



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 oktober 2013*

”Talan om ogiltigförklaring — Rådets beslut 2011/853/EU — Europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång — Direktiv 98/84/EG — Rättslig grund — Artikel 207 FEUF — Gemensam handelspolitik — Artikel 114 FEUF — Inre marknaden”

I mål C-137/12,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 12 mars 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Cujo, I. Rogalski, R. Vidal Puig och D. Stefanov, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrädd av D. Warin och J. Rodrigues, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av H. Legal, J.-P. Hix och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, D. Colas och N. Rouam, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrädd av C. Wissels, M. Bulterman och M. de Ree, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar och B. Majczyna, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av A. Falk och C. Stege, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av A. Robinson, i egenskap av ombud, biträdd av G. Facenna, barrister,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts (referent), avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund och J.L. da Cruz Vilaça samt domarna A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas och C. Vajda,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 april 2013,

och efter att den 27 juni 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2011/853/EU av den 29 november 2011 om undertecknande på unionens vägnar av den europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (EUT L 336, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 98/84/EG

- 2 Den 20 november 1998 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd direktiv 98/84/EG om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (EGT L 320, s. 54).
- 3 Enligt artikel 1 i direktiv 98/84, vilken har rubriken ”Tillämpningsområde”, är syftet med direktivet att tillnärma bestämmelserna i medlemsstaterna om åtgärder mot olaglig utrustning som ger obehörig tillgång till skyddade tjänster.
- 4 I artikel 2 i detta direktiv, vilken har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:
”I detta direktiv avses med
 - a) *skyddad tjänst*: alla de tjänster som nämns nedan om de tillhandahålls mot ersättning och är föremål för villkorad tillgång, nämligen

- tv-sändning enligt definitionen i artikel 1 a i [rådets] direktiv 89/552/EEG [av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, s. 23; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 3)],
- radiosändning i betydelsen all överföring av radioprogram riktade till allmänheten, via tråd eller via etern, vilket även omfattar satellitsändningar,
- informationssamhällets tjänster i den betydelse som avses i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster [(EGT L 204, s. 37)],

eller tillhandahållandet av villkorad tillgång för ovannämnda tjänster betraktat som en tjänst i sig”.

- b) *villkorad tillgång*: alla tekniska åtgärder och/eller arrangemang som gör att man kan få tillgång till en skyddad tjänst i tolkningsbar form först sedan man har blivit personligt godkänd som behörig
- c) *utrustning för villkorad tillgång*: all utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form,
...
e) *olaglig utrustning*: all utrustning eller programvara som utformats eller anpassats för att göra en skyddad tjänst tillgänglig i tolkningsbar form utan tjänsteleverantörens godkännande,
...”

5 Artikel 3 i samma direktiv har rubriken ”Principerna för den inre marknaden”. Punkt 1 i denna artikel har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att på sitt territorium förbjuda sådan verksamhet som förtecknas i artikel 4 och för att införa de sanktioner och de möjligheter till rättelse som fastställs i artikel 5.”

6 Artikel 4 i direktiv 98/84, vilken rör otillåten verksamhet, innehåller följande föreskrifter:

”Medlemsstaterna skall inom sitt territorium förbjuda följande verksamheter:

- a) Tillverkning, import, distribution, försäljning, uthyrning eller innehav av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- b) Installation, underhåll eller utbyte av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- c) Marknadsföring av olaglig utrustning genom kommersiella meddelanden.”

7 I artikel 5 i direktivet med rubriken ”Sanktioner och möjligheter till rättelse” föreskrivs följande:

”1. Sanktionerna skall vara verkningfulla, avskräckande och proportionerliga i förhållande till de följder den otillåtna verksamheten eventuellt kan få.

2. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att leverantörer av skyddade tjänster, vars intressen påverkas av sådan otillåten verksamhet som anges i artikel 4 och som bedrivs på medlemsstaternas territorium, har tillgång till lämpliga möjligheter till rättelse, däribland möjlighet att väcka skadeståndstalan och att utverka ett föreläggande eller annan förebyggande åtgärd och där det anses lämpligt få anhålla om att olaglig utrustning avlägsnas från kommersiella kanaler.”

Europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång

- 8 År 1999 började Europarådet utarbeta en konvention om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. Den 16 juli 1999 bemyndigade Europeiska unionens råd kommissionen att, på Europeiska gemenskapens vägnar, delta i förhandlingarna rörande denna konvention. I de förhandlingsdirektiv som rådet utfärdade samma dag angavs att kommissionen vid förhandlingarna skulle ha som målsättning att tillse att konventionen var förenlig med direktiv 98/84, särskilt vad gäller sanktionerna.
- 9 Europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (EUT L 336, 2011, s. 2) (nedan kallad konventionen) antogs av Europarådet den 24 januari 2001 och trädde i kraft den 1 juli 2003.
- 10 I punkterna 10, 11 och 13 i den förklarande rapporten till konventionen anges följande:

”10. Utanför unionen hanteras olaglig mottagning av krypterade tjänster på olika sätt från lagstiftningssynpunkt: I vissa länder har specifik lagstiftning redan antagits i syfte att komma till rätta med detta problem. I vissa andra länder är lagstiftningen ofullständig och skyddar endast vissa tjänster (närmare bestämt radiotjänster) eller också föreskrivs sanktioner endast för viss verksamhet. Slutligen saknas i vissa länder helt rättsligt skydd mot piratverksamhet avseende tjänster som bygger på villkorad tillgång.

11. Med beaktande av det ovanstående och i syfte att garantera att samma miniminivå på skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång ska gälla i hela Europa har det beslutats att det är önskvärt att Europarådet utarbetar ett bindande rättsligt instrument i denna fråga. En konvention på en vidare europeisk nivå om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång skulle dessutom utgöra ett värdefullt komplement till [direktiv 98/84].

...

Ingress

13. I ingressen redovisas kortfattat de huvudsakliga skälen till att Europarådets medlemsstater har beslutat att utarbeta en konvention angående denna fråga ... Det framhålls att de som mot ersättning tillhandahåller radio- och tv-tjänster och informationssamhällets tjänster som är föremål för villkorad tillgång hotas av en så kallad parallellindustri som tillverkar, saluför och distribuerar utrustning som möjliggör olaglig tillgång till detta slags tjänster. Det är därför nödvändigt att föra en gemensam politik i Europa för att skydda dessa tjänster. I ingressen betonas även vikten av att straffrättsliga och administrativa sanktioner vidtas mot olaglig verksamhet, särskilt i förebyggande syfte.”

- 11 I avsnitt I i konventionen som innehåller allmänna bestämmelser ingår artikel 1 med rubriken ”Syfte och mål”. Den artikeln har följande lydelse:

”Denna konvention behandlar informationssamhällets tjänster och radio- och tv-tjänster som tillhandahålls mot betalning och som bygger på eller består av villkorad tillgång. Målet med konventionen är att ett antal aktiviteter som ger otillåten tillgång till skyddade tjänster ska göras olagliga på parternas territorier och att tillnära parternas lagstiftning på detta område.

- 12 I samma avsnitt ingår artikel 2 som har rubriken ”Definitioner”. I den artikeln föreskrivs följande:

”I denna konvention avses med

- a) *skyddad tjänst*: de tjänster som nämns nedan om de tillhandahålls mot ersättning och är föremål för villkorad tillgång, nämligen

- tv-program enligt definitionen i artikel 2 i den ändrade Europakonventionen om television över gränserna,
- radiosändningar i betydelsen radioprogram riktade till allmänheten, via tråd eller via eter, däribland satellitsändningar,
- informationssamhällets tjänster i betydelsen tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg, på distans och på särskild begäran av en tjänstemottagare,

eller tillhandahållandet av villkorad tillgång för ovannämnda tjänster betraktat som en tjänst i sig”.

- b) *villkorad tillgång*: tekniska åtgärder och/eller arrangemang som på villkor av ett personligt tillstånd ger tillgång i tolkningsbar form till en av de tjänster som avses i led a i denna artikel.

- c) *utrustning för villkorad tillgång*: utrustning, programvara och/eller arrangemang som utformats eller anpassats för att i tolkningsbar form ge tillgång till en av de tjänster som avses i led a i denna artikel.

- d) *olaglig utrustning*: utrustning, programvara och/eller arrangemang som utformats eller anpassats för att i tolkningsbar form ge tillgång till en av de tjänster som avses i led a i denna artikel, utan tjänsteleverantörens tillstånd.”

- 13 Avsnitt II i konventionen har rubriken ”Olagliga aktiviteter”. I detta avsnitt ingår artikel 4 rubricerad ”Överträdelser”. Denna artikel innehåller följande föreskrifter:

”Följande aktiviteter ska anses som olagliga på en parts territorium:

- a) Framställning eller produktion av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- b) Import av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- c) Distribution av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- d) Försäljning eller uthyrning av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- e) Innehav av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.
- f) Installation, underhåll eller utbyte av olaglig utrustning i kommersiellt syfte.

g) Säljfrämjande åtgärder, marknadsföring eller reklam för olaglig utrustning.

Varje part kan när som helst i en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare förklara att den också kommer att göra andra typer av aktiviteter än de som nämns i första stycket i denna artikel olagliga.”

14 Avsnitt III i konventionen, som har rubriken ”Sanktioner och möjligheter till rättelse”, innehåller artiklarna 5–7.

15 Följande föreskrifter ges i artikel 5 i konventionen med rubriken ”Sanktioner mot olagliga aktiviteter”

”Parterna ska vidta åtgärder för att de olagliga aktiviteter som avses i artikel 4 ovan ska kunna beläggas med straffrättsliga, administrativa eller andra sanktioner. Dessa åtgärder ska vara verkningsfulla, avskräckande och stå i förhållande till den olagliga aktivitetens eventuella följder.”

16 Artikel 6 i konventionen med rubriken ”Konfiskeringsåtgärder” har följande lydelse:

”Parterna ska vidta sådana lämpliga åtgärder som kan krävas för att göra det möjligt att beslagta olaglig utrustning eller material för säljfrämjande åtgärder, marknadsföring eller reklam som används i samband med en överträdelse, samt förverka alla fördelar och all ekonomisk vinst från den olagliga aktiviteten.”

17 I artikel 7 i konventionen med rubriken ”Civilrättsliga förfaranden” föreskrivs följande:

”Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att leverantörer av skyddade tjänster, vars intressen påverkas av en olaglig aktivitet enligt artikel 4 ovan, har tillgång till lämpliga möjligheter till rättelse, däribland möjlighet att väcka skadeståndstalan och att utverka ett föreläggande eller annan förebyggande åtgärd och, där det anses lämpligt, att anhålla om att olaglig utrustning avlägsnas från kommersiella kanaler.”

18 Artikel 8 i konventionen, som har rubriken ”Internationellt samarbete”, har följande lydelse:

”Parterna förbinder sig att bistå varandra för att genomföra denna konvention. Parterna ska, i enlighet med bestämmelserna i tillämpliga internationella instrument om internationellt samarbete i straffrättsliga eller administrativa frågor och i sin nationella rätt, erbjuda varandra så omfattande samarbetsåtgärder som möjligt vid utredningar och rättsliga förfaranden rörande straffrättsliga eller administrativa överträdelser i enlighet med denna konvention.”

19 Under rubriken ”Förhållande till andra konventioner och avtal” ges i artikel 11.4 i konventionen följande föreskrifter:

”De parter som är medlemmar i Europeiska gemenskapen ska i sina ömsesidiga relationer tillämpa gemenskapens regler och ska följaktligen endast tillämpa de regler som följer av denna konvention om det inte finns någon gemenskapsregel för den aktuella situationen.”

20 Sju av Europeiska unionens medlemsstater är parter i konventionen. Det rör sig om Republiken Bulgarien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Cypern, Konungariket Nederländerna, Rumänien och Republiken Finland.

Bakgrund till tvisten

Andra rapporten om direktiv 98/84

- 21 Den 30 september 2008 antog kommissionen sin andra rapport om genomförandet av direktiv 98/84 (KOM (2008) 593 slutlig) (nedan kallad andra rapporten om direktiv 98/84).
- 22 I andra rapporten om direktiv 98/84 anges följande:

”...

2.4. Den internationella dimensionen:

Europeiska unionens utvidgningar har förändrat geografin för piratverksamheten, som tidigare var aktiv i vissa länder i Östeuropa. Dessa länder är nu medlemmar i EU och genom [införlivandet av direktiv 98/84] organiseras piratverksamhetens bekämpande.

Dessutom tillnärmar alla kandidatländerna ... som har inlett anslutningsförhandlingar – och de potentiella kandidatländerna ... sin lagstiftning till gemenskapens regelverk. ...

Förutom Europeiska unionens utvidgning har, genom gemensamma EES-kommitténs beslut nr 17/2001 av den 28 februari 2001, direktiv [98/84] införlivats med EES-avtalet...

Utöver detta har kommissionens åtgärder sina begränsningar. Genom [konventionen] upprättas dock ett skydd som liknar direktivets och har möjlighet att ratificeras av Europarådets 47 medlemsstater, samt av Vitryssland och Vatikanstaten.

För närvarande har 11 stater undertecknat konventionen ... och 8 har ratificerat den. Ratificeringen av konventionen är öppen för Europeiska gemenskapen. Denna åtgärd skulle kunna ge ny kraft åt dess ratificering av andra stater och på så sätt utvidga skyddet för berörda tjänsteleverantörer utanför EU:s gränser.

...

4.2.4. Ratificering av [konventionen]

[Konventionen] utgör en viktig möjlighet till en internationell utvidgning av skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång som sträcker sig utöver Europeiska unionens territorium. Europeiska gemenskapens ratificering av konventionen skulle göra det möjligt att stimulera en internationell handlingsplan inom ramen för Europarådets 47 medlemsstater.

Kommissionen kommer följaktligen att föreslå rådet att ratificera konventionen i Europeiska gemenskapens namn.”

Förslaget till rådets beslut

- 23 Den 15 december 2010 tillställde kommissionen rådet bland annat ett förslag till rådsbeslut grundat på artikel 207.4 FEUF i förening med artikel 218.5 FEUF om undertecknande av den europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång (KOM(2010) 753 slutlig) (nedan kallat förslaget till beslut).

24 I motiveringen till detta förslag anges följande:

”...

9. Det har blivit allt viktigare med ett utökat och effektivt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. Många europeiska stater som inte är medlemmar i Europeiska unionen, kan utgöra frihamnar för framtagning och spridning av piratutrustning för villkorade tjänster, i synnerhet som deras rättssystem inte föreskriver några sanktioner för denna mycket specifika piratverksamhet. Det är därför önskvärt att utvidga bestämmelserna i [direktiv 98/84] och att skapa en gemensam och effektiv ram på europeisk nivå för att skydda dessa tjänster.

...

14. Några smärre textuella skillnader finns mellan de båda texterna. I konventionen är det till exempel inte bara straffbart att framställa olaglig utrustning, utan även att producera den. Sanktionerna för otillåten verksamhet definieras också tydligare här, eftersom det i konventionen fastslås att de är straffrättsliga, administrativa eller andra. I likhet med [direktiv 98/84] ska sanktionerna vara proportionerliga, avskräckande och verkningfulla. Slutsatsen är att dessa textvariationer i Europarådets konvention inte på något sätt ändrar innehållet och räckvidden i [direktiv 98/84].

...

16. Inom ramen för den andra utvärderingsrapporten av [direktiv 98/84] angav kommissionen att Europeiska unionens undertecknande av konventionen borde leda till att fler av Europarådets medlemsstater ratificerar den och på så sätt utvidga det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på villkorad tillgång utanför EU:s gränser.

...”

Det angripna beslutet

25 Rättslig grund för det angripna beslutet är utöver artikel 218.5 FEUF även artikel 114 FEUF, och inte artikel 207.4 FEUF såsom kommissionen föreslagit.

26 I skälen 3 och 5 i detta beslut anges följande:

”(3) Konventionen innehåller bestämmelser som nästan är identiska med dem som anges i [direktiv 98/84].

...

(5) Undertecknandet av konventionen skulle bidra till att utvidga tillämpningen av bestämmelser liknande dem i [direktiv 98/84] till att gälla utanför unionens gränser och fastställa en lagstiftning för tjänster som bygger på villkorad tillgång som skulle gälla för hela den europeiska kontinenten.”

27 Till skillnad från förslaget till beslut innehåller det angripna beslutet ett skäl 6, vilket har följande lydelse:

”Genom antagandet av [direktiv 98/84] har unionen utövat sin befogenhet på de områden som omfattas av konventionen med undantag av artiklarna 6 och 8 i denna, i den mån artikel 8 avser åtgärderna i artikel 6. Konventionen bör därför undertecknas av både unionen och dess medlemsstater.”

28 Artikel 1 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”Europeiska unionens undertecknande av ... konventionen ... godkänns härmed på unionens vägnar, med förbehåll för att den ingås.

Texten till konventionen åtföljer detta beslut.”

29 Artikel 2 i beslutet har följande lydelse:

”Rådets ordförande bemyndigas att utse den eller de personer som ska ha rätt att på unionens vägnar underteckna konventionen.”

30 Enligt artikel 3 i beslutet trädde det i kraft samma dag som det antogs.

31 På grund av att det angripna beslutet avvek från kommissionens förslag till beslut på så sätt som angetts ovan i punkterna 25 och 27, lade kommissionen in en reservation i ett uttalande till rådets protokoll från det rådsmöte under vilket det angripna beslutet antogs.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

32 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Rådet har yrkat att talan ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Genom beslut av domstolens ordförande av den 6 augusti 2012 tilläts Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland intervensera till stöd för rådets yrkanden, och parlamentet tilläts intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Prövning av talan

35 Kommissionen har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Såvitt avser den första grunden har kommissionen gjort gällande att rådet valt fel rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet. Den andra grunden avser åsidosättande av unionens exklusiva externa befogenhet enligt artiklarna 2.1 FEUF och 3 FEUF.

Parternas argument

36 Genom den första grunden har kommissionen, med stöd av parlamentet, gjort gällande att det angripna beslutet omfattas av den gemensamma handelspolitiken och därför borde ha antagits med stöd av artikel 207.4 FEUF.

37 Enligt kommissionen är konventionen för det första, ur unionens synvinkel, främst avsedd att säkerställa ett tillfredsställande skydd för de aktuella tjänsterna på marknaderna i de konventionsstater som inte är medlemmar i unionen. Syftet med detta är att underlätta och främja tillhandahållandet av dessa tjänster av leverantörer från unionen på hållbara ekonomiska villkor.

38 Den tillnärmning av lagstiftning som nämns i artikel 1 andra meningen i konventionen, liksom förbudet mot sådana aktiviteter som anges i artikel 4, utgör i det sammanhanget inte i sig några mål utan medel för att uppnå de syften som eftersträvas med konventionen.

- 39 Den omständigheten att vissa åtgärder som föreskrivs i konventionen – exempelvis förbudet mot export till unionen av olaglig utrustning och tjänster som har samband med sådan utrustning – ytterst syftar till att skydda den inre marknaden och i unionen etablerade tjänsteleverantörer, utgör inte heller hinder för att det ska anses att konventionen omfattas av den gemensamma handelspolitiken.
- 40 Enligt kommissionen bekräftar artikel 11.4 i konventionen att konventionsparternas huvudsakliga mål inte är att förbättra den inre marknads funktion, utan att främja och underlätta handeln parterna emellan.
- 41 Artiklarna 6 och 8 i konventionen är endast av underordnad betydelse och motiverar därför inte att artikel 114 FEUF används som rättslig grund för det angripna beslutet.
- 42 För det andra rör konventionen enligt kommissionen i huvudsak tillhandahållande av tjänster som bygger på villkorad tillgång mellan unionen och andra europeiska stater. Syftet med konventionen är att utgöra ett komplement till direktiv 98/84 genom att utvidga det skydd mot piratverksamhet som införts genom direktivet till att även avse dessa andra stater.
- 43 Konventionen får, för det tredje, också direkt och omedelbar verkan både vad gäller leverantörernas möjligheter att tillhandahålla tjänster som bygger på villkorad tillgång och vad gäller handeln med olaglig utrustning och med tjänster som har samband med sådan utrustning. Den syftar direkt till att undanröja hinder för handel med skyddade tjänster genom att förbjuda all kommersiell verksamhet som möjliggör elektronisk och informationsteknisk piratverksamhet. På så sätt bidrar konventionen direkt och omedelbart till att underlätta och främja tillhandahållandet av skyddade tjänster mellan unionen och de övriga europeiska stater där ett tillfredsställande skydd för närvarande saknas.
- 44 Rådet har, med stöd av Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade kungariket, gjort gällande att artikel 114 FEUF är korrekt rättslig grund för det angripna beslutet.
- 45 Dessa parter har, för det första, hävdad att konventionen är avsedd att tillnärma konventionsparternas lagstiftning, inbegripet medlemsstaternas lagstiftning, i syfte att på ett mer effektivt sätt bekämpa olaglig tillgång till de aktuella tjänsterna. Sådan olaglig tillgång utgör nämligen ett hot mot tjänsteleverantörernas ekonomiska livskraft och, följaktligen, mot bredden på utbudet av program och tjänster till allmänheten. Tillnärmningen ska ske genom att gemensamma definitioner av olagliga aktiviteter antas och genom ett gemensamt system för sanktioner och möjligheter till rättelse.
- 46 Konventionens huvudsakliga syfte är – i likhet med vad som gäller direktiv 98/84 som den kompletterar – att avhjälpa eller förebygga hinder för handel med de aktuella tjänsterna, hinder som härrör från brist på överensstämmelse mellan de nationella bestämmelserna, för att säkerställa att marknaderna fungerar på ett korrekt sätt och förbättra den inre marknads funktion. Närmare bestämt är konventionen avsedd att undanröja risken för att tredjeländer används som bas för export till unionen av olaglig utrustning eller tillhandahållande av tjänster med hjälp av olaglig utrustning, vilket skulle äventyra den inre marknads funktion och den ändamålsenliga verkan av det skydd som införts där genom direktiv 98/84.
- 47 Mot denna bakgrund är tillnärmningen av konventionsparternas lagstiftning jämte förbudet mot sådana aktiviteter som anges i artikel 4 i konventionen inte att anse som blott medel eller metoder för att uppnå målen med konventionen, utan som konventionens egentliga syften.
- 48 Republiken Frankrike har även framhållit att konventionen, till skillnad från direktiv 98/84, i artiklarna 6 och 8 har bestämmelser om beslag och förverkande samt om internationellt samarbete. Republiken Polen och Konungariket Sverige har för sin del hävdad att unionen under alla omständigheter saknar befogenhet att med stöd av artikel 207 FEUF ingå ett internationellt avtal som reglerar frågor om beslag och förverkande av straffrättslig art.

- 49 Rådet har, med stöd av Republiken Frankrike och Förenade kungariket, för det andra gjort gällande att den omständigheten att konventionen också omfattar tillhandahållande av tjänster som bygger på villkorad tillgång mellan unionen och tredjeländer på intet sätt innebär att den ska tillämpas i större utsträckning på sådana tjänster än på tjänster som tillhandahålls inom unionen.
- 50 Nämda parter, liksom Konungariket Nederländerna och Konungariket Sverige, har för det tredje gjort gällande att den verkan som konventionen eventuellt kan ha på handeln med tjänster mellan unionen och övriga konventionsparter endast är indirekt och sekundär.

Domstolens bedömning

- 51 Domstolen påpekar inledningsvis att det är ostridigt mellan parterna att artikel 218.5 FEUF är korrekt rättslig grund för det angripna beslutet. De är däremot oense i frågan huruvida den andra rättsliga grunden som valts för beslutets antagande är korrekt.
- 52 Av domstolens fasta praxis följer att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom av den 8 september 2009 i mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-7585, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 53 Om bedömningen av rättsakten visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 september 2012 i mål C-490/10, parlamentet mot rådet, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 54 I förevarande fall är syftet med det angripna beslutet att godkänna undertecknandet av konventionen på unionens vägnar. Beslutet ska därför granskas mot bakgrund av konventionen.
- 55 Kommissionen har, med stöd av parlamentet, gjort gällande att det angripna beslutet, med hänsyn till konventionens syfte och innehåll, huvudsakligen omfattas av den gemensamma handelspolitiken och endast i andra hand av politiken för den inre marknaden. Rådet samt de medlemsstater som har intervenerat till stöd för rådet har tvärtom hävdade att konventionen, på grund av såväl dess syfte som dess innehåll, och därigenom även det angripna beslutet huvudsakligen hör till politiken för den inre marknaden och endast i andra hand till den gemensamma handelspolitiken.
- 56 I detta avseende framgår av artikel 207.1 FEUF, och i synnerhet av andra meningen däri, enligt vilken den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för "unionens yttre åtgärder", att den politiken avser handeln med tredjeländer, inte handeln på den inre marknaden (dom av den 18 juli 2013 i mål C-414/11, Daiichi Sankyo och Sanofi-Aventis Deutschland, punkt 50).
- 57 Det följer vidare av fast rättspraxis att enbart den omständigheten att en unionsrättsakt i viss utsträckning kan påverka den internationella handeln inte räcker för att den ska inordnas i kategorin med rättsakter som omfattas av den gemensamma handelspolitiken. En unionsrättsakt omfattas däremot av den gemensamma handelspolitiken om den särskilt rör internationell handel, genom att den huvudsakligen syftar till att främja, underlätta eller reglera handeln och direkt och omedelbart påverkar denna (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Daiichi Sankyo och Sanofi-Aventis Deutschland, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

- 58 Av detta följer att endast de unionsrättsakter som har en särskild koppling till internationell handel kan omfattas av den gemensamma handelspolitiken (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Daiichi Sankyo och Sanofi-Aventis Deutschland, punkt 52).
- 59 Av skäl 3 i det angripna beslutet framgår att konventionen – vars undertecknande på unionens vägnar ska godkännas genom det beslutet – innehåller bestämmelser som nästan är identiska med bestämmelserna i direktiv 98/84. Att det föreligger sådan överensstämmelse framgår bland annat av det förhållandet att definitionerna av "skyddad tjänst", "villkorad tillgång", "utrustning för villkorad tillgång" och "olaglig utrustning" som återfinns i artikel 2 både i konventionen och i direktivet liknar varandra. Vidare är innehållet i förteckningarna över det som i artikel 4 i respektive rättsakt benämns "olagliga aktiviteter" och "otillåten verksamhet" lika.
- 60 Enligt punkt 11 i den förklarande rapporten till konventionen är syftet med konventionen att garantera att samma miniminivå på skyddet för de aktuella tjänsterna ska gälla i hela Europa och att den i detta avseende ska utgöra ett värdefullt komplement till direktiv 98/84.
- 61 Av punkterna 10 och 13 i den förklarande rapporten och av punkt 9 i motiveringen till förslaget till beslut framgår att nödvändigheten av att genom konventionen utvidga det rättsliga skydd som införts genom direktiv 98/84 till att gälla även utanför unionen har sin orsak i att ett stort antal europeiska stater, som inte är medlemsstater i unionen, kan tjäna som bas för en parallellindustri som tillverkar, saluför och distribuerar utrustning som möjliggör olaglig tillgång till tjänster som bygger på villkorad tillgång, i och med att det rättsliga skyddet mot sådan piratverksamhet där är obefintligt eller ineffektivt.
- 62 Mot denna bakgrund är syftet med undertecknandet av konventionen på unionens vägnar, vilket ska godkännas genom det angripna beslutet, att åstadkomma att fler av Europarådets medlemsstater ratificerar den. Detta betonas såväl i punkterna 2.4 och 4.2.4 i andra rapporten om direktiv 98/84 som i punkt 16 i motiveringen till förslaget till beslut.
- 63 Detta undertecknande är, i enlighet med vad som anges i skäl 5 i det angripna beslutet, således avsett att bidra till att utvidga tillämpningen av bestämmelser liknande dem i direktiv 98/84 till att gälla utanför unionens gränser och fastställa en lagstiftning för tjänster som bygger på villkorad tillgång som skulle gälla för hela den europeiska kontinenten.
- 64 Syftet med direktiv 98/84 är att säkerställa ett tillfredsställande rättsligt skydd för de aktuella tjänsterna på unionsnivå för att främja handeln med dem inom den inre marknaden. Det angripna beslutet har däremot som mål, i det att det godkänner undertecknandet av konventionen på unionens vägnar, att inrätta ett liknande skydd inom de europeiska stater som inte är medlemsstater i unionen och detta i syfte att i nämnda tredjestater främja tillhandahållandet av sådana tjänster av leverantörer från unionen.
- 65 Det sålunda eftersträlvade målet – vilket mot bakgrund av skälen i det angripna beslutet jämförda med konventionen framstår som beslutets huvudsakliga mål – har således en särskild koppling till den internationella handeln med de aktuella tjänsterna vilken motiverar att det ska anses att beslutet omfattas av den gemensamma handelspolitiken (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Daiichi Sankyo och Sanofi-Aventis Deutschland, punkterna 58 och 60).
- 66 Denna bedömning påverkas inte av rådets och de intervenerande medlemsstaternas argument att syftet att tillnärma konventionsparternas lagstiftning, vilket anges i artikel 1 andra meningen i konventionen, visar att det angripna beslutet omfattas av politiken för den inre marknaden.
- 67 Det följer nämligen av artikel 11.4 i konventionen att unionens medlemsstater i sina ömsesidiga relationer ska tillämpa unionens regler och de ska följaktligen endast tillämpa de regler som följer av konventionen om det inte finns någon unionsregel för den aktuella situationen. Denna bestämmelse

bekräftat att – i och med att medlemsstaternas lagstiftning på det aktuella området redan i stor utsträckning har harmoniserats genom direktiv 98/84 – det huvudsakliga målet med konventionen inte är att förbättra den inre marknadens funktion, utan att utvidga det rättsliga skyddet för de berörda tjänsterna till att gälla även utanför unionen och att på detta sätt främja den internationella handeln med dessa tjänster. Den tillnärmning av konventionsparternas lagstiftning som nämns i artikel 1 i konventionen framstår således mer som ett medel för att uppnå konventionens mål än som ett mål i sig.

- 68 Rådet och de intervenerande medlemsstaterna har framfört argumentet att konventionen särskilt syftar till att förbjuda export av olaglig utrustning till unionen från europeiska stater som inte är medlemmar i unionen, för att säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt. Domstolen framhåller att detta specifika syfte – till vilket bidrar förbudet i artikel 4 första stycket a i direktiv 98/84 mot import av olaglig utrustning till unionen från tredjeland, inbegripet europeiska länder som inte är medlemmar i unionen – inte föranleder någon annan slutsats än att det finns en särskild koppling mellan det angripna beslutet och den gemensamma handelspolitiken.
- 69 Tvärtom är avsikten med ett förbud mot export av olaglig utrustning till unionen att skydda unionens samlade intressen och det omfattas, på grund av sin inre beskaffenhet, av den gemensamma handelspolitiken (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/75 av den 11 november 1975, REG 1975, s. 1355, 1364, svensk specialutgåva, volym 2, s. 511, och yttrande 1/94 av den 15 november 1994, REG 1994, s. I-5267, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-233, punkterna 55, 63 och 71, samt dom av den 10 januari 2006 i mål C-94/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-1, punkterna 46, 47 och 49).
- 70 Republiken Frankrike, Republiken Polen och Konungariket Sverige har framfört argumentet att konventionen, till skillnad från direktiv 98/84, i artiklarna 6 och 8 har bestämmelser om beslag och förverkande samt om internationellt samarbete mellan konventionsparterna. Vad gäller detta argument påpekar domstolen att dessa bestämmelser på ett allmänt sett är avsedda att säkerställa att det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på villkorad tillgång är effektivt inom samtliga konventionsparter. Nämnda bestämmelser bidrar följaktligen till att uppnå det huvudsakliga målet med det angripna beslutet i förening med konventionen, såsom detta mål har klargjorts i punkterna 62–64 i förevarande dom.
- 71 Dessa bestämmelser ska visserligen också anses förbättra villkoren för den inre marknadens funktion genom att de tydligare definierar de sanktioner som föreskrivs i artikel 5 i direktivet, såsom anges i punkt 14 i motiveringen till förslaget till beslut. Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 56 och 82 i sitt förslag till avgörande är detta mål emellertid av underordnad betydelse i förhållande till det angripna beslutets huvudsakliga mål.
- 72 Republiken Polen och Konungariket Sverige har framfört argumentet att artikel 207 FEUF som rättslig grund är oförenlig med den påstått straffrättsliga arten av de åtgärder för beslag och förverkande som föreskrivs i konventionen. Vad gäller detta argument påpekar domstolen följande. Utöver det faktum att de konventionsbestämmelser som rör dessa åtgärder inte utgör konventionens huvudsakliga mål och att det enligt artiklarna 5 och 6 i konventionen inte krävs att de sanktioner och åtgärder som anges där ska vara av uteslutande straffrättslig karaktär, så förklarar inte detta argument varför artikel 114 FEUF skulle vara korrekt rättslig grund i förevarande fall.
- 73 Slutligen konstaterar domstolen att protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa och protokoll nr 22 om Danmarks ställning (vilka bifogats EU- och EUF-fördragen) – i motsats till vad rådet gjorde gällande under förhandlingen – inte har någon som helst inverkan på frågan om vad som är korrekt rättslig grund för antagandet av det angripna beslutet.

- 74 Det är nämligen en rättsakts rättsliga grund – varvid frågan huruvida korrekt rättslig grund har valts enligt den rättspraxis som angetts ovan i punkterna 52 och 53 ska bedömas på grundval av objektiva omständigheter såsom rättsaktens huvudsakliga eller dominerande syfte och innehåll – som avgör vilka protokoll som eventuellt är tillämpliga och inte tvärtom.
- 75 Det framgår av ovan gjorda bedömning att korrekt rättslig grund är den som avser den gemensamma handelspolitiken, vilken inte omfattas av protokollen nr 21 och 22.
- 76 Av det ovan anförda framgår att det angripna beslutets huvudsakliga mål har en särskild koppling till den gemensamma handelspolitiken, vilket medför att den rättsliga grunden för antagandet av detta beslut ska vara artikel 207.4 FEUF i förening med artikel 218.5 FEUF. Detta innebär dessutom att undertecknandet av konventionen på unionens vägnar enligt artikel 3.1 e FEUF omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Förbättringen av villkoren för den inre marknadens funktion framstår däremot som ett mål av underordnad betydelse vad gäller nämnda beslut, vilket inte motiverar att artikel 114 FEUF används som rättslig grund.
- 77 Eftersom talan ska bifallas såvitt avser den första grunden ska det angripna beslutet följaktligen ogiltigförklaras. Det saknas därvid anledning att pröva kommissionens andra grund.

Huruvida verkningarna av ogiltigförklaringen ska begränsas

- 78 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF ska domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade akten som ska betraktas som bestående.
- 79 I förevarande fall föreskrivs i artikel 3 i det angripna beslutet att det skulle träda i kraft samma dag som det antogs, det vill säga den 29 november 2011.
- 80 Om det angripna beslutet ogiltigförklaras utan att verkningarna består, skulle det påverka giltigheten av unionens undertecknande av konventionen den 21 december 2011, trots att unionens befogenhet att underteckna konventionen aldrig har ifrågasatts.
- 81 Av rättssäkerhetsskäl är det således motiverat att domstolen låter verkningarna av det angripna beslutet bestå till dess att ett nytt beslut antas inom skälig tid, dock senast inom sex månader, med stöd av korrekt rättslig grund, det vill säga artikel 207.4 FEUF i förening med artikel 218.5 FEUF.

Rättegångskostnader

- 82 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Rådets beslut 2011/853/EU av den 29 november 2011 om undertecknande på unionens vägnar av den europeiska konventionen om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningarna av beslut 2011/853 ska bestå till dess att ett nytt beslut som antas med stöd av korrekt rättslig grund har trätt i kraft, vilket ska ske inom skälig tid, dock senast inom sex månader.**

- 3) **Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) **Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter