



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 stycznia 2023 r.*

Odwołanie – Stosunki zewnętrzne – Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Kosowem z drugiej strony – Łączność elektroniczna – Rozporządzenie (UE) 2018/1971 – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) – Artykuł 35 ust. 2 – Udział w tym organie organu regulacyjnego Kosowa – Pojęcie „państwa trzeciego” w różnych znaczeniach – Kompetencja Komisji Europejskiej

W sprawie C-632/20 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 24 listopada 2020 r.,

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowała początkowo S. Centeno Huerta, a następnie A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania była:

Komisja Europejska, którą reprezentowali F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer i T. Ramopoulos, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos i M. Safjan, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (sprawozdawca), M. Gavalec, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2022 r.,

* Język postępowania: hiszpański.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W odwołaniu Królestwo Hiszpanii wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 23 września 2020 r., Hiszpania/Komisja (T-370/19, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2020:440), którym Sąd oddalił jego żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 26) (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

USS Kosowo

- 2 Motyw siedemnasty Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Kosowem z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 71, s. 3; zwanego dalej „USS Kosowo”) stanowi, że układ ten „nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodny z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa”.
- 3 Artykuł 2 tego układu przewiduje:
„Użyte w niniejszym Układzie, w tym w załącznikach i protokołach do niego, terminy, sformułowania lub definicje nie stanowią uznania Kosowa przez [Unię Europejską] za niepodległe państwo ani nie stanowią uznania Kosowa za taki podmiot przez poszczególne państwa członkowskie, chyba że dokonały one tego kroku wcześniej”.
- 4 Artykuł 111 wspomnianego układu, zatytułowany „Sieci i usługi łączności elektronicznej”, stanowi:
„Współpraca koncentruje się przede wszystkim na obszarach priorytetowych związanych z dorobkiem prawnym [Unii Europejskiej] w tej dziedzinie.
Strony wzmacniają, w szczególności, współpracę w dziedzinie sieci łączności elektronicznej i związanych z nimi usług, przy czym ostatecznym celem będzie przyjęcie przez Kosowo dorobku prawnego UE dotyczącego tego sektora w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie niniejszego Układu, zwracając przy tym szczególną uwagę na zapewnienie i wzmacnianie niezależności właściwych organów regulacyjnych”.

Rozporządzenie (UE) 2018/1971

- 5 Motywy 5, 13, 20, 22, 25, 29 i 34 rozporządzenia (UE) 2018/1971 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/2120 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1211/2009 (Dz.U. 2018, L 321, s. 1), mają następujące brzmienie:

„(5) [Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) i Agencja Wsparcia BEREC (Urząd BEREC)] zostały ustanowione rozporządzeniem [Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającym Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. 2009, L 337, s. 1)]. BEREC zastąpił Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektronicznej i miał przyczyniać się z jednej strony do rozwoju, a z drugiej strony do lepszego funkcjonowania wewnętrznego rynku sieci i usług łączności elektronicznej, dążąc do zapewnienia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej. BEREC stanowi forum współpracy krajowych organów regulacyjnych [(KOR-ów)] między sobą i z Komisją [Europejską] w ramach wykonywania pełnego zakresu swoich zadań na mocy ram regulacyjnych Unii. BEREC został ustanowiony po to, by zapewniać wiedzę fachową i działać w sposób niezależny i przejrzysty.

[...]

- (13) BEREC powinien służyć wiedzą fachową oraz wzbudzać zaufanie z racji swojej niezależności, jakości swojego doradztwa i informacji, przejrzystości swoich procedur i metod działania, a także dbałości w wykonywaniu swoich zadań. Niezależność BEREC nie powinna uniemożliwiać jego Radzie Organów Regulacyjnych prowadzenia dyskusji na podstawie projektów przygotowywanych przez grupy robocze.

[...]

- (20) BEREC powinien być uprawniony do zawierania z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi porozumień roboczych, które nie powinny tworzyć zobowiązań prawnych. Celem takich porozumień roboczych mogłoby być na przykład rozwijanie współpracy i wymiana poglądów w kwestiach regulacyjnych. Komisja powinna zapewnić, aby niezbędne porozumienia robocze były spójne z politykami i priorytetami unijnymi oraz aby BEREC działał w granicach swojego mandatu i istniejących ram instytucjonalnych oraz nie był postrzegany przez zewnętrznych odbiorców jako wyraziciel stanowiska Unii ani jako podmiot zaciągający w imieniu Unii zobowiązania międzynarodowe.

[...]

- (22) BEREC powinien mieć możliwość działania w interesie Unii, niezależnie od wszelkich zewnętrznych interwencji, w tym od presji politycznej lub ingerencji o charakterze komercyjnym. Ważne jest zatem, aby zapewnić, by osoby powołane do Rady Organów Regulacyjnych miały gwarancję najwyższej niezależności osobistej i funkcjonalnej. Szef krajowego organu regulacyjnego, członek jego organu kolegialnego lub ich zastępcy mają taki poziom niezależności osobistej i funkcjonalnej. W szczególności, powinni oni działać

niezależnie i obiektywnie, nie powinni zwracać się o instrukcje ani ich przyjmować w związku z wykonywaniem swoich funkcji oraz powinni być chronieni przed niesłusznym zwolnieniem [...].

[...]

- (25) W stosownych przypadkach i w zależności od podziału zadań pomiędzy organami w każdym państwie członkowskim w ramach odpowiednich grup roboczych należy uwzględniać opinie innych właściwych organów, np. poprzez prowadzenie na poziomie krajowym konsultacji lub zapraszanie tych innych organów do udziału w odpowiednich posiedzeniach, w przypadku gdy potrzebna jest ich wiedza fachowa. W każdym przypadku należy zachować niezależność BEREC.

[...]

- (29) Dyrektor powinien pozostać przedstawicielem Urzędu BEREC w zakresie kwestii prawnych i administracyjnych. Zarząd powinien powołać dyrektora po przeprowadzeniu otwartej i przejrzystej procedury selekcji w celu zagwarantowania wnikliwej oceny kandydatów i wysokiego poziomu niezależności [...].

[...]

- (34) W celu dalszego rozszerzenia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd powinny być otwarte na udział organów regulacyjnych właściwych w dziedzinie łączności elektronicznej z państw trzecich, jeżeli te państwa trzecie zawarły umowy z Unią w tym przedmiocie, takich jak państwa [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)] oraz krajów kandydujących”.

6 Artykuł 3 rozporządzenia 2018/1971, zatytułowany „Cele BEREC”, ma następujące brzmienie:

„1. BEREC działa w zakresie stosowania rozporządzeń [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. 2012, L 172, s. 10) oraz Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiającego przepisy dotyczące dostępu do otwartego Internetu i zmieniającego dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników oraz rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. 2015, L 310, s. 1)] oraz dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36)].

2. BEREC realizuje cele określone w art. 3 dyrektywy (UE) 2018/1972. W szczególności BEREC dąży do zapewnienia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej w ramach zakresu stosowania, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu.

3. BEREC wykonuje swoje zadania niezależnie, bezstronnie, w sposób przejrzysty i terminowy.

4. BEREC korzysta z wiedzy fachowej dostępnej [KOR-om].

[...]”.

- 7 Artykuł 4 rozporządzenia 2018/1971, zatytułowany „Zadania regulacyjne BEREC”, stanowi w ust. 4 akapit pierwszy:

„Bez uszczerbku dla zgodności z właściwymi przepisami prawa Unii krajowe organy regulacyjne i Komisja w najwyższym stopniu uwzględniają wszelkie wytyczne, opinie, zalecenia, wspólne stanowiska i najlepsze praktyki przyjęte przez BEREC w celu zapewnienia spójnego wdrażania ram regulacyjnych łączności elektronicznej w ramach zakresu stosowania, o którym mowa w art. 3 ust. 1”.

- 8 Artykuł 8 tego rozporządzenia, zatytułowany „Niezależność Rady Organów Regulacyjnych”, przewiduje:

„1. Wykonując przydzielone jej zadania, i bez uszczerbku dla działania jej członków w imieniu odpowiednich krajowych organów regulacyjnych, Rada Organów Regulacyjnych działa niezależnie i obiektywnie w interesie Unii, niezależnie od jakichkolwiek szczególnych interesów krajowych lub osobistych.

2. Bez uszczerbku dla koordynacji, o której mowa w art. 3 ust. 6, członkowie Rady Organów Regulacyjnych i ich zastępcy nie zwracają się o instrukcje do żadnego rządu, instytucji, osoby ani organu ani nie przyjmują od nich takich instrukcji”.

- 9 Artykuł 9 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Funkcje Rady Organów Regulacyjnych”, stanowi:

„Rada Organów Regulacyjnych pełni następujące funkcje:

[...]

i) wspólnie z dyrektorem zatwierdza zawarcie porozumień roboczych z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi oraz z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi, zgodnie z art. 35;

[...]”.

- 10 Artykuł 15 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Skład Zarządu”, stanowi w ust. 3:

„Członkowie Zarządu i ich zastępcy nie zwracają się o instrukcje do żadnego rządu, instytucji, osoby ani organu ani nie przyjmują od nich takich instrukcji”.

- 11 Artykuł 16 rozporządzenia 2018/1971, zatytułowany „Funkcje administracyjne Zarządu”, przewiduje w ust. 1:

„Zarząd pełni następujące funkcje administracyjne:

[...]

m) powołuje księgowego, z zastrzeżeniem regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia innych pracowników, który jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków;

[...]”.

- 12 Artykuł 20 tego rozporządzenia, zatytułowany „Obowiązki dyrektora”, stanowi w ust. 3 i 6:

„3. Bez uszczerbku dla uprawnień Rady Organów Regulacyjnych, Zarządu i Komisji, dyrektor jest niezależny przy wykonywaniu swoich obowiązków i nie zwraca się o instrukcje do żadnego rządu, instytucji, osoby ani organu ani nie przyjmuje od nich takich instrukcji.

[...]

6. Dyrektor jest odpowiedzialny za wykonywanie zadań Urzędu BEREC i za wdrażanie wskazówek przekazanych przez Radę Organów Regulacyjnych i Zarząd. W szczególności dyrektor odpowiada za:

[...]

m) zatwierdzanie, wspólnie z Radą Organów Regulacyjnych, porozumień roboczych zawieranych z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi oraz z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi, zgodnie z art. 35”.

- 13 Zgodnie z art. 35 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Współpraca z organami Unii, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi”:

„1. W zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym rozporządzeniu i do wykonywania swoich zadań, oraz bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich i instytucji Unii BEREC i Urząd BEREC mogą współpracować z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi.

Za uprzednią zgodą Komisji BEREC i Urząd BEREC mogą w tym celu przyjmować porozumienia robocze. Porozumienia te nie nakładają żadnych zobowiązań prawnych.

2. Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd są otwarte na udział organów regulacyjnych państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej, o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią.

Na podstawie odpowiednich postanowień tych umów opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu, w jaki te organy regulacyjne państw trzecich będą uczestniczyć – bez prawa głosu – w pracach BEREC i Urzędu BEREC, zawierające postanowienia dotyczące udziału w inicjatywach BEREC oraz wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC. W odniesieniu do spraw pracowniczych porozumienia te muszą być w każdym przypadku zgodne z regulaminem pracowniczym.

3. W ramach rocznego programu prac, o którym mowa w art. 21, Rada Organów Regulacyjnych przyjmuje strategię BEREC dotyczącą stosunków z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi w sprawach należących do kompetencji BEREC. Komisja, BEREC i Urząd BEREC zawierają odpowiednie porozumienia robocze mające na celu zapewnienie, by BEREC i Urząd BEREC działały w granicach swojego mandatu i istniejących ram instytucjonalnych”.

- 14 Artykuł 42 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Deklaracja interesów”, stanowi:

„1. Członkowie Rady Organów Regulacyjnych i Zarządu, dyrektor, oddelegowani eksperci krajowi i inni członkowie personelu niezatrudnieni przez Urząd BEREC składają swoją pisemną deklarację o ich zobowiązaniach oraz o braku lub istnieniu bezpośrednich lub pośrednich interesów, które mogłyby zostać uznane za wpływające na ich niezależność.

[...]

2. Członkowie Rady Organów Regulacyjnych, Zarządu i grup roboczych oraz inni uczestnicy ich posiedzeń, dyrektor, oddelegowani eksperci krajowi i inni członkowie personelu niezatrudnieni przez Urząd BEREC w sposób dokładny i kompletny, najpóźniej na początku każdego posiedzenia, składają deklarację o wszelkich interesach związanych z punktami porządku obrad, które to interesy mogłyby zostać uznane za wpływające na ich niezależność, oraz wstrzymują się od udziału w dyskusji i głosowaniu nad takimi punktami.

[...]”.

Sporna decyzja

- 15 Po wskazaniu, odpowiednio, w motywach 1–3 przepisów art. 17 ust. 1 TUE, art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 i art. 111 USS Kosowo, sporna decyzja przewiduje w art. 1:

„[KOR] Kosowa, odpowiedzialny w pierwszej kolejności za nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem rynków sieci i usług łączności elektronicznej, może uczestniczyć w pracach Rady Organów Regulacyjnych i grup roboczych [BEREC] oraz Zarządu Urzędu BEREC.

Regulamin dotyczący udziału [KOR] Kosowa określono w załączniku”.

Okoliczności powstania sporu

- 16 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–11 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania można je streścić w następujący sposób.
- 17 W latach 2001–2015 Unia podpisała układy o stabilizacji i stowarzyszeniu z sześcioma krajami Bałkanów Zachodnich, w tym z Bośnią i Hercegowiną oraz Kosowem.
- 18 W komunikacie z dnia 6 lutego 2018 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Komitetu Regionów, zatytułowanym „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie [Unii Europejskiej] w tym regionie” [COM(2018) 65 final], Komisja zaleciła działania mające na celu rozwój społeczeństwa cyfrowego i dostosowanie ustawodawstwa tych krajów do prawodawstwa Unii.
- 19 Jedno z tych działań polegało na włączeniu Bałkanów Zachodnich do organów regulacyjnych lub do istniejących grup ekspertów, takich jak BEREC. Z pkt 8.3.1 dokumentu roboczego Komisji z dnia 22 czerwca 2018 r., zatytułowanego „Środki wspierające strategię cyfrową dla Bałkanów Zachodnich” [SWD(2018) 360 final], wynika, że „[ś]ciślejszy związek między KOR-ami Unii Europejskiej i Bałkanów Zachodnich przyczyni się do zbliżenia praktyk regulacyjnych regionu do

praktyk regulacyjnych Unii [...]. Podczas gdy cztery spośród sześciu gospodarek Bałkanów Zachodnich są obecnie obserwatorami BEREC, Rada Organów Regulacyjnych BEREC zgodziła się na ściślejszą współpracę ze wszystkimi sześcioma KOR-ami tego regionu. Pozostanie to możliwe w ramach przeglądu rozporządzenia [nr 1211/2009]”.

- 20 W dniu 18 marca 2019 r. Komisja wydała sześć decyzji dotyczących udziału KOR-ów z sześciu krajów Bałkanów Zachodnich w BEREC. Wśród tych sześciu decyzji, których podstawą jest w szczególności art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, znajduje się sporna decyzja, w której Komisja dopuściła KOR Kosowa do udziału w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych BEREC, a także w Zarządzie Urzędu BEREC.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 czerwca 2019 r. Królestwo Hiszpanii wniosło skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 22 Na poparcie skargi Królestwo Hiszpanii podniosło trzy zarzuty dotyczące naruszenia art. 35 rozporządzenia 2018/1971.
- 23 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił wspomnianą skargę w całości.
- 24 W pierwszym zarzucie skargi Królestwo Hiszpanii podniosło, że sporna decyzja narusza art. 35 rozporządzenia 2018/1971, ponieważ Kosowo nie jest „państwem trzecim” w rozumieniu tego przepisu. Wskazawszy w pkt 28 zaskarżonego wyroku, że pojęcie „państwa trzeciego” nie jest zdefiniowane ani w rozporządzeniu 2018/1971, ani we właściwych przepisach Unii, Sąd podkreślił w pkt 29 i 30 tego wyroku, że w traktacie FUE posłużono się dwoma różnymi pojęciami „państw trzecich” (hiszp. „terceros países” i „terceros Estados”). W tym względzie Sąd przypomniał, że część piąta traktatu FUE, zatytułowana „Działania zewnętrzne Unii”, której tytuł III dotyczy współpracy „z państwami trzecimi” („terceros países”), a tytuł VI dotyczy stosunków „z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi” („terceros países”), odzwierciedla fakt, że społeczność międzynarodowa składa się z różnych podmiotów. Sąd wywiódł stąd, że postanowienia traktatu FUE dotyczące „państw trzecich” („terceros países”) mają na celu umożliwienie Unii zawierania umów międzynarodowych z jednostkami terytorialnymi, które są objęte elastyczną koncepcją „kraju”, lecz niekoniecznie są „państwami” w rozumieniu prawa międzynarodowego.
- 25 W pkt 35 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że pojęcie „państwa trzeciego” („tercer país”), o którym mowa w prawie pierwotnym Unii, w szczególności w art. 212 i 216–218 TFUE, nie może mieć innego znaczenia, kiedy to samo pojęcie znajduje się w akcie prawa wtórnego. W pkt 36 tego wyroku Sąd wywnioskował z tego, że pojęcie „państwa trzeciego” („tercer país”) w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 nie jest równoważne z pojęciem „państwa trzeciego” („tercer Estado”), lecz ma szerszy zakres, wykraczający poza suwerenne państwa, bez uszczerbku dla stanowiska Unii w odniesieniu do statusu Kosowa jako niepodległego państwa, które jako „państwo trzecie” („tercer país”) może również posiadać organy publiczne, takie jak KOR Kosowa.
- 26 W drugim zarzucie skargi Królestwo Hiszpanii podniosło, że art. 111 USS Kosowo nie stanowi umowy zawartej z Unią w celu umożliwienia udziału w organach BEREC KOR-owi państwa trzeciego w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. W tym względzie Sąd orzekł w pkt 47–49 zaskarżonego wyroku, że zostały spełnione dwie przesłanki, od których przepis ten

uzależnia udział KOR-ów państw trzecich w organach BEREC, a mianowicie, po pierwsze, istnienie „umowy” między danym państwem trzecim a Unią, a po drugie, zawarcie tej umowy „w tym celu”.

- 27 Co się tyczy w szczególności tej drugiej przesłanki, Sąd wyjaśnił w pkt 53 zaskarżonego wyroku, że w szczególności „udział”, związany z ograniczonymi uprawnieniami, o którym mowa w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, odpowiada ściśle współpracy, o której mowa w art. 111 USS Kosowo, nie będąc jednak równoznacznym z „integracją” KOR-u Kosowa ze strukturą BEREC. W związku z tym Sąd stwierdził w pkt 54 zaskarżonego wyroku, że art. 111 USS Kosowo stanowi umowę „w tym celu” w rozumieniu art. 35 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.
- 28 Wreszcie w odniesieniu do trzeciego zarzutu skargi, zgodnie z którym sporna decyzja narusza art. 35 rozporządzenia 2018/1971 w zakresie, w jakim Komisja odstąpiła od procedury ustanowionej dla udziału KOR-ów państw trzecich w BEREC, Sąd wskazał zasadniczo w pkt 77 i 81 zaskarżonego wyroku, że ani rozporządzenie 2018/1971, ani żadne inne uregulowanie Unii nie powierzyło wyraźnie urzędowi BEREC ani innemu organowi kompetencji do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich i że art. 17 TUE stanowi pomimo swojego ogólnego charakteru wystarczającą podstawę prawną do wydania spornej decyzji. Wywiódł on z tego w pkt 82 zaskarżonego wyroku, że Komisja była uprawniona na podstawie tego postanowienia do jednostronnego przyjęcia w spornej decyzji porozumień roboczych w rozumieniu art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971.

Żądania stron przez Trybunałem

- 29 W odwołaniu Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - orzeczenie w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności i stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 30 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania; i
 - obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 31 Na poparcie odwołania Królestwo Hiszpanii podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa przy dokonywaniu wykładni pojęcia „państwa trzeciego” w rozumieniu art. 35 rozporządzenia 2018/1971, drugi – naruszenia prawa przy wykładni i stosowaniu art. 111 USS w związku z art. 35 rozporządzenia 2018/1971, ponieważ Sąd błędnie zinterpretował konsekwencje braku stanowiska Unii w sprawie statusu Kosowa w świetle prawa międzynarodowego, trzeci – naruszenia prawa przy wykładni tych przepisów, ponieważ wspomniana współpraca nie obejmuje udziału w BEREC i w Zarządzie Urzędu BEREC, czwarty – naruszenia prawa w zakresie, w jakim w zaskarżonym wyroku stwierdzono, że art. 17 TUE stanowi

ważną podstawę prawną wydania spornej decyzji, zaś piąty – naruszenia prawa przy wykładni art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, ponieważ w zaskarżonym wyroku stwierdzono, że porozumienia robocze mogą być przyjmowane jednostronnie przez Komisję.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 32 W zarzucie pierwszym Królestwo Hiszpanii podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 36 zaskarżonego wyroku, uznając, iż pojęcie „państwa trzeciego” („tercer país”) w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 ma szerszy zakres niż pojęcie „państwa trzeciego” („tercer Estado”), ponieważ to pierwsze pojęcie nie dotyczy wyłącznie niepodległych państw. Zdaniem tego państwa członkowskiego taka wykładnia nie jest zgodna ani z prawem Unii, ani z prawem międzynarodowym.
- 33 Królestwo Hiszpanii zarzuca Sądowi, że oparł się wyłącznie na postanowieniach traktatu FUE dotyczących „państw trzecich” („terceros países”), aby dojść na tej podstawie, bez żadnej innej analizy, do wniosku, że postanowienia te mają wyraźnie na celu umożliwienie zawarcia umów międzynarodowych z podmiotami innymi niż państwa. Czyniąc to, Sąd nie wskazał bowiem żadnego elementu w prawie pierwotnym Unii ani w prawie międzynarodowym, który mógłby odróżniać pojęcie „państwa trzeciego” („tercer país”) od pojęcia „państwa trzeciego” („tercer Estado”).
- 34 Zdaniem Królestwa Hiszpanii pojęcia „państwa trzeciego” („tercer país”) i „państwa trzeciego” („tercer Estado”) są równoważne, chociaż spełniają inny stopień formalności prawnej. Tak więc z punktu widzenia prawa międzynarodowego pojęcia „państwa” i „kraj” wskazują na odrębny wymiar tego samego przedmiotu i mają swój własny zakres stosowania. Termin „kraj” nie jest używany w celu odniesienia się do statusu podmiotu w prawie międzynarodowym, lecz do jego fizycznego wymiaru. Te dwa terminy mogą czasami, w zależności od kontekstu, być stosowane zamiennie.
- 35 Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że termin „państwo trzecie” („tercer país”) użyty w traktatach i w rozporządzeniu 2018/1971 nie ma szerszego lub innego sensu niż termin „państwo trzecie” („tercer Estado”). Odmienna wykładnia groziłaby przekształceniem pojęcia „państwa trzeciego” („tercer país”) w autonomiczną kategorię prawa Unii, mającą znaczenie odmienne od znaczenia obowiązującego w prawie międzynarodowym, podczas gdy państwa są kluczowymi podmiotami stosunków międzynarodowych.
- 36 Komisja odpiesa tę argumentację jako bezzasadną i twierdzi, że pojęcia „państwa trzeciego” („tercer país”) i „państwa trzeciego” („tercer Estado”) są używane w sposób odrębny w prawie Unii. Unia mogła zawrzeć umowy międzynarodowe z Kosowem w jego charakterze „państwa trzeciego” („tercer país”), o którym mowa w art. 212 i 216–218 TFUE, nie przyznając mu statusu państwa (Estado).

Ocena Trybunału

- 37 Na wstępie należy zauważyć, że w pkt 28 i 29 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, po pierwsze, że pojęcie „państwa trzeciego” („tercer país”) nie jest w żaden sposób zdefiniowane w rozporządzeniu 2018/1971 ani w uregulowaniach Unii w dziedzinie łączności elektronicznej, a po drugie, że w traktacie FUE posłużono się zarówno terminem „państwo trzecie” („tercer país”), jak i terminem „państwo trzecie” („tercer Estado”), lecz że wiele przepisów dotyczących stosunków zewnętrznych posługuje się raczej terminem „państwo trzecie” („tercer país”). W szczególności Sąd wskazał, że część piąta traktatu FUE, dotycząca działań zewnętrznych Unii, zawiera tytuł III dotyczący współpracy „z państwami trzecimi” („terceros países”), a także tytuł VI dotyczący stosunków „z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi” („terceros países”), odzwierciedlający w ten sposób fakt, że społeczność międzynarodowa składa się z różnych podmiotów.
- 38 W tym względzie okazuje się, że wykładnia literalna traktatów, w szczególności części piątej traktatu FUE, nie pozwala na ustalenie znaczenia pojęcia „państwa trzeciego”, o którym mowa w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971.
- 39 Z jednej strony bowiem terminy „państwo trzecie” („tercer país”) i „państwo trzecie” („tercer Estado”) występują bez zróżnicowania w licznych postanowieniach traktatów UE i FUE, przy czym wydaje się, że nie ma żadnego szczególnego uzasadnienia dla stosowania któregoś z tych terminów.
- 40 Z drugiej strony zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie może stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu ani mieć pierwszeństwa przed innymi wersjami językowymi.
- 41 W tym względzie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 50–52 opinii, nie wszystkie wersje językowe traktatów UE i FUE używają równocześnie terminów „państwo trzecie” („tercer Estado”) i „państwo trzecie” („tercer país”). W szczególności w wersjach językowych estońskiej, łotewskiej, polskiej i słoweńskiej tych traktatów używany jest termin „państwo trzecie”. Ponadto kiedy te dwa terminy są użyte w tej samej wersji językowej, ich użycie nie zawsze pokrywa się z użyciem w innych wersjach językowych tych traktatów.
- 42 Tymczasem przepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii, a w przypadku rozbieżności między tymi różnymi wersjami dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 lipca 2022 r., Włochy i Comune di Milano/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków), C-59/18 i C-182/18, EU:C:2022:567, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 43 W niniejszej sprawie Sąd uznał w pkt 30 zaskarżonego wyroku, że postanowienia traktatu FUE dotyczące „państw trzecich” dają możliwość zawierania umów międzynarodowych z podmiotami „innymi niż państwa”. Wychodząc z tego założenia, Sąd orzekł w pkt 35 zaskarżonego wyroku, że pojęcie „państwa trzeciego” użyte w prawie pierwotnym Unii nie może mieć innego znaczenia, kiedy pojęcie to figuruje w akcie prawa wtórnego, takim jak art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Wywodził on z tego w pkt 36 zaskarżonego wyroku, że zakres pojęcia „państwa trzeciego” w rozumieniu wspomnianego art. 35 ust. 2 wykracza poza jedynie suwerenne państwa.

- 44 Sąd przyjął to założenie bez uwzględnienia różnic między wersjami językowymi traktatów UE i FUE, których brzmienie nie pozwala na stwierdzenie istnienia różnicy w znaczeniu między terminami „państwo trzecie” („tercer país”) i „państwo trzecie” („tercer Estado”).
- 45 Ustalenie takiej różnicy w znaczeniu byłoby ponadto sprzeczne z faktem, o którym mowa w pkt 39 niniejszego wyroku, że w wielu wersjach językowych tych traktatów użyto jedynie terminu „państwo trzecie”.
- 46 To samo dotyczy rozporządzenia 2018/1971. Jak bowiem zauważyła rzecznik generalna w pkt 63 opinii, termin „kraj trzeci” („tercer país”) nie występuje we wszystkich wersjach językowych tego rozporządzenia. W wersjach językowych bułgarskiej, estońskiej, łotewskiej, litewskiej, polskiej i słoweńskiej używa się jedynie odpowiednika terminu „państwo trzecie” („tercer Estado”).
- 47 Z powyższego wynika, że Sąd w ten sposób naruszył prawo w swoim uzasadnieniu.
- 48 Trzeba jednak przypomnieć, że jeśli uzasadnienie orzeczenia Sądu obarczone jest naruszeniem prawa Unii, ale jego sentencję należy uznać za zasadną w świetle innych względów prawnych, to naruszenie takie nie może skutkować uchyleniem tego orzeczenia, przy czym w takiej sytuacji uzasadnienie to należy zastąpić innym (wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada, C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Aby zbadać, czy w niniejszej sprawie sentencja zaskarżonego wyroku jest zasadna z innych względów prawnych, należy zbadać, czy Sąd mógł słusznie stwierdzić w pkt 37 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie naruszyła art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, utożsamiając Kosowo z „państwem trzecim” w rozumieniu tego przepisu.
- 50 W tym względzie należy stwierdzić, że w celu zapewnienia skuteczności art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 jednostka terytorialna położona poza Unią, której Unia nie uznała za niepodległe państwo, powinna być traktowana jak „państwo trzecie” w rozumieniu tego przepisu, bez naruszania przy tym prawa międzynarodowego [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9; z dnia 5 kwietnia 2022 r., Komisja/Rada (Międzynarodowa Organizacja Morska), C-161/20, EU:C:2022:260, pkt 32].
- 51 Co się tyczy Kosowa, w opinii doradczej z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa z dnia 17 lutego 2008 r. (Zgodność z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości dotyczącej Kosowa, opinia doradcza, *CJF Recueil* 2010, s. 403) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przyjęcie deklaracji niepodległości Kosowa z dnia 17 lutego 2008 r. nie naruszyło ani powszechnego prawa międzynarodowego, ani rezolucji 1244 (1999) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, ani mających zastosowanie ram konstytucyjnych.
- 52 Takie stwierdzenie nie może mieć wpływu na indywidualne stanowiska państw członkowskich co do tego, czy Kosowo ma charakter niepodległego państwa podnoszony przez jego organy, jak wskazano w pierwszym przypisie spornej decyzji.
- 53 Z powyższych rozważań wynika, że wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, Kosowo można uznać za „państwo trzecie” w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, nie naruszając przy tym prawa międzynarodowego.

- 54 Ponadto, co się tyczy włączenia „państw trzecich” do systemu udziału przewidzianego w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, należy przypomnieć, że zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu udział KOR-ów takich państw podlega dwóm kumulatywnym warunkom. Pierwszy dotyczy istnienia „umowy” zawartej z Unią, a drugi – okoliczności, by umowa ta została zawarta „w tym celu”.
- 55 Jak Sąd wskazał w pkt 32 zaskarżonego wyroku, Unia zawarła kilka umów z Kosowem, uznając tym samym jego zdolność do zawierania takich umów. Wśród tych umów znajduje się USS Kosowo, którego art. 111, dotyczący sieci i usług łączności elektronicznej, przewiduje, że współpraca ta koncentruje się przede wszystkim na obszarach priorytetowych związanych z dorobkiem prawnym Unii w tej dziedzinie i że strony wzmacniają tę współpracę, przy czym ostatecznym celem tej współpracy jest przyjęcie przez Kosowo tego dorobku w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie tego układu, przy tym szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie i wzmacnianie niezależności właściwych organów regulacyjnych.
- 56 Ponadto, jak wynika z pkt 49 zaskarżonego wyroku, art. 111 USS Kosowo jest analogiczny, jeśli chodzi o jego brzmienie i kontekst, do przepisów dotyczących wzmocnienia współpracy w zakresie sieci i usług łączności elektronicznej znajdujących się w innych układach o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych przez Unię z krajami Bałkanów Zachodnich kandydującymi do przystąpienia, na których opiera się udział KOR-ów tych państw w organach BEREC. Tymczasem o ile motyw 34 rozporządzenia 2018/1971 odnosi się w sposób ogólny do porozumień zawartych z państwami członkowskimi EOG/EFTA i państwami kandydującymi do przystąpienia, jak to zauważyła rzecznik generalna w pkt 68 opinii, to o statusie państwa kandydującego do przystąpienia wspomniano w tym motywie nie w celu wyłączenia z zakresu tej współpracy państw, które podobnie jak Kosowo nie należą do tych dwóch kategorii, lecz jedynie tytułem przykładu umów, o których mowa w art. 35 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia.
- 57 W konsekwencji należy również uznać, że USS Kosowo został zawarty w celu umożliwienia takiego udziału w rozumieniu tego przepisu, ponieważ art. 111 tego układu jest wyraźnie poświęcony przyjęciu dorobku prawnego Unii i wzmocnieniu współpracy między stronami w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej.
- 58 Oceny tej nie może podważyć podkreślana przez Królestwo Hiszpanii w ramach trzeciego zarzutu odwołania okoliczność, że art. 95 układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a byłą jugosłowiańską Republiką Macedonii z drugiej strony (Dz.U. 2004, L 84, s. 13) wyraźnie przewiduje „współpracę w ramach struktur europejskich”, o czym Sąd nie wspomniał. Królestwo Hiszpanii podnosi w tym względzie, że – w przeciwieństwie do wspomnianego art. 95 – art. 111 USS Kosowo nie zawiera żadnego odniesienia do udziału w organie Unii takim jak BEREC.
- 59 Jednakże takie rozróżnienie w niczym nie zmienia podkreślonej w pkt 56 niniejszego wyroku okoliczności, że art. 111 USS Kosowo jest analogiczny, jeśli chodzi o jego brzmienie i kontekst, do przepisów dotyczących wzmocnienia współpracy w zakresie sieci i usług łączności elektronicznej zawartych w innych układach o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych przez Unię z krajami Bałkanów Zachodnich kandydującymi do przystąpienia, na których opiera się udział KOR-ów tych państw w organach BEREC, które to układy, zgodnie z motywem 34 rozporządzenia 2018/1971 zostały zawarte „w tym celu” w rozumieniu art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia. W związku z tym okoliczność, że treść USS Kosowo nie jest identyczna z treścią jednego z tych układów, jest pozbawiona znaczenia.

- 60 Ponadto art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, odwołując się, jeżeli chodzi o udział organów państw trzecich w BEREC, do zawartych „w tym celu [...] um[ów] z Unią” oraz do „odpowiednich postanowień tych umów”, uzależnia ten udział od istnienia umów ustanawiających ramy współpracy sektorowej między Unią a tymi państwami w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, nie wymagając jednak, aby umowy te wyraźnie przewidywały taki udział.
- 61 Co się tyczy celów rozporządzenia 2018/1971, należy zauważyć, że zgodnie z realizowanym przez nie celem współpracy art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia otwiera Radę Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd BEREC na udział KOR-ów państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej.
- 62 Z jednej strony z motywu 20 tego rozporządzenia wynika zatem, że BEREC powinien być uprawniony do zawierania porozumień roboczych z właściwymi organami państw trzecich, mających na celu nawiązanie stosunków współpracy i wymianę poglądów w kwestiach regulacyjnych. Z drugiej strony w motywie 34 wspomnianego rozporządzenia jest mowa o tym, że udział właściwych organów regulacyjnych państw trzecich w organach BEREC ma na celu spójne wdrażanie ram regulacyjnych łączności elektronicznej.
- 63 Tymczasem art. 111 USS Kosowo ma na celu wzmocnienie współpracy w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, tak aby Kosowo mogło przyjąć dorobek prawny Unii w tej dziedzinie.
- 64 W konsekwencji, biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził w pkt 37 zaskarżonego wyroku, że uznając zasadniczo w spornej decyzji, iż Kosowo można uznać za „państwo trzecie” w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, Komisja nie naruszyła tego przepisu.
- 65 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 66 W zarzucie drugim Królestwo Hiszpanii podnosi, że w pkt 33 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni skutków braku stanowiska Unii w przedmiocie statusu Kosowa w świetle prawa międzynarodowego, naruszając w ten sposób przepisy art. 111 USS w związku z art. 35 rozporządzenia 2018/1971.
- 67 Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że w braku uznania przez wszystkie państwa członkowskie statusu Kosowa jako państwa Komisja, wydając sporną decyzję, nie mogła zatwierdzić udziału KOR-u Kosowa w ramach utworzonej między państwami sieci niezależnych organów. Taka decyzja oznaczałaby uznanie przez Unię władzy danego terytorium, Kosowa, w odniesieniu do którego Unia ma jedynie uznać, że stanowi przypadek *sui generis*, pozwalający każdemu państwu członkowskiemu na określenie rodzaju stosunków, które zamierza ono nawiązać z tym terytorium. Sporna decyzja prowadzi zatem zdaniem Królestwa Hiszpanii do zbliżenia, które w praktyce może przekładać się na dorozumiane uznanie statusu Kosowa jako państwa, a tym samym na narzucenie tego uznania państwom członkowskim Unii.

- 68 Komisja uważa, że zarzut drugi jest nowy i nie wskazuje przepisu prawa, który miałby zostać naruszony przez Sąd. Zarzut ten jest zatem niedopuszczalny, a w każdym razie pozbawiony wszelkich podstaw prawnych.

Ocena Trybunału

- 69 Po pierwsze, jak przypomniano w pkt 52 niniejszego wyroku, sporna decyzja wskazuje wyraźnie w pierwszym przypisie, że użycie nazwy Kosowo w tytule tej decyzji „nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 (1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa”. Takie wskazanie zostało również zawarte w motywie siedemnastym i w art. 2 USS Kosowo.
- 70 Po drugie, z oceny zawartej w pkt 56 i 57 niniejszego wyroku wynika, że w świetle art. 111 USS Kosowo układ ten ma w szczególności umożliwić udział KOR-u Kosowa w organach BERIC, co jest zgodne z celem współpracy z KOR-ami państw trzecich, realizowanym przez art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1971. W tym względzie Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje ani zgodności z prawem tego układu i tego rozporządzenia, ani faktu, że w Kosowie istnieje KOR w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia.
- 71 Wynika z tego, że Królestwo Hiszpanii nie może skutecznie twierdzić, iż sporna decyzja, z tego tylko powodu, że ustanawia współpracę z KOR-em Kosowo poprzez wdrożenie USS Kosowo i rozporządzenia nr 2018/1971, narusza te ostatnie akty i oznacza uznanie Kosowa za państwo trzecie.
- 72 Dlatego też przyjęcie spornej decyzji przez Komisję nie może być interpretowane w ten sposób, że implikuje dorozumiane uznanie przez Unię statusu Kosowa jako niepodległego państwa.
- 73 Wynika z tego, że założenie, na którym opiera się sformułowane przez Królestwo Hiszpanii zastrzeżenie dotyczące pkt 33 zaskarżonego wyroku, jest błędne. W związku z tym należy oddalić zarzut drugi jako w każdym wypadku bezzasadny, bez badania zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 74 W zarzucie trzecim Królestwo Hiszpanii podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 49–53 zaskarżonego wyroku, iż cel określony w art. 111 USS Kosowo, a mianowicie przyjęcie dorobku prawnego Unii w dziedzinie łączności elektronicznej, oznacza udział Kosowa w BERIC w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971.
- 75 W pierwszej kolejności Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że udział Kosowa w organie Unii takim jak BERIC jest wykluczony wobec braku jakiegokolwiek wyraźnego odniesienia w tym celu w USS Kosowo. Na poparcie tego zastrzeżenia przywołuje ono argumenty streszczone w pkt 58 niniejszego wyroku.

- 76 W drugiej kolejności Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że użycie terminu „współpraca” w art. 111 USS Kosowo niekoniecznie oznacza udział KOR-u Kosowa w BEREC zgodnie z art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Udział ten jest co do zasady zastrzeżony dla państw członkowskich, ponieważ organ ten ma za zadanie rozwijać przepisy Unii w dziedzinie łączności elektronicznej oraz przyjmować stanowiska, które mają wpływ na decyzje organów krajowych i organów Unii. Dopuszczenie udziału Kosowa w tym organie pozwoliłoby temu państwu nie na przyjęcie dorobku prawnego Unii, lecz na udział w opracowywaniu jej przepisów sektorowych, co nie odpowiada celowi art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971.
- 77 Królestwo Hiszpanii kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku ocenę, zgodnie z którą udział przewidziany w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 odpowiada ściśle współpracy, o której mowa w art. 111 USS Kosowo, lecz nie jest równoznaczny z jakąkolwiek „integracją” KOR-u Kosowa ze strukturą BEREC. Ta nieuzasadniona ocena narusza art. 111 USS Kosowo, który nie przewiduje „ściślej” współpracy.
- 78 W trzeciej kolejności Królestwo Hiszpanii podnosi, że Sąd naruszył prawo przy dokonywaniu wykładni art. 35 rozporządzenia 2018/1971, uznając, że udział KOR-u Kosowa w BEREC był możliwy pomimo braku wspólnego stanowiska Unii w przedmiocie statusu Kosowa.
- 79 Komisja kwestionuje powyższą argumentację.

Ocena Trybunału

- 80 Jeśli chodzi, po pierwsze, o zastrzeżenie oparte na tym, że udział Kosowa w organie Unii takim jak BEREC jest wykluczony wobec braku jakiegokolwiek wyraźnego odniesienia w tym celu w USS Kosowo, odpowiedziano na niego w pkt 59 i 60 niniejszego wyroku.
- 81 Po drugie, jeśli chodzi o zastrzeżenie dotyczące naruszenia, jakiego miał dopuścić się Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku, gdy uznał, że udział przewidziany w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 odpowiada ściśle współpracy, o której mowa w art. 111 USS Kosowo, nie może ono zostać uwzględnione.
- 82 W tym względzie należy zauważyć, że art. 35 rozporządzenia 2018/1971 przewiduje różne stopnie i formy współpracy. Ustęp 1 tego przepisu przewiduje zatem uprawnienie BEREC i Urzędu BEREC do przyjmowania za uprzednią zgodą Komisji porozumień roboczych, w szczególności z właściwymi organami państw trzecich, przy czym porozumienia te nie wywołują zobowiązań prawnych. Ta forma współpracy jest zatem mniej „ściśła” niż udział KOR-ów państw trzecich w BEREC, o którym mowa w ust. 2 tego przepisu i który, jak wynika z pkt 63 niniejszego wyroku, przyczynia się do współpracy, o której mowa w art. 111 USS Kosowo, mającej na celu w szczególności zapewnienie i wzmacnianie niezależności uczestniczących organów regulacyjnych.
- 83 Jednakże wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, ta ostatnia forma współpracy między Unią a Kosowem nie pozwala na utożsamienie udziału KOR-u tego państwa trzeciego w organach BEREC z włączeniem tego KOR-u do tego organu Unii.
- 84 Jak bowiem zauważyła rzecznik generalna w pkt 97 i 98 opinii, gdy przedstawiciele KOR-u Kosowa uczestniczą w pracach Rady Organów Regulacyjnych, grup roboczych i Zarządu BEREC, wyrażają swoją opinię w sposób całkowicie niezależny i przejrzysty, zgodnie z motywami 5 i 13 oraz art. 3 ust. 3, art. 8 ust. 2 i art. 15 ust. 3 rozporządzenia 2018/1971. Ponadto wpływ przedstawicieli

KOR-ów państw trzecich w BEREC jest ograniczony przez art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971, ponieważ przepis ten wyraźnie wyklucza możliwość przyznania im prawa głosu.

- 85 Poza tym wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii, udział KOR-u Kosowa w BEREC nie pozwala Kosowu uczestniczyć w opracowywaniu przepisów sektorowych Unii w dziedzinie łączności elektronicznej. O ile bowiem zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2018/1971 KOR-y i Komisja „w najwyższym stopniu uwzględniają wszelkie wytyczne, opinie, zalecenia, wspólne stanowiska i najlepsze praktyki przyjęte przez BEREC”, o tyle akty te są pozbawione prawnie wiążącego charakteru i nie wpisują się w ramy procedury opracowywania regulacji unijnych w dziedzinie łączności elektronicznej. Wyłączną funkcją BEREC jest odgrywanie roli forum współpracy między KOR-ami oraz pomiędzy KOR-ami a Komisją, mającej na celu zapewnienie spójnego wdrażania ram regulacyjnych w tej dziedzinie, jak wynika z art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 w związku z motywem 5 tego rozporządzenia.
- 86 Co się tyczy wreszcie, po trzeciej, zarzutu dotyczącego naruszenia art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 ze względu na brak wspólnego stanowiska Unii w przedmiocie statusu Kosowa jako państwa, należy go oddalić z tych samych powodów co te przedstawione w pkt 69–73 niniejszego wyroku.
- 87 Wynika z tego, że orzekając w pkt 53 i 54 zaskarżonego wyroku, iż współpraca wynikająca z art. 111 USS Kosowo odpowiada warunkom współpracy przewidzianej w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 i że w związku z tym art. 111 USS Kosowo stanowi umowę „w tym celu” w rozumieniu wspomnianego art. 35 ust. 2, Sąd nie naruszył prawa.
- 88 Zarzut trzeci należy zatem oddalić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu czwartego

Argumentacja stron

- 89 Zarzut czwarty odwołania składa się zasadniczo z dwóch części. W części drugiej Królestwo Hiszpanii kwestionuje kompetencję Komisji do przyjęcia spornej decyzji. Ta druga część zostanie zbadana łącznie z zarzutem piątym, z którym się ona pokrywa.
- 90 W części pierwszej zarzutu czwartego Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że art. 111 USS Kosowo nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej dla przyjęcia spornej decyzji. Kwestionuje ono dokonaną przez Sąd w pkt 72 zaskarżonego wyroku ocenę, zgodnie z którą udział KOR-u państwa trzeciego w BEREC nie wymaga szczególnego zezwolenia ustanowionego w ramach umowy międzynarodowej.
- 91 Królestwo Hiszpanii utrzymuje w tym względzie, że USS Kosowo jest bardzo ogólnym układem, który nie przewiduje włączenia Kosowa w struktury Unii lub udziału w nich w jakiejkolwiek dziedzinie, w tym w dziedzinie telekomunikacji. Przypomina, że art. 111 USS Kosowo odnosi się nie do udziału tego państwa w organie Unii, lecz do współpracy między stronami tego układu.
- 92 Komisja uważa, że argumentacja ta jest bezzasadna.

Ocena Trybunału

- 93 Z uzasadnienia przedstawionego w pkt 56–64 oraz w pkt 80–87 niniejszego wyroku wynika, że art. 111 USS Kosowo stanowi umowę „w tym celu” w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 i że tym samym art. 111 USS Kosowo stanowi wystarczającą podstawę prawną dla udziału KOR-u Kosowa w pracach BEREC i Urzędu BEREC.
- 94 W szczególności, aby taka umowa mogła stanowić taką wystarczającą podstawę prawną, niekoniecznie musi ona zawierać szczegółowe postanowienia dotyczące udziału w BEREC w rozumieniu art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia. Okoliczność, że niektóre układy stowarzyszeniowe z krajami kandydującymi do przystąpienia lub niektóre decyzje dotyczące udziału w BEREC KOR-ów państw członkowskich EFTA zawierają przepisy bardziej szczegółowe niż postanowienia art. 111 USS Kosowo, nie ma w tym względzie znaczenia.
- 95 W konsekwencji część pierwszą zarzutu czwartego należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego oraz zarzutu piątego

Argumentacja stron

- 96 W części drugiej zarzutu czwartego Królestwo Hiszpanii kwestionuje kompetencję Komisji do przyjęcia spornej decyzji. Udział Kosowa w BEREC nie może zostać ustanowiony w drodze decyzji opartej wyłącznie na art. 17 TUE, ponieważ z jednej strony USS Kosowo nie przewiduje takiej możliwości, a z drugiej strony Unia nie ma wspólnego stanowiska w przedmiocie statusu Kosowa. Królestwo Hiszpanii kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 77 zaskarżonego wyroku ocenę, zgodnie z którą skoro rozporządzenie 2018/1971 nie przyznało wyraźnie BEREC kompetencji do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich, w szczególności KOR-u Kosowa, to kompetencja ta przysługuje Komisji zgodnie z art. 17 TUE.
- 97 Ponadto Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że udział Kosowa w BEREC narusza kompetencje Rady Unii Europejskiej i art. 16 TUE w związku z art. 21 ust. 3 TUE. Do Rady należy ocena, czy udział KOR-u Kosowa w BEREC leży w interesie Unii, i pogodzenie istniejących interesów.
- 98 W tym względzie Królestwo Hiszpanii przypomina, że wybór podstawy prawnej ma szczególne znaczenie, ponieważ pozwala uszanować kompetencje każdej instytucji [wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 49, 50], oraz że zawarcie umowy międzynarodowej wymaga oceny interesów Unii w ramach stosunków z państwem trzecim oraz pogodzenia rozbieżnych interesów wynikających z tych stosunków (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 39).
- 99 W zarzucie piątym Królestwo Hiszpanii podnosi, że Sąd dokonał w pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku błędnej wykładni art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, orzekając, że Urząd BEREC jest zdecentralizowaną agencją Unii i że Komisja powinna z tytułu swoich funkcji wykonawczych i uprawnień do reprezentacji zewnętrznej wypełniać wszelkie kompetencje, które nie zostały wyraźnie przekazane tej agencji, w szczególności kompetencję do zawierania porozumień roboczych przewidzianych w tym przepisie.

- 100 Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że Sąd błędnie zrozumiał charakter i funkcje BEREC, o czym świadczy fakt, że pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku odnoszą się nie do BEREC, którego najwyższym organem decyzyjnym jest Rada Organów Regulacyjnych, która nie posiada osobowości prawnej i nie jest agencją zdecentralizowaną, lecz do Urzędu BEREC, którego rolą jest udzielanie BEREC wsparcia administracyjnego.
- 101 Królestwo Hiszpanii podnosi, że szczególny status BEREC wynika z obowiązku niezależności tworzących go regulatorów. Obowiązek ten, w połączeniu z faktem, że BEREC nie jest agencją zdecentralizowaną, skutkuje tym, że BEREC posiada uprawnienia szersze niż uprawnienia agencji Unii.
- 102 W konsekwencji Komisja powinna ograniczyć się do interweniowania w przypadkach wyraźnie przewidzianych w rozporządzeniu 2018/1971, jak wynika z wykładni literalnej, systemowej i celowościowej art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Zawieranie porozumień roboczych należy zatem do kompetencji BEREC, a nie Komisji.
- 103 Komisja nie podziela tej argumentacji. Część druga zarzutu czwartego jest jej zdaniem w części oczywiście niedopuszczalna, ponieważ argumentacja dotycząca kompetencji Rady do wydania spornej decyzji, oparta na art. 16 TUE, nie została podniesiona w pierwszej instancji. Ponadto część druga zarzutu czwartego jest bezzasadna.
- 104 W odniesieniu do piątego zarzutu odwołania Komisja utrzymuje, że z brzmienia art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 wynika, iż nie określa on organu właściwego do zawierania porozumień roboczych.
- 105 Jej zdaniem kompetencje, które nie zostały wyraźnie przekazane agencji Unii w ramach aktu ustawodawczego, należą do kompetencji Komisji. Wykładnię tę potwierdza okoliczność, że art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2018/1971 deleguje wyraźnie na BEREC i Urząd BEREC uprawnienie do przyjmowania „porozumień roboczych”, lecz „za uprzednią zgody Komisji”. Co więcej, z analizy systematyki tego rozporządzenia wynika, że uprzednia zgoda Komisji jest niezbędna dla współpracy na podstawie art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia, lecz nie jest wymieniona w jego art. 35 ust. 2, a to ze względu na fakt, że zasady współpracy na podstawie tego ostatniego przepisu są określane przez Komisję.
- 106 Ponadto niezależność przyznana BEREC w ramach jego zadań nie stoi na przeszkodzie przyznaniu Komisji szczególnych kompetencji w odniesieniu do stosunków z państwami trzecimi.

Ocena Trybunału

- 107 Na wstępie należy stwierdzić, że twierdzenia Królestwa Hiszpanii dotyczące części drugiej czwartego zarzutu odwołania dotyczą zasadniczo zarzucanego Sądowi naruszenia prawa poprzez orzeczenie, że art. 17 TUE stanowi ważną podstawę prawną dla przyjęcia spornej decyzji. W konsekwencji o ile prawdą jest, że Królestwo Hiszpanii nie powołało się na kompetencje Rady w pierwszej instancji, o tyle argumentacja przedstawiona w ramach drugiej części zarzutu czwartego, dotyczącej art. 16 TUE, ma na celu podważenie uzasadnienia przedstawionego w pkt 74–82 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do kompetencji, jaką Komisja wywodzi z art. 17 TUE. Argumentacja ta wiąże się zatem z argumentacją Królestwa Hiszpanii opartą na tym ostatnim przepisie w skardze w pierwszej instancji, a zatem jest dopuszczalna, ponieważ nie zmienia ona przedmiotu sporu przed Sądem.

- 108 Co do istoty należy przypomnieć, że art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2018/1971 stanowi, iż „[n]a podstawie odpowiednich postanowień [umów między Unią a państwami trzecimi, o których mowa w akapicie pierwszym] opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu [tego udziału] [...], zawierające postanowienia dotyczące udziału w inicjatywach BEREC oraz wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC”.
- 109 W tym względzie, po pierwsze, Sąd nie popełnił błędu, oddalając w pkt 70 zaskarżonego wyroku argumentację Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którą z brzmienia art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971 wynika, że jedynie porozumienia przewidujące uczestnictwo w BEREC powinny określać zasady ustalania tych „porozumień roboczych”. Z jednej strony bowiem taka wykładnia byłaby trudna do pogodzenia ze skutecznością tego przepisu, który właśnie przewiduje przyjęcie wspomnianych porozumień roboczych. Z drugiej strony, jak wynika z pkt 60 niniejszego wyroku, sformułowanie „odpowiednich postanowień [...] umów”, poprzedzone wyrażeniem „na podstawie”, oznacza, że przyjęcie „porozumień roboczych” musi być zgodne z postanowieniami umów ustanawiających ramy współpracy sektorowej między Unią a państwem trzecim, a w szczególności z ich ostatecznym celem, którym w przypadku art. 111 USS Kosowo jest przyjęcie przez Kosowo dorobku prawnego Unii w sektorze łączności elektronicznej.
- 110 Mimo to okoliczność, że USS Kosowo nie zawiera postanowień dotyczących zawierania porozumień roboczych na podstawie art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971, nie może podważyć, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, stwierdzenia, zgodnie z którym art. 111 USS Kosowo stanowi wystarczającą podstawę prawną, aby umożliwić udział KOR-u Kosowa w pracach BEREC i Urzędu BEREC, jak wynika z pkt 56–64 i 80–87 niniejszego wyroku.
- 111 Po drugie, należy zauważyć, że chociaż art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2018/1971 przewiduje przyjęcie „porozumień roboczych” w celu wdrożenia udziału KOR-ów państw trzecich w pracach BEREC i Urzędu BEREC, przepis ten nie precyzuje procedury przyjmowania takich porozumień.
- 112 W tym względzie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 122 opinii, sporna decyzja nie mogła zostać wydana na podstawie art. 17 TUE w ramach funkcji wykonawczych i reprezentacji zewnętrznej Komisji. Co się tyczy bowiem z jednej strony funkcji wykonawczych – art. 290 ust. 1 i art. 291 ust. 2 TFUE wymagają wyraźnego powierzenia uprawnień Komisji, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca. Co się tyczy z drugiej strony funkcji reprezentacji Unii na zewnątrz, wystarczy stwierdzić, że przyjmowania „porozumień roboczych” w celu wdrożenia udziału KOR-ów z państw trzecich w pracach BEREC i Urzędu BEREC w rozumieniu art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971 nie można uznać za akt zewnętrznej reprezentacji Unii. Z przepisu tego wynika bowiem, że przedmiotem takich porozumień roboczych nie jest reprezentacja zewnętrzna jako taka, lecz sprecyzowanie w szczególności charakteru, zakresu i warunków udziału w pracach tych organów Unii organów regulacyjnych państw trzecich, które zawarły w tym celu umowy z Unią.
- 113 Ponadto z art. 9 lit. i) i art. 20 ust. 6 lit. m) rozporządzenia 2018/1971 w związku z motywem 20 tego rozporządzenia wynika, że określa ono, które organy mogą zawierać porozumienia robocze, o których mowa w jego art. 35 ust. 2. Z jednej strony bowiem motyw 20 wspomnianego rozporządzenia przewiduje, że BEREC powinien być uprawniony do zawierania porozumień roboczych, w szczególności z właściwymi organami państw trzecich. Z drugiej strony art. 9 lit. i) i art. 20 ust. 6 lit. m) rozporządzenia 2018/1971 uściślają, że Rada Organów Regulacyjnych i dyrektor Urzędu BEREC wspólnie zatwierdzają zawarcie ustaleń roboczych w szczególności z tymi organami, zgodnie z art. 35 tego rozporządzenia.

- 114 Ponadto z przepisów tych wynika, że Komisja w ramach zawierania porozumień roboczych jest powołana jedynie do wykonywania uprawnień kontrolnych. W tym względzie motyw 20 tego rozporządzenia stanowi, że Komisja „powinna zapewnić, aby niezbędne porozumienia robocze były spójne z politykami i priorytetami unijnymi oraz aby BEREC działał w granicach swojego mandatu i istniejących ram instytucjonalnych”.
- 115 Ponadto, co się tyczy konkretnie współpracy z państwami trzecimi, art. 35 ust. 1 rozporządzenia BEREC przewiduje, że BEREC i Urząd BEREC przyjmują porozumienia robocze za uprzednią zgodą Komisji.
- 116 Tymczasem wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 77 i 78 zaskarżonego wyroku, okoliczność, że art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia nie zawiera takiego doprecyzowania, nie oznacza w świetle przepisów tego rozporządzenia, że kompetencja do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich, w szczególności KOR-u Kosowa, należy do Komisji.
- 117 Jak bowiem zauważyła rzecznik generalna w pkt 130–132 opinii, okoliczność, że jedynie art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2018/1971 wyraźnie przyznaje BEREC i Urzędowi BEREC uprawnienie do przyjmowania porozumień roboczych za uprzednią zgodą Komisji, nie oznacza, że uprawnienia te są rozdzielone w różny sposób w ramach art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia, dotyczącego szczególnego przypadku współpracy z państwami trzecimi w formie udziału KOR-ów danych państw w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych oraz w zarządzie, odpowiednio, BEREC i Urzędu BEREC. Przeciwnie, zasadę ustanowioną w art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którą BEREC i Urząd BEREC mogą przyjmować porozumienia robocze za uprzednią zgodą Komisji, należy interpretować jako zasadę ogólną, która ma zastosowanie również w szczególnych ramach art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia, ponieważ nie przewiduje on odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/1971.
- 118 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 133 opinii, okoliczność, że udział BEREC i Urzędu BEREC przewidziany w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 stanowi bliższą formę współpracy z KOR-ami państw trzecich niż współpraca ustanowiona na podstawie art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia, nie może podważyć tych ocen. Udział KOR-ów państw trzecich w BEREC został już bowiem potwierdzony umową zawartą w tym celu, o której mowa w art. 35 ust. 2 tego rozporządzenia, czyli w niniejszym przypadku art. 111 USS Kosowo.
- 119 Wykładnia ta jest zgodna z systemem przewidzianym w rozporządzeniu 2018/1971. Zgodnie z art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z jego motywami 5 i 13 BEREC ma bowiem zapewniać wiedzę fachową i działać w sposób niezależny i przejrzysty. Zgodnie z motywem 22 tego rozporządzenia BEREC powinien mieć możliwość działania w interesie Unii, niezależnie od wszelkich zewnętrznych interwencji, w tym od presji politycznej lub ingerencji o charakterze komercyjnym. Podobnie, jak wynika z motywu 32, urząd BEREC został wyposażony we własny budżet, gwarantujący jego autonomię i niezależność. W tym kontekście wymogi niezależności są również wymagane od osób pełniących funkcje w BEREC, w szczególności członków Rady Organów Regulacyjnych, członków Zarządu oraz dyrektora Urzędu BEREC, zgodnie z art. 8 ust. 2, art. 16 ust. 1 lit. m), art. 20 ust. 3 i art. 42 rozporządzenia 2018/1971, interpretowanymi w świetle jego motywów 22, 25 i 29.

- 120 Tymczasem okoliczność, by Komisja mogła jednostronnie decydować o niektórych porozumieniach roboczych w sprawie udziału w pracach BEREC i urzędu BEREC bez ich zgody, nie dałaby się pogodzić z niezależnością BEREC i przekraczałaby funkcję kontrolną powierzoną Komisji w tym zakresie przez to rozporządzenie.
- 121 W konsekwencji orzekając w pkt 77 zaskarżonego wyroku, że skoro rozporządzenie 2018/1971 nie przyznało wyraźnie urzędowi BEREC ani innemu organowi kompetencji do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich, w szczególności KOR-u Kosowa, kompetencja ta należy do Komisji, Sąd naruszył zarówno podział kompetencji między z jednej strony Komisją a z drugiej strony BEREC i Urzędem BEREC, jak i reguły gwarantujące niezależność BEREC przewidziane w rozporządzeniu 2018/1971.
- 122 Wreszcie cel wzmocnienia współpracy z KOR-ami państw trzecich w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, realizowany w szczególności przez art. 35 rozporządzenia 2018/1971, wymagający uzgodnień z tymi państwami trzecimi, potwierdza wniosek, zgodnie z którym Komisja nie może jednostronnie przyjmować decyzji ustanawiającej porozumienia robocze mające zastosowanie do udziału wspomnianych KOR-ów państw trzecich, wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 82 zaskarżonego wyroku.
- 123 Z zastrzeżeniem uprzedniej zgody Komisji porozumienia takie powinny bowiem zostać uzgodnione pomiędzy BEREC i Urzędem BEREC z jednej strony a właściwymi organami tych państw trzecich z drugiej strony i zatwierdzone wspólnie, jak wynika z art. 9 lit. i) i art. 20 ust. 6 lit. m) rozporządzenia 2018/1971, przez Radę Organów Regulacyjnych i dyrektora Urzędu BEREC. Komisja nie może zatem posiadać kompetencji do jednostronnego zawierania tego rodzaju porozumień.
- 124 Wynika z tego, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 77 i 82 zaskarżonego wyroku, że uprawnienie do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich w BEREC w rozumieniu art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971 przysługuje Komisji w sposób jednostronny na podstawie art. 17 TUE.
- 125 Niemniej jednak, biorąc pod uwagę rozważania wynikające z pkt 123 niniejszego wyroku, należy oddalić argumentację Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którą kompetencja do decydowania o udziale KOR-u Kosowo w BEREC należy do Rady, z zastrzeżeniem zgody Komisji.
- 126 W świetle powyższych rozważań należy oddalić część drugą czwartego zarzutu odwołania jako bezzasadną. Należy natomiast uwzględnić zarzut piąty i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi do Sądu

- 127 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 128 Sytuacja taka ma miejsce w niniejszej sprawie.

- 129 Jak wskazano w pkt 22 niniejszego wyroku, Królestwo Hiszpanii podniosło trzy zarzuty na poparcie swojej skargi w pierwszej instancji.
- 130 W ramach zarzutu trzeciego podniesionego w pierwszej instancji Królestwo Hiszpanii twierdzi, że sporna decyzja narusza art. 35 rozporządzenia 2018/1971, ponieważ Komisja odstąpiła od procedury ustanowionej w tym przepisie w odniesieniu do udziału KOR-ów państw trzecich w BEREC.
- 131 Ze względów wskazanych w pkt 112–124 niniejszego wyroku Komisja nie miała kompetencji do wydania spornej decyzji. W konsekwencji zarzut trzeci należy uwzględnić, bez konieczności badania pozostałych zarzutów skargi w pierwszej instancji.
- 132 W związku z tym należy uwzględnić żądania Hiszpanii i stwierdzić nieważność spornej decyzji.

W przedmiocie utrzymania w mocy skutków spornej decyzji

- 133 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 134 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skutki takiego aktu mogą zostać utrzymane w mocy ze względów pewności prawa, a w szczególności wówczas, gdy bezpośrednie skutki stwierdzenia nieważności tego aktu wywołałyby poważne negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób oraz gdy zgodność z prawem tego aktu jest kwestionowana nie ze względu na cel jego przyjęcia czy też jego treść, ale ze względu na brak właściwości po stronie podmiotu, który go przyjął, czy też ze względu na uchybienie istotnym wymogom proceduralnym (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, pkt 175 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 135 W niniejszej sprawie nieważność spornej decyzji została stwierdzona ze względu na brak kompetencji jej autora, czyli Komisji.
- 136 Ze względu na konieczność przewidzianych w art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971 porozumień dotyczących w szczególności wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC ze strony KOR-ów państw trzecich, stwierdzenie nieważności spornej decyzji mogłoby zagrozić udziałowi KOR-u Kosowa w BEREC, gdyby jej skutki nie zostały utrzymane w mocy do czasu zastąpienia jej nowym aktem.
- 137 W tych okolicznościach należy utrzymać w mocy skutki spornej decyzji do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, ewentualnych nowych porozumień roboczych zawartych na podstawie art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 między BEREC, Urzędem BEREC i KOR-em Kosowa.

W przedmiocie kosztów

- 138 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

- 139 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 140 Ponieważ w niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania związanymi zarówno z niniejszym odwołaniem, jak i z postępowaniem w pierwszej instancji.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Wyrok Sądu z dnia 23 września 2020 r., Hiszpania/Komisja (T-370/19, EU:T:2020:440) zostaje uchylony.**
- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej.**
- 3) **Skutki decyzji Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej zostają utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego wyroku, ewentualnych nowych porozumień roboczych między Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), Agencją Wsparcia BEREC (urzędem BEREC) i krajowym organem regulacyjnym Kosowa zawartych na podstawie art. 35 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/2120 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1211/2009.**
- 4) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Królestwo Hiszpanii w ramach niniejszego postępowania odwoławczego, a także postępowania przed Sądem Unii Europejskiej.**

Podpisy