



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. oktobra 2013*

„Ničnostna tožba — Sklep Sveta 2011/853/EU — Evropska konvencija o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop — Direktiva 98/84/ES — Pravna podlaga — Člen 207 PDEU — Skupna trgovinska politika — Člen 114 PDEU — Notranji trg“

V zadevi C-137/12,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 12. marca 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopajo E. Cujo, I. Rogalski, R. Vidal Puig in D. Stefanov, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopata D. Warin in J. Rodrigues, agenta,

intervenientka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo H. Legal, J.-P. Hix in R. Liudvinaviciute-Cordeiro, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas in N. Rouam, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo C. Wissels, M. Bulterman in M. de Ree, agentke,

Republike Poljske, ki jo zastopata M. Szpunar in B. Majczyna, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopata A. Falk in C. Stege, agentki,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata A. Robinson, agent, skupaj z G. Facenno, barrister,

intervenientke,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts (poročevalec), podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. aprila 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 27. junija 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo predlaga, naj se Sklep Sveta z dne 29. novembra 2011 o podpisu Evropske konvencije o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop, v imenu Unije (2011/853/EU) (UL L 336, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) razglasi za ničen.

Pravni okvir

Direktiva 98/84/ES

- 2 Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 20. novembra 1998 sprejela Direktivo 98/84/ES o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 147).
- 3 V skladu s členom 1 Direktive 98/84, naslovljenim „Področje uporabe“, je cilj te direktive približanje predpisov držav članic v zvezi z ukrepi proti nedovoljenim napravam, ki omogočajo nedovoljen dostop do zaščitene storitve.
- 4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve“ določa:

„V tej direktivi:

- (a) *zaščitena storitev* pomeni vsako od naslednjih storitev, kadar je opravljena za plačilo in na podlagi pogojnega dostopa:
 - televizijsko razširjanje programskih vsebin, kakor je opredeljeno v členu 1(a) Direktive [Sveta z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (89/552/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 224)],
 - radijsko razširjanje programskih vsebin, ki pomeni vsak prenos radijskih programov po žicah ali po zraku, vključno prek satelitov, ki so namenjeni sprejemu javnosti,

— storitve informacijske družbe v smislu člena 1(2) Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov ter pravil, ki veljajo za storitve informacijske družbe [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337)]

ali zagotavljanje pogojnega dostopa do zgornjih storitev, ki veljajo za samostojno storitev;

(b) *pogojni dostop* pomeni vsak tehnični ukrep in/ali ureditev, s katerim se po predhodnem pisnem dovoljenju dostop do zaščitene storitve v razumljivi obliki napravi pogojen;

(c) *naprava za pogojni dostop* pomeni vsako opremo ali programsko opremo, namenjeno ali prilagojeno temu, da v razumljivi obliki omogoči dostop do zaščitene storitve;

[...]

(e) *nedovoljena naprava* pomeni vsako opremo ali programsko opremo, zasnovano ali prilagojeno temu, da v razumljivi obliki omogoči dostop do zaščitene storitve brez dovoljenja izvajalca storitev;

[...]“

5 Člen 3 iste direktive, naslovljen „Načela notranjega trga“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica sprejme ukrepe, potrebne za to, da se na njenem ozemlju prepovedo dejavnosti, naštete v členu 4, ter da se predvidijo sankcije in pravna sredstva, določena v členu 5.“

6 Člen 4 Direktive 98/84, ki se nanaša na nedovoljene dejavnosti, določa:

„Države članice na svojem ozemlju prepovedo vse naslednje dejavnosti:

(a) izdelavo, uvoz, distribucijo, prodajo, najem ali posest nedovoljenih naprav v komercialne namene;

(b) namestitev, vzdrževanje ali zamenjavo nedovoljene naprave v komercialne namene;

(c) uporabo tržnih komunikacij za reklamiranje nedovoljenih naprav.“

7 Člen 5 te direktive, naslovljen „Sankcije in pravna sredstva“, določa:

„1. Sankcije morajo biti učinkovite, odvračilne in sorazmerne z možnim učinkom nedovoljene dejavnosti.

2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da imajo izvajalci zaščiteneh storitev, katerih interesi so bili na njihovem ozemlju prizadeti z nedovoljeno dejavnostjo, določeno v členu 4, dostop do ustreznih pravnih sredstev, ki vključujejo vložitev odškodninske tožbe, pridobitev začasne odredbe ali drugega zaščitnega ukrepa ter po potrebi tudi zahtevo po odvzemu nedovoljenih naprav iz trgovinskega prometa.“

Evropska konvencija o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop

- 8 Svet Evrope je leta 1999 začel s pripravo konvencije o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop. Svet Evropske unije je 16. julija 1999 Komisijo pooblastil, da v imenu Evropske skupnosti sodeluje pri pogajanjih o tej konvenciji. V pogajalskih smernicah, ki jih je Svet sprejel na isti dan, je bilo določeno, da bo pogajalski cilj Komisije zagotovitev skladnosti te konvencije z Direktivo 98/84, zlasti na področju sankcij.
- 9 Svet Evrope je Evropsko konvencijo o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop (UL 2011, L 336, str. 2, v nadaljevanju: Konvencija), sprejel 24. januarja 2001, veljati pa je začela 1. julija 2003.
- 10 Obrazložitevno poročilo o Konvenciji v točkah 10, 11 in 13 vsebuje naslednje navedbe:

„10. Izven Unije se zakonodajni pristop glede vprašanja nezakonitega prejemanja kodiranih storitev razlikuje od države do države: v nekaterih državah je bila zakonodaja, ki je posebej namenjena boju proti tej težavi, že [v] velja[vi]. V nekaterih državah so določbe nepopolne in ščitijo le nekatere storitve (to je storitve radiodifuzije) ali pa kaznujejo le nekatere dejavnosti, v nekaterih državah pa, nazadnje, ni nobenega pravnega varstva zoper piratstvo storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu.

11. Ob upoštevanju navedenega in da bi se zagotovilo enako minimalno raven varstva storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, v vsej Evropi, se je izkazalo za zaželeno, da Svet Evrope pripravi zavezujoč pravni instrument, ki se bo nanašal na to vprašanje, in je bila sprejeta odločitev, da Svet Evrope to stori. Poleg tega bi konvencija o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop, ki bi veljala na širšem evropskem območju, pomenila koristno dopolnitev [Direktive 98/84].

[...]

Preambula

13. V preambuli so na kratko povzeti glavni razlogi, zaradi katerih so se države članice Sveta Evrope odločile za pripravo konvencije, ki se nanaša na to vprašanje [...]. V njej je poudarjeno, da ponudnike radijskih in televizijskih storitev ter storitev informacijske družbe, ki temeljijo na pogojnem dostopu in se ponujajo za plačilo, ogroža obstoj vzporedne ‚industrije‘, ki proizvaja, trži in razširja naprave, ki omogočajo nezakonit dostop do teh storitev, zaradi česar je potrebno v Evropi izvajati skupno politiko za zaščito teh storitev. V preambuli je poudarjen tudi pomen kazenskih in upravnih sankcij zoper nezakonite dejavnosti, zlasti z namenom preprečitve.“
- 11 Člen 1 Konvencije, naslovljen „Predmet in namen“, v oddelku 1 te konvencije, ki vsebuje splošne določbe, določa:

„Ta konvencija zadeva storitve s področja radiodifuzije in storitve informacijske družbe, ki se ponujajo [...] za plačilo in temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop. Namen te konvencije je na ozemlju pogodbenic prepovedati nekatere dejavnosti, ki omogočajo nedovoljen dostop do storitev, ki so predmet varstva, in približati zakonodajo pogodbenic na tem področju.“

12 Člen 2 Konvencije, naslovljen „Opredelitve“, v istem oddelku določa:

„V tej konvenciji:

- (a) ‚zaščiten storitev‘ pomeni katero koli naslednjo storitev, pod pogojem, da se opravlja za plačilo in temelji na pogojnem dostopu:
 - storitve televizijskih programov, kakor so opredeljene v členu 2 spremenjene Evropske konvencije o čezmejni televiziji,
 - storitve radijskega razširjanja programskih vsebin, ki pomenijo vsak prenos radijskih programov po žicah ali po zraku, vključno prek satelitov, ki so namenjeni sprejemu javnosti,
 - storitve informacijske družbe, ki se z elektronskimi sredstvi in na zahtevo posameznega prejemnika storitev ponujajo na daljavo,ali zagotavljanje pogojnega dostopa do zgornjih storitev, ki se šteje kot samostojna storitev;
- (b) ‚pogojni dostop‘ pomeni vsak tehnični ukrep in/ali ureditev, s katerima je s predhodnim posamičnim dovoljenjem pogojen dostop v razumljivi obliki do storitev iz odstavka (a) tega člena;
- (c) ‚naprava za pogojni dostop‘ pomeni vsako opremo, programsko opremo in/ali ureditev, namenjeno ali prilagojeno temu, da v razumljivi obliki omogoči dostop do zaščitene storitve iz odstavka (a) tega člena;
- (d) ‚nezakonita naprava‘ pomeni vsako opremo, programsko opremo in/ali ureditev, namenjeno ali prilagojeno temu, da v razumljivi obliki omogoči dostop do zaščitene storitve iz odstavka (a) tega člena, brez dovoljenja ponudnika storitev.“

13 Člen 4 Konvencije, naslovljen „Kršitve“, v oddelku II te konvencije, naslovljenem „Nedovoljene dejavnosti“, določa:

„Na ozemlju pogodbenic so protipravne naslednje dejavnosti:

- (a) izdelava ali proizvodnja nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (b) uvoz nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (c) distribucija nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (d) prodaja ali najem nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (e) posest nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (f) namestitev, vzdrževanje ali zamenjava nezakonitih naprav v komercialne namene;
- (g) pospeševanje prodaje, trženje ali oglaševanje nezakonitih naprav.

Vsaka pogodbenica lahko kadar koli z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, razglasi, da bo prepovedala tudi dejavnosti, ki niso navedene v prvem odstavku tega člena.“

14 V oddelku III Konvencije, naslovljenem „Sankcije in pravna sredstva“, so člani od 5 do 7 te konvencije.

15 Člen 5 Konvencije, naslovljen „Sankcije za nedovoljene dejavnosti“, določa:

„Pogodbenice sprejmejo ukrepe, s katerimi se za protipravne dejavnosti iz člena 4 predvidijo kazenske, upravne ali druge sankcije. Taki ukrepi morajo biti učinkoviti, odvračilni in sorazmerni glede na možni učinek protipravne dejavnosti.“

16 Člen 6, naslovljen „Ukrepi za zaplembo“, določa:

„Pogodbenice sprejmejo take ustrezne ukrepe, ki bi lahko bili potrebni, da se zagotovijo zaseg in zaplemba bodisi nezakonitih naprav bodisi promocijskega, marketinškega ali reklamnega gradiva, uporabljenega za storitev kaznivega dejanja, ter zaplemba vsega zaslužka ali finančnega dobička, pridobljenega s protipravno dejavnostjo.“

17 Člen 7 Konvencije, naslovljen „Civilni postopki“, določa:

„Pogodbenice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da imajo izvajalci zaščitenih storitev, katerih interesi so bili prizadeti s protipravno dejavnostjo iz člena 4, dostop do ustreznih pravnih sredstev, ki zlasti vključujejo vložitev odškodninske tožbe, pridobitev začasne odredbe ali drugega zaščitnega ukrepa ter po potrebi tudi zahtevo po odvzemu nezakonitih naprav iz trgovinskega prometa.“

18 Člen 8 Konvencije, naslovljen „Mednarodno sodelovanje“, določa:

„Pogodbenice se zavežejo, da si bodo medsebojno pomagale pri izvajanju te konvencije. Pogodbenice si v skladu z določbami ustreznih mednarodnih instrumentov o mednarodnem sodelovanju na kazenskem ali upravnem področju in svojem nacionalnem pravu med seboj zagotovijo čim širše ukrepe za sodelovanje pri poizvedbah in sodnih postopkih v zvezi s kazenskimi ali upravnimi kršitvami, določenimi v skladu s to konvencijo.“

19 Člen 11 Konvencije, naslovljen „Razmerje do drugih konvencij ali sporazumov“, v odstavku 4 določa:

„Pogodbenice, ki so članice Evropske skupnosti, v medsebojnih odnosih uporabljajo pravila Skupnosti, in ne uporabljajo pravil, ki izhajajo iz te konvencije, razen če na ravni Skupnosti ni pravila, ki bi urejalo določeno zadevno vprašanje.“

20 Sedem držav članic Evropske unije je pogodbenic Konvencije, in sicer Republika Bolgarija, Francoska republika, Republika Hrvaška, Republika Ciper, Kraljevina Nizozemska, Romunija in Republika Finska.

Dejansko stanje

Drugo poročilo o Direktivi 98/84

21 Komisija je 30. septembra 2008 sprejela Drugo poročilo o izvajanju Direktive 98/84 (COM(2008) 593 final, v nadaljevanju: Drugo poročilo o Direktivi 98/84).

22 Drugo poročilo o direktivi 98/84 vsebuje naslednje navedbe:

„[...]“

2.4. Mednarodna razsežnost

Širitve Evropske unije so spremenile geografsko razsežnost piratstva, ki je prej delovalo v nekaterih državah Vzhodne Evrope. Te države so zdaj članice Unije in s prenosom Direktive [98/84] je urejen pregon piratstva.

Še več, države kandidatke za pristop [...], države, ki sodelujejo v pristopnih pogajanjih [...], potencialne kandidatke [...], usklajujejo svoje zakonodaje na podlagi pravnega reda Skupnosti. [...]

Poleg prenosa s širitvijo Evropske unije je bila s Sklepom Skupnega odbora Evropskega gospodarskega prostora št. 17/2001 z dne 28. februarja 2001 Direktiva [98/84] vnesena v Sporazum EGP [...].

Zunaj tega okvira je delovanje Komisije omejeno. Vendar [Konvencija] vzpostavlja podobno varstvo kot Direktiva [98/84], ratificiralo pa naj bi jo 47 držav članic [Sveta Evrope] ter Belorusija in Vatikan.

Trenutno jo je podpisalo 11 držav [...], ratificiralo pa osem. Konvencijo lahko ratificira tudi Evropska skupnost. To dejanje bi lahko dalo nov zagon njeni ratifikaciji v drugih državah članicah in tako razširilo zaščito zadevnih izvajalcev storitev zunaj območja Unije.

[...]

4.2.4. Ratifikacija [Konvencije]

[K]onvencija ponuja pomembno možnost mednarodne razširitve varstva storitev, ki vključujejo pogojni dostop, prek ozemlja Evropske unije. Potem ko bi Evropska skupnost ratificirala Konvencijo, bi s tem omogočila ponovni začetek mednarodnega delovanja v 47 državah članicah Sveta Evrope.

Komisija bo zato kmalu predlagala Svetu, naj ratificira Konvencijo v imenu Evropske skupnosti.“

Predlog sklepa Sveta

23 Komisija je 15. decembra 2010 Svetu med drugim posredovala predlog, naj Svet na podlagi člena 207(4) PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU sprejme sklep v zvezi s podpisom Evropske konvencije o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop (COM(2010) 753 final, v nadaljevanju: Predlog sklepa).

24 V obrazložitevmemorandumu Predloga sklepa je navedeno:

„[...]

9. Celovito in učinkovito varstvo storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop, je postalo še posebej potrebno. Številne evropske države, ki niso članice Evropske unije, so namreč lahko varna mesta za razvoj in razširjanje piratskih naprav za storitve, ki temeljijo na pogojnem dostopu, če njihov pravni sistem ne določa sankcij za to zelo specifično piratsko dejavnost. Zaželeni sta bili torej razširitev določb Direktive [98/84] ter določitev skupnega in učinkovitega okvira na evropski ravni za varstvo teh storitev.

[...]

14. Med dokumentoma so nekatere manjše besedilne razlike. Tako je v skladu s Konvencijo protipravna tudi proizvodnja nedovoljenih naprav in ne le njihova izdelava. Tudi predvidene sankcije za dejavnosti, opredeljene kot nedovoljene, so v Konvenciji jasneje opredeljene, saj

besedilo določa, da so te lahko kazenske, upravne ali druge. Vendar morajo biti kazni, podobno kot v Direktivi [98/84], učinkovite, odvrtilne in sorazmerne. Sklepna ugotovitev je, da te besedilne razlike v Konvenciji [...] ne spremenijo vsebine in obsega Direktive [98/84].

[...]

16. Komisija je v okviru [Drugega poročila o Direktivi 98/84], sprejetem 30. septembra 2008 [...], navedla, da bi se morala s tem, ko Konvencijo podpiše Evropska unija, spodbuditi širša ratifikacija držav članic Sveta Evrope in bi se tako zagotovila razširitev pravnega varstva storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, prek meja [Unije].

[...]“

Izpodbijani sklep

25 Pravna podlaga izpodbijanega sklepa je poleg člena 218(5) PDEU člen 114 PDEU in ne člen 207(4) PDEU, kot je predlagala Komisija.

26 V uvodnih izjavah 3 in 5 tega sklepa je navedeno:

„(3) Konvencija vzpostavlja normativni okvir, ki je skoraj enak tistemu iz Direktive [98/84].

[...]

(5) S podpisom Konvencije bi lahko uporabo določb, podobnih tistim iz Direktive [98/84], razširili prek meja Unije in oblikovali zakonodajo o storitvah, ki temeljijo na pogojnem dostopu, ki bi se uporabljala po vsej evropski celini.“

27 Za razliko od Predloga sklepa izpodbijani sklep vsebuje uvodno izjavo 6, v kateri je navedeno:

„Unija s sprejetjem Direktive [98/84] izvaja notranjo pristojnost na področjih, ki jih ureja Konvencija, razen kar zadeva člena 6 in 8 Konvencije, kolikor se člen 8 nanaša na ukrepe iz člena 6. Konvencijo bi zato morale podpisati tako Unija kot tudi njene države članice.“

28 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„Podpis [Konvencije] se odobri v imenu Unije, s pridržkom sklenitve Konvencije.

Besedilo Konvencije je priloženo k temu sklepu.“

29 Člen 2 tega sklepa določa:

„Predsednik Sveta je pooblaščen, da imenuje osebo(-e), pooblaščen(-e) za podpis Konvencije v imenu Unije.“

30 Sklep je v skladu s členom 3 začel veljati na dan sprejetja.

31 Zaradi razlik med Predlogom sklepa, ki ga je pripravila Komisija, in izpodbijanim sklepom, ki so razvidne iz točk 25 in 27 te sodbe, je Komisija v izjavi, priloženi zapisniku seje Sveta, na kateri je bil ta sklep sprejet, izrazila svoje pridržke.

Predlogi strank

- 32 Komisija Sodišču predlaga, naj se izpodbijani sklep razglasi za ničen in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 33 Svet predlaga, naj se tožba zavrne kot neutemeljena in plačilo stroškov naloži Komisiji.
- 34 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 6. avgusta 2012 Francoski republiki, Kraljevini Nizozemski, Republiki Poljski, Kraljevini Švedski in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dopustil intervencijo v podporo predlogom Sveta, Parlamentu pa intervencijo v podporo predlogom Komisije.

Tožba

- 35 Komisija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. V prvem tožbenem razlogu trdi, da je izbira pravne podlage za sprejetje izpodbijanega sklepa napačna. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev izključne zunanje pristojnosti Unije, določene v členih 2(1) PDEU in 3 PDEU.

Trditve strank

- 36 V prvem tožbenem razlogu Komisija, ki jo podpira Parlament, navaja, da spada izpodbijani sklep na področje skupne trgovinske politike, zaradi česar bi moral biti sprejet na podlagi člena 207(4) PDEU.
- 37 Na prvem mestu, Konvencija naj bi bila z vidika Unije namenjena zlasti temu, da se na trgih pogodbenic, ki niso članice Unije, zagotovi ustrezno varstvo zadevnih storitev, da bi se na teh trgih olajšalo in pospeševalo opravljanje teh storitev s strani ponudnikov iz Unije v ekonomsko vzdržnih pogojih.
- 38 V tem okviru naj približevanje zakonodaj, omenjeno v členu 1, drugi stavek, Konvencije, in prepoved dejavnosti, naštetih v členu 4 te konvencije, ne bi bila cilja, temveč sredstvi za doseganje namena te konvencije.
- 39 Poleg tega naj dejstvo, da je končni cilj nekaterih ukrepov, ki so določeni v konvenciji – kot so prepoved izvoza nezakonitih naprav in z njimi povezanih storitev v Unijo – varstvo notranjega trga in ponudnikov storitev iz Unije, ne bi nasprotovalo uvrstitvi Konvencije v skupno trgovinsko politiko.
- 40 Po mnenju Komisije člen 11(4) Konvencije potrjuje, da glavni cilj pogodbenic ni izboljšanje delovanja notranjega trga Unije temveč pospeševanje in olajševanje trgovine med pogodbenicami.
- 41 Člena 6 in 8 Konvencije naj bi bila z vsebinskega vidika postranska, zaradi česar naj z njima ne bi bilo mogoče utemeljiti izbire člena 114 PDEU kot pravne podlage izpodbijanega sklepa.
- 42 Na drugem mestu, Konvencija naj bi se nanašala v glavnem na opravljanje storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, med Unijo in drugimi evropskimi državami. Njen cilj naj bi bil dopolnitev Direktive 98/84, tako da bi se varstvo pred piratstvom, ki se je uvedlo s to direktivo, razširilo na ozemlja teh drugih držav.
- 43 Na tretjem mestu, Konvencija naj bi imela neposreden in takojšen učinek na možnost ponudnikov, da opravljajo storitve, ki temeljijo na pogojnem dostopu, na trgovino z nezakonitimi napravami in s storitvami, povezanimi s temi napravami. Neposredni namen Konvencije naj bi bil odprava ovir za trgovino z varovanimi storitvami, tako da se prepove vse gospodarske dejavnosti, ki omogočajo

elektronsko ali informacijsko piratstvo. S tem naj bi neposredno in takoj prispevala k olajšanju in pospeševanju opravljanja varovanih storitev med Unijo in drugimi evropskimi državami, v katerih trenutno ni ustrezne zaščite.

- 44 Svet, ki ga podpirajo Francoska republika, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo, navaja, da je člen 114 PDEU primerna pravna podlaga za izpodbijani sklep.
- 45 Te stranke v sporu trdijo, prvič, da je predmet Konvencije približevanje zakonodaj pogodbenic te konvencije, vključno z državami članicami, zaradi učinkovitejšega boja proti nezakonitemu dostopu do zadevnih storitev, ki ogroža ekonomsko vzdržnost ponudnikov teh storitev in s tem raznolikost programov in storitev, ki se ponujajo javnosti, kar se želi doseči s sprejetjem skupnih opredelitev nedovoljenih dejavnosti in določitvijo skupnega sistema sankcij in pravnih sredstev.
- 46 Glavni cilj Konvencije naj bi bil – enako kot glavni cilj Direktive 98/84, ki jo dopolnjuje – odstranjevanje in preprečevanje ovir za trgovino z zadevnimi storitvami, ki izvirajo iz razlik med nacionalnimi ureditvami, da bi se zavarovalo pravilno delovanje trgov in izboljšalo delovanje notranjega trga. Natančneje, s Konvencijo naj bi se želelo odstraniti tveganje, da bi se tretje države uporabljale kot izhodišče za izvoz nezakonitih naprav ali dobavo storitev v zvezi s temi napravami v Unijo, ker naj bi to ogrozilo delovanje notranjega trga in polni učinek varstva, ki je bilo na tem trgu uvedeno s to direktivo.
- 47 V tem okviru naj približevanje zakonodaj pogodbenic in prepoved dejavnosti, naštetih v členu 4 Konvencije, ne bi bila le sredstvi ali metodi za doseglo namenov te konvencije, temveč ravno cilja, ki se ju želi s to konvencijo doseči.
- 48 Francoska republika še poudarja, da Konvencija, za razliko od Direktive 98/84, v členu 6 in 8 vsebuje določbe v zvezi z ukrepi zasega in zaplembe ter v zvezi z mednarodnim sodelovanjem. Republika Poljska in Kraljevina Švedska pa trdita, da Unija v nobenem primeru nima pristojnosti, da bi lahko na podlagi člena 207 PDEU sklepala mednarodne sporazume, ki vsebujejo ukrepa zasega ali zaplembe, ki sta kazenske narave.
- 49 Svet, ki ga podpirata Francoska republika in Združeno kraljestvo, na drugem mestu navaja, da okoliščina, da je predmet konvencije tudi opravljanje storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, med Unijo in tretjimi državami, nikakor ne pomeni, da naj bi se ta konvencija za te storitve uporabljala bolj kot za storitve, opravljene znotraj Unije.
- 50 Iste stranke ter Kraljevina Nizozemska in Kraljevina Švedska na tretjem mestu navajajo, da bi bili morebitni učinki Konvencije na trgovino s storitvami med Unijo in drugimi pogodbenicami, če bi do njih prišlo, le posredni in sekundarni.

Presoja Sodišča

- 51 Najprej je treba ugotoviti, da se stranke v sporu strinjajo, da je člen 218(5) PDEU pravilna pravna podlaga za izpodbijani sklep. Nasprotujejo pa si glede tega, ali je za sprejetje tega sklepa primerna druga pravna podlaga.
- 52 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega akta (sodbi z dne 8. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-411/06, ZOdl., str. I-7585, točka 45 in navedena sodna praksa, in z dne 19. julija 2012 v zadevi Parlament proti Svetu, C-130/10, točka 42 in navedena sodna praksa).

- 53 Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od njih glavni ali prevladujoč, drugi pa stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Parlamentu in Svetu, točka 46 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 6. septembra 2012 v zadevi Parlament proti Svetu, C-490/10, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 54 Ker je v obravnavanem primeru predmet izpodbijanega sklepa odobritev podpisa Konvencije v imenu Unije, je treba ta sklep preučiti v povezavi s to konvencijo.
- 55 Komisija, ki jo podpira Parlament, v bistvu navaja, da izpodbijani sklep glede na cilj in vsebino Konvencije v glavnem spada v skupno trgovinsko politiko in postransko v politiko notranjega trga. Svet in države članice, ki so intervenirale v njegovo podporo, trdijo, nasprotno, da Konvencija, tako zaradi svojega cilja kot zaradi svoje vsebine, v glavnem spada v okvir zadnjenavedene politike in postransko v skupno trgovinsko politiko, zaradi česar enako velja tudi za izpodbijani sklep.
- 56 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je razvidno iz člena 207(1) PDEU in zlasti iz drugega stavka te določbe, ki določa, da je skupna trgovinska politika del „zunanjega delovanja Unije“, da je taka politika povezana s trgovino med tretjimi državami, in ne s trgovino na notranjem trgu (sodba z dne 18. julija 2013 v zadevi Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, točka 50).
- 57 Prav tako iz sodne prakse izhaja, da sama okoliščina, da ima lahko akt Unije nekatere posledice za mednarodno trgovino, ne zadostuje za sklep, da je treba ta akt uvrstiti v skupino aktov, ki spadajo v skupno trgovinsko politiko. Nasprotno pa akt Unije spada v to politiko, če se nanaša posebej na mednarodno trgovino, tako da je v bistvenem namenjen spodbujanju, olajševanju ali urejanju te trgovine in ima neposreden in takojšen učinek nanjo (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 58 Iz tega izhaja, da lahko le akti Unije, ki imajo posebno vez z mednarodno trgovino, spadajo na področje skupne trgovinske politike (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland, točka 52).
- 59 V tem primeru, tako kot je navedeno v uvodni izjavi 3 izpodbijanega sklepa, se je s Konvencijo, katere podpis je bil s tem sklepom odobren v imenu Unije, vzpostavilo normativni okvir, ki je skoraj enak tistemu iz Direktive 98/84. To enakost je med drugim mogoče razbrati, prvič, iz podobnosti opredelitev „zaščitene storitve“, „pogojnega dostopa“, „naprave za pogojni dostop“ in „nedovoljene naprave“, ki jih vsebujeta člena 2 Konvencije in te direktive, in drugič, iz seznama „nedovoljenih dejavnosti“ iz členov 4 teh aktov.
- 60 V skladu s točko 11 obrazložitvenega poročila o Konvenciji je cilj te konvencije zagotovitev enake najnižje ravni varstva zadevnih storitev v vsej Evropi, da bi se tako koristno dopolnila omenjena direktiva.
- 61 Kot je navedeno v točkah 10 in 13 tega obrazložitvenega poročila in točki 9 obrazložitvenega memoranduma predloga sklepa, potreba, da se pravno varstvo, ki je bilo uvedeno z Direktivo 98/84, s Konvencijo razširi prek ozemlja Unije, izhaja iz dejstva, da so lahko številne evropske države, ki niso članice Unije, izhodišče za vzporedno industrijo izdelave, trženja in distribucije naprav, ki omogočajo nezakonit dostop do storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, saj je pravno varstvo zoper ta piratska dejanja v teh državah neobstoječe ali neučinkovito.
- 62 Kot je poudarjeno v točkah 2.4. in 4.2.4. Drugega poročila o Direktivi 98/84 ter v točki 16 obrazložitvenega memoranduma predloga sklepa, je v tem okviru podpis Konvencije v imenu Unije, ki se je odobril z izpodbijanim sklepom, namenjen temu, da bi se države članice Sveta Evrope spodbudile k širši ratifikaciji te konvencije.

- 63 Kot je razvidno iz uvodne izjave 5 izpodbijanega sklepa, naj bi ta podpis tako prispeval k razširitvi uporabe določb, analognih tistim iz Direktive 98/84, prek meja Unije in k oblikovanju zakonodaje o storitvah, ki temeljijo na pogojnem dostopu, ki bi se uporabljala po vsej evropski celini.
- 64 Medtem ko je predmet te direktive zagotovitev ustreznega pravnega varstva zadevnih storitev na ravni Unije, da bi se pospeševalo trgovino s temi storitvami na notranjem trgu, se želi z izpodbijanim sklepom z odobritvijo podpisa Konvencije v imenu Unije doseči uveljavitev podobnega varstva na ozemlju evropskih držav, ki niso članice Unije, da bi se v teh državah pospeševalo opravljanje navedenih storitev ponudnikov iz Unije.
- 65 Namen, ki se ga tako želi doseči in za katerega je glede na besedilo uvodnih izjav izpodbijanega sklepa v povezavi s Konvencijo treba ugotoviti, da je glavni cilj tega sklepa, ima tako posebno vez z mednarodno trgovino z navedenimi storitvami, ki upravičuje uvrstitev tega sklepa v skupno trgovinsko politiko (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Daiichi Sankyo in Sanofi-Aventis Deutschland, točki 58 in 60).
- 66 Zgornje presoje ne more ovreči argumentacija Sveta in držav članic intervenientk, da je iz cilja približevanja zakonodaj pogodbenic, omenjenega v členu 1, drugi stavek, Konvencije, razvidno, da izpodbijani sklep spada v politiko notranjega trga.
- 67 Iz člena 11(4) Konvencije namreč izhaja, da države članice Unije v medsebojnih odnosih uporabljajo pravila Unije in da zato pravila, ki jih uvaja ta konvencija, uporabljajo le, če na ravni Unije ni pravila, ki bi urejalo določeno zadevno vprašanje. Ta določba potrjuje, ker je bilo približevanje zakonodaj držav članic na zadevnem področju že v veliki meri opravljeno z Direktivo 98/84, da glavni namen Konvencije ni izboljšanje delovanja notranjega trga, temveč razširitev pravnega varstva zadevnih storitev prek ozemlja Unije in s tem pospeševanje mednarodne trgovine s temi storitvami. Približevanje zakonodaje pogodbenic, omenjeno v členu 1 Konvencije, je zato bolj sredstvo za uresničevanje namenov Konvencije kot njen cilj.
- 68 V zvezi z argumentacijo Sveta in držav članic intervenientk, da naj bi bila Konvencija namenjena zlasti prepovedi izvoza prepovedanih naprav iz evropskih držav, ki niso članice Unije, v Unijo, da bi se zagotovilo pravilno delovanje notranjega trga, je treba poudariti, da ta posebni namen, h kateremu prispeva že prepoved iz člena 4, prvi odstavek, (a) Direktive 98/84, ki velja za uvoz nedovoljenih naprav iz tretjih držav, vključno z evropskimi državami, ki niso članice Unije, v Unijo v komercialne namene, ne more ovreči dejstva, da med izpodbijanim sklepom in skupno trgovinsko politiko obstaja posebna vez.
- 69 Nasprotno, ukrep prepovedi izvoza nedovoljenih naprav v Unijo je namenjen zaščiti interesa celotne Unije in že po svoji vsebini spada v skupno trgovinsko politiko (glej v tem smislu mnenji 1/75 z dne 11. novembra 1975, Recueil, str. 1355, 1364, in 1/94 z dne 15. novembra 1994, Recueil, str. I-5267, točke 55, 63 in 71, ter sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-94/03, ZOdl., str. I-1, točke 46, 47 in 49).
- 70 V zvezi z argumentacijo Francoske republike, Republike Poljske in Kraljevine Švedske, da za razliko od Direktive 98/84 Konvencija v členih 6 in 8 vsebuje določbe, ki se nanašajo na zaseg in zaplembo ter mednarodno sodelovanje med pogodbenicami, je treba ugotoviti, da se želi s temi določbami na splošno zagotoviti učinkovito pravno varstvo storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu, na ozemlju vseh pogodbenic. Zato prispevajo k uresničevanju glavnega cilja, ki ga ima izpodbijani sklep v povezavi s Konvencijo, kakor je razviden iz točk od 62 do 64 te sodbe.

- 71 Te določbe so sicer namenjene tudi izboljšanju pogojev delovanja notranjega trga, s tem da podrobneje opredeljujejo sankcije, ki so določene v členu 5 te direktive, kot je navedeno v točki 14 obrazložitvenega memoranduma predloga tega sklepa. Vendar pa, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 56 in 82 sklepnih predlogov, je ta cilj v primerjavi z glavnim ciljem izpodbijanega sklepa le postranski.
- 72 V zvezi z argumentom Republike Poljske in Kraljevine Švedske, da je člen 207 PDEU kot pravna podlaga nezdržljiv z domnevno kazensko naravo ukrepov zasega in zaplembe, ki ju določa Konvencija, je treba ugotoviti – poleg tega da določbe Konvencije, ki urejajo omenjena ukrepa, niso glavni predmet te konvencije in da člena 5 in 6 Konvencije ne zahtevata, da so sankcije in ukrepi, določeni v teh členih, izključno kazenske narave – da s tem argumentom ni pojasnjeno, zakaj naj bi bil v tem primeru člen 114 PDEU primerna pravna podlaga.
- 73 Nazadnje, v nasprotju s tem, kar je Svet navedel na obravnavi, Protokol (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice in Protokol (št. 22) o stališču Danske, ki sta priložena PEU in PDEU, nikakor ne moreta vplivati na rešitev vprašanja, katera pravna podlaga je primerna za sprejetje izpodbijanega sklepa.
- 74 Pravna podlaga akta, katere primernost se v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 52 in 53 te sodbe, presoja na podlagi objektivnih elementov, kot sta glavna ali prevladujoča cilj in vsebina tega akta, je namreč tista, ki določa, katere protokole bi bilo po potrebi možno uporabiti, in ne obratno.
- 75 V obravnavanem primeru iz zgornje presoje izhaja, da je primerna pravna podlaga tista, ki se nanaša na skupno trgovinsko politiko, na katero se protokola št. 21 in 22 ne nanašata.
- 76 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da se želi z izpodbijanim sklepom primarno doseči cilj, ki ima posebno vez s skupno trgovinsko politiko, zaradi česar je treba pri njegovem sprejetju kot pravno podlago uporabiti člen 207(4) PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU, kar med drugim pomeni, da podpis Konvencije v imenu Unije na podlagi člena 3(1)(e) PDEU spada v njeno izključno pristojnost. Izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga pa je nasprotno postranski cilj tega sklepa, s katerim ni mogoče upravičiti njegovega sprejetja na podlagi člena 114 PDEU.
- 77 Ker je prvi tožbeni razlog utemeljen, je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničn, ne da bi bilo treba preizkusiti drugi tožbeni razlog, ki ga Komisija navaja v podporo tožbi.

Omejitev učinkov razglasitve ničnosti

- 78 Sodišče lahko v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU, če meni da je potrebno, določi tiste učinke akta, ki je bil razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 79 V tem primeru je izpodbijani sklep v skladu s členom 3 tega sklepa začel veljati na dan njegovega sprejetja, to je 29. novembra 2011.
- 80 Razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa bi, če njegovih učinkov ne bi obdržali v veljavi, povzročila prenehanje učinkovanja podpisa Konvencije v imenu Unije z dne 21. decembra 2011, čeprav pristojnost Unije za podpis te konvencije ni bila nikoli sporna.
- 81 Zaradi pravne varnosti je tako upravičeno, da Sodišče učinke tega sklepa obdrži v veljavi, do sprejetja – v razumnem roku, ki ne sme presegati šestih mesecev – novega sklepa, ki bo temeljil na primerni pravni podlagi, to je na podlagi člena 207(4) PDEU v povezavi s členom 218(5) PDEU.

Stroški

82 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Svetu naloži plačilo stroškov, in ker Svet s svojimi predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Sveta z dne 29. novembra 2011 o podpisu Evropske konvencije o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop, v imenu Unije (2011/853/EU) se razglasi za ničn.**
- 2. Učinki Sklepa 2011/853 se obdržijo v veljavi do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne sme presegati šestih mesecev – novega sklepa, ki bo temeljil na primerni pravni podlagi.**
- 3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**
- 4. Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Podpisi