



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer)

23 september 2020\*

„Externe betrekkingen – Technische samenwerking – Elektronische communicatie – Verordening (EU) 2018/1971 – Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie – Artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 – Deelname van regelgevende instanties van derde landen aan dat orgaan – Deelname van de nationale regelgevende instantie van Kosovo – Begrip derde land – Onjuiste rechtsopvatting”

In zaak T-370/19,

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer en T. Ramopoulos als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 18 maart 2019 inzake de deelname van de nationale regelgevende instantie van Kosovo aan het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (PB 2019, C 115, blz. 26),

wijst

HET GERECHT (Negende kamer),

samengesteld als volgt: M. J. Costeira (rapporteur), president, M. Kancheva en T. Perišin, rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

\* Procestaal: Spaans.

## Arrest

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Bij verordening (EG) nr. 1211/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en het Bureau (PB 2009, L 337, blz. 1) heeft de wetgever van de Europese Unie beslist om Berec op te richten, dat moest bijdragen tot de ontwikkeling en betere werking van de interne markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten door te streven naar een consistente toepassing van het Europese regelgevingskader voor elektronische communicatie. Overeenkomstig deze verordening moest Berec zijn taken onafhankelijk uitvoeren in samenwerking met de nationale regelgevende instanties (hierna: „NRI's”) en de Europese Commissie. Evenzo moest Berec de samenwerking bevorderen tussen de NRI's onderling en tussen de NRI's en de Commissie.
- 2 Overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 1211/2009 was Berec samengesteld uit de raad van regelgevers. Volgens artikel 6 van deze verordening werd Berec bijgestaan door het Bureau, dat onder sturing van de raad van regelgevers stond. Het Bureau bestond met name uit een comité van beheer. De raad van regelgevers en het comité van beheer telden elk één lid per lidstaat dat aan het hoofd stond of tot vertegenwoordiger op hoog niveau was benoemd van de in elke lidstaat opgerichte NRI. Krachtens artikel 4, lid 3, van die verordening hadden de NRI's van landen uit de Europese Economische Ruimte (EER) en uit kandidaat-lidstaten een waarnemersstatus en namen zij deel aan de raad van regelgevers van Berec en aan het comité van beheer van het Bureau. Andere derde landen dan de EER-landen en kandidaat-lidstaten waren uitgesloten van deelname aan Berec en de organen ervan.
- 3 Daarnaast heeft de Unie van 2001 tot en met 2015 met de landen van de Westelijke Balkan stabilisatie- en associatieovereenkomsten (hierna: „SAO's”) gesloten, die specifieke bepalingen inzake samenwerking op het gebied van elektronische communicatie bevatten. Hiertoe behoort met name de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en Kosovo, anderzijds (PB 2016, L 71, blz. 3; hierna: „SAO Kosovo”), waarvan artikel 111 („Netwerken en diensten voor elektronische communicatie”) in dergelijke bepalingen voorziet. Dit artikel luidt als volgt:  
  
„De samenwerking is in eerste instantie gericht op prioritaire gebieden die verband houden met de EU-wetgeving op dit gebied.  
  
De partijen versterken met name de samenwerking op het gebied van elektronische communicatienetwerken en -diensten, waarbij het uiteindelijke doel is dat Kosovo de EU-wetgeving op deze gebieden binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze overeenkomst overneemt, en daarbij bijzondere aandacht besteedt aan de verzekering en versterking van de onafhankelijkheid van de relevante regelgevende autoriteiten.”
- 4 In het algemeen beoogt de SAO Kosovo onder meer concrete stappen te zetten om het Europese perspectief en de toenadering van Kosovo tot de Unie te verwezenlijken. Artikel 2 van de SAO Kosovo preciseert evenwel dat: „[g]een van de termen, omschrijvingen of definities die in deze overeenkomst en de bijhorende bijlagen en protocollen worden gebruikt, inhouden dat de EU Kosovo erkent als onafhankelijke staat, noch dat individuele lidstaten die dat nog niet eerder deden, Kosovo als onafhankelijke staat erkennen.”
- 5 Op 6 februari 2018 heeft de Commissie een mededeling aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's vastgesteld, getiteld „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan” [COM(2018) 65 final]. In deze mededeling geeft de Commissie aan een digitale agenda voor de Westelijke Balkan op te zullen zetten, met onder meer maatregelen voor de

vermindering van roamingkosten, de ondersteuning van de uitrol van breedband, de ontwikkeling van de digitale maatschappij en, meer in het algemeen, de overname, uitvoering en handhaving van het acquis op het gebied van de digitale eengemaakte markt.

- 6 Op 22 juni 2018 heeft de Commissie een werkdocument gepubliceerd, met als opschrift „Maatregelen ter ondersteuning van een digitale agenda voor de Westelijke Balkan” [SWD(2018) 360 final]. Een van de vijf hoofdgebieden waarop deze digitale agenda betrekking heeft, betreft de steun voor de overname, uitvoering en handhaving van het acquis van de digitale eengemaakte markt. Een van de maatregelen op dit hoofdgebied bestaat erin de Westelijke Balkan op te nemen in de regulerende organen of de bestaande deskundigengroepen, zoals Berec, dat expliciet wordt genoemd. In dit verband wordt in punt 8.3.1 van dit document, waarin wordt ingegaan op Berec, gepreciseerd dat „[n]auwere banden tussen de NRI's van de EU en van de Westelijke Balkan [...] ertoe [zullen] bijdragen dat de reguleringspraktijk van de regio dichter aansluit bij de praktijk in de Unie [...]. Alhoewel vier van de zes economieën van de Westelijke Balkan momenteel waarnemers van Berec zijn, heeft de raad van regelgevers van Berec aanvaard om nauwer samen te werken met alle zes NRI's van de regio. Dit zal mogelijk blijven in het kader van de herziening van verordening [nr. 1211/2009].”
- 7 Op 11 december 2018 hebben het Parlement en de Raad verordening (EU) 2018/1971 tot instelling van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en het Bureau voor ondersteuning van Berec (Berec-Bureau), tot wijziging van verordening (EU) 2015/2120 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1211/2009 (PB 2018, L 321, blz. 1), vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 20 december 2018.
- 8 Artikel 35 van verordening 2018/1971, met als opschrift „Samenwerking met organen van de Unie, derde landen en internationale organisaties”, luidt als volgt:

„1. Voor zover noodzakelijk om de doelstellingen van deze verordening te bereiken en om zijn taken te vervullen, en onverminderd de bevoegdheden van de lidstaten en de instellingen van de Unie, kunnen Berec en het Berec-Bureau samenwerken met bevoegde organen, instanties, agentschappen en adviesgroepen van de Unie, bevoegde autoriteiten van derde landen en internationale organisaties.

Daartoe kunnen Berec en het Berec-Bureau, onder voorbehoud van de voorafgaande goedkeuring door de Commissie, werkafspraken maken. Die afspraken doen geen juridische verplichtingen ontstaan.

2. De raad van regulators, de werkgroepen en de raad van bestuur staan open voor deelname van regulerende instanties van derde landen met primaire bevoegdheid op het gebied van elektronische communicatie, indien die derde landen met de Unie overeenkomsten in die zin hebben gesloten.

Krachtens de betreffende bepalingen van die overeenkomsten worden werkafspraken gemaakt met een omschrijving van met name de aard, de omvang en de manier waarop de regulerende instanties van de betrokken derde landen zonder stemrecht zullen deelnemen aan de werkzaamheden van Berec en het Berec-Bureau, met inbegrip van bepalingen betreffende de deelname aan initiatieven van Berec, financiële bijdragen en personeel van het Berec-Bureau. Wat personeelszaken betreft, voldoen deze regelingen in elk geval aan het Statuut.

3. In het kader van het in artikel 21 bedoelde jaarlijkse werkprogramma stelt de raad van regulators de strategie van Berec vast voor betrekkingen met bevoegde organen, instanties, agentschappen en adviesgroepen van de Unie, met bevoegde autoriteiten van derde landen en met internationale organisaties inzake aangelegenheden die onder de bevoegdheden van Berec vallen. De Commissie, Berec, en het Berec-Bureau maken passende werkafspraken om ervoor te zorgen dat Berec en het Berec-Bureau binnen hun mandaat en het bestaande institutionele kader handelen.”

- 9 Op 18 maart 2019 heeft de Commissie zes besluiten vastgesteld betreffende de deelname van de NRI's van de zes landen van de Westelijke Balkan aan Berec. Deze besluiten zijn met name vastgesteld op basis van het nieuwe rechtskader en in het bijzonder op basis van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971, dat ziet op de deelname van NRI's van derde landen aan de organen van Berec en het Berec-Bureau, en hebben tot doel de deelname van de NRI's van deze zes landen aan de werkzaamheden van Berec en het Berec-Bureau te waarborgen, in overeenstemming met de in de punten 5 en 6 hierboven genoemde digitale agenda voor de Westelijke Balkan.
- 10 Een van deze zes besluiten is het besluit van de Commissie van 18 maart 2019 inzake de deelname van de nationale regelgevende instantie van Kosovo aan het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (PB 2019, C 115, blz. 26; hierna: „bestreden besluit”). In dit besluit heeft de Commissie vastgesteld dat de NRI van Kosovo, die in hoofdzaak belast is met het toezicht op de dagelijkse werking van de markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, mocht deelnemen aan de raad van regulators en de werkgroepen van Berec en aan de raad van bestuur van het Berec-Bureau. Voorts wordt onder verwijzing naar artikel 111 SAO Kosovo in overweging 3 van het bestreden besluit verklaard dat de Unie en Kosovo een overeenkomst hebben gesloten in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971. Afgezien daarvan wordt in overweging 1 van het bestreden besluit ook verwezen naar artikel 17 VEU.
- 11 Op 24 april 2019 heeft de Commissie een brief gezonden aan de Ierse regelgevende instantie voor communicatie, in haar hoedanigheid van voorzitter van Berec, waarin zij uiteenzet welke criteria zij heeft vastgesteld met betrekking tot de deelname van NRI's van derde landen aan Berec en aan het Berec-Bureau. In deze brief haalt de Commissie met name het geval van de Westelijke Balkan aan, dat betrekking heeft op zes partners die SAO's met de Unie hebben gesloten, te weten vier landen die kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie (Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië) en twee potentiële kandidaten (Bosnië en Herzegovina, en Kosovo). De Commissie geeft in die brief aan dat de SAO's in elk geval worden beschouwd als overeenkomsten in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971, en legt erin uit dat de zes op 18 maart 2019 vastgestelde besluiten de nodige bindende bepalingen bevatten met betrekking tot de aard, de omvang en de wijze van deelname aan Berec en aan het Berec-Bureau.

### **Procedure en conclusies van partijen**

- 12 Bij op 19 juni 2019 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft het Koninkrijk Spanje het onderhavige beroep ingesteld.
- 13 Het verweerschrift van de Commissie is op 12 augustus 2019 ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 14 De repliek is op 25 oktober 2019 ter griffie van het Gerecht neergelegd.
- 15 De dupliek is op 6 december 2019 neergelegd ter griffie van het Gerecht.
- 16 Door een wijziging in de samenstelling van de kamers van het Gerecht overeenkomstig artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Negende kamer, waaraan de onderhavige zaak derhalve is toegewezen.
- 17 In antwoord op een door het Gerecht op 3 april 2020 gelaste maatregel tot organisatie van de procesgang hebben partijen aangegeven dat zij niet in hun opmerkingen wensten te worden gehoord tijdens een pleitzitting. Het Gerecht (Negende kamer) heeft bijgevolg krachtens artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen.

- 18 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 19 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
  - het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

### **In rechte**

- 20 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Koninkrijk Spanje drie middelen aan. Het eerste middel betreft schending van artikel 35 van verordening 2018/1971 aangezien Kosovo geen „derde land” is. Het tweede middel betreft schending van dat artikel aangezien er geen „overeenkomst” is met het oog op de deelname van de NRI van Kosovo aan Berec. Het derde middel betreft schending van dat artikel aangezien de Commissie is afgeweken van de procedure die is vastgesteld voor de deelname van NRI’s van derde landen aan Berec.

### ***Eerste middel: schending van artikel 35 van verordening 2018/1971 aangezien Kosovo geen „derde land” is***

- 21 Met het eerste middel betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie artikel 35 van verordening 2018/1971 heeft geschonden door de NRI van Kosovo bij het bestreden besluit toe te staan om deel te nemen aan de raad van regulators en de werkgroepen van Berec en aan de raad van bestuur van het Berec-Bureau, aangezien die bepaling deze deelname slechts toestaat aan de NRI’s van „derde landen”. Volgens het Koninkrijk Spanje is Kosovo juridisch gezien geen „derde land”, zodat niet voldaan is aan de voorwaarden die noodzakelijk zijn om dit artikel op Kosovo toe te passen.
- 22 In dit verband betoogt het Koninkrijk Spanje dat de tekst van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 duidelijk is en wordt bevestigd door overweging 34 van deze verordening, waarin ook wordt verwezen naar de mogelijkheid van een dergelijke deelname voor de NRI’s van „derde landen”. Volgens het Koninkrijk Spanje veronderstelt de deelname aan Berec, zoals bepaald in dat artikel 35, lid 2, de deelname van een instelling die is verbonden aan een organisatie met een staatskarakter, zodat er alleen in een staat sprake kan zijn van NRI’s. Het Koninkrijk Spanje preciseert bovendien dat in overweging 34 bij wijze van voorbeeld van derde landen, de lidstaten van de EER of van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de kandidaat-lidstaten worden genoemd.
- 23 Het Koninkrijk Spanje merkt op dat de Commissie Kosovo in het bestreden besluit impliciet heeft gelijkgesteld met een „derde land” in de zin van artikel 35 van verordening 2018/1971, terwijl daarvoor geen enkele rechtsgrondslag bestaat. Het wijst erop dat het feit dat Kosovo een SAO heeft gesloten met de Unie niet betekent dat het een „derde land” is in de zin van die bepaling en wijst erop dat Kosovo niet kan worden gelijkgesteld met de lidstaten van de EER of van de EVA, noch met kandidaat-lidstaten. Het merkt tevens op dat deze benadering wordt bevestigd in artikel 2 SAO Kosovo.
- 24 Voorts benadrukt het Koninkrijk Spanje dat het voor de naleving van artikel 111 SAO Kosovo niet noodzakelijk is dat de NRI van Kosovo deelneemt aan Berec. De situatie van Kosovo is vergelijkbaar met het vijfde geval dat wordt genoemd in de brief van de Commissie van 24 april 2019, namelijk dat

van de „andere landen”. Dit artikel verwijst immers in het algemeen naar de samenwerking in de sector van de elektronische communicatie en beoogt de onafhankelijkheid van de NRI's te versterken, maar voorziet niet in enige deelname aan de Europese structuren op dit gebied.

- 25 De Commissie weerlegt de argumenten van het Koninkrijk Spanje en concludeert tot afwijzing van het eerste middel.
- 26 Met zijn eerste middel betoogt het Koninkrijk Spanje in wezen dat de Commissie artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 heeft geschonden doordat zij Kosovo in het bestreden besluit heeft gelijkgesteld met een „derde land”, terwijl deze bepaling de deelname veronderstelt van een instelling die is verbonden aan een organisatie met een staatskarakter, zodat er slechts sprake kan zijn van een NRI in een soevereine staat, wat Kosovo niet is.
- 27 Het staat dus aan het Gerecht om de draagwijdte van het begrip „derde land” in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 te onderzoeken en in het bijzonder om vast te stellen of dit begrip gelijkwaardig is aan het begrip „derde staat”, zoals het Koninkrijk Spanje beweert.
- 28 Allereerst moet worden opgemerkt dat het begrip „derde land” helemaal niet wordt gedefinieerd in verordening 2018/1971, noch overigens in de in casu relevante Unieregeling.
- 29 In de bepalingen van het VWEU zelf wordt zowel de term „derde landen” als de term „derde staten” gebruikt. Er zij evenwel op gewezen dat in tal van bepalingen die betrekking hebben op vraagstukken aangaande de externe betrekkingen, de term „derde landen” wordt gebruikt, aangezien de internationale gemeenschap niet enkel bestaat uit „staten”. In het bijzonder weerspiegelt het vijfde deel van het VWEU, met het opschrift „Extern optreden van de Unie”, het feit dat de internationale gemeenschap uit verschillende actoren bestaat en bevat dat deel dus een titel III inzake samenwerking „met derde landen” en een titel VI betreffende de betrekkingen „met internationale organisaties [en] derde landen”.
- 30 Hieruit volgt dat de bepalingen van het VWEU betreffende „derde landen” duidelijk beogen te voorzien in de mogelijkheid om internationale overeenkomsten te sluiten met „andere entiteiten dan staten”. Zo kan de Unie internationale overeenkomsten sluiten met territoriale entiteiten die onder het flexibele begrip „land” vallen en krachtens het internationale recht bevoegd zijn verdragen te sluiten, maar niet noodzakelijkerwijs „staten” zijn in de zin van het internationale recht. Zou het tegenovergestelde worden betoogd, dan zou dat erop neerkomen dat een rechtvacuüm wordt gecreëerd in de externe betrekkingen van de Unie.
- 31 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Unie meerdere internationale overeenkomsten heeft gesloten met entiteiten die geen soevereine staten zijn. Het betreft met name de overeenkomsten met de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO), het afzonderlijk douanegebied van Taiwan, Penghu, Kinmen en Matsu, de regering van de Speciale Administratieve Regio Hong Kong van de Volksrepubliek China of de Speciale Administratieve Regio Macao van de Volksrepubliek China.
- 32 Bovendien zij benadrukt dat de Unie meerdere internationale overeenkomsten met Kosovo heeft gesloten, waardoor zij erkent dat Kosovo bevoegd is om dergelijke overeenkomsten te sluiten. De Unie heeft immers met name krachtens artikel 217 VWEU de SAO Kosovo gesloten en krachtens artikel 212 VWEU de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en Kosovo inzake de algemene beginselen voor de deelname van Kosovo aan EU-programma's (PB 2017, L 195, blz. 3). Juridisch gesproken was het slechts mogelijk om deze overeenkomsten te sluiten omdat het begrip „derde land” als bedoeld in die bepalingen van het VWEU ruim kon worden opgevat zodat de Unie Kosovo als zodanig kon beschouwen.

- 33 Er zij evenwel op gewezen dat de Unie zich er telkens van heeft onthouden om een standpunt in te nemen over de status van Kosovo als staat in het internationale recht, zoals blijkt uit de zeventiende overweging en artikel 2 SAO Kosovo, volgens welke deze overeenkomst niet betekent dat Kosovo door de Unie als onafhankelijke staat wordt erkend en evenmin van invloed is op de individuele standpunten van de lidstaten ten aanzien van de kwestie van de status van Kosovo. Dergelijke voorzorgsmaatregelen komen ook voor in andere Uniehandelingen betreffende Kosovo, zoals in de in punt 32 hierboven genoemde kaderovereenkomst en in de basishandelingen tot vaststelling van verschillende programma's van de Unie, zoals Erasmus + of Horizon 2020, waaraan Kosovo als „derde land” mag deelnemen.
- 34 Deze voorzorgsmaatregelen die de Unie in haar handelingen betreffende Kosovo heeft genomen door er uitdrukkelijk in te vermelden dat Kosovo niet wordt erkend als staat, kunnen, in tegenstelling tot wat het Koninkrijk Spanje beweert, niet aldus worden uitgelegd dat Kosovo niet onder het begrip „derde land” valt. Integendeel, die voorzorgsmaatregelen beogen juist een onderscheid te maken tussen enerzijds de status van „staat” en anderzijds de bevoegdheid van Kosovo om zich op grond van het internationale recht te verbinden als een actor in dat recht die onder het ruimere begrip „derde land” valt.
- 35 Hieruit volgt dat het begrip „derde land” dat in het primaire Unierecht, en met name in de artikelen 212 en 216 tot en met 218 VWEU, wordt gebruikt ter aanduiding van aan het internationale recht onderworpen entiteiten die rechten en plichten kunnen hebben, geen andere betekenis kan hebben wanneer het voorkomt in een tekst van afgeleid recht, zoals artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971. Bovendien wijst niets erop dat het in deze laatste bepaling gehanteerde begrip „derde land” anders moet worden uitgelegd dan zoals het voorkomt in die bepalingen van het VWEU.
- 36 Bijgevolg kan het begrip „derde land” in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971, anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, niet worden gelijkgesteld met het begrip „derde staat”. Het begrip „derde land” heeft een ruimere draagwijdte, die verder gaat dan enkel soevereine staten, zodat Kosovo onder een dergelijk begrip „derde land” kan vallen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de positie van de Unie of van haar lidstaten met betrekking tot de status van Kosovo als onafhankelijke staat. Voorts kan Kosovo als „derde land” ook over overheidsinstellingen beschikken, zoals de NRI van Kosovo, zodat de bewering van het Koninkrijk Spanje dat „er slechts in een soevereine staat sprake kan zijn van een NRI” niet met recht kan worden aanvaard.
- 37 Door in het bestreden besluit te concluderen dat Kosovo een „derde land” was in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971, heeft de Commissie deze bepaling dus niet geschonden.
- 38 Bijgevolg moet het eerste middel van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen.

***Tweede middel: schending van artikel 35 van verordening 2018/1971 aangezien er geen „overeenkomst” is met het oog op de deelname van de NRI van Kosovo aan Berec***

- 39 Met het tweede middel betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie artikel 35 van verordening 2018/1971 heeft geschonden aangezien er geen „overeenkomst” in de zin van lid 2 van die bepaling is gesloten met het oog op de deelname van de NRI van Kosovo aan de raad van regulators, de werkgroepen en de raad van bestuur van Berec.
- 40 Het Koninkrijk Spanje is van mening dat, in tegenstelling tot wat in het bestreden besluit is aangegeven, niet op grond van artikel 111 SAO Kosovo kan worden aangenomen dat Kosovo met de Unie een overeenkomst inzake deelname aan Berec heeft gesloten. Deze bepaling voorziet enkel in een versterking van de samenwerking opdat Kosovo de Uniewetgeving zou overnemen, en niet in de deelname aan de Europese structuren. De deelname van de NRI van Kosovo aan Berec betekent dus dat verder wordt gegaan dan deze samenwerking en de in die bepaling gestelde doelstelling.

- 41 In dit verband betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie in het bestreden besluit en in haar brief van 24 april 2019 enerzijds de „samenwerking” als bedoeld in artikel 35, lid 1, van verordening 2018/1971 en artikel 111 SAO Kosovo en anderzijds de „integratie” als bedoeld in artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 door elkaar heeft gehaald. Het bestreden besluit is immers niet beperkt tot een „samenwerking”, maar concretiseert de „integratie” van de NRI van Kosovo in Berec. De „samenwerking” van een NRI met Berec moet echter worden onderscheiden van haar „integratie” in of haar „deelname” aan de Europese structuren van Berec, omdat deze twee in artikel 35 bedoelde gevallen een verschillende draagwijdte en aard hebben.
- 42 Het Koninkrijk Spanje trekt daaruit de conclusie dat het bestreden besluit een integratie in de structuur van Berec invoert, waarin noch in de SAO Kosovo noch in enige andere daartoe met de Unie gesloten overeenkomst is voorzien. De door de Commissie gevolgde „ruime” uitlegging van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 is dus onjuist.
- 43 De Commissie betwist deze argumenten en concludeert tot afwijzing van het tweede middel.
- 44 Met zijn tweede middel betoogt het Koninkrijk Spanje in wezen dat de Commissie artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 heeft geschonden aangezien zij in het bestreden besluit ervan is uitgegaan dat er met Kosovo een „overeenkomst met de Unie” in de zin van deze bepaling was gesloten met het oog op de deelname van de NRI van Kosovo aan de raad van regulators en de werkgroepen van Berec en aan de raad van bestuur van het Berec-Bureau. Volgens het Koninkrijk Spanje kan niet op grond van artikel 111 SAO Kosovo worden aangenomen dat Kosovo met de Unie een „overeenkomst” inzake deelname aan Berec heeft gesloten.
- 45 Het staat dus aan het Gerecht om de draagwijdte van het in artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 bedoelde begrip „overeenkomst in die zin met de Unie” te onderzoeken en vervolgens te bepalen of de SAO Kosovo, in het bijzonder artikel 111 daarvan, onder dit begrip valt.
- 46 In dit verband moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot artikel 35, lid 1, van verordening 2018/1971, lid 2 van dit artikel de deelname van de NRI's van derde landen aan de bevoegde organen van Berec afhankelijk stelt van de dubbele voorwaarde dat er een „overeenkomst” tussen het derde land in kwestie en de Unie bestaat en dat deze overeenkomst „in die zin” is gesloten.
- 47 Ten eerste blijkt, wat de eerste voorwaarde met betrekking tot het bestaan van een „overeenkomst met de Unie” betreft, uit de context van deze termen dat zij verwijzen naar een internationale overeenkomst die is gesloten tussen twee subjecten van internationaal publiekrecht, namelijk de Unie en het derde land in kwestie. Bijgevolg kan de SAO Kosovo zeker een dergelijke overeenkomst vormen, aangezien die de partijen krachtens het internationaal publiekrecht bindt.
- 48 Ten tweede geeft, wat betreft de tweede voorwaarde dat de overeenkomst „in die zin” is gesloten, laatstbedoelde uitdrukking aan dat de overeenkomsten in kwestie bepalingen moeten bevatten die de basis vormen voor de samenwerking tussen de Unie en het betrokken derde land op het gebied in kwestie, in casu „het gebied van elektronische communicatie”, zoals artikel 35, lid 2, eerste alinea, van verordening 2018/1971 uitdrukkelijk vermeldt. De betekenis van deze uitdrukking wordt overigens gepreciseerd in overweging 34 van deze verordening, doordat daarin wordt verwezen naar „EVA/EER-landen en kandidaat-lidstaten” als voorbeelden van „derde landen die daartoe overeenkomsten met de Unie hebben gesloten”.
- 49 In dit verband zij opgemerkt dat de landen van de Westelijke Balkan die kandidaat zijn voor toetreding tot de Unie (namelijk Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro en Servië), met de Unie SAO's hebben gesloten die een voorwerp hebben dat gelijkwaardig is aan dat van de SAO Kosovo en die bepalingen bevatten die qua formulering en context zeer veel overeenkomsten vertonen met artikel 111 SAO Kosovo. Dit is in het bijzonder het geval met artikel 104 van de SAO met Albanië (PB 2009, L 107, blz. 166), artikel 106 van de SAO met Montenegro (PB 2010, L 108, blz. 3) en artikel 106 van de SAO



met Servië (PB 2013, L 278, blz. 16), die allemaal worden beschouwd als „in die zin” met de Unie gesloten overeenkomsten in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971, hetgeen het Koninkrijk Spanje overigens niet betwist. Hieruit volgt dat de SAO Kosovo, in het bijzonder artikel 111 ervan, eveneens als een dergelijke „overeenkomst in die zin” moet worden beschouwd.

- 50 Bovendien wordt deze benadering bevestigd door een analyse van de formulering van artikel 111 SAO Kosovo en van het voorwerp en het doel van deze bepaling.
- 51 Wat in de eerste plaats de tekst van artikel 111 SAO Kosovo betreft, zij immers opgemerkt dat die een ruime uitlegging van de werkingssfeer ervan verlangt, aangezien daarin is bepaald dat de Unie en Kosovo „met name de samenwerking [versterken]” op het gebied van elektronische communicatienetwerken en -diensten, waarbij het uiteindelijke doel is dat Kosovo de Uniewetgeving op deze gebieden overneemt. De versterking van de samenwerking op dit gebied vormt dus een middel waarmee de SAO Kosovo haar doelstelling om Kosovo het acquis van de Unie te zien uitvoeren, wil bereiken. Bovendien verwijst dit artikel uitdrukkelijk naar de „regelgevende autoriteiten” op dit gebied, zodat ook mag worden aangenomen dat Berec op grond van deze bepaling voor deze autoriteiten kan worden opengesteld.
- 52 Wat in de tweede plaats het voorwerp en het doel van artikel 111 SAO Kosovo betreft, zij eraan herinnerd dat deze erop zijn gericht dat Kosovo de Uniewetgeving op het gebied van elektronische communicatienetwerken en -diensten overneemt. Deze overname van het acquis wordt echter sterk vergemakkelijkt door de deelname van de NRI van Kosovo aan de werkzaamheden van Berec en het Berec-Bureau, gelet op de rol van deze organen, die zich uitstrekt van de voorbereiding tot de consequente toepassing van de Unieregeling op dit gebied. Deze deelname is zelfs nog meer gerechtvaardigd wanneer die werkzaamheden erop gericht zijn een nieuwe Unieregeling op dit gebied uit te werken. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 4, van verordening 2018/1971 eist dat de NRI's en de Commissie zoveel mogelijk rekening houden met de richtsnoeren, adviezen, aanbevelingen, gemeenschappelijke standpunten en beste praktijken die door Berec zijn aangenomen met het oog op de consistente toepassing van het regelgevend kader van de Unie inzake elektronische communicatie. Aangezien de hoofdtaak van Berec en het Berec-Bureau erin bestaat de homogeniteit te waarborgen van de toepassing van het acquis van de Unie op het gebied van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, zoals met name blijkt uit artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 1, onder k), van verordening 2018/1971, moet er dus logischerwijs van worden uitgegaan dat alle instanties die tot taak hebben hetzelfde acquis van de Unie op dit gebied toe te passen, kunnen deelnemen aan de werkzaamheden van Berec en het Berec-Bureau, mits met name de voorwaarden van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 worden nageleefd.
- 53 Hieruit volgt dat artikel 111 SAO Kosovo voorziet in een nauwe samenwerking, door uitdrukkelijk te verwijzen naar een „versterking” van de samenwerking tussen de Unie en Kosovo. In dit verband moet worden opgemerkt dat ook in het opschrift van artikel 35 van verordening 2018/1971 de term „samenwerking” wordt gebruikt, zodat lid 1 en lid 2 van dit artikel verschillende vormen van samenwerking beogen te regelen. Deze samenwerking kan namelijk de vorm aannemen van een samenwerkingsovereenkomst op grond van lid 1 of die van een deelname, met beperkte rechten, op grond van lid 2. Deze laatste vorm van samenwerking komt overeen met de nauwe samenwerking als bedoeld in artikel 111 maar kan, in tegenstelling tot wat het Koninkrijk Spanje stelt, geenszins gelijkstaan met enige „integratie” van de NRI van Kosovo in de structuur van Berec. Bovendien wordt in artikel 111 SAO Kosovo uitdrukkelijk de nadruk gelegd op het belang van de „regelgevende autoriteiten” en hun onafhankelijkheid.
- 54 Uit een en ander volgt dat artikel 111 SAO Kosovo een overeenkomst „in die zin” vormt in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971.

- 55 Derhalve heeft de Commissie artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 niet geschonden door in het bestreden besluit te concluderen dat op basis van artikel 111 SAO Kosovo kon worden gesteld dat Kosovo een „overeenkomst in die zin met de Unie” in de zin van eerstgenoemde bepaling had gesloten.
- 56 Bijgevolg moet het tweede middel van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen.

***Derde middel: schending van artikel 35 van verordening 2018/1971 aangezien de Commissie is afgeweken van de procedure die is vastgesteld voor de deelname van NRI's van derde landen aan Berec***

- 57 Met het derde middel betoogt het Koninkrijk Spanje dat het bestreden besluit artikel 35 van verordening 2018/1971 schendt aangezien de Commissie is afgeweken van de procedure die is vastgesteld voor de deelname van NRI's van derde landen aan Berec. Deze handelwijze heeft volgens het Koninkrijk Spanje bovendien geleid tot de vaststelling van een rechtshandeling zonder enige rechtsgrondslag, die verplichtingen ten aanzien van derden in het leven roept zonder dat hiertoe aan de Commissie specifieke bevoegdheden werden toegekend.
- 58 Het Koninkrijk Spanje merkt in het bijzonder op dat artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 bepaalt dat de werkafspraken worden opgesteld „krachtens de betreffende bepalingen van die overeenkomsten [inzake deelname aan Berec]” en dat deze bepalingen zo in de eerste plaats de wijze van vaststelling van de werkafspraken bepalen. Er moet dus een tussen de Unie en het derde land gesloten overeenkomst inzake deelname bestaan, aangezien er wettelijke verplichtingen ten aanzien van een derde land worden gecreëerd met het oog op de deelname van dat land aan Berec. Aangezien een dergelijke overeenkomst ontbreekt, zoals in het kader van het tweede middel wordt aangevoerd, heeft de Commissie die bepalingen in het bestreden besluit echter eenzijdig vastgesteld, in strijd met de in artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 neergelegde procedure voor de vaststelling van de werkafspraken.
- 59 Dienaangaande benadrukt het Koninkrijk Spanje dat „betreffende bepalingen” in de zin van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 enkel kunnen worden vastgesteld in de overeenkomst inzake deelname aan Berec. Het feit dat die bepalingen niet in een dergelijke overeenkomst zijn opgenomen, machtigt de Commissie niet om deze eenzijdig, buiten het kader van een internationale overeenkomst om, vast te stellen, in tegenstelling tot wat zij heeft aangegeven in haar brief van 24 april 2019, waarin zij zich bevoegd had verklaard om naargelang van de behoeften bindende werkafspraken vast te stellen.
- 60 Verder betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie in werkelijkheid een handeling met rechtsgevolgen heeft vastgesteld zonder dat er daarvoor een rechtsgrondslag is. Hoewel in het bestreden besluit artikel 17, lid 1, VEU als rechtsgrondslag wordt genoemd, vormt deze bepaling geen toereikende rechtsgrondslag op basis waarvan de Commissie eenzijdig handelingen kan vaststellen die voorzien in de deelname van „derde landen” aan de Europese structuren. Deze bepaling verleent de Commissie een algemene machtiging om coördinerende taken uit te oefenen in het algemeen, niet op een specifiek gebied.
- 61 Bovendien verleent verordening 2018/1971 de Commissie volgens het Koninkrijk Spanje evenmin de bevoegdheid om „betreffende bepalingen” in de zin van artikel 35, lid 2, van deze verordening vast te stellen ingeval de overeenkomst inzake deelname lacunes vertoont. De Commissie kan dus niet met een eenzijdig besluit die betreffende bepalingen en de werkafspraken ter uitvoering daarvan vaststellen zonder dat deze verordening haar daartoe de bevoegdheid heeft verleend.
- 62 Voorts merkt het Koninkrijk Spanje op dat verordening 2018/1971, in tegenstelling tot wat de Commissie in haar brief van 24 april 2019 heeft aangegeven, haar niet de bevoegdheid heeft verleend om naargelang van de behoeften bindende werkafspraken vast te stellen. Ten eerste verleent

artikel 35, lid 1, van deze verordening, dat in casu niet van toepassing is, de Commissie niet de bevoegdheid om bindende werkafspraken vast te stellen, maar enkel de bevoegdheid om door Berec en het Berec-Bureau opgestelde werkafspraken die geen juridische verplichtingen creëren, goed te keuren. Ten tweede kent artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 de Commissie geen enkele rol toe, aangezien zij in die bepaling niet wordt genoemd.

- 63 Het Koninkrijk Spanje trekt daaruit de conclusie dat de Commissie, bij gebreke van betreffende bepalingen in de SAO Kosovo die deelname aan Berec mogelijk maken, niet bij een eenzijdig besluit bepalingen kan vaststellen die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstelling van deelname aan Berec en die verplichtingen ten laste van Kosovo vaststellen. Deze rol kan enkel worden vervuld door de bij artikel 126 SAO Kosovo ingestelde stabilisatie- en associatieraad, aangezien die raad op grond van artikel 128 SAO Kosovo het enige orgaan is dat bevoegd is om in het kader van de SAO Kosovo besluiten te nemen die bindend zijn voor Kosovo en voor de Unie.
- 64 De Commissie betwist de argumenten van het Koninkrijk Spanje en concludeert tot afwijzing van het derde middel.
- 65 Met zijn derde middel betoogt het Koninkrijk Spanje in wezen dat de Commissie artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 heeft geschonden aangezien zij in het bestreden besluit eenzijdig „werkafspraken” in de zin van deze bepaling heeft vastgesteld met het oog op de deelname van de NRI van Kosovo aan de raad van regulators, de werkgroepen van Berec en de raad van bestuur van het Berec-Bureau. Volgens het Koninkrijk Spanje moeten deze bindende werkafspraken worden vastgesteld „krachtens de betreffende bepalingen van [de] overeenkomsten” inzake deelname aan Berec, zodat alleen deze overeenkomsten zelf de wijze van vaststelling van die werkafspraken mogen bepalen.
- 66 Het Koninkrijk Spanje concludeert daaruit dat de Commissie met de vaststelling van het bestreden besluit niet alleen is afgeweken van de in die bepaling vastgestelde procedure voor de deelname van NRI's van derde landen aan Berec, maar ook een bindende rechtshandeling heeft vastgesteld zonder enige rechtsgrondslag, aangezien deze instelling niet over de daartoe noodzakelijke bevoegdheden beschikt.
- 67 Het staat derhalve aan het Gerecht om de in artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 bedoelde procedure voor de vaststelling van de werkafspraken die van toepassing zijn op de deelname van NRI's van derde landen aan Berec, te onderzoeken teneinde vast te stellen of de Commissie bevoegd was om deze werkafspraken in het bestreden besluit eenzijdig vast te stellen en of de rechtsgrondslag waarop deze beschikking is gebaseerd, geldig is.
- 68 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 luidt als volgt: „Krachtens de betreffende bepalingen van die overeenkomsten [inzake de deelname van NRI's van derde landen aan Berec] worden werkafspraken gemaakt met een omschrijving van met name de aard, de omvang en de manier waarop [zij] zullen deelnemen, met inbegrip van bepalingen betreffende de deelname aan initiatieven van Berec, financiële bijdragen en personeel van het Berec-Bureau. [...]”
- 69 Het Koninkrijk Spanje voert in het bijzonder op basis van deze formulering van artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 aan dat alleen de overeenkomsten inzake deelname aan Berec de wijze van vaststelling van deze „werkafspraken” mogen bepalen. Een dergelijke benadering is echter moeilijk te verenigen met de nuttige werking van deze bepaling. Indien de aard, de omvang en de voorwaarden van deze deelname reeds uitvoerig zouden moeten worden beschreven in deze overeenkomsten inzake deelname zelf, zou die bepaling, die juist beoogt te voorzien in de vaststelling van die werkafspraken, immers haar nut verliezen en dus geen enkele bestaansreden meer hebben.

- 70 Hieruit volgt dat de bewoordingen „betreffende bepalingen van [de] overeenkomsten” in artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 niet kunnen betekenen dat in de betrokken overeenkomst inzake deelname reeds gedetailleerde bepalingen betreffende de deelname aan Berec moeten zijn opgenomen. De verwijzing naar de „betreffende bepalingen van [de] overeenkomsten”, samen met de uitdrukking „krachtens”, beoogt eerder aan te geven dat de „werkafspraken” moeten worden vastgesteld „in overeenstemming met” de bepalingen van deze overeenkomsten inzake deelname.
- 71 Het Koninkrijk Spanje betoogt evenwel dat een overeenkomst met het derde land in kwestie noodzakelijk is om de details van de deelname van de instanties van dat land aan Berec vast te stellen, aangezien er voor deze instanties verplichtingen worden gecreëerd. Volgens het Koninkrijk Spanje ontbreekt een dergelijke overeenkomst wat Kosovo betreft.
- 72 In dit verband zij eraan herinnerd dat er, zoals blijkt uit het onderzoek van het tweede middel, tussen Kosovo en de Unie een „overeenkomst” inzake deelname bestaat in de zin van artikel 35, lid 2, eerste alinea, van verordening 2018/1971. Bovendien volgt uit de overwegingen in de punten 69 en 70 hierboven dat een dergelijke overeenkomst niet noodzakelijkerwijs gedetailleerde bepalingen betreffende de deelname aan Berec hoeft te bevatten. Daarenboven dient te worden opgemerkt dat verordening 2018/1971 niet eist dat de aard, de omvang en de voorwaarden van deze deelname het voorwerp vormen van een formele overeenkomst of een bilateraal instrument met het derde land in kwestie. In het algemeen is het juridisch niet noodzakelijk te eisen dat de „openstelling voor deelname” van een NRI van een derde land afhankelijk wordt gesteld van een specifieke machtiging die in het kader van een internationale overeenkomst is vastgesteld. Dit openstaan en de „toegangsregels” die zijn vastgesteld om aan Berec deel te nemen, brengen voor de NRI immers geen enkele juridische verplichting met zich mee, aangezien het uiteindelijk aan laatstbedoelde staat om later vrij te beslissen om aan Berec deel te nemen overeenkomstig die regels.
- 73 Bovendien betoogt het Koninkrijk Spanje dat de rechtsgrondslag waarop het bestreden besluit is gebaseerd, ontbreekt, aangezien de Commissie niet beschikt over de bevoegdheden die nodig zijn om de werkafspraken vast te stellen die van toepassing zijn op de deelname van de NRI van Kosovo aan Berec en het Berec-Bureau.
- 74 In dit verband geeft de Commissie aan dat deze bevoegdheid in de tekst van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 niet uitdrukkelijk wordt toegekend en dat zij het dus passender heeft geacht om in overweging 1 van het bestreden besluit te verwijzen naar artikel 17 VEU.
- 75 Er zij op gewezen dat het bestreden besluit in overweging 1 inderdaad verwijst naar artikel 17 VEU. In deze overweging wordt in het bijzonder uiteengezet dat: „[a]rtikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie [...] een opsomming [geeft] van de bevoegdheden van de Commissie en bepaalt dat de Commissie het algemeen belang van de Unie moet bevorderen en daartoe passende initiatieven moet nemen, onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken moet uitoefenen, en voor de externe vertegenwoordiging van de Unie moet zorgen, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen”.
- 76 Tevens dient te worden opgemerkt dat het Berec-Bureau een gedecentraliseerd agentschap van de Unie is dat belast is met de toepassing van het Unierecht. Dit agentschap beschikt over afgeleide bevoegdheden die normaal aan de Commissie worden toegekend uit hoofde van haar uitvoerende taken en bevoegdheid tot externe vertegenwoordiging, aangezien dit betrekking heeft op de samenwerking met de NRI's van derde landen overeenkomstig artikel 17 VEU.
- 77 Hieruit volgt dat bevoegdheden die niet bij wetgevingshandeling uitdrukkelijk aan een agentschap van de Unie zijn gedelegeerd, bij de Commissie blijven. Aangezien noch verordening 2018/1971, noch enige andere Unieregeling uitdrukkelijk aan het Berec-Bureau of aan een ander orgaan de

bevoegdheid heeft verleend om werkafspraken vast te stellen die van toepassing zijn op de deelname van de NRI's van derde landen, met name van de NRI van Kosovo, komt deze bevoegdheid toe aan de Commissie.

- 78 Deze conclusie wordt bevestigd door het verschil in de formulering die wordt gebruikt in artikel 35, lid 1, en in artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971. Lid 1 delegeert de bevoegdheid om „werkafspraken” vast te stellen immers uitdrukkelijk aan Berec en het Berec-Bureau, maar onder voorbehoud van de „voorafgaande goedkeuring door de Commissie”, die dus een toezichhoudende rol speelt, terwijl lid 2 niet in deze bevoegdheidsdelegatie voorziet. Deze bevoegdheid blijft dus tot de bevoegdheden van de Commissie behoren, waardoor zij krachtens artikel 35, lid 2, van die verordening „werkafspraken” kan vaststellen, tenzij de betrokken internationale overeenkomst in een andere procedure voorziet, zoals het geval is met de lidstaten van de EER.
- 79 Bijgevolg staat het aan de Commissie om krachtens de haar bij artikel 17 VEU verleende bevoegdheden uitvoering te geven aan de vereisten van de wetgeving en kan haar niet worden verweten dat zij in overweging 1 van het bestreden besluit naar deze bepaling heeft verwezen bij gebreke van een uitdrukkelijk in de tekst van artikel 35, lid 2, van verordening 2018/1971 vermelde bevoegdheid.
- 80 Voorts stelt het Koninkrijk Spanje dat een algemene bepaling als artikel 17 VEU, die voorziet in algemene samenwerking, niet als grondslag voor de vaststelling van het bestreden besluit kan dienen.
- 81 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Hof met betrekking tot de bevoegdheden van de Raad heeft erkend dat artikel 16 VEU als grondslag kan dienen voor bepaalde van diens bevoegdheden (arrest van 28 juli 2016, Raad/Commissie, C-660/13, EU:C:2016:616, punt 40). Indien dit het geval is geweest met artikel 16 VEU, is er dus geen reden om een dergelijke uitlegging niet te hanteren met betrekking tot artikel 17 VEU, dat voor de Commissie de overeenkomstige bepaling vormt. In tegenstelling tot wat het Koninkrijk Spanje betoogt, betekent het feit dat artikel 17 VEU een algemene bepaling is, dus niet dat het geen toereikende rechtsgrondslag kan vormen.
- 82 Uit een en ander volgt dat de Commissie bevoegd was om in het bestreden besluit eenzijdig de in artikel 35, lid 2, tweede alinea, van verordening 2018/1971 bedoelde „werkafspraken” vast te stellen die van toepassing zijn op de deelname van NRI's van derde landen aan Berec, zodat haar niet kan worden verweten dat zij in dit besluit is afgeweken van de in die bepaling vastgestelde procedure. Evenmin kan de Commissie worden verweten dat er geen rechtsgrondslag is voor dit besluit.
- 83 Bijgevolg moet ook het derde middel van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen en moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

### **Kosten**

- 84 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 85 Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Negende kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 september 2020.

ondertekeningen