Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. oktober 2013*

»Annullationssøgsmål — Rådets afgørelse 2011/853/EU — den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester — direktiv 98/84/EF — hjemmel — artikel 207 TEUF — fælles handelspolitik — artikel 114 TEUF — det indre marked«

I sag C-137/12,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 12. marts 2012,

Europa-Kommissionen ved E. Cujo, I. Rogalski, R. Vidal Puig og D. Stefanov, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved D. Warin og J. Rodrigues, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved H. Legal, J.-P. Hix og R. Liudvinaviciute-Cordeiro, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas og N. Rouam, som befuldmægtigede

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels, M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede

Republikken Polen ved M. Szpunar og B. Majczyna, som befuldmægtigede

Kongeriget Sverige ved A. Falk og C. Stege, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved A. Robinson, som befuldmægtiget, bistået af barrister G. Facenna,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), og afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas og C. Vajda,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. april 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. juni 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2011/853/EU af 29. november 2011 om undertegnelse på Unionens vegne af den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester (EUT L 336, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

Direktiv 98/84/EF

2 Den 20. november 1998 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union direktiv 98/84/EF om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester (EFT L 320, s. 54).

3 I henhold til artikel 1 i direktiv 98/84, som har overskriften »Anvendelsesområde«, har dette direktiv til formål at tilnærme medlemsstaternes lovgivning vedrørende foranstaltninger mod ulovlige anordninger, der giver uautoriseret adgang til beskyttede tjenester.

4 Direktivets artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »beskyttet tjeneste« følgende tjenester, når de ydes mod vederlag og på basis af adgangsstyring:

— tv-spredning som defineret under tv-radiospredning i artikel 1, litra a), i [Rådets] direktiv 89/552/EØF [af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23)]

— radiospredning, dvs. trådbåren eller trådløs udsendelse, herunder via satellit, af radioprogrammer, der er beregnet til at blive modtaget af offentligheden

— informationssamfundets tjenester, jf. artikel 1, nr. 2), i Rådets og Europa-Parlamentets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester [(EFT L 204, s. 37)]

eller adgangsstyring af ovennævnte tjenester, der betragtes som en selvstændig adgangsstyrende tjeneste

b) »adgangsstyring« en teknisk foranstaltning og/eller et teknisk arrangement, hvorved adgangen til den beskyttede tjeneste i forståelig form er betinget af en forudgående individuel tilladelse

c) »adgangsstyringsanordning« et udstyr eller program, der er udformet eller tilpasset med henblik på at muliggøre adgangen til en beskyttet tjeneste i forståelig form

[…]

e) »ulovlig anordning« et udstyr eller program, der er udformet eller tilpasset med henblik på at muliggøre adgang til en beskyttet tjeneste i forståelig form uden tjenesteudbyderens tilladelse

[…]«

5 Samme direktivs artikel 3, der har overskriften »Det indre markeds grundprincipper«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at forbyde de i artikel 4 anførte handlinger på deres område og for at tilvejebringe de i artikel 5 anførte sanktioner og retsmidler.«

6 Artikel 4 i direktiv 98/84 vedrørende ulovlige handlinger lyder således:

»Medlemsstaterne forbyder på deres område følgende handlinger:

a) fremstilling, import, distribution, salg, udlejning eller besiddelse af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

b) installation, vedligeholdelse eller udskiftning af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

c) brugen af kommerciel kommunikation med henblik på at fremme udbredelsen af ulovlige anordninger.«

7 Direktivets artikel 5, der har overskriften »Sanktioner og retsmidler«, har følgende ordlyd:

»1. Sanktioner skal være effektive, afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til den ulovlige handlings potentielle virkning.

2. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udbydere af beskyttede tjenester, hvis interesser berøres af en ulovlig handling som defineret i artikel 4 og udøvet på deres område, har adgang til passende retsmidler, herunder kan anlægge erstatningssag og opnå nedlæggelse af påbud eller forbud, eller anvendelse af andre foreløbige retsmidler og i givet fald anmode om, at ulovlige anordninger tages ud af erhvervsmæssig omsætning.«

Den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester

8 I 1999 påbegyndte Europarådet udarbejdelsen af en konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester. Den 16. juli 1999 gav Rådet for Den Europæiske Union Kommissionen bemyndigelse til på vegne af Det Europæiske Fællesskab at deltage i forhandlingerne vedrørende denne konvention. Det fastsattes i de forhandlingsdirektiver, som Rådet vedtog samme dag, at Kommissionen skulle forhandle med henblik på at sikre sig, at denne konvention var forenelig med direktiv 98/94, navnlig med hensyn til sanktioner.

9 Den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester (EFT 2011 L 336, s. 2, herefter »konventionen«) blev vedtaget af Europarådet den 24. januar 2001 og trådte i kraft den 1. juli 2003.

10 Den forklarende rapport vedrørende konventionen indeholder følgende angivelser i punkt 10, 11 og 13:

»10. I landene uden for Unionen er de lovgivningsmæssige tiltag med hensyn til problemet om ulovlig modtagelse af krypterede tjenester forskellige: I nogen lande findes der allerede en særlig lovgivning til at modgå dette problem. I andre lande er bestemmelserne ufuldstændige og beskytter kun visse tjenester (nemlig radiospredningstjenester) eller fastsætter kun sanktioner for bestemte handlinger. Endelig er der i nogle lande ingen retlig beskyttelse mod piratvirksomhed med hensyn til adgangsstyrede tjenester.

11. I betragtning af ovenstående og for at sikre det samme minimumsniveau for beskyttelse af adgangsstyrede tjenester i hele Europa, var Europarådets udarbejdelse af et bindende retligt instrument ønskelig og blev besluttet. Derudover ville en konvention på et udvidet europæisk niveau om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester supplere [direktiv 98/84] på hensigtsmæssig måde.

[…]

Præambel

13. I præamblen anføres kort de vigtigste grunde, der foranledigede Europarådets medlemsstater til at udarbejde en konvention om dette spørgsmål. Det fremhæves deri, at udbyderne af adgangsstyrede radio- og tv-tjenester og informationssamfundstjenester mod vederlag trues af, at der findes en parallel »industri«, som fremstiller, markedsfører og distribuerer anordninger, der muliggør ulovlig adgang til disse tjenester, og der henvises derfor til nødvendigheden af at forfølge en fælles politik i Europa for at beskytte disse tjenester. I præamblen fremhæves endvidere værdien af strafferetlige og administrative sanktioner mod de ulovlige handlinger, navnlig til forebyggelse af fremtidige handlinger.«

11 I konventionens afsnit I, der fastsætter de almindelige bestemmelser, anføres følgende i artikel 1, der har overskriften »Formål«:

»Denne konvention vedrører informationssamfundstjenester og tv- og radiotjenester, der leveres mod vederlag, og som er baseret på eller består af adgangsstyring. Formålet med denne konvention er at gøre en række handlinger, der muliggør uautoriseret adgang til beskyttede tjenester, ulovlige på parternes territorium, og at sikre indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger på dette område.«

12 I samme afsnit bestemmer konventionens artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, følgende:

»I denne konvention forstås ved:

a) »beskyttet tjeneste«: en af følgende tjenester, når de ydes mod vederlag og på basis af adgangsstyring:

— tv-spredning som defineret i artikel 2 i den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn som ændret

— radiospredning, dvs. trådbåren eller trådløs udsendelse, herunder via satellit, af radioprogrammer, der er beregnet til at blive modtaget af offentligheden

— informationssamfundstjenester, der forstås som tjenester, der leveres elektronisk, på afstand og efter individuel anmodning fra modtageren af de pågældende tjenester

eller levering af adgangsstyring af ovennævnte tjenester, der betragtes som en selvstændig tjeneste

b) »adgangsstyring«: en teknisk foranstaltning og/eller et teknisk arrangement, hvorved adgangen i forståelig form til en af de i litra a) nævnte tjenester er betinget af en forudgående individuel tilladelse

c) »adgangsstyringsanordning«: et udstyr, program og/eller anordning, der er udformet eller tilpasset med henblik på at muliggøre adgangen i forståelig form til en af de i litra a) nævnte tjenester

d) »ulovlig anordning«: et udstyr, program og/eller anordning, der er udformet eller tilpasset med henblik på at muliggøre adgangen i forståelig form til en af de i litra a) nævnte tjenester uden leverandørens tilladelse.«

13 I konventionens afsnit II, der har overskriften »Ulovlige handlinger«, fastsættes i artikel 4 under overskriften »Overtrædelser« følgende:

»Nedenstående handlinger betragtes som ulovlige på parternes territorium:

a) fremstilling eller produktion af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

b) import af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

c) distribution af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

d) salg eller udlejning af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

e) besiddelse af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

f) installation, vedligeholdelse eller udskiftning af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed

g) salgsfremme, markedsføring eller reklame til fordel for ulovlige anordninger.

Enhver part kan til enhver tid i en erklæring til Europarådets generalsekretær erklære, at andre handlinger end dem, der er anført i stk. 1, ligeledes skal betragtes som ulovlige.«

14 Konventionens afsnit III, der har overskriften »Sanktioner og retsmidler«, indeholder konventionens artikel 5-7.

15 Konventionens artikel 5, der har overskriften »Sanktioner over for ulovlige handlinger«, har følgende ordlyd:

»Parterne vedtager bestemmelser med henblik på at kunne straffe de i artikel 4 nævnte ulovlige handlinger med strafferetlige, administrative eller andre sanktioner. Disse sanktioner skal være effektive, afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til den ulovlige handlings potentielle virkning.«

16 Konventionens artikel 6, der har overskriften »Konfiskation«, har følgende ordlyd:

»Parterne vedtager passende bestemmelser, som er nødvendige for at muliggøre beslaglæggelse og konfiskation af ulovlige anordninger eller materiale, der anvendes til salgsfremme, markedsføring eller reklame i forbindelse med en lovovertrædelse, samt konfiskation af ethvert overskud og enhver økonomisk gevinst hidrørende fra den ulovlige handling.«

17 Konventionens artikel 7, der har overskriften »Civilretlige procedurer«, bestemmer følgende:

»Parterne vedtager de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at leverandører af beskyttede tjenester, hvis interesser påvirkes af en ulovlig handling som nævnt i artikel 4, har adgang til passende retsmidler, herunder muligheden for at anlægge erstatningssøgsmål og opnå, at der bliver pålagt et påbud eller træffes andre forebyggende foranstaltninger, samt i givet fald for at anmode om, at de ulovlige anordninger fjernes fra det kommercielle kredsløb.«

18 Konventionens artikel 8, der har overskriften »Internationalt samarbejde«, bestemmer følgende:

»Parterne forpligter sig til at yde hinanden gensidig bistand i forbindelse med anvendelsen af denne konvention. Parterne giver i overensstemmelse med de relevante internationale instrumenter om internationalt strafferetligt eller administrativt samarbejde og i overensstemmelse med deres nationale retsregler hinanden de videst mulige samarbejdsrammer i forbindelse med undersøgelser og retlige procedurer vedrørende strafferetlige eller administrative overtrædelser, der fastsættes i denne konvention.«

19 Under overskriften »Forbindelser til andre konventioner og aftaler« bestemmes følgende i konventionens artikel 11, stk. 4:

»De parter, der er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab, anvender de gældende fællesskabsbestemmelser i deres indbyrdes forhold, og de anvender således kun bestemmelserne i denne konvention, når der ikke findes nogen relevant fællesskabsbestemmelse om det pågældende aspekt.«

20 Syv medlemsstater i Den Europæiske Union, nemlig Republikken Bulgarien, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Republikken Cypern, Kongeriget Nederlandene, Rumænien og Republikken Finland, er parter i konventionen.

Sagens baggrund

Anden beretning om direktiv 98/84

21 Den 30. september 2008 afgav Kommissionen anden beretning om gennemførelsen af direktiv 98/84 [KOM(2008) 593 endelig, herefter »anden beretning om direktiv 98/84«].

22 Anden beretning om direktiv 98/84 indeholder følgende angivelser:

»[…]

2.4. Den internationale dimension

EU's udvidelse har ændret pirataktiviteternes geografi, idet piraterne tidligere især var aktive i visse østeuropæiske lande. Disse lande er i dag medlemmer af EU, og med gennemførelsen af direktiv [98/84] i deres nationale ret er de nu med til at bekæmpe piratvirksomhed.

De nye kandidat- og ansøgerlande […], der forhandler om optagelse […], der er potentielle kandidatlande […], tilnærmer alle deres lovgivning til gældende EF-ret. […]

Ud over EU's udvidelse blev [direktiv 98/84] ved Det Blandede EØS-Udvalgs afgørelse nr. 17/2001 af 28. februar 2001 integreret i EØS-aftalen […].

Dermed er grænserne for Kommissionens aktionsmuligheder nået. [Konventionen] opererer imidlertid med samme form for beskyttelse som [direktiv 98/84] og forventes ratificeret af Europarådets 47 medlemsstater samt Belarus og Vatikanstaten.

Foreløbig har elleve stater undertegnet konventionen […], og otte har ratificeret den. Ratifikationen er åben for Det Europæiske Fællesskab, og den vil i givet fald kunne fremskynde andre staters ratifikation og dermed udvide beskyttelsen af udbyderne af de pågældende tjenester til stater uden for EU.

[…]

4.2.4. Ratifikation af [konventionen]

Konvention[en] rummer et stort potentiale for en international udvidelse af beskyttelsen af [adgangsstyrende] tjenester til stater uden for EU. Det Europæiske Fællesskabs ratifikation af konventionen vil kunne tilskynde til en øget international indsats på området med deltagelse af Europarådets 47 medlemslande.

Kommissionen vil derfor i nær fremtid stille forslag til Rådet om at ratificere konventionen på Det Europæiske Fællesskabs vegne.«

Forslaget til Rådets afgørelse

23 Den 15. december 2010 meddelte Kommissionen Rådet bl.a. et forslag til Rådets afgørelse på grundlag af artikel 207, stk. 4, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF, om undertegnelse af den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester [KOM(2010) 753 endelig, herefter »forslaget til afgørelse«].

24 Begrundelsen til dette forslag til afgørelse har følgende ordlyd:

»[…]

9. Der var især behov for en omfattende og effektiv beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester. Mange europæiske stater, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, kan således fungere som ly for udviklingen og spredningen af piratanordninger til adgangsstyrede tjenester, når retssystemet i disse lande ikke indeholder sanktionsmidler mod denne særlige form for

piratvirksomhed. Det var således hensigtsmæssigt at udvide bestemmelserne i [direktiv 98/84] og at etablere en række fælles og effektive bestemmelser på europæisk niveau til beskyttelse af disse tjenester.

[…]

14. Der er kun mindre redaktionelle forskelle mellem de to tekster. Det er således ifølge konventionen ikke kun forbudt at fremstille ulovlige anordninger, men også at producere sådanne. Desuden er de sanktioner, der er fastsat for de handlinger, som defineres som ulovlige, defineret mere præcist i konventionen, idet det fastsættes, om de er strafferetlige, administrative eller andet. Sanktionerne skal dog ligesom i [direktiv 98/84] være effektive, afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen. Det kan konkluderes, at disse forskelle i ordlyden i […] konvention[en] ikke påvirker [direktiv 98/84's] indhold eller anvendelsesområde.

[…]

16. I forbindelse med anden beretning [om direktiv 98/84] påpegede Kommissionen, at Den Europæiske Unions undertegnelse af konventionen burde tilskynde endnu flere stater, der er medlemmer af Europarådet, til at ratificere og således gøre det muligt at udvide den retlige beskyttelse af adgangsstyrede tjenester ud over [Unionens] grænser.

[…]«

Den anfægtede afgørelse

25 Den anfægtede afgørelse har ud over artikel 218, stk. 5, TEUF, artikel 114 TEUF som hjemmel og ikke, som Kommissionen havde foreslået, artikel 207, stk. 4, TEUF.

26 Den nævnte afgørelses tredje og femte betragtning lyder således:

»(3) Konventionen indeholder et regelsæt, der er næsten identisk med det, som fremgår af [direktiv 98/84].

[…]

(5) Konventionens undertegnelse vil bidrage til at udvide anvendelsen af bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i [direktiv 98/84], ud over Unionens grænser og vil etablere et regelsæt for adgangsstyrede tjenester, der er fælles for hele det europæiske kontinent.«

27 Til forskel fra forslaget til afgørelse indeholder den anfægtede afgørelse en sjette betragtning, der har følgende ordlyd:

»Unionen har med vedtagelsen af [direktiv 98/84] udøvet sin interne kompetence på de områder, der er omfattet af konventionen, bortset fra artikel 6 og 8 heri, for så vidt som artikel 8 vedrører bestemmelser i henhold til artikel 6. Konventionen bør derfor undertegnes af både Unionen og dens medlemsstater.«

28 Den anfægtede afgørelses artikel 1 bestemmer:

»Der gives herved på Unionens vegne bemyndigelse til undertegnelse af [konventionen] med forbehold af indgåelse af konventionen.

Teksten til konventionen er knyttet til denne afgørelse.«

29 Afgørelsens artikel 2 har følgende ordlyd:

»Formanden for Rådet bemyndiges hermed til at udpege den eller de personer, der er beføjet til at undertegne konventionen på Unionens vegne.«

30 I henhold til artikel 3 trådte den nævnte afgørelse i kraft på dagen for vedtagelsen.

31 På grund af forskellene mellem Kommissionens forslag til afgørelse og den anfægtede afgørelse, som beskrevet ovenfor i denne doms præmis 25 og 27, forbeholdt Kommissionen sig sin stilling ved en erklæring til protokollen for det møde i Rådet, hvorunder afgørelsen blev truffet.

Parternes påstande og sagen for Domstolen

32 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse og tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger.

33 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6. august 2012 fik Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande, mens Europa-Parlamentet fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Om søgsmålet

35 Kommissionen har fremført to anbringender til støtte for søgsmålet. Med det første anbringende har den gjort gældende, at valget af hjemmel for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse er fejlagtig. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af Unionens eksterne enekompetence, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, TEUF og artikel 3 TEUF.

Parternes argumenter

36 I forbindelse med det første anbringende har Kommissionen, der støttes af Europa-Parlamentet, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse henhører under den fælles handelspolitik og således skulle have været vedtaget på grundlag af artikel 207, stk. 4, TEUF.

37 For det første tilsigter konventionen først og fremmest ud fra Unionens synspunkt på markederne for de kontraherende parter, der ikke er medlemmer af Unionen, at sikre en passende beskyttelse af de pågældende tjenester for på disse markeder at lette og fremme Unionens udbyderes levering af disse tjenester på rentable økonomiske vilkår.

38 I denne forbindelse er den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, der er nævnt i konventionens artikel 1, andet punktum, og det forbud mod handlinger, der er omhandlet i konventionens artikel 4, ikke formål som sådan, men midler til at nå de mål, der forfølges med denne konvention.

39 I øvrigt er den omstændighed, at der med bestemte foranstaltninger, der er fastsat i konventionen – såsom forbuddet mod eksport til Unionen af ulovlige anordninger og tjenester, der vedrører disse anordninger – i sidste ende forfølges et mål om at beskytte det indre marked og de tjenesteudbydere, der er etableret i Unionen, ikke til hinder for, at konventionen tilknyttes den fælles handelspolitik.

40 Ifølge Kommissionen bekræfter konventionens artikel 11, stk. 4, at det hovedformål, der forfølges af de kontraherende parter, ikke består i at forbedre Unionens indre markeds funktion, men i at fremme og lette handelen mellem disse parter.

41 Hvad angår konventionens artikel 6 og 8 har disse en underordnet rækkevidde og de kan således ikke begrunde, at artikel 114 TEUF bruges som hjemmel for den anfægtede afgørelse.

42 For det andet vedrører konventionen først og fremmest levering af adgangsstyrede tjenester mellem Unionen og andre europæiske stater. Den har til formål at supplere direktiv 98/84, idet den beskyttelse mod piratvirksomhed, der er indført ved direktivet, udvides til disse andre staters områder.

43 For det tredje har konventionen en direkte og umiddelbar virkning både på tjenesteudbydernes evne til at levere adgangsstyrede tjenester og på handelen med ulovlige anordninger og tjenester, der vedrører disse anordninger. Den tilsigter direkte at fjerne de hindringer for handelen med de beskyttede tjenester, idet den forbyder alle erhvervsmæssige aktiviteter, der muliggør elektronisk piratvirksomhed eller hacking. Den bidrager således direkte og umiddelbart til at lette og fremme leveringen af beskyttede tjenester mellem Unionen og de andre europæiske stater, hvor der for nærværende ikke er tilvejebragt nogen passende beskyttelse.

44 Rådet, der støttes af Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige, har gjort gældende, at den rette hjemmel for den anfægtede afgørelse er artikel 114 TEUF.

45 Disse procesdeltagere i sagen har for det første gjort gældende, at konventionen har til formål at tilnærme de kontraherende parters, herunder medlemsstaternes, lovgivninger med henblik på mere effektivt at bekæmpe den ulovlige adgang til de pågældende tjenester, som truer det økonomiske grundlag for udbyderne heraf og følgelig mangfoldigheden af programmer og tjenester, der tilbydes offentligheden, ved at vedtage fælles definitioner for ulovlige aktiviteter og ved at fastsætte et fælles sanktionssystem og retsmidler.

46 Hovedformålet med konventionen er, ligesom formålet med direktiv 98/84, som supplerer konventionen, at fjerne eller at forebygge de hindringer for handelen med de pågældende tjenester, der skyldes forskellene mellem de nationale lovgivninger, med henblik på at beskytte den rigtige funktion af markederne og at forbedre det indre markeds funktion. Konventionen tilsigter nærmere præcist at fjerne risikoen for, at tredjelande anvendes som basis for eksporten af ulovlige anordninger eller leveringen af tjenester, der vedrører disse anordninger, til Unionen, hvilket bringer funktionen af det indre marked og den effektive virkning af beskyttelsen, der er indført ved direktiv 98/84, i fare.

47 I denne forbindelse udgør den indbyrdes tilnærmelse af de kontraherende parters lovgivninger og forbuddet mod de aktiviteter, der er opregnet i konventionens artikel 4, ikke blot midler eller metoder til at nå konventionens formål, men selve de formål, som denne konvention forfølger.

48 Den Franske Republik har ligeledes fremhævet, at konventionen – til forskel fra direktiv 98/84 – i artikel 6 og 8 indeholder bestemmelser vedrørende beslaglæggelse og konfiskation samt vedrørende internationalt samarbejde. Republikken Polen og Kongeriget Sverige har for deres vedkommende gjort gældende, at Unionen under alle omstændigheder ikke har kompetence til på grundlag af artikel 207 TEUF at indgå en international aftale, der vedrører beslaglæggelse og konfiskation, som har en strafferetlig karakter.

49 Rådet, der støttes af Den Franske Republik og af Det Forenede Kongerige, har for det andet gjort gældende, at den omstændighed, at konventionen også omfatter levering af adgangsstyrede tjenester mellem Unionen og tredjelande, på ingen måde betyder, at konventionen snarere kan finde anvendelse på disse tjenester end på de tjenester, der leveres inden for Unionen.

50 De samme procesdeltagere samt Kongeriget Nederlandene og Kongeriget Sverige har for det tredje gjort gældende, at de virkninger, som konventionen i givet fald kunne have på handelen med tjenester mellem Unionen og de andre kontraherende parter, kun er indirekte og sekundære.

Domstolens bemærkninger

51 Indledningsvis bemærkes, at parterne i sagen er enige om, at den anfægtede afgørelse med rette er støttet på artikel 218, stk. 5, TEUF. De er derimod uenige om spørgsmålet, om den anden hjemmel er passende for vedtagelsen af denne afgørelse.

52 Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af hjemmel for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold (dom af 8.9.2009, sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7585, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.7.2012, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

53 Hvis en gennemgang af den pågældende retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og de ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 6.9.2012, sag C-490/10, Parlamentet mod Rådet, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

54 Eftersom den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag har til formål at give bemyndigelse til at undertegne konventionen på Unionens vegne, skal denne afgørelse undersøges, sammenholdt med konventionen.

55 Kommissionen, der støttes af Parlamentet, har i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse i betragtning af konventionens formål og indhold først og fremmest henhører under den fælles handelspolitik og i anden række under politikken vedrørende det indre marked. Rådet og de medlemsstater, der er interveneret i sagen til støtte for Rådet, har derimod gjort gældende, at konventionen, både på grund af sit formål og sit indhold, og følgelig den anfægtede afgørelse i det væsentlige er knyttet til politikken vedrørende det indre marked og i anden række til den fælles handelspolitik.

56 Som det fremgår af artikel 207, stk. 1, TEUF, herunder især andet punktum i denne bestemmelse, hvorefter den fælles handelspolitik henhører under »Unionens optræden udadtil«, vedrører en sådan politik handel med tredjelande og ikke handel i det indre marked (dom af 18.7.2013, sag C-414/11, Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland, præmis 50).

57 Det er i øvrigt fast retspraksis, at den omstændighed, at en EU-retsakt kan have en vis betydning for den internationale samhandel, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at fastslå, at denne retsakt er i kategori med dem, der er omfattet af den fælles handelspolitik. Derimod henhører en EU-retsakt under denne politik, hvis den særskilt vedrører den internationale samhandel derved, at den hovedsageligt har til formål at fremme, lette eller regulere samhandelen og har direkte og umiddelbare virkninger for denne (jf. bl.a. dommen i sagen Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det følger heraf, at det kun er de EU-retsakter, der har en særskilt tilknytning til den internationale samhandel, der kan være omfattet af området for den fælles handelspolitik (jf. i denne retning dommen i sagen Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland, præmis 52).

59 Som det præciseres i tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, blev der i det foreliggende tilfælde ved konventionen – til hvis undertegnelse på Unionens vegne der blev givet bemyndigelse ved den anfægtede afgørelse – tilvejebragt et regelsæt, der er næsten identisk med regelsættet i direktiv 98/84. Denne identitet viser sig navnlig ved ligheden af dels definitionerne af »beskyttet tjeneste«, »adgangsstyring«, »adgangsstyringsanordning« og »ulovlig anordning«, som er indeholdt i henholdsvis konventionens artikel 2 og direktivets artikel 2, dels listen over »ulovlige handlinger«, der er forbudte, og som fremgår af henholdsvis konventionens artikel 4 og direktivets artikel 4.

60 I henhold til punkt 11 i den forklarende rapport vedrørende konventionen er formålet med konventionen at sikre det samme minimumsniveau for beskyttelse af de omhandlede tjenester i hele Europa og således på hensigtsmæssig måde at supplere det nævnte direktiv.

61 Ifølge det i punkt 10 og 13 i den nævnte forklarende rapport samt det i punkt 9 i begrundelsen til forslaget til afgørelse anførte forklares nødvendigheden af at udvide den ved direktiv 98/84 indførte retlige beskyttelse gennem konventionen ud over Unionen med, at mange europæiske stater, der ikke er medlemmer af Unionen, kan udgøre en basis for en parallel industris fremstilling, markedsføring og distribution af anordninger, der muliggør ulovlig adgang til adgangsstyrede tjenester, eftersom der i disse stater ikke findes en retlig beskyttelse mod denne piratvirksomhed, eller denne beskyttelse ikke er effektiv.

62 I denne forbindelse skal undertegnelsen af konventionen på Unionens vegne, som den anfægtede afgørelse skal give bemyndigelse til, således som det er fremhævet både i punkt 2.4 og 4.2.4 i anden beretning om direktiv 98/84 og i punkt 16 i begrundelsen til forslaget til afgørelse, tilskynde endnu flere stater, der er medlemmer af Europarådet, til at ratificere denne konvention.

63 Den nævnte undertegnelse skal derfor, således som det er anført i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, anses for at bidrage til at udvide anvendelsen af bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i direktiv 98/84, ud over Unionens grænser og til at etablere et regelsæt for adgangsstyrede tjenester, som finder anvendelse på hele det europæiske kontinent.

64 Mens det nævnte direktiv har til formål at sikre en passende retlig beskyttelse af de pågældende tjenester på EU-plan for at fremme handelen med disse på det indre marked, tilsigter den anfægtede afgørelse for sit vedkommende – idet den giver bemyndigelse til undertegnelse af konventionen på Unionens vegne – at indføre en tilsvarende beskyttelse på europæiske staters område, der ikke er medlemmer af Unionen, for i disse stater at fremme levering af de nævnte tjenester fra udbydere i Unionen.

65 Det således forfulgte formål, som i lyset af den anfægtede afgørelses betragtninger, sammenholdt med konventionen, fremstår som denne afgørelses hovedformål, har således en særskilt tilknytning til den internationale samhandel med de nævnte tjenester, som kan begrunde, at denne afgørelse knyttes sammen med den fælles handelspolitik (jf. analogt dommen i sagen Daiichi Sankyo og Sanofi-Aventis Deutschland, præmis 58 og 60).

66 Den ovenstående analyse afsvækkes ikke af argumentationen fra Rådet og de medlemsstater, der er interveneret, hvorefter formålet om indbyrdes tilnærmelse af de kontraherende parters lovgivninger, som er nævnt i konventionens artikel 1, andet punktum, viser, at den anfægtede afgørelse er knyttet til politikken vedrørende det indre marked.

67 Det fremgår nemlig af konventionens artikel 11, stk. 4, at Unionens medlemsstater i deres indbyrdes forhold anvender EU-bestemmelserne, og følgelig, at de kun anvender de bestemmelser, der er indført ved denne konvention, når der ikke findes nogen EU-regler om det pågældende aspekt. Denne bestemmelse bekræfter, at eftersom den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger på det pågældende område allerede i vidt omgang er blevet foretaget ved direktiv 98/84, består konventionens hovedformål ikke i at forbedre det indre markeds funktion, men i at udvide den retlige

beskyttelse af de pågældende tjenester ud over Unionens område, og således at fremme den internationale handel med disse tjenester. Den indbyrdes tilnærmelse af de kontraherende parters lovgivninger, der er nævnt i konventionens artikel 1, er derfor snarere et middel til at gennemføre konventionens formål end et mål i sig selv, som er fastsat i denne konvention.

68 Hvad angår argumentationen fra Rådet og de medlemsstater, der er interveneret i sagen, hvorefter konventionen navnlig tilsigter at forbyde eksporter af ulovlige anordninger til Unionen fra europæiske stater, der ikke er medlemmer af Unionen, med det mål at sikre, at det indre marked kan fungere efter hensigten, skal det fremhæves, at dette særlige formål – som det forbud mod import af ulovlige anordninger i kommercielt øjemed i Unionen hidrørende fra tredjelande, herunder europæiske stater, der ikke er medlemmer af Unionen, der fremgår af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 98/84, allerede bidrager til – ikke kan rejse tvivl om, at der er en særskilt tilknytning mellem den anfægtede afgørelse og den fælles handelspolitik.

69 En foranstaltning i form af et forbud mod eksport af ulovlige anordninger til Unionen tilsigter derimod en samlet beskyttelse af Unionen og henhører efter selve sit indhold under den fælles handelspolitik (jf. i denne retning udtalelse 1/75 af 11.11.1975, Sml. s. 1355, 1364, og udtalelse 1/94 af 15.11.1994, Sml. I, s. 5267, præmis 55, 63 og 71, samt dom af 10.1.2006, sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1, præmis 46, 47 og 49).

70 Hvad angår argumentationen fra Den Franske Republik, Republikken Polen og Kongeriget Sverige, hvorefter konventionen, til forskel fra direktiv 98/84, i artikel 6 og 8 indeholder bestemmelser vedrørende beslaglæggelse og konfiskation samt internationalt samarbejde mellem de kontraherende parter, bemærkes, at disse bestemmelser generelt skal sikre effektiviteten af den retlige beskyttelse af adgangsstyrede tjenester på alle de nævnte parters område. De bidrager følgelig til hovedformålet med den anfægtede afgørelse, sammenholdt med konventionen, således som der er redegjort for dette i denne doms præmis 62-64.

71 De nævnte bestemmelser skal ganske vist også forbedre betingelserne for det indre markeds funktion, idet de, således som det er anført punkt 14 i begrundelsen til forslaget til afgørelse, mere præcist skal definere de sanktioner, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 5. Som generaladvokaten har anført i punkt 56 og 82 i forslaget til afgørelse, har disse formål dog en sekundær karakter i forhold til hovedformålet med den anfægtede afgørelse.

72 Hvad angår det argument, der er blevet fremført af Republikken Polen og Kongeriget Sverige, hvorefter artikel 207 TEUF som hjemmel er uforenelig med den påståede strafferetlige karakter af foranstaltningerne beslaglæggelse og konfiskation, der er fastsat i konventionen, bemærkes, at ud over den omstændighed, at konventionens bestemmelser, der fastsætter de nævnte foranstaltninger, ikke udgør hovedgenstanden for denne, og at konventionens artikel 5 og 6 ikke kræver, at de sanktioner og de foranstaltninger, der er omhandlet deri, udelukkende skal være af strafferetlig karakter, forklarer dette argument ikke, hvorfor artikel 114 TEUF skulle udgøre en ret hjemmel i den foreliggende sag.

73 Endelig bemærkes, at i modsætning til hvad Rådet har gjort gældende under retsmødet, er protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, som er knyttet til EU- og EUF-traktaterne, ikke af en sådan art, at de kan have nogen som helst indflydelse på spørgsmålet om den rette hjemmel for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

74 Det er nemlig en retsakts hjemmel, hvis egnethed i medfør af den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 52 og 53, bedømmes ved hjælp af objektive elementer, såsom retsaktens vigtigste eller fremherskende formål og indhold, der afgør, hvilke protokoller der eventuelt finder anvendelse, og ikke omvendt.

75 I den foreliggende sag fremgår det af den ovenstående analyse, at den rette hjemmel er retsgrundlaget vedrørende den fælles handelspolitik, der ikke er genstand for protokol nr. 21 og 22.

76 Det fremgår af alt det ovenfor anførte, at den anfægtede afgørelse først og fremmest forfølger et formål, der har en særskilt tilknytning til den fælles handelspolitik, som med henblik på dens vedtagelse kræver, at artikel 207, stk. 4, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF, bruges som hjemmel, og som i øvrigt betyder, at undertegnelsen af konventionen på Unionens vegne i medfør af artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF, henhører under Unionens eksterne enekompetence. Forbedringen af betingelserne for det indre markeds funktion synes derimod at være et underordnet formål med den nævnte afgørelse, som ikke begrunder, at denne støttes på artikel 114 TEUF.

77 Da det første anbringende må tiltrædes, bør den anfægtede afgørelse annulleres, og det er herefter ufornødent at undersøge det andet anbringende, som Kommissionen har anført til støtte for sit søgsmål.

Begrænsning af virkningerne af annullationen

78 I henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF kan Domstolen, dersom den finder det nødvendigt, angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

79 I den foreliggende sag trådte den anfægtede afgørelse i henhold til sin artikel 3 i kraft på dagen for vedtagelsen den 29. november 2011.

80 Annullationen af den anfægtede afgørelse, uden at dens virkninger blev opretholdt, ville have til følge, at der blev stillet spørgsmålstegn ved Unionens undertegnelse af konventionen den 21. december 2011, selv om der aldrig er blevet rejst tvivl om, at Unionen havde kompetence til at undertegne den nævnte konvention.

81 Hensynet til retssikkerheden begrunder således, at Domstolen opretholder virkningerne af denne afgørelse, indtil der inden for en rimelig frist, der ikke kan overstige seks måneder, er blevet vedtaget en ny afgørelse baseret på en ret hjemmel, dvs. på artikel 207, stk. 4, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF.

Sagens omkostninger

82 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådets afgørelse 2011/853/EU af 29. november 2011 om undertegnelse på Unionens vegne af den europæiske konvention om retlig beskyttelse af adgangsstyrede og adgangsstyrende tjenester annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2011/853 opretholdes, indtil en ny afgørelse baseret på en ret hjemmel, inden for en rimelig frist, der ikke kan overstige seks måneder, træder i kraft.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter