



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

25 octombrie 2017*

„Acțiune în anulare – Concluziile Consiliului Uniunii Europene privind Conferința mondială pentru radiocomunicații din 2015 a Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor – Articolul 218 alineatul (9) TFUE – Derogare de la forma juridică prevăzută – Lipsa indicării temeiului juridic”

În cauza C-687/15,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 17 decembrie 2015,

Comisia Europeană, reprezentată de L. Nicolae și de F. Erlbacher, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de I. Șulce, de J.-P. Hix și de O. Segnana, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Republica Cehă, reprezentată de M. Smolek, de J. Vlácil și de M. Hedvábná, în calitate de agenți;

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze și de K. Stranz, în calitate de agenți;

Republica Franceză, reprezentată de F. Fize, de G. de Bergues, de B. Fodda și de D. Colas, în calitate de agenți;

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de C. Brodie, de M. Holt și de D. Robertson, în calitate de agenți, asistați de J. Holmes, barrister,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, domnii L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits și C. Vajda, președinți de cameră, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamnele C. Toader și A. Prechal (raportor) și domnii S. Rodin și F. Biltgen, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 mai 2017,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 septembrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea sa introductivă, Comisia Europeană solicită anularea Concluziilor Consiliului Uniunii Europene, adoptate la 26 octombrie 2015 cu ocazia celei de a 3419-a sesiuni a acestuia de la Luxemburg, privind Conferința mondială pentru radiocomunicații din 2015 (WRC-15) a Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor (UIT) (denumite în continuare „actul atacat”).

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 2 UIT este o instituție specializată a Organizației Națiunilor Unite responsabilă cu tehnologiile informației și cu comunicațiile. După cum reiese în special din articolul 1 din Constituția sa, în cadrul UIT sunt atribuite la scară mondială spectrul de frecvențe radio și orbitele sateliților și sunt elaborate norme tehnice pentru a asigura interconectarea rețelelor și a tehnologiilor.
- 3 În conformitate cu articolul 2 din Constituția UIT, aceasta este formată din state membre și din membri sectoriali. În prezent, sunt membre ale UIT 193 de state, printre care toate statele membre ale Uniunii, care, la rândul său, este „membru sectorial”.
- 4 Articolul 3 din Constituția UIT, intitulat „Drepturile și obligațiile statelor membre și ale membrilor sectoriali”, prevede:

„1. Statele membre și membrii sectoriali au drepturile și se supun obligațiilor prevăzute în prezenta [c]onstituție și în convenție.

[...]

3. În ceea ce privește participarea lor la activitățile [UIT], membrii sectoriali sunt autorizați să participe pe deplin la activitățile sectorului ai cărui membri sunt, în condițiile prevăzute de dispozițiile pertinente ale prezentei [c]onstituții și ale [c]onvenției:

[...]

b) aceștia sunt autorizați, în condițiile dispozițiilor pertinente ale [c]onvenției și ale deciziilor pertinente adoptate în această privință de Conferința plenipotențiarilor, să participe la formularea întrebărilor și a recomandărilor, precum și a deciziilor referitoare la metodele de lucru și la procedurile sectorului în cauză.”

5 Articolul 4 din Constituția UIT, intitulat „Instrumentele [UIT]”, are următorul cuprins:

„1 Instrumentele [UIT] sunt:

- prezenta [c]onstituție a [UIT];
- [c]onvenția [UIT] și
- regulamentele administrative.

[...]

3. Dispozițiile prezentei [c]onstituții și ale [c]onvenției sunt completate cu cele ale regulamentelor administrative enumerate mai jos, care reglementează utilizarea telecomunicațiilor și care stabilesc relații între toate statele membre:

[...]

- [r]egulamentul radiocomunicațiilor.

[...]”

6 Articolul 13 din Constituția UIT, intitulat „Conferințele radiocomunicațiilor și adunările radiocomunicațiilor”, prevede:

„1. O conferință mondială a radiocomunicațiilor poate proceda la o revizuire parțială sau, în mod excepțional, totală a [r]egulamentului radiocomunicațiilor și poate trata oricare altă problemă de interes mondial ce revine competenței sale și are legătură cu ordinea sa de zi. Celelalte funcții ale acestei conferințe sunt enunțate în [c]onvenție.

2. Conferințele mondiale de radiocomunicație sunt convenite în mod normal la fiecare 3 sau 4 ani; însă, ca urmare a aplicării prevederilor relevante din [c]onvenție, o astfel de conferință poate să nu fie convenită sau poate fi convenită una adițională.

[...]”

Dreptul Uniunii

7 Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (directivă-cadru) (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 (JO 2009, L 337, p. 37) (denumită în continuare „directiva-cadru”), a fost adoptată în temeiul articolului 95 CE.

8 Articolul 8a din directiva-cadru, intitulat „Planificarea strategică și coordonarea politicii privind spectrul de frecvențe radio”, prevede la alineatul (4):

„Ori de câte ori este necesar pentru asigurarea coordonării eficiente a intereselor Comunității Europene în cadrul organizațiilor internaționale competente în materie de spectru de frecvențe radio, Comisia, ținând în cea mai mare măsură seama de avizul [Grupului pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio (RSPG)], poate propune Parlamentului European și Consiliului obiective politice comune.”

- 9 Articolul 9 din această directivă, intitulat „Gestionarea frecvențelor radio pentru serviciile de comunicații electronice”, prevede la alineatul (1) al doilea paragraf:

„În aplicarea prezentului articol, statele membre respectă acordurile internaționale relevante, inclusiv reglementările privind radiocomunicațiile [...], și pot ține seama de considerațiile de politică publică.”

- 10 Decizia nr. 676/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul de reglementare pentru politica de gestionare a spectrului de frecvențe radio în Comunitatea Europeană (Decizia privind spectrul de frecvențe radio) (JO 2002, L 108, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 163) a fost de asemenea adoptată în temeiul articolului 95 CE. Articolul 1 alineatul (1) din această decizie prevede:

„Obiectivul prezentei decizii este de a stabili un cadru comunitar politic și legal pentru a asigura coordonarea politicilor și, după caz, armonizarea condițiilor referitoare la disponibilitatea și utilizarea eficace a spectrului de frecvențe radio necesar pentru crearea și funcționarea pieței interne în domeniul ale politicii comunitare precum comunicațiile electronice, transportul și cercetarea și dezvoltarea (R & D).”

- 11 Decizia nr. 243/2012/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2012 de instituire a unui program multianual pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio (JO 2012, L 81, p. 7) a fost adoptată în temeiul articolului 114 TFUE. Articolul 1 din această decizie, intitulat „Scop și domeniu de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta decizie instituie un program multianual pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio [...], ale cărui scopuri sunt planificarea strategică și armonizarea utilizării spectrului radio în vederea asigurării funcționării pieței interne în domeniile de politică ale Uniunii care presupun utilizarea spectrului radio, cum ar fi politicile privind comunicațiile electronice, cercetarea, dezvoltarea tehnologică, spațiul, transporturile, energia și audiovizualul.”

- 12 Articolul 10 din Decizia nr. 243/2012, intitulat „Negocierile internaționale”, prevede la alineatul (1):

„În cadrul negocierilor internaționale privind chestiunile legate de spectrul radio, se aplică următoarele principii:

- (a) dacă subiectul negocierilor internaționale intră în sfera de competență a Uniunii, poziția Uniunii se stabilește în conformitate cu legislația Uniunii;
- (b) dacă subiectul negocierilor internaționale intră parțial în sfera de competență a Uniunii și parțial în sfera de competență a statelor membre, Uniunea și statele membre caută să stabilească o poziție comună în conformitate cu cerințele principiului cooperării sincere.

În scopul aplicării literei (b) de la primul paragraf, Uniunea și statele membre cooperează în conformitate cu principiul unității în reprezentarea internațională a Uniunii și a statelor sale membre.”

Istoricul litigiului și actul atacat

- 13 WRC-15 s-a desfășurat la Geneva (Elveția) între 2 și 27 noiembrie 2015. În cadrul acesteia s-a convenit revizuirea reglementărilor privind radiocomunicațiile.

- 14 La 29 mai 2015, Comisia a prezentat Consiliului, în temeiul dispozițiilor articolului 114 coroborate cu cele ale articolului 218 alineatul (9) TFUE, o propunere de decizie a Consiliului privind poziția care urma să fie adoptată, în numele Uniunii Europene, cu ocazia WRC-15 [COM(2015) 234 final], care prevedea la articolul 1:

„Statele membre, acționând împreună în interesul Uniunii, participă la negocierile din cadrul [WRC-15], în vederea revizuirii reglementărilor privind radiocomunicațiile.

Pozițiile care urmează să fie adoptate în numele Uniunii în cadrul negocierilor și în cursul adoptării revizuirilor aduse reglementărilor privind radiocomunicațiile sunt stabilite în anexa la prezenta decizie.

În situațiile în care, în cadrul [WRC-15], sunt prezentate noi propuneri în ceea ce privește chestiunile din anexă, pentru care nu există încă o poziție a Uniunii, poziția Uniunii se stabilește prin coordonare la fața locului, înainte ca părțile participante la [WRC-15] să fie invitate să adopte revizuirile reglementărilor privind radiocomunicațiile. În astfel de cazuri, poziția Uniunii este conformă cu principiile prevăzute în anexa la prezenta decizie.”

- 15 Anexa la propunerea menționată de decizie a Consiliului are următorul cuprins:

„În ceea ce privește negocierea și adoptarea de revizuri ale reglementărilor privind radiocomunicațiile ale UIT în cadrul WRC-15, ar trebui să se adopte următoarele poziții în numele Uniunii.

1. În cadrul punctului 1.1 de pe ordinea de zi:

- se identifică banda de frecvențe 1 452-1 492 MHz și benzile adiacente 1 427-1 452 MHz și 1 492-1 518 MHz pentru telecomunicațiile mobile internaționale, protejându-se în același timp serviciile pasive în benzile având frecvențe mai mici de 1 427 MHz;
- se coatribuie banda 3 400-3 800 MHz pentru serviciile mobile și se identifică posibilitatea utilizării acesteia pentru telecomunicațiile mobile internaționale;
- se respinge coatribuirea benzii 470-694 MHz pentru servicii mobile în Europa;
- nu se adaugă coatribuirea benzilor 5 350-5 470 MHz și 5 725-5 850 MHz pentru servicii mobile și nu se identifică posibilitatea utilizării acestora, precum și a benzii 5 850-5 925 MHz pentru TMI, continuând să se analizeze în același timp cele trei benzi în vederea utilizării lor pentru rețelele radio locale și asigurându-se protejarea utilizării lor primare în toate cazurile.

2. În cadrul punctului 1.2 de pe ordinea de zi:

- se stabilesc niveluri de protecție pentru serviciul de radiodifuziune în benzi având frecvențe mai mici de 694 MHz, astfel încât să corespundă rezultatelor studiilor efectuate de către [*Conferința Europeană a Administrațiilor de Poștă și Telecomunicații*], și se stabilește limita inferioară a benzii la 694 MHz;
- nu se adaugă constrângeri suplimentare pentru protecția serviciilor de radiodifuziune în banda 694-790 MHz, însă pot fi adoptate măsuri pentru a asigura coexistența echilibrată între serviciile pe suport radio de bandă largă și sistemele de radionavigație aeronautică existente la frontierele estice ale [Uniunii] care operează în banda 694-790 MHz.

3. În cadrul punctului 1.18 de pe ordinea de zi se alocă banda 77,5-78 GHz pentru serviciul de radiolocație și se stabilește protejarea utilizării acestei benzi pentru sistemele radar pentru automobile, fără a se introduce restricții excesive, dar recunoscându-se faptul că stațiile de radioastronomie ar trebui să beneficieze în continuare de protecție;

4. În cadrul punctului 10 de pe ordinea de zi ar trebui să fie susținut un punct pe ordinea de zi a [Conferinței mondiale pentru radiocomunicații din 2019 (WRC-19)] care să abordeze nevoile privind spectrul de frecvențe radio pentru sistemele mobile 5G, fiind acordată o atenție deosebită frecvențelor de peste 6 GHz pentru noi alocări, și totodată ar trebui să fie susținută o abordare comună în vederea inițierii studiilor de compatibilitate aferente înainte de WRC-19.
 5. În cadrul WRC-15 trebuie să se asigure că negocierile oricăror modificări relevante pentru reglementările privind radiocomunicațiile ale UIT respectă dreptul Uniunii, în special principiile prevăzute la articolul 9 din [directiva-cadru] și în [Decizia nr. 243/2012], precum și că acestea nu aduc atingere evoluției sale viitoare previzibile.”
- 16 În urma discuțiilor din cadrul Consiliului, acesta a adoptat actul atacat, care prevede următoarele:

„CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

1. REAMINTIND

- a) [Decizia nr. 676/2002];
- b) prevederile [directivei-cadru], în special articolul 8a alineatul (4);
- c) [Decizia nr. 243/2012];
- d) concluziile Consiliului privind pozițiile europene în vederea conferințelor mondiale pentru radiocomunicații din 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 și 2012;
- e) importanța tehnologiilor wireless care folosesc frecvențe radio pentru realizarea obiectivelor politicii [Uniunii] prevăzute de inițiativa emblematică a Strategiei UE 2020 intitulată «Agenda digitală pentru Europa» de a furniza internet rapid în bandă largă și pentru obținerea de beneficii economice și sociale durabile datorită unei piețe unice digitale;
- f) Concluziile Consiliului din 31 mai 2010 privind Agenda digitală pentru Europa;

2. LUÂND ACT DE

- avizul din februarie 2015 al [RSPG] privind «Obiective strategice comune pentru WRC-15»;

3. ÎȘI EXPRIMĂ SPRIJINUL LARG PENTRU următoarele obiective care trebuie atinse în cadrul WRC-15 în vederea punerii în aplicare cu succes a politicilor relevante ale Uniunii:

- a) în cadrul punctului 1.1 de pe ordinea de zi:
 - i. să se identifice banda de frecvențe 1 452-1 492 MHz și benzile adiacente 1 427-1 452 MHz și 1 492-1 518 MHz pentru [TMI], protejându-se în același timp serviciile pasive în benzile având frecvențe mai mici de 1 427 MHz. Această identificare nu împiedică utilizarea acestor benzi în cazul oricărei aplicații, inclusiv pentru apărare, a serviciilor pentru care sunt atribuite și nici nu stabilește priorități în reglementările privind radiocomunicațiile;
 - ii. să se contribuie banda 3 400-3 800 MHz pentru serviciile mobile și să fie identificată pentru TMI, ținându-se seama de faptul că banda joacă un rol important pentru comunicațiile prin satelit;
 - iii. să nu se susțină nicio modificare a atribuirilor benzii 470-694 MHz în Europa;
 - iv. să nu se adauge coatribuirea benzilor 5 350-5 470 MHz și 5 725-5 850 MHz pentru serviciile mobile și nici să nu se identifice aceste benzi sau banda 5 850-5 925 MHz pentru TMI, continuându-se în același timp analizarea acestor trei benzi în vederea unei posibile utilizări pentru rețelele radio locale și asigurându-se protejarea utilizării lor primare în toate cazurile;
- b) în cadrul punctului 1.2 de pe ordinea de zi:
 - i. să se stabilească limita inferioară a benzii la 694 MHz și să se sprijine recomandările UIT-R privind nivelurile de protecție pentru serviciul de radiodifuziune sub 694 MHz, în conformitate cu rezultatele studiilor efectuate de Conferința Europeană a Administrațiilor de Poștă și Telecomunicații;

- ii. să se asigure o coexistență echilibrată între serviciile wireless în bandă largă și serviciile de radiodifuziune și să nu se adauge constrângeri suplimentare față de Acordul GE-06 pentru protecția serviciilor de radiodifuziune în banda 694-790 MHz;
- iii. în privința accesului, să se asigure echilibrul între serviciile mobile și serviciile de radionavigație aeronautică (ARNS) la frontierele statelor membre din estul Europei, pentru a facilita implementarea serviciilor mobile în toate țările [Uniunii] prin dispoziții adecvate în reglementările privind radiocomunicațiile, favorizând în același timp cele mai mici distanțe de separare efectivă între ARNS și TMI și sprijinind drepturile statelor membre din estul UE în această privință;
- c) în cadrul punctului 1.18 de pe ordinea de zi, să se atribuie banda 77,5-78 GHz pentru serviciul de radiolocație pentru a se facilita implementarea sistemelor radar pentru automobile, fără a se introduce restricții excesive, precum și să se recunoască faptul că stațiile de radioastronomie ar trebui să beneficieze în continuare de protecție;
- d) în cadrul punctului 10 de pe ordinea de zi, să se sprijine atât includerea unui punct pe ordinea de zi a WRC-19 care să abordeze necesitățile de frecvențe radio pentru sistemele mobile 5G, cu accent pe frecvențele de peste 6 GHz pentru noi atribuiri, cât și o abordare comună privind inițierea studiilor de compatibilitate aferente înainte de WRC-19;

4. INVITĂ STATELE MEMBRE:

- să urmărească obiectivele prevăzute la punctul 3 și să respecte principiile prevăzute în [Decizia nr. 243/2012] atunci când negociază în cadrul WRC-15 orice modificare relevantă la reglementările UIT privind radiocomunicațiile;

5. INVITĂ COMISIA:

- să prezinte imediat Parlamentului European și Consiliului un raport privind rezultatele WRC-15 și mijloacele prin care se poate asigura faptul că pregătirile la nivel european pentru următoarea conferință programată în 2019 (WRC-19) sprijină pe deplin politicile și principiile Uniunii.”

- 17 Cu ocazia adoptării actului atacat, Comisia a făcut următoarea declarație, înscrisă în procesul-verbal al reuniunii Consiliului:

„Comisia regretă faptul că, în contextul pregătirilor pentru [WRC-15], Consiliul a adoptat concluzii, în loc să adopte o decizie, astfel cum se prevede la articolul 218 alineatul (9) din TFUE. În opinia Comisiei, această poziție este în contradicție cu tratatul și cu jurisprudența Curții [...]. Comisia își rezervă toate drepturile în această privință.”

Concluziile părților și procedura în fața Curții

- 18 Comisia solicită Curții:

- anularea actului atacat și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

- 19 Consiliul solicită Curții:

- respingerea acțiunii în întregime și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

- 20 S-a admis intervenția Republicii Cehe, a Republicii Federale Germania, a Republicii Franceze și a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în susținerea concluziilor Consiliului.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitatea motivelor statelor membre interveniente

- 21 În susținerea acțiunii sale, Comisia invocă un motiv unic, întemeiat pe faptul că, prin adoptarea actului atacat în locul unei decizii, astfel cum a propus Comisia, Consiliul a încălcat articolul 218 alineatul (9) TFUE.
- 22 În memoriile lor în intervenție, Republica Cehă, Republica Federală Germania și Republica Franceză contestă aplicabilitatea articolului 218 alineatul (9) TFUE în speță, arătând printre altele că Uniunea nu deținea competența externă necesară pentru stabilirea de către Consiliu, în conformitate cu dispoziția menționată, a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii cu privire la punctele de pe ordinea de zi a WRC-15 prevăzute de actul atacat.
- 23 Cu toate acestea, o parte care, în temeiul articolului 40 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, este admisă ca intervenientă într-un litigiu supus acesteia din urmă nu poate să modifice obiectul litigiului, astfel cum a fost circumscris prin concluziile și motivele părților principale. În consecință, doar argumentele unui intervenient care se înscriu în cadrul definit prin aceste concluzii și motive sunt admisibile (a se vedea printre altele Hotărârea din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, C-399/12, EU:C:2014:2258, punctul 27).
- 24 Or, părțile principale sunt de acord că articolul 218 alineatul (9) TFUE este aplicabil în speță. Obiectul litigiului, astfel cum a fost definit prin concluziile și motivele acestor părți principale, privește numai aspectul dacă adoptarea actului atacat a avut loc în conformitate cu cerințele de formă și de procedură prevăzute de această dispoziție. Prin urmare, motivele statelor membre interveniente prevăzute la punctul 22 din prezenta hotărâre trebuie să fie respinse de la bun început ca inadmisibile.

Cu privire la motivul unic

Argumentația părților

- 25 Potrivit Comisiei, prin adoptarea unor concluzii în locul unei decizii, Consiliul a încălcat articolul 218 alineatul (9) TFUE.
- 26 În această privință, Comisia amintește că, atunci când adoptă o decizie în temeiul articolului 218 alineatul (9) TFUE, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată. Regulile de vot care se aplică la adoptarea unui act precum concluziile Consiliului ar fi, în schimb, caracterizate, în practică, prin divergențe de opinii între instituțiile Uniunii. Consiliul ar fi considerat, în mai multe rânduri, că asemenea acte sunt adoptate prin consens, ceea ce înseamnă că acestea nu pot fi adoptate dacă un stat membru li se opune. Comisia apreciază că aceste reguli de vot nu sunt conforme tratatelor. În opinia sa, din articolul 16 alineatul (3) TUE, care prevede că „Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel”, reiese, astfel, că aceste acte trebuie să fie adoptate cu majoritate calificată. Prezenta cauză ar demonstra că urmărirea consensului în locul majorității calificate poate duce la un rezultat diferit, care afectează negativ politica Uniunii.
- 27 Astfel, Comisia susține, în acest sens, că dispozițiile actului atacat se îndepărtează de propunerea sa din 29 mai 2015. Majoritatea modificărilor ar fi fost efectuate tocmai pentru ca conținutul actului atacat să corespundă formei pe care Consiliul a decis să o aleagă. Astfel, în primul rând, actul atacat nu ar

conține nicio indicație cu privire la temeiul său juridic. Or, contrar celor susținute de Consiliu, Comisia apreciază că această omisiune nu constituie un viciu pur formal. În al doilea rând, în loc să recurgă la considerente detaliate pentru a explica motivele care justificau actul ce urma să fie adoptat, Consiliul s-ar fi limitat la a „aminti” o listă de acte ale Uniunii adoptate în domeniul de acțiune în cauză. În al treilea rând, Comisia susține că din actul atacat reiese că, în loc să decidă că statele membre, acționând împreună în interesul Uniunii, „adoptă” anumite poziții cu ocazia WRC-15, Consiliul „își exprimă sprijinul larg” pentru obiectivele care trebuie atinse în cadrul negocierilor de la WRC-15 și „invită statele membre” să urmărească anumite obiective în cursul acestor negocieri.

- 28 Potrivit Comisiei, procedând astfel, Consiliul nu a reușit să stabilească poziții clare și obligatorii pe care statele membre să trebuiască să le respecte cu ocazia participării lor la WRC-15, acționând împreună în interesul Uniunii, ci mai curând a stabilit obligații de a depune toate eforturile. Asemenea obligații nu ar fi însă apte să garanteze o reprezentare externă puternică și unitară a Uniunii pe scena internațională și, în consecință, nu ar permite atingerea obiectivelor stabilite de tratate.
- 29 Consiliul arată că, hotărând pe baza unei propuneri a Comisiei întemeiate pe articolul 218 alineatul (9) TFUE, a stabilit o poziție obligatorie a Uniunii în vederea WRC-15, în conformitate cu această dispoziție.
- 30 Astfel, pe de o parte, actul atacat ar identifica în mod clar prioritățile Uniunii pentru fiecare dintre punctele de pe ordinea de zi a WRC-15 care sunt enumerate în anexa la propunerea Comisiei din 29 mai 2015. Pe de altă parte, pozițiile definite în actul atacat ar avea un caracter obligatoriu.
- 31 În ceea ce privește pretinsa lipsă a temeiului juridic, Consiliul apreciază că o asemenea omisiune constituie cel mult un viciu pur formal care nu poate determina anularea actului atacat și notează în această privință că Comisia nu contestă că temeiul juridic procedural aplicabil este articolul 218 alineatul (9) TFUE, nici că temeiul juridic material este articolul 114 TFUE.
- 32 În ceea ce privește modalitățile de vot, Consiliul susține că, deși majoritatea calificată era în principiu aplicabilă la adoptarea actului atacat, faptul că a fost posibil să se obțină unanimitatea în cadrul Consiliului pentru adoptarea acestui act nu poate însemna că Consiliul a acționat în afara procedurii prevăzute la articolul 218 alineatul (9) TFUE. Această instituție adaugă că, întrucât Comisia nu și-a modificat propunerea din 29 mai 2015 în cursul dezbaterilor care au condus la adoptarea poziției Uniunii pentru a lua în considerare modificările cu privire la care era iminent să se ajungă la un acord în cadrul Consiliului, din articolul 293 alineatul (1) TFUE rezultă că Consiliul trebuia să hotărască în unanimitate.
- 33 Consiliul subliniază că uneori adoptă, sub forma unor concluzii, anumite acte care produc sau sunt destinate să producă un efect juridic, precizând în același timp că, într-un asemenea caz, trebuie să respecte cerințele procedurale prevăzute de tratate, în conformitate cu temeiul juridic aplicabil.
- 34 Potrivit acestei instituții, contrar celor susținute de Comisie, faptul că actul atacat se îndepărtează de propunerea prezentată de aceasta la 29 mai 2015 nu demonstrează în niciun caz că urmărirea consensului, în locul majorității calificate, poate conduce la un rezultat diferit care să afecteze negativ politica Uniunii.
- 35 În plus, Consiliul arată că motivul invocat de Comisie cu privire la forma actului atacat este în contradicție cu practica sa constantă în ceea ce privește elaborarea poziției Uniunii în vederea conferințelor mondiale pentru radiocomunicații precedente. Această instituție apreciază că o interpretare a tratatelor cum este cea preconizată de Comisie ar complica în mod semnificativ apărarea intereselor Uniunii pe scena internațională și ar bulversa echilibrul instituțional prevăzut de tratate.

Aprecierea Curții

- 36 Prin intermediul motivului său unic, Comisia susține în esență că, prin adoptarea concluziilor privind WRC-15, în locul unei decizii în conformitate cu propunerea sa din 29 mai 2015, Consiliul a încălcat articolul 218 alineatul (9) TFUE. Ea impută de asemenea Consiliului că nu a indicat temeiul juridic al actului atacat.
- 37 În temeiul acestei dispoziții, „Consiliul, la propunerea Comisiei [...], adoptă o decizie [...] de stabilire a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului”.
- 38 Prin adoptarea actului atacat sub forma unor concluzii, Consiliul a recurs, așadar, la o altă formă a actului decât cea prevăzută de dispoziția menționată.
- 39 Consiliul susține însă că tratatul îi permite să aleagă forma unei decizii în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE. În speță, el ar fi adoptat în fapt o decizie sub forma unor concluzii. Pe de altă parte, el consideră că lipsa menționării temeiului juridic al actului atacat nu constituie un viciu esențial.
- 40 În ceea ce privește, în primul rând, forma juridică a actului atacat, trebuie amintit că tratatele au instituit un sistem de repartizare a competențelor între diferitele instituții ale Uniunii care atribuie fiecareia dintre ele propria sa misiune în structura instituțională a Uniunii și pentru realizarea sarcinilor care i-au fost încredințate acesteia. Astfel, articolul 13 alineatul (2) TUE prevede că fiecare instituție a Uniunii acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, cu condițiile și cu scopurile prevăzute de acestea. Dispoziția menționată reflectă principiul echilibrului instituțional, caracteristică a structurii instituționale a Uniunii, care presupune ca fiecare dintre instituții să își exercite competențele cu respectarea competențelor celorlalte (a se vedea Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia, C-660/13, EU:C:2016:616, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată).
- 41 Prin urmare, astfel cum în mod repetat a statuat Curtea, întrucât normele referitoare la formarea voinței instituțiilor Uniunii sunt stabilite de tratate și nu sunt nici la dispoziția statelor membre, nici a instituțiilor înseși, numai tratatele pot abilita, în cazuri speciale, o instituție să modifice o procedură decizională pe care o stabilesc (Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 149).
- 42 În speță, este necesar, în primul rând, să se sublinieze că, contrar celor sugerate de Consiliu, practica instituțiilor și în special, în ceea ce privește prezenta cauză, o presupusă practică constantă privind elaborarea poziției Uniunii în vederea conferințelor mondiale pentru radiocomunicații prin intermediul concluziilor, cu care ar fi în contradicție poziția susținută de Comisie în cadrul prezentei acțiuni, nu poate modifica normele tratatelor pe care instituțiile sunt obligate să le respecte. Astfel, conform unei jurisprudențe constante, o simplă practică a Consiliului nu poate să deroge de la normele tratatului și nu poate, prin urmare, să creeze un precedent obligatoriu pentru instituțiile Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2008, Parlamentul/Consiliul, C-133/06, EU:C:2008:257, punctul 60 și jurisprudența citată, precum și Avizul 1/08 (Acorduri de modificare a listelor de angajamente specifice în temeiul GATS) din 30 noiembrie 2009, EU:C:2009:739, punctul 172 și jurisprudența citată].
- 43 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentația Consiliului bazată pe punctul 9 din Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264), potrivit căreia forma în care sunt adoptate actele sau deciziile nu este, în principiu, relevantă pentru a se stabili dacă sunt destinate să producă efecte juridice, trebuie arătat că jurisprudența care decurge din această hotărâre este pertinentă pentru a se stabili dacă un asemenea act poate face obiectul unei acțiuni în anulare. În schimb, din aceasta nu se poate deduce nicidecum că instituțiile Uniunii sunt libere să deroge de la forma actului prevăzută de dispoziția relevantă a tratatului.

- 44 Faptul că o instituție a Uniunii derogă de la forma juridică prevăzută de tratate constituie o încălcare a unor norme fundamentale de procedură care poate conduce la anularea actului în discuție, din moment ce această derogare riscă să creeze incertitudini în ceea ce privește natura acestui act sau procedura care trebuie urmată pentru adoptarea sa, compromițând astfel securitatea juridică.
- 45 În speță, adoptarea actului atacat sub forma unor concluzii lasă loc unei incertitudini cu privire la natura juridică și la efectul juridic ale acestui act. Astfel, după cum a arătat de asemenea avocatul general la punctele 69-72 din concluzii, în timp ce Consiliul susține că actul menționat constituie „în esență” o decizie a sa de stabilire a poziției care trebuie adoptată în numele Uniunii cu ocazia WRC-15, Republica Cehă și Republica Franceză îl califică drept poziție comună a Uniunii și a statelor membre, iar Republica Federală Germania îl consideră o poziție coordonată între toate statele membre, sub forma unor concluzii ale Consiliului. În plus, Consiliul susține că actul atacat are un caracter obligatoriu, în timp ce Republica Cehă consideră că acest act este obligatoriu din punct de vedere juridic numai pentru unele părți, care acoperă aspecte care intră, potrivit acestui stat membru, în competența Uniunii, iar Republica Federală Germania consideră că actul menționat constituie concluzii fără caracter obligatoriu. În ceea ce privește Comisia, aceasta susține că, prin adoptarea actului atacat sub forma unor concluzii, Consiliul a optat pentru o formă juridică ce este în general rezervată actelor fără caracter obligatoriu.
- 46 Termenii utilizați în actul atacat contribuie, pe de altă parte, la această incertitudine. Astfel, deși propunerea Comisiei din 29 mai 2015 se referea la o „decizie a Consiliului” privind poziția „care urma să fie adoptată, în numele Uniunii”, cu ocazia WRC-15, actul atacat constă pentru Consiliu – potrivit punctului 3 din acesta – în a-și „exprim[a] sprijinul larg” pentru o serie de obiective care trebuie atinse în cadrul WRC-15 în vederea punerii în aplicare cu succes a politicilor relevante ale Uniunii și – potrivit punctului 4 din acesta – în a „invit[a] statele membre” să urmărească obiectivele respective și să respecte principiile prevăzute în Decizia nr. 243/2012 în cadrul negocierilor privind eventuale modificări ale reglementărilor UIT privind radiocomunicațiile în cursul WRC-15. După cum a subliniat Comisia, utilizarea acestor termeni nu este compatibilă cu forța obligatorie care trebuie să corespundă unei decizii a unei instituții a Uniunii în temeiul articolului 288 TFUE. În plus, din niciun element al actului atacat nu reiese că statele membre ar fi obligate să adopte o poziție „în numele Uniunii” în cadrul WRC-15, contrar prevederilor articolului 218 alineatul (9) TFUE.
- 47 În aceste condiții, trebuie să se constate că, prin adoptarea concluziilor privind WRC-15, în locul unei decizii, astfel cum prevede articolul 218 alineatul (9) TFUE, Consiliul a încălcat normele fundamentale de procedură impuse de această dispoziție.
- 48 În ceea ce privește, în al doilea rând, faptul că actul atacat nu menționează temeiul său juridic, trebuie arătat, mai întâi, că indicarea temeiului juridic se impune în raport cu principiul atribuirii de competențe consacrat la articolul 5 alineatul (2) TUE, potrivit căruia Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate atât pentru acțiunea internă, cât și pentru acțiunea internațională a Uniunii [a se vedea în acest sens Avizul 2/94 (Aderarea Comunității la CEDO) din 28 martie 1996, EU:C:1996:140, punctul 24, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 46].
- 49 Astfel, alegerea temeiului juridic adecvat prezintă o importanță de natură constituțională, din moment ce, nedispunând decât de competențe atribuite, Uniunea trebuie să asocieze actele pe care le adoptă unor dispoziții din Tratatul TFUE care o abilitază efectiv în acest scop [Avizul 1/15 (Acordul PNR UE-Canada) din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 71].
- 50 În continuare, indicarea temeiului juridic prezintă o importanță deosebită în scopul apărării prerogativelor instituțiilor Uniunii vizate de procedura de adoptare a unui act (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 48).

- 51 Astfel, în prezenta cauză, o asemenea indicare poate avea incidență asupra competențelor Comisiei și ale Consiliului, precum și asupra rolului acestora în procedura de adoptare a actului atacat. De asemenea, indicarea temeiului juridic este necesară pentru stabilirea modalităților de vot în cadrul Consiliului (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 48). În special, întrucât actul atacat nu corespunde niciuneia dintre ipotezele menționate la articolul 218 alineatul (8) al doilea paragraf TFUE, Consiliul trebuia în principiu să adopte acest act în conformitate cu dispozițiile articolului 218 alineatul (8) primul paragraf TFUE coroborat cu alineatul (9) al acestui articol, hotărând cu majoritate calificată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2014, Regatul Unit/Consiliul, C-81/13, EU:C:2014:2449, punctul 66).
- 52 În plus, trebuie amintit că indicarea temeiului juridic se impune în raport cu obligația de motivare care decurge din articolul 296 TFUE. Această obligație, care este justificată în special prin controlul jurisdicțional care trebuie să poată fi exercitat de către Curte, trebuie să se aplice, în principiu, oricărui act al Uniunii care produce efecte juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctele 42 și 45).
- 53 În sfârșit, imperativul de securitate juridică impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție de drept al Uniunii care trebuie să fie menționată expres drept temei legal și care indică forma juridică pe care trebuie să o ia acel act (Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/McBride și alții, C-361/14 P, EU:C:2016:434, punctul 47).
- 54 În speță, actul atacat este un act al Uniunii, dat fiind că a fost adoptat de Consiliu, și produce efecte juridice, întrucât stabilește obiectivele pe care statele membre sunt invitate să le urmărească în cadrul WRC-15. Prin urmare, Consiliul trebuia să indice în actul atacat temeiul juridic material și procedural al acestuia.
- 55 Pe de altă parte, deși este adevărat că omiterea referirii la o anumită dispoziție din tratat poate să nu constituie un viciu esențial atunci când temeiul juridic al unui act poate fi determinat cu ajutorul altor elemente ale acestuia, după cum susține Consiliul, o astfel de referire explicită este totuși indispensabilă atunci când, în lipsa acesteia, persoanele interesate și Curtea rămân în incertitudine cu privire la temeiul juridic precis (a se vedea printre altele Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/McBride și alții, C-361/14 P, EU:C:2016:434, punctul 48).
- 56 Or, în speță, în loc să indice temeiul juridic al actului atacat, Consiliul s-a limitat, la punctul 1 din acest act, la a reaminti cadrul juridic pertinent și practica instituțională a Consiliului, iar la punctul 2 din actul menționat, la a lua act de avizul RSPG din luna februarie 2015 privind obiectivele strategice comune pentru WRC-15. Din această constatare coroborată cu cele efectuate la punctul 46 din prezenta hotărâre rezultă că niciun element al actului atacat nu permite stabilirea temeiului său juridic material și procedural.
- 57 Prin urmare, temeiul juridic al actului atacat nu poate fi determinat în mod clar. În aceste condiții, contrar susținerilor Consiliului, lipsa mențiunii, în actul atacat, a oricărui temei juridic nu poate fi considerată un viciu pur formal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctele 60 și 61).
- 58 Astfel, derogarea de la forma juridică prevăzută la articolul 218 alineatul (9) TFUE și omiterea indicării temeiului juridic determină o confuzie cu privire la natura juridică și la efectul juridic ale actului atacat, precum și la procedura care trebuia urmată pentru adoptarea sa, confuzie care era de natură să fragilizeze Uniunea în apărarea poziției sale cu ocazia WRC-15 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, EU:C:2009:590, punctul 49).
- 59 Din considerațiile care precedă rezultă că actul atacat trebuie să fie anulat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 60 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, iar Consiliul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.
- 61 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Republica Cehă, Republica Federală Germania, Republica Franceză și Regatul Unit suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Anulează Concluziile Consiliului Uniunii Europene, adoptate la 26 octombrie 2015 cu ocazia celei de a 3419-a sesiuni a acestuia de la Luxemburg, privind Conferința mondială pentru radiocomunicații din 2015 (WRC-15) a Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor (UIT).**
- 2) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) Republica Cehă, Republica Federală Germania, Republica Franceză și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături