Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 8. September 2016 [1]

Gutachtenverfahren 3/15

eingeleitet auf Antrag der Europäischen Kommission

„Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die Europäische Union — Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken — Zuständigkeit der Europäischen Union — Rechtsgrundlagen — Art. 19 AEUV — Art. 114 AEUV — Art. 153 AEUV — Art. 207 AEUV — Art. 209 AEUV -Richtlinie 2001/29/EG“

1. Weil internationale Übereinkünfte möglicherweise mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen, kann der Abschluss solcher Übereinkünfte durch die Europäische Union zu bestimmten unionsrechtlichen Problemen führen. Insbesondere können die Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft und die Feststellung des Wesens der von der Europäischen Union beim Abschluss dieser Übereinkunft ausgeübten Zuständigkeit zuweilen schwierig sein. Leider – wenngleich nicht überraschend – kommen die Unionsorgane und die Regierungen der Mitgliedstaaten bei diesen Fragen gelegentlich zu unterschiedlichen Ergebnissen.

2. Dies zeigt der vorliegende Fall, in dem die Kommission den Gerichtshof um Klärung der Frage bittet, ob die Europäische Union über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (im Folgenden: WIPO) ausgehandelten Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken [2] (im Folgenden: Vertrag von Marrakesch) verfügt.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Der Vertrag von Marrakesch*

3. In der Präambel zum Vertrag von Marrakesch legen die Vertragsparteien u. a. die Erwägungsgründe und das Ziel des Vertrags dar. Im Einzelnen weisen sie zuerst hin auf „die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Zugänglichkeit und der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft sowie die Einbeziehung in die Gesellschaft, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen niedergelegt sind“. Eingedenk „der Hindernisse, die der vollen Entfaltung von sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen entgegenstehen“, betonen sie die „Bedeutung des Urheberrechtsschutzes als Anreiz und Belohnung für das literarische und künstlerische

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Vertrag von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken, Weltorganisation für geistiges Eigentum, 27. Juni 2013, TRT/MARRAKESH/001.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

Schaffen“. Sie erklären, eingedenk „der Hindernisse, die sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen am Zugang zu veröffentlichten Werken … in der Gesellschaft hindern, und der Notwendigkeit, sowohl die Anzahl der Werke in einem zugänglichen Format zu erhöhen als auch deren Verbreitung zu verbessern“, zu handeln. Sie erkennen an, dass „trotz der in der nationalen Gesetzgebung zum Urheberrecht bestehenden Unterschiede die positiven Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf das Leben von sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen durch einen verbesserten Rechtsrahmen auf internationaler Ebene verstärkt werden können“.

4. In der Präambel wird außerdem betont, dass zwar „zahlreiche Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften zum Urheberrecht Ausnahmen und Beschränkungen zugunsten von sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen vorsehen“, dass jedoch „weiterhin ein Mangel an Werken in einer für diese Menschen zugänglichen Form besteht“. Weiter heißt es dort, dass es beträchtliche Ressourcen erfordert, diesen Menschen die Werke zugänglich zu machen, und dass der beschränkte grenzüberschreitende Austausch von Kopien in einem zugänglichen Format zu Doppelarbeit führt.

5. Ferner handeln die Vertragsparteien in Erkenntnis „sowohl der wichtigen Rolle der Rechtsinhaber beim Zugänglichmachen ihrer Werke für sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen, als auch der Bedeutung von geeigneten Beschränkungen und Ausnahmen, um Werke für diese Menschen zugänglich zu machen, besonders wenn der Markt nicht in der Lage ist, einen solchen Zugang zu bieten“. Darüber hinaus sehen sie die „Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen dem wirksamen Schutz der Rechte der Urheber und dem allgemeinen öffentlichen Interesse … zu wahren; und dass dieses Gleichgewicht den wirksamen und rechtzeitigen Zugang zu Werken für sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen erleichtern muss“.

6. Art. 2 des Vertrags von Marrakesch enthält Definitionen der Begriffe „Werke“ [3], „Kopie in einem zugänglichen Format“ [4] und „befugte Stelle“ [5] im Sinne des Vertrags. Art. 3 wiederum definiert den Begriff „begünstigte Person“, und zwar im Wesentlichen als eine Person, die von einer oder mehreren Behinderungen betroffen ist, die ihr das Lesen gedruckter Texte erschwert. Diese weite Definition umfasst sowohl Personen, die sehbehindert sind, als auch solche, die aufgrund einer körperlichen Behinderung außerstande sind, ein Buch zu halten oder zu handhaben.

7. Die Pflichten der Vertragsparteien sind insbesondere in den Art. 4 bis 6 des Vertrags von Marrakesch festgelegt. Konkret sieht Art. 4 Abs. 1 Ausnahmen oder Beschränkungen in Bezug auf das nationale Urheberrecht vor, die unter bestimmten Voraussetzungen die Herstellung von Kopien in einem zugänglichen Format ermöglichen, um den begünstigten Personen solche Kopien leichter bereitzustellen. Zudem können die Vertragsparteien nach dieser Bestimmung eine Beschränkung oder Ausnahme in Bezug auf das Recht auf öffentliche Aufführungen oder Vorführungen vorsehen, um den begünstigten Personen den Zugang zu den Werken zu erleichtern. Art. 5 Abs. 1 sieht für den grenzüberschreitenden Austausch von Kopien in einem zugänglichen Format vor: „Für den Fall, dass eine Kopie in einem zugänglichen Format aufgrund einer Beschränkung oder Ausnahme oder kraft Gesetzes erstellt wird, sehen die Vertragsparteien vor, dass diese Kopie in einem zugänglichen Format einer begünstigten Person oder einer befugten Stelle in einem anderen Vertragsstaat von einer befugten Stelle abgegeben oder bereitgestellt werden kann.“ Art. 6 betrifft die Einfuhr von Kopien in

3 — Der Begriff „Werke“ bezeichnet Werke der Literatur und Kunst im Sinne von Art. 2 Abs. 1 der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst (im Folgenden: Berner Übereinkunft) in Form von Text, Schriftwerken und/oder damit verbundenen Darstellungen, unabhängig davon, ob sie veröffentlicht oder anderweitig in Medien öffentlich verfügbar gemacht werden. Der Begriff schließt Werke in vertonter Form, wie etwa Hörbücher, ein.

4 — „Kopie in einem zugänglichen Format“ bezeichnet ein in einem speziellen Format präsentiertes Exemplar eines Werks, das den begünstigten Personen Zugang zum Werk bietet. Die Kopien in einem zugänglichen Format dürfen nur von begünstigten Personen verwendet werden und müssen die Integrität des Originalwerks wahren.

5 — „Befugte Stelle“ bezeichnet eine staatliche Einrichtung oder sonstige staatlich anerkannte Stelle, die ohne Erwerbszweck Dienstleistungen im Bereich Ausbildung, Schulung, adaptiver Lese- oder Informationszugang für blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Personen anbietet.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

einem zugänglichen Format und sieht vor: „Sofern die nationalen Rechtsvorschriften einer Vertragspartei einer begünstigten Person, einer in ihrem Namen handelnden natürlichen Person oder einer befugten Stelle gestattet, eine Kopie in einem zugänglichen Format zu erstellen, gestatten ihnen die nationalen Rechtsvorschriften dieser Vertragspartei ebenfalls, eine Kopie in einer zugänglichen Form zum Vorteil der begünstigten Personen ohne Zustimmung des Rechtsinhabers einzuführen."

8. Nach Art. 7 des Vertrags von Marrakesch müssen die Vertragsparteien den Zugang für die begünstigten Personen sicherstellen, wenn Rechtsinhaber technische Schutzmaßnahmen verwenden. Mit Art. 8 soll die Privatsphäre der begünstigten Personen geschützt werden, während Art. 9 die Zusammenarbeit zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Kopien in einem zugänglichen Format betrifft.

9. Die Art. 10, 11 und 12 des Vertrags von Marrakesch enthalten allgemeine Hinweise zur Umsetzung und Anwendung dieses Vertrags. Art. 11 legt u. a. fest, dass die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen aus der Berner Übereinkunft, dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (im Folgenden: TRIPS-Übereinkommen) und dem WIPO-Urheberrechtsvertrag [6] einhalten müssen.

10. Schließlich enthalten die Art. 13 bis 22 des Vertrags von Marrakesch Verwaltungs- und Verfahrensbestimmungen. Im Einzelnen lautet Art. 15 Abs. 3: „Die Europäische Union, die auf der Diplomatischen Konferenz, auf der dieser Vertrag angenommen wurde, die in Absatz 2 bezeichnete Erklärung abgegeben hat, kann Vertragspartei dieses Vertrags werden." Art. 18 legt fest, dass dieser Vertrag „drei Monate nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde durch die qualifizierten Parteien … in Kraft [tritt]". Nach Art. 21 Abs. 1 wird „[d]ieser Vertrag … in einer Urschrift in französischer, englischer, arabischer, chinesischer, spanischer und russischer Sprache unterzeichnet, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist".

B – *Unionsrecht*

11. Die Richtlinie 2001/29/EG [7] harmonisiert bestimmte Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. Insbesondere werden mit diesem Instrument für die Urheber das ausschließliche Vervielfältigungsrecht (Art. 2 Buchst. a), das Recht der öffentlichen Wiedergabe ihrer Werke einschließlich des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung (Art. 3 Abs. 1) und das ausschließliche Recht zur Verbreitung ihrer Werke (Art. 4) harmonisiert.

12. Art. 5 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/29 führt die Fälle auf, in denen die Mitgliedstaaten befugt sind, Ausnahmen oder Beschränkungen in Bezug auf das in Art. 2 vorgesehene Vervielfältigungsrecht sowie die weiteren in den Art. 2 und 3 der Richtlinie festgelegten Rechte vorzusehen. Insbesondere nimmt Art. 5 Abs. 3 Buchst. b Bezug auf die „Nutzung zugunsten behinderter Personen, wenn die Nutzung mit der Behinderung unmittelbar in Zusammenhang steht und nicht kommerzieller Art ist, soweit es die betreffende Behinderung erfordert" [8]. Art. 5 Abs. 4 sieht weiter vor: „Wenn die Mitgliedstaaten gemäß Absatz 2 oder 3 eine Ausnahme oder Beschränkung in Bezug auf das Vervielfältigungsrecht vorsehen können, können sie entsprechend auch eine Ausnahme oder Beschränkung in Bezug auf das Verbreitungsrecht im Sinne von Artikel 4 zulassen, soweit diese Ausnahme durch den Zweck der erlaubten Vervielfältigung gerechtfertigt ist." Art. 5 Abs. 5 wiederum

6 — Art. 11 ist im Licht des zehnten Erwägungsgrundes zu lesen, nach dem die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen aus bestehenden internationalen Verträgen über den Urheberrechtsschutz sowie die Bedeutung des sogenannten „Dreistufentests" für Beschränkungen und Ausnahmen, der in Art. 9 Abs. 2 der Berner Übereinkunft verankert ist, bekräftigen.

7 — Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. 2001, L 167, S. 10).

8 — Der 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/29 lautet zudem: „Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit erhalten, Ausnahmen oder Beschränkungen für bestimmte Fälle, etwa für Unterrichtszwecke und wissenschaftliche Zwecke, zugunsten öffentlicher Einrichtungen wie Bibliotheken und Archive, zu Zwecken der Berichterstattung über Tagesereignisse, für Zitate, *für die Nutzung durch behinderte Menschen*, für Zwecke der öffentlichen Sicherheit und für die Nutzung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vorzusehen" (Hervorhebung nur hier).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

bestimmt, dass die genannten Ausnahmen und Beschränkungen „nur in bestimmten Sonderfällen angewandt werden [dürfen], in denen die normale Verwertung des Werks oder des sonstigen Schutzgegenstands nicht beeinträchtigt wird und die berechtigten Interessen des Rechtsinhabers nicht ungebührlich verletzt werden“.

13. Art. 6 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2001/29 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten sehen einen angemessenen Rechtsschutz gegen die Umgehung wirksamer technischer Maßnahmen durch eine Person vor, der bekannt ist oder den Umständen nach bekannt sein muss, dass sie dieses Ziel verfolgt.

…

(4) Werden von Seiten der Rechtsinhaber freiwillige Maßnahmen, einschließlich Vereinbarungen zwischen den Rechtsinhabern und anderen betroffenen Parteien, nicht ergriffen, so treffen die Mitgliedstaaten ungeachtet des Rechtsschutzes nach Absatz 1 geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Rechtsinhaber dem Begünstigten einer im nationalen Recht gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstaben a), c), d), oder e) oder Absatz 3 Buchstaben a), b) oder e) vorgesehenen Ausnahme oder Beschränkung die Mittel zur Nutzung der betreffenden Ausnahme oder Beschränkung in dem für die Nutzung der betreffenden Ausnahme oder Beschränkung erforderlichen Maße zur Verfügung stellen, soweit der betreffende Begünstigte rechtmäßig Zugang zu dem geschützten Werk oder Schutzgegenstand hat.

…“

II – Sachverhalt, Antrag auf Gutachten und Verfahren vor dem Gerichtshof

A – *Sachverhalt*

14. Im Jahr 2009 begannen die Verhandlungen im Rahmen der WIPO zum Abschluss eines möglichen internationalen Abkommens zur Einführung von Beschränkungen und Ausnahmen in Bezug auf das Urheberrecht zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen mit dem Ziel, den grenzüberschreitenden Austausch von Büchern und sonstigen Druckerzeugnissen in einer zugänglichen Form zu erleichtern.

15. Am 26. November 2012 erließ der Rat einen Beschluss zur Ermächtigung der Kommission, dieses Übereinkommen im Namen der Europäischen Union auszuhandeln[9]. Die WIPO-Verhandlungen wurden auf der Diplomatischen Konferenz vom 17. bis 28. Juni 2013 in Marrakesch erfolgreich abgeschlossen. Sie führten zum Abschluss des Vertrags von Marrakesch am 27. Juni 2013.

16. Am 14. April 2014 genehmigte der Rat die Unterzeichnung des Vertrags von Marrakesch im Namen der Europäischen Union[10]. Der Beschluss des Rates war sowohl auf Art. 114 AEUV als auch auf Art. 207 AEUV gestützt. Allerdings wurden bei der Gelegenheit eine Reihe von Erklärungen abgegeben: Die Kommission erklärte, der Gegenstand des Vertrags von Marrakesch falle in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, während demgegenüber mehrere Mitgliedstaaten der Auffassung waren, die Zuständigkeit sei zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union geteilt.

9 — Beschluss des Rates über die Teilnahme der Europäischen Union an den Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum über einen besseren Zugang zu Büchern für Menschen mit Lesebehinderung; 16259/12.

10 — Beschluss 2014/221/EU des Rates vom 14. April 2014 über die Unterzeichnung im Namen der Europäischen Union des Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken (ABl. 2014, L 115, S. 1).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

17. Am 21. Oktober 2014 nahm die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss über den Abschluss des Vertrags von Marrakesch im Namen der Europäischen Union an (im Folgenden: streitiger Beschluss) [11]. Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates war auf die Art. 114, 207 und 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. v AEUV gestützt. Nach zahlreichen Beratungen, insbesondere im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), fand der Vorschlag jedoch nicht die erforderliche Mehrheit im Rat, da die Mitgliedstaaten unterschiedlicher Auffassung darüber waren, ob der Vertrag von Marrakesch in die ausschließliche Zuständigkeit der Union falle oder nicht. Daher hat die Union den Vertrag von Marrakesch bis heute nicht abgeschlossen.

18. Dennoch beschloss der Rat am 19. Mai 2015, die Kommission nach Art. 241 AEUV aufzufordern, unverzüglich einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des EU-Rechtsrahmens zu unterbreiten, um den Vertrag von Marrakesch in Kraft treten zu lassen.

19. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission am 17. Juli 2015, nach Art. 218 Abs. 11 AEUV ein Gutachten des Gerichtshofs über die Art der Zuständigkeit der Union im Hinblick auf den Vertrag von Marrakesch zu beantragen.

20. Am 6. Oktober 2015 erklärte die Kommission, sie komme der Aufforderung des Rates nach Art. 241 AEUV nach und werde „einen Entwurf für einen Gesetzgebungsakt vorlegen, um die Union auf den Stand des Vertrags von Marrakesch zu bringen“.

B – *Der Antrag auf Gutachten*

21. Der Gerichtshof wird von der Kommission um ein Gutachten zu folgender Frage ersucht:

„Verfügt die Europäische Union über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des [Vertrags von Marrakesch]?“

22. Der Text des Vertrags von Marrakesch ist dem Gutachtenantrag der Kommission in drei verbindlichen Sprachfassungen (Englisch, Französisch und Spanisch) beigefügt.

C – *Verfahren vor dem Gerichtshof*

23. Schriftliche Erklärungen haben im vorliegenden Verfahren die tschechische, die französische, die ungarische, die rumänische und die finnische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und das Europäische Parlament eingereicht. Die tschechische, die französische, die italienische, die rumänische und die finnische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben in der mündlichen Verhandlung vom 7. Juni 2016 mündliche Erklärungen abgegeben.

D – *Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen*

24. Die Kommission schlägt dem Gerichtshof vor, den Antrag auf Gutachten dahin zu beantworten, dass der Vertrag von Marrakesch in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Die Kommission ist der Auffassung, dass die materiellen Rechtsgrundlagen einerseits Art. 114 AEUV und andererseits Art. 207 AEUV seien. Art. 114 sei wegen der Harmonisierungswirkung, die der Vertrag von Marrakesch auf bestimmte Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte haben werde, herangezogen worden. Art. 207 AEUV sei zutreffend, weil der Vertrag von Marrakesch insbesondere darauf abziele, den grenzüberschreitenden Austausch von Kopien zwischen den

11 — COM(2014) 638 final.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

Vertragsstaaten, einschließlich zwischen der Europäischen Union und Drittländern, zu erleichtern. Unabhängig von den konkreten materiellen Rechtsgrundlagen ergebe sich die ausschließliche Zuständigkeit bereits aus Art. 3 Abs. 2 AEUV, da der Abschluss des Vertrags von Marrakesch die Bestimmungen der Richtlinie 2001/29 beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könne.

25. Das Europäische Parlament unterstützt die von der Kommission vertretene Auffassung. Nach seiner Ansicht bilden die Art. 114 und 207 AEUV die zutreffenden materiellen Rechtsgrundlagen für den in Rede stehenden Beschluss. Die ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch ergebe sich aus Art. 3 Abs. 2 AEUV, denn die Verpflichtung, Ausnahmen oder Beschränkungen in Bezug auf das nationale Urheberrecht vorzusehen, falle generell unter die Richtlinie 2001/29 und konkret unter deren Art. 5 Abs. 3 Buchst. b. Der Rat seinerseits bezieht keine Position zum Wesen der Zuständigkeit der Union oder zur materiellen Rechtsgrundlage des streitigen Beschlusses. Er bestreitet lediglich, dass die Tatsache, dass er die Kommission nach Art. 241 AEUV formell aufgefordert habe, einen Entwurf für einen Gesetzgebungsakt vorzulegen, irgendeine Bedeutung für die Prüfung der Zuständigkeit der Union habe.

26. Dagegen vertreten die tschechische, die französische, die litauische, die rumänische und die finnische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs die Ansicht, dass die Union nicht die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch besitze. Insbesondere tragen diese Regierungen vor, die in Art. 3 Abs. 2 AEUV niedergelegten Voraussetzungen für die Ausschließlichkeit der Zuständigkeit der Union seien nicht erfüllt. Was jedoch die materielle Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss betrifft, gehen die Ansichten dieser Regierungen auseinander.

27. Die litauische Regierung teilt die Auffassung der Kommission und des Europäischen Parlaments, dass die Art. 114 und 207 AEUV die zutreffenden Rechtsgrundlagen seien. Nachdem die französische Regierung ursprünglich in ihren schriftlichen Erklärungen nur Art. 114 AEUV als die zutreffende Rechtsgrundlage angesehen hatte, hat sie diesen Standpunkt später in der mündlichen Verhandlung geändert und die Auffassung vertreten, Art. 209 AEUV müsse ebenfalls herangezogen werden.

28. Auch die tschechische und die finnische Regierung erachten Art. 114 AEUV als einschlägig, schlagen jedoch vor, zusätzlich Art. 19 AEUV als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Die ungarische Regierung argumentiert, die Bezugnahme auf Art. 114 AEUV sei korrekt, sie schlägt jedoch vor, eine Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b AEUV hinzuzufügen, da das Ziel des Vertrags von Marrakesch überwiegend sozial motiviert sei.

29. Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt dagegen die Ansicht, Art. 114 AEUV könne nicht die Grundlage für den in Rede stehenden Beschluss bilden: Der Beschluss sei auf Art. 19 AEUV allein oder, hilfsweise, in Verbindung mit Art. 207 AEUV zu stützen. Die rumänische Regierung schließlich bezieht keine Stellung zur zutreffenden Rechtsgrundlage des streitigen Beschlusses, stellt jedoch die Anwendbarkeit von Art. 207 AEUV in Frage.

III – Würdigung

A – *Einleitung*

30. Alleiniger Gegenstand des Antrags der Kommission ist die Frage, ob die Europäische Union die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss des Vertrags von Marrakesch besitzt.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

31. Um diese Frage zu beantworten, muss jedoch die zutreffende materielle Rechtsgrundlage (bzw. Rechtsgrundlagen) für den streitigen Beschluss bestimmt werden. In der durch die Unionsverträge geschaffenen Systematik, die auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung beruht, ist die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage eines vorgeschlagenen Rechtsakts durch die Organe von verfassungsrechtlicher Bedeutung [12]. Diese Wahl bestimmt, ob die Union handeln darf, zu welchen Zwecken sie handeln darf und nach welchem Verfahren sie handeln darf.

32. Dies ist im Hinblick auf den Abschluss von internationalen Übereinkünften durch die Union von besonderer Bedeutung. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, hängt die Frage, ob die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss einer Übereinkunft besitzt oder ob diese Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten geteilt ist, u. a. von der Bedeutung der Unionsbestimmungen ab, aus denen sich die Befugnis der Unionsorgane ergibt, der Übereinkunft beizutreten [13]. Tatsächlich kann die Union in einigen Bereichen nach Art. 3 Abs. 2 AEUV keine ausschließliche Zuständigkeit beanspruchen, auch wenn sie ihre Zuständigkeit intern bereits ausgeübt hat. Daher legt die Angabe der Rechtsgrundlage die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten fest [14].

33. Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union – einschließlich eines Rechtsakts, der im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags erlassen wird – auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts. Zeigt die Prüfung eines Rechtsakts, dass er eine zweifache Zielsetzung hat oder zwei Komponenten aufweist, von denen sich die eine als wesentliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Steht ausnahmsweise fest, dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen verfolgt werden oder er mehrere Komponenten hat, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so kann ein solcher Rechtsakt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden [15].

34. Nach ständiger Rechtsprechung ist daher bei der Auslegung im Hinblick auf den Abschluss von internationalen Übereinkünften – wie bei anderen Rechtsakten der Europäischen Union auch – nach Möglichkeit nur eine Rechtsgrundlage heranzuziehen oder, falls dies nicht möglich ist, die unbedingt erforderliche Mindestanzahl an Rechtsgrundlagen. Gewiss mögen sich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – der die Entscheidungsverfahren vereinfacht und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die ganz überwiegende Mehrheit der Betätigungsfelder der Union als Regel vorsieht – die Probleme, die aus dem Nebeneinander mehrerer Rechtsgrundlagen für Unionsrechtsakte entstehen, entschärft haben. Der Grundsatz aber, dass die unnötige Nennung von mehreren Rechtsgrundlagen zu vermeiden ist, besteht zweifellos fort.

35. Meines Erachtens gilt dies ganz besonders für internationale Übereinkünfte, die einen spezifischen Bereich erfassen und in der Regel ein einziges, klar definiertes Ziel haben. Während mehrere Rechtsgrundlagen bei internationalen Übereinkünften, die die Beziehungen der Vertragsparteien in einer Vielzahl unterschiedlicher Bereiche regeln sollen (oft als „Rahmenvereinbarungen“, „Partnerschaftsabkommen“ oder „Kooperationsverträge“ bezeichnet), eher angezeigt sein können, ist dies weniger der Fall, wenn der von der Übereinkunft erfasste Bereich enger und spezifischer ist.

12 — Vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 5).

13 — Vgl. Gutachten 2/92 vom 24. März 1995 (EU:C:1995:83, Rn. 12) und Gutachten 1/08 vom 30. November 2009 (EU:C:2009:739, Rn. 112).

14 — Vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat (C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 49).

15 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 43 und 44), und Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 22 und 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

36. Dennoch kann es schwierig sein, den oder die Schwerpunkte eines vorgeschlagenen Rechtsinstruments zu ermitteln. In der Tat sind die Bereiche, für die die Union zuständig ist, in den Verträgen auf unterschiedliche Weise geregelt. In allen Bereichen werden die Zuständigkeiten überwiegend in Form von zu erreichenden Zielen beschrieben (wie etwa Binnenmarkt oder Umweltschutz). Diese können wiederum auf bestimmte „Themenbereiche“ wie spezifische Wirtschaftssektoren (z. B. Verkehr) oder spezifische Politikbereiche (z. B. Verbraucherschutz) beschränkt oder – im Gegenteil – allgemein formuliert sein (z. B. Binnenmarkt) oder verschiedene Politikbereiche abdecken (z. B. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). In anderen Fällen werden die Zuständigkeiten jedoch hauptsächlich als Typen von Regelungen beschrieben, die die Europäische Union in einem bestimmten Bereich erlassen kann (wie etwa in den Bereichen Zollunion, Wettbewerb oder gemeinsame Handelspolitik). Schließlich müssen die außenpolitischen Maßnahmen der Union unabhängig von der Art der ausgeübten Zuständigkeit stets von denselben Grundsätzen und Zielsetzungen bestimmt sein.

37. Die vorstehend beschriebenen Schwierigkeiten bei der Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts treten auch im vorliegenden Fall auf. Wie oben in den Nrn. 24 bis 29 dargelegt, haben die Mitgliedstaaten und Organe der Union, die im vorliegenden Verfahren Erklärungen abgegeben haben, gleich fünf verschiedene Bestimmungen des AEU-Vertrags angeführt, die nach ihrer Auffassung entweder einzeln oder in unterschiedlichen Kombinationen die materiellen Rechtsgrundlagen für den streitigen Beschluss bilden könnten: die Art. 4 Abs. 2 Buchst. b, 19 Abs. 1, 114, 207 und 209 AEUV.

38. Tatsächlich sind die für diese Rechtsgrundlagen vorgebrachten Argumente teilweise überzeugend. Bei Berücksichtigung aller Umstände meine ich jedoch, dass der streitige Beschluss auf eine zweifache Rechtsgrundlage zu stützen ist, wie es auch die meisten Mitgliedstaaten, die Erklärungen eingereicht haben, vorgeschlagen haben. Die beiden einschlägigen Bestimmungen sind meines Erachtens Art. 19 Abs. 1 und Art. 207 AEUV. Im folgenden Abschnitt werde ich die Gründe für meine Auffassung darlegen. In diesem Zusammenhang werde ich ebenfalls darlegen, warum mich die für die drei anderen Rechtsgrundlagen vorgetragenen Argumente, auch wenn sie vertretbar sind, letztlich nicht überzeugen. Schließlich werde ich das Kernproblem des vorliegenden Antrags auf Gutachten behandeln, nämlich die Frage, ob die Union eine ausschließliche oder eine geteilte Zuständigkeit für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch hat.

B – *Die materiellen Rechtsgrundlagen*

1. Art. 207 AEUV

a) Allgemeine Erklärungen

39. Die Kommission, unterstützt vom Europäischen Parlament, der litauischen Regierung sowie der Regierung des Vereinigten Königreichs [16], ist der Auffassung, dass es sich beim Vertrag von Marrakesch um ein Instrument der gemeinsamen Handelspolitik handele und Art. 207 AEUV daher eine der materiellen Rechtsgrundlagen des streitigen Beschlusses sein müsse.

40. Dem stimme ich zu.

16 — Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt diese Ansicht nur hilfsweise für den Fall, dass Art. 19 AEUV allein nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch betrachtet wird.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

41. Die gemeinsame Handelspolitik ist einer der Hauptpfeiler der Beziehungen der Union zur übrigen Welt. Nach Art. 207 Abs. 1 AEUV wird diese Politik „nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen“.

42. Es steht fest, dass ein Rechtsakt der Union nicht schon deshalb zu der Kategorie von Übereinkommen, die unter die gemeinsame Handelspolitik fallen, zu zählen ist, weil er Auswirkungen auf den internationalen Handel haben kann. Ein Rechtsakt der Union ist nämlich Teil der gemeinsamen Handelspolitik, wenn er speziell den internationalen Warenaustausch betrifft, weil er im Wesentlichen den Handelsverkehr fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt [17].

43. Was den Gegenstand des internationalen Handels ausmacht, kann weder in abstrakter Form festgelegt noch statisch und eng gefasst werden. Der globale Handel unterliegt dem ständigen Wandel: Handelspraktiken, Strukturen und Trends entwickeln sich im Lauf der Zeit. Die Union muss stets in der Lage sein, ihre Rolle als Akteur im Rahmen des globalen Handels gegenüber ihren Handelspartnern zu erfüllen, und zwar sowohl in einem bilateralen Kontext als auch auf multilateraler Ebene. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof schon früh konsequent die Auffassung vertreten, dass die gemeinsame Handelspolitik weit zu verstehen ist, und hat einschränkende Auslegungen der Vertragsregelungen, durch die diese Politik „dazu verurteilt wäre, allmählich bedeutungslos zu werden“, zurückgewiesen [18]. Die gemeinsame Handelspolitik ist, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, mit „offenem Charakter“ geschaffen worden [19]. Im Rahmen der Festlegung der Eigenschaften und Instrumente dieser Politik haben die Verträge den möglichen Wandel berücksichtigt, so dass Art. 207 AEUV „voraussetzt, dass sich diese Politik einem möglichen Auffassungswandel in der Völkergemeinschaft anpasst“ [20].

44. Im Licht dieser Grundsätze scheint mir der in Rede stehende Beschluss klar – zumindest teilweise – unter die gemeinsame Handelspolitik zu fallen.

45. Art. 207 Abs. 1 AEUV zählt die „Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ zu den Bereichen, die zur gemeinsamen Handelspolitik gehören. Im Rahmen der Auslegung dieses Begriffs hat der Gerichtshof im Urteil Daiichi Sankyo entschieden, dass nur diejenigen Unionsbestimmungen aus dem Bereich des geistigen Eigentums unter die gemeinsame Handelspolitik fallen können, die einen spezifischen Bezug zum internationalen Handelsverkehr haben [21].

46. Mehrere zentrale Bestimmungen des Vertrags von Marrakesch weisen eindeutig einen solchen spezifischen Bezug zum internationalen Handelsverkehr auf, insbesondere Art. 5 („Grenzüberschreitender Austausch von Kopien in einem zugänglichen Format“), Art. 6 („Einfuhr von Kopien in einem zugänglichen Format“) und Art. 9 („Zusammenarbeit zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs“). Diese Bestimmungen legen einige der wesentlichen Pflichten der Vertragsparteien nieder und sind entscheidend für die Erreichung der in der Präambel des Vertrags

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 57), vom 18. Juli 2013, Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, Rn. 51), und vom 12. Mai 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia und ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, Rn. 75).

18 — Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224, Rn. 44 und 45). Zu diesem Aspekt vgl. auch Urteil vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 9 ff.), und Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Parlament und Rat (C-178/03, EU:C:2005:312, Nr. 32).

19 — Vgl. Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 41).

20 — Vgl. Urteil vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, EU:C:1987:163, Rn. 19).

21 — Vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, Rn. 52).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

von Marrakesch festgelegten Ziele, „sowohl die Anzahl der Werke in einer zugänglichen Form zu erhöhen als auch deren Verbreitung zu verbessern“ [22]. Gemäß der Präambel ist einer der Gründe, warum „weiterhin ein Mangel an Werken in einer … zugänglichen Form besteht“, gerade der fehlende grenzüberschreitende Austausch von Kopien in einem zugänglichen Format.

47. Darüber hinaus zielen andere Bestimmungen des Vertrags von Marrakesch (wie etwa Art. 4) ebenfalls darauf ab, den internationalen Handel durch die Vereinheitlichung bestimmter Normen betreffend die Verfügbarkeit, den Umfang und die Ausübung der Rechte des geistigen Eigentums der Vertragsparteien zu erleichtern. Daher verfolgt der Vertrag von Marrakesch – wenngleich in anderem Kontext und in weitaus geringerem Maße – auch einen der Zwecke des TRIPS-Übereinkommens, den der Gerichtshof im Urteil Daiichi Sankyo [23] als entscheidend dafür erachtet hat, dass jener Vertrag in den Anwendungsbereich von Art. 207 AEUV fällt.

48. Dementsprechend hat der Vertrag von Marrakesch nicht etwa lediglich beschränkte Auswirkungen auf den internationalen Handel, sondern bezieht sich in einem großen und wichtigen Teil auf diesen. Seine Bestimmungen sollen den Handel mit einer bestimmten Art von Waren fördern, erleichtern und regeln, nämlich den mit Kopien in einem zugänglichen Format. Im Rahmen der allgemeinen Systematik des Vertrags von Marrakesch ist die Öffnung nationaler Märkte für Kopien in einem zugänglichen Format aus anderen Ländern eines der zentralen Mittel zur Erreichung der von den Vertragsparteien verfolgten Ziele.

49. Diese Schlussfolgerung wird durch bestimmte Argumente, die mehrere Mitgliedstaaten gegen die Einschlägigkeit von Art. 207 AEUV vorgebracht haben und die ich nun im Einzelnen behandeln werde, nicht in Frage gestellt.

b) Nicht handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums

50. Erstens stellen die tschechische, die französische, die ungarische und die finnische Regierung in Abrede, dass der grenzüberschreitende Austausch von Kopien in einem zugänglichen Format in einem kommerziellen Rahmen stattfindet. Sie weisen insbesondere auf Art. 4 Abs. 2 des Vertrags von Marrakesch hin, nach dem die Vertragsparteien Beschränkungen oder Ausnahmen in ihrer nationalen Gesetzgebung zum Urheberrecht u. a. dann vorsehen, wenn „die Tätigkeit ohne Erwerbszweck durchgeführt wird“. Sie beziehen sich ebenfalls auf Art. 4 Abs. 4 dieses Vertrags, nach dem „[d]ie Vertragsparteien … die Beschränkungen oder Ausnahmen nach diesem Artikel auf Werke beschränken [können], die für die Begünstigten nicht zu im Handel angemessenen Bedingungen in einer zugänglichen Form auf dem Markt erhältlich sind“.

51. Nach der Rechtsprechung unterliegt eine Tätigkeit jedoch dem Unionsrecht, soweit sie zum Wirtschaftsleben gehört [24]. Nur in ganz besonderen Ausnahmefällen fällt eine Tätigkeit, die *prima facie* zum Wirtschaftsleben gehört, aufgrund des Solidaritätsprinzips nicht unter das Unionsrecht [25]. Ferner hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass die Mitgliedstaaten im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens und der Sozialhilfe ein weites Ermessen haben und in diesem Zusammenhang insbesondere auf gemeinnützige Organisationen zurückgreifen können, er hat jedoch derartige Tätigkeiten nicht von vornherein vom Geltungsbereich des Unionsrechts ausgenommen [26]. Insbesondere hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer

22 — Vgl. den vierten Erwägungsgrund.

23 — Vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, Rn. 58 und 59). Vgl. auch Urteil vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 60 bis 67).

24 — Vgl. beispielsweise Urteil vom 18. Juli 2006, Meca-Medina und Majcen/Kommission (C-519/04 P, EU:C:2006:492, Rn. 22).

25 — Vgl. Urteil vom 17. Februar 1993, Poucet und Pistre (C-159/91 und C-160/91, EU:C:1993:63).

26 — Vgl. Urteile vom 17. Juni 1997, Sodemare u. a. (C-70/95, EU:C:1997:301), und vom 11. Dezember 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ u. a. (C-113/13, EU:C:2014:2440).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

Finanzierung, grundsätzlich dem Wettbewerbsrecht der Union unterliegt [27]. Dementsprechend schließt er die Anwendung des Unionsrechts auf Tätigkeiten, die ohne Erwerbszweck oder unter Verlust oder mit nicht kommerzieller Zielsetzung ausgeübt werden, nicht aus. Hinzuzufügen ist, dass die Mitgliedstaaten, die die Anwendung von Art. 207 AEUV ablehnen, nicht erklären, warum dieser Ansatz ungeeignet sein soll, wenn es um den internationalen Handel geht.

52. Diese Beteiligten sind offenbar der Auffassung, dass Waren, die ohne Erwerbszweck ausgetauscht werden, unter den Begriff „nicht handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums“ und somit nicht unter die gemeinsame Handelspolitik fallen.

53. Meines Erachtens geht diese Auslegung von Art. 207 AEUV fehl. Diese Bestimmung nimmt *Transaktionen* oder *Tätigkeiten* nicht kommerzieller Art nicht von ihrem Anwendungsbereich aus. Der Umstand, dass einige Waren oder Dienstleistungen unter bestimmten Umständen ohne Erwerbszweck ausgetauscht werden (wie etwa bei einer unentgeltlichen Bereitstellung), bedeutet nämlich nicht, dass sie nicht gehandelt würden. Indem Art. 4 Abs. 4 des Vertrags von Marrakesch von Kopien in einem zugänglichen Format spricht, die „nicht zu im Handel angemessenen Bedingungen … auf dem Markt erhältlich sind“, setzt er voraus, dass es einen Markt gibt, auf dem diese Art von Waren zu geschäftsüblichen Bedingungen gehandelt werden. Wie die Kommission in der Sitzung angemerkt hat, werden die auf diesem Markt tätigen Wirtschaftsteilnehmer zwangsläufig von den Regelungen des Vertrags von Marrakesch betroffen sein.

54. Bezeichnend ist, dass der Gerichtshof im Urteil Daiichi Sankyo [28] bestätigt hat, dass das TRIPS-Übereinkommen in seiner Gesamtheit in den Anwendungsbereich von Art. 207 AEUV fällt. Dennoch enthält das TRIPS-Übereinkommen auch Regelungen zu Dienstleistungen oder Waren, die zur nicht gewerblichen Nutzung bereitgestellt werden [29]. Ähnlich enthält auch die Berner Übereinkunft, die in Teilen aufgrund der Bezugnahme auf sie in Art. 2.2 des TRIPS-Übereinkommens als in dieses inkorporiert gelten kann, Bestimmungen, die die Nutzung geschützter Werke für bestimmte nicht gewerbliche Tätigkeiten regeln [30]. Es ist zu beachten, dass keine dieser Übereinkünfte nicht gewerbliche Transaktionen oder Nutzungen geschützter Werke *gänzlich* von ihrem Anwendungsbereich ausschließt.

55. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nach den Beschlüssen der WTO-Streitbeilegungsgremien künstlerische Werke oder andere Werke des geistigen Schaffens im Allgemeinen mit anderen Handelsgütern gleichbehandelt werden, auch wenn sie auf nicht kommerzieller Basis gehandelt oder für nicht kommerzielle Zwecke verwertet werden [31]. Selbst wenn der Begriff „Handel“ in den WTO-Übereinkommen auftaucht, wird er sehr weit ausgelegt und umfasst „sämtlichen Warenverkehr“, unabhängig von der „Art des ‚Handels‘ oder dem Grund oder Zweck der Transaktion“ [32]. Die Anwendbarkeit der WTO-Regeln kann nicht von der privaten Entscheidung eines Wirtschaftsteilnehmers darüber abhängen, wie er seiner Geschäftstätigkeit nachgeht. Tatsächlich setzen einige WTO-Regelungen voraus, dass manche Transaktionen auf nicht kommerzieller Basis

27 — Vgl. Urteil vom 23. April 1991, Höfner und Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, Rn. 21).

28 — Vgl. Urteil vom 18. Juli 2013, Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520).

29 — Vgl. beispielsweise Art. 31 Buchst. b und c und Art. 60 des TRIPS-Übereinkommens.

30 — Vgl. z. B. Art. II Abs. 9 und Art. IV Abs. 4 des Anhangs.

31 — Beispielsweise schenkte in DS160, *US – Section 110(5) Copyright Act*, das Panel den Argumenten der Parteien zu der Frage, ob Ausnahmen von den Urheberrechtsansprüchen von Autoren und Komponisten nach US-amerikanischem Recht auf nicht gewerbliche Nutzungen von Werken zu beschränken sind, damit sie im Einklang mit dem TRIPS Übereinkommen stehen, wenig Aufmerksamkeit. Vgl. Panel Report vom 15. Juni 2000 (WT/DS160/R), Rn. 6.58.

32 — Vgl. Appellate Body Report vom 7. Juni 2016 in DS461, *Colombia Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear* (WT/DS461/AB/R), Rn. 5.34 bis 5.36.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

durchgeführt werden. Beispielsweise betrifft das WTO-Antidumpingübereinkommen [33] u. a. die Ausfuhren von Waren, die deren Herstellungskosten nicht vollständig decken [34]. Somit setzen die WTO-Regelungen nicht etwa voraus, dass ein Gewinn erzielt wird, sondern gelten, sofern nicht etwas anderes vorgesehen ist, auch für Transaktionen, die mit Verlust abgeschlossen werden.

56. Art. 207 AEUV schließt nur die nicht handelsbezogenen *Aspekte* der Rechte des geistigen Eigentums vom Geltungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik aus. Das umfasst Bereiche des Rechts des geistigen Eigentums, die nicht streng oder unmittelbar den internationalen Handel betreffen. Dies ist eindeutig eine Restkategorie. Allgemein formuliert sollen die Bestimmungen über das geistige Eigentum bestimmte ausschließliche Rechte zur Verwertung des geistigen Schaffens einräumen, um Kreativität und Innovation zu fördern. Bei diesen ausschließlichen Rechten handelt es sich um nichts anderes als Monopolformen *sui generis*, die den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr einschränken können. So sind die Bestimmungen über das geistige Eigentum schon von ihrer Natur her überwiegend handelsbezogen. Ein Beispiel für einen nicht handelsbezogenen Aspekt des geistigen Eigentums sind die Urheberpersönlichkeitsrechte, die tatsächlich vom Anwendungsbereich des TRIPS-Übereinkommens ausgeschlossen sind [35]. Jedenfalls ist es im vorliegenden Fall nicht erforderlich, diesen Begriff näher zu beleuchten: Es genügt der Hinweis, dass weder die Urheberpersönlichkeitsrechte noch sonstige nicht handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums durch den Vertrag von Marrakesch geregelt werden.

57. Unabhängig davon basieren die vorliegend geprüften Argumente meiner Ansicht nach auf einer falschen Annahme. Wie die Kommission geltend gemacht hat, setzt der Vertrag von Marrakesch keineswegs voraus, dass die Vervielfältigung, Verbreitung und Zugänglichmachung von Kopien in einem zugänglichen Format unentgeltlich erfolgen muss. Nach Art. 4 Abs. 5 dieses Vertrags „[obliegt] [d]ie Feststellung, ob die in diesem Artikel vorgesehenen Beschränkungen oder Ausnahmen einer Vergütung unterliegen, … dem nationalen Recht“.

58. In der Sitzung hat die italienische Regierung jedoch vorgetragen, dass die in Art. 4 Abs. 5 des Vertrags von Marrakesch genannte „Vergütung“ nicht als echte „Vergütung“ zu verstehen sei, sondern vielmehr lediglich als Entschädigung für die Urheberrechtsinhaber.

59. Dieser Einwand ist meines Erachtens unbegründet. Erstens ist anzumerken, dass die italienische Regierung nichts zur Begründung ihrer offenbar dem Wortlaut der Bestimmung zuwiderlaufenden Auslegung von Art. 4 Abs. 5 vorgetragen hat. Vor allem aber schließt zweitens die Tatsache, dass die den Urheberrechtsinhabern gegebenenfalls zu zahlende Vergütung möglicherweise nicht dem vollen Marktpreis entspricht, keinesfalls aus, dass die zugrunde liegenden Transaktionen gewerblicher Natur sind [36].

60. Im Wesentlichen verpflichtet der Vertrag von Marrakesch die Vertragsparteien, einheitliche Beschränkungen und Ausnahmen in Bezug auf die urheberrechtlichen Bestimmungen zu erlassen, um die Vervielfältigung, Verbreitung und Zugänglichmachung von Kopien in einem zugänglichen Format sowie deren grenzüberschreitenden Austausch zu ermöglichen. Zur kommerziellen oder nicht kommerziellen Natur der Transaktionen, mit denen diese Tätigkeiten durchgeführt werden, trifft dieser Vertrag keine Regelungen. Jedenfalls sind einige der durch den Vertrag von Marrakesch geregelten Transaktionen sicherlich kommerzieller Art.

33 — Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994.

34 — Vgl. Art. 2.2 des WTO-Antidumpingübereinkommens und, in der Unionsrechtsordnung, Art. 2 Abs. 3 bis 6 der Antidumpinggrundverordnung (Verordnung [EG] Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern [ABl. 2009, L 343, S. 51]).

35 — Vgl. speziell Art. 9.1 des TRIPS-Übereinkommens. Zu diesem Thema vgl. Dimopoulos, A., „An Institutional Perspective II: The Role of the CJEU in the Unitary (EU) Patent System“, *The Unitary EU Patent System*, Hart Publishing, Oxford, 2015, S. 75.

36 — Vgl. entsprechend Urteile vom 19. Dezember 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce u. a. (C-159/11, EU:C:2012:817, Rn. 29), und vom 4. Juni 2009, Vatsouras und Koupatantze (C-22/08 und C-23/08, EU:C:2009:344, Rn. 27).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

61. *Der Vollständigkeit halber* möchte ich hinzufügen, dass gemäß Art. 4 Abs. 4 und Art. 5 Abs. 3 des Vertrags von Marrakesch die in dessen Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 festgelegten Verpflichtungen von den Vertragsparteien auch erfüllt werden können, indem sie Beschränkungen und Ausnahmen in Bezug auf das Urheberrecht vorsehen, die nicht auf Tätigkeiten von Einheiten ohne Erwerbszweck beschränkt sind.

c) Das Verhältnis zum TRIPS-Übereinkommen

62. Zweitens betonen die französische, die ungarische, die rumänische und die finnische Regierung, dass der Vertrag von Marrakesch im Rahmen der WIPO ausgehandelt worden sei, einer Organisation der Vereinten Nationen, deren Aufgabe nicht die Liberalisierung und Förderung des Handels sei. Die ungarische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs weisen außerdem darauf hin, dass der Vertrag von Marrakesch wohl nur geringfügige Berührung mit dem TRIPS-Übereinkommen habe.

63. Auch diese Einwände überzeugen mich nicht.

64. Zunächst einmal ist es nur von untergeordneter Bedeutung, wann und in welchem Kontext ein internationales Abkommen ausgehandelt wird. Zwar können diese Aspekte gelegentlich Anhaltspunkte für die Absicht der Verfasser des Abkommens liefern; wirklich wichtig sind jedoch Ziel und Inhalt des Abkommens, die sich aus seinem Wortlaut ergeben.

65. So hat der Gerichtshof beispielsweise entschieden, dass der Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten [37] auf Art. 207 AEUV zu stützen war, obwohl dieses Übereinkommen vom Europarat angenommen worden war – einer Organisation, die vorwiegend mit dem Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit befasst ist [38]. Andererseits verwaltet die WIPO andere internationale Übereinkünfte, die offenbar eine klare Verbindung zum internationalen Handel aufweisen, etwa das Madrider Abkommen über die Unterdrückung falscher oder irreführender Herkunftsangaben auf Waren [39].

66. Hinzufügen möchte ich hier nur, dass der Gerichtshof bereits bestätigt hat, dass Handelsaspekte des geistigen Eigentums in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen, unabhängig davon, ob sie in internationalen Übereinkommen, die zu den WTO-Übereinkommen gehören, enthalten sind (oder im Kontext der WTO ausgehandelt wurden) [40].

d) Ziel des Vertrags von Marrakesch

67. Drittens heben die finnische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs hervor, Ziel des Vertrags von Marrakesch sei es nicht, den Handel zu liberalisieren, sondern zur vollen Entfaltung sehbehinderter Menschen beizutragen. Diese Regierungen sind der Auffassung, das vorliegende Rechtsproblem ähnele *mutatis mutandis* demjenigen, das der Gerichtshof in den Rechtssachen

37 — Beschluss 2014/243/EU des Rates vom 14. April 2014 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Europäischen Übereinkommens über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (ABl. 2014, L 128, S. 61).

38 — Vgl. Urteil vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675).

39 — Nach diesem Abkommen (unterzeichnet am 14. Juli 1967 und in Kraft getreten am 26. April 1970) wird jedes Erzeugnis, das eine falsche oder irreführende Angabe trägt, durch die eines der Länder, auf die dieses Abkommen Anwendung findet, oder ein in diesen Ländern befindlicher Ort unmittelbar oder mittelbar als Land oder Ort des Ursprungs angegeben ist, bei der Einfuhr in diese Länder beschlagnahmt oder dessen Einfuhr verboten, oder es sind sonstige Maßnahmen und Sanktionen in Verbindung mit der Einfuhr anzuwenden.

40 — Vgl. Urteile vom 12. Mai 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia und ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, Rn. 71 bis 83), und vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 60 bis 67).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

betreffend das Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit [41] und das Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung [42] behandelt habe. In diesen Fällen befand der Gerichtshof, dass die Umweltkomponente des Abkommens seine Handelskomponente überwiegt.

68. Zunächst erinnere ich daran, dass Art. 207 AEUV klarstellt, dass „[d]ie gemeinsame Handelspolitik … im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet [wird]". Art. 21 EUV – der diese Grundsätze und Ziele festlegt – bestimmt, dass sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene u. a. von den Grundsätzen der Gleichheit und der Solidarität leiten lässt und anstrebt, „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen".

69. Wie oben dargelegt, verfolgen moderne Handelsabkommen häufig mehrere Ziele zugleich. Rein wirtschaftsbezogen sind nur einige dieser Ziele. Humanitäre Ziele, entwicklungspolitische Ziele und Umweltziele spielen bei der Aushandlung internationaler Abkommen häufig eine zentrale Rolle, wenngleich deren wesentlicher Inhalt eindeutig handelsbezogen bleibt [43]. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die WTO-Mitglieder haben im Rahmen der Fortführung eines Prozesses, der mit der Erklärung von Doha zum TRIPS-Übereinkommen und zur öffentlichen Gesundheit [44] eingeleitet wurde, in den vergangenen Jahren mehrere Beschlüsse zur Änderung oder Umsetzung des TRIPS-Übereinkommens bezüglich der Patentierbarkeit [45] und Lizenzierung [46] von Arzneimitteln zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder angenommen. Mit diesen Maßnahmen werden zweifellos Entwicklungs- und Gesundheitsziele verfolgt: Sicherstellung des Zugangs zu Medikamenten (insbesondere Mittel gegen HIV) für die Allgemeinheit in den ärmsten Ländern. Dennoch meine ich, dass kaum jemand bestreiten würde, dass diese Maßnahmen eine spezifische Verbindung zum internationalen Handel aufweisen [47].

41 — Vgl. Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664).

42 — Vgl. Urteil vom 8. September 2009, Kommission/Parlament und Rat (C-411/06, EU:C:2009:518).

43 — Hierzu ist anzumerken, dass mehrere Regierungen, die im vorliegenden Verfahren Erklärungen eingereicht haben, dem Ziel des Vertrags von Marrakesch offenbar größere Bedeutung zumessen als seinem Inhalt. Ich halte diesen Ansatz für falsch. Wie oben in Nr. 33 dargelegt, sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Auslegung sowohl das Ziel als auch der Inhalt der Maßnahme zu prüfen. Schließlich können die verschiedenen Parteien eines internationalen Abkommens (bei einem gemischten Abkommen einschließlich der Union und ihrer Mitgliedstaaten) die Ziele des betreffenden Abkommens durchaus unterschiedlich auslegen oder seinen verschiedenen Komponenten unterschiedliche Gewichtung beimessen (vgl. De Baere, G., Van den Sanden, T., „Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action", *E.C.L. Review*, vol. 12(1), Cambridge University Press, 2016, S. 85 bis 113).

44 — Doha WTO-Ministerkonferenz, 20. November 2001, WT/MIN(01)/DEC/2.

45 — Vgl. Beschlüsse des Rates für TRIPS vom 25. bis 27. Juni 2002 (IP/C/25) und vom 6. November 2015 (IP/C/73) zur Verlängerung der Übergangsfrist nach Art. 66.1 des TRIPS-Übereinkommens für die am wenigsten entwickelten Mitglieder im Hinblick auf bestimmte Verpflichtungen bezüglich Arzneimittel.

46 — Vgl. insbesondere Beschluss des Allgemeinen Rates vom 6. Dezember 2005 über eine Änderung des TRIPS-Übereinkommens (WT/L/641).

47 — Hierzu ist anzumerken, dass die Unionsmaßnahmen, die sich auf diese WTO-Beschlüsse beziehen, auf der Grundlage von Art. 207 AEUV angenommen wurden, und zwar entweder dieser Bestimmung allein oder in Verbindung mit anderen Bestimmungen des Vertrags. Vgl. z. B. Beschluss 2007/768/EG des Rates vom 19. November 2007 über die Annahme – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des am 6. Dezember 2005 in Genf unterzeichneten Protokolls zur Änderung des TRIPS-Übereinkommens (ABl. 2007, L 311, S. 35) und Beschluss (EU) 2015/1855 des Rates vom 13. Oktober 2015 zur Festlegung des im Rat für [TRIPS] und dem Allgemeinen Rat der [WTO] im Namen der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkts hinsichtlich des Antrags der zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählenden Mitglieder auf eine Verlängerung der Übergangsfrist nach Artikel 66 Absatz 1 des [TRIPS-]Übereinkommens in Bezug auf bestimmte Verpflichtungen auf dem Gebiet der Arzneimittel und auf eine Befreiung von Verpflichtungen nach Artikel 70 Absätze 8 und 9 des genannten Übereinkommens (ABl. 2015, L 271, S. 33).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

70. Aus diesem Grund weisen die Unionsverträge, insbesondere nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, dem außenpolitischen Handeln der Union (einschließlich des Bereichs der gemeinsamen Handelspolitik)[48] mehrere Ziele zu, die sowohl wirtschaftlicher als auch nicht wirtschaftlicher Art sind. Dies erklärt auch, warum der Gerichtshof schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, dass Ziele, die sich beispielsweise auf die wirtschaftliche Entwicklung[49], den Umweltschutz[50] oder die Außenpolitik[51] beziehen, im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik verfolgt werden können.

71. Letztlich ist die gemeinsame Handelspolitik im Wesentlichen die Außendimension des Binnenmarkts und der Zollunion. Bekanntlich ist Art. 114 AEUV insoweit die wesentliche Bestimmung, mittels deren der Unionsgesetzgeber die erforderlichen Maßnahmen zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarkts erlässt. Unstreitig kann sich der Unionsgesetzgeber – wenn die Voraussetzungen für die Heranziehung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage erfüllt sind – auf diese Grundlage stützen, auch wenn anderen im allgemeinen Interesse liegenden Zielen[52] (wie etwa dem der öffentlichen Gesundheit[53] oder des Verbraucherschutzes[54]) bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebliche Bedeutung zukommt. Aus Gründen der Kohärenz sollte dieser Grundsatz meiner Ansicht nach auch für die gemeinsame Handelspolitik gelten.

72. Ich bin der Ansicht, dass die finnische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs irren, wenn sie eine Parallele zwischen dem Vertrag von Marrakesch und dem oben erwähnten Protokoll von Cartagena und der Baseler Übereinkunft sehen. In jenen Fällen entschied der Gerichtshof, dass die Handelskomponente in diesen Abkommen deren Umweltkomponente untergeordnet ist. Ein kurzer Blick auf diese Abkommen bestätigt, dass Zahl, Reichweite und Bedeutung der handelsbezogenen Bestimmungen in der Gesamtsystematik dieser Abkommen im Verhältnis zu den umweltbezogenen Bestimmungen weder überwogen noch von gleicher Bedeutung waren. Tatsächlich betrafen die meisten Bestimmungen dieser Abkommen Umweltregelungen, und die Handelsregelungen stellten lediglich Instrumente zur Erreichung der umweltbezogenen Ziele dar.

73. Wie vorstehend dargelegt, bildet im Gegenteil die Zunahme des internationalen Handels mit Kopien in einem zugänglichen Format den Kern des mit dem Vertrag von Marrakesch geschaffenen Systems. Die Vereinfachung und das Wachstum des grenzüberschreitenden Handels mit Kopien in einem zugänglichen Format ist eines der Schlüsselinstrumente, die von den Verfassern dieses Abkommens zur Erreichung ihrer Ziele ausgearbeitet wurden.

74. Vereinfacht ließe sich sogar sagen, dass im Ergebnis der Vertrag von Marrakesch eine Art von Handel mit Kopien in einem zugänglichen Format durch eine andere Art ersetzt. Derzeit ist der grenzüberschreitende Handel mit solchen Waren sehr beschränkt, da er nach den marktüblichen Regeln erfolgt. Zukünftig wird der Handel mit solchen Waren einfacher sein, da die Rechte der Urheberrechtsinhaber, sich in den vom Vertrag von Marrakesch festgelegten Fällen gegen die Vervielfältigung, Verbreitung und Zirkulation ihrer Werke zu wenden, beschränkt sein werden.

48 — Für die gemeinsame Handelspolitik vgl. insbesondere Art. 206 AEUV.

49 — Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224, Rn. 41 und 46).

50 — Vgl. z. B. Urteil vom 29. März 1990, Griechenland/Rat (C-62/88, EU:C:1990:153, Rn. 15 bis 19).

51 — Vgl. Urteil vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 9 bis 12).

52 — Allgemein zu diesem Punkt vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Irland/Parlament und Rat (C-301/06, EU:C:2008:558, Nr. 97).

53 — Vgl. Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a. (C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 — Vgl. Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone u. a. (C-58/08, EU:C:2010:321, Rn. 36).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

75. Somit argumentiert die französische Regierung zu Unrecht, der Vertrag von Marrakesch ziele nicht auf eine *Liberalisierung* oder *Förderung* des Handels ab. Auf jeden Fall genügt es nach ständiger Rechtsprechung, dass ein Abkommen den Handel *regelt* – ihn z. B. beschränkt oder sogar verbietet –, um es in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Handelspolitik fallen zu lassen [55].

76. Allerdings ist richtig, dass – wie mehrere Regierungen angeführt haben – die handelsbezogenen Ziele des Vertrags von Marrakesch einem anderen Zweck dienen. Daher kann meines Erachtens Art. 207 AEUV nicht die alleinige Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss sein.

2. Art. 19 Abs. 1 AEUV

77. Die Präambel des Vertrags von Marrakesch macht, wie die tschechische und die finnische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs vortragen, deutlich, dass das wesentliche Ziel dieses Abkommens ist, zur vollen Entfaltung sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Menschen beizutragen. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit, der Zugänglichkeit und der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft sowie der Einbeziehung in die Gesellschaft. In diesem Zusammenhang weist der zweite Erwägungsgrund auf die Absicht hin, dass sich lesebehinderte Menschen Informationen gleichberechtigt mit anderen verschaffen können sollen. Der vierte Erwägungsgrund wiederum macht auf die Barrieren aufmerksam, die sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen am Zugang zu veröffentlichten Werken zur Verwirklichung der Chancengleichheit in der Gesellschaft hindern.

78. Die Präambel nimmt außerdem Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: UN-Konvention). Die Verknüpfung zwischen der UN-Konvention und dem Vertrag von Marrakesch ist in der Tat offensichtlich. Art. 30 Abs. 3 der UN-Konvention bestimmt: „Die Vertragsstaaten unternehmen alle geeigneten Schritte im Einklang mit dem Völkerrecht, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellem Material darstellen.“ Der Vertrag von Marrakesch kann dementsprechend als Umsetzung der in dieser Bestimmung niedergelegten Verpflichtung angesehen werden.

79. In dieser Hinsicht ist interessant, dass der im Rahmen der UN-Konvention gegründete UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (im Folgenden: UN-Ausschuss) ausdrücklich auf die Verbindung der beiden Abkommen hingewiesen hat. Bei der Kommentierung des Art. 9 („Zugänglichkeit“) der UN-Konvention schrieb der UN-Ausschuss, dass der Vertrag von Marrakesch „Zugang zu kulturellem Material ohne unangemessene oder diskriminierende Barrieren für Menschen mit Behinderungen sicherstellen [soll]“ [56].

80. Vor diesem Hintergrund bin ich der Auffassung, dass der Vertrag von Marrakesch eines der in Art. 19 Abs. 1 AEUV aufgeführten Ziele verfolgt. Nach dieser Bestimmung „kann der Rat … einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Behinderung stellt somit einen der in dieser Bestimmung aufgezählten möglichen Diskriminierungsgründe dar, gegen den die Union geeignete Maßnahmen ergreifen kann.

55 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. März 2006, Aulinger (C-371/03, EU:C:2006:160), und Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 51).

56 — Vgl. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 11. Sitzung, 31. März bis 11. April 2014, Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2014) (CRPD/c/GC/2), S. 13.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

81. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Union auf eben diesen Art. 19 AEUV eine Reihe von Rechtsinstrumenten gestützt hat, mit denen Diskriminierung bekämpft und Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger sichergestellt werden sollte. Hier sind insbesondere die Richtlinie 2000/43/EG über Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse [57] sowie die Richtlinie 2004/113/EG über Geschlechtergleichheit zu nennen [58].

82. Noch bedeutsamer ist jedoch die Richtlinie 2000/78/EG über Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf [59]. Zweck dieser Richtlinie ist nach ihrem Art. 1 „die Schaffung eines allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer *Behinderung*, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten“ [60].

83. Meines Erachtens haben die vorstehend erwähnten Maßnahmen der Union – wie auch die in Nr. 78 genannten völkerrechtlichen Instrumente – ein wesentliches Antidiskriminierungselement mit dem Vertrag von Marrakesch gemein.

84. Die Kommission tritt dieser Schlussfolgerung jedoch mit der Begründung entgegen, beim Vertrag von Marrakesch handle es sich nicht um eine allgemeine Maßnahme zur Bekämpfung sämtlicher möglichen Formen der Diskriminierung, denen behinderte Menschen ausgesetzt sein könnten, vielmehr sei der Gegenstand dieses Übereinkommens auf das Urheberrecht beschränkt. Darüber hinaus hebt die Kommission hervor, dass die Union nach den Art. 9 und 10 AEUV u. a. verpflichtet sei, im Rahmen der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung zu bekämpfen.

85. Diese Argumente überzeugen mich nicht. Erstens finden sich im Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 AEUV keine Hinweise darauf, dass dessen Anwendungsbereich auf Maßnahmen allgemeiner oder umfassender Natur beschränkt wäre. Zweitens verpflichtet der Vertrag von Marrakesch die Parteien nicht nur, ihr Urheberrecht zugunsten von Personen mit Sehbehinderungen zu ändern. Er führt noch weitere Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten ein: So sieht er etwa spezifische Maßnahmen vor zur Achtung der Privatsphäre zugunsten sehbehinderter Personen (Art. 8) oder zur Zusammenarbeit mit den relevanten Gremien der WIPO zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Kopien in einem zugänglichen Format (Art. 9). Mit Art. 13 wird außerdem eine Versammlung eingesetzt, die u. a. die Aufgabe hat, den Vertrag von Marrakesch zu entwickeln. Drittens ist die Notwendigkeit, Diskriminierung zu bekämpfen und Chancengleichheit für Personen mit Sehbehinderung sicherzustellen, nicht lediglich ein Punkt, der bei der Aushandlung des Vertrags von Marrakesch berücksichtigt wurde, sie ist vielmehr das zentrale Anliegen dieses Abkommens.

86. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen bin ich der Ansicht, dass Art. 19 Abs. 1 AEUV eine der Rechtsgrundlagen des in Rede stehenden Beschlusses sein sollte.

3. Art. 114 AEUV

87. Die Kommission – in diesem Punkt unterstützt von der tschechischen, der finnischen, der französischen und der litauischen Regierung sowie vom Europäischen Parlament – sieht in Art. 114 AEUV eine der Rechtsgrundlagen des in Rede stehenden Beschlusses.

57 — Richtlinie des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. 2000, L 180, S. 22).

58 — Richtlinie des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. 2004, L 373, S. 37).

59 — Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. 2000, L 303, S. 16).

60 — Hervorhebung nur hier.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

88. Ich teile diese Ansicht nicht.

89. Zweifellos kann der Abschluss des Vertrags von Marrakesch eine weitere Harmonisierung des Urheberrechts der Union herbeiführen. Auch ist nicht zu bestreiten, dass allgemein Maßnahmen, die diese Bereiche betreffen, intern auf Art. 114 AEUV gestützt werden können. Schließlich liegt auf der Hand, dass die Umsetzung der im Vertrag von Marrakesch festgelegten Bestimmungen durch die Union den grenzüberschreitenden Handel innerhalb der Union positiv beeinflussen wird.

90. Ungeachtet dessen lassen diese Faktoren meiner Meinung nach nicht den Schluss zu, dass die Binnenmarktkomponente des Vertrags von Marrakesch überwiegt oder ihr zumindest gleiches Gewicht wie der Handels- und der Antidiskriminierungskomponente zukommt.

91. Nach ständiger Rechtsprechung muss ein auf der Grundlage von Art. 114 AEUV erlassener Rechtsakt *tatsächlich* den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern [61]. Die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen reicht nicht aus, um die Heranziehung von Art. 114 AEUV zu rechtfertigen. Diese Bestimmung setzt Unterschiede zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten voraus, die geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken [62].

92. Im vorliegenden Fall hat keiner der Beteiligten dargelegt, dass wesentliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die vom Vertrag von Marrakesch geregelten Aspekte des Urheberrechts bestehen. Fraglos ist es im Licht von Art. 5 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2001/29 möglich (oder sogar wahrscheinlich), dass zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Ausnahmen oder Beschränkungen in Bezug auf die Rechte der Urheber zugunsten von Menschen mit Sehbehinderungen Unterschiede bestehen. Die bloße Möglichkeit reicht jedoch nicht aus, um einen Rückgriff auf Art. 114 AEUV zu rechtfertigen.

93. Tatsächlich wurde, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs vorträgt, nicht untersucht, wie diese vermuteten Unterschiede die Arbeitsweise des Binnenmarkts berühren. Gleichwohl heißt es im 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/29, dass sich der Grad der Harmonisierung von Ausnahmen und Beschränkungen „nach ihrer Wirkung auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts bestimm[te]“. Daraus schließe ich, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2001/29 davon ausging, dass die Ausnahmen und Beschränkungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen keine signifikanten Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts hatten. Wäre dies anders gewesen, hätte der Unionsgesetzgeber wohl eine stärkere Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich gefordert. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass die Situation in dieser Hinsicht heute nicht anders wäre.

94. Die Tatsache, dass diese Aspekte von der Kommission oder dem Unionsgesetzgeber nicht im Einzelnen untersucht wurden, bestärkt die Ansicht, dass die Harmonisierung des Binnenmarkts nicht zu den Hauptzielen gehörte, die die Union veranlassten, den Vertrag von Marrakesch auszuhandeln (und gegebenenfalls abzuschließen). Daher ist der positive Beitrag, den der Abschluss dieses Vertrags möglicherweise zur Stärkung des Binnenmarkts leistet, ein eher sekundäres Ziel bzw. eine mittelbare Auswirkung.

61 — Vgl. insbesondere Urteil vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Parlament und Rat (C-376/98, EU:C:2000:544, Rn. 84).

62 — Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a. (C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

95. Die Tatsache, dass eine interne Maßnahme mit gleichem Inhalt wahrscheinlich auf Art. 114 AEUV (allein oder in Verbindung mit anderen Rechtsgrundlagen) gestützt würde, ist in diesem Zusammenhang von geringer Bedeutung. Da es sich – wie oben dargelegt – bei der gemeinsamen Handelspolitik um die Außendimension des Binnenmarkts handelt, werden gleichartige Maßnahmen häufig auf Art. 114 AEUV gestützt, wenn ihre Wirkungen rein unionsintern sind, und auf Art. 207 AEUV, wenn sie zur Regelung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Drittländern erlassen werden.

96. Tatsächlich könnte die Union intern das gleiche Ergebnis erzielen, indem sie einfach die Richtlinie 2001/29 ändert (wozu der Rat die Kommission am 19. Mai 2015 aufgefordert hat). Die Ziele des Vertrags von Marrakesch können jedoch nur dann wirksam erreicht werden, wenn seine Bestimmungen auch in vielen anderen Ländern weit über die Grenzen der Union hinaus umgesetzt werden. Der siebte Erwägungsgrund dieses Vertrags stellt nämlich fest, dass ein Mangel an Kopien in einer zugänglichen Form trotz der Tatsache besteht, dass „zahlreiche Mitgliedsstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung zum Urheberrecht [bereits] Ausnahmen und Beschränkungen zugunsten von sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen vorsehen“.

97. Angesichts dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, dass Art. 114 AEUV nicht als Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss heranzuziehen ist.

4. Sozialpolitik

98. Die ungarische Regierung ist schließlich der Auffassung, dass für den in Rede stehenden Beschluss auch auf Art. 4 Abs. 2 Buchst. b AEUV Bezug genommen werden sollte, da das Ziel des Vertrags von Marrakesch unter die Sozialpolitik falle.

99. Zunächst weise ich darauf hin, dass Art. 4 AEUV – wie auch die Art. 3, 5 und 6 AEUV – lediglich eine Aufzählung der Bereiche enthält, in denen die Union zuständig ist, und zwar nach Art der Zuständigkeit. Die Definitionen und Abgrenzungen dieser Zuständigkeitsbereiche sowie die Regelungen zur Ausübung dieser Zuständigkeiten durch die Union sind wiederum in anderen Bestimmungen der Unionsverträge enthalten. Die Art. 3 bis 6 AEUV können somit keine materiellen Rechtsgrundlagen für Maßnahmen der Union darstellen.

100. Daher sind die von der ungarischen Regierung vorgebrachten Argumente meines Erachtens so zu prüfen, als bezögen sie sich auf die Bestimmungen zur Sozialpolitik, nämlich die Art. 151 bis 161 AEUV. Nach meiner Ansicht könnte eine mögliche Rechtsgrundlage für den in Rede stehenden Beschluss Art. 153 AEUV sein.

101. Art. 153 AEUV bestimmt die Maßnahmen und Verfahren, deren sich die Union zur Erreichung der in Art. 151 AEUV genannten Ziele zu bedienen hat. Art. 151 AEUV wiederum nennt als Ziele der Sozialpolitik der Union „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die *Bekämpfung von Ausgrenzungen*“ [63].

63 — Hervorhebung nur hier.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

102. Im Licht dieser Bestimmung kann sicherlich ein Element der Sozialpolitik im Vertrag von Marrakesch festgestellt werden. In der Tat wird im neunten Erwägungsgrund die „Notwendigkeit [erkannt], ein Gleichgewicht zwischen dem wirksamen Schutz der Rechte der Urheber und dem umfassenderen öffentlichen Interesse, insbesondere Bildung, Forschung und Zugang zu Informationen, zu wahren; und dass dieses Gleichgewicht den *wirksamen und rechtzeitigen Zugang zu Werken* für sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Menschen erleichtern muss“ [64].

103. Dennoch kommt diesem Ziel in der Systematik des Vertrags von Marrakesch meiner Meinung nach keine zentrale Rolle zu. Das wirkliche „soziale“ Ziel dieses Vertrags ist vielmehr, die Lebensqualität von Menschen mit Sehbehinderungen allgemein zu verbessern. Ein wirksamerer Zugang zur Beschäftigung für diese Menschen wäre lediglich eine Folge der Beseitigung von Hindernissen, die ihre Meinungsäußerungsfreiheit einschränken, einschließlich der Freiheit, Informationen und Ideen jeglicher Art zu suchen, zu empfangen und zu übermitteln, sowie die Wahrnehmung ihres Rechts auf Bildung und der Möglichkeit, Forschung zu betreiben.

104. Die Sozialpolitik der Union ist vor allem auf das gerichtet, was allgemein gesagt als Verbesserung des Arbeitsalltags und der wirtschaftlichen Situation der Bürgerinnen und Bürger der Union bezeichnet werden kann [65], während, wie oben erwähnt, das Ziel der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit u. a. für Menschen mit Behinderungen Gegenstand der in Art. 19 AEUV vorgesehenen Antidiskriminierungsmaßnahmen ist.

105. Da sich diese beiden Bestimmungen teilweise überschneiden [66], bin ich der Ansicht, dass im Hinblick auf die soziale Komponente des Vertrags von Marrakesch der Schwerpunkt eher bei Art. 19 AEUV als bei Art. 153 AEUV liegt.

5. Art. 209 AEUV

106. In der Sitzung hat die französische Regierung ihren Standpunkt geändert und vorgetragen, dass Art. 209 AEUV ebenfalls als Rechtsgrundlage für den streitigen Beschluss heranzuziehen sei, und zwar gemeinsam mit Art. 114 AEUV. Ihrer Ansicht nach verfolgt nämlich der Vertrag von Marrakesch ein Entwicklungsziel.

107. Zwar wird in der Präambel des Vertrags von Marrakesch anerkannt, dass „die meisten sehbehinderten oder anderweitig lesebehinderten Menschen in Entwicklungsländern und in am wenigsten entwickelten Ländern leben“, und ausdrücklich auf die Entwicklungsagenda der WIPO Bezug genommen.

108. Meines Erachtens ist jedoch klar, dass das Ziel der Entwicklungsförderung in der Gesamtsystematik des Vertrags von Marrakesch nur eine Nebenrolle spielt oder jedenfalls den anderen Zielen nachgeordnet ist. Bekanntlich besteht das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit in der Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung [67]. Dieses Ziel ist offenkundig nicht das Herzstück des Vertrags von Marrakesch.

109. Erstens wird das Entwicklungsziel in der Präambel nur nebenbei erwähnt, während die Handels- und Antidiskriminierungsziele des Vertrags von Marrakesch ausführlicher dargelegt werden.

64 — Hervorhebung nur hier.

65 — Die meisten der in Art. 151 Abs. 1 AEUV festgelegten Ziele sowie die Bezugnahme auf die Europäische Sozialcharta von 1961 und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 drücken dies klar aus.

66 — Vgl. hierzu z. B. Urteile vom 11. Juli 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456), vom 19. April 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), und vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509).

67 — Vgl. Urteil vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 36 und 42).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

110. Zweitens behandelt keine der Bestimmungen des Vertrags speziell die Entwicklungspolitik. Auf die Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder wird nur kurz in den Art. 12 und 13 des Vertrags von Marrakesch eingegangen. Keine dieser Bestimmungen ist jedoch von zentraler Bedeutung. Art. 12 hat lediglich eine Auslegungsfunktion: Er erkennt das Recht der Vertragsparteien an, in ihren nationalen Rechtsvorschriften andere als die in diesem Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Ausnahmen bezüglich des Urheberrechts zum Vorteil der begünstigten Personen umzusetzen. In Bezug auf die am wenigsten entwickelten Länder ist von der Berücksichtigung ihrer „besonderen Bedürfnisse und ihrer besonderen internationalen Rechte und Verpflichtungen sowie der diesbezüglichen Flexibilitäten“ die Rede. Art. 13 wiederum bestimmt, dass die Vertragsparteien eine Versammlung haben. Zwar sind die Ausgaben jeder Delegation von der Vertragspartei zu bestreiten, die sie entsandt hat, jedoch kann die Versammlung bei Delegationen von Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, die WIPO um eine finanzielle Unterstützung ersuchen, um deren Teilnahme zu erleichtern.

111. Drittens hat, wie bereits oben in Nr. 69 ausgeführt, der Gerichtshof klargestellt, dass Entwicklungsziele auch im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik der Union verfolgt werden können.

112. Wichtiger ist viertens, dass die im Vertrag von Marrakesch vorgesehenen Regelungen offenkundig die Bedingungen für die Begünstigten in allen Vertragsstaaten verbessern sollen und nicht nur (oder vorwiegend) für diejenigen, die in Entwicklungsländern oder den am wenigsten entwickelten Ländern leben.

6. Zwischenergebnis

113. Angesichts der vorstehenden Erwägungen bin ich der Auffassung, dass der streitige Beschluss auf die Art. 19 und 207 AEUV zu stützen ist. Ferner gibt es meiner Meinung nach keinen Grund zu der Annahme, dass die in diesen beiden Bestimmungen vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbar sind. Nur für das Abstimmungsverfahren im Rat gilt möglicherweise etwas anderes.

114. Internationale Übereinkünfte, die unter Art. 19 AEUV fallen, sind gemäß Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. v und Abs. 8 AEUV durch einstimmigen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments abzuschließen.

115. Internationale Übereinkünfte, die unter Art. 207 AEUV fallen, sind gemäß Art. 207 Abs. 4 und Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. v AEUV durch Annahme eines Beschlusses des Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments abzuschließen. Was das Abstimmungsverfahren des Rates betrifft, ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, während Einstimmigkeit ausnahmsweise in den in Art. 207 Abs. 4 Unterabs. 2 und 3 AEUV festgelegten Fällen erforderlich ist.

116. Im vorliegenden Verfahren kann jedoch dahingestellt bleiben, ob der Rat wegen der Handelskomponente grundsätzlich gemäß Art. 207 verpflichtet war, einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Die strengere Anforderung des Art. 19 AEUV geht zwingend vor [68].

68 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. September 2009, Parlament/Rat (C-166/07, EU:C:2009:499). Richtig ist, wie die Kommission vorträgt, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. April 2004, Kommission/Rat (C-338/01, EU:C:2004:253), offenbar Einstimmigkeit und qualifizierte Mehrheit bei einer Abstimmung als nicht miteinander vereinbar erachtet hat. Jedoch waren in der letztgenannten Rechtssache die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren nicht auf das Abstimmungsverfahren des Rates beschränkt, sondern betrafen auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments. Vgl. hierzu Schlussanträge von Generalanwalt Alber in der Rechtssache Kommission/Rat (C-338/01, EU:C:2003:433, Nr. 55).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

117. Folglich ist der streitige Beschluss, wenn er auf die Art. 19 und 207 AEUV gestützt wird, auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig vom Rat anzunehmen.

C – *Die Art der Zuständigkeit der Union*

118. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV, mit dem die ständige Rechtsprechung kodifiziert wurde [69], fällt die gemeinsame Handelspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Demgegenüber wird in den Bestimmungen von Titel I des Ersten Teils des AEUV („Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union", Art. 2 bis 6) kein Zuständigkeitsbereich aufgeführt, der Antidiskriminierungsmaßnahmen behandelt oder enthält. Somit ist nach Art. 4 Abs. 1 AEUV [70] davon auszugehen, dass die Union die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt.

119. Gleichwohl bedeutet dies entgegen dem Vorbringen der ungarischen Regierung nicht, dass der Vertrag von Marrakesch unbedingt als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden muss. Zunächst weise ich darauf hin, dass Art. 3 Abs. 2 AEUV, selbst wenn er in Bezug auf den Vertrag von Marrakesch nicht anwendbar wäre [71], nicht zwingend durch ein gemischtes Abkommen geschlossen werden müsste. Die Wahl zwischen einem gemischten Abkommen und einem nur von der Union geschlossenen Abkommen liegt, sofern der Gegenstand des Abkommens zu einem Bereich gehört, für den geteilte Zuständigkeit (oder parallele Zuständigkeit) gilt [72], generell im Ermessen des Unionsgesetzgebers.

120. Da diese Entscheidung überwiegend politischer Natur ist, kann sie nur beschränkt gerichtlich überprüft werden. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass der Unionsgesetzgeber in Bereichen, in denen er politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Würdigungen vornehmen muss, über ein weites Ermessen verfügt. Folglich ist eine in diesen Bereichen erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist [73].

121. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Entscheidung, ein gemischtes Abkommen abzuschließen, aufgrund der Dringlichkeit der Situation und der Zeit, die für 28 Ratifizierungsverfahren auf nationaler Ebene gebraucht wird, das verfolgte Ziel ernsthaft zu gefährden droht oder dazu führt, dass die Union gegen den Grundsatz *pacta sunt servanda* verstößt.

122. Hingegen bedarf es eines gemischten Abkommens im Allgemeinen dann, wenn ein internationales Abkommen nebeneinander bestehende Zuständigkeiten betrifft, d. h., wenn es einen Teil enthält, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt, und einen Teil, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, ohne dass diese Teile ein Nebenaspekt des jeweils anderen Teils wären [74]. Dies ist beim Vertrag von Marrakesch jedoch eindeutig nicht der Fall.

69 — Gutachten 1/75 vom 11. November 1975 (EU:C:1975:145).

70 — Nach Art. 4 Abs. 1 AEUV „teilt [die Union] ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verträge außerhalb der in den Artikeln 3 und 6 genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen".

71 — Dieser Punkt wird im nächsten Abschnitt dieser Schlussanträge behandelt.

72 — Wie z. B. die in Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV jeweils aufgeführten Bereiche: technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (C-268/94, EU:C:1996:461).

73 — Vgl. Urteil vom 1. März 2016, National Iranian Oil Company/Rat (C-440/14 P, EU:C:2016:128, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 — Zu der Frage der Einbeziehung von Nebenaspekten in die Hauptkomponente vgl. Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 66 bis 68) und Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 75 bis 77).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

123. Vor allem aber ist ein Abkommen, das wegen seines Ziels und Inhalts in einen Bereich fällt, für den grundsätzlich geteilte Zuständigkeit gilt, notwendigerweise nur auf Unionsebene abzuschließen, wenn die ausschließliche Außenzuständigkeit der Union zugefallen ist, weil diese von ihr einmal Gebrauch gemacht hat. Wie ich nachstehend darlegen werde, ist genau dies beim Vertrag von Marrakesch der Fall.

1. Zu Art. 3 Abs. 2 AEUV

124. Art. 3 Abs. 2 AEUV bestimmt: „Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte."

125. Diese Bestimmung stellt eine weitere Rechtsgrundlage dar, die der Union ausschließliche Zuständigkeit überträgt, und zwar speziell für den Abschluss internationaler Übereinkünfte. Daher kann eine Zuständigkeit, die intern geteilt sein kann, zur ausschließlichen Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte werden. Der Grund liegt auf der Hand: Der Grundsatz des Vorrangs stellt sicher, dass bei Widersprüchen zwischen Unionsbestimmungen und innerstaatlichen Bestimmungen das Unionsrecht vorgeht [75]. Im Fall eines Rechtsstreits kann der Gerichtshof zur Klärung der Sache angerufen werden, etwa auf der Grundlage der Art. 258 bis 260 AEUV. Ganz anders ist es, wenn Mitgliedstaaten internationale Übereinkünfte mit Drittländern abschließen. Diese Übereinkünfte können unschwer Hindernisse auf politischer wie auf rechtlicher Ebene für das ordnungsgemäße Funktionieren und möglicherweise für die zukünftige Entwicklung des Unionsrechts bilden [76].

126. Für das vorliegende Verfahren ist nur der letzte Satzteil von Art. 3 Abs. 2 AEUV relevant. Die Kommission und das Parlament argumentieren, die Union verfüge über die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss des Vertrags von Marrakesch, da dieser Abschluss die Bestimmungen der Richtlinie 2001/29 beeinträchtigen oder verändern könnte.

127. Der letzte Satzteil von Art. 3 Abs. 2 AEUV kodifiziert die sogenannte AETR-Rechtsprechung [77]. Im Urteil AETR hat der Gerichtshof den Grundsatz aufgestellt, dass die Mitgliedstaaten, wenn gemeinsame Rechtsnormen erlassen worden sind, weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt sind, mit Drittstaaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen. In einem solchen Fall verfügt die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen [78].

75 — Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro in der Rechtssache Kommission/Österreich (C-205/06, EU:C:2008:391, Nr. 41).

76 — Vgl. Louis, J. V., „La compétence de la CE de conclure des accords internationaux", *Commentaire Mégret, vol. 12: Relations extérieures*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Brüssel, 2005, S. 57 bis 75. Vgl. auch Azoulai, L., „The Many Visions of Europe: Insights from the Reasoning of the European Court of Justice in external relations Law", in Cremona, M., Thies, A. (Hrsg.), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2014, S. 172 bis 182.

77 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 66 und 67), und Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 71).

78 — Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat („AETR") (22/70, EU:C:1971:32).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

128. Die gemeinsamen Rechtsnormen sind natürlich dann beeinträchtigt, wenn die Union eine *vollständige Harmonisierung* in dem Bereich verwirklicht hat, der Gegenstand des internationalen Abkommens ist [79]. Zudem besteht eine Gefahr, dass durch völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln der Gemeinschaft beeinträchtigt oder deren Tragweite verändert werden können, wenn diese Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der genannten Regeln fallen [80].

129. Daher ist die vollständige Harmonisierung des Bereichs, der Gegenstand eines internationalen Abkommens ist, keine notwendige Voraussetzung für die Entstehung der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union. Es genügt, wenn die Verpflichtungen einen Bereich betreffen, der bereits *weitgehend* von den betroffenen Unionsregeln erfasst ist [81]. Anders ausgedrückt müssen die maßgeblichen völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Bestimmungen nicht vollständig übereinstimmen, damit eine ausschließliche Zuständigkeit der Union entsteht [82]. Der Gerichtshof hat bereits einen Ansatz abgelehnt, nach dem bei einem internationalen Abkommen jede einzelne Bestimmung daraufhin zu prüfen sein soll, ob ihr eine entsprechende Bestimmung des Unionsrechts gegenübersteht. Er hat festgestellt, dass die Art der Zuständigkeit auf der Grundlage einer umfassenden und konkreten Analyse des Verhältnisses zwischen dem geplanten internationalen Abkommen und dem geltenden Unionsrecht zu bestimmen ist [83].

130. Diese Rechtsprechung wirft jedoch folgende Frage auf: Wann ist ein Bereich *so ausreichend* von Unionsregeln erfasst, dass die Außenzuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist (selbstverständlich sofern sie nicht insoweit von der Union ermächtigt oder ihnen entsprechende Befugnisse übertragen wurden)?

131. Zur Beantwortung dieser Frage muss man den Sinn und Zweck der AETR-Rechtsprechung und allgemein des Art. 3 Abs. 2 AEUV genauer betrachten. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, soll diese Rechtsprechung (und folglich auch die neue Vertragsbestimmung, mit der sie kodifiziert wurde) eine einheitliche und kohärente Anwendung der Unionsbestimmungen und ein reibungsloses Funktionieren des von ihnen errichteten Systems sicherstellen, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu wahren [84].

132. Anhand dieses Grundsatzes ist zu prüfen, ob die in einem internationalen Abkommen enthaltenen Regelungen die einheitliche und kohärente Anwendung der relevanten Unionsbestimmungen oder deren Wirksamkeit beeinträchtigen können bzw. das Risiko einer solchen Beeinträchtigung besteht. Dies kann offensichtlich nur in einer Einzelfallprüfung erfolgen, indem beide Regelwerke (Unionsbestimmungen und völkerrechtliche Bestimmungen) mit Blick auf ihre Tragweite, ihre Natur und ihren Inhalt geprüft werden [85].

133. Zu diesem Zweck ist nicht nur das bei Vertragsschluss geltende Unionsrecht, sondern es sind auch dessen zukünftige Entwicklungsperspektiven zu berücksichtigen, soweit sie zum Zeitpunkt der Prüfung voraussehbar sind [86]. Andernfalls wäre jede mögliche zukünftige Entwicklung des Unionsrechts ausgeschlossen oder zumindest erheblich behindert [87].

79 — Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 96).

80 — Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

81 — Vgl. Gutachten 2/91 vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 25), Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 73) und Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 31).

82 — Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 — Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 33).

84 — Vgl. Gutachten 1/03 vom 7. Februar 2006 (EU:C:2006:81, Rn. 128) und Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399).

85 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Green Network (C-66/13, EU:C:2014:156, Nr. 49).

86 — Vgl. Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

87 — Vgl. in diesem Sinne die Ausführungen oben, Nr. 125.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

134. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof eine ausschließliche Zuständigkeit der Union in Fällen festgestellt, in denen beispielsweise der Abschluss eines Abkommens durch einen Mitgliedstaat die Einheit des Gemeinsamen Marktes und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts untergraben [88] oder angesichts der Natur oder des Inhalts der bestehenden Unionsbestimmungen jegliches Abkommen in diesem Bereich notwendigerweise das Funktionieren des durch die Unionsregelungen geschaffenen Systems beeinträchtigen würde [89].

135. Dagegen hat der Gerichtshof eine ausschließliche Zuständigkeit der Union in Fällen verneint, in denen beispielsweise der Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten nichts entgegenstand, da sowohl die Unionsbestimmungen als auch die Bestimmungen des internationalen Übereinkommens Mindeststandards festlegten [90], oder in denen trotz der Möglichkeit, dass bilaterale Abkommen zu Verzerrungen des Dienstleistungsflusses im Binnenmarkt führen würden, aus seiner Sicht nichts im Vertrag die Organe daran hinderte, im Rahmen der von ihnen erlassenen gemeinsamen Bestimmungen konzertierte Aktionen gegenüber Drittländern vorzusehen oder den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Verhalten in ihren Außenbeziehungen vorzuschreiben [91].

136. Anhand dieser Grundsätze werde ich nun prüfen, ob der Vertrag von Marrakesch in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.

2. Zum Vertrag von Marrakesch und zur Richtlinie 2001/29

137. Wie bereits dargelegt, regelt der Vertrag von Marrakesch bestimmte Aspekte des Urheberrechts. Er verpflichtet die Vertragsparteien, einheitliche Regelungen über Beschränkungen und Ausnahmen in Bezug auf das Urheberrecht zu schaffen, um die Vervielfältigung, Verbreitung und Zugänglichmachung veröffentlichter Werke in Formaten zu erlauben, die für Menschen mit Sehbehinderungen zugänglich sind, und um den grenzüberschreitenden Austausch dieser Werke zu ermöglichen.

138. Auf Unionsebene wird das Urheberrecht durch die Richtlinie 2001/29 geregelt, die einen Rechtsrahmen zum Schutz des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte schafft. Dieses Instrument harmonisiert bestimmte Aspekte des Urheberrechts der Mitgliedstaaten, um in diesem Bereich die vier Freiheiten zu verwirklichen, während es die Unterschiede in den Rechtsordnungen, die das Funktionieren des Binnenmarkts nicht beeinträchtigen, unberührt lässt [92].

139. Mehrere Mitgliedstaaten, die im vorliegenden Verfahren Erklärungen eingereicht haben, erörtern, ob Art. 5 der Richtlinie 2001/29 eine vollständige Harmonisierung der Ausnahmen und Beschränkungen erreicht. Sie behandeln außerdem die Frage, ob der den Mitgliedstaaten durch diese Bestimmung eingeräumte Gestaltungsspielraum bedeutet, dass diese die Zuständigkeit für diese Aspekte *behalten* haben (wie mehrere Regierungen geltend machen), oder ob die Union sie zum Tätigwerden ermächtigt oder ihnen dahin gehende Befugnisse eingeräumt hat (wie die Kommission und das Europäische Parlament vortragen).

88 — Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 31).

89 — Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 95 und 96) und Urteil vom 5. November 2002, Kommission/Dänemark (C-467/98, EU:C:2002:625, Rn. 83 und 84).

90 — Gutachten 2/91 vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 18).

91 — Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (EU:C:1994:384, Rn. 78 und 79) und Urteil vom 5. November 2002, Kommission/Dänemark (C-467/98, EU:C:2002:625, Rn. 85 und 86).

92 — Vgl. Erwägungsgründe 1 bis 7.

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

140. Meines Erachtens sind diese Punkte für das vorliegende Verfahren irrelevant. Zunächst weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof weder im Urteil Padawan [93] noch im Urteil Copydan Båndkopi [94] festgestellt hat, dass Art. 5 der Richtlinie 2001/29 nur eine Mindestharmonisierung bewirkt. Vor allem aber ist eine vollständige Harmonisierung – wie oben in Nr. 129 ausgeführt – nicht erforderlich, um die ausschließliche Zuständigkeit der Union zu begründen. Entscheidend ist, ob der von dem internationalen Abkommen geregelte Bereich bereits weitgehend vom Unionsrecht erfasst ist, so dass jede Außenzuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich das Unionsrecht gefährden würde.

141. Es steht außer Frage, dass Ausnahmen und Beschränkungen Teil des Urheberrechts sind, das bereits *weitgehend* durch die Richtlinie 2001/29 geregelt wird. Wie es in deren 32. Erwägungsgrund heißt, sind diese Ausnahmen und Beschränkungen in dieser Richtlinie erschöpfend aufgeführt. Zudem müssen gemäß Art. 5 Abs. 5 und dem 44. Erwägungsgrund alle Ausnahmen und Beschränkungen dem sogenannten Dreistufentest unterzogen werden [95]. Darüber hinaus hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Mitgliedstaaten von dem Ermessensspielraum, über den sie verfügen, wenn sie die Ausnahmen nach Art. 5 der Richtlinie 2001/29 in Anspruch nehmen, „innerhalb der vom Unionsrecht gezogenen Grenzen Gebrauch … machen [müssen]“ [96]. Schließlich hat der Gerichtshof auch festgestellt, dass es sich bei vielen der in Art. 5 enthaltenen Begriffe um autonome Begriffe des Unionsrechts handelt, die unabhängig vom innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten in allen Mitgliedstaaten einheitlich auszulegen sind [97].

142. In der Tat hat der Gerichtshof im „Broadcasting“-Urteil dargelegt, dass im Hinblick auf das in jenem Fall fragliche internationale Abkommen die Elemente, die u. a. die Beschränkungen und Ausnahmen in Bezug auf die mit dem Urheberrecht verwandten Schutzrechte betreffen, unter die gemeinsamen Regeln der Union fallen und dass die Verhandlungen über diese Elemente diese gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten [98]. Ich sehe keinen Grund, warum diese Schlussfolgerung nicht auch im vorliegenden Fall angezeigt sein sollte.

143. Es ist klar, dass der Abschluss des Vertrags von Marrakesch den Unionsgesetzgeber verpflichten wird, Art. 5 der Richtlinie 2001/29 zu ändern. Derzeit überlässt es Art. 5 Abs. 3 Buchst. b den Mitgliedstaaten, ob sie Ausnahmen oder Beschränkungen „für die Nutzung zugunsten behinderter Personen [vorsehen wollen], wenn die Nutzung mit der Behinderung unmittelbar in Zusammenhang steht und nicht kommerzieller Art ist, soweit es die betreffende Behinderung erfordert“. Um im Einklang mit den im Vertrag von Marrakesch enthaltenen Bestimmungen zu stehen, dürfen die Ausnahmen und Beschränkungen zugunsten einer bestimmten Gruppe von Menschen mit Behinderung (blinde, sehbehinderte oder anderweitig lesebehinderte Personen) nicht mehr optional sein, sondern müssten verbindlich vorgeschrieben werden.

144. Gewiss mag es verschiedene Wege zur Umsetzung des Vertrags von Marrakesch geben, und der Unionsgesetzgeber kann durchaus entscheiden, dass der Gegenstand dieses Abkommens nicht vollständig harmonisiert werden muss. Gleichwohl liegt diese Entscheidung beim Unionsgesetzgeber, da der Text der Richtlinie 2001/29 auf jeden Fall geändert werden muss. So gibt der derzeitige

93 — Im Urteil vom 21. Oktober 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620), gibt der Gerichtshof in Rn. 27 lediglich ein von einer der Parteien vorgebrachtes Argument wieder.

94 — In seinem Urteil vom 5. März 2015, Copydan Båndkopi (C-463/12, EU:C:2015:144, Rn. 88), spricht der Gerichtshof von „teilweiser Harmonisierung“.

95 — Siehe Fn. 6.

96 — Urteil vom 1. Dezember 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, Rn. 104).

97 — Vgl. u. a. Urteile vom 21. Oktober 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, Rn. 37), und vom 3. September 2014, Deckmyn und Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, Rn. 15).

98 — Vgl. Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 88).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 Buchst. b dieser Richtlinie weder den Wortlaut des Vertrags von Marrakesch wieder, noch spiegelt er dessen Geist, und die Mitgliedstaaten dürfen nicht *de facto* diese Unionsregeln durch Eingehen selbständiger völkerrechtlicher Verpflichtungen ändern oder beeinträchtigen [99].

145. Nicht unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem 44. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/29 bei der Anwendung der Ausnahmen und Beschränkungen im Sinne dieser Richtlinie die „internationalen Verpflichtungen beachtet werden [sollten]".

146. Darüber hinaus ist offenbar auch der Anwendungsbereich von Art. 6 der Richtlinie betreffend die Pflichten in Bezug auf technische Maßnahmen, insbesondere Abs. 4, von Art. 7 des Vertrags von Marrakesch betroffen. Art. 7 des Vertrags von Marrakesch verpflichtet die Vertragsparteien, gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass – sofern sie einen angemessenen Rechtsschutz und wirksame Rechtsbehelfe gegen die Umgehung technischer Maßnahmen vorsehen – dieser Rechtsschutz die begünstigten Personen nicht daran hindert, in den Genuss der in diesem Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Ausnahmen zu kommen.

147. Daher wird der Abschluss des Vertrags von Marrakesch meines Erachtens – um es mit den Worten von Art. 3 Abs. 2 AEUV zu sagen – unausweichlich „gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern".

148. Darum geht es im Kern in Art. 3 Abs. 2 AEUV. Schließlich hat der Gerichtshof kürzlich bestätigt, dass der Umstand, dass die fraglichen Unionsregeln den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen für die Umsetzung und Durchführung solcher Regelungen einräumen, eine ausschließliche Zuständigkeit nicht ausschließt [100]. Unerheblich ist auch der Umstand, dass nicht nur die Union, sondern auch die Mitgliedstaaten möglicherweise ihre nationalen Bestimmungen ändern müssen, um ein internationales Abkommen umzusetzen. Wie oben dargelegt, kann eine Zuständigkeit nach außen ausschließlich sein, nach innen jedoch geteilt. Ist das der Fall, wird die Ausübung der internen Zuständigkeit durch Art. 2 Abs. 2 AEUV geregelt und nicht durch Art. 3 Abs. 2 AEUV.

149. Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs hervorhebt, die Mitgliedstaaten den Vertrag von Marrakesch umsetzen können, indem sie ihr Urheberrecht ändern, ohne formell gegen die Richtlinie 2001/29 zu verstoßen. Wie der Gerichtshof mehrfach entschieden hat, können völkerrechtliche Verpflichtungen die Regeln der Union auch dann beeinträchtigen, wenn zwischen beiden kein Widerspruch besteht [101]. Auf jeden Fall ist – wie oben in Nr. 143 dargelegt – der optionale Charakter der in Art. 5 Abs. 3 Buchst. b vorgesehenen Ausnahmen und Beschränkungen eindeutig nicht mit dem Geist und dem Wortlaut des Vertrags von Marrakesch vereinbar. Daher würde die Umsetzung dieses Vertrags auf Unionsebene zwangsläufig erfordern, dass diese Bestimmung geändert wird.

150. Dass die Zuständigkeit für den Abschluss des Vertrags von Marrakesch ausschließlich ist, wird auch dadurch bestätigt, dass der Gerichtshof in Beantwortung eines Ersuchens um Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 5 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2001/29 festgestellt hat, dass der Unionsgesetzgeber durch den Erlass der Richtlinie 2001/29 „die zuvor den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des geistigen Eigentums wahrgenommen hat". Dementsprechend hat er entschieden, dass im Geltungsbereich der Richtlinie 2001/29 davon

99 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:224, Nr. 157).

100 — Urteil vom 26. November 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 50 bis 60, insbesondere Rn. 54).

101 — Gutachten 1/13 vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).

SCHLUSSANTRÄGE VON HERRN WAHL – GUTACHTENVERFAHREN NACH ART. 218 ABS. 11 AEUV

auszugehen ist, dass die Union an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten ist, die nicht mehr für die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Berner Übereinkunft – an der sich die Bestimmungen der Richtlinie orientieren – zuständig sind [102]. Diese Feststellungen erscheinen *mutatis mutandis* für den vorliegenden Fall sehr relevant.

151. Schließlich kann, soweit voraussehbare Entwicklungen des Unionsrechts für die Feststellung zu berücksichtigen sind, ob die Art der fraglichen Zuständigkeit ausschließlich oder geteilt ist, nicht außer Acht gelassen werden, dass der Rat am 19. Mai 2015 beschlossen hat, die Kommission nach Art. 241 AEUV aufzufordern, unverzüglich einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des EU-Rechtsrahmens zu unterbreiten, damit die im Vertrag von Marrakesch vorgesehenen Regeln in Kraft treten können.

152. Meines Erachtens steht außer Frage, dass die Union, sobald die Änderung angenommen worden ist, ihre Zuständigkeit in einer Form ausgeübt hat, die nicht mit dem Bestehen einer externen Restzuständigkeit der Mitgliedstaaten vereinbar ist. Jegliches Handeln der Mitgliedstaaten, ob einzeln oder kollektiv, um Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten in dem vom Vertrag von Marrakesch geregelten Bereich einzugehen, wird nämlich die Unionsregeln, die zu seiner Umsetzung erlassen werden, beeinträchtigen.

153. Jedenfalls geht die Richtlinie 2001/29 unabhängig von dieser möglichen Änderung in ihren Erwägungsgründen offenbar davon aus, dass zukünftig Maßnahmen zur Förderung der Einheitlichkeit im Bereich der Ausnahmen und Beschränkungen ergriffen werden. Tatsächlich bringt der 32. Erwägungsgrund die Notwendigkeit zum Ausdruck, dass „die Mitgliedstaaten [diese Vorschriften] in kohärenter Weise anwenden [sollten, was] bei der zukünftigen Überprüfung der Umsetzungsvorschriften besonders berücksichtigt werden [wird]“ [103].

154. Somit sind die im letzten Satzteil von Art. 3 Abs. 2 AEUV aufgestellten Voraussetzungen offensichtlich erfüllt.

IV – Ergebnis

155. Nach alledem schlage ich vor, dass der Gerichtshof die von der Kommission in ihrem Antrag auf Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV aufgeworfene Frage wie folgt beantwortet:

Die Europäische Union verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des von der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) am 27. Juni 2013 angenommenen Vertrags von Marrakesch zur Erleichterung des Zugangs blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen zu veröffentlichten Werken.

102 — Urteil vom 26. April 2012, DR und TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

103 — In Bezug auf den 32. Erwägungsgrund vgl. auch Urteil vom 21. Oktober 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, Rn. 35).