



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. listopada 2013.\*

„Tužba za poništenje – Odluka Vijeća 2011/853/EU – Europska konvencija o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup – Direktiva 98/84/EZ – Pravni temelj – Članak 207. UFEU-a – Zajednička trgovinska politika – Članak 114. UFEU-a – Unutarnje tržište“

U predmetu C-137/12,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a podnesene 12. ožujka 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju E. Cujo, kao i I. Rogalski, R. Vidal Puig i D. Stefanov, u svojstvu agenata, s odabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

tužitelj,

koju podupire:

**Europski parlament**, koji zastupaju D. Warin i J. Rodrigues, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju H. Legal i J. P. Hix, kao i R. Liudvinaviciute-Cordeiro, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

**Francuska Republika**, koju zastupaju G. de Bergues i D. Colas kao i N. Rouam, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju C. Wissels, M. Bulterman i M. de Ree, u svojstvu agenata,

**Republika Poljska**, koju zastupaju M. Szpunar i B. Majczyna, u svojstvu agenata,

**Kraljevina Švedska**, koju zastupaju A. Falk i C. Stege, u svojstvu agenata,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupa A. Robinson, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Facenne, *barrister*,

intervenijenti,

\* Jezik postupka: francuski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts (izvjestitelj), zamjenik predsjednika, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas i C. Vajda, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. travnja 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. lipnja 2013.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Europska komisija svojom tužbom traži poništenje Odluke Vijeća 853/2011/EU od 29. studenoga 2011. koja se odnosi na potpisivanje, u ime Europske unije, Europske konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup (SL L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 3., str. 233., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

**Pravni okvir**

*Direktiva 98/84/EZ*

- 2 Dana 20. studenoga 1998. Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su Direktivu 98/84/EZ o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup (SL L 320, str. 54.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 10.).
- 3 Sukladno njenom članku 1., naslovljenom „Područje primjene”, cilj Direktive 98/84 je usklađivanje propisa država članica o mjerama u borbi protiv nezakonitih uređaja koji omogućuju neovlašteni pristup zaštićenim uslugama.
- 4 Članak 2. navedene direktive naslova „Definicije” određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

- a) ‚zaštićena usluga’ znači jedna od sljedećih usluga koja je obavljena uz naknadu i na temelju uvjetovanog pristupa:
  - televizijsko emitiranje kao što je određeno u članku 1.a Direktive [Vijeća] 89/552/EEZ [od 3. listopada 1989. o usklađivanju određenih odredaba utemeljenih zakonom, uredbom ili upravnim aktom u državama članicama u vezi s obavljanjem aktivnosti televizijskoga emitiranja (SL L 298, str. 23.)],
  - emitiranje radijskog programa, što znači svaki prijenos žicom ili bežičnim putem uključujući satelitom, radijskih programa namijenjenih za javni prijam,

— usluge informacijskog društva u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa te o pravilima za usluge informacijskog društva (1), [(SL L 204., str. 37) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.)].

— ili o uvjetovanom pristupu gore navedenim uslugama, što se smatra zasebnom uslugom,

- b) ‚uvjetovani pristup‘ znači svaka tehnička mjera i/ili ustroj kojim se pristup zaštićenoj usluzi na jasan način uvjetuje prethodnim pojedinačnim odobrenjem;
- c) ‚uređaj za uvjetovani pristup‘ znači svaka oprema ili softver oblikovan ili prilagođen tako da na jasan način omogući pristup zaštićenoj usluzi;

[...]

- e) ‚nezakoniti uređaj‘ znači sva oprema ili softver koji je oblikovan ili prilagođen tako da na razumljiv način omogući pristup zaštićenoj usluzi bez odobrenja davatelja usluge;

[...]”

- 5 Članak 3. iste direktive, naslovljen „Načela unutarnjeg tržišta“, u svom stavku 1. određuje:

„Svaka država članica poduzima potrebne mjere da na svom državnom području zabrani aktivnosti popisane člankom 4., i da odredi kazne i pravni lijek određen člankom 5.”

- 6 Članak 4. Direktive 98/84 koji se odnosi na nezakonite radnje glasi:

„Države članice na svojem državnom području zabranjuju svaku od sljedećih radnji:

- a) proizvodnju, uvoz, distribuciju, prodaju, najam ili posjedovanje nezakonitih uređaja u komercijalne svrhe;
- b) postavljanje, održavanje ili zamjenu nezakonitih uređaja u komercijalne svrhe;
- c) korištenje poslovnih komunikacija za promicanje nezakonitih uređaja.”

- 7 Članak 5. navedene direktive, naslovljen „Sankcije i pravni lijekovi“, glasi:

„1. Sankcije moraju biti učinkovite, odvraćajuće i razmjerne potencijalnom učinku povrede prava.

2. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se zajamčilo da davatelji zaštićenih usluga, čiji su interesi ugroženi radnjama utvrđenim člankom 4., koje su se odvijale na njihovu državnom području, mogu pribjeći redovitom pravnom lijeku, uključujući podnošenje odštetnog zahtjeva i dobivanje zabrane ili neke druge preventivne mjere, i, gdje je primjereno, podnijeti zahtjev za povlačenje nezakonitih uređaja iz trgovinskih tokova.”

*Europska konvencija o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup*

- 8 Godine 1999. Vijeće Europe pristupilo je pripremi konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup. Dana 16. srpnja 1999. Vijeće Europske unije ovlastilo je Komisiju da, u ime Europske zajednice, sudjeluje u pregovorima o toj konvenciji. Sukladno direktivama za pregovaranje donesenima istoga dana, cilj pregovaranja Komisije bio je uskladiti predmetnu konvenciju s direktivom 98/84, posebice u pogledu sankcija.
- 9 Europsku konvenciju o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup (SL 2011, L 336., str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 43., str. 277., u daljnjem tekstu: konvencija) Vijeće Europe donijelo je 24. siječnja 2001. te je ista stupila na snagu 1. srpnja 2003.
- 10 Izvještaj o konvenciji sadržava u točkama 10., 11. i 13. sljedeće navode:

„10. Izvan Europske unije, zakonodavni pristup problematici nezakonitog primanja kodiranih usluga razlikuje se od države do države: u nekim državama već postoji zakonodavstvo namijenjeno uklanjanju tog problema. U drugim državama odredbe su nepotpune i zaštićuju samo određene usluge (naime, one televizijskog emitiranja) ili sankcioniraju samo pojedine aktivnosti, te naposljetku u nekima ne postoji nikakva pravna zaštita protiv piratstva usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu.

11. Imajući u vidu prethodno navedeno, a s ciljem osiguranja jednake minimalne razine zaštite usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu u cijeloj Europi, činilo se potrebnim pripremiti obvezujući pravni instrument Vijeća Europe o predmetnom pitanju pa je isto i odlučeno. K tome, [k]onvencija o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup na široj europskoj razini korisno bi dopunila [Direktivu 98/84].

[...]

Preambula

13. U Preambuli su sažeto izloženi glavni razlozi koji su potaknuli države članice Vijeća Europe na pripremu [k]onvencije o ovom pitanju [...]. Ističe se kako su pružatelji naplatnih radio i televizijskih usluga te usluga informacijskog društva koje se temelje na uvjetovanom pristupu ugroženi postojanjem paralelne 'industrije' koja proizvodi, prodaje i distribuira uređaje koji omogućavaju nezakonit pristup tim uslugama, pa se stoga ističe potreba za provedbom zajedničke europske politike zaštite tih usluga. Također se naglašava važnost kaznenih i administrativnih sankcija za nezakonite aktivnosti, posebice u preventivne svrhe." [neslužbeni prijevod]
- 11 U dijelu I. konvencije, koji sadrži opće odredbe, članak 1. naslovljen „Predmet i svrha” određuje:

„Ova se konvencija bavi uslugama vezanim uz radio-televizijsko emitiranje programa i informacijsko društvo koje se nude za naknadu i temelje na uvjetovanom pristupu, ili im je on svojstven. Cilj ove konvencije je učiniti nezakonitim na državnom području stranaka niz aktivnosti koje omogućuju neovlašteni pristup zaštićenim uslugama i usuglasiti zakonodavstva stranaka u ovome području.”

12 U istome dijelu članak 2. konvencije, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove konvencije:

- (a) ‚zaštićena usluga’ znači bilo koju od sljedećih usluga ako se pružaju za naknadu i na temelju uvjetovanog pristupa:
- usluge televizijskog programa, kako su definirane u članku 2. izmijenjene i dopunjene Europske konvencije o prekograničnoj televiziji,
  - usluge emitiranja radijskog programa, odnosno radijskih programa namijenjenih javnosti, a koji se prenose žično ili bežično, uključujući satelitom,
  - usluge informacijskog društva, odnosno usluge koje se nude elektroničkim sredstvima na daljinu i na osobni zahtjev primatelja usluge,
  - ili pružanje uvjetovanog pristupa gore navedenim uslugama kao usluge po sebi,
- (b) ‚uvjetovani pristup’ znači bilo koju tehničku mjeru i/ili aranžman koji omogućuje pristup u razumljivom obliku i uz prethodno individualno odobrenje, jednoj od usluga iz stavka (a) ovoga članka,
- (c) ‚sredstvo uvjetovanog pristupa’ znači bilo kakvu opremu, software i/ili aranžman koji ima za cilj ili je prilagođen da omogući pristup u razumljivom obliku jednoj od usluga navedenoj u stavku (a) ovoga članka,
- (d) ‚nedopušteno sredstvo’ znači bilo kakvu opremu, software i/ili aranžman koji ima za cilj ili je tako prilagođen da omogući pristup u razumljivom obliku jednoj od usluga iz stavka (a) ovoga članka bez ovlasti davatelja usluge.”

13 U dijelu II. konvencije, naslova „Nedopuštene aktivnosti”, članak 4. naslovljen „Prekršaji” predviđa:

„Smatrat će se nezakonitim obavljati jednu od sljedećih aktivnosti

na teritoriju stranke:

- (a) izrađivati ili proizvoditi nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (b) uvoziti nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (c) distribuirati nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (d) prodavati ili iznajmljivati nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (e) posjedovati nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (f) instalirati, održavati ili zamjenjivati nedopuštena sredstva za komercijalne svrhe,
- (g) komercijalno promicati, plasirati ili oglašavati nedopuštena sredstva.

„Svaka stranka može, u bilo koje vrijeme, u izjavi upućenoj Glavnom tajniku Vijeća Europe, izjaviti da će sankcionirati i druge nezakonite aktivnosti osim onih navedenih u stavku 1. ovoga članka.”

14 Dio III. konvencije, naslovljen „Sankcije i pravni lijekovi”, sadrži članke 5. i 7.

15 Članak 5. konvencije, naslovljen „Sankcije za nezakonite aktivnosti”, predviđa:

„Stranke će usvojiti mjere na temelju kojih će nezakonite aktivnosti iz gornjeg članka 4. postati kažnjive kaznenim, administrativnim ili drugim kaznama. Takve će mjere biti djelotvorne, odvraćajuće i razmjerne mogućem učinku nezakonite aktivnosti.”

16 Članak 6. konvencije, naslovljen „Mjere zapljene”, određuje:

„Stranke će usvojiti odgovarajuće mjere potrebne da bi im se omogućilo da oduzmu i zaplijene nedopuštena sredstva ili materijale za promoviranje, plasiranje ili oglašavanje korištene kod izvršenja prekršaja, te oduzmu sve prihode ili financijsku dobit koji su proistekli iz nedopuštene aktivnosti.”

17 Članak 7. konvencije, naslovljen „Građanski postupci”, propisuje:

„Stranke će usvojiti potrebne mjere kojima bi osigurali da davatelji zaštićenih usluga čiji su interesi narušeni nezakonitim aktivnostima iz gornjeg članka 4. imaju pristup odgovarajućim pravnim lijekovima, uključujući pokretanje postupka za naknadu štete i sudsku zabranu ili drugim preventivnim mjerama i po potrebi podnošenju zahtjeva za povlačenjem nezakonitih sredstava s komercijalnih kanala.”

18 Članak 8. konvencije, naslovljen „Međunarodna suradnja”, glasi:

„Stranke se obvezuju na pružanje uzajamne pomoći u cilju provođenja ove konvencije. Stranke će uzajamno surađivati u najvećoj mogućoj mjeri, sukladno odredbama relevantnih međunarodnih instrumenata za međunarodnu suradnju u kaznenim i administrativnim pitanjima i nacionalnih zakona, u istragama i sudskim postupcima vezanim uz kaznene ili administrativne prekršaje utvrđene u skladu s ovom konvencijom.”

19 Članak 11. konvencije, naslovljen „Odnosi s drugim konvencijama ili sporazumima” u svom stavku 4. određuje:

„U svojim međusobnim odnosima, stranke koje su članice Europske zajednice primjenjivat će propise Zajednice, odnosno neće primjenjivati propise koji proistječu iz ove konvencije osim u slučaju nepostojanja propisa Zajednice koji se odnosi na to pitanje.”

20 Sedam država članica Europske unije, tj. Republika Bugarska, Francuska Republika, Republika Hrvatska, Republika Cipar, Kraljevina Nizozemska, Rumunjska i Republika Finska stranke su konvencije.

## **Okolnosti spora**

### *Drugi izvještaj o direktivi 98/84*

21 Dana 30. rujna 2008. Komisija je donijela svoj drugi izvještaj o provedbi Direktive 98/84 [COM (2008) 593 *final*, u daljnjem tekstu: drugi izvještaj o Direktivi 98/84].

22 Drugi izvještaj o Direktivi 98/84 sadrži sljedeće navode:

„[...]”

2.4. Međunarodna dimenzija Proširenja Europske unije izmijenila su zemljopisnu rasprostranjenost piratstva prethodno prisutnog u pojedinim državama istočne Europe. Te države su sada članice Europske unije te je prenošenjem Direktive [98/84] organizirano suzbijanje piratstva. Također, države

sa statusom kandidata za pristupanje [...], države koje sudjeluju u predpristupnim pregovorima [...], potencijalni kandidati za pristupanje [...], usklađuju svoja zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice. [...] Izvan procesa Europske unije, odlukom Zajedničkog odbora [E]uropskog [g]ospodarskog prostora br. 17/2001 od 28. veljače 2001. [Direktiva 98/84] unesena je u Sporazum o EGP-u [...]. Izvan tih okvira doseg djelovanja Komisije je ograničen. Međutim, [konvencija] uspostavlja zaštitu sličnu onoj iz [Direktive 98/84] te je namijenjena ratifikaciji od strane 47 država članica [Vijeća Europe], kao i Bjelorus i Svete Stolice. Trenutno ju je potpisalo 11 država [...], a ratificiralo osam. Konvenciju može ratificirati i Europska zajednica. Takav čin mogao bi potaknuti njenu ratifikaciju od strane ostalih država, čime bi se proširila zaštita relevantnih pružatelja usluga izvan područja Unije. [...]

4.2.4. *Ratifikacija konvencije* [K]onvencija nudi značajan potencijal za međunarodno širenje zaštite usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu izvan područja Europske unije. Ratifikacijom [K]onvencije od strane Europske zajednice dao bi se novi poticaj međunarodnom djelovanju među 47 država članica Vijeća Europe. Komisija će stoga uskoro predložiti Vijeću ratifikaciju [K]onvencije u ime Europske zajednice.” [neslužbeni prijevod]

#### *Prijedlog odluke Vijeća*

23 Dana 15. prosinca 2010. Komisija je priopćila Vijeću prijedlog odluke utemeljene na članku 207. stavku 4., a u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, glede potpisivanja Europske konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup [COM(2010) 753 *final*, u daljnjem tekstu: prijedlog odluke].

24 U obrazloženju tog prijedloga odluke stoji:

„[...]

9. Opsežna i učinkovita zaštita usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili koje pružaju uvjetovani pristup pokazala se osobito potrebnom. Naime, mnogobrojne europske države koje nisu članice Europske unije mogu osigurati mjesta za razvoj i [...] distribuciju uređaja za piratstvo usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu, jer njihov pravni sustav ne predviđa sankcije za tu specifičnu piratsku aktivnost. Stoga je bilo poželjno proširiti odredbe [Direktive 98/84] i stvoriti zajednički i učinkovit okvir za zaštitu tih usluga na europskoj razini.

[...]

14. Između dva teksta postoje manje razlike. Primjerice, [K]onvencija ne inkriminira samo izradu, nego i proizvodnju nezakonitih uređaja. Također, sankcije predviđene za aktivnosti koje su definirane kao nezakonite ovdje su jasnije određene jer ih [K]onvencija određuje kao kaznene, administrativne ili druge. Međutim, slično kao u [Direktivi 98/84] sankcije moraju biti razmjerne, odvraćajuće i djelotvorne. Zaključno, navedene razlike u tekstu [K]onvencije [...] nipošto ne mijenjaju sadržaj i doseg [Direktive 98/84].

[...]

16. U svom drugom izvještaju [o Direktivi 98/84] Komisija je naznačila da bi potpisivanje [K]onvencije od strane Europske unije trebalo potaknuti širu ratifikaciju od strane država članica Vijeća Europe, te tako omogućiti proširenje pravne zaštite usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu izvan granica [Unije]. [neslužbeni prijevod]

[...]”

*Pobijana odluka*

25 Pored članka 218. stavka 5. UFEU-a, pobijana odluka nalazi pravni temelj i u članku 114. a ne, kako je predložila Komisija, u članku 4. UFEU-a.

26 Uvodne izjave 3. i 5. navedene odluke glase:

„(3) Konvencijom je uspostavljen regulatorni okvir koji je gotovo jednak okviru iz [Direktive 98/84/EZ].

[...]

(5) Potpisivanje konvencije pomoglo bi proširenju primjene odredaba sličnih onima iz Direktive 98/84/EZ izvan granica Unije i donošenju zakona o uslugama koje se temelje na uvjetovanom pristupu koji bi se primjenjivao na cijelom europskom kontinentu.”

27 Za razliku od prijedloga odluke, pobijana odluka sadrži uvodnu izjavu 6. koja glasi:

„Donošenjem [Direktive 98/84/EZ] Unija izvršava svoju unutarnju nadležnost u područjima koja su obuhvaćena konvencijom, osim u pogledu njezinih članaka 6. i 8., u onoj mjeri u kojoj se članak 8. odnosi na mjere iz članka 6. konvenciju stoga trebaju potpisati i Unija i njezine države članice.”

28 Članak 1. pobijane odluke određuje:

„Ovim se odobrava potpisivanje, u ime Unije, konvencije [...], podložno sklapanju konvencije.

Tekst konvencije priložen je ovoj Odluci.”

29 Sukladno članku 2. te iste odluke:

„Predsjednik Vijeća određuje osobu(-e) ovlaštenu(-e) za potpisivanje konvencije u ime Unije.”

30 U skladu s člankom 3., navedena odluka stupa na snagu na dan donošenja.

31 Komisija je pridržala svoje stajalište u odnosu na razlike između njenog prijedloga i pobijane odluke, koje su iznesene u točkama 25. i 27. ove presude, prilaganjem izjave zapisniku sjednice Vijeća na kojoj je ta odluka donesena.

**Tužbeni zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom**

32 Komisija od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova.

33 Vijeće zahtijeva da se tužba odbije kao neosnovana i da se Komisiji naloži snošenje troškova.

34 Rješenjem predsjednika Suda od 6. kolovoza 2012. dopuštena je intervencija Francuske Republike, Kraljevine Nizozemske, Republike Poljske, Kraljevine Švedske te Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske na strani Vijeća, dok je Parlamentu dopuštena intervencija na strani Komisije.



## O tužbi

35 Komisija u prilog svoje tužbe ističe dva tužbena razloga. U okviru prvog tužbenog razloga tvrdi da je odabir pravnog temelja za donošenje pobijane odluke pogrešan. Drugi tužbeni razlog odnosi se na povredu isključive vanjske nadležnosti Unije predviđene člankom 2. stavkom 1. UFEU-a i člankom 3. UFEU-a.

### *Argumentacija stranaka*

36 U okviru svog prvog tužbenog razloga, Komisija, koju podupire Europski parlament, ističe da pobijana odluka spada u područje zajedničke trgovinske politike pa je stoga trebala biti donesena na temelju članka 207. stavka 4. UFEU-a.

37 Na prvom mjestu, konvencija ponajprije ima za cilj, s točke gledišta Unije, osigurati primjerenu zaštitu usluga o kojima je riječ na tržištima stranaka potpisnica koje nisu članice Unije, kako bi se olakšalo i promicalo pružanje tih usluga na navedenim tržištima od strane pružatelja iz Unije u održivim gospodarskim uvjetima.

38 U tom kontekstu usuglašavanje zakonodavstava, spomenuto u drugoj rečenici članka 1. konvencije, kao i zabrana aktivnosti navedenih u članku 4. ove konvencije nisu sami po sebi ciljevi te konvencije nego sredstva za njihovo postizanje.

39 Nadalje, činjenica da je krajnji cilj pojedinih mjera predviđenih konvencijom, poput zabrane izvoza u Uniju nezakonitih uređaja i s njima povezanih usluga, zaštita unutarnjeg tržišta i pružatelja usluga iz Europske unije, ne dovodi u pitanje povezanost konvencije i zajedničke trgovinske politike.

40 Prema Komisiji, članak 11. stavak 4. konvencije potvrđuje da glavni cilj stranaka potpisnica nije poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta Unije nego olakšavanje i promicanje njihove međusobne razmjene.

41 Što se tiče članaka 6. i 8. konvencije, Komisija navodi da su oni sporednog značenja i stoga ne opravdavaju pozivanje na članak 114. UFEU-a kao pravnog temelja osporavane odluke.

42 Na drugom mjestu, konvencija se prvenstveno odnosi na pružanje usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu između Europske unije i drugih europskih država. Cilj konvencije je upotpuniti Direktivu 98/84 povećanjem stupnja zaštite protiv piratskih aktivnosti nastalih na državnom području drugih država.

43 Na trećem mjestu, konvencija ima izravan i trenutni učinak kako na kapacitet davatelja da pruže usluge koje se temelje na uvjetovanom pristupu tako i na razmjenu nedopuštenih sredstava i s njima povezanih usluga. Konvencija nastoji izravno eliminirati prepreke za razmjenu zaštićenih usluga zabranjujući sve trgovačke aktivnosti koje omogućuju elektroničko ili informatičko piratstvo. Ona također izravno i trenutno pridonosi olakšavanju i promicanju pružanja zaštićenih usluga unutar Europske unije i drugih europskih država u kojima u ovom trenutku ne postoji nikakva odgovarajuća zaštita.

44 Vijeće, koje podupiru Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina, ističe da je odgovarajući pravni temelj za pobijanu odluku članak 114. UFEU-a.

- 45 Te strane u sporu prvenstveno tvrde da je cilj konvencije usuglašavanje zakonodavstava stranaka potpisnica, uključivši i države članice, kako bi se uspješnije borile protiv nezakonitog pristupa tim uslugama, koji predstavlja prijetnju ekonomskoj održivosti pružatelja tih usluga i različitosti programa i usluga ponuđenih javnosti, usvajanjem zajedničkih definicija nezakonitih aktivnosti i utvrđivanjem zajedničkog sustava sankcija i pravnih lijekova.
- 46 Temeljni je cilj konvencije, jednako kao i Direktive 98/84 koju ona dopunjuje, uklanjanje ili sprečavanje prepreka za razmjenu usluga o kojima je riječ, koje proizlaze iz razlika među nacionalnim odredbama, kako bi se zaštitilo pravilno funkcioniranje tržišta i poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Preciznije, konvencija nastoji eliminirati rizik od uporabe trećih zemalja kao sjedišta za izvoz nedopuštenih sredstava ili isporuku s njima povezanih usluga u Europsku uniju, što dovodi u opasnost funkcioniranje unutarnjeg tržišta i koristan učinak zaštite ustanovljen istom direktivom.
- 47 U tom kontekstu, usuglašavanje zakonodavstva država ugovornica kao i zabrana aktivnosti navedenih u članku 4. konvencije ne predstavljaju tek sredstva ili metode za postizanje ciljeva konvencije nego i njenu svrhu.
- 48 Francuska Republika također naglašava da za razliku od Direktive 98/84 konvencija u svojim člancima 6. i 8. sadrži odredbe koje se odnose na mjere zapljene i oduzimanja te na međunarodnu suradnju. Republika Poljska i Kraljevina Švedska smatraju, sa svoje strane, da Europska unija u svakom slučaju nije ovlaštena na temelju članka 207. UFEU-a zaključiti međunarodni sporazum koji se odnosi na mjere zapljene i oduzimanja kaznenopravne prirode.
- 49 Na drugom mjestu, Vijeće, koje podupiru Francuska Republika i Ujedinjena Kraljevina, ističe kako okolnost da se konvencija jednako tako odnosi na pružanje usluga na temelju uvjetovanog pristupa između Europske unije i trećih zemalja nikako ne znači da bi se trebala više primjenjivati na te usluge nego na one koje se pružaju unutar Europske unije.
- 50 Te iste stranke, kao i Kraljevina Nizozemska i Kraljevina Švedska, ističu, na trećem mjestu, da bi u takvom slučaju učinci koje bi konvencija mogla imati, gdje je to primjereno, na razmjenu usluga između Europske unije i drugih stranaka potpisnica, bili isključivo posredni i sporedni.

### *Ocjena Suda*

- 51 Najprije je potrebno istaknuti da se stranke u sporu slažu da je pobijana odluka ispravno zasnovana na članku 218. stavku 5. UFEU-a. Nasuprot tome, ne slažu se u pogledu drugog pravnog temelja prikladnog za donošenje ove odluke.
- 52 Prema ustaljenoj praksi Suda, izbor pravnog temelja za donošenje akta Europske unije mora se zasnivati na objektivnim elementima podložnim sudskoj kontroli, među kojima se ističu cilj i sadržaj tog akta (presuda od 8. rujna 2009., Komisija/Parlament i Vijeće, C-411/06, *Recueil*, str. I-7585., točka 45. i citirana sudska praksa, kao i presuda od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, još neobjavljena u *Recueil*, točka 42. i citirana sudska praksa).
- 53 Ako se ispitivanjem takvog akta ustanovi da on slijedi dvostruki cilj ili da ima dvije sastavnice, i ako je jedan od ta dva cilja ili sastavnice moguće identificirati kao glavni ili pretežni, a drugi kao sporedni, takav akt mora biti zasnovan na jedinstvenom pravnom temelju, onome kojega zahtijeva glavni odnosno pretežni cilj odnosno sastavnica (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Komisija/Parlament i Vijeće, točku 46. i citiranu sudska praksu, kao i presudu od 6. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-490/10, još neobjavljenu u *Recueil*, točku 45. i citiranu sudska praksu).
- 54 Kako je u predmetnom slučaju cilj pobijane odluke ovlaštenje za potpisivanje konvencije u ime Europske unije, ovu je odluku potrebno preispitati zajedno s konvencijom.

- 55 Europska komisija, koju podupire Europski parlament, u bitnome ističe da je, imajući u vidu cilj i sadržaj konvencije, pobijana odluka u prvom redu sastavnica zajedničke trgovinske politike, a sporedno politike unutarnjeg tržišta. Suprotno tome Vijeće, kao i države članice koje ga podupiru kao intervenijenti, smatraju, uzimajući u obzir cilj i sadržaj konvencije, da se pobijana odluka u bitnome odnosi na ovu drugu politiku, a sporedno na zajedničku trgovinsku politiku.
- 56 U tom smislu, kao što proizlazi iz članka 207. stavka 1. UFEU-a, a posebno iz druge rečenice te odredbe, prema kojoj je zajednička trgovinska politika dio „vanjskog djelovanja Europske unije”, takva se politika odnosi na trgovinsku razmjenu s trećim državama, a ne na onu na unutarnjem tržištu (presuda od 18. srpnja 2013., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, još neobjavljena u *Recueil*, točka 50.).
- 57 Nadalje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da činjenica da akt Europske unije može utjecati na međunarodnu trgovinu sama za sebe nije dovoljna da bi se zaključilo da taj akt treba svrstati u kategoriju onih koji pripadaju zajedničkoj trgovinskoj politici. S druge strane, akt Europske unije pripada toj politici ukoliko se posebno odnosi na međunarodnu razmjenu na način da je prvenstveno namijenjen njenom promicanju, olakšavanju ili upravljanju te na istu djeluje izravno i trenutno (vidjeti, posebno, gore navedenu presudu Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, točku 51. i tamo navedenu praksu).
- 58 Iz toga slijedi da samo oni akti Europske unije koji se posebno odnose na međunarodnu trgovinsku razmjenu mogu pripadati području zajedničke trgovinske politike (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, točku 52.).
- 59 U predmetnom slučaju, kao što je navedeno i u uvodnoj izjavi pobijane odluke kojom se ovlašćuje na potpisivanje konvencije u ime Unije, konvencija je uspostavila regulatorni okvir gotovo identičan onome iz Direktive 98/84. Takva se identičnost osobito potvrđuje sličnošću definicija, s jedne strane, „zaštićene usluge”, „uvjetovanog pristupa”, „uređaja s uvjetovanim pristupom” i „nedopuštenog sredstva” sadržanih u člancima 2. konvencije odnosno te direktive, te s druge strane sličnošću popisa „nezakonitih aktivnosti” zabranjenih člankom 4. tih istih akata.
- 60 U skladu sa točkom 11. Izvještaja o konvenciji, njezin je cilj osigurati jednaku minimalnu razinu zaštite usluga o kojima je riječ u cijeloj Europi te tako dopuniti navedenu direktivu.
- 61 Sukladno navodima iz točaka 10. i 13. navedenog izvještaja i točki 9. Izvještajnog memoranduma o prijedlogu odluke, prema odredbama konvencije neophodnost proširenja sudske zaštite iz Direktive 98/84 izvan područja Europske unije objašnjava se time da brojne europske države koje nisu članice Europske unije mogu, kroz paralelnu industriju, postati mjestima za izradu, prodaju i distribuciju uređaja koji omogućuju nezakonit pristup uslugama na temelju uvjetovanog pristupa jer je pravna zaštita od tih piratskih aktivnosti u ovim državama nepostojeća ili neučinkovita.
- 62 U tom kontekstu, potpisivanjem konvencije u ime Unije, koju osporavana odluka treba ovlastiti, želi se potaknuti šira ratifikacija konvencije od strane država članica Vijeća Europe, kako je istaknuto u točkama 2.4. i 4.2.4. Drugog izvještaja o Direktivi 98/84 te točkom 16. izvještajnog memoranduma o prijedlogu odluke.
- 63 Dakle, potpisivanje konvencije trebalo bi pridonijeti proširenju primjene njenih odredaba koje su analogne onima iz Direktive 98/84 izvan granica Europske unije i donošenju zakona o uslugama koje se temelje na uvjetovanom pristupu koji bi se primjenjivao na cijelom europskom kontinentu, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke.

- 64 Dok je cilj navedene direktive osigurati odgovarajuću pravnu zaštitu tih usluga na razini Europske unije s namjerom promicanja trgovine ovim uslugama na unutarnjem tržištu, pobijana odluka je, ovlašćujući na potpisivanje konvencije u ime Europske unije, usmjerena na uvođenje slične zaštite na području europskih država koje nisu članice Europske unije, a s ciljem promicanja pružanja navedenih usluga u tim državama od strane davatelja usluga s područja Unije.
- 65 Naznačeni cilj, koji se u svjetlu uvodnih izjava pobijane odluke u vezi s konvencijom pokazuje glavnom odrednicom te odluke, sadržava tako specifičnu vezu s međunarodnom trgovinskom razmjenom navedenih usluga, što opravdava njeno vezivanje uz zajedničku trgovinsku politiku (vidjeti, analogno, gore navedenu presudu Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, točke 58. i 60.).
- 66 Prethodnu analizu ne pobija argumentacija Vijeća i država članica intervenijenata, prema kojima cilj usuglašavanja zakonodavstava država članica iz druge rečenice članka 1. konvencije ukazuje na to da je pobijana odluka vezana uz politiku unutarnjeg tržišta.
- 67 Naime, iz članka 11. stavka 4. konvencije proizlazi da u svojim međusobnim odnosima države članice Europske unije primjenjuju njena pravila, te sukladno tome ne primjenjuju pravila ustanovljena tom konvencijom osim u slučaju nepostojanja pravila Europske unije kojima se uređuje ovo posebno područje. Imajući u vidu da je usuglašavanje zakonodavstava država članica u ovom području već velikim dijelom realizirano direktivom 98/84, ta odredba potvrđuje da se osnovna svrha konvencije ne sastoji u poboljšavanju funkcioniranja unutarnjeg tržišta, nego u proširenju pravne zaštite usluga o kojima je riječ izvan područja Europske unije i, posljedično tome, u promicanju međunarodne trgovinske razmjene tih usluga. Usuglašavanje zakonodavstava stranaka potpisnica, navedeno u članku 1. konvencije, pokazuje se tako više sredstvom za postizanje njenih ciljeva nego li samim ciljem koji joj je dodijeljen.
- 68 U vezi s argumentacijom Vijeća i država članica intervenijenata, prema kojoj konvencija posebno teži cilju zabrane izvoza nezakonitih uređaja u Europsku uniju iz europskih država koje nisu njezine članice kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, potrebno je naglasiti da taj poseban cilj, kojem već pridonosi zabrana uvoza u Europsku uniju u komercijalne svrhe nezakonitih uređaja podrijetlom iz trećih država, uključujući i europske države koje nisu članice Unije, kako je određena člankom 4. podstavkom 1. točkom (a) Direktive 98/84, nije takve prirode da umanjuje postojanje posebne veze između pobijane odluke i zajedničke trgovinske politike.
- 69 Suprotno tome, mjera zabrane izvoza nezakonitih uređaja u Europsku uniju teži zaštiti njenih globalnih interesa i prema svojoj naravi, pripada području zajedničke trgovinske politike (vidjeti, u tom smislu, mišljenje 1/75 od 11. studenoga 1975., *Recueil*, str. 1355. i 1364.; mišljenje 1/94 od 15. studenoga 1994., *Recueil*, str. I-5267., točke 55., 63. i 71., kao i presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Vijeće, C-94/03, *Recueil*, str. I-1., točke 46., 47. i 49.).
- 70 U vezi s argumentacijom Francuske Republike, Republike Poljske i Kraljevine Švedske, prema kojoj, za razliku od Direktive 98/84, konvencija u svojim člancima 6. i 8. sadrži odredbe koje se odnose na mjere zapljene i oduzimanja, te na međunarodnu suradnju između stranaka potpisnica, valja istaknuti da su te odredbe općenito usmjerene na osiguravanje učinkovitosti pravne zaštite usluga na temelju uvjetovanog pristupa na državnom području navedenih stranaka. Sukladno tome one pridonose glavnom cilju pobijane odluke, shvaćene u odnosu na konvenciju, kako je to objašnjeno u točkama 62. i 64. ove presude.
- 71 Točno je da su članci 6. i 8. konvencije također namijenjeni poboljšanju uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta jer pojašnjavaju definiciju sankcija predviđenih u članku 5. navedene direktive, kao što je to navedeno u točki 14. memoranduma o prijedlogu odluke. Kako je istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 56. i 82. svog mišljenja, taj cilj je, međutim, sporednog značenja u odnosu na glavni cilj pobijane odluke.

- 72 U vezi s argumentom Republike Poljske i Kraljevine Švedske o nesukladnosti pravnog temelja ustanovljenog člankom 207. UFEU-a s pretežno kaznenopravnom prirodom mjera zapljene i oduzimanja predviđenih konvencijom, valja istaknuti, pored činjenice da odredbe konvencije koje se odnose na takve mjere ne čine njen glavni cilj te da članci 5. i 6. konvencije ne zahtijevaju da njima predviđene sankcije i mjere budu isključivo kaznenopravne prirode, da taj argument ne objašnjava zašto bi članak 114. UFEU-a trebao predstavljati odgovarajući pravni temelj u predmetnom slučaju.
- 73 Konačno, suprotno onome što je istaknulo Vijeće tijekom rasprave, Protokol (br. 21.) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na prostor slobode, sigurnosti i pravde i Protokol (br. 22.) o stajalištu Danske, priloženi UEU-u i UFEU-u, nisu takve naravi da bi na bilo kakav način utjecali na pitanje odgovarajućeg pravnog temelja za donošenje pobijane odluke.
- 74 Naime, pravni temelj akta, čija se prikladnost ocjenjuje na temelju sudske prakse navedene u točkama 52. i 53. ove presude u ovisnosti o objektivnim elementima, kao što su njegov glavni odnosno pretežni cilj ili sadržaj, određuje koji će se protokol eventualno primijeniti, ali ne i obrnuto.
- 75 U predmetnom slučaju, kao što proizlazi iz prijašnje analize, odgovarajući je pravni temelj zajednička trgovinska politika, koja nije obuhvaćena Protokolima br. 21. i 22.
- 76 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pobijana odluka prvenstveno teži cilju koji sadrži specifičnu vezu sa zajedničkom trgovinskom politikom, što, prilikom njenog donošenja, čini nužnim pozivanje na pravni temelj ustanovljen člankom 207. stavkom 4. UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, i što s druge strane znači da potpisivanje konvencije u ime Unije, primjenom članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a, spada u isključivu nadležnost Europske unije. S druge strane, poboljšanje uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta pokazuje se sporednim ciljem te odluke koji ne opravdava njeno utemeljenje na članku 114. UFEU-a.
- 77 Kako je prvi tužbeni razlog osnovan, pobijanu odluku valja poništiti bez potrebe ispitivanja drugog tužbenog razloga kojeg je Komisija istaknula u prilog svojoj tužbi.

### **O ograničenju učinaka poništenja**

- 78 U skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a, Sud može ako to smatra potrebnim, naznačiti koji se učinci poništenog akta trebaju smatrati konačnima.
- 79 U predmetnom slučaju, u skladu s člankom 3. pobijane odluke, ista je stupila na snagu na dan donošenja, odnosno 29. studenoga 2011.
- 80 Poništenje pobijane odluke bez zadržavanja njenih učinaka dovelo bi u pitanje potpisivanje konvencije od strane Unije, koje je izvršeno 29. studenoga 2011., iako nadležnost Unije za potpisivanje navedene konvencije nije nikada bila sporna.
- 81 Interesi pravne sigurnosti opravdavaju stoga odluku Suda da zadrži učinke te odluke, sve do donošenja nove odluke utemeljene na odgovarajućem pravnom temelju, to jest na članku 207. stavku 4. UFEU-a, a u vezi s člankom 218. stavkom 5. UFEU-a, u razumnom roku koji ne može biti dulji od šest mjeseci.

## **Troškovi**

82 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Vijeću naloži snošenje troškova i da ono nije uspjelo u svojim pravnim navodima, treba mu naložiti snošenje troškova. Na temelju članka 140. stavka 1. Poslovnika, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Vijeća 2011/853/UE od 29. studenoga 2011. koja se odnosi na potpisivanje, u ime Europske unije, Europske konvencije o pravnoj zaštiti usluga koje se temelje na uvjetovanom pristupu ili usluga koje pružaju uvjetovani pristup.**
- 2. Učinci Odluke 2011/853 zadržavaju se do stupanja na snagu nove odluke utemeljene na odgovarajućem pravnom temelju, u razumnom roku koji ne može biti dulji od šest mjeseci.**
- 3. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova.**
- 4. Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Potpisi