, dok Češka Republika smatra da je taj akt pravno obvezujući samo u određenim dijelovima koji obuhvaćaju aspekte koji su, prema mišljenju te države članice, u nadležnosti Unije, a Savezna Republika Njemačka smatra da pobijani akt čini neobvezujuće zaključke. Kad je riječ o Komisiji, ona ističe da je, time što je pobijani akt donijelo u obliku zaključaka, Vijeće odabralo pravni oblik koji se općenito upotrebljava za akte neobvezujućeg karaktera.
- 46 Osim toga, izrazi upotrijebljeni u pobijanom aktu doprinose toj neizvjesnosti. Naime, dok se prijedlog Komisije od 29. svibnja 2015. odnosi na „odluku Vijeća” u vezi sa stajalištem „koje treba zauzeti u ime Unije” na CMR-15, Vijeće pobijanim aktom, u skladu s izrazima iz njegove točke 3., „izražava široku potporu” nizu ciljeva koje treba postići na WRC-15 u cilju uspješne provedbe relevantnih politika Unije i, u skladu s njegovom točkom 4., „poziva države članice” da postignu te ciljeve i poštuju načela navedena u Odluci br. 243/2012 tijekom pregovora o svim relevantnim izmjenama radijskih propisa ITU-a na konferenciji WRC-15. Kako je to istaknula Komisija, upotreba tih izraza nije u skladu s obvezujućom pravnom snagom koja se mora pripisati odluci institucije Unije na temelju članka 288.

UFEU-a. Osim toga, ni iz jednog elementa pobijanog akta ne proizlazi da su države članice na WRC-15 bile dužne zauzeti stajalište „u ime Unije”, suprotno onomu što se predviđa člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

- 47 U tim okolnostima treba utvrditi da je Vijeće, time što je donijelo zaključke o WRC-15, a ne odluku, kako je to predviđeno člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, povrijedilo bitne postupovne zahtjeve te odredbe.
- 48 Kao drugo, kad je riječ o činjenici da se u pobijanom aktu ne navodi pravna osnova na kojoj se on temelji, najprije valja navesti da se navođenje pravne osnove nameće s obzirom na načelo dodjeljivanja nadležnosti, utvrđeno člankom 5. stavkom 2. UEU-a, prema kojem Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla ciljeve koje ti Ugovori utvrđuju i za unutarnje i za međunarodno djelovanje Unije (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/94 (Pristupanje Zajednice EKLJP-u) od 28. ožujka 1996., EU:C:1996:140, t. 24. i presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 46.).
- 49 Naime, odabir odgovarajuće pravne osnove od ustavnopravne je važnosti jer Unija, s obzirom na to da raspolaže samo dodijeljenim ovlastima, akte koje donosi mora vezati uz odredbe UFEU-a koje ju za to stvarno ovlašćuju (mišljenje 1/15 (Sporazum o evidenciji imena putnika (PNR) između EU-a i Kanade) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 71.).
- 50 Zatim, navođenje pravne osnove od osobite je važnosti za zadržavanje ovlasti institucija Unije kojih se tiče postupak donošenja akta (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 48.).
- 51 Stoga u ovom slučaju takvo navođenje može utjecati na ovlasti Komisije i Vijeća i na njihove odnosne uloge u postupku donošenja pobijanog akta. Isto tako, navođenje pravne osnove potrebno je za određivanje pravila glasovanja u Vijeću (vidjeti analogijom presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 48.). Konkretno, s obzirom na to da pobijani akt ne odgovara nijednom od slučajeva navedenih u članku 218. stavku 8. drugom podstavku UFEU-a, u načelu je Vijeće, u skladu s odredbama članka 218. stavka 8. prvog podstavka UFEU-a u vezi s njegovim stavkom 9., trebalo donijeti taj akt odlučujući kvalificiranom većinom (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 66.).
- 52 Osim toga, valja podsjetiti da se navođenje pravne osnove nameće s obzirom na obvezu obrazlaganja koja proizlazi iz članka 296. UFEU-a. Tu obvezu, koja je opravdana osobito sudskim nadzorom koji Sud mora moći izvršiti, u načelu treba primijeniti na sve akte Unije koji proizvode pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 42. i 45.).
- 53 Naposljetku, zahtjev pravne sigurnosti traži da obvezujuća snaga svakog akta koji proizvodi pravne učinke proizlazi iz odredbe prava Unije koja mora biti izričito navedena kao pravna osnova i koja propisuje pravni oblik koji taj akt mora imati (presuda od 14. lipnja 2016., Komisija/McBride i dr., C-361/14 P, EU:C:2016:434, t. 47.).
- 54 U ovom slučaju pobijani akt jest akt Unije, s obzirom na to da ga je donijelo Vijeće, i on proizvodi pravne učinke jer određuje ciljeve, za koje poziva države članice da ih postignu tijekom WRC-15. Iz toga slijedi da je Vijeće u pobijanom aktu moralo navesti materijalnu i postupovnu pravnu osnovu na kojem se on temelji.

- 55 Usto, iako je točno da izostavljanje upućivanja na točnu odredbu Ugovora ne mora činiti bitnu povredu kada se pravna osnova akta može utvrditi na temelju njegovih drugih elemenata, kako to tvrdi Vijeće, takvo izravno navođenje nužno je, međutim, kada u slučaju njegova izostanka za zainteresirane subjekte i Sud nije izvjesno koja je točna pravna osnova (vidjeti osobito presudu od 14. lipnja 2016., Komisija/McBride i dr., C-361/14 P, EU:C:2016:434, t. 48.).
- 56 Međutim, u ovom slučaju, umjesto da je navelo pravnu osnovu pobijanog akta, Vijeće je u njegovoj točki 1. samo podsjetilo na relevantan pravni okvir i svoju institucionalnu praksu te u točki 2. uzelo u obzir mišljenje RSPG-a iz veljače 2015. o zajedničkim ciljevima politike za WRC-15. Iz tog utvrđenja, zajedno s onima iz točke 46. ove presude, proizlazi da se ni iz jednog elementa pobijanog akta ne može odrediti njegova materijalna i postupovna pravna osnova.
- 57 Iz toga slijedi da se pravna osnova pobijanog akta ne može jasno odrediti. U tim okolnostima, suprotno onomu što tvrdi Vijeće, izostanak navođenja u pobijanom aktu bilo koje pravne osnove ne može se smatrati samo formalnim nedostatkom (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 60. i 61.).
- 58 Prema tome, odstupanje od pravnog oblika predviđenog člankom 218. stavkom 9. UFEU-a i izostavljanje navođenja pravne osnove dovode do nesporazuma u pogledu naravi i pravnog dosega pobijanog akta i postupka koji treba slijediti za njegovo donošenje, a koji može oslabiti Uniju u obrani njezinih stajališta na WRC-15 (vidjeti analogijom presudu od 1. listopada 2009., Komisija/Vijeće, C-370/07, EU:C:2009:590, t. 49.).
- 59 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da pobijani akt treba poništiti.

Troškovi

- 60 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Vijeću naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u postupku, Vijeću se nalaže snošenje troškova.
- 61 U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog Poslovnika, Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će svoje troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se zaključci Vijeća Europske unije doneseni 26. listopada 2015. na njegovu 3419. sastanku u Luxembourggu o Svjetskoj radiokomunikacijskoj konferenciji 2015. (WRC-15) Međunarodne telekomunikacijske unije (ITU).**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Češka Republika, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snose svoje troškove.**

Potpisi