



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti razširjeni senat)

z dne 10. marca 2021 *

„Tožba zaradi nedelovanja in ničnostna tožba – Elektronska komunikacijska omrežja in storitve – Usklajena uporaba frekvenčnega spektra 2 GHz – Vseevropski sistemi, ki zagotavljajo mobilne satelitske storitve (MSS) – Odločba 2007/98/ES – Usklajeni postopek za izbiro obratovalcev – Odobritve za izbrane obratovalce – Odločba št. 626/2008/ES – Poziv k ukrepanju – Neobstoj opomina – Oblikovanje stališča Komisije – Nedopustnost – Zavrnitev ukrepanja – Akt, zoper katerega ni pravnega sredstva – Nedopustnost – Pristojnost Komisije“

V zadevi T-245/17,

ViaSat, Inc. s sedežem v Carlsbadu, Kalifornija (Združene države), ki jo zastopajo E. Righini, J. Ruiz Calzado, P. de Bandt, M. Gherghinaru in L. Panepinto, odvetniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopa M. Bulterman, agentka,

in ob sodelovanju

Eutelsat SA s sedežem v Parizu (Francija), ki jo zastopata L. de la Brosse in C. Barraco-David, odvetnika,

intervenientki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo G. Braun, L. Nicolae in V. Di Bucci, agenti,

tožena stranka,

ob sodelovanju

EchoStar Mobile Ltd s sedežem v Dublinu (Irska), ki jo zastopa A. Robertson, QC,

in

* Jezik postopka: angleščina.

Inmarsat Ventures Ltd s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopajo C. Spontoni, B. Amory, É. Barbier de La Serre, odvetniki, in A. Howard, barrister,

intervenientki,

zaradi, primarno, predloga na podlagi člena 265 PDEU za ugotovitev, da Komisija nezakonito ni sprejela določenih ukrepov v okviru usklajene uporabe pravil glede zagotavljanja mobilnih satelitskih storitev (MSS) v frekvenčnem pasu 2 GHz, in, podredno, predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti dopisov Komisije z dne 14. in 21. februarja 2017, s katerima je ta odgovorila na poziv tožeče stranke k ukrepanju,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti razširjeni senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, A. Kornezov, E. Buttigieg (poročevalec), sodnika, K. Kowalik-Bańczyk, sodnica, in G. Hesse, sodnik,

sodni tajnik: B. Lefebvre, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 26. junija 2020

izreka naslednjo

Sodbo

I. Pravni okvir in dejansko stanje

- 1 Da bi zagotovila učinkovito upravljanje in uporabo radijskega spektra s koordinacijo nacionalnih politik ter po potrebi usklajenimi pogoji glede njegove razpoložljivosti in uporabe, sta Evropski parlament in Svet Evropske unije sprejela Odločbo 676/2002/ES z dne 7. marca 2002 o pravnem okviru za politiko radijskega spektra v Evropski [uniji] (Odločba o radijskem spektru) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 317).
- 2 Ker sta Parlament in Svet menila, da zблиževanje telekomunikacijskega sektorja, sektorja sredstev javnega obveščanja in sektorja informacijske tehnike in tehnologije pomeni, da je treba vsa prenosna omrežja in storitve vključiti v en regulativni okvir, sta sprejela sklop direktiv o elektronskih komunikacijskih omrežjih in storitvah. Ta pravni okvir sestavljata zlasti Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 29, str. 337) in 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).
- 3 Ta pravni okvir je bil obširno posodobljen z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL 2009, L 337, str. 37).
- 4 Z Odločbo 2007/98/ES z dne 14. februarja 2007 o usklajeni uporabi radijskega spektra v frekvenčnih pasovih 2 GHz za uvedbo sistemov, ki zagotavljajo mobilne satelitske storitve (UL 2007, L 43, str. 32; v nadaljevanju: Odločba o harmonizaciji), sprejeto na podlagi člena 4(3)

Odločbe o radijskem spektru, je Evropska komisija izvedla harmonizacijo pogojev za uporabo in razpoložljivost frekvenčnega pasu 2 GHz za uvedbo sistemov, ki zagotavljajo mobilne satelitske storitve (MSS).

- 5 Da bi olajšala razvoj konkurenčnega notranjega trga za MSS v vsej Evropski uniji in zagotovila postopno pokritost vseh držav članic, sta Parlament in Svet na podlagi člena 95 ES (postal člen 114 PDEU) sprejela Odločbo št. 626/2008/ES z dne 30. junija 2008 o izbiri in odobritvi sistemov, ki zagotavljajo mobilne satelitske storitve (UL 2008, L 172, str. 15; v nadaljevanju: Odločba o MSS).
- 6 Komisija je na podlagi pristojnosti, ki so ji bile podeljene s členom 9(3) Odločbe o MSS, sprejela Sklep 2011/667/EU z dne 10. oktobra 2011 o načinih za usklajeno uporabo pravil o izvrševanju v zvezi z MSS (UL 2011, L 265, str. 25; v nadaljevanju: Sklep o izvrševanju).
- 7 Komisija je z razpisom z dne 7. avgusta 2008 za prijave vseevropskih sistemov, ki zagotavljajo MSS (UL 2008, C 201, str. 4), začela izbirni postopek, kot je določen v okviru naslova II Odločbe o MSS.
- 8 Ob koncu zadevnega izbirnega postopka je Komisija sprejela Odločbo 2009/449/ES z dne 13. maja 2009 o izbiri obratovalcev vseevropskih sistemov, ki zagotavljajo MSS (UL 2009, L 149, str. 65; v nadaljevanju: Odločba o izbiri), s katero je izbrala dva prosilca: družbo Inmarsat Ventures Ltd (v nadaljevanju: Inmarsat) in družbo Solaris Mobile Ltd (postala EchoStar Mobile Ltd, v nadaljevanju: EchoStar), ki sta intervenientki v tem postopku v podporo njenim predlogom.
- 9 Tožeča stranka, ViaSat, Inc., je po svojih lastnih besedah družba, ki ponuja širok nabor komunikacijskih rešitev, namenjenih podjetjem, posameznikom in vladam. Trenutno zagotavlja storitve satelitske povezljivosti med letom v Združenih državah ter želi med drugim zagotavljati istovrstne storitve po vsej Uniji in na glavnih zračnih poteh med Severno Ameriko in Evropo prek skupnega podjetja, ustanovljenega leta 2016 z družbo Eutelsat SA, ki je intervenientka v tem postopku v podporo predlogom tožeče stranke.
- 10 Družba Inmarsat, eden od obratovalcev, izbranih ob koncu skupnega izbirnega postopka za zagotavljanje MSS, je razvila sistem, ki omogoča zagotavljanje storitev povezljivosti med letom na zrakoplovih, ki letijo nad Evropo, in sicer s sistemom, poimenovanim European Aviation Network (v nadaljevanju: sistem EAN), ki se opira na talne postaje in satelitske komponente.
- 11 Družba Inmarsat je nacionalne regulativne organe (v nadaljevanju: NRO) zaprosila za potrebne odobritve za obratovanje sistema EAN z uporabo frekvence, ki ji je bila dodeljena v Odločbi o izbiri.
- 12 Tožeča stranka je 2. avgusta 2016 Komisiji poslala dopis, v katerem je od nje zahtevala, naj ukrepa z namenom preprečiti, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za uvedbo sistema EAN brez novega razpisa za prijave po skupnem izbirnem postopku, kot ga določajo členi od 3 do 6 Odločbe o MSS, da bi se zagotovil usklajen rezultat. V zvezi s tem je v bistvu trdila, da ta sistem pomeni povsem novo uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz, ker uresničuje bistveno drugačne namene od tistih, ki so bili načrtovani s to odločbo in v okviru tega skupnega izbirnega postopka, in sicer zagotoviti vseevropske MSS vsenavzoče povezljivosti.

- 13 Komisija je z elektronskim sporočilom z dne 31. oktobra 2016 odgovorila na dopis tožeče stranke z dne 2. avgusta 2016 z navedbo, da ni sprejela nobene odločbe glede prošnje za odobritev uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS, ki bi jo vložil kateri od izbranih obratovalcev, ker morajo to vprašanje „vsekakor“ obravnavati pristojni nacionalni organi.
- 14 Ker tožeča stranka ni bila zadovoljna z odgovorom Komisije z dne 31. oktobra 2016, ji je 22. decembra 2016 poslala dopis, v katerem je od nje zahtevala, naj na podlagi poziva, izraženega v dopisu tožeče stranke z dne 2. avgusta 2016, ta institucija oblikuje svoje stališče, da bi izpolnila obveznost ukrepanja, ki naj bi jo imela na podlagi člena 17 PEU, člena 9(2), tretji pododstavek, in uvodne izjave 22 Odločbe o MSS, člena 5(2) in uvodnih izjav 24 in 35 Direktive o odobritvi ter člena 19 Okvirne direktive.
- 15 Komisija je na dopis tožeče stranke z dne 22. decembra 2016 odgovorila z dopisoma z dne 14. in 21. februarja 2017.
- 16 V dopisu z dne 14. februarja 2017 je Komisija potrdila – kot je tožeči stranki povedala že v elektronskem sporočilu z dne 31. oktobra 2016 – da ni sprejela nobene odločbe glede prošnje za odobritev uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za sisteme, ki zagotavljajo MSS, ki bi jo vložil kateri od izbranih obratovalcev, ker morajo to vprašanje „vsekakor“ obravnavati pristojni nacionalni organi. Poleg tega je navedla, prvič, da čeprav nadzira razvoj trgov in predpisov na tem področju, med drugim v okviru Odbora za komunikacije in delovne skupine tega odbora za MSS, se izvršilni ukrepi v zvezi s sistemi, ki zagotavljajo MSS, in v zvezi z njihovimi obratovalci sprejemajo na nacionalni ravni, in drugič, da zgolj lajša sodelovanje med državami članicami v skladu s Sklepom o izvrševanju. Dodala je, da ni načrtovana nobena nova opredelitev namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, kot je določen v Odločbi o MSS, in da ni ugotovila nobene okoliščine, ki bi lahko povzročila začetek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti zoper državo članico zaradi dejanskih ali morebitnih nacionalnih ukrepov na področju, ki ga ureja Odločba o MSS, v povezavi s tem, kako navedeni nacionalni organi izpolnjujejo svoje naloge dajanja odobritev ali izvrševanja na podlagi te odločbe.
- 17 V dopisu z dne 21. februarja 2017 je Komisija natančneje navedla, da ji pravni okvir, ki se uporablja, ne daje posebnih pristojnosti v zvezi s tem in da zato ne more ukrepati s sprejetjem odločbe, s katero bi se državi članici preprečevalo, da družbi Inmarsat odobri uporabo spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za zagotavljanje rešitev zrak-tla za storitve povezljivosti med letom.

II. Postopek in predlogi strank

- 18 Tožeča stranka je 24. aprila 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 19 Družba Eutelsat je 18. julija 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 12. septembra 2017 dovolil to intervencijo. Družba Eutelsat je vložila svojo vlogo in glavni stranki sta vložili stališči glede te vloge v za to določenih rokih.

- 20 Kraljevina Nizozemska je 10. avgusta 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je z odločbo z dne 15. septembra 2017 dovolil to intervencijo. Kraljevina Nizozemska je vložila svojo vlogo in glavni stranki sta vložili stališči glede te vloge v za to določenih rokih.
- 21 Družbi Inmarsat in EchoStar sta 22. oziroma 23. avgusta 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predloga za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije. Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 11. oktobra 2017 dovolil ti intervenciji. Družbi Inmarsat in EchoStar sta vložili svoji vlogi in glavni stranki sta vložili stališči glede teh vlog v za to določenih rokih.
- 22 Tožeča stranka ob podpori Kraljevine Nizozemske in družbe Eutelsat Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- ugotovi nedelovanje Komisije;
 - podredno, razglasi odločbo Komisije, vsebovano v njenih dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017, za v celoti ali delno nično;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 23 Komisija od podpori družb EchoStar in Inmarsat Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zaradi nedelovanja zavrže kot nedopustno ali, podredno, zavrne kot neutemeljeno;
 - ničnostno tožbo zavrže kot nedopustno ali, podredno, zavrne kot neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 24 Drugi senat Splošnega sodišča (prejšnja sestava) je z odločbo z dne 10. aprila 2019 odločil, da se postopek v obravnavani zadevi na podlagi člena 69(a) in (d) Poslovnika Splošnega sodišča prekine do razglasitve sodbe v zadevi C-100/19. Sodba Viasat UK in Viasat (C-100/19, EU:C:2020:174) je bila razglašena 5. marca 2020, zato se je postopek v obravnavani zadevi tega dne nadaljeval.
- 25 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bil sodnik poročevalec na podlagi člena 27(5) Poslovnika razporejen v deseti senat, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.
- 26 Splošno sodišče je na predlog desetega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo dodeli razširjenemu senatu.
- 27 Na predlog sodnika poročevalca je Splošno sodišče (deseti senat) odločilo, da začne ustni del postopka, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 Poslovnika stranke pozvalo, naj odgovorijo na pisna vprašanja. Stranke so se na ta poziv odzvale v za to določenih rokih.

III. Pravo

- 28 Primarno tožeča stranka, ker meni, da Komisija nadaljuje z zatrjevano opustitvijo, predlaga, naj se ugotovi nedelovanje Komisije.

- 29 Podredno tožeča stranka, ker je po njenem mnenju Komisija storila napake pri razlagi v zvezi z obsegom njenih pristojnosti na področju MSS, predlaga razglasitev ničnosti odločbe, vsebovane v dopisih te institucije z dne 14. in 21. februarja 2017, ki sta ji bila poslana v odgovor na njen dopis z dne 22. decembra 2016.

A. Tožba zaradi nedelovanja

- 30 Tožeča stranka trdi, da Komisija nezakonito ni sprejela ukrepov, potrebnih za preprečitev domnevno drugačne uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz od tiste, ki je bila predmet skupnega izbirnega postopka, in za zagotovitev zaščite harmoniziranega notranjega trga za vseevropske MSS, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost v tem frekvenčnem pasu.
- 31 Primarno Komisija izpodbija dopustnost tožbe zaradi nedelovanja. Podredno meni, da ta tožba ni utemeljena.
- 32 Glede dopustnosti tožbe zaradi nedelovanja Komisija ob podpori družbe Inmarsat trdi, prvič, da je na podlagi poziva tožeče stranke k ukrepanju oblikovala svoje stališče, in drugič, da namen te tožbe ni enak namenu opomina, ker v bistvu ni bila formalno pozvana, naj na družbo Inmarsat posamično naslovi akt, da bi ji preprečila uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz, ali naj ukrepa, da bi preprečila razdrobitev notranjega trga, in da torej ni mogla oblikovati stališča v zvezi s tem. Meni, da je na podlagi poziva tožeče stranke k ukrepanju jasno opredelila svoje stališče, tudi če ta odgovor ni privedel do sprejetja ukrepov, ki jih je ta zahtevala. Nazadnje, tožba zaradi nedelovanja po mnenju Komisije ni dopustna tudi zato, ker nekateri akti, ki bi jih morda bila primorana sprejeti v skladu s pozivom k ukrepanju, spadajo v okvir njene diskrecijske pravice ter ker se taki akti nikakor ne nanašajo neposredno in posamično na tožečo stranko.
- 33 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kakšen je v obravnavanem primeru namen poziva tožeče stranke k ukrepanju. Ta opomin namreč povzroči, da je okvir, v katerem je bilo mogoče vložiti tožbo zaradi nedelovanja, omejen na primer, v katerem Komisija ne bi oblikovala stališča. Določitev takega namena poleg tega omogoča, da se zlasti preveri, ali je Komisija na podlagi navedenega poziva k ukrepanju dejansko oblikovala stališče.

1. Namen poziva tožeče stranke k ukrepanju in okvir, v katerem je bilo mogoče vložiti tožbo zaradi nedelovanja

- 34 Prvič, Komisija trdi, da jo je tožeča stranka v svojem dopisu z dne 22. decembra 2016 pozvala, naj na NRO naslovi akt v kakršni koli obliki (odločba ali mnenje) in tako tem organom prepreči, da bi družbi Inmarsat dali odobritve za nekatere uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, medtem ko v okviru te tožbe zaradi nedelovanja Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da Komisija ni sprejela ukrepov za preprečitev druge uporabe tega frekvenčnega pasu. Kot navaja Komisija, je za tako tožbo lahko potreben splošni akt ali pa akt, ki je posamično naslovljen na družbo Inmarsat, pri čemer je treba v teh primerih presoјati zelo različne elemente.
- 35 Drugič, Komisija trdi, da tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da je s tem, da ni sprejela nobenega ukrepa za zaščito razvoja harmoniziranega notranjega trga za vseevropske MSS v frekvenčnem pasu 2 GHz, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost, storila nezakonito opustitev, čeprav ta institucija ni bila jasno pozvana k ukrepanju v zvezi s tem. Meni, da dopis tožeče stranke z dne 22. decembra 2016 ne vsebuje potrebnih elementov za to, da bi lahko oblikovala stališče

tako, da bi sprejela odločbo ali predlagala osnutek odločbe sozakonodajalcema Unije z namenom preprečiti razdrobitev notranjega trga, saj navedeni dopis ne vsebuje nobene omembe glede tega. Tožeča stranka pa naj bi morala konkretno predstaviti vsebino navedene odločbe.

- 36 Tožeča stranka meni, da ni nobene posebne zahteve glede oblike opomina in da je bil opomin, ki ga je naslovila na Komisijo z dopisom z dne 22. decembra 2016, dovolj natančen, da se je lahko ta konkretno seznanila z vsebino odločbe, h katere sprejetju jo je tožeča stranka pozvala, zlasti ob upoštevanju jasnega besedila njenega dopisa z dne 2. avgusta 2016.
- 37 Poleg tega tožeča stranka trdi, da je v dopisu z dne 22. decembra 2016 analizirala obveznosti, ki so s Pogodbama naložene Komisiji v okviru „pravilnega delovanja enotnega trga“, in njene pristojnosti za „odpravo ovir[.]“ za notranji trg, ki bi lahko nastale, kadar tako kot v obravnavanem primeru lahko pride do razhajanj med NRO.
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU tožba zaradi nedelovanja dopustna le, če je bila zadevna institucija predhodno pozvana k ukrepanju. Ta opomin, naslovljen na institucijo, je bistvena postopkovna zahteva, ki po eni strani omogoča začetek teka dvomesečnega roka, v katerem mora institucija oblikovati stališče, in po drugi strani opredeljuje okvir, v katerem bo mogoče vložiti tožbo, če institucija ne bo oblikovala stališča. Čeprav ni posebne zahteve glede oblike opomina, mora ta biti vseeno dovolj jase in natančen, da Komisiji omogoči, da se konkretno seznanijo z vsebino odločitve, katere sprejetje se od nje zahteva, in iz njega mora izhajati, da je njegov namen prisiliti institucijo k oblikovanju stališča (glej sodbi z dne 3. junija 1999, TF1/Komisija, T-17/96, EU:T:1999:119, točka 41 in navedena sodna praksa, in z dne 29. septembra 2011, Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljena, EU:T:2011:547, točka 22).
- 39 Vendar ni potrebno, da sta besedili tožbe zaradi nedelovanja in opomina enaki. V okviru take tožbe tožeča stranka namreč Splošnemu sodišču ne more predlagati, naj Komisiji odredi sprejetje opuščene akta, temveč le, naj eventualno ugotovi, da je ta institucija kršila Pogodbo s tem, da v nasprotju s svojimi obveznostmi ni sprejela zahtevanih ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 8. junija 2000, Camar in Tico/Komisija in Svet, T-79/96, T-260/97 in T-117/98, EU:T:2000:147, točka 67). Zato sama narava te tožbe ne zahteva, da tožeča stranka ob predložitvi svojih predlogov Splošnemu sodišču uporabi enako besedilo tistemu, ki ga vsebuje opomin, naslovljen na Komisijo.
- 40 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen poziva tožeče stranke k ukrepanju med drugim razviden iz naslova njenega dopisa z dne 22. decembra 2016, ki se glasi:

„Pisni opomin v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU, s katerim je [...] [K]omisija pozvana, naj ukrepa na podlagi zahteve [tožeče stranke] z dne 2. avgusta 2016 za sprejetje dokončne odločbe, da bi se [NRO] preprečilo sprejetje pritrdilne odločitve na prošnjo družbe Inmarsat, naj se ji odobri uporaba spektra [znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz] za zagotavljanje rešitev zrak-tla za storitve povezljivosti med letom“.

41 Poleg tega tožeča stranka po navedbi vseh pravnih pravil, na podlagi katerih meni, da za Komisijo velja obveznost ukrepanja, ponavlja zadevno zahtevo z naslednjimi, resda drugačnimi, vendar vsebinsko podobnimi besedami:

„[Tožeča stranka] je zato od Komisije zahtevala, naj brez odlašanja ukrepa [...], da bi preprečila, da NRO družbi Inmarsat odobrijo uporabo spektra [znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz] za zagotavljanje povezljivosti med letom brez novega razpisa za dodelitev pravic za uporabo [tega] spektra.“

42 Prav tako je tožeča stranka v dopisu z dne 22. decembra 2016 od Komisije izrecno in formalno zahtevala, naj ukrepa na podlagi zadevne zahteve. V teh okoliščinah je treba navedeni dopis razlagati tako, da pomeni opomin v smislu člena 265 PDEU v zvezi z vsemi elementi, ki so izčrpno navedeni v dopisu z dne 2. avgusta 2016 (glej v tem smislu sodbo z dne 3. junija 1999, TF1/Komisija, T-17/96, EU:T:1999:119, točka 42).

43 Tako je treba preučiti, ali opomin, ki je bil Komisiji poslan 22. decembra 2016, razlagan glede na dopis tožeče stranke z dne 2. avgusta 2016, vsebuje poziv k ukrepanju za preprečitev „bistveno drugačne“ uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz in razdrobitve notranjega trga, ki je dovolj jasen in natančen, da je Komisiji omogočal, da se konkretno seznanijo z vsebino odločbe, katere sprejetje se je od nje zahtevalo, in ali iz tega poziva k ukrepanju izhaja, da je njegov namen prisiliti Komisijo k oblikovanju stališča v smislu sodne prakse, navedene v točki 38 zgoraj.

44 V zvezi s tem je treba na prvem mestu poudariti, da je tožeča stranka v dopisu z dne 2. avgusta 2016 med drugim izrazila mnenje, da če bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za sistem EAN, bi to pomenilo „bistveno drugačno“ uporabo pasu 2 GHz od tiste, ki jo je predvidel zakonodajalec Unije.

45 Tako v nasprotju s tem, kar v bistvu trdi Komisija, predlog tožeče stranke Splošnemu sodišču, naj ugotovi nedelovanje Komisije, ker ta ni sprejela ukrepov za „preprečitev, da NRO brez kakršnega koli usklajevanja družbi Inmarsat odobrijo uporabo pasu 2 GHz predvsem za omrežja zrak-tla“, in za preprečitev „bistveno drugačne“ uporabe pasu 2 GHz, ne izstopa iz okvira, v katerem je bilo mogoče vložiti tožbo zaradi nedelovanja, kot je opredeljen z opominom, ki je bil Komisiji poslan 22. decembra 2016, razlaganim glede na dopis tožeče stranke z dne 2. avgusta 2016.

46 Enako velja za predlog tožeče stranke, naj Splošno sodišče ugotovi, da Komisija nezakonito ni sprejela ukrepov za „preprečitev druge uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz“.

47 Nasprotno pa tožba zaradi nedelovanja – kot trdi Komisija – ni dopustna v delu, v katerem tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da Komisija nezakonito ni sprejela akta, ki bi bil posamično naslovljen na družbo Inmarsat in s katerim bi se tej preprečevala uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz za njen sistem zrak-tla, ki zagotavlja povezljivost med letom na zrakoplovih. V odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča in na obravnavi je tožeča stranka namreč navedla, da je eden od aktov, ki jih je Komisija pristojna sprejeti v skladu s pozivom k ukrepanju, „pisni opomin“, naslovljen na družbo Inmarsat, s katerim bi se tej prepovedala uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN. Tožeča stranka pa ne v opominu, poslanem Komisiji 22. decembra 2016, ne v svojem dopisu z dne 2. avgusta 2016, na katerega ta opomin napotuje, Komisije ni pozvala k sprejetju takega akta, naslovljenega na družbo Inmarsat. Poziv k ukrepanju v tej smeri prav tako ni razviden iz sobesedila navedenega opomina in navedenega dopisa, ki ju je tožeča stranka poslala Komisiji ter ki sta se jasno nanašala na sprejetje

akta, katerega namen je bil preprečiti, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve, zlasti glede na uporabo tega frekvenčnega pasu, ki po mnenju tožeče stranke ni bila v skladu z usklajenimi nameni in Odločbo o izbiri.

- 48 Zato je ugovor nedopustnosti, ki ga navaja Komisija in se nanaša na to, da namen te tožbe ni enak namenu opomina, delno utemeljen.
- 49 Na drugem mestu je treba navesti, da poziv k ukrepanju, ki ga je tožeča stranka naslovila na Komisijo, temelji na predpostavki, da zanjo velja obveznost ukrepanja, kadar obstaja tveganje ogroženosti harmonizacije notranjega trga MSS. V zvezi s tem se je tožeča stranka oprla na člen 17 PEU in vlogo Komisije kot „varuhinje Pogodb“, da zagotavlja spoštovanje prava Unije, ter na pristojnosti, ki jih ima po njenem mnenju Komisija na podlagi člena 19 Okvirne direktive in uvodne izjave 35 Direktive o odobritvi, da bi nadzorovala delovanje notranjega trga MSS.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo biti v skladu s sodno prakso v opominu navedene informacije o vsebini zahtevanega akta, vendar ni nobene zahteve, da te navedbe zahtevani akt označujejo vse do njegovih najmanjših podrobnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 8. julija 1970, Hake/Komisija, 75/69, EU:C:1970:65, točke od 4 do 10, in z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet, 13/83, EU:C:1985:220, točke od 35 do 37).
- 51 V obravnavanem primeru je Komisija iz opomina, ki ji je bil poslan 22. decembra 2016, razlaganega glede na dopis tožeče stranke z dne 2. avgusta 2016, lahko sklepala, da mora akt, h katerega sprejetju jo je pozvala tožeča stranka, privedi do tega, da bo notranji trg za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS, kot je bil vzpostavljen s pravnim okvirom, ki se je uporabljal, zaščiten. Poleg tega je treba po zgledu tožeče stranke poudariti, da je Komisija v dopisu z dne 21. februarja 2017 odgovorila, da njene službe „nadzirajo razvoj trga in predpisov“.
- 52 Ob upoštevanju navedenega je bil na eni strani v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, opomin dovolj natančen in jasn glede vsebine akta, h katerega sprejetju je bila pozvana, da je imela možnost oblikovati stališče do ukrepov, ki jih je bilo treba sprejeti za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve, zaradi zaščite notranjega trga MSS.
- 53 Na drugi strani, tožba zaradi nedelovanja ni dopustna v delu, v katerem tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da Komisija nezakonito ni sprejela akta, ki bi bil posamično naslovljen na družbo Inmarsat in s katerim bi se tej preprečevala uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz za njen sistem zrak-tla, ki zagotavlja povezljivost med letom na zrakoplovih.

2. *Obstoj oblikovanja stališča Komisije na podlagi poziva tožeče stranke k ukrepanju*

- 54 Komisija trdi, da je v dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017 oblikovala stališče na podlagi poziva tožeče stranke, naj sprejme akt za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za zagotavljanje rešitev zrak-tla za storitve povezljivosti med letom. Meni, da je na podlagi tega poziva k ukrepanju jasno opredelila svoje stališče, tudi če ta odgovor ni privedel do sprejetja ukrepov, ki so bili zahtevani v njem.
- 55 Tožeča stranka v repliki izpodbija trditve Komisije, pri čemer trdi, da je njen odgovor na poziv k ukrepanju, kot je izražen v njenih dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017, pomenil nedelovanje. Vendar je v odgovoru na pisna vprašanja Splošnega sodišča navedla, da „ni sporno, da je Komisija v [teh dopisih] oblikovala stališče in da je [bilo] to stališče [enakovredno] zavrnitvi [njenegega poziva

k ukrepanju]. Ko ji je Splošno sodišče na obravnavi postavilo vprašanje o tem, je potrdila, da ne prereka več tega, da je Komisija na podlagi poziva k ukrepanju oblikovala stališče, kar je bilo zabeleženo v zapisniku o obravnavi.

- 56 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU „[t]ožba [zaradi nedelovanja] dopustna le, če je bila zadevna institucija, organ, urad ali agencija predhodno pozvana k ukrepanju. Če v dveh mesecih po tem pozivu zadevna institucija, organ, urad ali agencija ne oblikuje svojega stališča, se lahko tožba vloži v nadaljnjih dveh mesecih.“
- 57 V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoji za dopustnost tožbe zaradi nedelovanja, določeni s členom 265 PDEU, niso izpolnjeni, če institucija, ki je pozvana k ukrepanju, zavzame stališče na podlagi tega poziva pred vložitvijo te tožbe (glej sodbo z dne 21. julija 2016, Nutria/Komisija, T-832/14, neobjavljena, EU:T:2016:428, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 58 V obravnavanem primeru je iz dopisov Komisije z dne 14. in 21. februarja 2017 razvidno, da je ta institucija menila, da zaradi nepristojnosti ne more ukrepati na podlagi poziva tožeče stranke, s katerim je ta od nje zahtevala sprejetje ukrepov za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN, da bi se zaščitil notranji trg, ki izhaja iz harmonizacije uporabe tega frekvenčnega pasu za MSS. Gre torej za zavrnitev ukrepanja.
- 59 Iz ustaljene sodne prakse pa izhaja, da nedelovanje institucije ni podano ne samo takrat, kadar ta institucija sprejme akt, s katerim odloči v korist tožeče stranke, ampak tudi, kadar zavrne sprejetje tega akta in odgovori na zahtevo, naslovljeno nanjo, z navedbo razlogov, zaradi katerih meni, da ni treba sprejeti navedenega akta ali da nima pristojnosti za to (glej sklep z dne 7. decembra 2017, Techniplan/Komisija, T-853/16, neobjavljen, EU:T:2017:928, točka 22 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 8. marca 1972, Nordgetreide/Komisija, 42/71, EU:C:1972:16, točka 4, in z dne 24. novembra 1992, Buckl in drugi/Komisija, C-15/91 in C-108/91, EU:C:1992:454, točki 15 in 20, ter sklep z dne 8. decembra 2005, Campailla/Komisija, C-211/05 P, neobjavljen, EU:C:2005:760, točka 17).
- 60 Zato zavrnitev zadevne institucije glede delovanja v skladu s pozivom pomeni stališče, ki odpravlja nedelovanje (sklep z dne 4. maja 2005, Holcim (France)/Komisija, T-86/03, EU:T:2005:157, točka 36, in sodba z dne 21. julija 2016, Nutria/Komisija, T-832/14, neobjavljena, EU:T:2016:428, točka 44; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 19. novembra 2013, Komisija/Svet, C-196/12, EU:C:2013:753, točke od 22 do 31).
- 61 Ugotoviti je torej treba, da je v obravnavanem primeru Komisija odpravila nedelovanje, ki ji je bilo očitano, pred vložitvijo tožbe. V teh okoliščinah je treba tožbo zaradi nedelovanja zavreči kot nedopustno.
- 62 Glede na navedeno ni treba preučiti očitka Komisije, da tožba zaradi nedelovanja ni dopustna, ker nekateri akti, ki bi jih morda bila primorana sprejeti v skladu s pozivom tožeče stranke k ukrepanju, spadajo v okvir njene diskrecijske pravice in torej ne morejo biti predmet take tožbe ter ker se taki akti nikakor ne nanašajo neposredno in posamično na tožečo stranko.

B. Ničnostna tožba

- 63 Tožeča stranka meni, da je Komisija v dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017, ki ji ju je poslala, napačno uporabila pravo s tem, da je menila, da v zvezi z izbranimi obratovalci MMS izključno države članice sprejemajo odločitve o odobritvi uporabe frekvenc v frekvenčnem pasu 2 GHz in o izvrševanju teh odobritev. Trdi, da ima Komisija pristojnosti za sprejetje primernih ukrepov za preprečitev tega, da bi države članice dale odobritve družbi Inmarsat, in za preprečitev razdrobitve notranjega trga MSS.
- 64 Komisija meni, da ničnostna tožba med drugim ni dopustna zato, ker dopisa z dne 14. in 21. februarja 2017 nista zavezujoča in sama po sebi nista izpodbojna akta v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU.
- 65 Podredno Komisija trdi, da ničnostna tožba ni utemeljena, saj glede na to, da nima pristojnosti za sprejetje aktov, ki jih je zahtevala tožeča stranka, ni napačno uporabila prava s tem, da je v svojih dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017 tako odgovorila na poziv k ukrepanju.

1. Odločba, vsebovana v dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017, ter nadzor zakonitosti, ki ga izvaja Splošno sodišče

- 66 Komisija ob podpori družbe Inmarsat navaja, da njena dopisa z dne 14. in 21. februarja 2017 nista izpodbojna akta v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU. Ob opiranju na sodno prakso meni, da ta dopisa vsebujeta, na eni strani, zgolj informacijo, ki je bila poslana tožeči stranki in v skladu s katero Komisija ni sprejela nobene odločbe „v odgovor na prošnjo za odobritev MSS“, ter, na drugi strani, pravno mnenje, v skladu s katerim bi bila taka odločba vsekakor zajeta s prerogativami pristojnih nacionalnih organov. Poleg tega meni, da je stališče tožeče stranke, da ta dopisa bistveno vplivata na njen pravni položaj, povsem špekulativno, ker temelji na več domnevah.
- 67 Tožeča stranka ob podpori Kraljevine Nizozemske meni, da dopisa z dne 14. in 21. februarja 2017 vsebujeta odločbo, ki je lahko predmet ničnostne tožbe. Po njenem mnenju ta dopisa vsebujeta dokončno stališče Komisije, ki ima obliko zavrnitve ukrepanja na podlagi poziva tožeče stranke k sprejetju ukrepov za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN, da bi se zaščitil notranji trg, ki izhaja iz harmonizacije uporabe tega frekvenčnega pasu za MSS.
- 68 V skladu z ustaljeno sodno prakso le ukrepi, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tretje osebe tako, da bistveno spremenijo njen pravni položaj, spadajo med akte, ki so lahko predmet ničnostne tožbe (sodbe z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32, točka 42; z dne 2. marca 1994, Parlament/Svet, C-316/91, EU:C:1994:76, točka 8, in z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 36).
- 69 Pri ugotavljanju, ali akti ali odločitve, katerih razglasitev ničnosti se predlaga, povzročajo take učinke, se je treba za opredelitev teh aktov opreti na njihovo vsebino (sodba z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9) in na namen njihovih avtorjev (sodbi z dne 17. julija 2008, Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 42, in z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 52). Nasprotno pa je oblika, v kateri so akti ali odločitve sprejeti, načeloma nepomembna za

dopustnost ničnostne tožbe (glej v tem smislu sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, točka 9, in z dne 7. julija 2005, Le Pen/Parlament, C-208/03 P, EU:C:2005:429, točka 46).

- 70 V obravnavanem primeru je Komisija, kot je razvidno iz točk od 58 do 60 zgoraj, z dopisoma z dne 14. in 21. februarja 2017 oblikovala stališče na podlagi poziva tožeče stranke k ukrepanju, s katerim je ta od nje zahtevala sprejetje ukrepov za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN, da bi se zaščitil notranji trg, ki izhaja iz harmonizacije uporabe tega frekvenčnega pasu za MSS, pri čemer je menila, da zaradi nepristojnosti v zvezi s tem ne more ukrepati. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ta dopisa ne vsebujeta zgolj informacije ali pravnega mnenja, temveč ju je treba šteti za zavrnitev ukrepanja.
- 71 V zvezi s tem je treba opozoriti, da zavrnitev zadevne institucije glede delovanja v skladu s pozivom načeloma pomeni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 4. maja 2005, Holcim (France)/Komisija, T-86/03, EU:T:2005:157, točka 36; sodbo z dne 21. julija 2016, Nutria/Komisija, T-832/14, neobjavljena, EU:T:2016:428, točka 44, in sklep z dne 7. decembra 2017, Techniplan/Komisija, T-853/16, neobjavljen, EU:T:2017:928, točka 20).
- 72 Vseeno iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da če je akt Komisije zavrnilen, kot v obravnavanem primeru, ga je treba presojati glede na naravo vloge, na katero odgovarja (sodbi z dne 8. marca 1972, Nordgetreide/Komisija, 42/71, EU:C:1972:16, točka 5, in z dne 24. novembra 1992, Buckl in drugi/Komisija, C-15/91 in C-108/91, EU:C:1992:454, točka 22, ter sklep z dne 13. marca 2007, Arizona Chemical in drugi/Komisija, C-150/06 P, neobjavljen, EU:C:2007:164, točka 22). Natančneje, zavrnitev je akt, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba v smislu člena 263 PDEU, če bi se akt, katerega sprejetje institucija zavrača, lahko izpodbijal v skladu s to določbo (glej sodbo z dne 22. oktobra 1996, Salt Union/Komisija, T-330/94, EU:T:1996:154, točka 32 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sklepa z dne 13. marca 2007, Arizona Chemical in drugi/Komisija, C-150/06 P, neobjavljen, EU:C:2007:164, točka 23, in z dne 22. januarja 2010, Makhteshim-Agan Holding in drugi/Komisija, C-69/09 P, neobjavljen, EU:C:2010:37, točka 46).
- 73 Tako je treba za presojo, ali je ničnostna tožba, vložena zoper zavrnitev ukrepanja Komisije na podlagi poziva tožeče stranke, s katerim je ta od nje zahtevala sprejetje ukrepov za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN, da bi se zaščitil notranji trg, ki izhaja iz harmonizacije uporabe tega frekvenčnega pasu za MSS, dopustna, preučiti, ali bi akt, h katerega sprejetju je bila Komisija pozvana, tudi sam pomenil akt, katerega zakonitost bi lahko bila predmet nadzora Splošnega sodišča v skladu s členom 263 PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 13. marca 2007, Arizona Chemical in drugi/Komisija, C-150/06 P, neobjavljen, EU:C:2007:164, točka 23).
- 74 To vprašanje je v obravnavanem primeru povezano z vprašanjem, ali ima Komisija pristojnosti za sprejetje takega akta. Da bi se ugotovilo, ali bi bil v obravnavanem primeru akt, katerega sprejetje je Komisija zavrnila zaradi svoje domnevne nepristojnosti, tudi sam izpodbojen v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 73 zgoraj, je treba namreč zlasti ugotoviti, kakšna bi bila narava tega akta glede na pristojnosti, ki jih zatrjuje tožeča stranka. To torej najprej vključuje preizkus, ali ima Komisija pristojnosti za sprejetje akta v skladu s pozivom k ukrepanju. Če ima zahtevane pristojnosti, je treba zatem v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 73 zgoraj, preveriti, ali bi bila lahko zakonitost akta, ki ga je Komisija pristojna sprejeti, predmet nadzora Splošnega sodišča. Če je odgovor na eno od teh vprašanj nikalen, to je, če Komisija nima pristojnosti ali če

tožeča stranka ne more dopustno vložiti ničnostne tožbe zoper akt, ki ga je Komisija pristojna sprejeti, bo treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 73 zgoraj, ničnostno tožbo bodisi, v prvem primeru, zavrniti kot neutemeljeno bodisi, v drugem primeru, zavreči kot nedopustno. Nasprotno pa, če je Komisija pristojna sprejeti akt z vsebino, ki jo je zahtevala tožeča stranka, in bi tožeča stranka lahko predlagala razglasitev njegove ničnosti na podlagi člena 263 PDEU, bo tožbi treba ugoditi v delu, v katerem je Komisija zavrnila ukrepanje, ker je menila, da ni pristojna.

- 75 Tako bo zakonitost zavrnitve ukrepanja, vsebovane v dopisih Komisije z dne 14. in 21. februarja 2017, preizkušena hkrati z dopustnostjo ničnostne tožbe, vložene zoper takšno zavrnitev ukrepanja (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 1993, Francija/Komisija, C-325/91, EU:C:1993:245, točka 11).
- 76 Poleg tega je treba opozoriti, da lahko Splošno sodišče glede na okoliščine posameznega primera presoja, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje meritorno zavrnitev tožbe, ne da bi bilo treba prej odločati o ugovoru nedopustnosti, ki ga je Komisija podala v zvezi z ničnostno tožbo in se nanaša na neobstoj pravnega interesa tožeče stranke ali njenega procesnega upravičenja za razglasitev ničnosti akta, zahtevanega v pozivu k ukrepanju (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točka 52). V obravnavanem primeru Splošno sodišče ob upoštevanju povezave med dopustnostjo in utemeljenostjo tožbe meni, da je treba najprej odločiti o obstoju pristojnosti Komisije za sprejetje akta na podlagi poziva k ukrepanju, ki ga je nanjo naslovila tožeča stranka, brez poseganja v točke od 107 do 112 in od 164 do 180 spodaj.

2. Trditve tožeče stranke v zvezi z vsako od pristojnosti Komisije za sprejetje aktov, zahtevanih na podlagi njenega poziva k ukrepanju

- 77 Spomniti je treba, da je tožeča stranka v dopisu z dne 22. decembra 2016 od Komisije izrecno in formalno zahtevala, naj na podlagi zahteve, podane v njenem dopisu z dne 2. avgusta 2016, ukrepa za preprečitev tega, da bi NRO družbi Inmarsat dali odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN, da bi se zaščitil notranji trg, ki izhaja iz harmonizacije uporabe tega frekvenčnega pasu za MSS.
- 78 Iz dopisov Komisije z dne 14. in 21. februarja 2017 so v bistvu razvidni trije sestavni deli odgovora na poziv tožeče stranke k ukrepanju. Prvič, Komisija je navedla, da se odločitve o prošnjah za odobritev ter izvršilni ukrepi v zvezi z MSS in njihovimi obratovalci sprejemajo na nacionalni ravni. Drugič, trdila je, da zgolj lajša sodelovanje med državami članicami v skladu s Sklepom o izvrševanju, in navedla, da ni načrtovana nobena nova opredelitev namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz. Tretjič, menila je, da ji pravni okvir, ki se uporablja, ne podeljuje posebnih pristojnosti za ukrepanje za preprečitev tega, da bi država članica družbi Inmarsat dala odobritve za uporabo spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za zagotavljanje rešitev zrak-tla za storitve povezljivosti med letom.
- 79 Tožeča stranka ob podpori Kraljevine Nizozemske in družbe Eutelsat meni, da je Komisija v dopisih z dne 14. in 21. februarja 2017 zmotno zanikala obstoj svojih pristojnosti za ukrepanje na podlagi poziva, ki je bil naslovljen nanjo. Prereka tudi to, da ne more dopustno vložiti ničnostne tožbe zoper akte, ki naj bi jih bila Komisija pristojna sprejeti.

- 80 V zvezi s tem je uvodoma tožeča stranka glede narave akta, ki ga je bila Komisija po njenem mnenju dolžna sprejeti na podlagi njenega poziva k ukrepanju, v odgovor na pisna in ustna vprašanja Splošnega sodišča v bistvu navedla, da bi lahko ukrep Komisije imel obliko akta, ki bi bil posamično naslovljen na družbo Inmarsat in s katerim bi se tej prepovedovala uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz za uvedbo sistema EAN, domnevno neskladnega s pravnim okvirom v zvezi z MSS, akta, s katerim bi se ji odrekla upravičenost na podlagi Odločbe o izbiri, akta, ki bi bil posamično naslovljen na NRO in s katerim bi se tem preprečevalo, da dajo družbi Inmarsat odobritve za uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za navedeno uvedbo, ali tudi splošnega akta, ki bi bil namenjen zaščiti harmonizacije namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz in katerega posledica bi bila, da NRO družbi Inmarsat ne bi mogli dati takih odobritev.
- 81 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, kot izhaja iz točke 47 zgoraj, da poziv k ukrepanju, ki ga je tožeča stranka naslovila na Komisijo, ni vseboval poziva k sprejetju akta, ki bi bil posamično naslovljen na družbo Inmarsat in s katerim bi se tej prepovedovala uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz za obratovanje sistema EAN. Zato tožeča stranka ne more uspešno izpodbijati zakonitosti odločbe, vsebovane v dopisih Komisije z dne 14. in 21. februarja 2017 v zvezi s tem. Ker tožeča stranka Komisije ni pozvala k sprejetju tega akta, ta namreč nujno ni mogla sprejeti odločbe v zvezi s tem.
- 82 Dalje, tožeča stranka meni, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da je zavrnila sprejetje posamičnega akta, ki bi bil naslovljen na NRO, ali splošnega akta, pri čemer je prezrla ali napačno razlagala svoje pristojnosti, ki izhajajo, prvič, iz pravnega okvira v zvezi z upravljanjem radijskega spektra in v zvezi z MSS, drugič, iz splošnih pravnih načel v zvezi z javnim naročanjem, tretjič, iz obveznosti te institucije, da prepreči razdrobitev notranjega trga, da bi zagotovila polni učinek pobude za harmonizacijo frekvenčnega pasu 2 GHz, dodeljenega MSS, in četrtič, iz načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. Nazadnje, po njenem mnenju so te pristojnosti implicitne.

a) Obstoj izrecnih pristojnosti Komisije

1) Pristojnosti Komisije na podlagi pravnega okvira v zvezi z upravljanjem radijskega spektra in v zvezi z MSS

- 83 Po mnenju tožeče stranke sistem EAN, ki ponuja rešitve zrak-tla za povezljivost med letom in v zvezi s katerim je družba Inmarsat pri NRO vložila prošnjo za odobritev, ne ustreza niti opredelitvi namenov uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz v Odločbi o harmonizaciji niti obvezam, ki jih je ta družba sprejela v okviru izbirnega postopka in za katerih izvajanje je bila izbrana, to je ponujanje MSS, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost.
- 84 Tožeča stranka meni, da medtem ko so pristojnosti za dajanje odobritev z Odločbo o MSS podeljene NRO, pristojnosti za določanje frekvenc, dodeljenih MSS, za opredelitev namenov, za katere bo uporabljen frekvenčni pas 2 GHz, in za izbiro obratovalcev po skupnem postopku pripadajo izključno Komisiji, in sicer zlasti na podlagi naslova II Odločbe o MSS. Kot navaja ob podpori družbe Eutelsat, gre pri odobritvi, ki jo da država članica in ki družbi Inmarsat omogoča, da spremeni uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz v korist omrežja zrak-tla, za očitno zlorabo teh pristojnosti, ki so pridržane za Komisijo, ter za novo opredelitev pojmov „mobilni satelitski sistemi“ in „dopolnilne talne komponente“, kot sta opredeljena v Odločbi o MSS, pa tudi v pogojih in obveznostih, ki jih je Komisija določila v razpisu za prijave in Odločbi o izbiri.

- 85 Po mnenju tožeče stranke bi morala Komisija, ker je ona tista, ki je sprejela Odločbo o harmonizaciji in Odločbo o izbiri, spremljati njuno pravilno uporabo in v tem okviru odločiti, da uporaba spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS v pretežno talnem omrežju, kot jo predlaga družba Inmarsat, pomeni bistveno spremembo usklajene uporabe tega frekvenčnega pasu na ravni Unije. V zvezi s tem bi morala Komisija, kot menita tožeča stranka in družba Eutelsat, NRO obvestiti, prvič, da ta načrtovana nova uporaba ni zajeta z obsegom uporabe tega spektra, določene za družbo Inmarsat ob koncu izbirnega postopka na podlagi Odločbe o MSS, in drugič, da bi bilo treba vsako odločbo o drugačni uporabi tega spektra sprejeti v skladu s „postopkom Unije“, to je po novem razpisu za prijave.
- 86 Poleg tega tožeča stranka trdi, da se Sklep o izvrševanju, ki ga je Komisija sprejela na podlagi člena 9(3) Odločbe o MSS in na katerega se je sklicevala v dopisu z dne 14. februarja 2017, ko je navedla, da so njene pristojnosti glede izvršilnih ukrepov, kar se tiče odobrenega obratovalca, omejene na sledenje ukrepom, ki se v zvezi s tem sprejmejo na nacionalni ravni, uporablja le za morebitne kršitve splošnih pogojev iz člena 7(2) te odločbe in torej ne zadeva faze „odobritve“, opisane v naslovu III navedene odločbe.
- 87 Zato je bila po mnenju tožeče stranke Komisija dolžna ukrepati, da bi preprečila tveganje odstopanja od opredeljenega obsega in opredeljenih meril izključne uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, odobrene v skladu s procesom harmonizacije in izbirnim postopkom, ki mu je sledil.
- 88 Komisija ob podpori družb Inmarsat in EchoStar trdi, da ji pravni okvir Unije, ki se uporablja za sisteme, ki zagotavljajo MSS, ne podeljuje pristojnosti v zvezi z odobritvami, ki se dajejo obratovalcem za posebno uporabo frekvenčnega pasu. Ta pristojnost naj bi bila pridržana izključno za NRO, ki naj bi bili edini pristojni dajati odobritve izbranim prosilcem in sprejemati izvršilne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja splošnih pogojev.
- 89 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da pravni okvir v zvezi z upravljanjem radijskega spektra in v zvezi z MSS določa jasno delitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami.
- 90 Na eni strani je iz pravnega okvira v zvezi z upravljanjem radijskega spektra in v zvezi z MSS razvidno, da ima Komisija, kot poudarja tožeča stranka, nekatere pristojnosti za sprejemanje aktov, ki imajo zavezujoče pravne učinke. S členom 4(3) Odločbe o radijskem spektru je bila namreč Komisiji zaupana pristojnost, da opredeli razpoložljivost in namen uporabe frekvenc, pri čemer je to pristojnost, kar se tiče uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za sisteme, ki zagotavljajo MSS, izvajala tako, da je sprejela Odločbo o harmonizaciji.
- 91 Komisija ima v skladu z naslovom II Odločbe o MSS, kot trdi tožeča stranka, tudi izključno pristojnost za izbiro obratovalcev MSS v frekvenčnem pasu 2 GHz po skupnem izbirnem postopku. Kot je Komisija potrdila na obravnavi v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča, ta institucija v okviru tega skupnega izbirnega postopka med drugim ugotovi, ali sistem, predlagan v okviru odziva na razpis za prijave, ustreza opredelitvi sistema, ki zagotavlja MSS, kot ta opredelitev izhaja iz člena 2(2)(a) navedene odločbe. Kot je razvidno iz tega naslova, namreč Komisija organizira primerjalni izbirni postopek za izbiro obratovalcev mobilnih satelitskih sistemov. Z izvajanjem te izključne pristojnosti je Komisija sprejela Odločbo o izbiri, s katero je družbi Inmarsat in Solaris (pozneje postala EchoStar) izbrala za obratovalca sistemov, ki zagotavljajo MSS v frekvenčnem pasu 2 GHz (glej točko 8 zgoraj).

- 92 Na drugi strani, pravni okvir, ki se uporablja za MSS, podeljuje nekatere izključne pristojnosti državam članicam. Tako so, na prvem mestu, pristojni nacionalni organi tisti, ki na podlagi naslova III Odločbe o MSS obratovalcem, ki jih izbere Komisija, dajo potrebne odobritve za uporabo radijskega spektra, dodeljenega za obratovanje mobilnih satelitskih sistemov.
- 93 V skladu s členom 7(1) Odločbe o MSS je namreč zagotavljanje, da imajo izbrani prosilci pravico uporabe določene radijske frekvence, opredeljene v odločitvi Komisije, in pravico obratovanja mobilnega satelitskega sistema, izključno naloga držav članic. Poleg tega v skladu s členom 8(1) te odločbe države članice zagotovijo, da njihovi pristojni organi podelijo prosilcem, ki so izbrani v skladu z naslovom II navedene odločbe in jim je izdana odobritev, da lahko uporabljajo spekter, v skladu s členom 7 zadevne odločbe, vsako odobritev, ki je potrebna za zagotavljanje dopolnilnih talnih komponent mobilnih satelitskih sistemov na njihovih ozemljih.
- 94 Iz člena 7(1) in člena 8(1) Odločbe o MSS izhaja, da za odobritev na podlagi prve od teh določb velja en sam pogoj, in sicer, da je obratovalec, ki prosi za to odobritev, izbrani prosilec v skladu z naslovom II te odločbe, medtem ko za odobritev na podlagi druge od teh določb veljata dva pogoja, v skladu s katerima mora imeti prosilec zanj poleg tega, da ima status izbranega obratovalca, tudi odobritev za uporabo zadevnega radijskega spektra v skladu s členom 7 navedene odločbe (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 5. marca 2020, Viasat UK in Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, točka 46).
- 95 Dobesedna razlaga člena 7(1) in člena 8(1) Odločbe o MSS torej privede do ugotovitve, da NRO ne more zavrniti odobritve na podlagi ene od teh določb zato, ker sistem, za katerega se prosi za odobritev, ni mobilni satelitski sistem ali ker zadevni obratovalec ni spoštoval obveze, sprejete v izbirnem postopku (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2020, Viasat UK in Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, točka 49). V tem okviru je treba navesti, kot izhaja iz točke 91 zgoraj, da Komisija pred sprejetjem odločitve o izbiri preveri, ali je sistem, ki ga obratovalec predlaga v okviru odziva na razpis za prijave, mobilni satelitski sistem.
- 96 Iz tega sledi, da NRO pri dajanju odobritev nimajo nobenega polja proste presoje, tako da teh odobritev ne morejo zavrniti, če je avtor prošnje obratovalec, ki ga je izbrala Komisija, kar tožeča stranka priznava.
- 97 Tožeča stranka v bistvu meni, da taka okoliščina pomeni, da je Komisija dolžna ukrepati za „zaščito“ svojih izključnih pristojnosti in torej za preprečitev tega, da bi NRO dali odobritve v primeru, v katerem bi bil sistem, za katerega obratovanje izbrani obratovalec prosi za odobritev, spremenjen – kot v obravnavanem primeru velja za sistem EAN – v primerjavi s sistemom, za katerega uvedbo je Komisija tega obratovalca izbrala, novi sistem pa ne bi ustrezal ne namenom, določenim v Odločbi o harmonizaciji in Odločbi o MSS, ne obvezam, ki jih je zadevni obratovalec sprejel v okviru skupnega izbirnega postopka.
- 98 V zvezi s tem, na drugem mestu, je treba poudariti, da sta bili pristojnost za spremljanje izpolnjevanja splošnih pogojev, ki jih določata člen 7(2) oziroma člen 8(3) Odločbe o MSS in veljajo za odobritve, ter obvez, ki jih je zadevni obratovalec sprejel v okviru izbirnega postopka, pa tudi pristojnost za kaznovanje morebitnih kršitev podeljeni državam članicam, pri čemer ima Komisija v tem pogledu le pristojnost za usklajevanje.

- 99 Namreč, prvič, člen 9 Odločbe o MSS določa sistem za spremljanje izpolnjevanja splošnih pogojev, ki veljajo za odobritve, ki jih dajo NRO, in izvršilni postopek v primeru, v katerem izbrani in odobreni obratovalec ne izpolnjuje teh splošnih pogojev. Pristojnosti v zvezi s tem so z Odločbo o MSS v prvi vrsti podeljene državam članicam.
- 100 Tako v skladu s členom 9(2), drugi pododstavek, Odločbe o MSS države članice zagotovijo spremljanje izpolnjevanja splošnih pogojev, ki veljajo za odobritve, dane na podlagi členov 7 in 8 navedene odločbe, in ustrezno ukrepajo v primerih neizpolnjevanja. V členu 9(2), prvi pododstavek, te odločbe je navedeno, da morajo biti nacionalni predpisi o izvrševanju v skladu z zakonodajo Unije in zlasti s členom 10 Direktive o odobritvi.
- 101 Kot določa člen 10 Direktive o odobritvi, NRO spremljajo in nadzorujejo skladnost s pogoji, ki lahko veljajo za splošno odobritev ali pravice uporabe radijskih frekvenc. V zvezi s tem države članice pooblastijo med drugim NRO, da podjetjem, ki ne izpolnijo obveznosti spoštovanja teh splošnih odobritev ali teh pogojev uporabe, naložijo odvrčilne denarne kazni ali ukaz, da se prekine ali odloži zagotavljanje storitve ali paketa storitev, ki bi lahko, če bi se nadaljevale, zelo škodile konkurenci.
- 102 Določbe iz točk od 99 do 101 zgoraj je treba razlagati v povezavi z uvodno izjavo 21 Odločbe o MSS, v skladu s katero je treba odločbe o odvzemu odobritev, podeljenih v zvezi z MSS ali dopolnilnimi talnimi komponentami, zaradi neizpolnjevanja obveznosti izvrševati na nacionalni ravni.
- 103 Drugič, splošni pogoji, ki veljajo za odobritve na podlagi člena 7(1) Odločbe o MSS in katerih izpolnjevanje morajo države članice zagotoviti po členu 9(2), drugi pododstavek, te odločbe, vključujejo med drugim pogoj iz člena 7(2)(a) navedene odločbe, v skladu s katerim izbrani prosilci uporabijo dodeljeni radijski spekter za zagotavljanje MSS. Zadnje navedena določba v povezavi z opredelitvijo, ki jo vsebuje člen 2(2)(a) zadevne odločbe, se tako nanaša na spremljanje držav članic, ali se spoštuje namen dodelitve frekvence za zagotavljanje MSS, in torej na spremljanje, ali je sistem, za katerega obratovanje se ta frekvenca uporablja, mobilni satelitski sistem, ki zagotavlja MSS, kar tožeča stranka v bistvu priznava, ko trdi, da je cilj harmonizacije frekvenčnega pasu 2 GHz ta, da „mobilni satelitski sistemi“ zagotavljajo MSS.
- 104 Poleg tega za odobritve iz člena 7(1) Odločbe o MSS velja tudi splošni pogoj iz člena 7(2)(c) te odločbe, v skladu s katerim izbrani prosilci spoštujejo vse obveze, ki so jih navedli v svojih vlogah in med izbirnim postopkom, ki ga je organizirala Komisija.
- 105 Prav tako za odobritve, ki jih NRO dajo na podlagi člena 8(1) Odločbe o MSS, veljata med drugim splošni pogoj iz člena 8(3)(a) te odločbe, v skladu s katerim obratovalci uporabijo dodeljeni radijski spekter za zagotavljanje dopolnilnih talnih komponent mobilnega satelitskega sistema, in splošni pogoj iz člena 8(3)(b) navedene odločbe, v skladu s katerim so dopolnilne talne komponente sestavni del mobilnega satelitskega sistema in jih nadzoruje mehanizem za upravljanje satelitskih virov in omrežja. Te določbe v povezavi z opredelitvijo, ki jo vsebuje člen 2(2)(b) iste odločbe, omogočajo, da države članice zagotovijo nadzor in spremljanje, ali izbrani obratovalec izpolnjuje med drugim funkcijo dopolnilnih talnih komponent v mobilnem satelitskem sistemu, odobrenem na podlagi člena 7(1) zadevne odločbe.
- 106 Zato je treba ugotoviti, da Odločba o MSS določa spremljevalni postopek za sistem, za katerega dajo odobritve NRO, in spremljanje tega, ali se frekvenca, dodeljena izbranemu in odobrenemu obratovalcu, uporablja v skladu z usklajenim namenom za zagotavljanje MSS ter ali ta

obratovalec spoštuje pravni okvir, ki se uporablja za MSS, zlasti glede opredelitve mobilnega satelitskega sistema in obvez, sprejetih v izbirnem postopku. Pristojnosti za odločanje v zvezi s tem so podeljene državam članicam.

- 107 Tretjič, glede pristojnosti Komisije v okviru spremljevalnega in izvršilnega postopka je iz uvodne izjave 22 Odločbe o MSS razvidno, da medtem ko se nadzorovanje radijskega spektra, kot ga uporabljajo izbrani in odobreni obratovalci mobilnih satelitskih sistemov, in vsi morebitni potrebni izvršilni ukrepi izvajajo na nacionalni ravni, bi morala Komisija ohraniti možnost, da opredeli načine usklajenega spremljevalnega in izvršilnega postopka. Komisija bi morala, če je to potrebno, imeti pravico, da zastavlja vprašanja, kako obratovalci izvajajo zadeve, povezane z izpolnjevanjem skupnih pogojev odobritve.
- 108 Tako lahko na eni strani v skladu s členom 9(2), tretji pododstavek, Odločbe o MSS „Komisija [...] ob pomoči Odbora za komunikacije[, ustanovljenega na podlagi člena 22 Direktive o odobritvi,] pregleda katero koli domnevno kršitev splošnih pogojev“. Poleg tega v skladu z isto določbo, „[k]adar država članica obvesti Komisijo o posamezni kršitvi, Komisija pregleda domnevno kršitev“. V tej določbi niso natančno opredeljeni narava akta, ki bi ga Komisija lahko sprejela na podlagi nje, ali pravni učinki pregleda, ki ga Komisija lahko izvede ali glede na okoliščine mora izvesti.
- 109 Vendar iz sobesedilne razlage člena 9(2), tretji pododstavek, Odločbe o MSS izhaja, da Komisija z izvajanjem pristojnosti, ki so ji podeljene s to določbo, v okviru dela Odbora za komunikacije lahko poda oziroma v skrajnem primeru mora podati priporočilo ali mnenje za pristojne nacionalne organe. Iz člena 9(2) te odločbe je namreč razvidno, da morajo države članice zagotoviti izpolnjevanje splošnih pogojev in ustrezno ukrepati v primerih neizpolnjevanja (glej točko 100 zgoraj). Iz tega sledi, da je „pregled“, ki ga Komisija lahko izvede ali mora izvesti na podlagi člena 9(2), tretji pododstavek, navedene odločbe, lahko namenjen le temu, da se državam članicam zagotovi pomoč pri odločanju, ali je prišlo do kršitve splošnih pogojev ali ne, in eventualno pri določitvi kazni, ki se uporabi za tako kršitev, vendar pa Komisiji ne daje pristojnosti za odločanje v zvezi s tem.
- 110 V skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 68 in 69 zgoraj, pa se kot izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU štejejo vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbo z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 54).
- 111 Nasprotno pa so iz sodnega nadzora, določenega v členu 263 PDEU, izvzeti vsi akti, ki ne povzročajo zavezujočih pravnih učinkov, kot so pripravljalni akti, potrditveni akti in povsem izvršilni akti, zgolj priporočila in mnenja ter načeloma notranja navodila (glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 55 in navedena sodna praksa, in sklep z dne 14. maja 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Komisija, C-477/11 P, neobjavljen, EU:C:2012:292, točka 52).
- 112 Zato na podlagi sodne prakse, navedene v točki 72 zgoraj, obravnavana tožba ni dopustna v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev Komisije glede sprejetja akta na podlagi člena 9(2), tretji pododstavek, Odločbe o MSS.
- 113 Na drugi strani je glede pristojnosti, ki jo ima Komisija na podlagi člena 9(3) Odločbe o MSS, da sprejme odločbo z zavezujočimi pravnimi učinki za države članice, da bi vzpostavila mehanizem za usklajevanje izvrševanja splošnih pogojev v zvezi z zagotavljanjem MSS, Komisija v odgovor na

trditve družbe Eutelsat in vprašanje Splošnega sodišča priznala, da so ji s to določbo podeljene pristojnosti za sprejemanje drugih primernih načinov za usklajeno uporabo predpisov o izvrševanju, zlasti kar se tiče splošnih pogojev, povezanih z uporabo dopolnilnih talnih komponent.

- 114 Vendar je treba po zgledu Komisije poudariti, da je pristojnost, ki ji je podeljena na podlagi člena 9(3) Odločbe o MSS, zgolj pristojnost za usklajevanje načinov za uporabo izvršilnih ukrepov pristojnih nacionalnih organov, saj ti vseeno ohranijo vso pristojnost v zvezi z izvajanjem teh izvršilnih ukrepov. Tako Komisija na podlagi te določbe nima nobene pristojnosti niti za zavezujočo ugotovitev obstoja kršitve splošnih pogojev niti za sprejetje akta, s katerim bi lahko navedenim nacionalnim organom preprečila, da dajo odobritev, ali za odvzem ali prekinitev te odobritve v primeru, v katerem bi ti organi ugotovili obstoj kršitve.
- 115 Iz navedenega izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, Komisiji z Odločbo o MSS niso podeljene izrecne pristojnosti niti za to, da presoja skladnost sistema EAN z Odločbo o izbiri ali pravnim okvirom, ki se uporablja za MSS, niti za to, da nato sprejme akt, katerega namen bi bil NRO preprečiti, da družbi Inmarsat dajo odobritve, ali te organe primorati v odvzem danih odobritev in ki bi bil izpodbojen na podlagi člena 263 PDEU.
- 116 Na tretjem mestu, če je treba trditve, ki jih tožeča stranka navaja v okviru tega očitka, razumeti tako, da zatrjuje obstoj implicitnih pristojnosti Komisije za to, da sprejme *actus contrarius* z umikom ali spremembo odločitve o izbiri obratovalcev z obrazložitvijo, da uporaba frekvenčnega pasu 2 GHz, dodeljenega družbi Inmarsat, ne ustreza ne namenom, opredeljenim v Odločbi o harmonizaciji, ne merilom, na podlagi katerih je bila družba Inmarsat izbrana, je treba ugotoviti naslednje.
- 117 V skladu s splošnim pravnim načelom je organ, ki je pristojen za sprejetje nekega pravnega akta, načeloma pristojen tudi za to, da ga razveljavi ali spremeni s sprejetjem *actus contrarius*, če ni ta pristojnost z izrecno določbo podeljena drugemu organu (glej v tem smislu sodbi z dne 20. novembra 2002, Lagardère in Canal+/Komisija, T-251/00, EU:T:2002:278, točka 130, in z dne 15. decembra 2016, Španija/Komisija, T-808/14, neobjavljena, EU:T:2016:734, točka 40).
- 118 V obravnavanem primeru bi, ker lahko NRO dajo odobritve le obratovalcem, ki jih je izbrala Komisija (glej točko 94 zgoraj), umik Odločbe o izbiri za obratovalca povzročil, da bi izgubil status izbranega obratovalca, NRO pa mu v skladu s členom 7(1) in členom 8(2) Odločbe o MSS ne bi več mogli dati odobritev.
- 119 V zvezi s tem ni izključeno, da je Komisija v nekaterih okoliščinah pristojna za razveljavitev ali spremembo odločitve o izbiri, ki jo je sprejela (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2020, Viasat UK in Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, točka 47).
- 120 Toda če bi se priznalo, da ima Komisija tako pristojnost za umik odločitve o izbiri ali za njeno spremembo zato, ker naj bi po njenem sprejetju izbrani obratovalec spremenil svoj sistem, tako da naj ta ne bi bil več v skladu s pravnim okvirom, ki se uporablja za MSS, ali z obvezami, sprejetimi med izbirnim postopkom, bi bilo to v nasprotju z ureditvijo delitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, saj bi pomenilo, da Komisija presoja skladnost zadevnega sistema s pravnim okvirom in navedeno odločitvijo, s čimer bi izvršilni postopek, ki spada v okvir izključnih pristojnosti držav članic za odločanje, postal odvečen. Kot pa je razvidno iz točke 106 zgoraj, so v ureditvi delitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, ki izhaja iz Odločbe o MSS, države članice pristojne, da ob pomoči Komisije, ki ima v zvezi s tem

pristojnosti za usklajevanje, nadzorujejo to skladnost v okviru spremljanja izpolnjevanja splošnih pogojev, ki veljajo za odobritve, dane izbranemu obratovalcu. Torej je bila pristojnost v zvezi s tem z izrecnimi določbami Odločbe o MSS izrecno podeljena organu, ki ni Komisija, v smislu sodne prakse, navedene v točki 117 zgoraj.

121 Poleg tega je treba opozoriti, da za retroaktivni umik ugodnega upravnega akta veljajo strogi pogoji. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav je treba vsaki instituciji Unije, ki ugotovi, da akt, ki ga je sprejela, ni zakonit, priznati pravico, da ga v razumnem roku umakne z retroaktivnim učinkom, je ta pravica lahko omejena z nujnostjo spoštovanja legitimnih pričakovanj upravičenca iz akta, ki se je lahko zanesel na njegovo zakonitost (glej sodbi z dne 17. aprila 1997, de Compte/Parlament, C-90/95 P, EU:C:1997:198, točka 35 in navedena sodna praksa, ter z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točka 189 in navedena sodna praksa). Tako morajo biti za umik akta, ki ustvarja pravice, izpolnjeni trije pogoji: prvič, odločba, ki ustvarja pravico, mora biti nezakonita, drugič, do umika mora priti v razumnem roku po sprejetju zadevne odločbe, in tretjič, institucija mora načeloma spoštovati legitimna pričakovanja upravičenca iz odločbe, ki se je lahko v dobri veri zanesel na njeno zakonitost (glej v tem smislu sodbo z dne 23. oktobra 2012, Eklund/Komisija, F-57/11, EU:F:2012:145, točke od 69 do 72). Tožeča stranka pa ne navaja nobene trditve, da bi dokazala, da sta drugi in tretji pogoj, ki sta omenjena zgoraj, v obravnavanem primeru izpolnjena.

122 Iz tega sledi, da tega očitka ni mogoče sprejeti.

2) Pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz splošnih načel prava Unije v zvezi z javnim naročanjem

123 Tožeča stranka, ki jo podpira družba Eutelsat, ob sklicevanju na direktivi 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) ter 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1) trdi, da obveznost ukrepanja Komisije izhaja tudi iz splošnih načel prava Unije v zvezi z javnim naročanjem, v skladu s katerimi je javni naročnik dolžan zagotoviti spoštovanje obveznosti in pogojev, določenih v okviru postopka javnega naročanja, ter načel enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije in preglednosti. Tako naj bi Komisija morala kaznovati „očitna odstopanja“ od obsega odobrene uporabe in od podlage, na kateri je bil razpisni postopek organiziran.

124 Komisija zavrača te trditve.

125 Poudariti je treba, da tožeča stranka, kot se zdi, s tem očitkom v bistvu trdi, da je družba Inmarsat vpeljala „bistveno spremembo“ namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz v primerjavi z namenom, za katerega je bila izbrana, zato je bila Komisija glede na splošna načela prava Unije v zvezi z javnim naročanjem dolžna ponovno začeti izbirni postopek ali organizirati novega, da bi lahko v okviru takega novega postopka ponovno presodila sistem EAN.

126 V zvezi s tem, prvič, je treba navesti, da je Komisija v obravnavanem primeru z Odločbo o izbiri izbrala obratovalca, ki bi jima morala biti v vsaki državi članici odobrena uporaba nekaterih frekvenc v frekvenčnem pasu 2 GHz za MSS, vendar ni podelila koncesij v smislu Direktive 2014/23 oziroma ni organizirala postopka javnega naročanja na podlagi Direktive 2014/24. Izbirni postopek namreč urejajo posebna pravila, na podlagi katerih je bil organiziran, to je naslov II Odločbe o MSS. Zato se v skladu z reko *lex specialis derogat lex generalis* direktivi, na kateri se sklicuje tožeča stranka, v obravnavanem primeru ne uporabljata.

127 Drugič, uporaba direktiv 2014/23 in 2014/24 po analogiji za okoliščine obravnavane zadeve bi bila v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti, kakor to načelo izhaja iz člena 5 PEU (glej točko 201 spodaj), kot navaja Komisija.

128 Ta očitek je torej treba zavrni.

3) Pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz načela lojalnega sodelovanja

129 Tožeča stranka trdi, da je bila Komisija na podlagi načela lojalnega sodelovanja dolžna pomagati NRO pri izpolnjevanju nalog, ki zanje izhajajo iz Pogodb, in jim z Odločbo o MSS zagotoviti smernice glede izvajanja usklajenih določb. Po njenem mnenju je bila Komisija na podlagi navedenega načela dolžna zagotoviti smernice ali priporočila, da bi jim pomagala pri izpolnjevanju njihovih nalog.

130 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 110 in 111 zgoraj, da smernice ali priporočilo, ki niso zavezujoči, ne pomenijo izpodbojnega akta. Zato je treba na podlagi sodne prakse, navedene v točki 72 zgoraj, to tožbo v delu, v katerem tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje takega priporočila, razglasiti za nedopustno.

131 Poleg tega je treba ob predpostavki, da tožeča stranka s to trditvijo trdi, da bi Komisija morala na podlagi načela lojalnega sodelovanja na NRO nasloviti zavezujoč posamični akt in jim tako pomagati pri izvajanju njihovih pristojnosti v zvezi z dajanjem odobritev izbranemu obratovalcu, poudariti, da odnose med državami članicami in institucijami Unije v skladu s členom 4(3) PEU ureja tako načelo. To načelo ne nalaga samo državam članicam, naj sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev obsega in učinkovitosti prava Unije, temveč tudi institucijam Unije nalaga vzajemne naloge lojalnega sodelovanja z državami članicami (sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi, C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, točka 17). Ta dolžnost lojalnega sodelovanja je splošno v veljavi in ni odvisna od tega, ali je zadevna pristojnost Unije izključna (sodba z dne 20. aprila 2010, Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, točka 71).

132 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v okviru tega očitka tožeča stranka izhaja iz napačne predpostavke, da morajo NRO, preden dajo odobritve, presoditi skladnost sistema družbe Inmarsat s pravnim okvirom, ki se uporablja, in zlasti z Odločbo o izbiri, ki jo je sprejela Komisija. Kot pa je jasno iz točke 94 zgoraj, je edini pogoj, ki ga morajo NRO presoditi, ko odločajo o prošnjah za odobritev na podlagi člena 7 Odločbe o MSS, in eden od dveh pogojev, ki ju je treba presoditi za dajanje odobritev na podlagi člena 8 te odločbe – pri čemer je drugi pogoj že pridobljena odobritev na podlagi navedenega člena 7 – ta, da ima prosilec za odobritev status „izbranega obratovalca“. V primeru družbe Inmarsat je ta status povsem nedvoumno razviden iz člena 2 Odločbe o izbiri, ki ne potrebuje nobene razlage.

133 Vprašanji spoštovanja namena, za katerega je bil frekvenčni pas 2 GHz dodeljen družbi Inmarsat, ter skladnosti sistema EAN s pravnim okvirom, ki se uporablja, in zlasti z obvezami, sprejetimi v izbirnem postopku, spadata v okvir mehanizma spremljanja in izvrševanja iz člena 9 Odločbe o MSS. Ta pa določa poseben mehanizem pomoči, ki je izraz lojalnega sodelovanja med Komisijo in državami članicami. V skladu s členom 9(2), tretji pododstavek, navedene odločbe namreč Komisija, kadar jo država članica obvesti o posamezni kršitvi, pregleda domnevno kršitev ob pomoči Odbora za komunikacije. Obveznost, ki je v navedenem trenutku naložena Komisiji,

izraža duh načela lojalnega sodelovanja. To sodelovanje je okrepljeno s Sklepom o izvrševanju, ki ga je Komisija sprejela na podlagi člena 9(3) Odločbe o MSS ter ki določa postopek za pregled in izmenjavo informacij na ravni Unije, za katerega je odgovorna Komisija.

134 Komisiji zgolj na podlagi načela lojalnega sodelovanja ne more biti naložena nobena druga samostojna obveznost, ki bi ji dajala pristojnost za ukrepanje v skladu s pozivom, ki ga je nanjo naslovila tožeča stranka.

135 Iz navedenega je razvidno, da je treba ta očitek zavrnilo.

4) Pristojnosti, povezane z obveznostjo preprečiti razdrobitev notranjega trga, da bi se zagotovil polni učinek pobude za harmonizacijo frekvenčnega pasu 2 GHz, dodeljenega MSS

136 V zvezi s trditvami tožeče stranke, ki se nanašajo na obveznost Komisije, da v odgovor na njen poziv k ukrepanju sprejme akt, katerega cilj bi bil zaščititi notranji trg MSS, tožeča stranka ob podpori Kraljevine Nizozemske in družbe Eutelsat meni, da ima Komisija dejansko samostojne pristojnosti za preprečevanje razdrobitve notranjega trga, do katere bi prišlo, če bi NRO sklenili na lastno pobudo družbi Inmarsat odobriti uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za nov namen. Po njenem mnenju te pristojnosti izhajajo iz člena 9(2), tretji pododstavek, Odločbe o MSS, člena 19 Okvirne direktive, uvodne izjave 35 Direktive o odobritvi ter člena 114 PDEU v povezavi s členom 1(1) in uvodnimi izjavami 5, 12 in 14 Odločbe o MSS.

137 V zvezi s tem je treba navesti, da se izključni pristojnosti, ki sta Komisiji izrecno podeljeni v okviru upravljanja MSS ter ki zajemata harmonizacijo namenov uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz in izbiro obratovalcev po skupnem postopku za uporabo tega frekvenčnega pasu v skladu s tako usklajenimi nameni, umeščata v širši regulativni okvir, katerega cilj je vzpostaviti enotni trg za usklajeno uporabo nekaterih radijskih frekvenc, kot je razvidno zlasti iz člena 8 Okvirne direktive in člena 8 Direktive o odobritvi. Kot izhaja iz uvodnih izjav od 11 do 13 Odločbe o MSS, je čezmejna narava, ki je sestavni del MSS, s katerimi se zagotavljajo satelitske komunikacije, utemeljevala, da se ti izključni pristojnosti izjemoma podelita posebej Komisiji.

138 Poleg tega je treba po zgledu tožeče stranke opozoriti, da v bistvu iz člena 1(1) ter uvodnih izjav 5, 12 in 14 Odločbe o MSS izhaja, da je bil glavni cilj pobude za harmonizacijo uporabe radijskega spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS ta, da se vzpostavi notranji trg vseevropskih MSS, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost, pri čemer so drugi zastavljeni cilji, ki jih izpostavljajo Komisija ter družbi Inmarsat in EchoStar, okrepanje konkurenco, spodbuditi učinkovite naložbe ter prispevati h konkurenčnosti evropskih panog informacijske in komunikacijske tehnologije v skladu s cilji prenovljene lizbonske strategije. Skupni izbirni postopek, ki ga je organizirala Komisija in ob koncu katerega je to frekvenco dodelila med drugim družbi Inmarsat, se je umeščal v okvir teh ciljev.

139 Predvsem z vidika teh ciljev je treba preučiti obstoj pristojnosti Komisije za ukrepanje na podlagi poziva tožeče stranke, naj sprejme akt za preprečitev škodovanja notranjemu trgu vseevropskih MSS in s tem za ohranitev polnega učinka harmonizacije, o katerem bi se po mnenju tožeče stranke lahko podvomilo zaradi tega, ker je družba Inmarsat spremenila namen uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz.

i) Pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz Okvirne direktive

- 140 Tožeča stranka od podpora družbe Eutelsat meni, da pristojnosti Komisije za preprečevanje razdrobitve notranjega trga, do katere bi prišlo, če bi NRO sklenili na lastno pobudo družbi Inmarsat odobriti uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za nov namen, izhajajo iz člena 19 Okvirne direktive.
- 141 Po mnenju tožeče stranke je razumno sklepati, da mandat glede harmonizacije namenov uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz – Komisiji zaupan z Okvirno direktivo – zajema tudi obveznost, da spremlja razvoj tega sektorja in po potrebi posodobi svojo odločbo o harmonizaciji.
- 142 Komisija trdi, da ji z nobeno od določb Okvirne direktive, ki jih omenja tožeča stranka, in zlasti s členom 19 te direktive niso podeljene pristojnosti za izvrševanje v zvezi z obratovalci ali NRO, kar se tiče pogojev, povezanih z uporabo radijskih frekvenc.
- 143 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je cilj Okvirne direktive pospešiti harmonizacijo upravljanja radijskih frekvenc. Ta direktiva določa, da države članice poskrbijo za učinkovito upravljanje radijskih frekvenc za elektronske komunikacijske storitve na svojem ozemlju in pospešujejo usklajevanje njihove uporabe, da bi se zagotovila njihova dejanska in učinkovita uporaba. V njenem členu 8a je določeno, da države članice sodelujejo med seboj in s Komisijo pri strateškem načrtovanju, koordinaciji in usklajevanju uporabe radijskega spektra v Uniji.
- 144 Z Okvirno direktivo se vzpostavlja mehanizem, s katerim Komisija spremlja, kako NRO uporabljajo usklajene ukrepe. Njen člen 19(1) namreč določa, da „lahko Komisija ob ugotovitvi, da bi lahko razlike v tem, kako [NRO] izvajajo regulativne naloge, določene v tej direktivi in posebnih direktivah, predstavljale oviro za notranji trg, in ob kar največjem upoštevanju mnenja [Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)] izda priporočilo ali odločitev o usklajeni uporabi določb te direktive in posebnih direktiv za pospešitev doseganja ciljev iz [njenega] člena 8“.
- 145 Cilji iz člena 8 Okvirne direktive vključujejo cilja podpirati konkurenco pri zagotavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev ter pripadajočih naprav in storitev ter prispevati k razvoju notranjega trga.
- 146 Iz tega izhaja, da ima Komisija na podlagi člena 19 Okvirne direktive pristojnosti za zaščito obstoja notranjega trga.
- 147 Vendar na eni strani priporočilo, ki bi ga Komisija lahko sprejela na podlagi člena 19 Okvirne direktive, ne bi bilo zavezujoče in torej ne bi šlo za izpodbojni akt, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točkah 110 in 111 zgoraj. Na podlagi sodne prakse, predstavljene v točki 72 zgoraj, pa zavrnitev ukrepanja pomeni akt, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba, če bi se akt, katerega sprejetje institucija zavrača, lahko izpodbijal v skladu s členom 263 PDEU. Iz tega sledi, da je treba to tožbo razglasiti za nedopustno v delu, v katerem tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje takega priporočila.
- 148 Na drugi strani je treba glede odločitev, ki jih je Komisija pristojna sprejeti na podlagi člena 19(1) Okvirne direktive in ki bi bile zavezujoče, poudariti, da imajo te odločitve v skladu z odstavkom 3 tega člena omejeno vsebino. Vključujejo lahko namreč le identifikacijo usklajenega ali

koordiniranega pristopa za obravnavo zadev, naštetih v navedenem odstavku. Med temi zadevami pa ni vprašanja usklajenega pristopa glede odobritev, ki se dajo obratovalcu, izbranemu po skupnem postopku, potem ko je uporaba frekvence usklajena.

- 149 Člen 19 Okvirne direktive torej ne more biti pravna podlaga za sprejetje ukrepa, ki ga je tožeča stranka zahtevala v opominu.
- 150 Poleg tega je trditev tožeče stranke, da je Komisija na podlagi Okvirne direktive pristojna predlagati pregled namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, podobna njeni trditvi, s katero Komisiji očita, da ni uporabila svojih pooblastil zakonodajne pobude, in bo preučena v točki 191 in naslednjih v nadaljevanju.
- 151 Nazadnje, če je treba to trditev razumeti tako, da tožeča stranka meni, da bi morala Komisija sama spremeniti namen uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, ker ima izključne pristojnosti za opredelitev tega usklajenega namena, je treba ugotoviti, da je Komisija Odločbo o harmonizaciji, ki določa usklajeni namen te uporabe za MSS, sprejela na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru, in ne na podlagi katere od določb Okvirne direktive.
- 152 Zato je treba preučiti utemeljenost trditve tožeče stranke v zvezi s pristojnostmi za spremembo namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, podeljenimi Komisiji med drugim na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru.

ii) Pristojnosti Komisije za spremembo namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz

- 153 Iz člena 1 Odločbe o radijskem spektru izhaja, da je cilj, ki se uresničuje s to odločbo, vzpostavitev političnega in pravnega okvira v Uniji, 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 Unije, kot so elektronske komunikacije, promet ter raziskave in razvoj.
- 154 Člen 4(1) Odločbe o radijskem spektru določa, da za doseganje tega cilja Komisija predloži Odboru za radijski spekter ustrezne tehnične izvedbene ukrepe, s katerimi bi se zagotovili usklajeni pogoji za razpoložljivost in učinkovito uporabo radijskega spektra ter dostopnost informacij v zvezi z uporabo radijskega spektra. V tem okviru je s členom 4(2) te odločbe Komisiji zaupana pristojnost, da podeli posebne mandate Evropski konferenci poštnih in telekomunikacijskih uprav (CEPT) za razvoj tehničnih izvedbenih ukrepov, kot je uskladitev razporeditve radijskih frekvenc. V skladu s členom 4(3) navedene odločbe Komisija odloči, ali naj se delo, opravljeno na podlagi člena 4(2), uporabi v Uniji, in določi skrajni rok za izvedbo tega v državah članicah.
- 155 Tako je Komisija z izvajanjem svojih pristojnosti za „tehnično upravljanje radijskega spektra“ (glej uvodno izjavo 11 Odločbe o radijskem spektru), ki so ji podeljene na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru, sprejela Odločbo o harmonizaciji, v kateri je, kot je razvidno iz njenega člena 1 in njene uvodne izjave 6, uskladila pogoje za razpoložljivost in uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za sisteme, ki zagotavljajo MSS.
- 156 Za uporabo tega frekvenčnega pasu v skladu s tem namenom je torej Komisija po skupnem postopku izbrala obratovalce, vključno z družbo Inmarsat.

- 157 Tožeča stranka meni, da bi bilo treba spremembo uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz v primerjavi z uporabo, določeno v Odločbi o harmonizaciji, vpeljati na podlagi nove odločbe Komisije, ki bi ji sledil nov razpis za prijave v zvezi z dodelitvijo tega frekvenčnega pasu.
- 158 Iz trditev tožeče stranke je mogoče sklepati, da bi po njenem mnenju taka odločba Komisiji nalagala obveznost, da umakne Odločbo o izbiri ali organizira nov izbirni postopek za dodelitev frekvenčnega pasu 2 GHz v skladu z novim usklajenim namenom, v katerem bi tožeča stranka lahko sodelovala.
- 159 V zvezi s tem je treba poudariti, da Komisija ni zanikala, da ima pristojnosti za spremembo namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, kar je potrdila na obravnavi v odgovor na vprašanja Splošnega sodišča, pri čemer pa je vseeno vztrajala pri „tehnični“ naravi take harmonizacije.
- 160 Navesti je treba, da taka pristojnost Komisije izhaja zlasti iz člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru, ker bi lahko Komisija na tej podlagi sprejela novo odločbo, ki bi določala harmonizacijo pogojev uporabe in razpoložljivosti frekvenčnega pasu 2 GHz za druge namene, in ne za obratovanje sistemov, ki zagotavljajo MSS, s čimer bi razveljavila trenutno veljavno Odločbo o harmonizaciji.
- 161 V skladu s splošnim pravnim načelom, na katero je bilo opozorjeno v točki 117 zgoraj, je namreč organ, ki je pristojen za sprejetje nekega pravnega akta, v tem primeru Odločbe o harmonizaciji, načeloma pristojen tudi za to, da ga razveljavi ali spremeni. Ker z nobeno določbo pravnega okvira, ki se uporablja, taka pristojnost ni podeljena drugemu organu, bi bila Komisija pristojna tudi za sprejetje odločbe, namenjene spremembi Odločbe o harmonizaciji, po postopku, omenjenem v točki 154 zgoraj.
- 162 Poleg tega se s členom 4 Odločbe o harmonizaciji v povezavi z uvodno izjavo 12 te odločbe Komisiji podeljujejo pristojnosti za njen pregled. V tej uvodni izjavi je namreč navedeno, da bo v prihodnosti ob upoštevanju razvoja trga in napredka tehnologij morda treba potrebo po tej odločbi in njeno področje uporabe ponovno pregledati na podlagi ocene Komisije in informacij, ki jih predložijo države članice. Člen 4 navedene odločbe določa, da države članice nadzorujejo uporabo zadevnih frekvenčnih pasov in poročajo Komisiji o svojih ugotovitvah, da se po potrebi omogoči pregled zadevne odločbe.
- 163 Komisija je v dopisu z dne 14. februarja 2017 (glej točko 16 zgoraj) tožeči stranki sporočila, da ni načrtovana nobena „nova opredelitev“ namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz. Iz tega je razvidno, da Komisija ni zanikala, da ima pristojnosti za spremembo tega namena, kar je v bistvu potrdila na obravnavi, temveč je tožeči stranki povedala, da ne namerava izvesti take spremembe.
- 164 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav iz točk od 159 do 162 zgoraj izhaja, da ima Komisija pristojnosti za spremembo namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, tožeča stranka v skladu s sodno prakso iz točke 72 zgoraj nikakor ne bi mogla dopustno izpodbijati odločbe, katere sprejetje je Komisija zavrnila, in sicer bodisi nove odločbe o harmonizaciji na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru, s katero bi bila veljavna Odločba o harmonizaciji razveljavljena, bodisi pregleda zadnjenavedene odločbe v skladu z njenim členom 4.
- 165 V skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU lahko namreč „[f]izične ali pravne osebe [...] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

- 166 V obravnavanem primeru odločba o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz ne bi bila naslovljena na tožečo stranko, ampak na države članice. V teh okoliščinah bi na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU tožeča stranka lahko vložila ničnostno tožbo zoper to odločbo le, če bi bila ta predpis, ki bi se neposredno nanašal nanjo, vendar ne bi potreboval izvedbenih ukrepov, ali da bi se neposredno in posamično nanašala nanjo.
- 167 Na prvem mestu je treba preveriti, ali bi odločba, katere sprejetje je Komisija zavrnila, pomenila predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 168 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu s sodno prakso pojem predpisa v smislu te določbe razumeti tako, da se nanaša na vse splošne akte, razen na zakonodajne akte (sklep z dne 6. septembra 2011, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, T-18/10, EU:T:2011:419, točka 56).
- 169 V obravnavanem primeru bi bila pravna podlaga za odločbo o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz ne glede na to, ali bi šlo za novo odločbo o harmonizaciji, s katero bi bila veljavna odločba razveljavljena, ali za pregled zadnjenavedene odločbe, člen 4(3) Odločbe o radijskem spektru. Ta člen določa, da je treba ukrep, ki ga Komisija sprejme na podlagi navedenega člena, sprejeti po postopku iz člena 3(3) te odločbe, ki tudi sam napotuje na postopek iz členov 5 in 7 Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124). Torej bi Komisija odločbo o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz sprejela z izvajanjem izvedbenih pristojnosti, in ne z izvajanjem zakonodajnih pristojnosti.
- 170 Poleg tega bi šlo pri odločbi o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za splošni akt, ker bi se uporabljala za objektivno določene položaje in bi imela pravne učinke za skupino oseb, ki je določena splošno in abstraktno. Cilj te odločbe bi bila namreč harmonizacija pogojev za razpoložljivost in novo uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz.
- 171 Iz tega sledi, da je treba šteti, da bi odločba o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz pomenila predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Tako bi tožeča stranka na podlagi zadnjenavedene določbe lahko predlagala razglasitev ničnosti take odločbe, če bi se ta neposredno nanašala nanjo, vendar ne bi potrebovala izvedbenih ukrepov.
- 172 Na drugem mestu, glede neposrednega nanašanja na tožečo stranko je treba opozoriti, da se s pogojem, da se mora odločba, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, kakor je določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, da ima na eni strani izpodbijana odločba neposredne učinke na pravni položaj posameznika in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 173 V zvezi s tem, prvič, glede neobstoja diskrecijske pravice naslovnikov, ki jim je naložena izvedba zadevne odločbe, iz člena 3(1) veljavne Odločbe o harmonizaciji izhaja, da države članice določijo in s 1. julijem 2007 dajo na voljo frekvenčni pas 2 GHz za zadevne sisteme. Iz te določbe je tako

zlasti razvidno, da nova odločba o harmonizaciji, s katero bi se spreminjal namen uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, državam članicam ne bi dopuščala nobenega polja proste presoje glede njene izvedbe.

- 174 Drugič, glede neposrednih učinkov na pravni položaj tožeče stranke je najprej treba ugotoviti, da iz uvodne izjave 11 Odločbe o radijskem spektru izhaja, da „[t]ehnično upravljanje radijskega spektra vključuje uskladitev in razporeditev [tega] spektra“, da pa „ne vključuje niti postopkov dodeljevanja in izdajanja dovoljenj niti odločanja o tem, ali naj se za dodelitev radijskih frekvenc uporabljajo konkurenčni postopki izbiranja“.
- 175 To izhaja tudi iz uvodne izjave 8 Odločbe o MSS, v kateri je navedeno, da „[t]ehnično upravljanje radijskega spektra, kot ga na splošno določa Odločba [o radijskem spektru], podrobno pa Odločba [o harmonizaciji], ne vključuje postopkov za dodeljevanje spektra in podeljevanje pravic uporabe radijskih frekvenc“.
- 176 Dalje, na eni strani je iz uvodne izjave 9 Odločbe o MSS razvidno, da se obratovalci mobilnih satelitskih sistemov izberejo in odobrijo na nacionalni ravni, na drugi strani pa iz uvodne izjave 11 te odločbe izhaja, da bi bilo treba izbirna merila za mobilne satelitske sisteme uskladiti tako, da se z izbirnim postopkom omogoči razpoložljivost MSS v vsej Evropski uniji. Tako je v členu 1 zadevne odločbe v bistvu navedeno, da ta določa postopek za skupno izbiro obratovalcev mobilnih satelitskih sistemov, ki v skladu z Odločbo o harmonizaciji uporabljajo frekvenčni pas 2 GHz.
- 177 Jasno razvidno je torej, da je treba potem organizirati postopek za izbiro obratovalcev takih sistemov, da bi se frekvenčni pas 2 GHz dodelil v skladu z usklajenim namenom, določenim v Odločbi o harmonizaciji. Tožeča stranka to sama priznava, kot izhaja iz točk 157 in 158 zgoraj. Trdi namreč, da bi odločba o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz Komisiji nalagala obveznost, da umakne Odločbo o izbiri ali organizira nov izbirni postopek za dodelitev frekvenčnega pasu 2 GHz v skladu z novim usklajenim namenom, v katerem bi tožeča stranka lahko sodelovala.
- 178 Iz tega tako izhaja, da odločba o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, katere sprejetje je Komisija zavrnila, sama po sebi ne bi mogla imeti takojšnjih in konkretnih učinkov na pravni položaj tožeče stranke, ker bi določala zgolj razpoložljivost in namen te uporabe ter ne bi vključevala niti postopkov za dodeljevanje in dajanje odobritev niti odločitve, da se za dodelitev radijskih frekvenc uporabijo konkurenčni postopki izbiranja, v katerih bi tožeča stranka lahko sodelovala. Zato je treba ugotoviti, da pogoj neposrednega nanašanja, omenjen v zadnjem delu stavka iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, ni izpolnjen.
- 179 Ker pogoj neposrednega nanašanja v obravnavanem primeru ni izpolnjen, torej ni treba preučiti morebitnega obstoja izvedbenih ukrepov. Zato je treba ugotoviti, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja po členu 263, četrti odstavek, PDEU za izpodbijanje odločbe o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, sprejete na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru.
- 180 Na podlagi sodne prakse, navedene v točki 72 zgoraj, pa zavrnitev ukrepanja pomeni akt, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba, če bi se akt, katerega sprejetje institucija zavrača, lahko izpodbijal v skladu s členom 263 PDEU. Iz tega sledi, da je treba to tožbo razglasiti za nedopustno

v delu, v katerem tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje take odločbe o spremembi namena uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, in da je treba očitek tožeče stranke torej zavreči.

iii) Pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz Direktive o odobritvi

- 181 Tožeča stranka se sklicuje na uvodno izjavo 35 Direktive o odobritvi in trdi, da mora Komisija sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev pravilnega delovanja notranjega trga MSS.
- 182 V skladu s členom 1 Direktive o odobritvi je cilj te direktive vzpostavitev notranjega trga elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev z uskladitvijo in poenostavitvijo predpisov in pogojev za odobritve, s čimer bi se omogočilo zagotavljanje teh omrežij in storitev v celotni Uniji. Dostop do radijskega spektra mora biti torej olajšan, da se izboljša učinkovitost, spodbudijo inovacije in poveča izbira, ki je na voljo uporabnikom in potrošnikom. Da bi se to doseglo, člen 5(2) navedene direktive določa, da se pravice uporabe radijskih frekvenc in številčk podeljujejo z odprtimi, objektivnimi, preglednimi, nediskriminatornimi in sorazmernimi postopki.
- 183 V skladu s členom 8 in uvodno izjavo 24 Direktive o odobritvi, kadar se na evropski ravni sprejme dogovor o usklajeni dodelitvi radijskih frekvenc določenim podjetjem in zlasti kadar so ta podjetja, ki se jim dodelijo radijske frekvence, izbrana v skladu s predpisi Unije, kot v obravnavanem primeru, države članice na podlagi tega podelijo pravico uporabe radijskih frekvenc. V tem okviru imajo države članice omejeno pristojnost za to, da naložijo nadaljnje pogoje, dodatna merila ali postopke.
- 184 V uvodni izjavi 35 Direktive o odobritvi je navedeno, kot trdi tožeča stranka, da mora Komisija nadzorovati pravilno delovanje enotnega trga na podlagi državnih režimov odobritev po tej direktivi.
- 185 Sistematična razlaga uvodne izjave 35 Direktive o odobritvi, na katero se opira tožeča stranka, v povezavi s členom 8 in uvodno izjavo 24 te direktive ter Odločbo o MSS kaže, da je sistem odobritev v zvezi z MSS urejen predvsem z navedeno odločbo. Tako so pristojnosti NRO v zvezi z odobritvami predvsem tiste iz Odločbe o MSS, in ne tiste iz Direktive o odobritvi. Zato morebitne pristojnosti Komisije v okviru tega, kako NRO uporabljajo sistem tako določenih odobritev, spadajo na področje uporabe te odločbe ter zajemajo usklajevanje spremljevalnih in izvršilnih postopkov za splošne pogoje, ki veljajo za odobritve, kot v bistvu izhaja iz člena 9 navedene odločbe.
- 186 Poleg tega z Direktivo o odobritvi v okviru „nadzorovanja“, ki je omenjeno v njeni uvodni izjavi 35, Komisiji ni naloženo sprejemanje zavezujočih aktov v zvezi z NRO. Sistematična razlaga uporabe pristojnosti, ki za Komisijo izhajajo iz te direktive glede dodatnih pogojev, ki bi eventualno veljali za odobritve, dane na podlagi Odločbe o MSS, pa zahteva, da se ugotovi, da bi bile te pristojnosti le pristojnosti za usklajevanje, enako kot pristojnosti, ki so Komisiji podeljene v okviru člena 9 te odločbe v zvezi s spremljanjem izpolnjevanja splošnih pogojev iz navedene odločbe.
- 187 Zato tožeča stranka zmotno meni, da ima Komisija na podlagi Direktive o odobritvi pristojnosti za sprejetje zavezujočega akta za preprečitev tveganja razdrobitve notranjega trga MSS, do katere bi prišlo, če bi NRO sklenili družbi Inmarsat odobriti uporabo frekvenčnega pasu 2 GHz za sistem EAN.
- 188 Ta očitek je treba torej zavrniti.

iv) Pristojnosti Komisije, ki izhajajo iz člena 114 PDEU

- 189 Tožeča stranka meni, da pristojnosti Komisije za preprečevanje razdrobitve notranjega trga vseevropskih MSS v frekvenčnem pasu 2 GHz, do katere bi prišlo, če bi NRO sklenili družbi Inmarsat na lastno pobudo odobriti uporabo tega frekvenčnega pasu za nov namen, temeljijo na členu 114 PDEU v povezavi s členom 1(1) ter uvodnimi izjavami 5, 12, in 14 Odločbe o MSS.
- 190 Komisija navaja, da ima diskrecijsko pravico za odločanje, ali bo predložila predlog zakonodajnega akta na podlagi člena 114 PDEU, posledica tega pa je, da ji ni bilo treba sprejeti akta, ki ga je zahtevala tožeča stranka.
- 191 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 114 PDEU določa, da Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.
- 192 Kot je bilo opozorjeno v točki 138 zgoraj, v bistvu iz člena 1(1) ter uvodnih izjav 5, 12 in 14 Odločbe o MSS, na katere se sklicuje tožeča stranka, izhaja, da je bil glavni cilj pobude za harmonizacijo uporabe radijskega spektra znotraj frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS ta, da se vzpostavi notranji trg vseevropskih MSS, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost.
- 193 Če je zlasti ob upoštevanju poziva, ki ga je naslovila na Komisijo, naj ukrepa kot varuhinja Pogodb na podlagi člena 17(2) PEU (glej točko 14 zgoraj), trditev tožeče stranke treba razumeti tako, da Komisiji očita, da ta ni uporabila svojih pooblastil zakonodajne pobude za predložitev predloga akta, ki bi bil sprejet na podlagi člena 114 PDEU in bi bil namenjen zaščiti obstoja notranjega trga MSS, je treba opozoriti, da se lahko v skladu s členom 17(2) PEU, „[č]e Pogodbi ne določata drugače, [...] zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije. Drugi akti se sprejemajo na predlog Komisije, če je to predvideno v Pogodbah.“
- 194 Iz sodne prakse izhaja, da je treba tožbo, ki se vloži zoper zavrnitev Komisije, da bi predložila predlog spremembe zakonodajnega akta, načeloma razglasiti za nedopustno, saj je tak predlog izključno vmesen in pripravljen (sklepa z dne 22. januarja 2010, Makhteshim-Agan Holding in drugi/Komisija, C-69/09 P, neobjavljen, EU:C:2010:37, točka 46, in z dne 14. decembra 2005, Arizona Chemical in drugi/Komisija, T-369/03, EU:T:2005:458, točka 66, po pritožbi potrjen s sklepom z dne 13. marca 2007, Arizona Chemical in drugi/Komisija, C-150/06 P, neobjavljen, EU:C:2007:164, točki 23 in 24).
- 195 Nasprotno pa take rešitve ni mogoče uporabiti, če je zavrnitev predložitve predloga ali spremembe akta pomenila zaključek posebnega postopka, ki ga je tožeča stranka začela in nadaljevala na podlagi akta, ki določa tak postopek, in če je ta zavrnitev kot taka izražala dokončno stališče Komisije ter če poleg tega ta ni imela diskrecijske pravice za to, da bi odločila o primernosti odločanja o zahtevi, ki ji je bila predložena, temveč je morala odločati o njej (glej v tem smislu sodbi z dne 25. junija 1998, Lilly Industries/Komisija, T-120/96, EU:T:1998:141, točke od 50 do 56, 59 in od 61 do 63, in z dne 23. aprila 2018, One of Us in drugi/Komisija, T-561/14, EU:T:2018:210, točke 76, 77 in 86).
- 196 V obravnavanem primeru poziv, ki ga je tožeča stranka naslovila na Komisijo in s katerim je od nje zahtevala, naj na podlagi člena 17(2) PEU predloži predlog akta za preprečitev razdrobitve notranjega trga MSS, ne spada v okvir nobenega posebnega postopka, ki bi ga določale konkretne določbe in na katerega bi Komisija morala odgovoriti.

197 Iz tega sledi, da je treba to ničnostno tožbo v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev Komisije, da bi na podlagi poziva tožeče stranke k ukrepanju predložila predlog zakonodajnega akta ali spremembe obstoječega akta z namenom zaščititi notranji trg MSS, razglasiti za nedopustno.

b) Obstoj implicitnih pristojnosti Komisije

198 Tožeča stranka ob podpori družbe Eutelsat trdi, da iz izključnih pristojnosti Komisije v zvezi s harmonizacijo uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz in zlasti iz dejstva, da mora Komisija opredeliti namene, za katere je treba te frekvence uporabljati, in izbrati obratovalce, ki jim morajo države članice dati ustrezne odobritve za uporabo tega radijskega spektra, izhaja, da so bile tej instituciji nujno podeljene pristojnosti za spremljanje „razvoja sektorja“ in, če je to potrebno, za ukrepanje na tak način, da se prepreči tveganje odstopanja od jasno opredeljenega obsega in jasno opredeljenih meril izključne uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz, odobrene v skladu s procesom harmonizacije in izbirnim postopkom, ki mu je sledil.

199 Tožeča stranka iz tega sklepa, da ob upoštevanju cilja te pobude za harmonizacijo, in sicer cilja vzpostaviti notranji trg vseevropskih MSS, ki zagotavljajo vsenavzočo povezljivost, in ker so bile v zvezi s tem Komisiji podeljene pristojnosti za ukrepanje, kadar obstaja tveganje, da bi odstopanja v zvezi z izvajanjem regulativnih nalog NRO ovirala ta trg, in za preučitev vsake domnevne kršitve „splošnih pogojev“, ter da bi se zagotovil polni učinek te pobude in njenega cilja, Komisija razpolaga tudi z vsemi pooblastili, ki so nujna za izpolnitev te naloge, čeprav niso izrecno določena z zakonodajo.

200 Komisija zavrača te trditve.

201 V zvezi s tem je treba opozoriti, da na podlagi člena 5 PEU v skladu z načelom prenosa pristojnosti vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so določene v Pogodbi (sodba z dne 22. aprila 2015, Planet/Komisija, T-320/09, EU:T:2015:223, točka 57).

202 Sodišča Unije so potrdila, da se pristojnosti, ki niso izrecno določene v določbah Pogodb, lahko izvršujejo, če so potrebne za doseg ciljev, ki jih ti določata. Če člen Pogodbe nalaga Komisiji posebno in natančno določeno nalogo, je treba priznati, da ji, da bi se izognilo temu, da se tej določbi Pogodbe odvzame polni učinek, implicitno prav s tem členom daje nepogrešljivo pristojnost za opravljanje te naloge. Priznati je torej treba, da pravila, ki jih določa Pogodba, nalagajo, da se lahko sprejmejo predpisi, brez katerih teh pravil ni mogoče učinkovito ali razumno uporabljati. Zato je treba določbe Pogodbe glede zakonodajnih pristojnosti institucij razlagati glede na splošno sistematiko te pogodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2007, Francija/Komisija, T-240/04, EU:T:2007:290, točka 36 in navedena sodna praksa).

203 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj implicitne pristojnosti, ki pomeni odstopanje od načela prenosa pristojnosti iz člena 5(1) PEU, presoјati ozko. Tako sodna praksa le izjemoma priznava te implicitne pristojnosti, in sicer takrat, ko so potrebne, da se določbam Pogodbe ali zadevni osnovni uredbi zagotovi polni učinek (glej sodbo z dne 17. novembra 2009, MTZ Polyfilms/Svet, T-143/06, EU:T:2009:441, točka 47 in navedena sodna praksa; sodba z dne 22. aprila 2015, Planet/Komisija, T-320/09, EU:T:2015:223, točka 60).

204 Ta pogoj glede potrebe po zagotovitvi polnega učinka mora biti izpolnjen ne le glede vsebinskih določb akta, ampak tudi glede njegove oblike in zavezujoče narave (sodba z dne 17. septembra 2007, Francija/Komisija, T-240/04, EU:T:2007:290, točka 38).

- 205 V obravnavanem primeru Komisiji ni mogoče priznati nobene implicitne pristojnosti za ukrepanje, ne glede na naravo akta, ki bi ga po mnenju tožeče stranke morala sprejeti z izvajanjem svojih pristojnosti.
- 206 Komisiji je bila namreč, kot trdi tožeča stranka, resda zaupana posebna in točno določena naloga v zvezi z MSS, kakor je bilo poudarjeno v točkah 90 in 91 zgoraj. To nalogo je izpolnila s tem, da je sprejela na eni strani Odločbo o harmonizaciji z izvajanjem izključnih pristojnosti, ki so ji bile podeljene na podlagi člena 4(3) Odločbe o radijskem spektru, in na drugi strani Odločbo o izbiri obratovalcev MSS v frekvenčnem pasu 2 GHz po postopku Unije na podlagi naslova II Odločbe o MSS.
- 207 Nasprotno pa so, kot je razvidno iz preudarkov v točkah 93 in 98 zgoraj, pristojnosti za dajanje odobritev izbranim obratovalcem in za izvajanje izvršilnih ukrepov v zvezi z odobrenimi obratovalci v primeru neizpolnjevanja splošnih pogojev, ki veljajo za te odobritve, na podlagi Odločbe o MSS izrecno podeljene pristojnim nacionalnim organom. Komisija ima samo izrecne pristojnosti za usklajevanje, da zagotovi, da NRO skladno uporabljajo predpise o izvrševanju v zvezi z MSS (glej točko 107 zgoraj).
- 208 Iz teh okoliščin izhaja, da Komisiji ni mogoče priznati implicitnih pristojnosti v zvezi z odobritvami, sicer bi se lahko podvomilo o tistih, ki jih je zakonodajalec Unije izrecno podelil državam članicam, ter da ji prav tako ni mogoče priznati implicitnih pristojnosti, ki bi presegle pristojnosti za usklajevanje, ki so ji bile izrecno podeljene glede izvršilnih ukrepov. Take implicitne pristojnosti bi bile namreč v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5 PEU.
- 209 Poleg tega je v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 202 in 203 zgoraj, resda izjemoma mogoče odstopati od tega načela prenosa pristojnosti, kadar so implicitne pristojnosti potrebne, da se določbam, s katerimi se instituciji podeljuje posebna naloga, zagotovi polni učinek. Vendar v obravnavanem primeru ta pogoj ni izpolnjen.
- 210 V zvezi s tem je treba poudariti, da glede zagotavljanj polnega učinka naloge Komisije ni nobene pravne praznine, ki bi jo bilo treba zapolniti – kot meni tožeča stranka – s priznanjem implicitnih pristojnosti Komisiji. Zakonodajalec je namreč jasno izrazil svojo voljo, da državam članicam zaupa pooblastilo za to, da prek usklajenega izvršilnega postopka, ki sledi dajanju odobritev, spremljajo razvoj sistema izbranega obratovalca in po potrebi sprejmejo kazni, ki segajo vse do odvzema odobritev, brez katerih sistem zadevnega obratovalca ne bi več mogel delovati. Tako je polni učinek naloge, zaupane Komisiji, kot je omenjena v točki 206 zgoraj, zagotovljen z obstojem usklajenega izvršilnega postopka, ki spada v okvir pristojnosti držav članic. Poleg tega načelo lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU in na katero se sklicuje tožeča stranka (glej točko 129 zgoraj), podpira to ugotovitev, ker morajo države članice na podlagi tega načela sprejeti vse ustrezne ukrepe za zagotovitev obsega in učinkovitosti prava Unije, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 131 zgoraj.
- 211 Tudi ob predpostavki, da je družba Inmarsat med trenutkom, ko je Komisija sklenila tej družbi podeliti pravico uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za vseevropski sistem, ki zagotavlja MSS, in trenutkom, ko morajo NRO na podlagi naslova III Odločbe o MSS dati potrebne odobritve za obratovanje sistema EAN, spremenila ta sistem, tako da novi sistem ne bi ustrezal ne namenom, določenim v Odločbi o harmonizaciji in Odločbi o MSS, ne obvezam, ki jih je navedena družba sprejela v okviru skupnega izbirnega postopka, morajo torej države članice sprožiti izvršilne

postopke v zvezi z njo, da bi jo prisilile k izpolnjevanju splošnih pogojev, vključno s pogojem, ki se nanaša na obveznost uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS, in pogojem, ki se nanaša na obveze, sprejete v izbirnem postopku, v nasprotnem primeru pa se ji dane odobritve odvzamejo.

- 212 Seveda se lahko tak sistem, v katerem države članice ne morejo zavrniti dajanja odobritev obratovalcu, ki ga je izbrala Komisija (glej točke od 94 do 96 zgoraj), temveč lahko eventualno zgolj sprožijo postopke za uporabo izvršilnih ukrepov zaradi tega, ker tak obratovalec ne izpolnjuje splošnih pogojev, ki so bili določeni za odobritve, zdi neučinkovit z vidika ekonomičnosti postopka.
- 213 Vendar so v sedanjem stanju razvoja prava Unije take posledice del sistema upravljanja uporabe frekvenčnega pasu 2 GHz za MSS, kot ga je zasnoval zakonodajalec Unije, ki je dal prednost pristopu, osredotočenemu na usklajene izvršilne postopke, ki sledijo dajanju odobritev in so zaupani državam članicam ter v katerih ima Komisija usklajevalno vlogo. Sprememba sistema, kot je zasnovan trenutno, če bi bila potrebna, je naloga navedenega zakonodajalca, ne Splošnega sodišča.
- 214 Nazadnje, navesti je treba, da neobstoj bodisi izrecnih bodisi implicitnih pristojnosti Komisije za ukrepanje za preprečitev tega, da bi NRO dali odobritve sistemu, ki domnevno ni v skladu s pravnim okvirom, ne odvzema učinkovitega sodnega varstva konkurentom, kot je tožeča stranka. Tako odločitve, ki jih NRO sprejmejo v zvezi z odobritvami, kot tudi izvajanje izvršilnega postopka pristojnih nacionalnih organov so namreč predmet nadzora nacionalnih sodišč, ki lahko Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje v primeru, da bi naletela na težave pri razlagi ali uporabi prava Unije v zvezi z MSS, kar ponazarjajo vprašanja, ki so bila Sodišču predložena v okviru zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 5. marca 2020, Viasat UK in Viasat (C-100/19, EU:C:2020:174), ter v okviru zadeve C-515/19, Eutelsat SA, v kateri postopek še poteka pred Sodiščem.
- 215 Iz navedenega izhaja, da je treba to tožbo zavrniti v celoti, ne da bi bilo treba preučiti ugovor nedopustnosti, ki ga Komisija podaja v zvezi z ničnostno tožbo in se nanaša na neobstoj pravnega interesa tožeče stranke ali njenega procesnega upravičenja za razglasitev ničnosti akta, zahtevanega v pozivu k ukrepanju.

IV. Stroški

- 216 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, ji je treba v skladu s predlogom Komisije naložiti plačilo stroškov.
- 217 Poleg tega v skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Člen 138(3) tega poslovnika tudi določa, da lahko Splošno sodišče intervenientki, ki ni eden od subjektov iz odstavkov 1 in 2 tega člena, naloži, da nosi svoje stroške. V obravnavanem primeru je treba odločiti, da družba Eutelsat in Kraljevina Nizozemska, ki sta intervenirali v podporo predlogom tožeče stranke, ter družbi EchoStar in Inmarsat, ki sta intervenirali v podporo predlogom tožene stranke, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Družba ViaSat, Inc. nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**
- 3. Družba Eutelsat SA, Kraljevina Nizozemska, družba EchoStar Mobile Ltd in družba Inmarsat Ventures Ltd nosijo svoje stroške.**

van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 10. marca 2021.

Podpisi