



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

22 октомври 2013 година *

„Жалба за отмяна — Решение 2011/853/ЕС на Съвета — Европейска конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп — Директива 98/84/ЕО — Правно основание — Член 207 ДФЕС — Обща търговска политика — Член 114 ДФЕС — Вътрешен пазар“

По дело C-137/12

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 12 март 2012 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа Е. Сужо, г-н I. Rogalski, г-н R. Vidal Puig и г-н Д. Стефанов, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

подпомагана от:

Европейски парламент, за който се явяват г-н D. Warin и г-н J. Rodrigues, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н Н. Legal, г-н J.-P. Nix и г-жа R. Liudvinaviciute-Cordeiro, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Френска република, за която се явяват г-н G. de Bergues, г-н D. Colas и г-жа N. Rouam, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа С. Wissels, г-жа M. Bulterman и г-жа M. de Ree, в качеството на представители,

Република Полша, за която се явяват г-н M. Szipunar и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват г-жа A. Falk и г-жа С. Stege, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н А. Robinson, в качеството на представител, подпомаган от г-н G. Facenna, barrister,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н К. Lenaerts (докладчик), заместник-председател, г-н А. Tizzano, г-н L. Bay Larsen, г-н Т. von Danwitz, г-н Е. Juhász, г-н А. Borg Barthet, г-н С. G. Fernlund и г-н J. L. da Cruz Vilaça, председатели на състави, г-н А. Rosas, г-н G. Arestis, г-н Ал. Арабаджиев, г-жа С. Toader, г-н Е. Jarašiūnas и г-н С. Vajda, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,

секретар: г-н V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 април 2013 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 юни 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска да се отмени Решение 2011/853/ЕС на Съвета от 29 ноември 2011 година относно подписването от името на Съюза на Европейската конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп (ОВ L 336, стр. 1, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

Директива 98/84/ЕО

- 2 На 20 ноември 1998 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива 98/84/ЕО относно правната защита на услуги, основаващи се на или състоящи се от достъп под условие (ОВ L 320, стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 3, стр. 73).
- 3 Съгласно член 1 от Директива 98/84, озаглавен „Обхват“, целта на тази директива е да сближи разпоредбите на държавите членки относно мерките за борба срещу незаконните устройства, даващи непозволен достъп до защитени услуги.

4 Член 2 от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

- а) защитена услуга означава всяка от следните услуги, когато се предоставя срещу възнаграждение и на основата на достъп под условие:
- телевизионно излъчване съгласно определението в член 1, буква „а) от Директива 89/552/ЕИО [на Съвета от 3 октомври 1989 г. относно координирането на някои разпоредби, формуирани в действащи закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до упражняване на телевизионна дейност (ОВ L 298, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 215)],
 - радиоизлъчване, означаващо всяко предаване по кабел или по въздуха, включително чрез сателит, на радиопрограми, предназначени за приемане от обществеността,
 - услугите на информационното общество по смисъла на член 1, параграф 2 от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 г. за установяване на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти и правила при услугите на информационното общество [(ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207)],

или предоставянето на достъп под условие за посочените по-горе услуги, считан[о] като отделна самостоятелна услуга;

- б) достъп под условие означава всяка техническа мярка и/или договореност, според която достъпът до защитена услуга в разбираем вид се предоставя под условието на предварително индивидуално разрешение;
- в) устройство за достъп под условие означава всякакво оборудване или софтуер, създаден или адаптиран така, че да предоставя достъп до защитена услуга в разбираем вид;

[...]

- д) незаконно устройство означава всякакво оборудване или софтуер, създаден или адаптиран така, че да предоставя достъп до защитена услуга в разбираем вид, без да е налице разрешение от доставчика на услугата;

[...]“.

5 Член 3 от същата директива, озаглавен „Принципи на вътрешния пазар“, предвижда в параграф 1:

„Всяка държава членка предприема необходимите мерки за забрана на нейна територия на дейностите, изброени в член 4 и за предвиждане на санкциите и правните средства за защита, посочени в член 5“.

6 Съгласно член 4 от Директива 98/84, който се отнася до неправомерните дейности:

„Държавите членки забраняват на своя територия всяка от следните дейности:

- а) производството, вноса, разпространението, продажбите, наемането или притежаването за търговски цели на незаконни устройства;

- б) инсталацията, поддръжката или замяната за търговски цели на незаконни устройства;
 - в) използването на търговски комуникации за поощряване на употребата на незаконни устройства“.
- 7 Съгласно член 5 от същата директива, озаглавен „Санкции и правни средства за защита“:

„1. Санкциите следва да бъдат ефективни, възпиращи и пропорционални на потенциалните последици от неправомерните дейности.

2. Държавите членки предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че доставчиците на защитени услуги, чиито интереси са засегнати от неправомерни дейности, както са посочени в член 4, извършени на тяхна територия, имат достъп до подходящи правни средства за защита, включително и възможност да предявяват иски за нанесени вреди и да получат съдебно разпореждане за възбрана или друга превантивна мярка и, когато е уместно, премахване на незаконните устройства от търговската мрежа“.

Европейската конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп

- 8 През 1999 г. Съветът на Европа започва работа по изготвянето на конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп. На 16 юли 1999 г. Съветът на Европейския съюз дава разрешение на Комисията да участва от името на Европейската общност в преговорите по тази конвенция. Указанията за водене на преговори, приети на същата дата от Съвета, предвиждат, че Комисията ще преговаря с цел да се увери, че тази конвенция е съвместима с Директива 98/84, по-конкретно в областта на санкциите.
- 9 Европейската конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп (ОВ L 336, 2011 г., стр. 2, наричана по-нататък „Конвенцията“) е приета от Съвета на Европа на 24 януари 2001 г. и е влязла в сила на 1 юли 2003 г.
- 10 В точки 10, 11 и 13 от обяснителния доклад по Конвенцията се съдържат следните насоки:

„10. Извън Съюза законодателният подход за решаването на проблема с незаконното приемане на кодирани услуги е различен в различните държави: в някои от тях вече е прието законодателство, насочено към конкретното преодоляване на този проблем. В други разпоредбите на законодателството са непълни и защитават само някои услуги (а именно услугите по радиоразпръскване) или предвиждат санкции само за определени дейности и накрая, в някои държави изобщо не съществува правна защита срещу пиратството относно услугите, базирани на условен достъп.

11. Предвид изложеното по-горе и за да се гарантира в цяла Европа еднакво минимално равнище на защита на услугите, базирани на условен достъп, се оказва желателно Съветът на Европа да изготви задължителен правен акт в тази област и бе взето решение в този смисъл. Освен това една конвенция на широко европейско равнище за защита на услугите, базирани на или представляващи условен достъп, би допълнила по подходящ начин действието на [Директива 98/84].

[...]

Преамбюл

13. В преамбюла се излагат накратко основните причини, подтикнали държавите — членки на Съвета на Европа, да изготвят конвенция в тази област [...]. В него се подчертава, че доставчиците на извършвани срещу заплащане услуги, базирани на условен достъп до радио- и телевизионни програми и до услуги на информационното общество, са застрашени поради наличието на паралелна „индустрия“, която произвежда, търгува с и разпространява устройства, позволяващи незаконен достъп до тези услуги, поради което в преамбюла се отбелязва необходимостта в Европа да се провежда обща политика за защита на тези услуги. В преамбюла се набляга и на ползата от наказателни и административни санкции срещу забранените дейности, по-конкретно с превантивна цел“.
- 11 Съгласно член 1 от Конвенцията, който е озаглавен „Предмет и цел“ и се намира в посветения на общите разпоредби раздел I от нея:
- „Тази конвенция се отнася до услуги по радиоразпръскването и услуги на информационното общество, предлагани срещу заплащане и базирани на или представляващи условен достъп. Целта на тази конвенция е да обяви за незаконни на територията на страните по конвенцията определен брой дейности, които позволяват неразрешен достъп до защитени услуги, и да доближи законодателствата на страните по конвенцията в тази област“.
- 12 Член 2 от Конвенцията, който е озаглавен „Дефиниции“ и се намира в същия раздел, предвижда:
- „За целите на тази конвенция:
- а) „защитена услуга“ означава която и да е от следните услуги, когато се предоставят срещу заплащане и на базата на условен достъп:
- услуги за телевизионни програми, както са дефинирани в член 2 от изменената Европейска конвенция за трансгранична телевизия,
 - услуги за звуково радиоразпръскване, означаващи радиопрограми, предназначени за приемане от обществеността, предавани по проводници или ефирно, включително и чрез спътник,
 - услуги на информационното общество, в смисъл на услуги, доставяни по електронен път на разстояние и при индивидуална заявка от получателя на услугите;
- или предоставяне на условен достъп до горните услуги, разглеждано като цялостна услуга;
- б) „условен достъп“ означава всяка техническа мярка и/или устройство, позволяващи достъп в разбираема форма и подлежаща на предварително индивидуално оторизиране, до една от услугите, споменати в буква а) от настоящия член;
- в) „устройство за условен достъп“ означава всяко оборудване, софтуер и/или средство, предназначени или приспособени да дават достъп в разбираема форма до една от услугите, споменати в буква а) от настоящия член;
- г) „забранено устройство“ означава всяко съоръжение, софтуер и/или средство, предназначени или приспособени да дават достъп в разбираема форма до една от услугите, споменати в буква а) от настоящия член, без оторизирането на доставителя на услуги“.

- 13 Съгласно член 4 от Конвенцията, който е озаглавен „Нарушения“ и се намира в раздел II, озаглавен „Забранени дейности“:

„Счита се за незаконно да се извършва една от следните дейности на територията на страна по конвенцията:

- а) изработване или производство на забранени устройства с търговски цели;
- б) внос на забранени устройства с търговски цели;
- в) разпространение на забранени устройства с търговски цели;
- г) продажба или наемане на забранени устройства с търговски цели;
- д) притежание на забранени устройства с търговски цели;
- е) монтиране, поддържане или заменяне на забранени устройства с търговски цели;
- ж) търговска промоция, маркетинг или реклама на забранени устройства.

Всяка страна по конвенцията може по всяко време с декларация, адресирана до генералния секретар на Съвета на Европа, да съобщи, че тя ще обяви и други дейности за незаконни освен тези, посочени в първата алинея от настоящия член“.

- 14 Членове 5—7 от Конвенцията се съдържат в раздел III, озаглавен „Санкции и правови мерки“.

- 15 Съгласно член 5 от Конвенцията, озаглавен „Санкции за незаконни дейности“:

„Страните по конвенцията предприемат мерки да направят незаконните дейности, уточнени в член 4, наказуеми чрез наказателни, административни или други санкции. Тези мерки са ефикасни, разубеждаващи и пропорционални на потенциалните последствия от незаконната дейност“.

- 16 Член 6 от Конвенцията, който е озаглавен „Мерки за конфискация“, гласи:

„Страните по конвенцията предприемат такива съответни мерки, каквито може да са необходими, за да се позволи изземване и конфискация на забранените устройства или промоционния, маркетинговия или рекламния материал, използван при извършване на нарушения, както и конфискация на всякакви печалби или финансови облаги, произтичащи от незаконната дейност“.

- 17 Член 7 от Конвенцията, озаглавен „Процесуални способности за защита“, предвижда:

„Страните по конвенцията предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че доставчиците на защитени услуги, чиито интереси са засегнати от незаконна дейност, уточнена в член 4, имат достъп до съответните правови мерки, включително завеждане на съдебен процес за вреди и загуби и получаване на съдебно предписание или друга превантивна мярка, и където е приложимо, да подадат молба за отстраняване на забранените устройства от търговските канали“.

18 Член 8 от Конвенцията, озаглавен „Международно сътрудничество“, гласи:

„Страните по конвенцията се задължават да си оказват взаимна помощ, за да привеждат в действие тази конвенция. Страните по конвенцията взаимно съгласуват, в съответствие с разпоредбите на съответните международни инструменти за международно сътрудничество по наказателните или административните въпроси и със своето вътрешно право, най-широк обхват от мерки за сътрудничество при разследванията и съдебните дела, отнасящи се за престъпления или административни нарушения, в съответствие с тази конвенция“.

19 Член 11 от Конвенцията, който е озаглавен „Взаимовръзки с другите конвенции или споразумения“, предвижда в параграф 4:

„При взаимните си отношения страните, които са членки на Европейската общност, прилагат правилата на Общността и следователно не трябва да прилагат правилата, произтичащи от тази конвенция, освен когато няма правило на Общността, уреждащо засегнат конкретен въпрос“.

20 Седем държави — членки на Европейския съюз, а именно Република България, Френската република, Република Хърватия, Република Кипър, Кралство Нидерландия, Румъния и Република Финландия са страни по Конвенцията.

Обстоятелства, предхождащи спора

Вторият доклад за Директива 98/84

21 На 30 септември 2008 г. Комисията приема Втори доклад за прилагането на Директива 98/84 (СОМ(2008) 593 окончателен, наричан по-нататък „Вторият доклад за Директива 98/84“).

22 Във Втория доклад за Директива 98/84 се съдържат следните насоки:

„[...]“

2.4. Значение в международен план

Разширяването на Европейския съюз измени географския облик на пиратството, активно преди това в някои източноевропейски държави. Понастоящем последните са членки на Европейския съюз, като транспонирането на [Директива 98/84] организира противодействието на пиратството.

Освен това, държавите — кандидатки за членство [...], държавите в процес на преговори за членство [...], както и потенциалните държави кандидатки [...], сближават законодателствата си въз основа на достиженията на правото на ЕС. [...]

Извън разширяването на Европейския съюз, [Директива 98/84] беше включена в споразумението за Европейското икономическо пространство с Решение № 17/2001 от 28 февруари 2001 г. на Смесения комитет на ЕИП [...].

Извън тези рамки дейността на Комисията е ограничена. От друга страна, с [Конвенцията], която цели да бъде ратифицирана от 47-те държави членки на [Съвета на Европа], както и от Беларус и Светия престол, се установява подобна на предвидената в [Директива 98/84] закрита.

Понастоящем тя е подписана от 11 държави [...] и ратифицирана от 8. Ратифицирането на конвенцията е отворено за Европейската общност. Това действие би могло да даде допълнителен стимул за ратифициране на конвенцията от страна на други държави и по този начин да се разшири закрилата на заинтересованите доставчици на услуги извън територията на Съюза.

[...]

4.2.4. Ратифициране на [Конвенцията]

[Конвенцията] предоставя значителен потенциал за разширяване в международен план извън територията на Европейския съюз на закрилата на услугите, основаващи се на достъп под условие. Тази ратификация на Конвенцията от страна на Европейската общност би позволила международна инициатива в рамките на 47-те членове на Съвета на Европа.

Европейската комисия, следователно, ще предложи в скоро време на Съвета да ратифицира конвенцията от името на Европейската общност“.

Предложението за решение на Съвета

- 23 На 15 декември 2010 г. Комисията по-специално изпраща на Съвета предложение за решение на Съвета, основано на член 207, параграф 4 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС относно сключването на Европейската конвенция за правната защита на услуги, основаващи се на или състоящи се от достъп под условие (СОМ (2010) 753 окончателен, наричано по-нататък „предложението за решение“).
- 24 Съгласно обяснителния меморандум по това предложение за решение:

„[...]

9. Разширената и ефективна защита на услуги, основаващи се на или състоящи се от достъп под условие, изглежда особено необходима. Всъщност много европейски държави, които не са членки на Европейския съюз, могат да се превърнат в средища за разработване и разпространение на устройства за пиратство на услуги, основаващи се на достъп под условие, след като тяхната правна система не предвижда санкции за тази твърде специфична пиратска дейност. Следователно бе желателно да се разширят разпоредбите на [Директива 98/84] и да се създаде обща и ефективна рамка на европейско равнище за защитата на услугите.

[...]

14. Между двата текста се появяват някои минимални текстови различия. Конвенцията не инкриминира само изработването на незаконни устройства, но също така и тяхното производство. Също така санкциите, предвидени относно дейностите, определени като незаконни, тук са по-ясно определени, [тъй като] Конвенцията предвижда те да бъдат наказателни, административни или други. [Все пак], подобно на [Директива 98/84], санкциите следва да бъдат пропорционални, възпиращи и ефективни. В заключение, тези разлики в текста в Конвенцията [...] с нищо не изменят съдържанието и прилагането на [Директива 98/84].

[...]

16. С втория доклад [за Директива 98/84] Комисията установи, че подписването на Конвенцията от Европейския съюз би трябвало да доведе до по-широка ратификация от страна на държавите — членки на Съвета на Европа, и също така да позволи правната защита на услугите, основаващи се на достъп под условие, да се разпростира извън границите на [Съюза].

[...]“.

Обжалваното решение

25 Правното основание на обжалваното решение, наред с член 218, параграф 5 ДФЕС, е член 114 ДФЕС, а не член 207, параграф 4 ДФЕС, както е предложила Комисията.

26 Съгласно съображения 3 и 5 от посоченото решение:

„(3) Конвенцията създава нормативна рамка, почти идентична с рамката, установена в [Директива 98/84].

[...]

(5) Подписването на конвенцията би спомогнало за разширяване на прилагането на разпоредби, подобни на разпоредбите в [Директива 98/84], отвъд границите на Съюза, както и за създаване на законодателство за услугите, основаващи се на или състоящи се от условен достъп, което да е приложимо на целия европейски континент“.

27 За разлика от предложението за решение, обжалваното решение съдържа съображение 6 със следния текст:

„С приемането на [Директива 98/84] Съюзът упражни вътрешната си компетентност в областите, обхванати от конвенцията, с изключение на членове 6 и 8 от нея, доколкото член 8 се отнася до мерките по член 6. Следователно конвенцията следва да бъде подписана както от Съюза, така и от неговите държави членки“.

28 Член 1 от обжалваното решение гласи:

„Разрешава се подписването от името на Съюза на [Конвенцията] при условие на сключването на конвенцията.

Текстът на конвенцията е приложен към настоящото решение“.

29 Съгласно член 2 от същото решение:

„Председателят на Съвета е оправомощен да посочи лицето(лицата), упълномощено(и) да подпише(ат) конвенцията от името на Съюза“.

30 Съгласно член 3 от посоченото решение то влиза в сила в деня на приемането му.

31 Поради различията между предложението ѝ за решение и обжалваното решение, посочени в точки 25 и 27 от настоящото решение, Комисията изразява становището си в изявление, приложено към протокола от заседанието на Съвета, в което е прието това решение.

Искания на страните и производство пред Съда

- 32 Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.
- 33 Съветът иска жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна и Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 34 С определение на председателя на Съда от 6 август 2012 г. Френската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Съвета, а Парламентът е допуснат да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

По жалбата

- 35 В подкрепа на жалбата си Комисията излага две основания. С първото си основание тя поддържа, че изборът на правно основание за приемането на обжалваното решение е неправилен. Второто основание е изведено от нарушение на предвидената в член 2, параграф 1 ДФЕС и член 3 ДФЕС изключителна външна компетентност на Съюза.

Доводи на страните

- 36 С първото си основание Комисията, подкрепяна в това отношение от Парламента, твърди, че обжалваното решение спада към общата търговска политика, поради което е трябвало да бъде прието на основание член 207, параграф 4 ДФЕС.
- 37 На първо място, основната цел на Конвенцията от гледна точка на Съюза била на пазарите на договарящите страни, които не членуват в Съюза, да се гарантира подходяща защита на съответните услуги, за да се улесни и насърчи доставянето на тези услуги на посочените пазари от страна на доставчици от Съюза при нормални икономически условия.
- 38 В този смисъл посоченото в член 1, второ изречение от Конвенцията сближаване на законодателствата и забраната на посочените в член 4 от нея дейности сами по себе си били не цели, а средства за постигане на преследваните с тази конвенция цели.
- 39 Освен това фактът, че крайната цел на някои от предвидените в Конвенцията мерки, като забраната за износ към Съюза на забранени устройства и на свързани с тях услуги, е да се защитят вътрешният пазар и установените в Съюза доставчици на услуги, не се противопоставял на причисляването на Конвенцията към общата търговска политика.
- 40 Според Комисията член 11, параграф 4 от Конвенцията потвърждава, че основната цел на договарящите страни е не да се подобри функционирането на вътрешния пазар на Съюза, а да се насърчи и улесни търговията между тези страни.
- 41 Що се отнася до членове 6 и 8 от Конвенцията, те имали акцесорно значение и следователно не обосновавали избора на член 114 ДФЕС като правно основание за приемането на обжалваното решение.

- 42 На второ място, Конвенцията имала за основен предмет доставката на услуги, базирани на условен достъп, между Съюза и други европейски държави. Целта ѝ била да допълни Директива 98/84, като въведената с тази директива защита срещу незаконните практики обхване и територията на посочените други държави.
- 43 На трето място, Конвенцията имала пряко и непосредствено отражение както върху възможността на доставчиците да извършват услуги, базирани на условен достъп, така и върху търговията със забранени устройства и свързани с тези устройства услуги. Конвенцията била пряко насочена към премахване на пречките пред търговията, свързана със защитени услуги, доколкото забранявала всяка търговска дейност, която прави възможно електронното или компютърното пиратство. Така тя пряко и непосредствено спомагала за улесняването и насърчаването на доставката на защитени услуги между Съюза и други европейски държави, в които понастоящем не е налице подходяща защита.
- 44 Според Съвета, подкрепян в това отношение от Френската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Кралство Швеция и Обединеното кралство, правилното правно основание за приемане на обжалваното решение е член 114 ДФЕС.
- 45 Тези страни по спора поддържат, на първо място, че целта на Конвенцията е да сближи законодателствата на договарящите по нея страни, включително тези на държавите членки, с оглед на по-ефикасната борба срещу незаконния достъп до съответните услуги — който застрашава икономическата жизненост на доставчиците им и следователно разнообразието от програми и услуги, предлагани на обществеността, — като наложи приемането на общи дефиниции за забранените дейности и предвиди обща система на санкции и правови мерки.
- 46 Основната цел на Конвенцията, подобно на тази на Директива 98/84, която тя допълвала, била да премахне или да предотврати произтичащите от различията между националните законодателства пречки пред търговията, свързана със съответните услуги, за да се защити правилното функциониране на пазарите и да се подобри функционирането на вътрешния пазар. Конвенцията по-конкретно целяла да премахне опасността трети държави да бъдат използвани като база за износа на забранени устройства или за доставката в Съюза на свързани с такива устройства услуги — нещо, което щяло да застраши функционирането на вътрешния пазар и полезното действие на защитата, въведена там със същата директива.
- 47 В този смисъл сближаването на законодателствата на договарящите страни и забраната на дейностите, изброени в член 4 от Конвенцията, не били просто средства или методи за постигане на целите на тази конвенция, а представлявали самите цели, преследвани от нея.
- 48 Френската република също така подчертава, че за разлика от Директива 98/84, в членове 6 и 8 от Конвенцията се съдържат разпоредби относно мерките за изземване и за конфискация, както и относно международното сътрудничество. От своя страна Република Полша и Кралство Швеция поддържат, че във всеки случай Съюзът няма компетентност да сключва на основание член 207 ДФЕС международно споразумение, отнасящо се до мерки за изземване и конфискация, които имат наказателноправен характер.
- 49 На второ място, според Съвета, подкрепян в това отношение от Френската република и Обединеното кралство, обстоятелството, че Конвенцията обхваща и доставката на услуги, базирани на условен достъп, между Съюза и трети държави, изобщо не означава, че тя следва да се прилага по-скоро към тези услуги, отколкото към услугите, доставяни в рамките на Съюза.
- 50 На трето място, същите страни, Кралство Нидерландия и Кралство Швеция, твърдят, че евентуалните последици, които Конвенцията би могла да има за търговията с услуги между Съюза и другите договарящи страни, били само косвени и второстепенни.

Съображения на Съда

- 51 Като начало следва да се отбележи, че между страните по делото няма спор, че обжалваното решение правилно е прието на основание член 218, параграф 5 ДФЕС. Те обаче спорят по въпроса дали е правилно другото правно основание за приемането на това решение.
- 52 Съгласно постоянната практика на Съда изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта (Решение от 8 септември 2009 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-411/06, Сборник, стр. I-7585, точка 45 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Парламент/Съвет, C-130/10, точка 42 и цитираната съдебна практика).
- 53 Ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част (вж. в този смисъл Решение по дело по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 46 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 6 септември 2012 г. по дело Парламент/Съвет, C-490/10, точка 45 и цитираната съдебна практика).
- 54 Тъй като в настоящия случай целта на обжалваното решение е да разреши подписването на Конвенцията от името на Съюза, това решение следва да се разгледа, като се тълкува във връзка с Конвенцията.
- 55 Комисията, подкрепяна в това отношение от Парламента, по същество твърди, че предвид целта и съдържанието на Конвенцията, обжалваното решение се отнася основно до областта на общата търговска политика и акцесорно — до тази на вътрешния пазар. Обратно, според Съвета и встъпилите в подкрепа на неговите искания държави членки както предвид нейната цел, така и с оглед на съдържанието ѝ Конвенцията, а следователно и обжалваното решение, са свързани основно с политиката на вътрешния пазар и акцесорно — с общата търговска политика.
- 56 В това отношение, както следва от член 207, параграф 1 ДФЕС, и по-конкретно от второто изречение на тази разпоредба, съгласно което общата търговска политика е част от „външната дейност на Съюза“, предмет на тази политика е търговията с трети държави, а не търговията в рамките на вътрешния пазар (Решение от 18 юли 2013 г. по дело Daiichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, точка 50).
- 57 Освен това съгласно постоянната съдебна практика само по себе си обстоятелството, че даден акт на Съюза може да има определени последици за международната търговия, не е достатъчно, за да се направи извод, че този акт трябва да се причисли към актовете, които спадат към областта на общата търговска политика. Актът на Съюза обаче спада към областта на тази политика, ако се отнася специално до международната търговия, тъй като основното му предназначение е да насърчи, улесни или уреди тази търговия и тъй като има преки и непосредствени последици за нея (вж. по-специално Решение по дело Daiichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland, посочено по-горе, точка 51 и цитираната съдебна практика).
- 58 Ето защо само актовете на Съюза, които имат специфична връзка с международната търговия, могат да попадат в областта на общата търговска политика (вж. в този смисъл Решение по дело Daiichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland, посочено по-горе, точка 52).

- 59 Както е уточнено в съображение 3 от обжалваното решение, в настоящия случай Конвенцията, чието подписване от името на Съюза е разрешено с това решение, създава нормативна рамка, която е почти идентична с рамката, установена в Директива 98/84. Тази идентичност се потвърждава по-специално от сходството, от една страна, на определенията „защитена услуга“, „условен достъп“ („достъп под условие“), „устройство за условен достъп“ („устройство за достъп под условие“) и „забранено устройство“ („незаконно устройство“), съдържащи се съответно в член 2 от Конвенцията и в член 2 от посочената директива, и от друга страна, на списъка на „забранените дейности“ („неправомерните дейности“), съдържащ се съответно в член 4 от тази конвенция и в член 4 от същата директива.
- 60 Съгласно точка 11 от обяснителния доклад по Конвенцията тя има за цел да осигури в цяла Европа еднакво минимално равнище на защита на разглежданите услуги и така да допълни по полезен начин действието на посочената директива.
- 61 Съгласно насоките, съдържащи се в точки 10 и 13 от посочения обяснителен доклад, както и в точка 9 от обяснителния меморандум по предложението за решение, необходимостта правната защита, въведена с Директива 98/84, чрез Конвенцията да се разшири извън територията на Съюза, се дължи на обстоятелството, че редица европейски държави, които не членуват в Съюза, могат да се превърнат в средища за производство, търговия и разпространение — чрез паралелна индустрия — на устройства, които позволяват незаконен достъп до услуги, базирани на условен достъп, тъй като в тези държави не съществува правна защита срещу посочените незаконни практики или съществуващата защита не е ефикасна.
- 62 В този смисъл целта на подписването на Конвенцията от името на Съюза, за което е дадено разрешение с обжалваното решение, е да се насърчи по-широкото ратифициране на тази конвенция от държавите — членки на Съвета на Европа, като това е подчертано и в точки 2.4. и 4.2.4. от Втория доклад за Директива 98/84, и в точка 16 от обяснителния меморандум по предложението за решение.
- 63 Ето защо, както е предвидено в съображение 5 от обжалваното решение, подписването на тази конвенция следва да спомогне за прилагането на разпоредби, аналогични на тези на Директива 98/84, отвъд границите на Съюза, както и за създаването на законодателство за услугите, основаващи се на условен достъп, приложимо на целия европейски континент.
- 64 Докато целта на посочената директива е да осигури подходяща правна защита на съответните услуги на равнището на Съюза, за да насърчи свързаната с тях търговия в рамките на вътрешния пазар, то обжалваното решение цели, разрешавайки подписването на Конвенцията от името на Съюза, да въведе сходна защита на територията на европейски държави, които не са членки на Съюза, така че да се насърчи доставката в тези държави на посочените услуги от доставчици от Съюза.
- 65 Следователно така преследваната цел, която с оглед на съображенията на обжалваното решение, тълкувани във връзка с Конвенцията, се явява основната цел на това решение, има специфична връзка с международната търговия с тези услуги, която връзка може да обоснове извода, че посоченото решение спада към областта на общата търговска политика (вж. по аналогия Решение по дело Daiichi Sankyo и Sanofi-Aventis Deutschland, посочено по-горе, точки 58 и 60).
- 66 Изложеният по-горе анализ не се опровергава от доводите на Съвета и на встъпилите в производството държави членки, че посочената в член 1, второ изречение от Конвенцията цел за сближаване на законодателствата на договарящите страни показва, че обжалваното решение спада към областта на политиката на вътрешния пазар.

- 67 Всъщност от член 11, параграф 4 от Конвенцията следва, че във взаимните си отношения държавите — членки на Съюза, прилагат правилата на Съюза и следователно трябва да прилагат въведените с тази конвенция правила само когато липсват правила на Съюза, уреждащи засегнатия конкретен въпрос. Тази разпоредба потвърждава, че доколкото законодателствата на държавите членки в съответната област вече до голяма степен са сближени чрез Директива 98/84, основната цел на Конвенцията е не да се подобри функционирането на вътрешния пазар, а да се разшири правната защита на съответните услуги извън територията на Съюза и оттук — да се насърчи международната търговия, свързана с тези услуги. Ето защо посоченото в член 1 от Конвенцията сближаване на законодателствата на договарящите страни се явява по-скоро средство за постигане на целите на Конвенцията, отколкото само по себе си цел, определена в тази конвенция.
- 68 Що се отнася до доводите на Съвета и на встъпилите в производството държави членки, че целта на Конвенцията била по-конкретно да забрани износа на незаконни устройства към Съюза от европейски държави, които не са негови членки, така че да се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар, трябва да се подчертае, че тази конкретна цел, за която допринася още прогласената в член 4, първа алинея, буква а) от Директива 98/84 забрана за вноса в Съюза за търговски цели на незаконни устройства от трети държави, включително от европейски държави, които не са членки на Съюза, не може да опровергае извода за наличието на специфична връзка между обжалваното решение и общата търговска политика.
- 69 Напротив, забраната на износа на незаконни устройства към Съюза цели да защити общия интерес на Съюза и по самото си естество спада към областта на общата търговска политика (вж. в този смисъл Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., Recueil, стр. 1355, 1364, Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., Recueil, стр. I-5267, точки 55, 63 и 71, както и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Комисия/Съвет, C-94/03, Recueil, стр. I-1, точки 46, 47 и 49).
- 70 Що се отнася до доводите на Френската република, Република Полша и Кралство Швеция, че за разлика от Директива 98/84, Конвенцията съдържа, в членове 6 и 8, разпоредби относно мерките за изземване и за конфискация, както и относно международното сътрудничество между договарящите страни, необходимо е да се отбележи, че поначало целта на тези разпоредби е да се гарантира ефикасната правна защита на услугите, базирани на условен достъп, на територията на посочените страни. Следователно тези разпоредби допринасят за постигането на посочената в точки 62—64 от настоящото решение основна цел на обжалваното решение, тълкувано във връзка с Конвенцията.
- 71 Действително, както е уточнено в точка 14 от обяснителния меморандум по предложението за решение, с посочените разпоредби също така се цели да се подобрят условията на функциониране на вътрешния пазар, като се изясни дефиницията на предвидените в член 5 от посочената директива санкции. Както отбелязва генералният адвокат в точки 56 и 82 от заключението си, тази цел има само акцесорен характер спрямо основната цел на обжалваното решение.
- 72 Що се отнася до довода на Република Полша и на Кралство Швеция за несъвместимостта на член 207 ДФЕС, възприет като правно основание, с твърдения наказателноправен характер на предвидените в Конвенцията мерки за изземване и за конфискация, следва да се отбележи — наред с факта, че разпоредбите на Конвенцията, посветени на тези мерки, не представляват нейния основен предмет и че членове 5 и 6 от Конвенцията не налагат посочените в тях санкции и мерки да са единствено с наказателноправен характер — че този довод не обяснява защо член 114 ДФЕС е правилното правно основание в настоящия случай.
- 73 Накрая, обратно на твърдяното от Съвета в съдебното заседание, приложените към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС Протокол (№ 21) относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и

правосъдие и Протокол (№ 22) относно позицията на Дания не могат да имат каквото и да било значение за отговора на въпроса за правилното правно основание за приемането на обжалваното решение.

- 74 Всъщност именно правното основание на акт, правилността на което съгласно съдебната практика, напомнена в точки 52 и 53 от настоящото решение, се преценява в зависимост от обективни критерии като основните или преобладаващите цел и съдържание на този акт, определя евентуално приложимите протоколи, а не обратното.
- 75 От предходния анализ следва, че в настоящия случай правилното правно основание спада към областта на общата търговска политика, която не е посочена в Протоколи № 21 и № 22.
- 76 От изложените дотук съображения следва, че с обжалваното решение се преследва основно цел, която има специфична връзка с общата търговска политика и това налага избора на член 207, параграф 4 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС като правно основание за приемането на посоченото решение, и също така означава, че съгласно член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС подписването на Конвенцията от името на Съюза е от изключителната компетентност на Съюза. Обратно, подобряването на условията на функциониране на вътрешния пазар се явява акцесорна цел на посоченото решение, която не оправдава то да бъде прието въз основа на член 114 ДФЕС.
- 77 Тъй като първото основание следва да бъде уважено, обжалваното решение следва да се отмени, без да е необходимо да се разглежда второто основание, изложено от Комисията в подкрепа на жалбата ѝ.

По ограничаването на правните последици от отмяната

- 78 Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът може, ако счете за необходимо, да посочи кои правни последици от отменения акт трябва да се считат за окончателни.
- 79 В настоящия случай съгласно член 3 от обжалваното решение то е влязло в сила в деня на приемането му — на 29 ноември 2011 г.
- 80 Отмяната на обжалваното решение, без да се запазят правните му последици, би довела до това се постави под въпрос подписването на Конвенцията от Съюза, състояло се на 21 декември 2011 г., макар компетентността на Съюза за подписване на тази конвенция изобщо да не е била поставяна под съмнение.
- 81 Ето защо по съображения за правна сигурност има основание Съдът да запази правните последици на това решение до приемането в разумен срок, който не може да бъде по-дълъг от шест месеца, на ново решение, почиващо на правилните правни основания, а именно член 207, параграф 4 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 5 ДФЕС.

По съдебните разноски

- 82 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Съвета и последният е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Френската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Кралство Швеция и Обединеното кралство понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя Решение 2011/853/ЕС на Съвета от 29 ноември 2011 година относно подписването от името на Съюза на Европейската конвенция за законовата защита на услуги, базирани на или представляващи условен достъп.**
- 2) **Правните последици на Решение 2011/853 се запазват до влизането в сила в разумен срок, който не може да бъде по-дълъг от шест месеца, на ново решение, почиващо на правилните правни основания.**
- 3) **Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.**
- 4) **Френската република, Кралство Нидерландия, Република Полша, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи