

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

fremsat den 27. november 2001¹

1. Det er ikke sjældent, at et traktatbruds-søgsmaal bestrides af den medlemsstat, som traktatbruddet er gjort gældende over for. Det sker til gengæld mindre ofte, at det påståede traktatbrud ikke bestrides af den sagsøgte medlemsstat, men derimod af en anden medlemsstat, der hævder at ville intervenere til støtte for denne. Dette er imidlertid tilfældet i denne sag.

2. Ifølge Kommissionen har Irland tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 300, stk. 7, EF, sammenholdt med artikel 5 i protokol 28 til aftalen af 2. maj 1992 om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde² (herefter »EØS-aftalen«), idet Irland ikke inden den 1. januar 1995 har tiltrådt Paris-akten til Bernerkonventionen til værn for litterære og kunstneriske værker.

3. EØS-aftalen, der trådte i kraft den 1. januar 1994, blev i overensstemmelse med artikel 300 EF indgået i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne. Af artikel 300, stk. 7, EF fremgår det, at en

blandet aftale, som alle andre aftaler, der indgås på grundlag af denne artikel, er bindende for såvel Fællesskabets institutioner som for medlemsstaterne.

4. I henhold til artikel 5 i protokol 28 til EØS-aftalen har de kontraherende parter forpligtet sig til inden den 1. januar 1995 at tiltræde de multilaterale konventioner om industrielle, immaterielle og kommercielle ejendomsrettigheder. »Bernerkonventionen til værn for litterære og kunstneriske værker (Paris-akten af 1971)« (herefter »Paris-akten til Bernerkonventionen« eller »Bernerkonventionen«) er blandt disse konventioner.

5. Irland har ikke bestridt Kommissionens anbringende om, at Irland endnu ikke har opfyldt sin forpligtelse til at tiltræde denne akt. Irland har i den forbindelse anført, at en omfattende reform af national ret er nødvendig. Irland har understreget, at et lovforslag vedrørende ophavsretten nu er på et fremskredent stadium i det irske parlaments behandling og således vil blive vedtaget inden for den nærmeste fremtid.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT 1994 L 1, s. 3.

Irland har derfor anmodet Domstolen om at udsætte sagen i seks måneder, således at Kommissionen vil kunne gennemgå den vedtagne lov og hæve sagen.

en fællesskabskompetence, at der foreligger en tilsidesættelse af en fællesskabsretlig forpligtelse til at tiltræde den pågældende akt.

6. I den forbindelse skal det bemærkes, at det er Domstolens faste praksis³, at en medlemsstat i tilfælde af manglende opfyldelse eller forsinket opfyldelse ikke kan påberåbe sig retlige eller administrative vanskeligheder i sin nationale retsorden som begrundelse for at unddrage sig de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten. Heraf følger, at Domstolen ikke kan tage Irlands anmodning til følge.

9. Da Kommissionens søgsmål angår tiltrædelsen af hele Paris-akten til Bernerkonventionen uden at præcisere de bestemmelser, der hører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, skal sagen ifølge Det Forenede Kongerige afvises, idet Kommissionen ikke har ført bevis for en tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler sagsøgte i henhold til fællesskabsretten.

7. Det er dog ikke muligt at afslutte min behandling på dette sted. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der har interverneret til støtte for sagsøgte, har nemlig nærmere bestemt gjort gældende, at den forpligtelse, der hævdes at være overtrådt, er en forpligtelse i henhold til folkeretten, men ikke en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten. Domstolen hævdes således ikke at have kompetence til at påkende sagen.

10. Kommissionen har bestridt ikke blot denne argumentations rigtighed, men ligeledes at interventionsbegæringen kan admitteres.

8. Det Forenede Kongerige har anført, at Paris-akten til Bernerkonventionen ikke fuldt ud hører under Fællesskabets kompetence. Der gælder således nødvendigvis det samme, hvad angår forpligtelsen til at tiltræde den. Det er kun, såfremt der består

11. Kommissionen har i den forbindelse indledningsvis anført, at det klart fremgår af artikel 93, stk. 1, litra e), i Domstolens procesreglement, at en interventionsbegæring skal indeholde »de påstande, intervenienten ønsker at intervenere til støtte for«.

12. Ifølge Kommissionen har Det Forenede Kongeriges interventionsbegæring ikke kunnet opfylde denne bestemmelses krav, eftersom interventionsindlægget ikke støt-

3 — Jf. f.eks. dom af 3.10.1984, sag 254/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3395.

ter Irlands påstande. Begæringen skulle således have været afvist.

slutter sig regeringens opfattelse, bør argumenterne »tale for frifindelse og ikke kun [for] en udsættelse af sagen«, hvilket, som allerede nævnt, er sagsøgtes påstand.

13. I den forbindelse bemærkes, at en interventionsbegæring ikke kan afvises på grund af interventionsindlæggets ordlyd, der ikke er kendt på det tidspunkt, hvor begæringen fremsættes. Kommissionens første argument vedrører således i realiteten indholdet af interventionsindlægget.

17. Denne sætning kan utvivlsomt ikke læses som en påstand til støtte for sagsøgtes påstande, eftersom den tværtimod klart afviger fra disse. Man kan spørge sig selv, om ikke sætningen derimod kunne læses som en påstand om forkastelse af Kommissionens påstande i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i procesreglementets artikel 93, stk. 5, der bestemmer, at interventionsindlægget skal indeholde intervenientens påstande, hvorved denne støtter en af parternes påstande eller påstår *disse forkastet*.

14. Kommissionen har desuden gjort gældende, at Det Forenede Kongerige i indlægget heller ikke har anført sine egne påstande, hvilket er i strid med procesreglementets artikel 93, stk. 5, der bestemmer, at interventionsindlægget skal indeholde intervenientens påstande.

18. Det skal dog bemærkes, at i henhold til artikel 37, sidste stykke, i EF-statutten for Domstolen »[kan] påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at *understøtte*⁴ en af parternes påstande.« Jeg er således tilbøjelig til at foreslå, at interventionsbegæringen skal afvises.

15. Ifølge Kommissionen har intervenienten nemlig i stedet for at nedlægge påstande »begrænset sig til at spekulere over, hvilke konsekvenser det kunne få for Kommissionens søgsmål, hvis Domstolen tiltrådte intervenientens argumenter«, og Kommissionen har i den forbindelse citeret den sidste sætning i interventionsindlægget.

19. I denne sag er det dog ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at

16. I denne har Det Forenede Kongeriges regering anført, at såfremt Domstolen til-

4 — Fremhævet af forfatteren.

Domstolen er forpligtet til at behandle Det Forenede Kongeriges argumentation, uden at det er nødvendigt at træffe afgørelse om, hvorvidt interventionsbegæringen kan admittes. Det fremgår således af regeringens interventionsindlæg, at regeringen har rejst tvivl om Domstolens kompetence i denne sag.

20. Domstolen har imidlertid fastslået, at en argumentation vedrørende Domstolens kompetence skal prøves *ex officio*. Dette er desuden tilfældet, selv om argumentationen ikke formelt er kommet til udtryk i nogen påstand⁵. Det er korrekt, at argumentationen i den pågældende sag blev fremført af en part i hovedsagen og ikke af en intervenient. Jeg mener dog, at Domstolens løsning ikke afhang af denne betragtning, men udelukkende af de anførte argumenters art, hvis præceptive karakter førte til, at Domstolen var forpligtet til at efterprøve dem.

21. Dette resultat forekommer mig at være bestyrket ved Domstolens dom i sagen Neotype Techmashexport mod Kommissionen og Rådet⁶, hvori Domstolen fastslog, at »da der er tale om en ufravigelig procesforudsætning, som Domstolen i henhold til artikel 92, stk. 2, i procesreglementet kan efterprøve af egen drift, findes det ikke fornødent at tage stilling til, om en

intervenient kan gøre en formalitetsindsigelse gældende, som ikke er påberåbt af den part, til støtte for hvem intervenienten er indtrådt«.

22. Den foreliggende sag vedrører ganske vist ikke en formalitetsindsigelse, men det fremgår af citatet i punkt 21, at Domstolens argumentation, hvilket også er konsekvent, vedrører alle præceptive regler, der skal efterprøves *ex officio*. Det Forenede Kongeriges regerings argumentation falder som sagt i denne kategori.

23. Argumentationen skal herefter efterprøves, uden at det er nødvendigt at tage stilling til interventionsbegæringens formalitet.

24. Både Det Forenede Kongerige og Kommissionen har anført, at EØS-aftalen, der hævdes at være tilsidesat, er en blandet aftale. Heraf har Det Forenede Kongerige udledt, at medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten kun er bundet af de bestemmelser i aftalen, der henhører under fællesskabskompetencen. For intellektuel ejendomsret er dette kun delvis tilfældet.

25. Det fremgår således af Domstolens udtalelse 1/94⁷, at Fællesskabet kun på området for den intellektuelle ejendomsret

5 — Dom af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78-227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Ferriera Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 7.

6 — Dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Sml. I, s. 2945, præmis 18.

7 — Udtalelse af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 99-105.

har kompetence til at indgå internationale aftaler, for de særlige områder, hvor der er gennemført harmoniseringsforanstaltninger på fællesskabsplan.

26. Denne situation er afspejlet i artikel 9 i protokol 28 til EØS-aftalen, der fastsætter, at »bestemmelserne i denne protokol [...] hverken [berører] Fællesskabets eller dets medlemsstats kompetence på området intellektuel ejendomsret«.

27. Kommissionen har anført forskellige argumenter imod dette ræsonnement. Kommissionen har bl.a. støttet sig på særlige udtryk i EØS-aftalen, hvoraf det hævdes at fremgå, at medlemsstaterne har anerkendt, at Kommissionen er kompetent til at sikre overholdelsen af de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til aftalen. Der er ikke fastsat undtagelser for så vidt angår intellektuel ejendomsret eller noget andet område.

28. Det skal imidlertid understreges, at EØS-aftalens artikel 109, som Kommissionen henviser til, kun tildeler en overvågningsbeføjelse til Kommissionen med det forbehold, at Kommissionen handler »i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab«. Denne beføjelse er således nødvendigvis begrænset til omfanget af fællesskabskompetencen, således som denne fremgår af traktaten, og den omtvistede bestemmelse giver dermed ingen vejledning i den henseende.

29. Kommissionen har desuden anført, at EØS-aftalen blev indgået af Fællesskabet og ratificeret af medlemsstaterne, uden at deres respektive forpligtelser over for de øvrige kontraherende parter var blevet defineret. Disse parter kunne således forvente af Fællesskabet, at dette påtog sig en forpligtelse til at sikre overholdelsen af alle de forpligtelser, som det havde påtaget sig. Det ville imidlertid være mærkeligt, hvis Fællesskabet med hensyn til et særligt område skulle være ansvarligt for en medlemsstats tilsidesættelse af en international aftale uden at være i stand til at tvinge medlemsstaten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe tilsidesættelsen til ophør.

30. Det er imidlertid ikke sikkert, at alene den omstændighed, at Fællesskabets og medlemsstaternes respektive forpligtelser over for de øvrige kontraherende parter ikke er defineret, gør det muligt for disse parter at udlede, at Fællesskabet har påtaget sig et ansvar for overholdelsen af hele aftalen, herunder de bestemmelser i aftalen, der ikke hører under dets kompetence. Tværtimod fremgår det over for tredjelandene af selve den omstændighed, at Fællesskabet og dets medlemsstater har anvendt en blandet aftale som fremgangsmåde, at aftalen ikke i sin helhed hører under fællesskabskompetencen, og at Fællesskabet som følge heraf umiddelbart kun påtager sig et ansvar for de dele af aftalen, der henhører under Fællesskabets kompetence.

31. Hermès-dommen⁸ og generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i denne sag,

⁸ — Dom af 16.6.1998, sag C-53/96, Sml. I, s. 3603.

som Kommissionen har nævnt, fører ikke til, at dette ræsonnement må forkastes.

32. Derimod virker Kommissionens to andre argumenter mere overbevisende.

33. Disse støtter sig først og fremmest på, at associeringsaftaler, som EØS-aftalen, er af speciel karakter. I den forbindelse har Kommissionen med rette henvist til Demirel-dommen, hvori Domstolen fastslog, at »når der indgås en associeringsaftale, som skaber særlige og indbyrdes begunstigende forbindelser med et tredjeland, som dermed får en i hvert fald delvis tilknytning til Fællesskabets system, må der nødvendigvis af artikel 238 udspringe en kompetence for Fællesskabet til at sikre overholdelsen af de pågældende forpligtelser over for tredjelandet inden for alle de områder, der er omfattet af traktaten«⁹.

34. Domstolen har, hvilket Kommissionen ligeledes har henvist til, i adskillige tilfælde fastslået, at de enerettigheder, der er tildelt på grundlag af litterære og kunstneriske ejendomsrettigheder, ligesom andre industrielle og kommercielle ejendomsrettigheder er omfattet af traktatens anvendelsesområde¹⁰.

35. Dette er navnlig tilfældet for ophavsretten og de beslægtede rettigheder, om

hvilke Domstolen har fastslået, at de »navnlig på grund af deres virkning på udvekslingen af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet«, er omfattet af traktatens anvendelsesområde¹¹.

36. Kommissionen har ligeledes anført en anden begrundelse for fællesskabskompetencen, idet den har henvist til »AETR-dommen«¹², hvorefter det for at bestemme omfanget af Fællesskabets kompetence skal fastslås, om der findes fællesskabsbestemmelser, der vil kunne påvirkes af den pågældende aftale.

37. For så vidt angår ophavsretsområdet, som den foreliggende sag drejer sig om, har Kommissionen henvist til forskellige fællesskabsbestemmelser, der vil kunne påvirkes af medlemsstaternes tiltrædelse af Parisakten til Bernerkonventionen.

38. Kommissionen nævner i den forbindelse artikel 12 EF, der forpligter medlemsstaterne til at ikke at udøve forskelsbehandling på grundlag af ophavsmændenes nationalitet, mens artikel 5 i Bernerkonventionen ligeledes behandler dette spørgsmål.

39. Kommissionen har ligeledes med rette henvist til forskellige direktiver vedrørende

9 — Dom af 30.9.1987, sag 12/86, Sml. s. 3719, præmis 9.

10 — Jf. f.eks. dom af 20.10.1993, forenede sager C-92/92 og C-326/92, Phil Collins m.fl., Sml. I, s. 5145.

11 — Phil Collins-dommen, præmis 27.

12 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263.

visse aspekter af ophavsretten¹³, der omfatter samme retsforhold som forskellige af Bernerkonventionens bestemmelser. Kommissionen har i den forbindelse som eksempel nævnt direktiv 93/98, der bl.a. omhandler beskyttelsestiden for ophavsret, som er et spørgsmål, der er omfattet af Bernerkonventionens artikel 7 og 7a.

Det Forenede Kongerige fremhæver den omstændighed, at flere bestemmelser i Bernerkonventionen omhandler spørgsmål, der ikke er blevet genstand for harmonisering på fællesskabsplan. Det nævner i den forbindelse Bernerkonventionens artikel 11, der bl.a. vedrører offentlig fremførelse af værker. Kommissionen fremhæver derimod antallet og rækkevidden af fællesskabsbestemmelserne på ophavsretsområdet.

40. Det er således ubestridt, at fællesskabsbestemmelser vil kunne påvirkes af den pågældende aftale.

41. Det bemærkes dog, at den tvist, der i denne sag skal afgøres af Domstolen, ikke koncentrerer sig om kompetencefordelingen.

42. Det Forenede Kongerige og Kommissionen har ved beskrivelsen af kompetencefordelingen på ophavsretsområdet ganske vist ikke lagt vægt på de samme aspekter.

43. Det står dog fast, at hverken Det Forenede Kongerige eller Kommissionen har bestridt aftalens blandede karakter. Således nævner Det Forenede Kongerige udtalelse 1/94, hvori Domstolen fastslår, at kompetencen på området for aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder (WTO) (den såkaldte »TRIPs-aftale«)¹⁴ er af blandet karakter. Kommissionen har på sin side erkendt, at der ikke til hver enkelt af Bernerkonventionens bestemmelser findes en parallel fællesskabsretlig bestemmelse, hvilket dog ikke er til hinder for, at der foreligger en fællesskabskompetence.

13 — Rådets direktiv 91/250/EØF af 14.5.1991 om retlig beskyttelse af edb-programmer (EFT L 122, s. 42), Rådets direktiv 92/100/EØF af 19.11.1992 om udlejnings- og udlånsrettigheder samt om visse andre ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med intellektuel ejendomsret (EFT L 346, s. 61), Rådets direktiv 93/83/EØF af 27.9.1993 om samordning af visse bestemmelser vedrørende ophavsrettigheder og ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel (EFT L 248, s. 15), Rådets direktiv 93/98/EØF af 29.10.1993 om harmonisering af beskyttelsestiden for ophavsret og visse beslægtede rettigheder (EFT L 290, s. 9) og Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/9/EF af 11.3.1996 om retlig beskyttelse af databaser (EFT L 77, s. 20).

44. Det problem, der er fremført af Det Forenede Kongerige, vedrører imidlertid ikke eksistensen af en fællesskabskompetence, men vedrører Kommissionens forpligtelse til i stævningen at præcisere omfanget af en sådan kompetence.

14 — EFT 1994 L 336, s. 214.

45. Det skal derfor bemærkes, at selv om det klart fremgår af ovennævnte argumentation, at sagens genstand i hvert fald delvis hører under fællesskabskompetencen, har dette i sig selv ingen afgørende betydning, eftersom det ikke løser problemet om, hvorvidt Kommissionen havde ret til i sin stævning at undlade at præcisere de bestemmelser i Paris-akten til Bernerkonventionen, der vedrører spørgsmål, som hører under fællesskabskompetencen.

46. Det Forenede Kongerige har i den forbindelse lagt vægt på, at bevisbyrden ved traktatbrud påhviler Kommissionen. Man kan dog spørge sig selv, om Det Forenede Kongerige i denne sag ikke taler for en alt for streng opfattelse af denne byrde. Det Forenede Kongeriges opfattelse er nemlig, at Kommissionens søgsmål fuldstændig skal afvises. Man kunne imidlertid også antage, at søgsmålet skulle realitetsbehandles, i det omfang det angik fællesskabskompetencen, og at det kun skulle afvises i øvrigt.

47. Under alle omstændigheder må det fastslås, at det i denne sag ikke kan kræves af Kommissionen, at den i sin stævning sondrer mellem de bestemmelser i Paris-akten til Bernerkonventionen, der henhører under fællesskabskompetencen, og de øvrige bestemmelser.

48. Det må understreges, hvilket Kommissionen også har gjort, at Bernerkonventio-

nen ikke kan opdeles. En stat kan således ikke tiltræde konventionen delvis. En stats tiltrædelse forudsætter tværtimod, at den godkender samtlige forpligtelser i henhold til den pågældende konvention. Heraf følger, at såfremt fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at tiltræde, kan der kun være tale om en tiltrædelse af hele konventionen.

49. Som det fremgår af det foregående, indeholder Bernerkonventionen bestemmelser, der påvirker fællesskabsbestemmelser.

50. Det skal således fastslås, at forpligtelsen i henhold til EØS-aftalen til at tiltræde Paris-akten til Bernerkonventionen, er en forpligtelse — som ikke kan opdeles — til at tiltræde en aftale, der indeholder forskellige bestemmelser, der påvirker fællesskabsbestemmelser.

51. Det drejer sig således nødvendigvis om en forpligtelse for medlemsstaterne til at overholde fællesskabsretten, og som sådan kan denne forpligtelse gøres til genstand for et traktatbrudssøgsmål.

52. Det Forenede Kongeriges argumentation skal således ikke tages til følge, eftersom den medfører en forpligtelse for Kommissionen til at nedlægge påstand om, at Domstolen fastslår, at Irland skulle have tiltrådt ganske bestemte artikler i Paris-akten til Bernerkonventionen, selv om man

i betragtning af, at forpligtelserne ikke kan opdeles, kun kan forestille sig en sådan tiltrædelse som en følge af en tiltrædelse af hele den pågældende akt.

54. Det bemærkes, at sagsøgte ikke har bestridt, at denne tiltrædelse ikke var sket inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

53. Af ovenstående fremgår det, at Kommissionen med rette i stævningen har anført, at Irlands traktatbrud bestod i den manglende tiltrædelse af Paris-akten til Bernerkonventionen, uden at sondre mellem de bestemmelser, der hører under fællesskabskompetencen, og de øvrige bestemmelser.

55. Som følge heraf skal der gives Kommissionen medhold i dens påstande. Det Forenede Kongerige skal som intervenient bære sine egne omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 4, i Domstolens procesreglement.

Forslag til afgørelse

56. Jeg foreslår, at Domstolen:

- fastslår, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 300, stk. 7, EF, sammenholdt med artikel 5 i protokol 28 til aftalen af 2. maj 1992 om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, idet Irland ikke inden den 1. januar 1995 har tiltrådt Bernerkonventionen til værn for litterære og kunstneriske værker (Paris-akten af 1971), og
- tilpligter Irland at betale sagens omkostninger, med undtagelse af de omkostninger, der er afholdt af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der bærer sine egne omkostninger.