



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 października 2013 r. \*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja Rady 2011/853/UE — Europejska konwencja o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym — Dyrektywa 98/84/WE — Podstawa prawna — Artykuł 207 TFUE — Wspólna polityka handlowa — Artykuł 114 TFUE — Rynek wewnętrzny

W sprawie C-137/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 12 marca 2012 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez E. Cujo, I. Rogalskiego, R. Vidala Puiga oraz D. Stefanova, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Parlament Europejski**, reprezentowany przez D. Warina oraz J. Rodriguesa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez H. Legała, J.P. Hixa oraz R. Liudvinaviciute-Cordeiro, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez:

**Republikę Francuską**, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, D. Colasa oraz N. Rouam, działających w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Niderlandów**, reprezentowane przez C. Wissels, M. Bulterman oraz M. de Ree, działające w charakterze pełnomocników,

**Rzeczpospolitą Polską**, reprezentowaną przez M. Szpunara oraz B. Majczynę, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: francuski.

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez A. Falk oraz C. Stege, działające w charakterze pełnomocników,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez A. Robinsona, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Facennę, barrister,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts (sprawozdawca), wiceprezes, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 kwietnia 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swej skardze Komisja Europejska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2011/853/UE z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, konwencji o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz.U. L 336, s. 1, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

### Ramy prawne

#### *Dyrektywa 98/84/WE*

- 2 W dniu 20 listopada 1998 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę 98/84/WE w sprawie prawnej ochrony usług opartych lub polegających na warunkowym dostępie (Dz.U. L 320, s. 54 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 3, s. 147).
- 3 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 98/84, zatytułowanym „Zakres”, jej celem jest zbliżenie przepisów prawnych państw członkowskich, dotyczących środków podejmowanych przeciwko nielegalnym urządzeniom dającym nieuprawniony dostęp do usług podlegających ochronie.

4 Artykuł 2 rozpatrywanej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- a) »usługa chroniona« oznacza dowolną z następujących usług, świadczoną w zamian za wynagrodzenie i na podstawie dostępu warunkowego:
- transmisję telewizyjną zgodnie z definicją art. 1 lit. a) dyrektywy [Rady] 89/552/EWG [z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 298, s. 23 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 224)],
  - transmisję radiową, oznaczającą dowolną transmisję kablową lub bezprzewodową, w tym przez satelitę, programów radiowych skierowanych do odbioru publicznego,
  - usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego [(Dz.U. L 204, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337)]

lub świadczenie warunkowego dostępu do powyższych usług, uznane za usługę samą w sobie;

- b) »warunkowy dostęp« oznacza wszelkie środki i/lub urządzenia techniczne, przy pomocy których dostęp do usług chronionych w zrozumiałej formie jest uwarunkowany wcześniejszym indywidualnym upoważnieniem;
- c) »urządzenia dostępu warunkowego« oznaczają każdy sprzęt lub oprogramowanie zaprojektowane lub przystosowane do udostępniania usług chronionych w zrozumiałej formie;

[...]

- e) »urządzenie nielegalne« oznacza wszelkie wyposażenie lub oprogramowanie zaprojektowane lub przystosowane do udostępniania usług chronionych w zrozumiałej formie bez zezwolenia świadczącego usługi;

[...]”.

5 Artykuł 3 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Zasady rynku wewnętrznego” stanowi w ust. 1:

„Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne dla zakazu na ich terytorium rodzajów działalności wymienionych w art. 4 oraz dla zapewnienia sankcji i środków prawnych określonych w art. 5”.

6 Artykuł 4 dyrektywy 98/84, dotyczący rodzajów działalności mającej charakter naruszenia stanowi:

„Państwa członkowskie zakazują na swym terytorium prowadzenia następujących rodzajów działalności:

- a) produkcji, przywozu, dystrybucji, sprzedaży, wynajmu lub posiadania urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- b) instalacji, serwisu lub wymiany urządzeń nielegalnych w celach handlowych;

c) korzystania z informacji handlowych w celu promowania urządzeń nielegalnych”.

7 Zgodnie z art. 5 tej dyrektywy, zatytułowanym „Sankcje i środki naprawcze”:

„1. Sankcje muszą być skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne do potencjalnego wpływu działalności mających charakter naruszeń.

2. Państwa członkowskie podejmą konieczne środki dla zapewnienia, że podmioty świadczące usługi chronione, których interes doznał na ich terytorium uszczerbku w wyniku wymienionej w art. 4 działalności mającej charakter naruszenia, będą miały dostęp do właściwych środków prawnych, włączając wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie i uzyskanie nakazu sądu lub innego środka zapobiegawczego oraz, gdy ma to zastosowanie, złożenie wniosków o wycofanie z obiegu handlowego urządzeń nielegalnych”.

*Europejska konwencja o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym*

8 W 1999 r. Rada Europy zredagowała konwencję o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym. W dniu 16 lipca 1999 r. Rada Unii Europejskiej upoważniła Komisję do wzięcia udziału, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, w negocjacjach dotyczących owej konwencji. Wytyczne negocjacyjne przyjęte w tej samej dacie przez Radę przewidywały, że Komisja będzie negocjować z celem zapewnienia, aby owa konwencja była zgodna z dyrektywą 98/84, w szczególności w zakresie dotyczącym sankcji.

9 Europejska konwencja o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz.U. 2011, L 336, s. 2, zwana dalej „konwencją”) została przyjęta przez Radę Europy w dniu 24 stycznia 2001 r. i weszła ona w życie w dniu 1 lipca 2003 r.

10 Sprawozdanie wyjaśniające dotyczące konwencji zawiera następujące wyjaśnienia w pkt 10, 11 i 13:

„10. Poza Unią rozwiązania ustawodawcze problemu nielegalnego odbioru usług zakodowanych są odmienne w różnych państwach. W niektórych państwach zostały już ustanowione przepisy zmierzające do zwalczania w szczególności tego problemu. W innych państwach uregulowania są niekompletne i chronią jedynie niektóre usługi (a mianowicie usługi transmisyjne) lub ustanawiają sankcję jedynie dla niektórych działań. Wreszcie, w niektórych innych państwach brak jest jakiegokolwiek ochrony prawnej przed piractwem w zakresie usług opartych na dostępie warunkowym.

11. Mając na uwadze powyższe oraz w celu zapewnienia jednakowego, minimalnego poziomu ochrony dla usług opartych na dostępie warunkowym w całej Europie stało się wymagane i zostało postanowione opracowanie przez Radę Europy wiążącego instrumentu prawnego dotyczącego tej kwestii. Ponadto, konwencja zawarta na rozszerzonym szczeblu europejskim w przedmiocie ochrony prawnej usług opartych na dostępie warunkowym oraz usług polegających na dostępie warunkowym w sposób użyteczny uzupełniła [dyrektywę 98/84].

[...]

#### Preambuła

13. Preambuła streszcza podstawowe względy, które skłoniły państwa członkowskie Rady Europy do opracowania konwencji dotyczącej tej kwestii [...]. Podkreślono w niej, że podmioty świadczące usługi oparte na dostępie warunkowym w zakresie radia, telewizji oraz społeczeństwa informacyjnego świadczone w zamian za wynagrodzenie są zagrożone w związku z istnieniem »przemysłu« równoległego, który wytwarza, wprowadza do obrotu i rozprowadza urządzenia

umożliwiający uzyskanie nielegalnego dostępu do tych usług i podniesiono w związku z tym konieczność prowadzenia wspólnej polityki w Europie celem ochrony owych usług. Podkreślono również użyteczność sankcji karnych i administracyjnych za nielegalne działania, w szczególności dla celów prewencyjnych”.

- 11 W sekcji I konwencji, poświęconej postanowieniom ogólnym, art. 1, zatytułowany „Przedmiot i cel” stanowi:

„Niniejsza konwencja dotyczy usług społeczeństwa informacyjnego i usług radiofonii dostarczanych za opłatą i opartych lub polegających na dostępie warunkowym. Celem niniejszej konwencji jest doprowadzenie do uznania za niezgodne z prawem na terytorium stron pewnej liczby działań umożliwiających uzyskanie nieuprawnionego dostępu do usług chronionych i zbliżenie ustawodawstw stron w tej dziedzinie”.

- 12 W tej samej sekcji, art. 2 konwencji, zatytułowany „Definicje” stanowi:

„Na użytek niniejszej konwencji:

- a) »usługa chroniona« oznacza każdą z następujących usług, świadczoną za opłatą i na podstawie dostępu warunkowego:
- telewizyjne usługi programowe określone w art. 2 zmienionej Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej,
  - usługi transmisji radiowej, oznaczające programy radiowe skierowane do odbioru publicznego transmitowane drogą kablową lub bezprzewodową, w tym przez satelitę,
  - usługi społeczeństwa informacyjnego, rozumiane jako usługi świadczone drogą elektroniczną, na odległość i na indywidualne zamówienie odbiorcy,
- lub świadczenie warunkowego dostępu do powyższych usług, uznane za usługę samą w sobie;
- b) »warunkowy dostęp« oznacza wszelkie środki lub urządzenia techniczne, zapewniające dostęp w zrozumiałej formie, uwarunkowany wcześniejszym indywidualnym zezwoleniem, do usług, o których mowa w lit. a) niniejszego artykułu;
- c) »urządzenia dostępu warunkowego« oznaczają wszelki sprzęt, oprogramowanie lub urządzenie zaprojektowane lub przystosowane do udostępniania w zrozumiałej formie jednej z usług, o których mowa w lit. a) niniejszego artykułu;
- d) »urządzenie nielegalne« oznacza wszelki sprzęt, oprogramowanie lub urządzenie zaprojektowane lub przystosowane do udostępniania w zrozumiałej formie jednej z usług, o których mowa w lit. a) niniejszego artykułu, bez zezwolenia usługodawcy”.

- 13 W sekcji II konwencji, zatytułowanej „Działania niezgodne z prawem” art. 4, zatytułowany „Naruszenia prawa” stanowi, co następuje:

„Za niezgodne z prawem uznaje się następujące działania na terytorium jednej ze stron:

- a) wytwarzanie lub produkcja urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- b) przywóz urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- c) dystrybucja urządzeń nielegalnych w celach handlowych;

- d) sprzedaż lub wynajem urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- e) posiadanie urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- f) instalacja, serwis lub wymiana urządzeń nielegalnych w celach handlowych;
- g) promocja handlowa, marketing lub reklama na rzecz urządzeń nielegalnych.

Każda ze stron może, w każdej chwili, w oświadczeniu skierowanym do Sekretarza Generalnego Rady Europy oświadczyć, że doprowadzi do uznania za niezgodne z prawem również działania inne niż te, o których mowa w akapicie pierwszym niniejszego artykułu”.

14 Sekcja III konwencji, zatytułowana „Sankcje i środki prawne” zawiera art. 5–7.

15 Zgodnie z art. 5 konwencji, zatytułowanym „Sankcje w odniesieniu do działań niezgodnych z prawem”:

„Strony przyjmują środki, aby działania niezgodne z prawem określone w art. 4 powyżej podlegały sankcjom karnym, administracyjnym lub innym. Środki te muszą być skuteczne, odstraszające i proporcjonalne do potencjalnego wpływu działań niezgodnych z prawem”.

16 Artykuł 6 konwencji, zatytułowany „Zajęcie, konfiskata, przepadek” ma następujące brzmienie:

„Strony przyjmują takie odpowiednie środki, które mogą być konieczne do zajęcia i konfiskaty urządzeń nielegalnych lub sprzętu do promocji, marketingu lub reklamy wykorzystywanego do naruszania prawa, jak również przepadku wszelkich korzyści lub zysków finansowych wynikających z działań niezgodnych z prawem”.

17 Artykuł 7 konwencji, zatytułowany „Postępowanie cywilne” stanowi:

„Strony przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby podmioty świadczące usługi chronione, których interes doznał uszczerbku w wyniku określonych w art. 4 działań niezgodnych z prawem, miały dostęp do odpowiednich środków prawnych, włączając w to wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie i uzyskanie nakazu sądowego lub innego środka zapobiegawczego oraz, gdy ma to zastosowanie, złożenie wniosków o wycofanie z obiegu handlowego urządzeń nielegalnych”.

18 Artykuł 8 konwencji, zatytułowany „Współpraca międzynarodowa” stanowi:

„Strony zobowiązują się do wzajemnej pomocy we wdrażaniu niniejszej konwencji. Zgodnie z postanowieniami stosownych instrumentów międzynarodowych w zakresie współpracy międzynarodowej w dziedzinie prawa karnego lub administracyjnego oraz przepisów prawa krajowego, strony zapewniają sobie wzajemnie wsparcie za pomocą jak najszerzej pojętych środków współpracy w dochodzeniach i postępowaniach sądowych dotyczących naruszeń prawa o charakterze karnym lub administracyjnym, określonych zgodnie z niniejszą konwencją”.

19 Artykuł 11 konwencji, zatytułowany „Stosunek do innych konwencji lub umów” przewiduje w ust. 4:

„We wzajemnych stosunkach stron będących członkami Wspólnoty Europejskiej mają zastosowanie przepisy Wspólnoty, a przepisy wynikające z niniejszej konwencji mają zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy brak przepisów wspólnotowych regulujących dany obszar”.

20 Siedem państw członkowskich Unii Europejskiej, a mianowicie Republika Bułgarii, Republika Francuska, Republika Chorwacji, Republika Cypryjska, Królestwo Niderlandów, Rumunia i Republika Finlandii jest stronami konwencji.

## Okoliczności powstania sporu

### *Drugie sprawozdanie dotyczące dyrektywy 98/84*

- 21 W dniu 30 września 2008 r. Komisja przyjęła drugie sprawozdanie dotyczące wykonania dyrektywy 98/84 [COM(2008) 593 wersja ostateczna, zwane dalej „drugim sprawozdaniem dotyczącym dyrektywy 98/84”].
- 22 Drugie sprawozdanie dotyczące dyrektywy 98/84 zawiera następujące stwierdzenia:
- „[...]”

### 2.4. Wymiar międzynarodowy

Rozszerzenie Unii Europejskiej zmieniło geograficzny rozkład piractwa, wcześniej aktywnego w niektórych państwach Europy Wschodniej. Kraje te są obecnie członkami Unii i transpozycja dyrektywy [98/84] wspomaga zwalczanie piractwa.

Ponadto kraje kandydujące [...], kraje w trakcie negocjacji [...], potencjalni kandydaci [...], dostosowują swoje prawodawstwa w oparciu o *acquis communautaire* [...].

Poza rozszerzeniem Unii Europejskiej, decyzja Wspólnego Komitetu Europejskiego Obszaru Gospodarczego nr 17/2001 z dnia 28 lutego 2001 r. włączyła [dyrektywę 98/84] do porozumienia EOG [...].

Podejmowanie dalszych działań przez Komisję napotyka ograniczenia. Jednak [konwencja] ustanawia podobną ochronę do ochrony przewidzianej w [dyrektywie 98/84] i ma zostać ratyfikowana przez 47 państw członkowskich [Rady Europy] oraz Białoruś i Stolicę Apostolską.

Obecnie podpisało ją 11 państw [...], a 8 ratyfikowało. Ratyfikacja konwencji jest otwarta dla Wspólnoty Europejskiej. Działanie to mogłoby zachęcić do ratyfikacji inne państwa i rozszerzyć w ten sposób ochronę zainteresowanych podmiotów, świadczących usługi poza terytorium Unii.

[...]

#### 4.2.4. Ratyfikacja [konwencji]

Konwencja oferuje duże możliwości w zakresie międzynarodowego poszerzenia ochrony usług polegających na warunkowym dostępie poza terytorium Unii Europejskiej. Ratyfikacja konwencji przez Wspólnotę Europejską pozwoliłaby na zainicjowanie działań na międzynarodową skalę w obrębie 47 państw Rady Europy.

W związku z tym Komisja wkrótce zaproponuje Radzie ratyfikację konwencji w imieniu Wspólnoty Europejskiej”.

### *Wniosek w przedmiocie decyzji Rady*

- 23 W dniu 15 grudnia 2010 r. Komisja przedstawiła Radzie między innymi wniosek w przedmiocie decyzji Rady na podstawie art. 207 ust. 4 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE, dotyczącej podpisania Europejskiej konwencji o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym [COM(2010) 753 wersja ostateczna, zwany dalej „wnioskiem w przedmiocie decyzji”].

24 Zgodnie z uzasadnieniem owego wniosku w przedmiocie decyzji:

„[...]

9. Za szczególnie konieczną uznano rozszerzoną i skuteczną ochronę usług opartych i polegających na dostępie warunkowym. Wiele państw europejskich, niebędących członkami Unii Europejskiej, może stanowić ośrodki udoskonalania i rozpowszechniania urządzeń pirackich opartych na dostępie warunkowym, ponieważ system prawny tych państw nie przewiduje sankcji za tę bardzo specyficzną działalność piracką. Za pożądane uznano zatem rozszerzenie przepisów [dyrektywy 98/84] i stworzenie na szczeblu europejskim wspólnych i skutecznych ram ochrony tych usług.

[...]

14. Między dwoma tekstami istnieje kilka pomniejszych różnic. Według konwencji uważa się za przestępstwo nie tylko produkcję urządzeń nielegalnych, ale również ich wytwarzanie. Podobnie sankcje przewidziane za działania uznane za nielegalne są o wiele jaśniej zdefiniowane w konwencji, ponieważ określa ona charakter karny, administracyjny lub inny tych sankcji. Jednak podobnie jak w dyrektywie [98/84] sankcje muszą być proporcjonalne, odstraszające i skuteczne. Podsumowując, różnice w tekście konwencji [...] w żaden sposób nie zmieniają treści i zakresu stosowania [dyrektywy 98/84].

[...]

16. W ramach drugiego sprawozdania z oceny [dyrektywy 98/84] Komisja wskazała, że podpisanie konwencji przez Unię Europejską powinno bardziej zachęcić państwa członkowskie Rady Europy do jej ratyfikacji i umożliwić w ten sposób rozszerzenie poza granice [Unii] ochrony prawnej usług opartych na dostępie warunkowym.

[...]”.

#### *Zaskarżona decyzja*

25 Podstawą prawną zaskarżonej decyzji jest poza art. 218 ust. 5 TFUE, art. 114 TFUE, a nie, jak zaproponowała Komisja, art. 207 ust. 4 TFUE.

26 Zgodnie z motywami 3 i 5 tej decyzji:

„(3) Konwencja ustanawia ramy regulacyjne, które są prawie identyczne z tymi, które zawiera [dyrektywa 98/84].

[...]

(5) Dzięki podpisaniu konwencji łatwiej byłoby rozszerzyć poza granice Unii stosowanie przepisów, które są podobne do przepisów [dyrektywy 98/84], oraz ustanowić prawo o usługach opartych na dostępie warunkowym, które miałyby zastosowanie na całym kontynencie europejskim”.

27 W odróżnieniu od wniosku w przedmiocie decyzji zaskarżona decyzja zawiera motyw 6, sformułowany w następujący sposób:

„Przyjmując [dyrektywę 98/84], Unia skorzystała ze swoich kompetencji wewnętrznych w dziedzinach objętych zakresem konwencji, z wyjątkiem jej art. 6 i 8 w zakresie, w jakim art. 8 odnosi się do środków na mocy art. 6. Konwencja powinna zatem zostać podpisana zarówno przez Unię, jak i jej państwa członkowskie”.



28 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Niniejszym upoważnia się w imieniu Unii do podpisania konwencji [...] z zastrzeżeniem zawarcia konwencji.

Tekst konwencji dołącza się do niniejszej decyzji”.

29 Zgodnie z art. 2 wskazanej decyzji:

„Przewodniczący Rady zostaje niniejszym upoważniony do wyznaczenia osoby lub osób umocowanych do podpisania konwencji w imieniu Unii”.

30 Zgodnie z art. 3 wskazanej decyzji weszła ona w życie w dniu jej przyjęcia.

31 Ze względu na różnice pomiędzy wnioskiem Komisji w przedmiocie decyzji a zaskarżoną decyzją, jakie zostały wskazane w pkt 25 i 27 niniejszego wyroku, Komisja zastrzegła swe stanowisko w drodze oświadczenia załączonego do protokołu z posiedzenia Rady, w toku którego została przyjęta owa decyzja.

### **Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem**

32 Komisja żąda, aby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i obciążył Radę kosztami postępowania.

33 Rada wnosi o oddalenie skargi jako bezpodstawnej i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

34 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 6 sierpnia 2012 r. Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone jako interwenienci na poparcie żądań Rady, a Parlament został dopuszczony jako interwenient na poparcie żądań Komisji.

### **W przedmiocie skargi**

35 W uzasadnieniu Komisja podnosi na poparcie swej skargi dwa zarzuty. W pierwszym zarzucie podniosła, że błędny był wybór podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonej decyzji. Drugi zarzut dotyczy naruszenia wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii przewidzianej w art. 2 ust. 1 TFUE i art. 3 TFUE.

### *Argumentacja stron*

36 W ramach zarzutu pierwszego Komisja popierana przez Parlament Europejski podniosła, że zaskarżona decyzja jest objęta wspólną polityką handlową i w związku z tym powinna być przyjęta na podstawie art. 207 ust. 4 TFUE.

37 Po pierwsze, konwencja miała zasadniczo na celu, z punktu widzenia Unii, zapewnienie na rynkach stron konwencji niebędących członkami Unii odpowiedniej ochrony omawianych usług, aby ułatwić i wesprzeć na tych rynkach świadczenie owych usług przez usługodawców unijnych na warunkach solidnej gospodarki.

38 W tym kontekście zbliżenie ustawodawstw wskazane w art. 1 zdanie drugie konwencji oraz zakaz działań wskazanych w jej art. 4 nie są celami samymi w sobie, lecz środkami służącymi do osiągnięcia celów owej konwencji.

- 39 Ponadto okoliczność, że ostateczny cel niektórych środków przewidzianych w konwencji, takich jak zakaz wywozu do Unii nielegalnych urządzeń i związanych z nimi usług polega na ochronie rynku wewnętrznego i usługodawców mających siedzibę w Unii nie sprzeciwia się przyporządkowaniu konwencji wspólnej polityce handlowej.
- 40 Zdaniem Komisji art. 11 ust. 4 konwencji potwierdza, że głównym celem zamierzonym przez strony nie jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, lecz wsparcie i ułatwienie wymiany handlowej między stronami.
- 41 Co się tyczy art. 6 i 8 konwencji, mają one zakres uzupełniający i nie uzasadniają posłużenia się art. 114 TFUE w charakterze podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.
- 42 Po drugie, konwencja dotyczy zasadniczo świadczenia usług opartych na dostępie warunkowym pomiędzy Unią a innymi państwami europejskimi. Jej celem jest uzupełnienie dyrektywy 98/84 poprzez rozszerzenie ustanowionej przez nią ochrony przed piractwem na terytorium owych innych państw.
- 43 Po trzecie, konwencja wywiera bezpośredni i natychmiastowy skutek zarówno w zakresie zdolności usługodawców do świadczenia usług opartych na dostępie warunkowym, jak również w zakresie wymiany handlowej nielegalnymi urządzeniami i usługami związanymi z tymi urządzeniami. Ma ona na celu bezpośrednio wyeliminowanie przeszkód w zakresie wymiany handlowej chronionych usług poprzez zakazanie wszelkiej działalności gospodarczej umożliwiającej piractwo w dziedzinie elektroniki lub informatyki. Przyczynia się ona zatem bezpośrednio i w sposób natychmiastowy do ułatwienia i wspierania świadczenia usług chronionych pomiędzy Unią a innymi państwami europejskimi, w których obecnie brak jest odpowiedniej ochrony.
- 44 Rada, popierana przez Republikę Francuską, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolitą Polską, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo podnosi, że właściwą podstawą prawną zaskarżonej decyzji jest art. 114 TFUE.
- 45 Wskazani uczestnicy postępowania podnoszą po pierwsze, że konwencja ma na celu zbliżenie ustawodawstw umawiających się stron do konwencji, włącznie z przepisami państw członkowskich, aby skuteczniej zwalczać nielegalny dostęp do omawianych usług, który zagraża stabilności gospodarczej świadczących je podmiotów, oraz, w związku z tym różnorodności programów i usług oferowanych publicznie, poprzez ustanowienie wspólnych definicji nielegalnych działań i wspólnego systemu sankcji oraz środków prawnych.
- 46 Główny cel konwencji polega, podobnie jak w przypadku dyrektywy 98/84, która go uzupełnia, na usuwaniu przeszkód w wymianie handlowej omawianymi usługami oraz na zapobieganiu tym przeszkodom, pochodzącym z różnic pomiędzy ustawodawstwami krajowymi, tak by chronić prawidłowe funkcjonowanie rynków i poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Bardziej szczegółowo konwencja ma na celu wyeliminowanie ryzyka wykorzystania państw trzecich jako bazy dla wywozu nielegalnych urządzeń lub dla świadczenia usług związanych z takimi urządzeniami z przeznaczeniem do Unii, co zagrażałoby funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i realizacji skutku ochrony ustanowionej w Unii na mocy wskazanej dyrektywy.
- 47 W tym kontekście zbliżenie ustawodawstw umawiających się stron oraz zakaz działań wyliczonych w art. 4 konwencji nie są zwykłymi środkami lub metodami osiągnięcia celów owej konwencji, lecz stanowią same w sobie realizowane przez nią cele.

- 48 Republika Francuska podkreśla również, że w odróżnieniu od dyrektywy 98/84 konwencja zawiera w art. 6 i art. 8 przepisy dotyczące zajęcia i konfiskaty oraz współpracy międzynarodowej. Rzeczpospolita Polska i Królestwo Szwecji podnoszą, że w każdym razie Unia nie ma kompetencji do zawarcia na podstawie art. 207 TFUE umowy międzynarodowej dotyczącej zajęcia i konfiskaty, które mają charakter karny.
- 49 Rada wspierana przez Republikę Francuską i Zjednoczone Królestwo podnosi po drugie, że okoliczność, iż konwencja obejmuje również świadczenie usług opartych na dostępie warunkowym pomiędzy Unią a państwami trzecimi nie oznacza w żaden sposób, jakoby miała ona w większym stopniu zastosowanie do tego rodzaju usług niż do usług świadczonych w ramach Unii.
- 50 Wskazani uczestnicy postępowania, a także Królestwo Niderlandów i Królestwo Szwecji podnieśli po trzecie, że skutki, do których w danym przypadku może prowadzić konwencja w zakresie wymiany handlowej usług pomiędzy Unią a innymi umawiającymi się stronami, są jedynie pośrednie i wtórne.

### *Ocena Trybunału*

- 51 Na wstępie należy wskazać, że uczestnicy postępowania są zgodni co do tego, iż zaskarżona decyzja została prawidłowo oparta na art. 218 ust. 5 TFUE. Nie są oni natomiast zgodni w kwestii, czy druga podstawa prawna jest właściwa dla przyjęcia owej decyzji.
- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (wyroki: z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-411/06 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-7585, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-130/10 Parlament przeciwko Radzie, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżonej decyzji było udzielenie zgody na podpisanie konwencji w imieniu Unii, a zatem należy zbadać ową decyzję w związku z konwencją.
- 55 Komisja popierana przez Parlament podniosła zasadniczo, że mając na względzie cel i treść konwencji, zaskarżona decyzja mieści się głównie w zakresie wspólnej polityki handlowej i pomocniczo w zakresie polityki rynku wewnętrznego. Rada oraz państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów na jej poparcie podnoszą, przeciwnie, że ze względu zarówno na cel, jak również na treść konwencji oraz zaskarżona decyzja są głównie związane z tą drugą ze wskazanych polityk i pomocniczo ze wspólną polityką handlową.
- 56 W tym względzie, jak wynika z art. 207 ust. 1 TFUE, a w szczególności z jego zdania drugiego, zgodnie z którym wspólna polityka handlowa należy do „działań zewnętrznych Unii”, polityka ta dotyczy wymiany handlowej z państwami trzecimi, a nie wymiany handlowej w ramach rynku wewnętrznego (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-414/11 Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, pkt 50).

- 57 Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama tylko okoliczność, iż działanie Unii może wywoływać pewne skutki dla wymiany międzynarodowej, nie jest wystarczająca, by stwierdzić, że akt ten należy zakwalifikować do kategorii porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej. Tymczasem unijny akt prawny wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni wpływ (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Z tego wynika, że jedynie te akty Unii, które mają konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową, mogą należeć do dziedziny wspólnej polityki handlowej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, pkt 52).
- 59 W niniejszej sprawie, jak wskazano w motywie 3 zaskarżonej decyzji, konwencja – na której podpisanie w imieniu Unii udzielono zgody na mocy owej decyzji – ustanowiła ramy regulacyjne, które są prawie identyczne z tymi, które zawiera dyrektywa 98/84. Na tego rodzaju identyczność wskazuje w szczególności podobieństwo definicji „usługi chronionej”, „warunkowego dostępu”, „urządzenia dostępu warunkowego” i „urządzenia nielegalnego” zawartych, odpowiednio, w art. 2 konwencji i w art. 2 dyrektywy oraz wyliczenie zakazanych „działań niezgodnych z prawem” wskazanych odpowiednio w art. 4 każdego z owych aktów prawnych.
- 60 Zgodnie z pkt 11 sprawozdania wyjaśniającego dotyczącego konwencji jej celem jest zapewnienie jednakowego, minimalnego poziomu ochrony dla omawianych usług w całej Europie i tym samym uzupełnienie dyrektywy w użyteczny sposób.
- 61 Zgodnie ze wskazaniem zawartym w pkt 10 i 13 rzeczonego sprawozdania wyjaśniającego oraz w pkt 9 uzasadnienia wniosku w przedmiocie decyzji konieczność rozszerzenia na mocy konwencji ochrony prawnej ustanowionej przez dyrektywę 98/84 poza terytorium Unii znajduje wyjaśnienie w okoliczności, że wiele państw europejskich, niebędących członkami Unii, może stanowić ośrodki wytwarzania, wprowadzania do obrotu i rozpowszechniania drogą przemysłu równoległego urządzeń umożliwiających nielegalny dostęp do usług opartych na dostępie warunkowym, ponieważ brak jest tam ochrony prawnej przed owymi aktami piractwa lub jest ona niewystarczająca.
- 62 W tym kontekście podpisanie konwencji w imieniu Unii, na co zgody ma udzielić zaskarżona decyzja, ma na celu skłonienie do szerszej ratyfikacji owej konwencji przez państwa członkowskie Rady Europy, jak podkreślają zarówno pkt 2.4 i 4.2.4 drugiego sprawozdania dotyczącego wykonania dyrektywy 98/84, jak również pkt 16 uzasadnienia wniosku w przedmiocie decyzji.
- 63 Wskazane podpisanie ma w związku z tym przyczynić się do rozszerzenia zastosowania przepisów analogicznych do przepisów dyrektywy 98/84 poza granice Unii i do ustanowienia prawa usług opartych na dostępie warunkowym, mającego zastosowanie do całego kontynentu europejskiego, jak wskazuje motyw 5 zaskarżonej decyzji.
- 64 Podczas gdy wskazana dyrektywa ma na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony prawnej omawianych usług na szczeblu Unii, aby wspierać wymianę handlową w tej dziedzinie w ramach rynku wewnętrznego, zaskarżona decyzja, poprzez udzielenie zgody na podpisanie konwencji w imieniu Unii ma na celu ustanowienie podobnej ochrony na terytorium państw europejskich, które nie są członkami Unii, aby wspierać w nich świadczenie owych usług przez usługodawców unijnych.
- 65 Wskazany cel, który w świetle motywów zaskarżonej decyzji w związku z konwencją jest głównym celem owej decyzji, wykazuje zatem szczególny związek z międzynarodową wymianą handlową w zakresie owych usług, co może uzasadnić przyporządkowanie owej decyzji do wspólnej polityki handlowej (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, pkt 58, 60).

- 66 Powyższej analizie nie podważa argumentacja Rady i interweniujących państw członkowskich, wedle której cel zbliżenia ustawodawstw umawiających się stron, wskazany w art. 1 zdanie drugie konwencji wykazuje, że zaskarżona decyzja jest związana z polityką rynku wewnętrznego.
- 67 Z art. 11 ust. 4 konwencji wynika bowiem, że państwa członkowskie Unii stosują we wzajemnych relacjach przepisy unijne i w konsekwencji stosują przepisy ustanowione na mocy konwencji jedynie w braku przepisów unijnych regulujących daną kwestię szczególną. Przepis ten potwierdza, że w związku z tym, iż zbliżenie prawodawstw państw członkowskich w omawianej dziedzinie zostało już w szerokim zakresie dokonane poprzez dyrektywę 98/84, główny cel konwencji nie polega na poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego, lecz na rozszerzeniu ochrony prawnej omawianych usług poza terytorium Unii i na wspieraniu w ten sposób międzynarodowej wymiany handlowej dotyczącej tych usług. Zbliżenie ustawodawstw umawiających się stron wskazane w art. 1 konwencji jest zatem raczej środkiem do osiągnięcia celów konwencji niż przypisanym jej celem samym w sobie.
- 68 Co się tyczy argumentacji Rady i interweniujących państw członkowskich, wedle których konwencja ma na celu w szczególności zakazanie wywozu nielegalnych urządzeń do Unii z państw europejskich, które nie są jej członkami, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, należy podkreślić, że ów szczególny cel, do którego przyczynia się już określony w art. 4 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 98/84 zakaz przywozu do Unii, dla celów handlowych, nielegalnych urządzeń pochodzących z państw trzecich włącznie z państwami europejskimi niebędącymi jej członkami, nie może podważyć istnienia szczególnego związku pomiędzy zaskarżoną decyzją a wspólną polityką handlową.
- 69 Przeciwnie, zakaz wywozu nielegalnych urządzeń do Unii służy ochronie ogólnego interesu Unii i ze swej istoty przynależy do wspólnej polityki handlowej (zob. podobnie opinia 1/75 z dnia 11 listopada 1975 r., Rec. s. 1355, 1364; opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., Rec. s. I-5267, pkt 55, 63, 71; wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1, pkt 46, 47, 49).
- 70 Co się tyczy argumentacji Republiki Francuskiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Szwecji, wedle której w odróżnieniu od dyrektywy 98/84 konwencja zawiera w art. 6 i 8 przepisy dotyczące zajęcia i konfiskaty oraz współpracy międzynarodowej między umawiającymi się stronami, należy wskazać, że owe przepisy mają ogólnie na celu zapewnienie skuteczności ochrony prawnej usług opartych na dostępie warunkowym na terytorium wszystkich stron. Przyczyniają się one w konsekwencji do realizacji głównego celu zaskarżonej decyzji w związku z konwencją, jak został on wyjaśniony w pkt 62–64 niniejszego wyroku.
- 71 Prawdą jest, że wskazane przepisy mają również doprowadzić do poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez wyjaśnienie definicji sankcji przewidzianych w art. 5 wskazanej dyrektywy, jak stwierdzono w pkt 14 uzasadnienia wniosku w przedmiocie decyzji. Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 56 i 82 opinii, ów cel ma jednak charakter pomocniczy względem głównego celu zaskarżonej decyzji.
- 72 Co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Królestwa Szwecji dotyczącego niezgodności podstawy prawnej określonej w art. 207 TFUE z karnym – jak podniesiono – charakterem przewidzianych w konwencji środków zajęcia i konfiskaty, należy wskazać – poza tym, że przepisy konwencji poświęcone wskazanym środkom nie stanowią jej głównego celu i że art. 5 i 6 konwencji nie wymagają, aby wskazane w nich sankcje i środki miały wyłącznie charakter karny – że argument ów nie wyjaśnia, z jakich względów art. 114 TFUE miałby stanowić w niniejszej sprawie właściwą podstawę prawną.
- 73 Wreszcie, wbrew temu, co podniosła Rada na rozprawie, Protokół (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz Protokół (nr 22) dotyczący stanowiska Danii, załączone do traktatów UE i FUE nie mogą mieć jakiegokolwiek wpływu na kwestię właściwej podstawy prawnej dla celów przyjęcia zaskarżonej decyzji.

- 74 To bowiem podstawa prawna danego aktu – której właściwy charakter podlega, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku, ocenie wedle elementów obiektywnych, takich jak główny i dominujący cel oraz treść aktu – determinuje protokoły podlegające ewentualnemu zastosowaniu, a nie odwrotnie.
- 75 W niniejszej sprawie z powyższej analizy wynika, że właściwą podstawą prawną jest podstawa związana ze wspólną polityką handlową, której nie dotyczą protokoły nr 21 i 22.
- 76 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżona decyzja zmierza głównie do osiągnięcia celu w szczególny sposób związanego ze wspólną polityką handlową, co wymaga dla celów przyjęcia owej decyzji użycia podstawy prawnej ustanowionej w art. 207 ust. 4 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE. Oznacza to ponadto, że podpisanie konwencji w imieniu Unii na podstawie art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE podlega wyłącznej kompetencji Unii. Poprawa warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego stanowi natomiast jedynie cel pomocniczy wskazanej decyzji, który nie uzasadnia oparcia jej na art. 114 TFUE.
- 77 Zarzut pierwszy jest zasadny, w związku z czym należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności badania zarzutu drugiego powołanego przez Komisję na poparcie jej skargi.

#### **W przedmiocie ograniczenia skutków nieważności**

- 78 Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 79 W niniejszej sprawie, zgodnie z art. 3 zaskarżonej decyzji, weszła ona w życie w dniu jej przyjęcia, czyli 29 listopada 2011 r.
- 80 Stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji bez utrzymania jej skutków prowadziłoby do podważenia podpisania konwencji przez Unię, co miało miejsce w dniu 21 grudnia 2011 r., choć kompetencja Unii do podpisania wskazanej konwencji nigdy nie została podana w wątpliwość.
- 81 W związku z powyższym rozważania dotyczące pewności prawa przemawiają za tym, żeby Trybunał utrzymał skutki owej decyzji do chwili przyjęcia w rozsądnym terminie, który nie powinien przekroczyć sześciu miesięcy, nowej decyzji opartej na właściwych podstawach prawnych, a mianowicie na art. 207 ust. 4 TFUE w związku z art. 218 ust. 5 TFUE.

#### **W przedmiocie kosztów**

- 82 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2011/853/UE z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, konwencji o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym.**

- 2) **Utrzymane zostają skutki decyzji 2011/853 do chwili wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie powinien przekroczyć sześciu miesięcy, nowej decyzji opartej na właściwych podstawach prawnych.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) **Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy