



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

23. rujna 2020.*

„Vanjski odnosi – Tehnička suradnja – Elektroničke komunikacije – Uredba (EU) 2018/1971 – Tijelo europskih regulatora za elektroničke komunikacije – Članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 – Sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja u tom tijelu – Sudjelovanje nacionalnog regulatornog tijela Kosova – Pojam treće zemlje – Pogreška koja se tiče prava”

U predmetu T-370/19,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa S. Centeno Huerta, u svojstvu agenta,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer i T. Ramopoulos, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 26.),

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: M. J. Costeira (izvjestiteljica), predsjednica, M. Kancheva i T. Perišin, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Uredbom (EZ) br. 1211/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Ureda (SL 2009., L 337, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 41., str. 210.) zakonodavac Europske unije odlučio je uspostaviti BEREC te ga ovlastiti da razvija unutarnje tržište elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga i poboljšava njegovo funkcioniranje kako bi se osigurala dosljedna primjena

* Jezik postupka: španjolski

regulatornog okvira Europske unije za elektroničke komunikacije. U skladu s tom uredbom, BEREC je trebao samostalno izvršavati svoje zadaće u suradnji s nacionalnim regulatornim tijelima (u daljnjem tekstu: NRT-ovi) i Europskom komisijom. Isto tako, BEREC je trebao potaknuti suradnju između NRT-ova te između NRT-ova i Komisije.

- 2 U skladu s člankom 4. Uredbe br. 1211/2009, BEREC se sastojao od Odbora regulatora. U skladu s člankom 6. te uredbe, BEREC-u je pomagao Ured pod vodstvom Odbora regulatora. Ured se, među ostalim, sastojao od upravljačkog odbora. Odbor regulatora i upravljački odbor sastojali su se svaki od po jednog člana svake države članice, koji je bio predsjednik ili imenovani visoki predstavnik državnog regulatornog tijela države članice. Na temelju članka 4. stavka 3. navedene uredbe, NRT-ovi iz država Europskog gospodarskog prostora (EGP) i država kandidatkinja za pristupanje imali su status promatrača te su sudjelovali u Odboru regulatora BEREC-a i upravljačkom odboru Ureda. Treće zemlje koje nisu države EGP-a i države kandidatkinje bile su isključene iz sudjelovanja u BEREC-u i njegovim tijelima.
- 3 Osim toga, Unija je od 2001. do 2015. sa zemljama zapadnog Balkana potpisala sporazume o stabilizaciji i pridruživanju (u daljnjem tekstu: SSP), koji sadržavaju posebne odredbe o suradnji u području elektroničkih komunikacija. To je osobito slučaj sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane (SL 2016., L 71, str. 3., u daljnjem tekstu: SSP Kosovo), koji takve odredbe predviđa u članku 111., koji pod naslovom „Elektroničke komunikacijske mreže i usluge” glasi kako slijedi:

„Suradnja je prvenstveno usredotočena na prioritetna područja povezana s pravnom stečevinom EU-a u tom području.

Stranke posebno jačaju suradnju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga elektroničkih komunikacija, s krajnjim ciljem da Kosovo usvoji pravnu stečevinu EU-a u tom sektoru pet godina nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma, pridajući posebnu pozornost osiguranju i jačanju neovisnosti odgovarajućih regulatornih tijela.”

- 4 Općenito, SSP Kosovo ima za cilj, među ostalim, poduzeti konkretne mjere radi ostvarenja europskih aspiracija Kosova i njegova približavanja Uniji. Međutim, u članku 2. SSP-a Kosovo pojašnjava se da „[n]ijedan pojam, formulacija ili definicija iz ovog Sporazuma, te njegovi prilozi i protokoli, ne predstavljaju priznavanje Kosova od strane EU-a kao neovisne države niti predstavljaju priznavanje Kosova od strane pojedinačnih država članica u tom svojstvu ako same nisu poduzele takav korak.”
- 5 Komisija je 6. veljače 2018. usvojila svoju komunikaciju Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljenu „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom” (COM(2018) 65 *final*). U toj se komunikaciji navodi da Komisija namjerava pokrenuti digitalnu strategiju za zapadni Balkan, koja uključuje radnje radi olakšavanja smanjenja troškova *roaminga*, podupiranja uvođenja širokopojasnog pristupa, razvoja digitalnog društva i, općenitije, potporu donošenju, provedbi i primjeni pravne stečevine u području jedinstvenog digitalnog tržišta.
- 6 Komisija je 22. lipnja 2018. objavila radni dokument naslovljen „Mjere za potporu digitalne strategije zapadni Balkan” (SWD(2018) 360 *final*). Jedno od pet glavnih područja obuhvaćenih tom digitalnom strategijom odnosi se na potporu donošenju, provedbi i primjeni pravne stečevine na jedinstvenom digitalnom tržištu. Jedna od aktivnosti u tom glavnom području sastoji se od uključivanja zapadnog Balkana u regulatorna tijela ili postojeće skupine stručnjaka, kao što je BEREC, koji je izričito naveden. U tom pogledu taj dokument u svojoj točki 8.3.1., koja se odnosi na pitanje BEREC-a, pojašnjava da će „[b]liži odnos između NRT-ova EU-a i zapadnog Balkana pridonijeti približavanju regulatornih praksi u regiji s onima Unije [...] Iako su četiri od šest ekonomija zapadnog Balkana trenutačno promatrači u BEREC-u, Odbor regulatora BEREC-a prihvatio je bližu suradnju sa svih šest NRT-ova iz regije. To će ostati moguće u okviru revizije Uredbe [br. 1211/2009]”.

- 7 Parlament i Vijeće donijeli su 11. prosinca 2018. Uredbu (EU) 2018/1971 o osnivanju Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) i Agencije za potporu BEREC-u (Ured BEREC-a), izmjeni Uredbe (EU) 2015/2120 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1211/2009 (SL 2018., L 321, str. 1.). Ta je Uredba stupila na snagu 20. prosinca 2018.
- 8 Konkretno, članak 35. Uredbe 2018/1971, naslovljen „Suradnja s tijelima Unije, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama”, glasi kako slijedi:

„1. BEREC i Ured BEREC-a mogu surađivati s nadležnim tijelima, uredima, agencijama i savjetodavnim skupinama Unije, nadležnim tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama u mjeri u kojoj je to nužno za postizanje ciljeva utvrđenih ovom Uredbom i obavljanje zadaća te bez dovođenja u pitanje nadležnosti država članica i institucija Unije.

U tu svrhu BEREC i Ured BEREC-a, uz prethodno odobrenje Komisije, mogu sklapati radne dogovore. Tim se dogovorima ne stvaraju pravne obveze.

2. Odbor regulatora, radne skupine i upravni odbor otvoreni su za sudjelovanje regulatornih tijela trećih zemalja s primarnom odgovornošću u području elektroničkih komunikacija, ako su te treće zemlje sklopile sporazume s Unijom u tu svrhu.

U skladu s relevantnim odredbama tih sporazuma postižu se radni dogovori u kojima se posebno navodi narav, opseg i način na koji će navedena regulatorna tijela dotičnih trećih zemalja sudjelovati bez prava glasa u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, uključujući odredbe o sudjelovanju u inicijativama BEREC-a, financijskim doprinosima i osoblju za Ured BEREC-a. U pogledu pitanja koja se odnose na osoblje ti dogovori uvijek moraju biti u skladu s Pravilnikom o osoblju.

3. Kao dio godišnjeg programa rada iz članka 21. Odbor regulatora donosi strategiju BEREC-a za odnose s nadležnim tijelima, uredima, agencijama i savjetodavnim skupinama Unije, nadležnim tijelima trećih zemalja i međunarodnim organizacijama u vezi s pitanjima u nadležnosti BEREC-a. Komisija, BEREC i Ured BEREC-a sklapaju odgovarajući radni dogovor kako bi se osiguralo da BEREC i Ured BEREC-a djeluju u skladu sa svojim mandatom i postojećim institucijskim okvirom.”

- 9 Komisija je 18. ožujka 2019. donijela šest odluka o sudjelovanju NRT-ova iz šest zemalja zapadnog Balkana u BEREC-u. Te su odluke, među ostalim, donesene na temelju novog pravnog okvira, osobito članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, kojim se uređuje sudjelovanje NRT-ova iz trećih zemalja u tijelima BEREC-a i Uredu BEREC-a kako bi se osiguralo da NRT-ovi tih šest zemalja sudjeluju u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, u skladu s digitalnom strategijom za zapadni Balkan spomenutom u točkama 5. i 6. ove presude.
- 10 Među tih šest odluka nalazi se i Odluka Komisije od 18. ožujka 2019. o sudjelovanju nacionalnog regulatornog tijela Kosova u Tijelu europskih regulatora za elektroničke komunikacije (SL 2019., C 115, str. 26., u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Komisija je u toj odluci utvrdila da NRT Kosova, kojem je glavna odgovornost nadzor svakodnevnog funkcioniranja tržišta za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, može sudjelovati u radu Odbora regulatora i radnih skupina BEREC-a i upravnog odbora Ureda BEREC-a. Osim toga, pozivajući se na članak 111. SSP-a Kosovo, u uvodnoj izjavi 3. pobijane odluke navodi se da su Unija i Kosovo postigli dogovor u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971. Uostalom, pobijana odluka u uvodnoj izjavi 1. upućuje i na članak 17. UEU-a.
- 11 Komisija je 24. travnja 2019. irskom regulatornom tijelu za komunikacije, u svojstvu predsjednika BEREC-a, uputila dopis u kojem je izložila kriterije koje je utvrdila u pogledu sudjelovanja NRT-ova iz trećih zemalja u BEREC-u i Uredu BEREC-a. U tom dopisu Komisija osobito iznosi slučaj zapadnog Balkana, koji se odnosi na šest partnera koji su sklopili SSP-ove s Unijom, to jest četiri zemlje kandidatkinje za pristupanje Uniji (Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija) kao i dva moguća kandidata (Bosna i Hercegovina i Kosovo). Komisija u njemu navodi da se SSP-ovi u svakom

slučaju smatraju sporazumima u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 te objašnjava da šest odluka donesenih 18. ožujka 2019. predviđaju nužne obvezujuće odredbe u pogledu naravi, opsega i načina sudjelovanja u BEREK-u i Uredu BEREK-a.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 12 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. lipnja 2019. Kraljevina Španjolska pokrenula je ovaj postupak.
- 13 Komisijin odgovor na tužbu podnesen je tajništvu Općeg suda 12. kolovoza 2019.
- 14 Replika je podnesena tajništvu Općeg suda 25. listopada 2019.
- 15 Odgovor na repliku podnesen je tajništvu Općeg suda 6. prosinca 2019.
- 16 Budući da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, u skladu s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u deveto vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 17 Kao odgovor na mjeru upravljanja postupkom koju je Opći sud odredio 3. travnja 2020., stranke su navele da ne žele da ih se sasluša na raspravi. Slijedom toga, Opći sud (deveto vijeće) odlučio je u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika donijeti odluku bez provođenja usmenog dijela postupka.
- 18 Kraljevina Španjolska zahtijeva od Suda da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 19 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

Pravo

- 20 U prilog tužbi Kraljevina Španjolska ističe tri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da Kosovo nije „treća zemlja”. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi tog članka s obzirom na to da ne postoji „sporazum” u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u BEREK-u. Treći tužbeni razlog temelji se na povredi navedenog članka s obzirom na to da je Komisija odstupila od postupka predviđenog za sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREK-u.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da Kosovo nije „treća zemlja”

- 21 Prvim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija, time što je u pobijanoj odluci odobrila NRT-u Kosovo da sudjeluje u Odboru regulatora i radnim skupinama BEREK-a kao i upravnom odboru Ureda BEREK-a, povrijedila članak 35. Uredbe 2018/1971 jer ta odredba dopušta to

sudjelovanje samo NRT-ovima „trećih zemalja”. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, s obzirom na to da Kosovo pravno nije „treća zemlja”, ne mogu se ispuniti potrebni uvjeti za primjenu tog članka na Kosovo.

- 22 U tom pogledu Kraljevina Španjolska ističe da je tekst članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 jasan i potvrđen uvodnom izjavom 34. te uredbe, koja također upućuje na mogućnost takvog sudjelovanja NRT-ova „trećih zemalja”. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, sudjelovanje u BEREC-u predviđeno navedenim člankom 35. stavkom 2. pretpostavlja sudjelovanje tijela povezanog s organizacijom koja je državna, tako da NRT može postojati samo u državi. Kraljevina Španjolska usto pojašnjava da se u navedenoj uvodnoj izjavi 34. kao primjeri trećih zemalja navode države članice EGP-a ili Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) i države kandidatkinje za pristupanje.
- 23 Kraljevina Španjolska ističe da je Komisija u pobijanoj odluci implicitno izjednačila Kosovo s „trećom zemljom” u smislu članka 35. Uredbe 2018/1971, iako za to ne postoji nikakva pravna osnova. Ističe da činjenica što je s Unijom sklopilo SSP ne čini Kosovo „trećom zemljom” u smislu te odredbe te se Kosovo ne može izjednačiti s državama članicama EGP-a ili EFTA-e ni s državama kandidatkinjama za pristupanje. Također navodi da članak 2. SSP-a Kosovo potvrđuje taj pristup.
- 24 Osim toga, Kraljevina Španjolska ističe da nije nužno da NRT Kosova sudjeluje u BEREC-u kako bi se poštovao članak 111. SSP-a Kosovo. Situacija Kosova slična je petom slučaju navedenom u dopisu Komisije od 24. travnja 2019., to jest onom „drugih zemalja”. Naime, taj članak općenito upućuje na suradnju u području elektroničkih komunikacija i nastoji ojačati neovisnost NRT-ova, ali ne predviđa nikakvo sudjelovanje u europskim strukturama u tom području.
- 25 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i zahtijeva odbijanje prvog tužbenog razloga.
- 26 Svojim prvim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da je Komisija povrijedila članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 jer je u pobijanoj odluci izjednačila Kosovo s „trećom zemljom”, iako ta odredba pretpostavlja sudjelovanje tijela povezanog s organizacijom koja je državna, tako da NRT-ovi mogu postojati samo u suverenoj državi, što nije slučaj s Kosovom.
- 27 Stoga je na Općem sudu da ispita doseg pojma „treća zemlja” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 i osobito da utvrdi je li taj pojam jednak pojmu „treće države”, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska.
- 28 Najprije valja istaknuti da pojam „treće zemlje” ni u Uredbi 2018/1971 ni u propisima Unije koji su relevantni u ovom slučaju uopće nije definiran.
- 29 UFEU u svojim odredbama jednako koristi pojmove „treće zemlje” kao i „treće države”. Međutim, valja napomenuti da se u brojnim odredbama koje se odnose na pitanja vanjskih odnosa upotrebljava izraz „treća zemlja” jer se međunarodno društvo ne sastoji samo od „država”. Konkretno, peti dio UFEU-a, naslovljen „Vanjsko djelovanje Unije”, odražava činjenicu da se međunarodno društvo sastoji od različitih sudionika i stoga sadržava glavu III. o suradnji „s trećim zemljama” i glavu VI. o odnosima „s međunarodnim organizacijama i trećim zemljama”.
- 30 Iz toga slijedi da se odredbe UFEU-a koje se odnose na „treće zemlje” jasno odnose na mogućnost sklapanja međunarodnih sporazuma sa subjektima „koji nisu države”. Stoga Unija može sklapati međunarodne sporazume s teritorijalnim tijelima, koja su obuhvaćena fleksibilnim konceptom „zemlja”, koja mogu sklapati ugovore na temelju međunarodnog prava, ali koja nisu nužno „države” u smislu međunarodnog prava. Suprotna tvrdnja dovela bi do stvaranja pravne praznine u vanjskim odnosima Unije.

- 31 U tom pogledu valja utvrditi da je Unija sklopila više međunarodnih sporazuma s drugim subjektima koji nisu suverene države. Riječ je, među ostalim, o sporazumima sklopljenima s Palestinskom oslobodilačkom organizacijom (PLO), zasebnim carinskim područjem Tajvana, Penghua, Kinmena i Matsua, vladom posebnog upravnog područja Hong Konga Narodne Republike Kine ili pak posebnim upravnim područjem Macaa Narodne Republike Kine.
- 32 Također valja istaknuti da je Unija sklopila više međunarodnih sporazuma s Kosovom, čime mu je priznala sposobnost sklapanja takvih sporazuma. Naime, Unija je, među ostalim, zaključila SSP Kosovo na temelju članka 217. UFEU-a ili pak Okvirni sporazum između Europske unije i Kosova o općim načelima sudjelovanja Kosova u programima Unije (SL 2017., L 195, str. 3.) u skladu s člankom 212. UFEU-a. Sklapanje tih sporazuma bilo je pravno moguće samo zato što je pojam „treća zemlja” iz tih odredbi UFEU-a mogao imati široko značenje, omogućujući tako Uniji da Kosovo smatra takvom.
- 33 Međutim, valja istaknuti da se Unija svaki put suzdržala od zauzimanja stajališta o državnom statusu Kosova s obzirom na međunarodno pravo, kao što to pokazuju odredbe iz uvodne izjave 17. i članka 2. SSP-a Kosovo, kojima se pojašnjava da taj sporazum ne predstavlja priznanje Kosova kao nezavisne države od strane Unije niti utječe na pojedinačna stajališta država članica o pitanju njegova statusa. Takve se mjere opreza nalaze i u drugim aktima Unije koji se odnose na Kosovo, kao što je Okvirni sporazum naveden u točki 32. ove presude i temeljni akti kojima se uspostavljaju različiti programi Unije, kao što su Erasmus + ili Obzor 2020., u kojima je Kosovu dopušteno sudjelovati kao „trećoj zemlji”.
- 34 Te se mjere opreza koje je Unija poduzela u svojim aktima koji se odnose na Kosovo, izričito navodeći u njima nepriznavanje države Kosova, ne mogu, suprotno tvrdnjama Kraljevine Španjolske, tumačiti na način da isključuju Kosovo iz pojma „treće zemlje”. Upravo suprotno, navedenim mjerama opreza nastoje se razlikovati, s jedne strane, status „država” i, s druge strane, sposobnost Kosova da se obveže na temelju međunarodnog prava kao subjekt tog prava obuhvaćen širim pojmom „treće zemlje”.
- 35 Iz toga slijedi da, u svrhu utvrđenja koji subjekti međunarodnog prava mogu biti imatelji prava i obveza, pojam „treća zemlja” iz primarnog prava Unije, osobito članka 212. i 216. do 218. UFEU-a, ne može imati drukčije značenje kada se taj isti pojam nalazi u tekstu sekundarnog prava kao što je onaj iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971. Osim toga, ništa ne upućuje na to da pojam „treća zemlja” naveden u potonjoj odredbi treba tumačiti drukčije od onog u navedenim odredbama UFEU-a.
- 36 Slijedom toga, pojam „treća zemlja” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 ne može, suprotno tvrdnjama Kraljevine Španjolske, biti jednak pojmu „treće zemlje”. Taj pojam „treće zemlje” ima širi doseg koji nadilazi same suverene države, tako da Kosovo može biti obuhvaćeno takvim pojmom „treće zemlje”, ne dovodeći u pitanje položaj Unije ili njezinih država članica u pogledu statusa Kosova kao samostalne države. Isto tako, kao „treća zemlja”, Kosovo također može imati javna tijela, poput NRT-a Kosova, tako da se ne može valjano prihvatiti tvrdnja Kraljevine Španjolske prema kojoj „NRT može postojati samo u državi”.
- 37 Stoga, time što je u pobijanoj odluci smatrala da je Kosovo „treća zemlja” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, Komisija nije povrijedila tu odredbu.
- 38 Stoga prvi tužbeni razlog Kraljevine Španjolske treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da ne postoji „sporazum” u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u BEREC-u

- 39 Drugim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija povrijedila članak 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da ne postoji „sporazum” u smislu stavka 2. te odredbe u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u Odboru regulatora, radnim skupinama i upravnom odboru BEREC-a.
- 40 Kraljevina Španjolska smatra da se, suprotno onomu što se navodi u pobijanoj odluci, na temelju članka 111. SSP-a Kosovo ne može smatrati da je Kosovo s Unijom sklopilo sporazum o sudjelovanju u BEREC-u. Tom se odredbom predviđa samo jačanje suradnje kako bi Kosovo usvojilo pravnu stečevinu Unije, ali nikako sudjelovanje u europskim strukturama. Slijedom toga, sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u znači nadilaženje te suradnje i cilja utvrđenog tom odredbom.
- 41 U tom pogledu Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija u pobijanoj odluci i svojem dopisu od 24. travnja 2019. pomiješala, s jedne strane, „suradnju” iz članka 35. stavka 1. Uredbe 2018/1971 kao i članka 111. SSP-a Kosovo i, s druge strane, „integraciju” iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971. Naime, pobijana odluka nije ograničena na „suradnju”, nego konkretizira „integraciju” NRT-a Kosova u BEREC. Međutim, „suradnju” NRT-a s BEREC-om treba razlikovati od njegove „integracije” ili „sudjelovanja” u europskim strukturama BEREC-a jer ta dva slučaja iz navedenog članka 35. imaju različit opseg i narav.
- 42 Kraljevina Španjolska iz toga zaključuje da se pobijanom odlukom uspostavlja integracija u strukturu BEREC-a koju ne predviđaju ni SSP Kosovo ni bilo koji drugi sporazum sklopljen u tu svrhu s Unijom. Stoga je „široko” tumačenje članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 koje je primijenila Komisija pogrešno.
- 43 Komisija osporava te argumente i zahtijeva da se drugi tužbeni razlog odbije.
- 44 Svojim drugim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da je Komisija povrijedila članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da je u pobijanoj odluci smatrala da je, što se tiče Kosova, postojao „sporazum s Unijom” u smislu te odredbe u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u Odboru regulatora i radnim skupinama BEREC-a kao i upravnom odboru Ureda BEREC-a. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, na temelju članka 111. SSP-a Kosovo ne može se smatrati da je Kosovo s Unijom sklopilo „sporazum” o sudjelovanju u BEREC-u.
- 45 Stoga je na Općem sudu da ispita doseg pojma „sporazum s Unijom u tu svrhu” iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, a zatim da utvrdi obuhvaća li SSP Kosovo, osobito njegov članak 111. taj pojam.
- 46 U tom pogledu valja napomenuti da, suprotno članku 35. stavku 1. Uredbe 2018/1971, stavak 2. tog članka uvjetuje sudjelovanje NRT-ova iz trećih zemalja u nadležnim tijelima BEREC-a dvostrukim uvjetom, s jedne strane, postojanjem „sporazuma” između dotične treće zemlje i Unije i, s druge strane, sklapanjem tog sporazuma izvršenim „u tu svrhu”.
- 47 Kao prvo, što se tiče prvog uvjeta koji se odnosi na postojanje „sporazuma s Unijom”, iz konteksta kojim su ti pojmovi obuhvaćeni proizlazi da oni upućuju na međunarodni sporazum sklopljen između dvaju subjekata međunarodnog javnog prava, odnosno Unije i dotične treće zemlje. Stoga SSP Kosovo zasigurno može predstavljati takav sporazum jer obvezuje stranke na temelju međunarodnog javnog prava.
- 48 Kao drugo, što se tiče drugog uvjeta koji se sastoji od toga da je sporazum sklopljen „u tu svrhu”, taj izraz upućuje na to da predmetni sporazumi moraju sadržavati odredbe koje služe kao osnova za suradnju između Unije i dotične treće zemlje u predmetnom području, u ovom slučaju „području elektroničkih komunikacija”, kao što je izričito navedeno u članku 35. stavku 2. prvom

podstavku Uredbe 2018/1971. Osim toga, smisao tog izraza pojašnjen je u uvodnoj izjavi 34. te uredbe, s obzirom na to da upućuje na „države članice EGP-a/EFTA-e i države kandidatkinje za pristupanje” kao primjere „trećih zemalja [koje su sklopile] sporazume s Unijom u tu svrhu”.

- 49 U tom pogledu valja napomenuti da su, što se tiče država zapadnog Balkana koje su kandidatkinje za pristupanje Uniji (odnosno Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija), potonje zaključile SSP-ove s Unijom čiji je cilj jednak onome SSP-a Kosovo i koji sadržavaju vrlo slične odredbe u smislu formulacije i konteksta u članku 111. SSP-a Kosovo. To je osobito slučaj s člankom 104. SSP-a s Albanijom (SL 2009., L 107, str. 166.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 23., str. 4.), člankom 106. SSP-a s Crnom Gorom (SL 2010., L 108, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 25., str. 5.) ili pak s člankom 106. SSP-a sa Srbijom (SL 2013., L 278, str. 16.), koji se svi smatraju sporazumima sklopljenima s Unijom „u tu svrhu” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, što Kraljevina Španjolska uostalom ne osporava. Iz toga slijedi da se SSP Kosovo, osobito njegov članak 111., stoga također treba smatrati takvim „sporazumom u tu svrhu”.
- 50 Osim toga, taj pristup potvrđuje analiza teksta članka 111. SSP-a Kosovo kao i predmeta i cilja te odredbe.
- 51 Naime, kao prvo, što se tiče teksta članka 111. SSP-a Kosovo, valja napomenuti da se njime poziva na široko tumačenje njegova područja primjene, s obzirom na to da predviđa da Unija i Kosovo „pojačaju, među ostalim, svoju suradnju” u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga s konačnim ciljem da Kosovo usvoji pravnu stečevinu Unije u tom sektoru. Jačanje suradnje u tom području stoga predstavlja sredstvo kojim SSP Kosovo namjerava postići svoj cilj provedbe pravne stečevine Unije od strane Kosova. Osim toga, navedeni članak izričito upućuje na „regulatorna tijela” u tom području, što također upućuje na zaključak da ta odredba dopušta sudjelovanje tih tijela u BEREC-u.
- 52 Kao drugo, što se tiče predmeta i cilja članka 111. SSP-a Kosovo, valja podsjetiti da je njihov cilj da Kosovo usvoji pravnu stečevinu Unije u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga. Međutim, to usvajanje pravne stečevine uvelike je olakšano sudjelovanjem NRT-a Kosova u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a, uzimajući u obzir njihovu ulogu koja seže od pripreme do dosljedne provedbe propisa Unije u tom području. To sudjelovanje je tim više opravdano ako se tim radom želi izraditi novi propis Unije u navedenom području. U tom pogledu valja istaknuti da članak 4. stavak 4. Uredbe 2018/1971 zahtijeva da NRT-ovi i Komisija u najvećoj mjeri uzmu u obzir sva mišljenja, smjernice, preporuke, zajednička stajališta i najbolje prakse koje je BEREC donio kako bi se osigurala dosljedna provedba regulatornog okvira Unije u području elektroničkih komunikacija. Stoga, s obzirom na to da se glavna zadaća BEREC-a i Ureda BEREC-a sastoji u osiguranju ujednačenosti primjene pravne stečevine Unije u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, kao što to osobito proizlazi iz članka 3. stavka 2. i članka 4. stavka 1. točke (k) Uredbe 2018/1971, dosljedno je smatrati da sva tijela koja imaju zadaću primijeniti istu pravnu stečevinu Unije u tom području, mogu, osobito u skladu s uvjetima iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 sudjelovati u radu BEREC-a i Ureda BEREC-a.
- 53 Iz toga slijedi da članak 111. SSP-a Kosovo predviđa blisku suradnju, izričito upućujući na „pojačanje” suradnje između Unije i Kosova. U tom pogledu valja istaknuti da naslov članka 35. Uredbe 2018/1971 također koristi pojam „suradnja”, tako da je svrha stavka 1. i stavka 2. tog članka urediti načine suradnje koji su različiti. Naime, ta suradnja može biti u obliku sporazuma o suradnji na temelju navedenog stavka 1. ili sudjelovanja, zajedno s ograničenim pravima, na temelju navedenog stavka 2. Potonji oblik suradnje odgovara bliskoj suradnji iz navedenog članka 111., ali nikako ne može biti jednak nikakvoj „integraciji” NRT-a Kosova u strukturu BEREC-a, suprotno tvrdnjama Kraljevine Španjolske. Osim toga, članak 111. SSP-a Kosovo izričito naglašava važnost „regulatornih tijela” i njihovu neovisnost.

- 54 Iz svih tih razmatranja proizlazi da je članak 111. SSP-a Kosovo sporazum „u tu svrhu” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971.
- 55 Stoga, time što je u pobijanoj odluci smatrala da je članak 111. SSP-a Kosovo omogućio da se tvrdi da je Kosovo sklopilo „sporazum s Unijom u tu svrhu” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971, Komisija nije povrijedila tu odredbu.
- 56 Stoga drugi tužbeni razlog Kraljevine Španjolske treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da je Komisija odstupila od postupka utvrđenog za sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u

- 57 Trećim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska tvrdi da se pobijanom odlukom povređuje članak 35. Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da je Komisija odstupila od postupka utvrđenog za sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u. Taj je stav, osim toga, doveo do donošenja pravnog akta bez ikakve pravne osnove, koji stvara obveze prema trećima, a da Komisiji za to nisu dodijeljene posebne ovlasti.
- 58 Konkretno, Kraljevina Španjolska ističe da članak 35. stavak 2. Uredbe 2018/1971 predviđa da se radni dogovori utvrđuju „u skladu s relevantnim odredbama tih sporazuma [za sudjelovanje u BEREC-u]” i da se tim odredbama stoga, kao prvo, utvrđuju načini postizanja radnih dogovora. Stoga bi trebao postojati sporazum o sudjelovanju sklopljen između Unije i treće zemlje s obzirom na to da pravne obveze nastaju za treću zemlju zbog njezina sudjelovanja u BEREC-u. Međutim, zbog nepostojanja takvog sporazuma, kao što se navodi u okviru drugog tužbenog razloga, Komisija je u pobijanoj odluci jednostrano donijela navedene odredbe povređujući postupak utvrđivanja radnih dogovora predviđen u članku 35. stavku 2. Uredbe 2018/1971.
- 59 U tom pogledu Kraljevina Španjolska ističe da „relevantne odredbe” u smislu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 mogu biti utvrđene samo u sporazumu o sudjelovanju u BEREC-u. Činjenica da te odredbe nisu predviđene u takvom sporazumu ne ovlašćuje Komisiju da ih jednostrano utvrdi, izvan okvira međunarodnog sporazuma, suprotno onome što je navela u svojem dopisu od 24. travnja 2019. u kojem se proglasila nadležnom za donošenje, prema potrebama, obvezujućih radnih dogovora.
- 60 Osim toga, Kraljevina Španjolska tvrdi da je Komisija zapravo donijela akt s pravnim učincima bez ikakve pravne osnove. Iako se u pobijanoj odluci kao pravna osnova navodi članak 17. stavak 1. UEU-a, ta odredba ipak nije dovoljna pravna osnova na temelju koje bi Komisija mogla jednostrano donijeti akte kojima se predviđa sudjelovanje „treće zemlje” u europskim strukturama. Navedena odredba Komisiji dodjeljuje opće ovlaštenje za izvršavanje općenito koordinacijskih funkcija, a ne funkcija u određenom području.
- 61 Osim toga, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, Uredbom 2018/1971 Komisiji se ne dodjeljuje ni ovlast donošenja „relevantnih odredaba” u smislu članka 35. stavka 2. te uredbe u slučaju praznine u sporazumu o sudjelovanju. Komisija stoga ne može jednostranom odlukom utvrditi te relevantne odredbe i radne sporazume kojima se one provode a da joj navedena uredba za to nije dodijelila nadležnost.
- 62 Osim toga, Kraljevina Španjolska ističe da joj Uredbom 2018/1971, suprotno onomu što je Komisija navela u svojem dopisu od 24. travnja 2019., nije dodijeljena nadležnost za donošenje obvezujućih radnih dogovora prema potrebama. S jedne strane, člankom 35. stavkom 1. te uredbe, koji se ne primjenjuje u ovom slučaju, Komisiji se ne dodjeljuje ovlast da utvrdi obvezujuće radne dogovore, nego samo ovlast da odobri radne dogovore koji ne stvaraju pravne obveze koje su utvrdili BEREC i Ured BEREC-a. S druge strane, člankom 35. stavkom 2. navedene uredbe Komisiji nije dodijeljena nikakva uloga jer ona nije navedena u toj odredbi.

- 63 Kraljevina Španjolska iz toga zaključuje da, s obzirom na to da u SSP-u Kosovo ne postoje relevantne odredbe koje bi omogućile sudjelovanje u BEREC-u, Komisija ne može jednostranom odlukom donijeti potrebne odredbe za postizanje cilja sudjelovanja u BEREC-u kojima se predviđaju obveze na teret Kosova. Tu ulogu može preuzeti samo Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, uspostavljeno člankom 126. SSP-a Kosovo s obzirom na to da je to jedino tijelo ovlašteno donositi obvezujuće odluke za Kosovo i Uniju u okviru SSP-a Kosovo, u skladu s člankom 128. SSP-a Kosovo.
- 64 Komisija osporava argumente Kraljevine Španjolske i zahtijeva odbijanje trećeg tužbenog razloga.
- 65 Trećim tužbenim razlogom Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da je Komisija povrijedila članak 35. stavak 2. drugi podstavak Uredbe 2018/1971 s obzirom na to da je u pobijanoj odluci jednostrano utvrdila „radne dogovore” u smislu te odredbe u svrhu sudjelovanja NRT-a Kosova u Odboru regulatora i radnim skupinama BEREC-a kao i upravnom odboru Ureda BEREC-a. Prema mišljenju Kraljevine Španjolske, ti obvezujući radni dogovori trebali bi se utvrditi „na temelju relevantnih odredaba sporazuma” o sudjelovanju u BEREC-u, tako da bi samo ti sporazumi trebali odrediti načine utvrđivanja navedenih radnih dogovora.
- 66 Kraljevina Španjolska iz toga zaključuje da je donošenjem pobijane odluke Komisija ne samo odstupila od postupka utvrđenog u navedenoj odredbi za sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u, nego je također donijela obvezujući pravni akt bez ikakvog pravnog temelja s obzirom na to da ta institucija nema potrebne ovlasti za to.
- 67 Stoga je na Općem sudu da ispita postupak postizanja radnih dogovora primjenjivih na sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u iz članka 35. stavka 2. drugog podstavka Uredbe 2018/1971 kako bi utvrdio je li Komisija bila nadležna jednostrano utvrditi te radne dogovore u pobijanoj odluci i je li pravna osnova na kojoj se ona temelji valjana.
- 68 U tom pogledu valja podsjetiti da članak 35. stavak 2. drugi podstavak Uredbe 2018/1971 glasi: „U skladu s relevantnim odredbama tih sporazuma [o sudjelovanju NRT-ova trećih zemalja u BEREC-u], postižu se radni dogovori u kojima se posebno navodi narav, opseg i način [tog] sudjelovanja [...] uključujući odredbe o sudjelovanju u inicijativama BEREC-a, financijskim doprinosima i osoblju za Ured BEREC-a [...]”
- 69 Kraljevina Španjolska osobito se oslanja na tu formulaciju članka 35. stavka 2. drugog podstavka Uredbe 2018/1971 kako bi utvrdila da bi samo sporazumi o sudjelovanju u BEREC-u trebali urediti načine utvrđivanja tih „radnih dogovora”. Međutim, takav se pristup teško može pomiriti s korisnim učinkom te odredbe. Naime, ako bi narav, opseg i način tog sudjelovanja već morali biti detaljno navedeni u samim sporazumima o sudjelovanju, navedena odredba, čiji je cilj upravo predvidjeti postizanje navedenih radnih dogovora, postala bi beskorisna i stoga više ne bi imala nikakvu svrhu.
- 70 Iz toga slijedi da izraz „relevantne odredbe sporazuma”, naveden u članku 35. stavku 2. drugom podstavku Uredbe 2018/1971, ne znači da detaljne odredbe o sudjelovanju u BEREC-u već moraju biti sadržane u predmetnom sporazumu o sudjelovanju. Upućivanje na navedene „relevantne odredbe sporazuma”, s izrazom „na temelju”, više upućuje na to da se donošenje „radnih sporazuma” mora provesti „u skladu” s odredbama tih sporazuma o sudjelovanju.
- 71 Međutim, Kraljevina Španjolska tvrdi da je sporazum s dotičnom trećom zemljom nužan za utvrđivanje pojedinosti sudjelovanja njezinih tijela u BEREC-u jer su u odnosu na ta tijela stvorene obveze. Međutim, prema mišljenju Kraljevine Španjolske, takav sporazum ne postoji u odnosu na Kosovo.
- 72 U tom pogledu valja podsjetiti da, kao što to proizlazi iz ispitivanja drugog tužbenog razloga, postoji „sporazum” o sudjelovanju zaključen između Kosova i Unije, u smislu članka 35. stavka 2. prvog podstavka Uredbe 2018/1971. Osim toga, iz razmatranja u točkama 69. i 70. ove presude proizlazi da

takav sporazum ne mora nužno sadržavati detaljne odredbe o sudjelovanju u BEREC-u. Osim toga, valja istaknuti da se Uredbom 2018/1971 ne zahtijeva da priroda, opseg i način tog sudjelovanja budu predmet formalnog sporazuma ili bilateralnog instrumenta s dotičnom trećom zemljom. Općenito govoreći, nije pravno nužno zahtijevati da „pokretanje sudjelovanja” NRT-a treće zemlje podliježe posebnom odobrenju izdanom u okviru međunarodnog sporazuma. Naime, to pokretanje i „pravila o ulasku” donesena radi sudjelovanja u BEREC-u ne podrazumijevaju nikakvu pravnu obvezu u pogledu tog NRT-a jer je u konačnici na potonjem da slobodno donese naknadnu odluku o sudjelovanju u BEREC-u u skladu s tim pravilima.

- 73 Osim toga, Kraljevina Španjolska tvrdi da nedostaje pravna osnova na kojoj se temelji pobijana odluka jer Komisija ne raspolaže potrebnim ovlastima za utvrđivanje radnih dogovora primjenjivih na sudjelovanje NRT-a Kosova u BEREC-u i Uredu BEREC-a.
- 74 U tom pogledu Komisija navodi da je, s obzirom na to da tekst članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971 ne navodi izričitu nadležnost, smatrala primjerenijim u uvodnoj izjavi 1. pobijane odluke pozvati se na članak 17. UEU-a.
- 75 Naime, valja istaknuti da se u uvodnoj izjavi 1. pobijane odluke spominje članak 17. UEU-a. Konkretno, u toj se uvodnoj izjavi navodi da „[č]lanak 17. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji nabraja nadležnosti Komisije i određuje da ona promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije u skladu s uvjetima utvrđenima u Ugovorima i da osigurava vanjsko zastupanje Unije, osim zajedničke vanjske i sigurnosne politike i drugih slučajeva predviđenih Ugovorima”.
- 76 Također valja napomenuti da je Ured BEREC-a decentralizirana agencija Unije koja ima obvezu primjenjivati pravo Unije. Ta agencija raspolaže izvedenim ovlastima koje su Komisiji uobičajeno dodijeljene na temelju njezinih izvršnih funkcija i ovlasti vanjskog predstavljanja s obzirom na to da se to odnosi na suradnju s NRT-ovima trećih zemalja, u skladu s člankom 17. UEU-a.
- 77 Iz toga slijedi da ovlasti koje nisu izričito prenesene agenciji Unije u okviru zakonodavnog akta ostaju u nadležnosti Komisije. Budući da ni Uredba 2018/1971 ni bilo koji drugi propisi Unije nisu Uredu BEREC-a ni drugom tijelu izričito dodijelile ovlast utvrđivanja radnih dogovora primjenjivih na sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja, među ostalim NRT-a Kosova, ta ovlast pripada Komisiji.
- 78 Taj je zaključak potkrijepljen razlikom u formulaciji upotrijebljenoj u članku 35. stavku 1. i članku 35. stavku 2. Uredbe 2018/1971. Naime, stavak 1. izričito delegira BEREC-u i Uredu BEREC-a ovlast za utvrđivanje „radnih dogovora”, ali uz uvjet „prethodnog odobrenja Komisije”, koja tako ima nadzornu ulogu, dok stavak 2. ne predviđa to delegiranje ovlasti. Ta ovlast, dakle, i dalje ulazi u nadležnost Komisije, što joj omogućuje sklapanje „radnih dogovora” na temelju članka 35. stavka 2. navedene uredbe, osim ako predmetni međunarodni sporazum predviđa drugi postupak, kao što je to slučaj s državama članicama EGP-a.
- 79 Stoga je na Komisiji da provede zahtjeve zakonodavstva na temelju ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 17. UEU-a te joj se ne može prigovoriti što se poziva na tu odredbu u uvodnoj izjavi 1. pobijane odluke u nedostatku izričitog navođenja ovlasti u tekstu članka 35. stavka 2. Uredbe 2018/1971.
- 80 Nadalje, Kraljevina Španjolska tvrdi da opća odredba kao što je članak 17. UEU-a, kojom se općenito predviđa suradnja, ne može služiti kao osnova za donošenje pobijane odluke.
- 81 U tom pogledu valja istaknuti da je, što se tiče ovlasti Vijeća, Sud priznao da članak 16. UEU-a može služiti kao osnova za određene ovlasti Vijeća (presuda od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, t. 40.). Stoga, iako je to bio slučaj s člankom 16. UEU-a, nema razloga da se takvo

tumačenje ne prihvati u pogledu članka 17. UEU-a, koji predstavlja ekvivalentnu odredbu za Komisiju. Stoga, suprotno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, činjenica da je članak 17. UEU-a opća odredba ne znači da on ne može predstavljati dostatnu pravnu osnovu.

- 82 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Komisija bila nadležna u pobijanoj odluci jednostrano utvrditi „radne dogovore” primjenjive na sudjelovanje NRT-ova trećih zemalja u BEREK-u iz članka 35. stavka 2. drugog podstavka Uredbe 2018/1971, tako da joj se ne može prigovoriti da je u toj odluci odstupila od postupka utvrđenog u navedenoj odredbi. Isto tako, Komisiji se ne može prigovoriti nepostojanje pravne osnove za navedenu odluku.
- 83 Stoga i treći tužbeni razlog Kraljevine Španjolske, kao i tužbu u cijelosti, treba odbiti.

Troškovi

- 84 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 85 Budući da je Kraljevina Španjolska izgubila spor, valja joj naložiti snošenje troškova u skladu sa zahtjevom Komisije.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (deveto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Kraljevini Španjolskoj nalaže se snošenje troškova.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. rujna 2020.

Potpisi