



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 25. oktobra 2017*

„Ničnostna tožba – Sklepi Sveta Evropske unije o Svetovni konferenci o radiokomunikacijah leta 2015
Mednarodne telekomunikacijske zveze – Člen 218(9) PDEU – Odstopanje od določene pravne oblike –
Nenavedba pravne podlage“

V zadevi C-687/15,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 17. decembra 2015,

Evropska komisija, ki jo zastopata L. Nicolae in F. Erlbacher, agenta,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo I. Šulce, J.-P. Hix in O. Segnana, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Vlácil in M. Hedvábná, agenti,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in K. Stranz, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda in D. Colas, agenti,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo C. Brodie, M. Holt in D. Robertson, agenti, skupaj z J. Holmesom, barrister,

intervenienti,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits in C. Vajda, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, A. Prechal (poročevalka), sodnici, S. Rodin in F. Biltgen, sodnika,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. maja 2017,
po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. septembra 2017
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepov Sveta Evropske unije o Svetovni konferenci o radiokomunikacijah leta 2015 (WRC-15) Mednarodne telekomunikacijske zveze (ITU), sprejetih 26. oktobra 2015 na 3419. seji Sveta v Luxembourggu (v nadaljevanju: izpodbijani akt).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 2 ITU je specializirana agencija Združenih narodov, zadolžena za informacijske in komunikacijske tehnologije. Kot izhaja zlasti iz člena 1 njene ustave, se v okviru ITU na svetovni ravni dodeljujejo radijski spektri in orbite satelitov ter pripravljajo tehnični standardi za zagotavljanje medsebojne povezanosti omrežij in tehnologij.
- 3 V skladu s členom 2 ustave ITU to agencijo sestavljajo države članice in sektorske članice. ITU ima zdaj 193 držav članic, med katerimi so vse države članice Unije, Unija pa je „sektorska članica“.

- 4 Člen 3 ustave ITU, naslovljen „Pravice in obveznosti držav članic in sektorskih članic“, določa:

„1. Države članice in sektorske članice imajo pravic[e] in so dolžne izpolnjevati obveznosti, ki so določene v tej [u]stavi in Konvenciji.

[...]

3. Kar zadeva sodelovanje pri dejavnostih [ITU] imajo sektorske članice ob upoštevanju ustreznih določb te ustave in Konvencije neomejeno pravico sodelovanja pri dejavnostih sektorja, katerega članice so:

[...]

(b) ob upoštevanju ustreznih določb Konvencije in ustreznih sklepov, ki jih je v zvezi s tem sprejela konferenca pooblaščenih predstavnikov, imajo pravico sodelovati pri sprejetju vprašanj in priporočil ter odločb v zvezi z metodami dela in postopkov zadevnih sektorjev.“

- 5 Člen 4 ustave ITU, naslovljen „Uradne listine [ITU]“, določa:

„1. Uradne listine [ITU] so:

- ta [u]stava [ITU],
- Konvencija [ITU] in
- [i]zvršilna pravilnika.

[...]

3. Določbe Ustave in Konvencije so dopolnjene še z določbami [i]zvršilnih pravilnikov, navedenih spodaj, ki urejata uporabo telekomunikacij in ki sta obvezujoča za vse [države] [č]lanice:

[...]

– Pravilnik o radiokomunikacijah.

[...]“

6 Člen 13 Ustave ITU, naslovljen „Konference in skupščine o radiokomunikacijah“, določa:

„1. Svetovna konferenca o radiokomunikacijah lahko delno ali v izjemnih primerih v celoti spremeni Pravilnik o radiokomunikacijah in lahko obravnava katerokoli vprašanje svetovnega pomena, ki je v okvirih njenih kompetenc in je povezano z njenim dnevnim redom; druge njene naloge so določene v Konvenciji.

2. Svetovne konference za radiokomunikacije se navadno sklicujejo vsaka tri do štiri leta; v skladu z ustreznimi določbami Konvencije takšne konference ni potrebno sklicati ali pa se lahko skliče tudi dodatna.

[...]“

Pravo Unije

7 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37) (v nadaljevanju: Okvirna direktiva), je bila sprejeta na podlagi člena 95 ES.

8 Člen 8a Okvirne direktive, naslovljen „Strateško načrtovanje in usklajevanje politike radijskega spektra“, v odstavku 4 določa:

„Komisija lahko ob kar največjem upoštevanju mnenja [Skupine za politiko radijskega spektra (RSPG)] Evropskemu parlamentu in Svetu predloži skupne politične cilje, če je to potrebno za učinkovito koordinacijo interesov Evropske skupnosti v mednarodnih organizacijah, pristojnih za vprašanja radijskega spektra.“

9 Člen 9 te direktive, naslovljen „Upravljanje radijskih frekvenc za elektronske komunikacijske storitve“, v odstavku 1, drugi pododstavek, določa:

Pri uporabi tega člena države članice spoštujejo ustrezne mednarodne sporazume, vključno s Pravilnikom o radiokomunikacijah [...], in lahko upoštevajo javne interese.“

10 Odločba Evropskega parlamenta in Sveta št. 676/2002/ES z dne 7. marca 2002 o pravnem okviru za politiko radijskega spektra v Evropski skupnosti (Odločba o radijskem spektru) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 317) je bila prav tako sprejeta na podlagi člena 95 ES. Člen 1(1) te odločbe določa:

„Cilj te odločbe je vzpostavitev političnega in pravnega okvira v Skupnosti, ki bi zagotovil koordinacijo političnih pristopov in po potrebi usklajene pogoje glede razpoložljivosti in učinkovite uporabe radijskega spektra, potrebne za vzpostavitev in delovanje notranjega trga na področjih politik Skupnosti, kot so elektronske komunikacije, promet ter raziskave in razvoj (RR).“

- 11 Sklep št. 243/2012/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o vzpostavitvi večletnega programa politike radijskega spektra (UL 2012, L 81, str. 7) je bil sprejet na podlagi člena 114 PDEU. Člen 1 tega sklepa, naslovljen „Cilj in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta sklep vzpostavlja večletni program politike radijskega spektra za strateško načrtovanje in usklajevanje uporabe spektra, da se zagotovi delovanje notranjega trga na področjih politik Unije, ki vključujejo uporabo spektra, kot so politike elektronskih komunikacij, raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja, prometa, energetike in avdiovizualne politike.“

- 12 Člen 10 Sklepa št. 243/2012, naslovljen „Mednarodna pogajanja“, v odstavku 1 določa:

„Pri mednarodnih pogajanjih v zvezi z zadevami, povezanimi s spektrom, se uporabljajo naslednja načela:

- (a) če je predmet mednarodnih pogajanj v pristojnosti Unije, se stališče Unije določi v skladu s pravom Unije;
- (b) če je predmet mednarodnih pogajanj delno v pristojnosti Unije in delno v pristojnosti držav članic, si Unija in države članice prizadevajo določiti skupno stališče, kot to zahteva načelo lojalnega sodelovanja.

Za namene uporabe točke (b) prvega pododstavka Unija in države članice med seboj sodelujejo v skladu z načelom enotnosti pri mednarodnem zastopanju Unije in njenih držav članic.“

Dejansko stanje in izpodbijani akt

- 13 WRC-15 je potekala v Ženevi (Švica) od 2. do 27. novembra 2015. Tam je bilo dogovorjeno, da se spremeni Pravilnik o radiokomunikacijah.
- 14 Komisija je 29. maja 2015 Svetu na podlagi člena 114 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU predložila predlog Sklepa Sveta o stališču, ki naj se v imenu Evropske unije zastopa na WRC-2015 (COM(2015) 234 final), ki v členu 1 določa:

„Države članice sodelujejo pri pogajanjih na [WRC-2015] z namenom sprejetja sprememb Pravilnika o radiokomunikacijah, pri čemer ravna skupaj v interesu Unije.

Stališča, ki se bodo zastopala v imenu Unije na pogajanjih in med sprejemanjem sprememb Pravilnika o radiokomunikacijah, so določena v Prilogi k temu sklepu.

Če bodo na [WRC-2015] v zvezi z vsebino iz Priloge podani novi predlogi, o katerih stališče Unije še ni oblikovano, se bo stališče Unije oblikovalo s koordinacijo na kraju samem, preden se bodo na [WRC-2015] sprejemale spremembe Pravilnika o radiokomunikacijah. V takih primerih je stališče Unije v skladu z načeli, določenimi v Prilogi k temu sklepu.“

- 15 V Prilogi k navedenemu predlogu sklepa Sveta je navedeno:

„Pri pogajanjih o spremembah Pravilnika o radiokomunikacijah ITU in njihovem sprejemanju na Svetovni konferenci o radiokomunikacijah leta 2015 je treba v imenu Unije zavzeti naslednja stališča.

1. Pod točko 1.1 dnevnega reda:

- frekvenčni pas 1452 MHz–1492 MHz in sosednja pasova 1427 MHz–1452 MHz ter 1492 MHz–1518 MHz naj se določijo za mednarodne mobilne telekomunikacije, hkrati pa naj se zaščitijo pasivne storitve pod frekvenco 1427 MHz;
- frekvenčni pas 3400 MHz–3800 MHz naj se razporedi na ko-primarni osnovi za mobilne storitve in naj se določi za mednarodne mobilne telekomunikacije;
- ko-primarna razporeditev frekvenčnega pasu 470 MHz–694 MHz za mobilne storitve v Evropi naj se zavrne;
- frekvenčnima pasovoma 5350–5470 MHz in 5725 MHz–5850 MHz naj se ne doda ko-primarna razporeditev za mobilne storitve, navedena frekvenčna pasova ter frekvenčni pas 5850 MHz–5925 MHz naj se ne določijo za mednarodne mobilne telekomunikacije, vendar naj se ti trije frekvenčni pasovi še naprej preučujejo z namenom morebitne prihodnje uporabe za radijska lokalna omrežja, v vseh primerih pa naj se zagotovi zaščita primarne uporabe.

2. Pod točko 1.2 dnevnega reda:

- določijo naj se ravni zaščite za radiodifuzne storitve na frekvencah pod 694 MHz skladno z rezultati študij, ki jih je izvedla Evropska konferenca poštnih in telekomunikacijskih uprav, in spodnji rob frekvenčnega pasu naj se določi pri frekvenci 694 MHz;
- dodatne omejitve za zaščito radiodifuzije v frekvenčnem pasu 694 MHz–790 MHz naj se ne sprejmejo, lahko pa se sprejmejo ukrepi za zagotovitev uravnovešenega soobstoja brezžičnih širokopasovnih storitev in obstoječih letalskih radionavigacijskih sistemov na vzhodnih mejah [U]nije v frekvenčnem pasu 694 MHz–790 MHz.

3. Pod točko 1.18 dnevnega reda naj se frekvenčni pas 77,5 GHz–78 GHz razporedi za radiolokacijske storitve, zagotovi naj se uporaba tega pasu za avtomobilске radarje, pri čemer naj se ne uvajajo pretirane omejitve, vendar naj se upošteva, da morajo biti radioastronomske postaje še naprej deležne zaščite;

4. Pod točko 10 dnevnega reda je treba podpreti predlog, da bi bila na dnevni red Svetovne konference o radiokomunikacijah leta 2019 (WRC-2019) uvrščena točka, namenjena potrebam po radijskem spektru za mobilne sisteme 5G, s poudarkom na frekvencah nad 6 GHz za nove razporeditve in na skupnem pristopu k izvajanju ustreznih študij o združljivosti v obdobju do WRC 2019.

5. Pri pogajanjih o zadevnih spremembah Pravilnika o radiokomunikacijah ITU na WRC 2015 je treba zagotoviti upoštevanje zakonodaje Unije, posebno pa spoštovanje načel iz člena 9 [Okvirne direktive] ter [Sklepa št. 243/2012], in zagotoviti, da spremembe ne bodo vplivale na njen predvideni prihodnji razvoj.“

16 Po razpravi na Svetu je ta sprejel izpodbijani akt, v katerem je določeno:

„SVET EVROPSKE UNIJE –

1. OB OPOZARJANJU NA:

- a) [Odločbo št. 676/2002]
- b) določbe [Okvirne direktive] ter zlasti člen 8a(4) Okvirne direktive;
- c) [Sklep 243/2012];
- d) sklepe Sveta o evropskih stališčih za svetovne konference o radiokomunikacijah leta 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 in 2012;

- e) pomen brezžičnih tehnologij, ki uporabljajo spekter, za doseg ciljev politike [Unije] v skladu z vodilno pobudo iz strategije EU 2020 z naslovom ‚Evropska digitalna agenda‘, torej zagotoviti hitri širokopasovni internet, ter za doseg trajnih gospodarskih in družbenih koristi prek enotnega digitalnega trga;
- f) Sklepe Sveta z dne 31. maja 2010 o evropskem programu za digitalne tehnologije;

2. OB UPOŠTEVANJU:

- mnenja [RSPG] iz februarja 2015 z naslovom ‚Skupni politični cilji za WRC-15‘ –

3. IZRAŽA ŠIROKO PODPORO naslednjim ciljem, ki naj bi si jih prizadevali doseči v okviru WRC-15 z namenom uspešnega izvajanja zadevnih politik Unije:

- a) Pod točko 1.1 dnevnega reda:
 - i. frekvenčni pas 1452 MHz–1492 MHz in sosednja pasova 1427 MHz–1452 MHz ter 1492 MHz–1518 MHz naj se določijo za mednarodne mobilne telekomunikacije (IMT), hkrati pa naj se zaščitijo pasivne storitve pod frekvenco 1427 MHz. S takšno določitvijo se ne izključi uporaba teh pasov za druge aplikacije, tudi na področju obrambe, v okviru storitev, za katere so razporejene, niti se ne zagotavlja prednost v okviru Pravilnika o radiokomunikacijah;
 - ii. frekvenčni pas 3400 MHz–3800 MHz naj se razporedi na ko-primarni osnovi za mobilne storitve in se določi kot IMT, ob upoštevanju, da je ta pas pomemben za satelitsko komunikacijo;
 - iii. spremembe razporeditev znotraj frekvenčnega pasu 470 MHz–694 MHz v Evropi naj se ne podprejo;
 - iv. frekvenčnima pasovoma 5350–5470 MHz in 5725 MHz–5850 MHz naj se ne doda ko-primarna razporeditev za mobilne storitve, prav tako naj se navedena frekvenčna pasova in frekvenčni pas 5850 MHz–5925 MHz ne določijo za IMT; ti trije frekvenčni pasovi naj se še naprej preučujejo z namenom morebitne uporabe za radijska lokalna omrežja, v vseh primerih pa naj se zagotovi zaščita primarne uporabe.
- b) Pod točko 1.2 dnevnega reda:
 - i. določi naj se spodnji rob frekvenčnega pasu pri frekvenci 694 MHz in podprejo priporočila ITU-R za ravni zaščite za radiodifuzne storitve na frekvencah pod 694 MHz v skladu z rezultati študij, ki jih je izvedla Evropska konferenca poštnih in telekomunikacijskih uprav;
 - ii. zagotovi naj se uravnotežen soobstoj brezžičnih širokopasovnih storitev in radiodifuzije brez dodatnih omejitev za zaščito radiodifuzije v frekvenčnem pasu 694 MHz – 790 MHz, ki bi presegale dogovor iz ženevskega sporazuma iz leta 2006 (sporazum GE-06);
 - iii. zagotovi naj se uravnotežen dostop med mobilnimi storitvami in letalskimi radionavigacijskimi storitvami (ARNS) na mejah vzhodnih držav članic, da bi olajšali namestitve mobilnih storitev v vseh državah [Unije] prek ustreznih regulativnih določb Pravilnika o radiokomunikacijah, ob hkratnem spodbujanju najmanjše učinkovite ločilne razdalje med ARNS in IMT ter ob zagotavljanju tozadevnih pravic vzhodnih držav članic EU.
- c) Pod točko 1.18 dnevnega reda: frekvenčni pas 77,5 GHz–78 GHz naj se razporedi za radiolokacijske storitve, da bi olajšali namestitve avtomobilskih radarjev brez pretiranih omejitev; upošteva naj se, da bi bilo treba za radioastronomske postaje še naprej zagotavljati zaščito.
- d) Pod točko 10 dnevnega reda: podpre naj se predlog, da bi bila na dnevni red WRC-19 uvrščena točka, namenjena potrebam po radijskem spektru za mobilne sisteme 5G, s poudarkom na frekvencah nad 6 GHz za nove razporeditve in na skupnem pristopu k izvajanju ustreznih študij o združljivosti v obdobju do WRC-19;

4. POZIVA DRŽAVE ČLANICE, NAJ:

- si v pogajanjih o morebitnih zadevnih spremembah Pravilnika ITU o radiokomunikacijah v okviru WRC-15 prizadevajo doseči cilje iz točke 3 ter spoštujejo načela iz [Sklepa 243/2012];

5. POZIVA KOMISIJO, NAJ:

- Evropskemu parlamentu in Svetu čim prej poroča o izidu WRC-15 ter o tem, kako zagotoviti, da bodo v okviru evropskih priprav na naslednjo konferenco v letu 2019 (WRC-19) v celoti podprte politike in načela Unije.“

17 Komisija je ob sprejetju izpodbijanega akta podala to izjavo, ki je zabeležena v zapisniku seje Sveta:

„Komisija obžaluje, da je Svet pri pripravi na [WRC-15] sprejel sklepe, ne pa sklepa, kot je določeno v členu 218(9) PDEU. Po mnenju Komisije je to pojmovanje v nasprotju s Pogodbo in sodno prakso Sodišča. Komisija si v zvezi s tem pridržuje vse pravice.“

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

18 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani akt razglasi za ničen in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

19 Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbo v celoti zavrne in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

20 Češki republiki, Zvezni republiki Nemčiji, Francoski republiki ter Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska je bila dovoljena intervencija v podporo Svetu.

Tožba

Dopustnost predlogov držav članic intervenientk

21 Komisija v utemeljitev tožbe navaja en tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Svet s tem, da je sprejel izpodbijani akt, ne pa sklep, kot je predlagala Komisija, kršil člen 218(9) PDEU.

22 Češka republika, Zvezna republika Nemčija in Francoska republika v intervencijskih vlogah izpodbijajo to, da naj bi se v obravnavanem primeru uporabil člen 218(9) PDEU, pri čemer trdijo zlasti, da Unija nima zunanje pristojnosti, potrebne za to, da bi Svet v skladu z navedenim členom sprejel stališča, ki naj se v imenu Unije zastopajo glede točk dnevnega reda WRC-15, na katere se nanaša izpodbijani akt.

23 Vendar stranka, ki ji je bila na podlagi člena 40 Statuta Sodišča Evropske unije dovoljena intervencija v sporu pred Sodiščem, ne more spremeniti predmeta spora, kot je omejen s predlogi in tožbenimi razlogi glavnih strank. Zato so dopustne le trditve intervenienta, ki spadajo v okvir, opredeljen s temi predlogi in tožbenimi razlogi (glej zlasti sodbo z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, EU:C:2014:2258, točka 27).

- 24 Med glavnima strankama pa ni sporno, da se v obravnavanem primeru uporabi člen 218(9) PDEU. Predmet spora, kot je omejen s predlogi in tožbenimi razlogi glavnih strank, se nanaša izključno na to, ali je bil izpodbijani akt sprejet v skladu z zahtevami glede obličnosti in postopka, določenimi s tem členom. Razloge držav članic intervenientk iz točke 22 te sodbe je treba zato zavreči kot nedopustne.

Edini tožbeni razlog

Trditve strank

- 25 Komisija meni, da je Svet s tem, da je namesto sklepa sprejel sklepe, kršil člen 218(9) PDEU.
- 26 Komisija v zvezi s tem opozarja, da Svet, kadar sprejme odločitev na podlagi člena 218(9) PDEU, odloča s kvalificirano večino. Za pravila o glasovanju, ki veljajo za sprejetje akta, kot so sklepi Sveta, pa naj bi bilo v praksi značilno razhajanje stališč med institucijami Unije. Svet naj bi že večkrat ugotovil, da se taki akti sprejmejo soglasno, kar pomeni, da jih ni mogoče sprejeti, če katera od držav članic temu nasprotuje. Komisija meni, da ta pravila o glasovanju niso v skladu s Pogodbama. Po njenem mnenju namreč iz člena 16(3) PEU, ki določa, da „Svet odloča s kvalificirano večino, če Pogodbi ne določata drugače“, izhaja, da je treba te akte sprejeti s kvalificirano večino. Obravnavani primer naj bi dokazoval, da lahko zahtevanje soglasja namesto kvalificirane večine pripelje do drugačnega izida, ki negativno vpliva na politiko Unije.
- 27 Komisija namreč v zvezi s tem trdi, da določbe izpodbijanega akta odstopajo od njenega predloga z dne 29. maja 2015. Večina sprememb naj bi bila opravljena zato, da bi vsebina izpodbijanega akta ustrezala obliki, za katero se je odločil Svet. Izpodbijani akt naj zato, prvič, ne bi vseboval nobene navedbe v zvezi s pravno podlago. Komisija pa v nasprotju s trditvami Sveta meni, da ta izpustitev ni zgolj formalna napaka. Drugič, namesto da bi Svet za pojasnitev razlogov, ki utemeljujejo akt, ki se sprejema, uporabil natančno opredeljene uvodne izjave, naj bi le „opozoril“ na seznam aktov Unije, sprejetih na področju zadevnega delovanja. Tretjič, Komisija navaja, da je iz izpodbijanega akta razvidno, da Svet, namesto da bi odločil, da države članice ob skupnem ravnanju v interesu Unije „sprejmejo“ nekatera stališča v okviru WRC-15, „izraža široko podporo“ ciljem, ki naj bi se jih prizadevalo doseči v okviru pogajanj na WRC-15, in da „poziva države članice“ naj med temi pogajanjmi uresničujejo nekatere cilje.
- 28 Po mnenju Komisije Svet s takim ravnanjem ni uspel določiti jasnih in zavezujočih stališč, ki bi jih morale države članice ob udeležbi na WRC-15 spoštovati ob skupnem ravnanju v interesu Unije, temveč je določil obveznosti prizadevanja. Take obveznosti pa naj ne bi bile primerne za zagotovitev trdnega in enotnega zunanjega zastopanja Unije na mednarodnem prizorišču in naj zato ne bi omogočale uresničevanja ciljev, določenih s Pogodbama.
- 29 Svet trdi, da je s tem, da je odločil o predlogu Komisije na podlagi člena 218(9) PDEU, določil zavezujoče stališče Unije glede WRC-15 v skladu s tem členom.
- 30 Z izpodbijanim aktom naj bi bile namreč na eni strani jasno določene prioritete Unije glede vsake od točk dnevnega reda WRC-15, ki so našteje v prilogi k predlogu Komisije z dne 29. maja 2015. Na drugi strani naj bi bila stališča, opredeljena v izpodbijanem aktu, zavezujoča.
- 31 Svet v zvezi z domnevnim neobstojem pravne podlage meni, da je taka izpustitev kvečjemu formalna napaka, ki ne more povzročiti razglasitve ničnosti izpodbijanega akta, in v zvezi s tem opozarja, da Komisija ne prereka, da je pravna podlaga glede postopka člen 218(9) PDEU niti da je materialnopravna podlaga člen 114 PDEU.

- 32 Glede podrobnih pravil glasovanja Svet trdi, da čeprav naj bi se za sprejetje izpodbijanega akta uporabila kvalificirana večina, to, da je bilo na Svetu mogoče za sprejetje tega akta doseči soglasje, ne more pomeniti, da je Svet ravnal zunaj okvira postopka, določenega s členom 218(9) PDEU. Ta institucija dodaja, da je moral Svet, ker Komisija med razpravami, ki so pripeljale do sprejetja stališča Unije, ni spremenila predloga z dne 29. maja 2015, da bi upošteval spremembe, glede katerih je v okviru Sveta obstajala pripravljenost sprejetja dogovora, v skladu s členom 293(1) PDEU odločiti s soglasjem.
- 33 Svet poudarja, da včasih v obliki sklepov sprejme nekatere akte, ki imajo ali naj bi imeli pravni učinek, pri čemer pa pojasnjuje, da mora spoštovati postopkovne zahteve, ki jih določata Pogodbi, v skladu z ustrezno pravno podlago.
- 34 Po mnenju te institucije v nasprotju s trditvami Komisije s tem, da izpodbijani akt odstopa od predloga, ki ga je Komisija predstavila 29. maja 2015, ni nikakor dokazano, da lahko zahtevanje soglasja namesto kvalificirane večine pripelje do drugačnega izida, ki negativno vpliva na politiko Unije.
- 35 Svet poleg tega poudarja, da je očitek, ki ga navaja Komisija v zvezi z obliko izpodbijanega akta, v nasprotju z njegovo ustaljeno prakso glede oblikovanja stališč Unije o preteklih svetovnih konferencah za radiokomunikacije. Ta institucija meni, da bi razlaga Pogodb, kot jo predlaga Komisija, znatno zapletla varovanje interesov Unije na mednarodnem prizorišču in spremenila institucionalno ravnovesje, ki ga določata Pogodbi.

Presoja Sodišča

- 36 Komisija z edinim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Svet s tem, da je sprejel Sklepe o WRC-15, ne pa sklep v skladu z njenim predlogom z dne 29. maja 2015, kršil člen 218(9) PDEU. Svetu očita tudi, da ni navedel pravne podlage izpodbijanega akta.
- 37 V skladu s tem členom „Svet na predlog Komisije [...] sprejme sklep o [...] določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.
- 38 Svet naj bi torej s sprejetjem izpodbijanega akta v obliki sklepov uporabil drugačno obliko akta od tiste, ki jo določa navedeni člen.
- 39 Svet pa trdi, da mu Pogodba dopušča izbiro oblike sklepa na podlagi člena 218(9) PDEU. V obravnavanem primeru naj bi v obliki sklepov materialnopravno sprejel sklep. Poleg tega meni, da nenavedba pravne podlage izpodbijanega akta ni bistvena napaka.
- 40 Na prvem mestu, glede oblike izpodbijanega akta je treba opozoriti, da je bil s Pogodbama uveden sistem razdelitve pristojnosti med različnimi institucijami Unije, s katerim se vsaki od njih dodeli vloga znotraj institucionalne strukture Unije in pri opravljanju nalog, ki so ji dodeljene. Člen 13(2) PEU tako določa, da vsaka institucija Unije deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, ter v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Ta določba izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob upoštevanju pristojnosti drugih institucij (sodba z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, točki 31 in 32 ter navedena sodna praksa).
- 41 Kot je sodišče že večkrat odločilo, lahko, ker so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso na voljo niti državam članicam niti institucijam, le iz pogodb v posameznih primerih izhaja pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s Pogodbama (sodba z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet, C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 149).

- 42 V obravnavanem primeru je treba poudariti, prvič, da v nasprotju s trditvami Sveta s prakso institucij in zlasti v obravnavanem primeru z domnevno ustaljeno prakso glede oblikovanja stališč Unije glede svetovnih konferenc za radiokomunikacije s sklepi, s katero naj bi bilo stališče, ki ga zagovarja Komisija v okviru te sodbe, v protislovju, ni mogoče spremeniti pravil Pogodb, ki jih morajo institucije spoštovati. V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč sama praksa Sveta ne sme odstopati od pravil Pogodb in zato ne more ustvariti precedenčnega primera, ki bi institucije Unije zavezoval (glej v tem smislu sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet, C-133/06, EU:C:2008:257, točka 60 in navedena sodna praksa, ter mnenje 1/08 (Sporazumi o spremembah list specifičnih zavez na podlagi SSTs) z dne 30. novembra 2009, EU:C:2009:739, točka 172 in navedena sodna praksa).
- 43 Drugič, v zvezi s trditvijo Sveta, ki temelji na točki 9 sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264), da oblika, v kateri se sprejmejo akti ali odločitve, v bistvu ni pomembna za vprašanje, ali bodo imeli pravne učinke, je treba poudariti, da je sodna praksa, ki izhaja iz navedene sodbe, upoštevna zato, da se ugotovi, ali se akt lahko izpodbija z ničnostno tožbo. Na podlagi te sodne prakse pa nikakor ni mogoče sklepati, da lahko institucije Unije odstopajo od oblike akta, določene v upoštevni določbi Pogodbe.
- 44 To, da institucija Unije odstopa od pravne oblike, določene s Pogodbama, pomeni bistveno kršitev postopka, ki lahko povzroči razglasitev ničnosti zadevnega akta, saj lahko tako odstopanje povzroči negotovost glede narave tega akta ali postopka, po katerem ga je treba sprejeti, s čimer je ogrožena pravna varnost.
- 45 Sprejetje izpodbijanega akta v obliki sklepov v obravnavanem primeru ustvarja negotovost glede pravne narave in obsega tega akta. Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točkah od 69 do 72 sklepnih predlogov, je navedeni akt po mnenju Sveta „po vsebini“ njegov sklep, s katerim se določa stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa na WRC-2015, Češka in Francoska republika ga opredeljujeta kot skupno stališče Unije in držav članic, Zvezna republika Nemčija pa ga šteje za stališče, ki je bilo usklajeno med vsemi državami članicami in je v obliki sklepov Sveta. Poleg tega Svet trdi, da je izpodbijani akt zavezujoč, medtem ko Češka republika meni, da je ta akt zavezujoč le v nekaterih delih, ki vsebujejo vidike, ki po mnenju te države članice spadajo v pristojnost Unije, Zvezna republika Nemčija pa meni, da gre pri navedenem aktu za nezavezujoče sklepe. Komisija pa trdi, da je Svet s tem, da je sprejel izpodbijani akt v obliki sklepov, izbral pravno obliko, ki je praviloma namenjena za nezavezujoče akte.
- 46 Poleg tega pojmi, ki so uporabljeni v izpodbijanem aktu, prispevajo k tej negotovosti. Medtem ko se je namreč predlog Komisije z dne 29. maja 2015 nanašal na „Sklep Sveta“ o stališču, „ki naj se v imenu [...] [U]nije zastopa“ na WRC-2015, Svet z izpodbijanym aktom v skladu z njegovo točko 3 „izraža široko podporo“ sklopu ciljev, ki naj bi se jih prizadevalo doseči v okviru WRC-15 z namenom uspešnega izvajanja zadevnih politik Unije, in v skladu z njegovo točko 4 „poziva države članice“, naj si v pogajanjih o morebitnih zadevnih spremembah Pravilnika ITU o radiokomunikacijah v okviru WRC-15 prizadevajo doseči cilje iz točke 3 ter spoštujejo načela iz Sklepa 243/2012. Kot je poudarila Komisija, uporaba teh pojmov ni združljiva z zavezujočo naravo, ki jo mora imeti sklep institucije Unije v skladu s členom 288 PDEU. Poleg tega v nasprotju s tem, kar določa člen 218(9) PDEU, iz ničesar v izpodbijanem aktu ne izhaja, da bi države članice morale zastopati stališče „v imenu Unije“ v okviru WRC-15.
- 47 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Svet s tem, da je sprejel Sklepe o WRC-15, ne pa sklep, kot določa člen 218(9) PDEU, storil bistveno kršitev postopka, zahtevanega s to določbo.
- 48 Na drugem mestu, v zvezi s tem, da v izpodbijanem aktu ni navedena pravna podlaga, na kateri temelji, je treba najprej poudariti, da se navedba pravne podlage zahteva glede na načelo prenosa pristojnosti iz člena 5(2) PEU, v skladu s katerim Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah za notranje in mednarodno

delovanje Unije (glej v tem smislu mnenje 2/94 (pristop Skupnosti k EKČP) z dne 28. marca 1996, EU:C:1996:140, točka 24, in sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 46).

- 49 Izbira ustrezne pravne podlage je namreč ustavnopravnega pomena, saj mora Unija, ker ima le dodeljene pristojnosti, akte, ki jih sprejme, navezati na določbe Pogodbe DEU, ki jo dejansko za to pooblaščajo (mnenje 1/15 (sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 71).
- 50 Dalje, navedba pravne podlage ima poseben pomen za ohranitev prerogativ institucij Unije, ki jih zadeva postopek sprejemanja akta (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 48).
- 51 Tako lahko v obravnavanem primeru taka navedba vpliva na pristojnosti Komisije in Sveta ter na njuni vlogi v postopku sprejemanja izpodbijanega akta. Prav tako je navedba pravne podlage pomembna za določitev podrobnih pravil o glasovanju na Svetu (glej po analogiji sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 48). Natančneje, ker pri izpodbijanem aktu ne gre za nobenega od primerov, navedenih v členu 218(8), drugi pododstavek, PDEU, bi moral Svet v skladu z določbami člena 218(8), prvi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU načeloma ta akt sprejeti s kvalificirano večino (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet, C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 66).
- 52 Poleg tega je treba opozoriti, da se navedba pravne podlage zahteva glede na obveznost obrazložitve, ki izhaja iz člena 296 PDEU. Ta obveznost, ki je utemeljena zlasti s sodnim nadzorom, katerega izvajanje je treba omogočiti Sodišču, mora načeloma veljati za vsak akt Unije, ki ima pravne učinke (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točki 42 in 45).
- 53 Nazadnje, zaradi pravne varnosti mora zavezujoča narava vsakega akta, s katerim naj nastanejo pravni učinki, izvirati iz določbe prava Unije, ki mora biti izrecno navedena kot njegova pravna podlaga in ki določa pravno obliko akta (sodba z dne 14. junija 2016, Komisija/McBride in drugi, C-361/14 P, EU:C:2016:434, točka 47).
- 54 V obravnavanem primeru je izpodbijani akt akt Unije, ker ga je sprejel Svet, in ker ima pravne učinke, saj določa cilje, za katere poziva države članice, naj jih uresničujejo v okviru WRC-15. Iz tega izhaja, da bi Svet v izpodbijanem aktu moral navesti materialnopravno in procesno podlago, na kateri temelji.
- 55 Poleg tega je – čeprav je mogoče, da opustitev navedbe ustrezne določbe Pogodbe ne pomeni bistvene kršitve, če se lahko pravna podlaga nekega akta določi na podlagi njegovih drugih elementov, kot to trdi Svet – tako izrecno sklicevanje nujno, če bi bile sicer zadevne osebe in Sodišče v negotovosti glede natančne pravne podlage (glej zlasti sodbo z dne 14. junija 2016, Komisija/McBride in drugi, C-361/14 P, EU:C:2016:434, točka 48).
- 56 Svet pa je v obravnavanem primeru, namesto da bi navedel pravno podlago izpodbijanega akta, v točki 1 tega akta le opozoril na ustrezni pravni okvir in svojo institucionalno prakso ter v točki 2 navedenega akta le upošteval mnenje RSPG iz februarja 2015 o skupnih političnih ciljih za WRC-15. Iz te ugotovitve v povezavi z ugotovitvami iz točke 46 te sodbe izhaja, da nič v izpodbijanem aktu ne omogoča, da bi se ugotovila njegova materialnopravna in procesna podlaga.
- 57 Iz tega izhaja, da pravne podlage izpodbijanega akta ni mogoče jasno določiti. V teh okoliščinah v nasprotju s trditvami Sveta nenavedbe katere koli pravne podlage v izpodbijanem aktu ni mogoče šteti za zgolj formalno napako (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točki 60 in 61).

- 58 Odstopanje od pravne oblike, določene v členu 218(9) PDEU, in izpustitev navedbe pravne podlage povzročata zmedo glede pravne narave in obsega izpodbijanega akta ter glede postopka, po katerem ga je treba sprejeti, ta zmeda pa lahko oslabi Unijo pri obrambi njenega stališča v okviru WRC-15 (glej po analogiji sodbo z dne 1. oktobra 2009, Komisija/Svet, C-370/07, EU:C:2009:590, točka 49).
- 59 Iz navedenega izhaja, da je treba izpodbijani akt razglasiti za ničen.

Stroški

- 60 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.
- 61 Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklepi Sveta Evropske unije o Svetovni konferenci o radiokomunikacijah leta 2015 (WRC-15) Mednarodne telekomunikacijske zveze, sprejeti 26. oktobra 2015 na 3419. seji Sveta v Luxembourg, se razglasijo za nične.**
- 2. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi