Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
8 päivänä syyskuuta 2016 [1]

Lausuntomenettely 3/15,

jonka Euroopan komissio on pannut vireille

Unionin tekemät kansainväliset sopimukset — Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi — Euroopan unionin toimivalta — Oikeudelliset perustat — SEUT 19 artikla — SEUT 114 artikla — SEUT 153 artikla — SEUT 207 artikla — SEUT 209 artikla — Direktiivi 2001/29/EY

1. Kansainvälisillä sopimuksilla voidaan pyrkiä samanaikaisesti useisiin eri tavoitteisiin, minkä vuoksi niiden tekeminen unionin toimesta voi nostaa esille tiettyjä oikeudellisia kysymyksiä unionin oikeusjärjestelmässä. Asianmukaisen oikeusperustan valinta kansainvälisen sopimuksen tekemiselle ja unionin sopimusta tehdessään käyttämän toimivallan luonteen määrittäminen voi toisinaan olla melko monimutkaista. Unionin toimielimet ja jäsenvaltioiden hallitukset ovat toisinaan erimielisiä näistä seikoista, mikä on valitettavaa muttei ehkä kovinkaan yllättävää.

2. Käsiteltävässä asiassa on kyse tällaisesta tilanteesta, ja siinä komissio pyytää unionin tuomioistuinta selventämään, onko unionilla yksinomainen toimivalta tehdä julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi koskeva Marrakeshin sopimus [2] (jäljempänä Marrakeshin sopimus), joka on neuvoteltu Maailman henkisen omaisuuden järjestössä (jäljempänä WIPO).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Marrakeshin sopimus*

3. Marrakeshin sopimuksen johdanto-osassa sopimuspuolet esittävät sopimuksen perusteet ja tavoitteen. Ne palauttavat mieliin ensiksi erityisesti ”syrjimättömyyden, yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja saatavuuden sekä täysimittaista ja tosiasiallista yhteiskuntaan osallistumista ja osallisuutta koskevat periaatteet, jotka on vahvistettu ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista”. Ne ovat tietoisia ”ongelmista, jotka estävät heikkonäköisiä tai muulla tavoin lukemisesteisiä kehittämästä itseään täysimittaisesti”, ja korostavat, että ”tekijänoikeussuojalla on merkitystä luovaan kirjalliseen ja taiteelliseen työhön kannustavana ja siitä palkitsevana tekijänä”. Ne toteavat olevansa tietoisia ”esteistä, joiden takia heikkonäköisten ja muulla tavoin lukemisesteisten on vaikea saada käyttöönsä julkaistuja

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi, Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO), 27.6.2013, TRT/MARRAKESH/001.

teoksia” ja ”tarpeesta lisätä esteettömässä muodossa olevien teosten lukumäärää ja parantaa tällaisten teosten levittämistä”. Ne tunnustavat, että ”vaikka kansallisissa tekijänoikeuslaeissa onkin eroja, uusien tieto- ja viestintäteknologioiden myönteisiä vaikutuksia heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten elämään voidaan vahvistaa parantamalla kansainvälistä oikeuskehystä”.

4. Johdanto-osassa korostetaan myös, että vaikka ”monet jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön rajoituksia ja poikkeuksia kansallisessa tekijänoikeuslainsäädännössään heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi”, ”esteettömässä muodossa olevia teosten jäljennöksiä ei kuitenkaan edelleenkään ole riittävästi tällaisten henkilöiden saatavilla”. Teosten saattaminen näiden henkilöiden saataville edellyttää nimittäin huomattavia resursseja, ja puutteelliset mahdollisuudet vaihtaa esteettömässä muodossa olevia jäljennöksiä yli kansallisten rajojen ovat johtaneet päällekkäiseen työhön.

5. Sopimuspuolet tunnustavat ”sekä oikeudenhaltijoiden aseman merkityksen saatettaessa heidän teoksiaan heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten saataville että asianmukaisten rajoitusten ja poikkeusten merkityksen saatettaessa teoksia tällaisten henkilöiden saataville, erityisesti, kun markkinat eivät kykene tarjoamaan tällaista saatavuutta”. Lisäksi ne tunnustavat, että ”on tarpeen säilyttää tasapaino teosten tekijöiden oikeuksien tehokkaan suojelun ja suuren yleisön edun välillä – – ja että tällaisen tasapainon pohjalta on helpotettava teosten tosiasiallista ja oikea-aikaista saatavuutta heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi”.

6. Marrakeshin sopimuksen 2 artikla sisältää teoksen,[3] esteettömässä muodossa olevan jäljennöksen[4] ja valtuutetun yhteisön[5] käsitteiden määritelmät. Sen 3 artiklassa määritellään puolestaan edunsaajan käsite – edunsaaja on henkilö, jolla on yksi tai useampi vamma, joka haittaa painettujen teosten lukemista. Tämä laaja määritelmä käsittää näkövammaiset ja sellaisen fyysisen vamman omaavat henkilöt, joka estää kirjan pitämisen kädessä tai sen käsittelemisen.

7. Sopimuspuolten velvoitteista määrätään erityisesti Marrakeshin sopimuksen 4–6 artiklassa. Tarkemmin sanoen 4 artiklan 1 kohdassa määrätään poikkeuksista tai rajoituksista kansalliseen tekijänoikeuslainsäädäntöön tarkoituksena sallia esteettömässä muodossa olevien jäljennösten valmistaminen tietyin edellytyksin, jotta edunsaajat saavat teokset helpommin saatavilleen esteettömässä muodossa. Kyseisessä kohdassa todetaan lisäksi, että sopimuspuolet voivat säätää rajoituksesta tai poikkeuksesta, jota sovelletaan julkisen esittämisen oikeuteen, jotta voidaan helpottaa teosten saatavuutta edunsaajien hyväksi. Sopimuksen 5 artiklan 1 kohta koskee esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihtoa yli kansallisten rajojen. Sopimuspuolten on säädettävä, että ”valtuutettu yhteisö voi levittää esteettömässä muodossa olevan jäljennöksen tai saattaa sen edunsaajan tai toisen sopimuspuolen valtuutetun yhteisön saataville, jos kyseinen jäljennös on tehty rajoituksen tai poikkeuksen perusteella taikka lain nojalla”. Sopimuksen 6 artikla koskee esteettömässä muodossa olevien jäljennösten tuontia, ja siinä määrätään, että ”jos sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii edunsaajan, hänen puolestaan toimivan henkilön tai valtuutetun yhteisön tehdä teoksesta esteettömässä muodossa oleva jäljennös, kyseisen sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön on myös sallittava niiden tuoda esteettömässä muodossa oleva jäljennös edunsaajien hyödyksi ilman oikeudenhaltijan lupaa”.

3 — Teoksella tarkoitetaan kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta tehdyn Bernin yleissopimuksen (jäljempänä Bernin yleissopimus) 2 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua kirjallista ja taiteellista teosta, joka on tekstin, merkkijärjestelmän ja/tai siihen liittyvän kuvituksen muodossa, riippumatta siitä, onko se julkaistu tai muuten saatettu julkiseksi viestimissä. Määritelmä kattaa myös audioesitykset, kuten äänikirjat.

4 — Esteettömässä muodossa olevalla jäljennöksellä tarkoitetaan teoksen jäljennöstä, joka on saatavilla jollakin muulla tavalla ja jossakin muussa muodossa siten, että edunsaaja voi käyttää teosta. Sitä saavat käyttää ainoastaan edunsaajat, ja sen on oltava eheydeltään alkuperäisen teoksen mukainen.

5 — Valtuutetulla yhteisöllä tarkoitetaan valtion laitosta tai muuta organisaatiota, jonka valtio on hyväksynyt tarjoamaan sokeille, heikkonäköisille tai muulla tavoin lukemisesteisille palveluja koulutuksen, opettajakoulutuksen, yksilöllisesti mukautetun lukemisen tai tiedonsaannin alalla voittoa tavoittelemattomalta pohjalta.

8. Marrakeshin sopimuksen 7 artiklassa määrätään, että sopimuspuolten on varmistettava edunsaajien mahdollisuudet hyödyntää rajoituksia ja poikkeuksia oikeudenhaltijoiden toteuttaessa tekijänoikeuksien teknisiä suojatoimenpiteitä. Sopimuksen 8 artiklalla pyritään suojelemaan edunsaajien yksityiselämää, kun taas 9 artikla koskee yhteistyötä yli kansallisten rajojen tapahtuvan esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihdon helpottamiseksi.

9. Marrakeshin sopimuksen 10, 11 ja 12 artikla sisältävät yleisiä ohjeita sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta. Sen 11 artiklassa todetaan muun muassa, että sopimuspuolten on täytettävä velvoitteet, joita niillä on Bernin yleissopimuksen, teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen (jäljempänä TRIPS-sopimus) ja WIPOn tekijänoikeussopimuksen nojalla.[6]

10. Marrakeshin sopimuksen 13–22 artiklaan sisältyy hallinnollisia ja menettelyllisiä määräyksiä. Sopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Euroopan unioni, joka on tämän sopimuksen hyväksyneessä diplomaattikokouksessa antanut edellisessä kohdassa tarkoitetun ilmoituksen, voi liittyä tähän sopimukseen.” Sen 18 artiklassa täsmennetään, että sopimus tulee voimaan ”kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun – – 20 osapuolta, joilla on kelpoisuus liittyä sopimukseen, ovat tallettaneet ratifioimis- tai liittymisasiakirjansa”. Sopimuksen 21 artiklan 1 kohdassa todetaan, että sopimus on ”allekirjoitettu yhtenä alkuperäisenä englannin-, arabian-, kiinan-, ranskan-, venäjän- ja espanjankielisenä kappaleena, ja kaikilla näillä kielillä olevat versiot ovat yhtä todistusvoimaisia”.

B *Unionin oikeus*

11. Direktiivillä 2001/29/EY[7] yhdenmukaistetaan tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjä piirteitä tietoyhteiskunnassa. Sillä yhdenmukaistetaan erityisesti tekijöiden osalta yksinoikeus valmistaa kappaleita teoksistaan (2 artiklan a alakohta), oikeus välittää yleisölle teoksiaan ja saattaa niitä yleisön saataviin (3 artiklan 1 kohta) ja teostensa levitystä koskeva yksinoikeus (4 artikla).

12. Direktiivin 2001/29 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellaan tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksista tai rajoituksista 2 artiklassa säädettyyn kappaleen valmistamista koskevaan oikeuteen ja muihin direktiivin 2 ja 3 artiklassa säädettyihin oikeuksiin. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohdassa mainitaan erityisesti ”vammaisten henkilöiden hyödyksi tapahtuva käyttö, joka liittyy suoraan vammaisuuteen ja [on] luonteeltaan ei-kaupallis[t]a, siinä laajuudessa kuin kyseinen vamma tätä vaatii”.[8] Sen 5 artiklan 4 kohdassa lisätään, että ”jos jäsenvaltiot voivat 2 ja 3 kohdan nojalla säätää poikkeuksesta tai rajoituksesta kappaleen valmistamista koskevaan oikeuteen, ne voivat säätää myös 4 artiklassa tarkoitettua levitysoikeutta koskevasta poikkeuksesta tai rajoituksesta siinä laajuudessa kuin sallitun kappaleen valmistamisen tarkoitus oikeuttaa poikkeuksen”. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa täsmennetään puolestaan, että poikkeuksia tai rajoituksia sovelletaan vain ”tietyissä erityistapauksissa, jotka eivät ole ristiriidassa teoksen tai muun aineiston tavanomaisen hyödyntämisen kanssa eivätkä kohtuuttomasti haittaa oikeudenhaltijan oikeutettuja etuja”.

6 — Sopimuksen 11 artiklaa on luettava yhdessä sen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen kanssa, jonka mukaan sopimuspuolet vahvistavat velvollisuutensa, jotka perustuvat voimassa oleviin kansainvälisiin tekijänoikeussopimuksiin, ja sen kolmivaiheisen testin merkityksen, jota sovelletaan rajoituksiin ja poikkeuksiin, jotka vahvistetaan Bernin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa.

7 — Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa 22.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001, L 167, s. 10).

8 — Direktiivin 2001/29 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus säätää tietyistä poikkeuksista ja rajoituksista, esimerkiksi käytöstä opetustarkoituksiin ja tieteellisiin tarkoituksiin, julkisten laitosten kuten kirjastojen ja arkistojen eduksi, uutisten välittämistä ja lainauksia varten, *vammaisten käyttöön*, yleistä turvallisuutta edistävään käyttöön sekä käyttöön hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä” (kursivointi tässä).

13. Direktiivin 2001/29 6 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on säädettävä riittävästä oikeudellisesta suojasta tehokkaiden teknisten toimenpiteiden kiertämistä vastaan, jos asianomainen teon suorittaja on tiennyt tai jos hänellä on ollut perusteltu aihe tietää toimintansa tarkoittavan kiertämistä.

– –

4. Jolleivät oikeudenhaltijat ole vapaaehtoisesti toteuttaneet toimenpiteitä, esimerkiksi oikeudenhaltijoiden ja muiden asianosaisten osapuolten välisiä sopimuksia, jäsenvaltioiden on toteutettava 1 kohdassa tarkoitetusta oikeudellisesta suojasta riippumatta asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeudenhaltijat tarjoavat 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan, 2 kohdan c alakohdan, 2 kohdan d alakohdan, 2 kohdan e alakohdan, 3 kohdan a alakohdan, 3 kohdan b alakohdan tai 3 kohdan e alakohdan mukaisesti kansallisessa laissa säädettyyn poikkeukseen tai rajoitukseen oikeutetulle keinot hyödyntää kyseistä poikkeusta tai rajoitusta siltä osin kuin se on tarpeen sen hyödyntämiseksi, jos kyseisellä poikkeukseen tai rajoitukseen oikeutetulla on kyseessä oleva suojattu teos tai aineisto laillisesti saatavillaan.

– –”

II **Tosiseikat, lausuntopyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa**

A *Tosiseikat*

14. Vuonna 2009 WIPO:ssa aloitettiin neuvottelut mahdollisesta kansainvälisestä sopimuksesta, jolla otetaan käyttöön tekijänoikeuteen sovellettavia rajoituksia ja poikkeuksia sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi; tavoitteena oli helpottaa esteettömässä muodossa julkaistujen kirjojen ja muun painetun aineiston vaihtoa kansallisten rajojen yli.

15. Neuvosto antoi 26.11.2012 päätöksen, jolla komissio valtuutettiin osallistumaan näihin neuvotteluihin unionin puolesta.[9] WIPO:n neuvottelut saatiin onnistuneesti päätökseen diplomaattikokouksessa Marrakeshissa 17.–28.6.2013. Neuvottelujen tuloksena 27.6.2013 tehtiin Marrakeshin sopimus.

16. Neuvosto antoi 14.4.2014 valtuutuksen sopimuksen allekirjoittamiseksi unionin puolesta.[10] Neuvoston päätös perustui sekä SEUT 114 artiklaan että SEUT 207 artiklaan. Samalla esitettiin kuitenkin useita julkilausumia: komissio ilmoitti, että sen mielestä Marrakeshin sopimuksen kohde kuului unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas useat jäsenvaltiot katsoivat, että se kuuluu jäsenvaltioiden ja unionin jaetun toimivallan piiriin.

17. Komissio antoi 21.10.2014 ehdotuksen päätökseksi Marrakeshin sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (jäljempänä käsiteltävä päätös).[11] Ehdotus neuvoston päätökseksi perustui SEUT 114 ja SEUT 207 artiklaan sekä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaan. Useiden erityisesti pysyvien edustajien komitean (Coreper) kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen ehdotus ei kuitenkaan saanut taakseen neuvostossa vaadittua enemmistöä, koska jäsenvaltiot olivat erimielisiä siitä, kuuluuko Marrakeshin sopimus unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Unioni ei siten ole vielä tehnyt Marrakeshin sopimusta.

9 — Neuvoston päätös EU:n osallistumisesta neuvotteluihin kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi Maailman henkisen omaisuuden järjestössä kirjojen saatavuuden parantamisesta lukemisesteisten henkilöiden hyväksi; 16259/12.

10 — Julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi koskevan Marrakeshin sopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta 14.4.2014 annettu neuvoston päätös 2014/221/EU (EUVL 2014, L 115, s. 1).

11 — COM(2014) 638 final.

18. Neuvosto päätti kuitenkin 19.5.2015 pyytää SEUT 241 artiklan nojalla komissiota esittämään viipymättä lainsäädäntöehdotuksen unionin sääntelykehyksen muuttamisesta siten, että Marrakeshin sopimus saataisiin pantua täytäntöön.

19. Komissio päätti tässä tilanteessa 17.7.2015 esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla lausuntopyynnön Marrakeshin sopimuksen tekemiseen liittyvän unionin toimivallan luonteesta.

20. Komissio vastasi 6.10.2015 neuvoston SEUT 241 artiklan nojalla esittämään pyyntöön ilmoittamalla, että se esittäisi lainsäädäntöluonnoksen, jotta unioni voisi noudattaa Marrakeshin sopimusta.

B *Lausuntopyyntö*

21. Komissio on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan lausuntopyynnön:

”Onko Euroopan unionilla yksinomainen toimivalta tehdä [Marrakeshin sopimus]?”

22. Komission lausuntopyyntöön on liitetty Marrakeshin sopimuksen teksti kolmella todistusvoimaisella kielellä (englannin, ranskan ja espanjan kielellä).

C *Menettely unionin tuomioistuimessa*

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Tšekin, Ranskan, Liettuan, Unkarin, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja Euroopan parlamentti. Tšekin, Ranskan, Unkarin, Italian, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 7.6.2016 pidetyssä istunnossa.

D *Yhteenveto unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista*

24. Komissio ehdottaa, että unionin tuomioistuin vastaa lausuntopyyntöön toteamalla, että Marrakeshin sopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komissio katsoo, että aineelliset oikeusperustat ovat SEUT 114 artikla ja SEUT 207 artikla. Ensin mainittuun määräykseen tukeudutaan sen vuoksi, että komission mukaan Marrakeshin sopimuksella on yhdenmukaistava vaikutus tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyihin piirteisiin. Jälkimmäistä määräystä pidetään merkityksellisenä siksi, että Marrakeshin sopimuksen tavoitteena on erityisesti varmistaa esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihto sopimuspuolten välillä yli kansallisten rajojen sekä unionissa että unionin ja kolmansien maiden välillä. Aineellisista oikeusperustoista huolimatta unionin toimivalta on komission mukaan yksinomainen SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla, sillä Marrakeshin sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa direktiivin 2001/29 säännöksiin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

25. Euroopan parlamentti tukee komission kantaa. Sen mukaan SEUT 114 ja SEUT 207 artikla muodostavat käsiteltävän päätöksen asianmukaisen aineellisen oikeusperustan. Marrakeshin sopimuksen tekemistä koskeva unionin yksinomainen toimivalta perustuu SEUT 3 artiklan 2 kohtaan: velvollisuus säätää rajoituksista tai poikkeuksista kansalliseen tekijänoikeuslainsäädäntöön kuuluu yleisesti direktiivin 2001/29 ja erityisesti sen 5 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisalaan. Neuvosto ei sen sijaan ota kantaa unionin toimivallan luonteeseen tai käsiteltävän päätöksen aineelliseen oikeusperustaan. Se ainoastaan väittää, ettei unionin toimivallan arviointiin vaikuta, että neuvosto on pyytänyt muodollisesti komissiota esittämään lainsäädäntöluonnoksen SEUT 241 artiklan nojalla.

26. Tšekin, Ranskan, Liettuan, Unkarin, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat sen sijaan, ettei unionilla ole yksinomaista toimivaltaa tehdä Marrakeshin sopimus. Kaikki kyseiset hallitukset väittävät, että SEUT 3 artiklan 2 kohdassa unionin yksinomaiselle toimivallalle asetetut edellytykset eivät täyty. Ne ovat kuitenkin erimielisiä käsiteltävän päätöksen aineellisista oikeusperustoista.

27. Liettuan hallitus yhtyy komission ja Euroopan parlamentin kantaan siitä, että SEUT 114 ja SEUT 207 artikla ovat asianmukaiset oikeusperustat. Ranskan hallitus katsoi kirjallisissa huomautuksissaan alun perin, että asianmukainen oikeusperusta oli pelkästään SEUT 114 artikla, mutta istunnossa se kuitenkin totesi muuttaneensa kantaansa ja katsovansa, että lisäksi oli välttämätöntä tukeutua SEUT 209 artiklaan.

28. Myös Tšekin ja Suomen hallitukset pitävät SEUT 114 artiklaa merkityksellisenä, mutta ne ehdottavat SEUT 19 artiklaa täydentäväksi oikeusperustaksi. Unkarin hallitus väittää, että on asianmukaista tukeutua SEUT 114 artiklaan, mutta ehdottaa, että lisäksi tukeudutaan SEUT 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, koska Marrakeshin sopimuksella tavoitellaan pääasiallisesti sosiaalipoliittisia päämääriä.

29. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo puolestaan, ettei SEUT 114 artikla voi olla käsiteltävän päätöksen perustana: sen mukaan päätöksen on perustuttava ainoastaan SEUT 19 artiklaan tai vaihtoehtoisesti myös SEUT 207 artiklaan. Romanian hallitus ei ota kantaa käsiteltävän päätöksen asianmukaiseen oikeusperustaan mutta kiistää SEUT 207 artiklan sovellettavuuden.

III **Asian tarkastelu**

A *Johdanto*

30. Komissio pyytää unionin tuomioistuimelta lausuntoa ainoastaan siitä, onko unionilla yksinomainen toimivalta tehdä Marrakeshin sopimus.

31. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä määrittää käsiteltävän päätöksen asianmukainen aineellinen oikeusperusta (tai asianmukaiset oikeusperustat). Unionin perussopimuksilla luodussa järjestelmässä, joka perustuu annetun toimivallan periaatteeseen, toimielinten ehdottaman toimen asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys.[12] Sen perusteella määräytyy, onko unionilla toimivaltaa, mikä on oltava toimien tarkoitus ja mitä menettelyä sen on noudatettava siinä tapauksessa, että se on toimivaltainen.

32. Asianmukaisella oikeusperustalla on erityistä merkitystä unionin tehdessä kansainvälisiä sopimuksia. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, se, onko unioni yksinään toimivaltainen tekemään sopimuksen vai onko tällainen toimivalta jaettu jäsenvaltioiden kanssa, riippuu erityisesti niiden unionin määräysten ulottuvuudesta, joiden nojalla unionin toimielimillä voi olla toimivalta osallistua tällaiseen sopimukseen.[13] Joillakin aloilla unioni ei nimittäin voi saada SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla yksinomaista ulkoista toimivaltaa, vaikka se olisi jo käyttänyt toimivaltaansa sisäisesti. Unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako määräytyy näin ollen oikeudellisen perustan ilmoittamisen perusteella.[14]

12 — Ks. vastaavasti lausunto 2/00, 6.12.2001 (EU:C:2001:664, 5 kohta).

13 — Ks. lausunto 2/92, 24.3.1995 (EU:C:1995:83, 12 kohta) ja lausunto 1/08, 30.11.2009 (EU:C:2009:739, 112 kohta).

14 — Ks. tuomio 1.10.2009, komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 49 kohta).

33. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että toimen – mukaan lukien toimi, joka on toteutettu kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi – oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Jos tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määräämäksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Jos sen sijaan toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, tällaista toimea annettaessa voidaan poikkeuksellisesti käyttää useaa eri oikeudellista perustaa. [15]

34. Vakiintunut oikeuskäytäntö viittaa siis siihen, että kansainvälisten sopimusten, samoin kuin minkä tahansa muun unionin toimen, tekemisen yhteydessä sopimuksen tulkitsijan olisi pyrittävä yksilöimään mahdollisuuksien mukaan ainoastaan yksi oikeusperusta tai muussa tapauksessa mahdollisimman vähän oikeusperustoja. Lissabonin sopimuksen – jolla on sujuvoitettu päätöksentekomenettelyjä ja otettu tavallinen lainsäätämisjärjestys käyttöön selvästi useimmilla unionin toiminta-aloilla – voimaantulon myötä voi toki olla, etteivät useisiin samanaikaisiin oikeusperustoihin perustuvat unionin toimet ole enää yhtä suuri ongelma. Perusperiaate, jonka mukaan on vältettävä tarpeettoman monien oikeusperustojen käyttöä, on silti epäilemättä edelleen pätevä.

35. Tämä pätee erityisesti kansainvälisiin sopimuksiin, jotka kattavat tietyn alan ja joilla on yleensä yksi tarkkaan määritelty tavoite. Vaikka voi olla perusteltua tukeutua samanaikaisesti useisiin oikeusperustoihin tehtäessä sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joilla pyritään sääntelemään sopimuspuolten välisiä suhteita useilla eri aloilla (ja joita kutsutaan usein puite-, kumppanuus- tai yhteistyösopimuksiksi), näin ei kuitenkaan ole silloin, kun sopimuksen kattama ala on rajatumpi ja tarkempi.

36. Ehdotetun oikeudellisen välineen painopisteen (tai painopisteiden) määrittely voi kuitenkin osoittautua hankalaksi. Unionin toimivallan alat on nimittäin määritelty perussopimuksissa moninaisin tavoin. Ne on kautta linjan ilmaistu yleensä saavutettavina tavoitteina (esim. sisämarkkinat tai ympäristönsuojelu). Tavoitteiden sisällä voidaan vuorostaan rajata tiettyjä aiheita, kuten talouden aloja (esim. liikenne) tai politiikan aloja (esim. kuluttajansuojelu), tai ne voidaan vastaavasti määrittää myös yleisemmin (esim. sisämarkkinat) tai siten, että ne kattavat useita politiikan aloja (esim. vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue). Toisinaan toimivallat ilmaistaan kuitenkin välineinä, joita unioni voi ottaa käyttöön tietyllä alalla (esim. tulliliiton, kilpailun tai yhteisen kauppapolitiikan alalla). Unionin ulkoista toimintaa ohjaavat aina samat periaatteet ja tavoitteet riippumatta toimivallan tyypistä.

37. Edellä kuvatun kaltaisia vaikeuksia unionin toimen asianmukaisen oikeusperustan määrittämisessä on ilmennyt myös käsiteltävässä asiassa. Kuten edellä 24–29 kohdassa todettiin, käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja unionin toimielimet ovat viitanneet jopa viiteen EUT-sopimuksen eri määräykseen, jotka niiden mukaan voivat yksinään tai eri yhdistelminä muodostaa käsiteltävän päätöksen aineellisen oikeusperustan: SEUT 4 artiklan 2 kohdan b alakohta, SEUT 19 artiklan 1 kohta, SEUT 114 artikla, SEUT 207 artikla ja SEUT 209 artikla.

38. Kunkin määräyksen tueksi esitetyt perustelut ovat totta puhuen tietyllä tapaa vakuuttavia. Kaikki seikat huomioon ottaen katson kuitenkin, että käsiteltävällä päätöksellä olisi oltava kaksi oikeusperustaa, kuten useimmat huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ovat ehdottaneet. Kyseiset kaksi sovellettavaa määräystä ovat SEUT 19 artiklan 1 kohta ja SEUT 207 artikla. Perustelen kantani

15 — Ks. vastaavasti tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 43 ja 44 kohta) ja lausunto 2/00, 6.12.2001 (EU:C:2001:664, 22 ja 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jäljempänä. Selitän samalla, miksi muiden kolmen määräyksen tueksi esitetyt perustelut eivät loppujen lopuksi vakuuta minua, vaikka ne eivät olekaan perusteettomia. Lopuksi tarkastelen käsiteltävän lausuntopyynnön ydinkysymystä eli unionin yksinomaista tai jaettua toimivaltaa tehdä Marrakeshin sopimus.

B *Aineelliset oikeusperustat*

1. SEUT 207 artikla

a) Yleiset huomautukset

39. Komissio, jota tukevat Euroopan parlamentti ja Liettuan ja Yhdistyneen kuningaskunnan [16] hallitukset, katsoo, että Marrakeshin sopimus on yhteisen kauppapolitiikan väline, joten käsiteltävän päätöksen yhtenä oikeusperustana tulisi olla SEUT 207 artikla.

40. Olen samaa mieltä.

41. Yhteinen kauppapolitiikka on yksi tärkeimmistä peruspilareista unionin ja muun maailman suhteissa. SEUT 207 artiklan 1 kohdan mukaan se ”perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä tavara- ja palvelukaupan alalla, sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien alalla, ulkomaisten suorien sijoitusten osalta, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämisessä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä, kuten polkumyynti- ja tukipalkkiotapauksissa toteutettavissa toimenpiteissä”.

42. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään se, että unionin toimella voi olla tiettyjä vaikutuksia kansainväliseen vaihdantaan, ei riitä sen toteamiseksi, että kyseinen toimi on luokiteltava yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvien toimien luokkaan. Unionin toimi nimittäin kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan siinä tapauksessa, että se koskee erityisesti kansainvälistä vaihdantaa, koska sillä pyritään olennaisesti vaihdannan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn ja sillä on suoria ja välittömiä vaikutuksia vaihdantaan. [17]

43. Kansainvälisen vaihdannan kohdetta ei voida määritellä abstraktisti eikä staattisella ja jäykällä tavalla. Globaali kauppa on jatkuvan muutoksen kourissa: kaupankäynnin käytännöt, mallit ja suuntaukset muuttuvat ajan mukana. Unionin on pystyttävä täyttämään tehtävänsä globaalin kaupan toimijana suhteessa kauppakumppaneihinsa sekä kahden- että monenvälisissä yhteyksissä. Tästä syystä unionin tuomioistuin on alusta saakka katsonut, että yhteinen kauppapolitiikka on määriteltävä laajasti ja että perussopimusten määräyksiä ei pidä tulkita suppeasti, sillä näin kauppapolitiikasta ”vähitellen tulisi merkityksetöntä”. [18] Kuten unionin tuomioistuin on todennut, yhteinen kauppapolitiikka luotiin avoimeksi. [19] Kun perussopimuksissa määriteltiin yhteisen kauppapolitiikan ominaispiirteet ja välineet, niissä otettiin huomioon mahdollinen kehitys: niinpä SEUT 207 artiklan ”edellytyksenä on, että [kauppapolitiikka] mukautuu käsitysten mahdollisiin muutoksiin kansainvälisessä yhteisössä”. [20]

16 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo näin vain toissijaisesti, jos unionin tuomioistuin toteaa, ettei SEUT 19 artikla ole yksinään riittävä peruste Marrakeshin sopimuksen tekemiselle.

17 — Ks. mm. tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, 57 kohta); tuomio 18.7.2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, 51 kohta) ja tuomio 12.5.2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ja ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, 75 kohta).

18 — Lausunto 1/78, 4.10.1979 (EU:C:1979:224, 44 ja 45 kohta). Ks. tästä myös tuomio 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, 9 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-178/03, EU:C:2005:312, 32 kohta).

19 — Ks. lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 41 kohta).

20 — Ks. tuomio 26.3.1987, komissio v. neuvosto (45/86, EU:C:1987:163, 19 kohta).

44. Näiden periaatteiden valossa on mielestäni selvää, että käsiteltävä päätös kuuluu ainakin osittain yhteisen kauppapolitiikan alaan.

45. SEUT 207 artiklan 1 kohdassa ”teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien ala” mainitaan yhtenä yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan kuuluvana alana. Unionin tuomioistuin tulkitsi tätä käsitettä tuomiossa Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland, jossa se totesi, että unionin teollis- ja tekijänoikeuden alan oikeussäännöistä vain ne, joilla on erityinen yhteys kansainväliseen vaihdantaan, voivat kuulua yhteisen kauppapolitiikan alaan. [21]

46. Useilla Marrakeshin sopimuksen keskeisillä määräyksillä on selvästi tällainen erityinen yhteys kansainväliseen vaihdantaan: erityisesti 5 artiklalla (”Esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihto yli kansallisten rajojen”), 6 artiklalla (”Esteettömässä muodossa olevien jäljennösten tuonti”) ja 9 artiklalla (”Yhteistyö yli kansallisten rajojen tapahtuvan vaihdon helpottamiseksi”). Näissä määräyksissä vahvistetaan joitakin sopimuspuolten keskeisiä velvoitteita, ja ne ovat keskeisiä pyrittäessä saavuttamaan Marrakeshin sopimuksen johdanto-osassa mainitut tavoitteet, jotka ovat ”lisätä esteettömässä muodossa olevien teosten lukumäärää ja parantaa tällaisten teosten levittämistä”. [22] Johdanto-osan mukaan puutteelliset mahdollisuudet vaihtaa esteettömässä muodossa olevia jäljennöksiä yli kansallisten rajojen ovat yksi syy siihen, että ”esteettömässä muodossa olevia teosten jäljennöksiä ei – – edelleenkään ole riittävästi”.

47. Myös muiden Marrakeshin sopimuksen määräysten (kuten 4 artiklan) tarkoituksena on helpottaa kansainvälistä vaihdantaa yhdenmukaistamalla tiettyjä immateriaalioikeuksien saatavuutta, laajuutta ja käyttöä koskevia sopimuspuolten sääntöjä. Näin ollen Marrakeshin sopimuksella tavoitellaan, vaikkakin eri asiayhteydessä ja huomattavasti pienimuotoisemmin, sellaista TRIPS-sopimuksen tavoitetta, jota unionin tuomioistuin piti tuomiossa Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland [23] olennaisen tärkeänä, jotta TRIPS-sopimus kuuluisi SEUT 207 artiklan soveltamisalaan.

48. Marrakeshin sopimuksella ei siis ole ainoastaan vähäisiä vaikutuksia kansainväliseen vaihdantaan, vaan sopimuksen merkittävä ja olennainen tekijä liittyy nimenomaisesti siihen. Sopimuksen määräysten tarkoituksena on edistää, helpottaa ja säännellä tietyntyyppisten tavaroiden eli esteettömässä muodossa olevien jäljennösten kauppaa. Marrakeshin sopimuksen yleisessä rakenteessa kansallisten markkinoiden avaaminen muista maista tuotaville esteettömässä muodossa oleville jäljennöksille on yksi keskeisistä keinoista, joilla saavutetaan sopimuspuolten tavoittelemat päämäärät.

49. Tätä päätelmää eivät kyseenalaista eräiden jäsenvaltioiden esittämät väitteet, joiden mukaan SEUT 207 artikla ei ole asianmukainen oikeusperusta ja joita käsittelen seuraavaksi.

b) Teollis- ja tekijänoikeuksien ei-kaupalliset näkökohdat

50. Ensinnäkin Tšekin, Ranskan, Unkarin ja Suomen hallitusten mukaan esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihto yli kansallisten rajojen ei ole kaupallista vaihtoa. Ne viittaavat erityisesti Marrakeshin sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan sopimuspuolten on säädettävä kansallisessa tekijänoikeuslainsäädännössään rajoituksista tai poikkeuksista muun muassa silloin, kun ”toiminta toteutetaan voittoa tavoittelemattomalta pohjalta”. Ne viittaavat myös 4 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan ”sopimuspuoli voi rajata tähän artiklaan perustuvat rajoitukset tai poikkeukset koskemaan teoksia, jotka eivät ole kyseisillä markkinoilla kaupallisesti saatavilla tietyssä esteettömässä muodossa edunsaajien kannalta kohtuullisin ehdoin”.

21 — Ks. tuomio 18.7.2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, 52 kohta).

22 — Ks. johdanto-osan neljäs perustelukappale.

23 — Ks. tuomio 18.7.2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, 58 ja 59 kohta). Ks. myös tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, 60–67 kohta).

51. Oikeuskäytännön mukaan toiminta kuitenkin kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin se on luonteeltaan taloudellista.[24] Toiminta, joka on ensi näkemältä taloudellista, voi jäädä unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa yhteisvastuun periaatteen nojalla.[25] Vaikka unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta kansanterveys- ja sosiaaliturvajärjestelmien alalla ja ne voivat tässä yhteydessä erityisesti turvautua voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin, se ei myöskään ole suoralta kädeltä sulkenut näitä toimintoja unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.[26] Unionin tuomioistuin on etenkin todennut johdonmukaisesti oikeuskäytännössään, että unionin kilpailusääntöjä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin yksiköihin, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.[27] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei siis nähtävästi jätetä unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle toimintaa, jolla ei tavoitella voittoa, joka on tappiollista tai jonka tavoitteet eivät ole taloudellisia. Jäsenvaltiot, joiden mukaan SEUT 207 artiklaa ei pidä soveltaa, eivät myöskään selitä, miksi tällainen lähestymistapa ei ole sovellettavissa kansainvälisen vaihdannan alalla.

52. Kyseiset osapuolet katsovat nähtävästi, että voittoa tavoittelemattomalta pohjalta vaihdetut tavarat kuuluvat ”teollis- ja tekijänoikeuksien ei-kaupallisten näkökohtien” käsitteeseen ja jäävät siten yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle.

53. Mielestäni ne tulkitsevat SEUT 207 artiklaa virheellisesti. Mainitussa määräyksessä sen soveltamisalan ulkopuolelle ei jätetä ei-kaupallisia *liiketoimia* tai *toimintaa*. Vaikka joitakin tavaroita ja palveluja voidaan tietyissä tilanteissa vaihtaa muuten kuin voiton tavoittelemisen vuoksi (muun muassa kun niitä annetaan ilmaiseksi), tämä ei tarkoita, ettei kyseessä ole vaihdanta. Kun Marrakeshin sopimuksen 4 artiklan 4 kohdassa viitataan esteettömässä muodossa oleviin jäljennöksiin, jotka eivät ole ”kyseisillä markkinoilla kaupallisesti saatavilla – – kohtuullisin ehdoin”, siinä tarkoitetaan, että olemassa on markkinat, joilla tällaisia tavaroita vaihdetaan kaupallisessa tarkoituksessa. Kuten komissio totesi istunnossa, Marrakeshin sopimuksen säännöt vaikuttavat väistämättä kyseisillä markkinoilla toimiviin talouden toimijoihin.

54. Merkittävää on, että tuomiossa Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland[28] unionin tuomioistuin vahvisti TRIPS-sopimuksen kuuluvan kokonaisuudessaan SEUT 207 artiklan soveltamisalaan. TRIPS-sopimus sisältää kuitenkin myös ei-kaupalliseen käyttöön tarkoitettuja palveluja ja tavaroita koskevia sääntöjä.[29] Myös Bernin yleissopimus, johon viitataan TRIPS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa ja jonka voidaan näin ollen katsoa sisältyvän siihen osittain, sisältää sääntöjä, jotka koskevat suojattujen teosten käyttöä tiettyihin ei-kaupallisiin tarkoituksiin.[30] On huomattava, ettei missään näistä sopimuksista jätetä niiden soveltamisalan ulkopuolelle kaikkia suojattujen teosten ei-kaupallisia liiketoimia tai käyttötarkoituksia.

55. Tässä yhteydessä on kiintoisaa huomata, että WTO:n elinten päätöksissä taiteellisia teoksia ja muita teoksia käsitellään yleensä samalla tavoin kuin kaupallisia tavaroita, vaikka niitä vaihdettaisiin ei-kaupallisin ehdoin tai käytettäisiin ei-kaupallisiin tarkoituksiin.[31] Silloinkin kun WTO:n sopimuksissa viitataan kaupan käsitteeseen, sitä tulkitaan erittäin laajasti siten, että se sisältää kaiken tavaroiden vaihdannan riippumatta sen luonteesta tai tyypistä tai toimen syystä tai

24 — Ks. esimerkiksi tuomio 18.7.2006, Meca-Medina ja Majcen v. komissio (C-519/04 P, EU:C:2006:492, 22 kohta).

25 — Ks. tuomio 17.2.1993, Poucet ja Pistre (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63).

26 — Ks. tuomio 17.6.1997, Sodemare ym. (C-70/95, EU:C:1997:301) ja tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440).

27 — Ks. tuomio 23.4.1991, Höfner ja Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, 21 kohta).

28 — Tuomio 18.7.2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520).

29 — Ks. esim. TRIPS-sopimuksen 31 artiklan b ja c alakohta ja 60 artikla.

30 — Ks. esim. liitteessä olevan II artiklan 9 kohta ja IV artiklan 4 kohta.

31 — Esim. päätöksessään DS160, US – Section 110(5) Copyright Act, WTO:n paneeli kiinnitti vain vähän huomiota asianosaisten väitteisiin siitä, oliko Yhdysvaltojen laissa säädettyjen tekijöiden ja säveltäjien tekijänoikeuksiin tehtävät poikkeukset rajattava koskemaan ainoastaan teosten ei-kaupallista käyttöä, jotta ne olisivat TRIPS-sopimuksen mukaisia. Ks. WTO:n paneelin raportti 15.6.2000 (WT/DS160/R), 6.58 kohta.

tarkoituksesta.[32] WTO:n sääntöjen sovellettavuus ei voi määräytyä sen perusteella, mitä yksittäinen talouden toimija päättää oman liiketoimintansa harjoittamistavasta. Tietyissä WTO:n säännöissä on nimittäin oletuksena, että joitakin liiketoimia toteutetaan ei-kaupallisin ehdoin. Esimerkiksi WTO:n polkumyynnin vastainen sopimus[33] koskee muun muassa sellaista tuotteiden vientiä, joka tapahtuu tuotantokustannukset alittavaan hintaan.[34] Näin ollen sen lisäksi, ettei WTO:n säännöissä edellytetä voiton tekemistä, niitä sovelletaan myös tappiollisiin liiketoimiin, ellei toisin ole määrätty.

56. SEUT 207 artiklassa yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle jätetään ainoastaan teollis- ja tekijänoikeuksien ei-kaupalliset *näkökohdat*. Tällä tarkoitetaan niitä teollis- ja tekijänoikeuslainsäädännön aloja, jotka eivät tarkkaan ottaen tai suoraan liity kansainväliseen vaihdantaan. Ne muodostavat selvästi jäännösluokan. Laajasti ottaen immateriaalioikeusalan säännöillä pyritään nimittäin tarjoamaan tiettyjä yksinoikeuksia hengentuotteiden käytölle luovuuden ja innovaation edistämiseksi. Nämä yksinoikeudet ovat puhtaita sui generis -monopoleja, joilla saatetaan rajoittaa tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Immateriaalioikeusalan säännöt liittyvät siis luonteeltaan pääosin kauppaan. Esimerkki immateriaalioikeuksien ei-kaupallisista näkökohdista ovat moraaliset oikeudet, jotka on tosiasiassa jätetty TRIPS-sopimuksen ulkopuolelle.[35] Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen pohtia syvällisemmin tätä käsitettä, sillä on riittävää todeta, ettei Marrakeshin sopimuksella säännellä sen paremmin moraalisia oikeuksia kuin mitään muitakaan sellaisia immateriaalioikeuksien näkökohtia, jotka eivät liity vaihdantaan.

57. Mielestäni nyt tarkastellut argumentit perustuvat joka tapauksessa virheelliseen lähtökohtaan. Kuten komissio huomauttaa, Marrakeshin sopimuksessa ei millään muotoa edellytetä, että esteettömässä muodossa olevia jäljennöksiä olisi voitava valmistaa, levittää ja saattaa saataville ilmaiseksi. Kuten sen 4 artiklan 5 kohdassa todetaan, ”siitä, kuuluvatko tähän artiklaan perustuvat rajoitukset ja poikkeukset korvausten piiriin, on päätettävä kansallisessa lainsäädännössä”.

58. Italian hallitus totesi kuitenkin istunnossa, että Marrakeshin sopimuksen 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua korvausta ei pidä tulkita siten, että sillä viitataan tosiasialliseen korvaukseen, vaan sillä viitataan pikemminkin tekijänoikeuksien haltijoille suoritettavaan hyvitykseen.

59. Tämä näkemys on mielestäni perusteeton. Huomautan ensinnäkin, ettei Italian hallitus ole esittänyt mitään seikkoja tukeakseen 4 artiklan 5 kohdasta esittämäänsä tulkintaa, joka on mielestäni ristiriidassa kyseisen määräyksen sanamuodon kanssa. Toiseksi ennen kaikkea se, että tekijänoikeuksien haltijoille mahdollisesti maksettava rahasumma ei välttämättä vastaa teoksen täyttä markkinahintaa, ei missään tapauksessa tarkoita, että taustalla olevat liiketoimet eivät olisi luonteeltaan kaupallisia.[36]

60. Marrakeshin sopimuksessa edellytetään pohjimmiltaan, että sopimuspuolet säätävät vakiomuotoisista rajoituksista ja poikkeuksista tekijänoikeusalan sääntöihin salliakseen esteettömässä muodossa olevien jäljennösten valmistuksen, levityksen ja saataville saattamisen sekä näiden teosten vaihdon yli kansallisten rajojen. Kyseisessä sopimuksessa ei säännellä niiden liiketoimien kaupallista tai ei-kaupallista luonnetta, joilla nämä toimet toteutetaan. Jotkin Marrakeshin sopimuksen kattamat liiketoimet ovat joka tapauksessa varmasti kaupallisia.

32 — Ks. WTO:n valituselimen raportti 7.6.2016 asiassa DS461, Colombia Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (WT/DS461/AB/R), 5.34–5.36 kohta.

33 — Sopimus tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen 1994 VI artiklan soveltamisesta (EYVL 1994, L 336, s. 103).

34 — Ks. WTO:n polkumyynnin vastaisen sopimuksen 2 artiklan 2 kohta ja unionin oikeusjärjestyksestä polkumyynnin vastaisen perusasetuksen (polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 30.11.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1225/2009; EUVL 2009, L 343, s. 51) 2 artiklan 3–6 kohta.

35 — Ks. erityisesti TRIPS-sopimuksen 9 artiklan 1 kohta. Tästä aiheesta ks. 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 — Ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym.(C-159/11, EU:C:2012:817, 29 kohta) ja tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 27 kohta).

61. Täydellisyyden vuoksi lisään, että Marrakeshin sopimuksen 4 artiklan 4 kohdan ja 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimuspuolet voivat täyttää sen 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut velvoitteet myös säätämällä tekijänoikeuslainsäädäntöön tehtävistä sellaisista rajoituksista tai poikkeuksista, joita ei ole rajattu koskemaan ainoastaan voittoa tavoittelemattomien yksiköiden toimintaa.

c) Yhteydet TRIPS-sopimukseen

62. Toiseksi Ranskan, Unkarin, Romanian ja Suomen hallitukset korostavat, että Marrakeshin sopimus neuvoteltiin WIPOssa, joka on Yhdistyneiden kansakuntien elin, jonka tehtävänä ei ole kaupan vapauttaminen ja edistäminen. Unkarin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset huomauttavat myös, että Marrakeshin sopimuksella on oletettavasti ainoastaan vähäiset yhteydet TRIPS-sopimukseen.

63. Nämäkään näkemykset eivät vakuuta minua.

64. Ensinnäkään sillä, missä tilanteessa ja missä yhteydessä kansainvälinen sopimus neuvotellaan, ei juurikaan ole merkitystä. Vaikka näistä seikoista voidaan toisinaan saada hyödyllistä tietoa sopimuksen laatijoiden aikomuksista, todellista merkitystä on kuitenkin sopimuksen tavoitteella ja sisällöllä, sellaisina kuin ne ilmenevät sen sanamuodosta.

65. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut, että ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojaa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta annetun neuvoston päätöksen [37] oli perustuttava SEUT 207 artiklaan, vaikka sen oli antanut Euroopan neuvosto eli organisaatio, jonka tehtäviin kuuluu ensisijaisesti ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion suojaaminen. [38] Toisaalta WIPO hallinnoi myös muita kansainvälisiä sopimuksia, joilla näyttää olevan selviä yhteyksiä kansainväliseen vaihdantaan, kuten väärien tai harhaanjohtavien alkuperämerkintöjen vastustamista koskevaa Madridin sopimusta. [39]

66. Lisään vielä, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että teollis- ja tekijänoikeuksien kaupalliset näkökohdat kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan riippumatta siitä, sisältyvätkö ne WTO:n sopimuksiin kuuluviin (tai WTO:ssa neuvoteltuihin) kansainvälisiin sopimuksiin. [40]

37 — Ehdolliseen pääsyyn perustuvien ja ehdollisen pääsyn sisältävien palvelujen oikeussuojasta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta 14.4.2014 annettu neuvoston päätös 2014/243/EU (EUVL 2014, L 128, s. 61).

38 — Ks. tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675).

39 — Mainitun sopimuksen (joka allekirjoitettiin 14.7.1967 ja tuli voimaan 26.4.1970) mukaan kaikki tavarat, joissa on väärä tai harhaanjohtava alkuperämerkintä, jossa alkuperämaaksi tai -paikaksi ilmoitetaan suoraan tai epäsuorasti yksi sopimusvaltioista tai sopimusvaltiossa sijaitseva paikka, on pysäytettävä tuonnin yhteydessä tai niiden tuonti on kiellettävä tai tällaiseen tuontiin on sovellettava muita toimenpiteitä ja seuraamuksia.

40 — Ks. tuomio 12.5.2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ja ERSA (C-347/03, EU:C:2005:285, 71–83 kohta) ja tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, 60–67 kohta).

d) Marrakeshin sopimuksen tavoite

67. Kolmanneksi Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset korostavat, ettei Marrakeshin sopimuksen tavoitteena ole vapauttaa kauppaa vaan edistää heikkonäköisten täysimittaista itsensä kehittämistä. Niiden mukaan käsiteltävän asian oikeudellinen kysymys on soveltuvin osin sama kuin kysymys, jota tarkasteltiin asioissa, jotka koskivat Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaa [41] ja vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevaa Baselin yleissopimusta. [42] Mainituissa asioissa kyseessä olleiden sopimusten ympäristönsuojelua koskevan tekijän todettiin olevan ensisijainen sen kauppaan liittyvään tekijään nähden.

68. Muistutan aivan aluksi, että SEUT 207 artiklassa tehdään selväksi, että ”yhteistä kauppapolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoista toimintaa koskevien periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti”. Vastaavasti SEU 21 artiklassa, jossa vahvistetaan nämä periaatteet ja tavoitteet, todetaan, että unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu muun muassa tasa-arvon ja yhteisvastuun periaatteisiin ja että toiminnan tarkoituksena on muun muassa ”edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys”.

69. Kuten edellä mainittiin, nykyaikaisilla kauppasopimuksilla on yleensä useita samanaikaisia tavoitteita. Vain osa näistä tavoitteista liittyy puhtaasti talouteen. Esimerkiksi humanitaariset ja kehitykseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät tavoitteet ovat usein keskeisiä neuvoteltaessa sellaisista kansainvälisistä sopimuksista, joiden pääasiallinen sisältö liittyy kuitenkin selvästi vaihdantaan. [43] Tuoreena esimerkkinä voidaan mainita TRIPS-sopimuksesta ja kansanterveydestä annetulla Dohan julistuksella [44] aloitettu prosessi, jossa WTO:n jäsenet ovat tehneet useita päätöksiä, joilla TRIPS-sopimusta on muutettu tai pantu täytäntöön farmaseuttisten tuotteiden patentoitavuuden [45] ja lisensoitavuuden [46] osalta vähiten kehittyneiden maiden hyväksi. Kyseisillä toimenpiteillä tavoitellaan epäilemättä kehitys- ja kansanterveystavoitteita eli pyritään varmistamaan lääkkeiden (etenkin HIV-lääkkeiden) saatavuus kaikkein köyhimpien maiden kaikille kansalaisille. Kun kuitenkin otetaan huomioon toimenpiteiden sisältö ja asiayhteys, niillä on mielestäni erityinen yhteys kansainväliseen kauppaan. [47]

41 — Ks. lausunto 2/00, 6.12.2001 (EU:C:2001:664).

42 — Ks. tuomio 8.9.2009, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:518).

43 — Huomautan tältä osin, että useat käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittäneet hallitukset näyttävät korostavan Marrakeshin sopimuksen tavoitetta sen sisällön sijaan. Mielestäni näin ei pidä tehdä. Kuten totesin edellä 33 kohdassa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää, että toimenpiteen tulkinnassa on tarkasteltava sekä sen tavoitetta että sen sisältöä. Kansainvälisen sopimuksen eri sopimuspuolet (sekasopimuksen tapauksessa myös unioni ja sen jäsenvaltiot) saattavat nimittäin ymmärtää sopimuksen tavoitteet eri tavoin tai painottaa eri tavoin sen eri osatekijöitä (Ks. De Baere, G. ja 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*, osa 12(1), Cambridge University Press, 2016, s. 85–113).

44 — WTO:n Dohan ministerikokouksen 20.11.2001 hyväksymä julistus TRIPS-sopimuksesta ja kansanterveydestä, WT/MIN(01)/DEC/2.

45 — Ks. 25.–27.6.2002 pidetyn TRIPS-neuvoston kokouksen (IP/C/25) ja 6.11.2015 pidetyn TRIPS-neuvoston kokouksen (IP/C/73) päätökset vähiten kehittyneille jäsenmaille myönnetyn farmaseuttisiin tuotteisiin liittyviä tiettyjä velvoitteita koskevan TRIPS-sopimuksen 66 artiklan 1 kohdan mukaisen siirtymäajan pidentämisestä.

46 — Ks. erityisesti WTO:n yleisneuvoston 6.12.2005 tekemät päätökset TRIPS-sopimuksen tarkistamisesta (WT/L/641).

47 — Huomautan tästä, että mainittuihin WTO:n päätöksiin liittyvät unionin toimenpiteet on hyväksytty SEUT 207 artiklan nojalla tai sen ja muiden EUT-sopimuksen artiklojen nojalla. Ks. esim. teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevan sopimuksen (TRIPS-sopimus) muuttamisesta Genevessä 6.12.2005 tehdyn pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta 19.11.2007 tehty neuvoston päätös 2007/768/EY (EUVL 2007, L 311, s. 35) ja [WTO:n] [TRIPS-]neuvostossa ja yleisneuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta, joka koskee vähiten kehittyneiden WTO:n jäsenmaiden pyyntöä saada pidennys [TRIPS-sopimuksen] 66 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun siirtymäkauteen farmaseuttisia tuotteita koskevien tiettyjen velvoitteiden osalta sekä poikkeuslupa kyseisen sopimuksen 70 artiklan 8 ja 9 kohdan mukaisista velvollisuuksista 13.10.2015 annettu neuvoston päätös (EU) 2015/1855 (EUVL 2015, L 271, s. 33).

70. Tästä syystä unionin perussopimuksissa on asetettu erityisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen unionin ulkoiselle toiminnalle (myös yhteisen kauppapolitiikan alalla)[48] useita tavoitteita, jotka ovat luonteeltaan sekä taloudellisia että ei-taloudellisia. Tämä selittää myös sen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todettiin jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, että yhteisellä kauppapolitiikalla voi olla myös esimerkiksi talouskehitykseen,[49] ympäristönsuojeluun[50] ja ulkopolitiikkaan[51] liittyviä tavoitteita.

71. Loppujen lopuksi yhteinen kauppapolitiikka on lähinnä sisämarkkinoiden ja tulliliiton ulkoinen ulottuvuus. Tältä osin muistutan, että unionin lainsäätäjä käyttää pääasiallisesti SEUT 114 artiklaa hyväksyessään sisämarkkinoiden perustamisen ja toiminnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun edellytykset SEUT 114 artiklan käyttämiselle oikeusperustana täyttyvät, unionin lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä tätä oikeusperustaa sen vuoksi, että tehtävien valintojen kannalta ratkaisevaa on muiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden[52] (kuten kansanterveyteen[53] tai kuluttajansuojaan[54] liittyvien tavoitteiden) saavuttaminen. Johdonmukaisuuden vuoksi samaa periaatetta olisi mielestäni sovellettava myös yhteiseen kauppapolitiikkaan.

72. Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat nähdäkseni virheellisesti luoneet yhteyden Marrakeshin sopimuksen ja edellä mainittujen Cartagenan pöytäkirjan ja Baselin yleissopimuksen välille. Mainituissa asioissa annetuissa tuomioissa todettiin, että kyseisten sopimusten kauppaa koskevat tekijät olivat toissijaisia ympäristönsuojeluun liittyviin tekijöihin nähden. Jo sopimustekstien pintapuolinen tarkastelu vahvistaa sen, etteivät kauppaan liittyvät sopimusmääräykset olleet sopimusten yleisessä rakenteessa lukumäärältään, kattavuudeltaan tai merkitykseltään ensisijaisia ympäristönsuojeluun liittyviin määräyksiin nähden eivätkä edes samanarvoisia niiden kanssa. Useimmat sopimusten määräyksistä liittyivät nimittäin ympäristöä koskevaan sääntelyyn, ja kauppaa koskeva sääntely oli ainoastaan yksi ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamisessa käytetyistä välineistä.

73. Kuten edellä selitin, esteettömässä muodossa olevien jäljennösten kansainvälisen kaupan lisääminen muodostaa sen sijaan Marrakeshin sopimuksella perustetun järjestelmän ytimen. Esteettömässä muodossa olevien jäljennösten kansallisten rajojen yli tapahtuvan vaihdon helpottaminen ja lisääminen on yksi sopimuksen laatijoiden valitsemista keskeisistä keinoista, joilla tavoitteiden saavuttamista edistetään.

74. Voidaan jopa sanoa, että Marrakeshin sopimuksen vaikutus on yksinkertaisesti sanottuna korvata tietyntyyppinen esteettömässä muodossa olevien jäljennösten kauppa toisentyyppisellä kaupalla. Tällä hetkellä näiden tavaroiden rajat ylittävä kauppa on hyvin vähäistä, koska siinä noudatetaan tavanomaisia markkinasääntöjä. Tulevaisuudessa näiden tavaroiden kauppa helpottuu, kun tekijänoikeuksien haltijoiden oikeutta vastustaa kappaleiden valmistamista teoksistaan ja niiden levitystä rajoitetaan Marrakeshin sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

75. Ranskan hallitus on siis väärässä väittäessään, ettei Marrakeshin sopimuksella pyritä *vapauttamaan* tai *edistämään* kauppaa. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan joka tapauksessa, että jotta sopimus kuuluisi yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan, riittää, että sillä *säännellään* kauppaa, esimerkiksi rajoittamalla sitä tai jopa estämällä se.[55]

48 — Yhteisestä kauppapolitiikasta ks. erityisesti SEUT 206 artikla.

49 — Lausunto 1/78, 4.10.1979 (EU:C:1979:224, 41 ja 46 kohta).

50 — Ks. esim. tuomio 29.3.1990, Kreikka v. neuvosto (C-62/88, EU:C:1990:153, 15–19 kohta).

51 — Ks. tuomio 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, 9–12 kohta).

52 — Yleisesti tästä aiheesta ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Irlanti v. parlamentti ja neuvosto (C-301/06, EU:C:2008:558, 97 kohta).

53 — Ks. tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 — Ks. tuomio 8.6.2010, Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 36 kohta).

55 — Ks. vastaavasti tuomio 9.3.2006, Aulinger (C-371/03, EU:C:2006:160) ja lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 51 kohta).

76. Tästä huolimatta on totta, että Marrakeshin sopimuksen kauppaan liittyvillä tavoitteilla on myös toisenlainen tarkoitus, kuten tietyt hallitukset huomauttavat. Tästä syystä SEUT 207 artikla ei mielestäni voi olla käsiteltävän päätöksen ainoa perusta.

2. SEUT 19 artiklan 1 kohta

77. Marrakeshin sopimuksen johdanto-osasta käy selvästi ilmi, kuten Tšekin, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset väittävät, että sopimuksen perimmäinen tavoite on auttaa heikkonäköisiä tai muulla tavoin lukemisesteisiä kehittämään itseään täysimittaisesti. Siinä korostetaan erityisesti syrjimättömyyden, yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja saatavuuden periaatteita sekä täysimittaista ja tosiasiallista yhteiskuntaan osallistumista ja osallisuutta koskevia periaatteita. Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan samansuuntaisesti siihen, että heikkonäköisten olisi voitava vastaanottaa tietoja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa puolestaan viitataan esteisiin, joiden takia heikkonäköisten ja muulla tavoin lukemisesteisten on vaikea saada käyttöönsä julkaistuja teoksia ja saavuttaa yhdenvertaiset mahdollisuudet yhteiskunnassa.

78. Johdanto-osassa mainitaan myös ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä YK:n yleissopimus). YK:n yleissopimuksen ja Marrakeshin sopimuksen välinen yhteys on nimittäin ilmeinen. YK:n yleissopimuksen 30 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Sopimuspuolet toteuttavat kansainvälisen oikeuden mukaisesti kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että teollis- ja tekijänoikeuksia suojaava lainsäädäntö ei kohtuuttomasti tai syrjivästi estä kulttuuriaineiston saatavuutta vammaisille henkilöille.” Voidaan siis katsoa, että Marrakeshin sopimuksella pannaan täytäntöön mainitussa määräyksessä tehty sitoumus.

79. Tältä osin on huomattava, että YK:n yleissopimuksella perustettu YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (jäljempänä YK:n komitea) on nimenomaisesti todennut kyseisten sopimusten olevan yhteydessä toisiinsa. YK:n komitea on todennut YK:n yleissopimuksen 9 artiklasta (”Esteettömyys ja saavutettavuus”), että Marrakeshin sopimuksella ”pystyttäneen varmistamaan vammaisten – – mahdollisuudet hyödyntää kulttuuriaineistoa ilman kohtuuttomia tai syrjiviä esteitä”.[56]

80. Tätä taustaa vasten Marrakeshin sopimuksella pyritään mielestäni yhteen SEUT 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen. Kyseisen määräyksen mukaan ”neuvosto voi – – yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”. Vammaisuus on siis yksi määräyksessä luetelluista mahdollisista perusteista syrjinnälle, jonka torjumiseksi unioni voi toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä.

81. Huomautan tästä, että unioni hyväksyi juuri SEUT 19 artiklan nojalla useita syrjinnän torjumiseen tarkoitettuja oikeudellisia välineitä, joilla varmistettiin yhdenvertainen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet kaikille kansalaisille. Näitä ovat muun muassa rotujen yhdenvertaisuutta koskeva direktiivi 2000/43/EY[57] ja sukupuolten tasa-arvoa koskeva direktiivi 2004/113/EY.[58]

56 — Ks. vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea, 11. istunto, 31.3.–11.4.2014, Yleinen huomio nro 2 (2014) (CRPD/c/GC/2), s. 13.

57 — Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 180, s. 22).

58 — Miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla 13.12.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 373, s. 37).

82. Tärkein näistä on tässä yhteydessä kuitenkin yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskeva direktiivi 2000/78/EY.[59] Sen 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena ”on luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, *vammaisuuteen*, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa”.[60]

83. Edellä mainituille unionin toimenpiteille – samoin kuin edellä 78 kohdassa mainituille kansainvälisille sopimuksille – ja Marrakeshin sopimukselle on nähdäkseni yhteistä olennainen syrjinnän vastainen tekijä.

84. Komissio ei kuitenkaan jaa tätä päätelmää vaan huomauttaa, ettei Marrakeshin sopimus ole yleinen toimenpide, jonka tarkoituksena on torjua kaikenlaista syrjintää, jonka kohteeksi vammaiset voivat joutua, vaan sen kohteena ovat ainoastaan tekijänoikeudet. Komissio huomauttaa lisäksi, että SEUT 9 ja SEUT 10 artiklassa unioni muun muassa velvoitetaan kaikkien politiikkojensa ja toimiensa määrittelyssä ja toteuttamisessa torjumaan sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää.

85. En pidä näitä väitteitä vakuuttavina. Ensinnäkään SEUT 19 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei viittaa millään tapaa siihen, että määräyksen soveltamisala käsittäisi ainoastaan yleiset tai laaja-alaiset toimenpiteet. Toiseksi Marrakeshin sopimuksessa ei pelkästään vaadita sopimuspuolia muuttamaan tekijänoikeuslainsäädäntöään heikkonäköisten hyväksi. Siinä asetetaan sopimuspuolille myös muita velvollisuuksia: niiden on esimerkiksi toteutettava toimenpiteitä heikkonäköisten yksityisyyden suojaamiseksi (8 artikla) ja tehtävä yhteistyötä WIPOn asiaankuuluvien elinten kanssa helpottaakseen esteettömässä muodossa olevien jäljennösten vaihtoa yli kansallisten rajojen (9 artikla). Sopimuksen 13 artiklassa perustetaan sopimuspuolten kokous, jonka tehtävänä on muun muassa kehittää Marrakeshin sopimuksen sääntöjä. Kolmanneksi Marrakeshin sopimuksessa ei ole pelkästään otettu huomioon tarvetta torjua syrjintää varmistamalla yhdenvertaiset mahdollisuudet heikkonäköisille, vaan se muodostaa koko sopimuksen perustan.

86. Edellä esitetyn perusteella SEUT 19 artiklan 1 kohdan olisi nähdäkseni oltava yksi käsiteltävän päätöksen oikeusperustoista.

3. SEUT 114 artikla

87. Komissio, jota tältä osin tukevat Tšekin, Suomen, Ranskan ja Liettuan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, katsoo, että SEUT 114 artiklan pitäisi olla yksi käsiteltävän päätöksen oikeusperustoista.

88. En yhdy tähän kantaan.

89. On täysin ilmeistä, että Marrakeshin sopimuksen tekeminen voi johtaa unionin tekijänoikeussääntöjen tiiviimpään yhdenmukaistamiseen. Selvää on kuitenkin myös se, että näitä seikkoja koskevat sisäiset toimenpiteet voivat yleensä perustua SEUT 114 artiklaan. Sekin on selvää, että Marrakeshin sopimuksen määräysten täytäntöönpano unionissa vaikuttaa myönteisesti rajatylittävään kauppaan unionissa.

90. Mielestäni näiden seikkojen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että sisämarkkinoita koskeva Marrakeshin sopimuksen tekijä olisi ensisijainen kauppaan ja syrjinnän torjumiseen liittyvään tekijään nähden tai että ne olisivat edes yhtä tärkeitä.

59 — Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 303, s. 16).
60 — Kursivointi tässä.

91. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklan perusteella toteutetun toimenpiteen tavoitteena täytyy *aidosti* olla sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytysten edistäminen.[61] Se, että kansallisissa lainsäädännöissä todetaan olevan eroja, ei yksinään riitä perusteeksi SEUT 114 artiklaan turvautumiselle. Kyseinen määräys edellyttää, että jäsenvaltioiden lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välillä on eroja, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.[62]

92. Käsiteltävässä asiassa yksikään osapuoli ei ole osoittanut, että jäsenvaltioiden kansallisten lakien välillä olisi merkittäviä eroja Marrakeshin sopimuksella säänneltyjen tekijänoikeuksien alalla. Direktiivin 2001/29 5 artiklan 2 ja 3 kohdan valossa on selvästi mahdollista (ja jopa todennäköistä), että jäsenvaltioiden lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välillä on eroja sen suhteen, mitä poikkeuksia tai rajoituksia tekijänoikeuksiin on heikkonäköisten hyväksi tehty. Tällainen mahdollisuus ei kuitenkaan itsessään ole riittävä peruste SEUT 114 artiklaan tukeutumiselle.

93. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa, ei nimittäin ole etenkään selvitetty, miten nämä oletetut erot vaikuttaisivat sisämarkkinoiden toimintaan. Direktiivin 2001/29 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa todetaan kuitenkin, että poikkeusten ja rajoitusten yhdenmukaistamisen aste ”[perustui] vaikutukseen, joka poikkeuksilla ja rajoituksilla on sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan”. Päättelen tästä, että direktiiviä 2001/29 antaessaan unionin lainsäätäjä katsoi, että poikkeukset ja rajoitukset vammaisten hyväksi eivät vaikuta merkittävästi sisämarkkinoiden sujuvaan toimintaan. Muussa tapauksessa unionin lainsäätäjä olisi todennäköisesti pyrkinyt yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden kyseistä lainsäädäntöä laajemmin. On perusteltua olettaa, että tilanne olisi sama tälläkin hetkellä.

94. Komissio tai unionin lainsäätäjä eivät ole tutkineet näitä näkökohtia yksityiskohtaisesti, mikä tulee näkemystä siitä, ettei sisämarkkinoiden yhdenmukaistaminen ollut yksi niistä tärkeimmistä tavoitteista, joiden saavuttamiseksi unioni ryhtyi neuvottelemaan Marrakeshin sopimuksesta (ja mahdollisesti tekee sen). Myönteinen vaikutus, joka sopimuksen tekemisellä voi olla sisämarkkinoiden lujittamiseen, vaikuttaa siten olevan pikemminkin toissijainen tavoite tai välillinen vaikutus.

95. Tässä yhteydessä merkitystä ei juurikaan ole sillä, että mahdollinen sisällöltään samanlainen sisäinen toimenpide todennäköisesti perustuisi SEUT 114 artiklaan (joko ainoastaan tai muiden oikeusperustojen ohella). Kuten edellä todettiin, yhteinen kauppapolitiikka muodostaa sisämarkkinoiden ulkoisen ulottuvuuden, joten vastaavat toimenpiteet perustuvat yleensä SEUT 114 artiklaan, kun niiden vaikutukset ovat täysin unionin sisäisiä, ja SEUT 207 artiklaan, kun niiden tarkoituksena on säännellä unionin ja kolmansien maiden välisiä suhteita.

96. Unioni voisi nimittäin saavuttaa sisäisesti samanlaisia tuloksia ainoastaan muuttamalla direktiiviä 2001/29 (kuten neuvosto pyysi 19.5.2015 komissiota tekemään). Marrakeshin sopimukselle asetetut tavoitteet voidaan kuitenkin saavuttaa tehokkaasti ainoastaan, jos siihen sisältyvät säännöt pannaan täytäntöön myös useissa unionin ulkopuolisissa maissa. Sopimuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaankin, että esteettömässä muodossa olevia jäljennöksiä ei edelleenkään ole riittävästi saatavilla, vaikka ”monet jäsenvaltiot ovat [jo] ottaneet käyttöön rajoituksia ja poikkeuksia kansallisessa tekijänoikeuslainsäädännössään heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi”.

97. Edellä esitetyn perusteella SEUT 114 artiklan ei nähdäkseni pitäisi olla yksi käsiteltävän päätöksen oikeusperustoista.

61 — Ks. erityisesti tuomio 5.10.2000, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 84 kohta).

62 — Tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

4. Sosiaalipolitiikka

98. Unkarin hallitus katsoo, että käsiteltävässä päätöksessä olisi tukeuduttava myös SEUT 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, koska Marrakeshin sopimuksen tavoite on sosiaalipoliittinen.

99. Totean heti aluksi, että SEUT 3, SEUT 5 ja SEUT 6 artiklan tavoin myös SEUT 4 artiklassa ainoastaan luetellaan unionin toimivaltaan kuuluvat alat toimivallan luonteen mukaisesti. Näiden alojen määritelmät ja rajaukset sekä unionin toimivallan käyttämistä koskevat säännöt sisältyvät sen sijaan muihin perussopimusten määräyksiin. SEUT 3–SEUT 6 artiklaa ei siis voida käyttää unionin toimenpiteen aineellisena oikeusperustana.

100. Unkarin hallituksen esittämiä väitteitä olisi siis nähdäkseni tutkittava siten, että niillä viitataan sosiaalipolitiikkaa koskeviin määräyksiin eli SEUT 151–SEUT 161 artiklaan. Näistä määräyksistä käsiteltävän päätöksen mahdollinen oikeusperusta voisi hyvinkin olla SEUT 153 artikla.

101. SEUT 153 artiklassa määrätään toimista ja menettelyistä, joita unionin on toteutettava SEUT 151 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi. Viimeksi mainitussa määräyksessä unionin sosiaalipoliittiset tavoitteet yksilöidään seuraavasti: ”työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja *syrjäytymisen torjuminen*”. [63]

102. Kyseisen määräyksen näkökulmasta Marrakeshin sopimuksesta voidaan helposti löytää sosiaalipoliittisia tavoitteita. Sen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa nimittäin tunnustetaan ”[tarve] säilyttää tasapaino teosten tekijöiden oikeuksien tehokkaan suojelun ja suuren yleisön edun välillä, erityisesti kun on kyse koulutuksesta, tutkimuksesta ja tiedonsaannista, ja [se,] että tällaisen tasapainon pohjalta on helpotettava *teosten tosiasiallista ja oikea-aikaista saatavuutta* heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi”. [64]

103. Mielestäni tällaisella tavoitteella ei kuitenkaan ole keskeistä asemaa Marrakeshin sopimuksen rakenteessa. Kyseisen sopimuksen todellinen ”sosiaalipoliittinen” tavoite on pikemminkin heikkonäköisten elämänlaadun parantaminen yleisesti. Heikkonäköisten paremmat mahdollisuudet osallistua työelämään olisivat ainoastaan seurausta tiettyjen sellaisten esteiden poistamisesta, jotka rajoittavat heidän vapauttaan ilmaista itseään, mukaan luettuna vapaus etsiä, vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia, sekä heidän mahdollisuuksiaan käyttää oikeutta koulutukseen ja tehdä tutkimustyötä.

104. Unionin sosiaalipolitiikassa keskitytään pääasiallisesti unionin kansalaisten työelämän ja taloudellisten olojen parantamiseen yleisesti, [65] kun taas yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen muun muassa vammaisille kuuluu pikemminkin SEUT 19 artiklassa tarkoitettujen syrjinnänvastaisten toimenpiteiden tavoitteisiin.

105. Koska kyseiset kaksi määräystä ovat osittain päällekkäisiä, [66] katson Marrakeshin sopimuksen sosiaalipoliittisesta tekijästä, että painopiste on pikemminkin SEUT 19 artiklassa kuin SEUT 153 artiklassa.

63 — Kursivointi tässä.

64 — Kursivointi tässä.

65 — Tämä käy selvästi ilmi lähes kaikista SEUT 151 artiklan ensimmäisessä kohdassa esitetyistä tavoitteista sekä viittauksesta vuoden 1961 Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan.

66 — Ks. tästä esimerkiksi tuomio 11.7.2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456); tuomio 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278) ja tuomio 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509).

5. SEUT 209 artikla

106. Ranskan hallitus muutti kantaansa istunnossa ja väitti, että SEUT 114 artiklan ohella käsiteltävän päätöksen oikeusperustaksi olisi otettava myös SEUT 209 artikla. Sen mukaan Marrakeshin sopimuksella on nimittäin kehitystavoite.

107. Marrakeshin sopimuksen johdanto-osassa todetaan toki, että ”valtaosa näkövammaisista tai muulla tavoin lukemisesteisistä asuu kehitysmaissa ja vähiten kehittyneissä maissa”, ja viitataan nimenomaisesti WIPOn kehitysohjelmaan.

108. Mielestäni on kuitenkin selvää, että kehitystavoite on Marrakeshin sopimuksen yleisessä rakenteessa puhtaasti liitännäinen tai ainakin toissijainen muihin tavoitteisiin nähden. Tässä yhteydessä on muistettava, että kehitysyhteistyön ensisijaisena tavoitteena on poistaa köyhyys osana kestävää kehitystä.[67] On täysin selvää, ettei tämä ole Marrakeshin sopimuksen ydintavoite.

109. Ensinnäkin Marrakeshin sopimuksen johdanto-osassa viitataan kehitystavoitteeseen ainoastaan ohimennen, kun taas sen kauppaan ja syrjinnän torjumiseen liittyviä tavoitteita selitetään yksityiskohtaisemmin.

110. Toiseksi sopimuksen mikään tietty määräys ei nimenomaisesti koske kehityspolitiikkaa. Vähiten kehittyneiden maiden tarpeet mainitaan lyhyesti ainoastaan Marrakeshin sopimuksen 12 ja 13 artiklassa. Kumpikaan niistä ei kuitenkaan ole keskeisen tärkeä määräys. Sopimuksen 12 artiklalla on ainoastaan tulkinnallinen tehtävä: siinä tunnustetaan kunkin sopimuspuolen oikeus säätää kansallisessa lainsäädännössään edunsaajien hyväksi muista tekijänoikeuksiin sovellettavista rajoituksista ja poikkeuksista kuin kyseisessä sopimuksessa määrätään. Vähiten kehittyneiden maiden osalta mainitaan näiden maiden ”erityistarpeet sekä niiden erityiset kansainväliset oikeudet, velvollisuudet ja niihin liittyvät joustot”. Sen sijaan 13 artiklassa todetaan, että sopimuspuolilla on oltava sopimuspuolten kokous. Siinä määrätään myös, että valtuuskunnan kustannuksista vastaa valtuuskunnan asettanut sopimuspuoli, mutta kokous voi pyytää WIPOa myöntämään taloudellisen avustuksen niiden sopimuspuolten valtuuskunnille, jotka ovat kehitysmaita, näiden osallistumisen mahdollistamiseksi.

111. Kolmanneksi, kuten edellä 69 kohdassa todettiin, unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, että unionin yhteisellä kauppapolitiikalla voi olla myös kehitystavoitteita.

112. Neljäntenä ja tärkeimpänä seikkana Marrakeshin sopimuksessa vahvistettujen sääntöjen tarkoituksena on selvästi parantaa kaikkien sopimuspuolten edunsaajien oloja eikä ainoastaan (tai ensisijaisesti) kehitysmaiden tai vähiten kehittyneiden maiden edunsaajien oloja.

6. Välipäätelmä

113. Katson edellä esitetyn perusteella, että käsiteltävän päätöksen tulisi perustua SEUT 19 ja SEUT 207 artiklaan. Mielestäni ei myöskään ole syytä pitää näissä kahdessa määräyksessä tarkoitettuja menettelyjä keskenään yhteensopimattomina, sillä eroja saattaa olla ainoastaan neuvoston äänestystä koskevissa vaatimuksissa.

114. SEUT 19 artiklan soveltamisalaan kuuluvia kansainvälisiä sopimuksia voidaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan v alakohdan ja 8 kohdan nojalla tehdä ainoastaan neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä yksimielisellä päätöksellä, jolle on saatu Euroopan parlamentin hyväksyntä.

67 — Ks. tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (C-377/12, EU:C:2014:1903, 36 ja 42 kohta).

115. SEUT 207 artiklan soveltamisalaan kuuluvia kansainvälisiä sopimuksia voidaan SEUT 207 artiklan 4 kohdan ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan v alakohdan nojalla sen sijaan tehdä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän jälkeen tehdyllä neuvoston päätöksellä. Neuvoston äänestyksissä säännönmukaisena edellytyksenä on määräenemmistön saaminen, mutta yksimielistä päätöstä edellytetään poikkeuksellisesti kolmessa tilanteessa, joista on määrätty SEUT 207 artiklan 4 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa.

116. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen selvittää, olisiko neuvoston pitänyt SEUT 207 artiklan nojalla tehdä päätöksensä yksimielisesti vai määräenemmistöllä sen kauppaa koskevan tekijän vuoksi. SEUT 19 artiklassa asetettu tiukempi edellytys on väistämättä ensisijainen.[68]

117. Jos käsiteltävä päätös perustuu SEUT 19 ja SEUT 207 artiklaan, neuvoston on näin ollen tehtävä päätös yksimielisesti komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

C Unionin toimivallan luonne

118. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan, jossa kodifioidaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä,[69] mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla. Sitä vastoin yhdessäkään EUT-sopimuksen ensimmäisen osan I osaston, jonka otsikko on ”Unionin toimivallan jaottelu ja toimivallan alat”, määräyksessä (2–6 artikla) ei viitata mihinkään toimivallan alaan, joka kattaisi tai sisältäisi syrjinnänvastaisia toimenpiteitä. SEUT 4 artiklan 1 kohdan[70] nojalla tällaisen alan on katsottava kuuluvan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

119. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Marrakeshin sopimus olisi välttämättä tehtävä sekasopimuksena Unkarin hallituksen esittämällä tavalla. Huomautan heti aluksi, että vaikka SEUT 3 artiklan 2 kohtaa ei sovellettaisi Marrakeshin sopimukseen,[71] sitä ei välttämättä kuitenkaan tarvitsisi tehdä sekasopimuksena. Kun sopimuksen kohde kuuluu jaettuun toimivaltaan (tai rinnakkaiseen toimivaltaan),[72] unionin lainsäätäjä voi yleensä päättää, tehdäänkö sopimus sekasopimuksena vai unionisopimuksena.

120. Koska tämä päätös on pääasiallisesti poliittinen, sitä koskeva tuomioistuinvalvonta on suppeaa. Unionin tuomioistuin on todennut, että unionin lainsäätäjällä on katsottava olevan laaja harkintavalta aloilla, joilla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Se on päätellyt tämän perusteella, että näillä aloilla toteutettu toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen.[73]

121. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun päätös sekasopimuksen tekemisestä voi tilanteen kiireellisyyden ja yhteensä 28 kansallisen ratifiointimenettelyn viemän ajan vuoksi vaarantaa vakavasti tavoitellun päämäärän saavuttamisen tai johtaa siihen, että unioni loukkaa pacta sunt servanda -periaatetta.

68 — Ks. vastaavasti tuomio 3.9.2009, parlamentti v. neuvosto (C-166/07, EU:C:2009:499). On totta, kuten komissio väittää, että 29.4.2004 annetussa tuomiossa komissio v. neuvosto (C-338/01, EU:C:2004:253) yksimielisen päätöksen ja määräenemmistöpäätöksen yhdistelmä todettiin nähtävästi yhteensopimattomaksi. Kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa näiden kahden menettelyn erot eivät kuitenkaan koskeneet ainoastaan neuvoston äänestysedellytystä vaan myös Euroopan parlamentin osallistumista. Ks. tästä julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (C-338/01, EU:C:2003:433, 55 kohta).

69 — Lausunto 1/75, 11.11.1975 (EU:C:1975:145).

70 — SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaan ”unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksissa toimivaltaa, joka ei koske 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja”.

71 — Tätä seikkaa tarkastellaan tämän lausunnon seuraavassa osassa.

72 — Kuten SEUT 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa mainitut teknologinen kehittäminen ja avaruus sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Ks. vastaavasti tuomio 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (C-268/94, EU:C:1996:461).

73 — Ks. tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

122. Sekasopimus olisi sen sijaan yleensä tehtävä silloin, kun kansainvälinen sopimus koskee rinnakkaisia toimivaltoja eli kun se sisältää unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan osan ja jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan osan, joista kumpikaan ei ole toiseen nähden liitännäinen.[74] Näin ei kuitenkaan selvästikään ole Marrakeshin sopimuksen tapauksessa.

123. Sopimus, joka kuuluu tavoitteensa ja sisältönsä takia lähtökohtaisesti jaetun toimivallan alaan, on kuitenkin välttämättä tehtävä unionisopimuksena, jos unionin toimivallasta on tullut yksinomaista ulkoisesti sen johdosta, että unioni on käyttänyt toimivaltaansa. Kuten jäljempänä selitän, näin on tapahtunut Marrakeshin sopimuksen tapauksessa.

1. SEUT 3 artiklan 2 kohta

124. SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.”

125. Kyseisessä määräyksessä määrätään vielä yhdestä unionin yksinomaisen toimivallan perusteesta, joka koskee juuri kansainvälisten sopimusten tekemistä. Sen mukaan toimivallasta, joka voi olla jaettu sisäisesti, voi tulla yksinomaista kansainvälisten sopimusten tekemistä varten. Syy tähän on ilmeinen: ensisijaisuuden periaatteella varmistetaan sisäisesti, että unionin sääntöjen ja kansallisten sääntöjen erotessa toisistaan unionin säännöt syrjäyttävät kansalliset säännöt.[75] Oikeusriidan ratkaisemiseksi unionin tuomioistuimelta voidaan pyytää selvennystä asiaan esimerkiksi SEUT 258–SEUT 260 artiklan perusteella. Tilanne on kuitenkin täysin toinen, kun jäsenvaltiot tekevät kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa. Nämä sopimukset voivat helposti luoda sekä poliittisia että oikeudellisia esteitä unionin oikeuden asianmukaiselle toiminnalle ja jopa sen tulevalle kehittämiselle.[76]

126. Käsiteltävässä asiassa merkitystä on ainoastaan SEUT 3 artiklan 2 kohdan loppuosalla. Komissio ja Euroopan parlamentti väittävät, että unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä Marrakeshin sopimus, koska sen tekeminen voi vaikuttaa direktiivin 2001/29 säännöksiin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

127. SEUT 3 artiklan 2 kohdan viimeisessä osassa kodifioidaan ns. ERTA-oikeuskäytäntö.[77] ERTA-tapauksessa vahvistettiin periaate, jonka mukaan silloin, kun on otettu käyttöön yhteisiä sääntöjä, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista velvoitteista. Tällaisessa tilanteessa unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia.[78]

128. Kansainvälinen sopimus vaikuttaa luonnollisesti yhteisiin sääntöihin, kun sen kohteena on ala, jonka unioni on *täysin yhdenmukaistanut*.[79] Lisäksi riski siitä, että jäsenvaltioiden tekemillä kansainvälisillä sitoumuksilla vaikutetaan haitallisesti unionin yhteisiin sääntöihin tai muutetaan kyseisten sääntöjen ulottuvuutta, on olemassa silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat näiden sääntöjen soveltamisalaan.[80]

74 — Liitännäisten näkökohtien sisällyttämisestä pääasialliseen tekijään ks. lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 66–68 kohta) ja tuomio 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (C-268/94, EU:C:1996:461, 75–77 kohta).

75 — Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus komissio v. Itävalta (C-205/06, EU:C:2008:391, 41 kohta).

76 — Ks. 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, Bryssel, 2005, s. 57–75. Ks. myös Azoulai, L., ”The Many Visions of Europe: Insights from the Reasoning of the European Court of Justice in external relations Law”, teoksessa Cremona, M. ja Thies, A. (toim.), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 172–182.

77 — Ks. vastaavasti tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 66 ja 67 kohta) ja lausunto 1/13, 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, 71 kohta).

78 — Tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto (jäljempänä ERTA-tapaus) (22/70, EU:C:1971:32).

79 — Ks. lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 96 kohta).

80 — Tuomio 26.11.2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

129. Kansainvälisen sopimuksen kohteena olevan alan täysi yhdenmukaistaminen ei siis ole välttämätön edellytys unionin yksinomaisen toimivallan syntymiselle. Riittää, että unionin säännöt kattavat kyseisen alan *suurelta osin*.[81] Toisin sanoen kyseisten kansainvälisten sääntöjen ja unionin sääntöjen ei ole tarpeen olla täysin yhdenmukaiset.[82] Unionin tuomioistuin on jo hylännyt näkemyksen, jonka mukaan kansainvälinen sopimus olisi tutkittava määräys määräykseltä sen selvittämiseksi, vastaako kukin niistä jotain unionin oikeuden säännöstä tai määräystä. Se on todennut, että toimivallan luonne on määritettävä suunnitellun kansainvälisen sopimuksen ja voimassa olevan unionin oikeuden välisen suhteen kokonaisvaltaisen ja konkreettisen tarkastelun perusteella.[83]

130. Mainitusta oikeuskäytännöstä herää kuitenkin seuraava kysymys: milloin unionin säännöt kattavat tietyn alan *siinä määrin*, ettei jäsenvaltioilla ole enää ulkoista toimivaltaa (jollei unioni luonnollisesti valtuuta niitä toimimaan tai delegoi niille toimivaltaa)?

131. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on tarkasteltava ERTA-tapaukseen perustuvan oikeuskäytännön ja yleisemmin SEUT 3 artiklan 2 kohdan olemassaolon syytä. Kuten unionin tuomioistuin on selittänyt, kyseisen oikeuskäytännön (ja sitä kautta tämän oikeuskäytännön kodifioivan uuden perussopimusmääräyksen) tarkoituksena on varmistaa unionin sääntöjen yhtenäinen ja johdonmukainen soveltaminen ja niillä perustetun järjestelmän moitteeton toiminta unionin oikeuden tehokkaan oikeusvaikutuksen säilyttämiseksi.[84]

132. Mainitun periaatteen näkökulmasta on selvitettävä, voivatko kansainväliseen sopimukseen sisältyvät säännöt vaikuttaa merkityksellisten unionin sääntöjen yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen tai niiden tehokkaaseen oikeusvaikutukseen. Tämä voidaan luonnollisesti selvittää ainoastaan tapauskohtaisesti tutkimalla kyseisten sääntökokonaisuuksien (unionin ja kansainvälisten sääntöjen) ulottuvuutta, luonnetta ja sisältöä.[85]

133. Tätä tarkoitusta varten on otettava huomioon paitsi unionin oikeuden tilanne sopimuksen tekohetkellä myös sen kehitysnäkymät siinä määrin kuin ne ovat ennustettavissa tarkastelun ajankohtana.[86] Muussa tapauksessa unionin oikeuden mahdollinen tuleva kehitys on vaarassa estyä tai ainakin huomattavasti vaikeutua.[87]

134. Tästä syystä unionin tuomioistuin on todennut unionilla olevan yksinomainen toimivalta esimerkiksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden tekemä sopimus vaarantaisi sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen[88] tai joissa voimassa olevien unionin säännösten ja määräysten luonteen ja sisällön vuoksi kyseisellä alalla tehtävä sopimus väistämättä vaikuttaisi unionin säännöillä käyttöön otetun järjestelmän toimivuuteen.[89]

135. Unionin tuomioistuin on sen sijaan todennut, ettei unionilla ollut yksinomaista toimivaltaa esimerkiksi tapauksessa, jossa sekä unionin säännöksissä tai määräyksissä että kansainvälisen sopimuksen määräyksissä oli asetettu vähimmäisstandardit, joten mikään ei estänyt jäsenvaltioita soveltamasta unionin oikeutta täysimääräisesti,[90] ja tapauksessa, jossa tosin oli vaarana, että

81 — Ks. lausunto 2/91, 19.3.1993 (EU:C:1993:106, 25 kohta); lausunto 1/13, 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, 73 kohta) ja tuomio 26.11.2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, 31 kohta).

82 — Tuomio 26.11.2014, Green Network, C-66/13 (EU:C:2014:2399, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 — Tuomio 26.11.2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, 33 kohta).

84 — Ks. lausunto 1/03, 7.2.2006 (EU:C:2006:81, 128 kohta) ja tuomio 26.11.2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399).

85 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Green Network (C-66/13, EU:C:2014:156, 49 kohta).

86 — Ks. lausunto 1/13, 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 — Ks. vastaavasti edellä 125 kohdassa todettu.

88 — Tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto (22/70, EU:C:1971:32, 31 kohta).

89 — Lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 95 ja 96 kohta) ja tuomio 5.11.2002, komissio v. Tanska (C-467/98, EU:C:2002:625, 83 ja 84 kohta).

90 — Lausunto 2/91, 19.3.1993 (EU:C:1993:106, 18 kohta).

kahdenväliset sopimukset vääristäisivät sisämarkkinoiden palvelukauppaa, mutta jossa unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei EY:n perustamissopimuksessa millään tavalla estetty toimielimiä antamissaan yhteisissä säännöissä järjestämästä yhteisiä toimia suhteessa kolmansiin maihin tai määräämästä jäsenvaltioiden määrätynlaisesta suhtautumisesta ulkosuhteissa. [91]

136. Tarkastelen seuraavaksi näiden periaatteiden näkökulmasta, kuuluuko Marrakeshin sopimus unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

2. Marrakeshin sopimus ja direktiivi 2001/29

137. Kuten edellä mainittiin, Marrakeshin sopimuksella säännellään tekijänoikeuksien tiettyjä näkökohtia. Siinä edellytetään, että sopimuspuolet ottavat käyttöön vakiomuotoisia rajoituksia ja poikkeuksia tekijänoikeusalan sääntöihin salliakseen julkaistujen teosten esteettömässä muodossa olevien jäljennösten valmistuksen, levityksen ja heikkonäköisten saataville saattamisen sekä näiden teosten vaihdon yli kansallisten rajojen.

138. Unionissa tekijänoikeuksia säännellään direktiivillä 2001/29, jossa vahvistetaan oikeudelliset puitteet tekijänoikeuden ja lähioikeuksien suojaamiselle. Direktiivillä yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden tekijänoikeuslainsäädännön tiettyjä piirteitä neljän vapauden täytäntöönpanemiseksi, mutta siinä ei puututa niihin lainsäädännön eroihin, jotka eivät vaikuta kielteisesti sisämarkkinoiden toimintaan. [92]

139. Useat käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot pohtivat, yhdenmukaistetaanko direktiivin 2001/29 5 artiklalla poikkeukset ja rajoitukset täysimääräisesti. Ne pohtivat myös, tarkoittaako kyseisessä säännöksessä jäsenvaltioille annettu harkintavalta sitä, että ne ovat *säilyttäneet* toimivaltansa kyseisissä asioissa (kuten tietyt hallitukset väittävät), vai onko unioni antanut niille valtuudet toimia tai myöntänyt niille toimivallan siihen (kuten komissio ja Euroopan parlamentti väittävät).

140. Nämä seikat ovat nähdäkseni merkityksettömiä käsiteltävässä asiassa. Huomautan aivan aluksi, ettei unionin tuomioistuin todennut tuomiossa Padawan [93] eikä tuomiossa Copydan Båndkopi, [94] että direktiivin 2001/29 5 artiklalla toteutettaisiin vain vähimmäistason yhdenmukaistaminen. Kuten edellä 129 kohdassa selitettiin, täysimääräinen yhdenmukaistaminen ei ennen kaikkea ole välttämätön edellytys unionin yksinomaisen toimivallan syntymiselle. Oleellista tässä yhteydessä on se, kattavatko unionin säännöt kansainvälisen sopimuksen kohteena olevan alan jo suurelta osin, jolloin jäsenvaltioiden ulkoinen toimivalta tällä alalla voisi vaikuttaa näihin sääntöihin.

141. Poikkeukset ja rajoitukset ovat kiistatta osa tekijänoikeuslainsäädäntöä, jota *suurelta osin* säännellään direktiivillä 2001/29. Kuten direktiivin johdanto-osan 32 perustelukappaleessa täsmennetään, kyseiset poikkeukset ja rajoitukset on lueteltu direktiivissä tyhjentävästi. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan ja johdanto-osan 44 perustelukappaleen mukaan kaikkia poikkeuksia ja rajoituksia on lisäksi sovellettava kolmivaiheisen testin mukaisesti. [95] Kuten unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on direktiivin 2001/29 5 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia

91 — Lausunto 1/94, 15.11.1994 (EU:C:1994:384, 78 ja 79 kohta) ja tuomio 5.11.2002, komissio v. Tanska (C-467/98, EU:C:2002:625, 85 ja 86 kohta).

92 — Ks. johdanto-osan ensimmäisestä seitsemänteen perustelukappale.

93 — Unionin tuomioistuimen 21.10.2010 antamassa tuomiossa Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, 27 kohta), ainoastaan toistetaan yhden osapuolen esittämä väite.

94 — Unionin tuomioistuimen 5.3.2015 antamassa tuomiossa Copydan Båndkopi, (C-463/12, EU:C:2015:144, 88 kohta), viitataan osittaiseen yhdenmukaistamiseen.

95 — Ks. edellä tämän lausunnon alaviite 6.

säätäessään, ”on käytettävä unionin oikeudessa asetetuissa rajoissa”.[96] Unionin tuomioistuin on myös todennut, että useat 5 artiklaan sisältyvät käsitteet ovat unionin oikeuden itsenäisiä käsitteitä, joita on tulkittava yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltiossa niiden kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta.[97]

142. Broadcasting-tapauksessa unionin tuomioistuin totesi kyseessä olleesta kansainvälisestä sopimuksesta, että osatekijät, jotka koskivat muun muassa tekijänoikeuden lähioikeuksia koskevia rajoituksia ja poikkeuksia, kuuluvat unionin yhteisten sääntöjen piiriin ja että kyseisiä osatekijöitä koskevat neuvottelut saattoivat vaikuttaa kyseisiin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.[98] Nähdäkseni on täysin perusteltua soveltaa tätä päätelmää myös käsiteltävässä asiassa.

143. On selvää, että Marrakeshin sopimuksen tekemiseksi unionin lainsäätäjän on muutettava direktiivin 2001/29 5 artiklaa. Tällä hetkellä sen 3 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, säätävätkö ne poikkeuksista tai rajoituksista, jotka koskevat ”vammaisten henkilöiden hyödyksi [tapahtuvaa käyttöä], joka liittyy suoraan vammaisuuteen ja on luonteeltaan ei-kaupallista, siinä laajuudessa kuin kyseinen vamma tätä vaatii”. Marrakeshin sopimuksen sisältämien sääntöjen mukaan tietyntyyppisestä vammasta kärsivien henkilöiden (sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten) hyväksi säädetyt poikkeukset ja rajoitukset eivät enää voi olla vapaaehtoisia vaan niistä olisi tehtävä pakollisia.

144. Voi toki olla, että Marrakeshin sopimus voidaan panna täytäntöön eri tavoilla, ja unionin lainsäätäjä saattaa hyvinkin päättää, ettei sopimuksen kohteena olevaa alaa ole tarpeen yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan. Tämä päätös kuuluu kuitenkin unionin lainsäätäjälle, sillä direktiivin 2001/29 tekstiä on joka tapauksessa muutettava. Etenkään direktiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohdan tämänhetkinen sanamuoto ei noudata sen paremmin Marrakeshin sopimuksen sanamuotoa kuin henkeäkään, eivätkä jäsenvaltiot voi tosiasiassa muuttaa tai sivuuttaa tätä unionin sääntöä tekemällä riippumattomia kansainvälisiä sitoumuksia.[99]

145. Tässä yhteydessä on mielestäni tarpeen huomata, että direktiivin 2001/29 johdanto-osan 44 perustelukappaleessa todetaan, että direktiivissä säädettyjä poikkeuksia ja rajoituksia olisi ”sovellettava kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti”.

146. Lisäksi näyttää siltä, että Marrakeshin sopimuksen 7 artikla vaikuttaisi direktiivin 6 artiklaan, joka kattaa teknisiä toimenpiteitä koskevat velvoitteet, ja etenkin sen 4 kohdan soveltamisalaan. Kyseisessä 7 artiklassa sopimuspuolet velvoitetaan toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että silloin kun ne säätävät riittävästä oikeudellisesta suojasta ja tehokkaista oikeussuojakeinoista tehokkaiden teknisten toimenpiteiden kiertämisen torjumiseksi, tämä oikeudellinen suoja ei estä edunsaajia hyödyntämästä sopimuksessa määrättyjä rajoituksia ja poikkeuksia.

147. Tästä syystä on mielestäni väistämätöntä, että Marrakeshin sopimuksen tekeminen ”vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”, kuten SEUT 3 artiklan 2 kohdan sanamuoto kuuluu.

148. Tämä seikka muodostaa SEUT 3 artiklan 2 kohdan ytimen. Unionin tuomioistuin on nimittäin vastikään vahvistanut, että vaikka kyseisissä unionin säännöissä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta sekä ottaa käyttöön että panna täytäntöön näitä sääntöjä, se ei kuitenkaan sulje pois unionin yksinomaista toimivaltaa.[100] Merkitystä ei myöskään ole tässä yhteydessä sillä, että unionin

96 — Tuomio 1.12.2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, 104 kohta).

97 — Ks. mm. tuomio 21.10.2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, 37 kohta) ja tuomio 3.9.2014, Deckmyn ja Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, 15 kohta).

98 — Ks. tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 88 kohta).

99 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:224, 157 kohta).

100 — Tuomio 26.11.2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, 50–60 kohta (erityisesti 54 kohta)).

lisäksi myös jäsenvaltiot saattavat joutua muuttamaan kansallisia sääntöjään pannakseen kansainvälisen sopimuksen täytäntöön. Kuten edellä totesin, toimivalta voi olla ulkoisesti yksinomainen mutta sisäisesti jaettu. Tällaisessa tilanteessa sisäisen toimivallan käyttämistä säännellään SEUT 3 artiklan 2 kohdan sijasta SEUT 2 artiklan 2 kohdassa.

149. Tätä päätelmää ei horjuta se, että – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa – jäsenvaltiot voisivat panna Marrakeshin sopimuksen täytäntöön muuttamalla tekijänoikeuslakejaan, eivätkä ne tällöin muodollisesti rikkoisi direktiiviä 2001/29. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin sääntöihin, vaikka näiden välillä ei olisi olemassa ristiriitaa.[101] Kuten edellä 143 kohdassa todettiin, direktiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädettyjen poikkeusten ja rajoitusten valinnaisuus ei selvästikään ole Marrakeshin sopimuksen hengen ja sanamuodon mukainen, joten sopimuksen täytäntöönpano unionissa edellyttäisi väistämättä kyseisen säännöksen muuttamista.

150. Marrakeshin sopimuksen tekemistä koskevaa yksinomaista toimivaltaa tukee myös se, että unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 2001/29 5 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkinnasta esitettyyn ennakkoratkaisupyyntöön vastatessaan, että antaessaan direktiivin 2001/29 unionin lainsäätäjän ”katsotaan käyttäneen jäsenvaltioille henkisen omaisuuden alalla aikaisemmin kuulunutta toimivaltaa”. Se totesikin, että direktiivin 2001/29 soveltamisalalla unionin on katsottava tulleen jäsenvaltioiden sijaan, eikä niillä ole enää toimivaltaa antaa säännöksiä, joilla pannaan täytäntöön Bernin yleissopimuksen merkityksellisiä määräyksiä, jotka ovat direktiivin sisältämien sääntöjen taustalla.[102] Nämä toteamukset ovat nähdäkseni soveltuvin osin erittäin merkityksellisiä käsiteltävässä asiassa.

151. Siltä osin kuin unionin oikeuden ennustettavissa olevat kehitysnäkymät on otettava huomioon määriteltäessä, onko kyseinen toimivalta yksinomainen vai jaettu, on huomattava, että neuvosto päätti 19.5.2015 pyytää SEUT 241 artiklan nojalla komissiota tekemään viipymättä lainsäädäntöehdotuksen unionin oikeudellisen kehyksen muuttamiseksi, jotta Marrakeshin sopimuksen säännöt saadaan pantua täytäntöön.

152. Kun tämä muutos on tehty, on mielestäni täysin selvää, että unioni on käyttänyt toimivaltaansa tavalla, joka sulkee pois jäsenvaltioiden jäljellä olevan ulkoisen toimivallan. Kaikki jäsenvaltioiden yksin tai yhdessä toteuttamat toimet, joissa ne sopivat kolmansien valtioiden kanssa velvoitteista Marrakeshin sopimuksen kattamalla alalla, tosiasiassa vaikuttavat sopimuksen täytäntöönpanemiseksi annettuihin unionin sääntöihin.

153. Mahdollisesta muuttamisesta riippumatta direktiivin 2001/29 johdanto-osassa nähtävästi ennakoidaan joka tapauksessa mahdollisia tulevia toimia, joilla lisätään johdonmukaisuutta poikkeuksien ja rajoitusten alalla. Johdanto-osan 32 perustelukappaleessa nimittäin todetaan, että jäsenvaltioiden olisi ”sovellettava näitä poikkeuksia ja rajoituksia yhdenmukaisella tavalla ja tilannetta olisi arvioitava uudelleen tarkasteltaessa sitä tulevaa lainsäädäntöä, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön”.[103]

154. Näyttää siis, että SEUT 3 artiklan 2 kohdan viimeisessä osassa asetetut edellytykset täyttyvät.

101 — Lausunto 1/13, 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

102 — Tuomio 26.4.2012, DR ja TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

103 — Johdanto-osan 32 perustelukappaleesta ks. myös tuomio 21.10.2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, 35 kohta).

IV **Ratkaisuehdotus**

155. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa komission SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla esittämään lausuntopyyntöön seuraavasti:

Euroopan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi koskeva Marrakeshin sopimus, jonka Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO) on hyväksynyt 27.6.2013.