Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 8 września 2016 r.[1]

**Postępowanie w sprawie wydania opinii 3/15**

**wszczęte na wniosek Komisji Europejskiej**

Zawieranie umów międzynarodowych przez Unię — Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem — Kompetencje Unii — Podstawy prawne — Artykuł 19 TFUE — Artykuł 114 TFUE — Artykuł 153 TFUE — Artykuł 207 TFUE — Artykuł 209 TFUE — Dyrektywa 2001/29/WE

1. Umowy międzynarodowe mogą mieć na celu osiągnięcie jednocześnie różnorodnych celów, dlatego też zawieranie takich umów przez Unię może w systemie prawnym Unii Europejskiej wiązać się z powstaniem pewnych specyficznych kwestii prawnych. W szczególności skomplikowanym zadaniem może niekiedy okazać się wskazanie prawidłowej podstawy prawnej dla zawarcia umowy międzynarodowej oraz określenie charakteru kompetencji przysługujących Unii przy jej zawieraniu. Niestety zdarza się, i nie jest to zaskakujące, że instytucje unijne i rządy państw członkowskich dochodzą czasami do różnych wniosków w tych kwestiach.

2. Niniejsza sprawa stanowi przykład takiej sytuacji, w której Komisja zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy Unii przysługuje wyłączna kompetencja do zawarcia Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem[2] (zwanego dalej „traktatem z Marrakeszu"), przyjętego w ramach Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO).

## I – **Ramy prawne**

### A – *Traktat z Marrakeszu*

3. W preambule traktatu z Marrakeszu Umawiające się Strony określają między innymi powody i cel traktatu. W szczególności jako pierwsze powołują „zasady niedyskryminacji, równych szans, dostępności oraz pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu społecznym i integracji społecznej proklamowane w Powszechnej deklaracji praw człowieka i w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych". Świadome „wyzwań stojących na przeszkodzie pełnemu rozwojowi osób niedowidzących lub cierpiących na inne zaburzenia odczytu druku" podkreślają „wagę ochrony praw autorskich jako zachęty i nagrody dla twórców utworów literackich i artystycznych".

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, Światowa Organizacja Własności Intelektualnej, 27 czerwca 2013 r., TRT/MARRAKESH/001.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

Oświadczają, że są świadome „przeszkód utrudniających osobom niedowidzącym lub cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku dostęp do opublikowanych utworów" oraz „potrzeby zarówno zwiększenia liczby utworów w formatach umożliwiających dostęp osobom niepełnosprawnym, jak i poprawy obiegu takich utworów". Uznają, że „pomimo różnic między przepisami dotyczącymi praw autorskich w poszczególnych krajach można zwiększyć pozytywny wpływ nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych na życie osób niedowidzących i cierpiących na inne zaburzenia odczytu druku poprzez wzmocnienie ram prawnych na szczeblu międzynarodowym".

4. Preambuła podkreśla także, że „choć wiele państw członkowskich ustanowiło ograniczenia i wyjątki w zakresie krajowych przepisów dotyczących praw autorskich z myślą o osobach niedowidzących i cierpiących na inne zaburzenia odczytu druku", to „nadal powstaje za mało kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp tym osobom". W istocie, udostępnianie utworów takim osobom wymaga znacznych środków, a ograniczona transgraniczna wymiana kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym doprowadziła do powielania tych wysiłków.

5. Umawiające się Strony uznają ponadto „zarówno istotną rolę podmiotów praw autorskich" w udostępnianiu własnych utworów osobom niedowidzącym lub cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku, jak i wagę odpowiednich ograniczeń i wyjątków w udostępnianiu utworów tym osobom, zwłaszcza gdy nie można zapewnić takiego dostępu w ramach rynku. W dodatku uznają one „że należy utrzymać równowagę między skuteczną ochroną praw twórców a ogólnym interesem publicznym […] oraz że taka równowaga musi ułatwiać skuteczny i szybki dostęp do utworów osobom niedowidzącym i cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku".

6. Artykuł 2 traktatu z Marrakeszu zawiera definicje „utworów"[3], „kopii utworu w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym"[4] i „upoważnionego podmiotu"[5] dla celów traktatu. Z kolei art. 3 definiuje pojęcie „beneficjentów" – zasadniczo jako osoby z jedną lub kilkoma niepełnosprawnościami zakłócającymi skuteczne czytanie drukowanych materiałów. Ta szeroka definicja obejmuje osoby z niepełnosprawnością wzroku oraz osoby z niepełnosprawnością fizyczną, która uniemożliwia im trzymanie książki lub posługiwanie się nią.

7. Zobowiązania Umawiających się Stron określone są w szczególności w art. 4–6 traktatu z Marrakeszu. Bardziej szczegółowo, art. 4 ust. 1 przewiduje wprowadzenie w krajowych przepisach dotyczących praw autorskich ograniczeń i wyjątków w celu umożliwienia pod pewnymi warunkami produkcji kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, co ma na celu ułatwienie beneficjentom dostępu do tych kopii. Przepis ten stanowi dalej, że Umawiające się Strony mogą również zapewnić ograniczenia lub wyjątki w zakresie prawa do publicznych wykonań w celu ułatwienia beneficjentom dostępu do utworów. Artykuł 5 ust. 1 dotyczy transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym: zobowiązuje on Umawiające się Strony do dopilnowania, „aby kopie utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym wyprodukowane na mocy ograniczeń lub wyjątków lub z mocy prawa mogły być rozpowszechniane lub udostępniane przez upoważniony podmiot beneficjentom lub upoważnionym podmiotom w państwie innej Umawiającej się Strony". Artykuł 6 dotyczy przywozu kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym i stanowi, że „prawo krajowe Umawiającej się Strony zezwala na przywóz kopii utworów w formacie umożliwiającym

3 — Pojęcie „utworów" odnosi się do dzieł literackich i artystycznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych (zwanej dalej „konwencją berneńską") w formie tekstu, zapisu lub związanych z nimi ilustracji, opublikowanych lub w inny sposób udostępnionych publicznie za pomocą któregokolwiek ze środków przekazu. Pojęcie to obejmuje utwory w formie dźwiękowej, takie jak audiobooki.

4 — „Kopia utworu w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym" to kopia utworu powstała w inny sposób lub mająca inną formę i zapewniająca beneficjentowi dostęp do utworu. Kopie te są wykorzystywane wyłącznie przez beneficjentów i nie mogą naruszać integralności oryginalnego utworu.

5 — „Upoważniony podmiot" to instytucja rządowa lub inna uznana przez rząd organizacja prowadząca nienastawioną na zysk działalność w zakresie zapewniania osobom niewidomym, niedowidzącym lub cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku edukację, szkolenia, czytanie adaptacyjne lub dostęp do informacji.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

dostęp osobom niepełnosprawnym na użytek beneficjentów bez upoważnienia podmiotu prawa autorskiego w tym samym zakresie, w jakim prawo krajowe tej Umawiającej się Strony zezwala beneficjentowi, osobie działającej w jej imieniu lub upoważnionemu podmiotowi na produkcję kopii utworu w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym".

8. Artykuł 7 traktatu z Marrakeszu stanowi, że Umawiające się Strony powinny zapewnić beneficjentom dostęp do kopii utworu w przypadku stosowania przez podmioty prawa autorskiego technologicznych środków ochrony. Artykuł 8 tego traktatu ma na celu ochronę prywatności beneficjentów, natomiast art. 9 dotyczy współpracy w celu ułatwienia transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym.

9. Artykuły 10, 11 i 12 traktatu z Marrakeszu zawierają ogólne zalecenia w zakresie wykładni i stosowania tego traktatu. Artykuł 11 stanowi między innymi, że Umawiające się Strony wypełniają zobowiązania określone w konwencji berneńskiej, Porozumieniu w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (zwanym dalej „porozumieniem TRIPS") oraz w traktacie WIPO o prawie autorskim [6].

10. Wreszcie, art. 13–22 traktatu z Marrakeszu zawierają przepisy administracyjne i proceduralne. W szczególności art. 15 ust. 3 stanowi: „Unia Europejska może stać się stroną niniejszego traktatu, złożywszy podczas konferencji dyplomatycznej, która przyjęła niniejszy traktat, oświadczenie, o którym mowa w ustępie poprzednim". Artykuł 18 precyzuje, że traktat wchodzi w życie „po upływie trzech miesięcy od daty złożenia przez 20 uprawnionych stron […] dokumentów ratyfikacyjnych lub przystąpienia". Artykuł 21 ust. 1 wskazuje, że traktat zostaje „sporządzony w jednym egzemplarzu oryginalnym w językach angielskim, arabskim, chińskim, francuskim, rosyjskim i hiszpańskim, przy czym każda z tych wersji jest jednakowo autentyczna".

## B – *Prawo Unii*

11. Dyrektywa 2001/29/WE [7] harmonizuje niektóre aspekty praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym W szczególności instrument ten harmonizuje wyłączne prawo autora do zwielokrotniania utworu [art. 2 lit. a)], prawo do publicznego udostępniania utworów, w tym prawo podawania do publicznej wiadomości (art. 3 ust. 1) oraz wyłączne prawo do rozpowszechniania utworów (art. 4).

12. Artykuł 5 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/29 wymienia przypadki, w których państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątki lub ograniczenia w odniesieniu do, odpowiednio, prawa do zwielokrotniania określonego w art. 2 i innych praw określonych w art. 2 i 3 dyrektywy. W szczególności art. 5 ust. 3 lit. b) odnosi się do „korzystania dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli korzystanie odnosi się bezpośrednio do upośledzenia i nie ma handlowego charakteru, w rozmiarze, który wynika z tego upośledzenia" [8]. Artykuł 5 ust. 4 dodaje, że „[j]eżeli państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątek lub ograniczenie w odniesieniu do prawa do zwielokrotniania zgodnie z ust. 2 lub 3, mogą one również dopuścić wyjątek lub ograniczenie w odniesieniu do prawa rozpowszechniania określonego w art. 4, o ile ten wyjątek jest uzasadniony celem zezwolenia do zwielokrotniania". Z kolei art. 5 ust. 5

6 — Artykuł 11 należy interpretować w świetle motywu 10, zgodnie z którym Umawiające się Strony potwierdzają swoje zobowiązania wynikające z obowiązujących międzynarodowych traktatów o ochronie praw autorskich oraz wagę tzw. trzyetapowej weryfikacji ograniczeń i wyjątków ustanowionej w art. 9 ust. 2 konwencji berneńskiej.

7 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U. 2001, L 167, s. 10).

8 — Ponadto motyw 34 stanowi: „państwa członkowskie powinny mieć możliwość uwzględniania pewnych wyjątków i ograniczeń w niektórych przypadkach do celów edukacyjnych lub naukowych, na rzecz instytucji publicznych, takich jak biblioteki i archiwa, do celów sprawozdawczości w zakresie aktualnych wydarzeń, do cytowania, *na użytek osób niepełnosprawnych*, do celów bezpieczeństwa publicznego oraz do wykorzystania w postępowaniach administracyjnych lub sądowniczych" (wyróżnienie moje).

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

precyzuje, że przewidziane w dyrektywie wyjątki i ograniczenia „powinny być stosowane tylko w niektórych szczególnych przypadkach, które nie naruszają normalnego wykorzystania dzieła lub innego przedmiotu objętego ochroną ani nie powodują nieuzasadnionej szkody dla uzasadnionych interesów podmiotów praw autorskich".

13. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 4 dyrektywy 2001/29:

„1. Państwa członkowskie przewidują stosowną ochronę prawną przed obchodzeniem skutecznych środków technologicznych przez daną osobę, której znane jest lub w zależności od okoliczności musi być znane to, że zmierza […] ona w tym celu.

[…]

4. Bez względu na ochronę prawną przewidzianą w ust. 1 w przypadku braku środków dobrowolnych podjętych przez podmioty praw autorskich, włączając porozumienia pomiędzy podmiotami praw autorskich i innymi stronami, państwa członkowskie podejmą właściwe środki w celu zapewnienia, że beneficjenci wyjątków lub ograniczeń przewidzianych w prawie krajowym zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a), c), d) i e) oraz w [art. 5] ust. 3 lit. a), b) lub e) będą mogli korzystać z wyjątków lub ograniczeń w stopniu koniecznym do skorzystania z nich, jeżeli beneficjent ma legalny dostęp do chronionego utworu lub przedmiotu objętego ochroną.

[…]".

## II – **Okoliczności faktyczne, wniosek o wydanie opinii i postępowanie przed Trybunałem**

### A – *Okoliczności faktyczne*

14. W 2009 r. WIPO rozpoczęło negocjacje dotyczące planowanego międzynarodowego traktatu wprowadzającego ograniczenia i wyjątki w zakresie praw autorskich z myślą o osobach niewidomych, osobach niedowidzących lub osobach z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem w celu ułatwienia transgranicznej wymiany książek lub innych materiałów drukowanych w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym.

15. W dniu 26 listopada 2012 r. Rada przyjęła decyzję uprawniającą Komisję do udziału w tych negocjacjach w imieniu Unii Europejskiej[9]. Negocjacje WIPO zostały pomyślnie zakończone na konferencji dyplomatycznej, która odbyła się w Marrakeszu w dniach 17–28 czerwca 2013 r., podczas której w dniu 27 czerwca 2013 r. przyjęto traktat z Marrakeszu.

16. W dniu 14 kwietnia 2014 r. Rada udzieliła upoważnienia do podpisania traktatu z Marrakeszu w imieniu Unii[10]. Decyzja Rady oparta była na art. 114 i 207 TFUE. Jednakże przy tej okazji złożono szereg oświadczeń: Komisja stwierdziła, że przedmiot traktatu z Marrakeszu wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii, natomiast kilka państw członkowskich wyraziło pogląd, że kompetencje te Unia dzieli z państwami członkowskimi.

9 — Decyzja Rady w sprawie uczestnictwa Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących międzynarodowej umowy w ramach Światowej Organizacji Własności Intelektualnej w sprawie zwiększenia dostępu do książek osobom cierpiącym na zaburzenia odczytu druku; 16259/12.

10 — Decyzja Rady 2014/221/UE z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, niedowidzącym i cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku (Dz.U. 2014, L 115, s. 1).

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

17. W dniu 21 października 2014 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji w sprawie zawarcia traktatu z Marrakeszu w imieniu Unii Europejskiej (zwanej dalej „przedmiotową decyzją”)[11]. Wniosek dotyczący decyzji Rady oparty był na art. 114, 207 oraz art. 218 ust. 6 lit. a) i v) TFUE. Po licznych dyskusjach, w szczególności w Komitecie Stałych Przedstawicieli (Coreper), wniosek ten nie uzyskał jednak wymaganej większości w Radzie, gdyż państwa członkowskie były niezgodne co do tego, czy traktat z Marrakeszu podlega czy też nie podlega wyłącznym kompetencjom Unii. Wobec powyższego Unia nie zawarła dotychczas traktatu z Marrakeszu.

18. Mimo to w dniu 19 maja 2015 r. Rada postanowiła zwrócić się do Komisji, na podstawie art. 241 TFUE, o bezzwłoczne przedłożenie wniosku ustawodawczego dotyczącego wprowadzenia zmian w unijnych ramach prawnych w celu wprowadzenia w życie traktatu z Marrakeszu.

19. W tej sytuacji Komisja w dniu 17 lipca 2015 r. postanowiła przedstawić Trybunałowi wniosek w trybie art. 218 ust. 11 TFUE o wydanie opinii dotyczącej charakteru kompetencji Unii w odniesieniu do traktatu z Marrakeszu.

20. W dniu 6 października 2015 r. Komisja pozytywnie ustosunkowała się do wniosku Rady w trybie art. 241 TFUE, stwierdzając, że „przedstawi projekt legislacyjny mający na celu dostosowanie prawa Unii do traktatu z Marrakeszu”.

## B – *Wniosek o wydanie opinii*

21. Wniosek o wydanie opinii przez Trybunał przedstawiony przez Komisję sformułowany jest następująco:

„Czy Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje do zawarcia [traktatu z Marrakeszu]?”.

22. Do wniosku Komisji o wydanie opinii załączony został tekst traktatu z Marrakeszu w trzech autentycznych wersjach (angielskiej, francuskiej i hiszpańskiej).

## C – *Postępowanie przed Trybunałem*

23. Pisemne uwagi w niniejszej sprawie przedstawiły rządy czeski, francuski, litewski, węgierski, rumuński, fiński i Zjednoczonego Królestwa oraz Parlament Europejski. Rządy czeski, francuski, węgierski, włoski, rumuński, fiński i Zjednoczonego Królestwa oraz Parlament, Rada i Komisja przedstawiły stanowiska ustnie podczas rozprawy przeprowadzonej w dniu 7 czerwca 2016 r.

## D – *Streszczenie uwag przedstawionych Trybunałowi*

24. Komisja proponuje, aby Trybunał w odpowiedzi na wniosek o wydanie opinii stwierdził, że traktat z Marrakeszu należy do wyłącznych kompetencji Unii. Komisja wyraża pogląd, że materialną podstawę prawną stanowią z jednej strony art. 114 TFUE, a z drugiej art. 207 TFUE. Pierwszy z tych przepisów został powołany ze względu na harmonizujący skutek, jaki, jak twierdzi Komisja, traktat z Marrakeszu wywrze na pewne aspekty praw autorskich i pokrewnych. Drugi z tych przepisów Komisja uważa za właściwy ze względu na to, że traktat z Marrakeszu ma w szczególności na celu zapewnienie transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom

11 — COM(2014) 638 final.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

niepełnosprawnym pomiędzy Umawiającymi się Stronami, w tym także pomiędzy Unią a państwami trzecimi. Niezależnie od konkretnej materialnej podstawy prawnej, zdaniem Komisji kompetencje Unii są wyłączne ze względu na art. 3 ust. 2 TFUE, gdyż zawarcie traktatu z Marrakeszu może mieć wpływ na zakres lub zmienić zakres dyrektywy 2001/29.

25. Parlament popiera stanowisko Komisji. Zdaniem Parlamentu art. 114 i 207 TFUE stanowią właściwą materialną podstawę prawną dla przedmiotowej decyzji. Wyłączna kompetencja Unii do zawarcia traktatu z Marrakeszu wynika z art. 3 ust. 2 TFUE: obowiązek wprowadzenia ograniczeń lub wyjątków w krajowym prawie autorskim wchodzi w zakres dyrektywy 2001/29 w ogólności oraz jej art. 5 ust. 3 lit. b) w szczególności. Rada z kolei nie wyraża stanowiska co do charakteru kompetencji Unii lub materialnej podstawy prawnej dla przedmiotowej decyzji. Zaprzecza ona jedynie, aby jej formalny wniosek do Komisji o przedstawienie projektu legislacyjnego na podstawie art. 241 TFUE mógł mieć jakiekolwiek znaczenie dla określenia kompetencji Unii.

26. Natomiast rządy czeski, francuski, litewski, węgierski, rumuński, fiński i Zjednoczonego Królestwa prezentują pogląd, że Unii nie przysługuje wyłączna kompetencja do zawarcia traktatu z Marrakeszu. W szczególności rządy te twierdzą, że nie zostały spełnione warunki dla wyłącznych kompetencji Unii, określone w art. 3 ust. 2 TFUE. Jednakże poglądy tych rządów różnią się co do materialnych podstaw prawnych dla przedmiotowej decyzji.

27. Rząd litewski zgadza się z Komisją i Parlamentem, że art. 114 i 207 TFUE stanowią prawidłową podstawę prawną. Początkowo rząd francuski w swoich pisemnych uwagach wyraził pogląd, że art. 114 TFUE samodzielnie stanowi prawidłową podstawę prawną, lecz następnie podczas rozprawy oświadczył, że zmienił zdanie w tej sprawie i uważa za niezbędne także odniesienie do art. 209 TFUE.

28. Rządy czeski i fiński również uważają, że art. 114 TFUE jest istotny, lecz sugerują powołanie także art. 19 TFUE jako dodatkowej podstawy prawnej. Rząd węgierski twierdzi, że odniesienie do art. 114 TFUE jest prawidłowe, lecz ze swojej strony proponuje dodać odniesienie do art. 4 ust. 2 lit. b) TFUE, gdyż traktat z Marrakeszu przede wszystkim realizuje cel polityki społecznej.

29. Natomiast rząd Zjednoczonego Królestwa wyraża pogląd, że art. 114 TFUE nie może być podstawą przedmiotowej decyzji: jego zdaniem decyzja ta powinna być oparta wyłącznie na art. 19 TFUE albo, ewentualnie, na tym artykule łącznie z art. 207 TFUE. Wreszcie, rząd rumuński nie wyraża zdania co do prawidłowej podstawy prawnej decyzji, lecz kwestionuje stosowanie w tym zakresie art. 207 TFUE.

## III – **Ocena**

### A – *Wprowadzenie*

30. W swoim wniosku Komisja zwraca się do Trybunału jedynie o wydanie opinii, czy Unia ma wyłączne kompetencje do zawarcia traktatu z Marrakeszu.

31. Jednakże aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, konieczne jest ustalenie właściwej materialnej podstawy prawnej (lub właściwych materialnych podstaw prawnych) dla przedmiotowej decyzji. W systemie stworzonym przez traktaty Unii, opartym na zasadzie przyznania kompetencji, wybór prawidłowej podstawy prawnej dla aktu proponowanego przez instytucje ma znaczenie konstytucyjne [12]. Tenże wybór determinuje, czy Unia ma prawo działać, w jakim celu może działać i na podstawie jakiej procedury może działać.

12 — Zobacz w tym względzie opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664, pkt 5.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

32. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych przez Unię. Jak stwierdził Trybunał, to, czy Unia samodzielnie posiada kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej, czy też kompetencja ta dzielona jest z państwami członkowskimi, zależy między innymi od zakresu przepisów prawa Unii, które uprawniają instytucje Unii do uczestnictwa w umowie [13]. W istocie, w niektórych obszarach Unia nie może uzyskać wyłączności zewnętrznej a posteriori zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE, nawet wtedy, gdy wewnętrznie skorzystała już ze swojej kompetencji. Zatem wskazanie podstawy prawnej ustala podział kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie [14].

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej dla aktu prawnego, w tym przyjmowanego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Do tych czynników zaliczają się w szczególności cel i treść aktu prawnego. Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. W drodze wyjątku, jeśli zostało ustalone, że akt realizuje jednocześnie kilka celów lub ma kilka elementów składowych powiązanych w sposób nierozłączny, a żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru drugorzędnego lub pośredniego w stosunku do pozostałych, akt taki może zostać oparty na różnych, odpowiednich podstawach prawnych [15].

34. Utrwalone orzecznictwo wskazuje zatem, że przy zawieraniu umów międzynarodowych, podobnie jak w przypadku każdego innego aktu prawnego Unii, interpretator powinien zmierzać do określenia, w miarę możliwości, tylko jednej, a jeśli to niemożliwe – jak najmniejszej liczby podstaw prawnych. Z pewnością po wejściu w życie traktatu z Lizbony – który upraszcza procedury decyzyjne i rozszerza korzystanie ze zwykłej procedury ustawodawczej na przeważającą większość obszarów działania Unii – problemy wynikające ze współistnienia różnych podstaw prawnych dla aktów prawnych Unii mogą być mniej dotkliwe. Jednakże podstawowa zasada, zgodnie z którą należy unikać niepotrzebnego mnożenia podstaw prawnych, niewątpliwie pozostaje w mocy.

35. Moim zdaniem dotyczy to zwłaszcza umów międzynarodowych, które dotyczą szczególnego obszaru i mają raczej jednolity, wyraźnie zdefiniowany cel. Podczas gdy w przypadku umów międzynarodowych, które mają na celu regulację stosunków pomiędzy umawiającymi się stronami w szeroko zróżnicowanych obszarach (często określanych jako „umowy ramowe", „umowy o partnerstwie" czy „umowy o współpracy"), łatwiej jest uzasadnić powołanie się na liczne podstawy prawne, jest to trudniejsze w przypadku, gdy zakres umowy jest bardziej szczegółowy i ograniczony.

36. Określenie tzw. środka (czy też środków) ciężkości proponowanego aktu prawnego może pomimo to okazać się trudnym zdaniem. W istocie, obszary kompetencji Unii są w traktatach określone w różny sposób. We wszystkich kategoriach kompetencje są zazwyczaj określone poprzez odniesienie do celów, jakie mają zostać osiągnięte (na przykład rynek wewnętrzny, ochrona i zachowanie środowiska). Te z kolei mogą zostać ograniczone do pewnej „tematyki", takiej jak poszczególne dziedziny gospodarki (na przykład transport) czy poszczególne obszary polityki (na przykład ochrona konsumentów), albo wręcz przeciwnie, mogą zostać sformułowane w sposób ogólny (na przykład rynek wewnętrzny) lub obejmować różne obszary polityki (na przykład obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). W innych przypadkach natomiast kompetencje określane są przede wszystkim

13 — Zobacz opinie: 2/92 z dnia 24 marca 1995 r., EU:C:1995:83, pkt 12; 1/08 z dnia 30 listopada 2009 r., EU:C:2009:739, pkt 112.

14 — Zobacz wyrok z dnia 1 października 2009 r., Komisja/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, pkt 49.

15 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435, pkt 43 i 44; opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664, pkt 22, 23 i przytoczone tam orzecznictwo.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

poprzez odniesienie do rodzajów aktów, jakie Unia może przyjąć w określonym obszarze (co ma miejsce na przykład w dziedzinie unii celnej, konkurencji lub wspólnej polityki handlowej). Wreszcie, działaniami zewnętrznymi Unii zawsze muszą rządzić te same zasady i dążenia, niezależnie od rodzaju wykonywanych kompetencji.

37. Wymienione powyżej trudności związane z określeniem prawidłowej podstawy prawnej aktu prawnego Unii występują także w niniejszej sprawie. Jak zostało to wskazane w pkt 24–29 powyżej, państwa członkowskie i instytucje Unii, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszej sprawie, przywołały aż pięć różnych przepisów traktatu FUE, samodzielnie lub w różnych kombinacjach, które ich zdaniem mogą stanowić materialną podstawę prawną dla przedmiotowej decyzji: art. 4 ust. 2 lit. b), art. 19 ust. 1, art. 114, 207 i 209 TFUE.

38. Rzeczywiście, argumenty przemawiające na korzyść każdego z tych przepisów są w pewnym stopniu przekonywujące. Jednakże po uwzględnieniu wszystkich czynników jestem zdania, podobnie jak większość państw członkowskich, które przedstawiły swoje uwagi, że przedmiotowa decyzja powinna mieć dwojaką podstawę prawną. Dwa właściwe przepisy to moim zdaniem art. 19 ust. 1 i art. 207 TFUE. Poniżej wyjaśnię, dlaczego przyjąłem takie stanowisko. W tym kontekście wyjaśnię również, dlaczego argumenty wysunięte na rzecz pozostałych trzech przepisów, choć niepozbawione racji, w ostatecznym rozrachunku mnie nie przekonały. Wreszcie, przejdę do istoty niniejszego wniosku o wydanie opinii wyłącznego lub dzielonego charakteru kompetencji Unii do zawarcia traktatu z Marrakeszu.

## B – *Materialne podstawy prawne*

### 1. Artykuł 207 TFUE

#### a) Uwagi ogólne

39. Komisja, popierana przez Parlament oraz rządy litewski i Zjednoczonego Królestwa [16], twierdzi, że traktat z Marrakeszu stanowi instrument wspólnej polityki handlowej i wobec tego jedną z materialnych podstaw prawnych dla przedmiotowej decyzji powinien stanowić art. 207 TFUE.

40. Zgadzam się z tym.

41. Wspólna polityka handlowa jest jednym z głównych filarów stosunków Unii z resztą świata. Zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE musi ona być „oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednolicenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów”.

16 — Drugi z tych rządów wyraża taki pogląd jedynie jako alternatywny, w przypadku gdyby art. 19 TFUE nie został uznany samodzielnie za dostateczną podstawę prawną do zawarcia traktatu z Marrakeszu.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

42. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sam fakt, że akt prawny Unii może wywierać skutki na handel międzynarodowy nie wystarcza, aby akt ten był klasyfikowany jako należący do zakresu wspólnej polityki handlowej. W istocie, akt prawny Unii objęty jest zakresem wspólnej polityki handlowej, w sytuacji gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspierać, ułatwiać lub regulować wymianę handlową, i wywiera on bezpośredni wpływ na handel [17].

43. Przedmiotu handlu międzynarodowego nie można ani abstrakcyjnie zdefiniować, ani też określić w sposób trwały i sztywny. Handel globalny podlega ciągłym zmianom: praktyki handlowe, struktura i trendy w handlu nieprzerwanie ewoluują. Unia musi być w stanie pełnić swoją rolę jako podmiot handlu globalnego wobec swoich partnerów handlowych, zarówno w kontekstach dwustronnych, jak i na forach wielostronnych. Dlatego też Trybunał od początku swojego istnienia konsekwentnie wyrażał pogląd, że wspólną politykę handlową należy definiować w sposób szeroki, odrzucając zawężającą interpretację, która „prowadziłaby do stopniowej utraty znaczenia tej polityki” [18]. Wspólnej polityce handlowej nadany został, jak stwierdził Trybunał, „charakter otwarty” [19]. Przy określaniu cech i instrumentów tej polityki, formułując traktaty, wzięto pod uwagę możliwe zmiany: i tak, art. 207 TFUE „przyjmuje, że polityka handlowa wymaga ciągłych dostosowań do zmian poglądów w społeczności międzynarodowej” [20].

44. W świetle tych zasad jest moim zdaniem oczywiste, że przedmiotowa decyzja, przynajmniej w części, należy do zakresu wspólnej polityki handlowej.

45. Artykuł 207 ust. 1 TFUE wśród sektorów objętych wspólną polityką handlową wymienia „handlowe aspekty własności intelektualnej”. Dokonując wykładni tego pojęcia w wyroku Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, Trybunał stwierdził, że wśród norm przyjętych przez Unię w dziedzinie własności intelektualnej jedynie te, które mają konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową, mogą zostać objęte zakresem znaczeniowym pojęcia wspólnej polityki handlowej [21].

46. Część podstawowych przepisów traktatu z Marrakeszu z pewnością posiada taki konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową: w szczególności art. 5 („Transgraniczna wymiana kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym”), art. 6 („Przywóz kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym”) i art. 9 („Współpraca w celu ułatwienia wymiany transgranicznej”). Przepisy te regulują część spośród najważniejszych obowiązków, jakie podejmują Umawiające się Strony, i mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zawartych w preambule celów traktatu z Marrakeszu, do których należą zarówno „zwiększeni[e] liczby utworów w formatach umożliwiających dostęp osobom niepełnosprawnym, jak i popraw[a] obiegu takich utworów” [22]. Z preambuły wynika, że właśnie ograniczone możliwości transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym stanowią jedną z przyczyn tego, że „nadal powstaje za mało kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp tym osobom”.

17 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 57; z dnia 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 51; z dnia 12 maja 2005 r., Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSA, C-347/03, EU:C:2005:285, pkt 75.

18 — Opinia 1/78 z dnia 4 października 1979 r., EU:C:1979:224, pkt 44, 45. W tej kwestii zob. także wyrok z dnia 17 października 1995 r., Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, pkt 9 i nast.; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Parlament i Rada, C-178/03, EU:C:2005:312, pkt 32.

19 — Zobacz opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 41.

20 — Zobacz wyrok z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 19.

21 — Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 52.

22 — Zobacz motyw czwarty.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

47. Ponadto inne przepisy traktatu z Marrakeszu (na przykład art. 4) również mają na celu ułatwienie międzynarodowej wymiany handlowej poprzez ujednolicenie pewnych zasad dotyczących dostępności, zakresu i korzystania z praw własności intelektualnej pomiędzy Umawiającymi się Stronami. Zatem, chociaż w innym kontekście i na znacznie mniejszą skalę, traktat z Marrakeszu również dąży do osiągnięcia jednego z celów porozumienia TRIPS, który to cel w wyroku Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland [23] został przez Trybunał uznany za kluczowy dla uznania, że porozumienie to jest objęte zakresem art. 207 TFUE.

48. Zatem traktat z Marrakeszu, w dużej i ważnej części, nie ma zaledwie ograniczonego wpływu na międzynarodową wymianę handlową, lecz jest z nią konkretnie związany. Jego przepisy mają na celu wspieranie, ułatwianie i regulację wymiany handlowej szczególnego rodzaju towarów: kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym. W systemie traktatu z Marrakeszu otwarcie rynków krajowych dla kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym pochodzących z innych krajów jest jednym z podstawowych sposobów osiągnięcia celów, jakie stawiają przed sobą Umawiające się Strony.

49. Konkluzji tej nie podważają niektóre argumenty podniesione przez część państw członkowskich, przeczące temu, że art. 207 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną. Obecnie kolejno omówię te argumenty.

b) Niehandlowe aspekty własności intelektualnej

50. Po pierwsze, rządy czeski, francuski, węgierski i fiński odrzucają tezę, że transgraniczna wymiana kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym ma miejsce w systemie handlowym. Wskazują one w szczególności na art. 4 ust. 2 traktatu z Marrakeszu, zgodnie z którym Umawiające się Strony zobowiązane są wprowadzić ograniczenia lub wyjątki w zakresie krajowych przepisów dotyczących praw autorskich między innymi wtedy, gdy „działanie nie jest nastawione na zysk". Powołują one także art. 4 ust. 4 tego traktatu, zgodnie z którym „Umawiająca się Strona może zawęzić zakres ograniczeń i wyjątków stosowanych na mocy niniejszego artykułu do utworów, których kopie w określonym formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym nie są dostępne na rozsądnych warunkach na rynku na obszarze państwa Umawiającej się Strony".

51. Jednakże z orzecznictwa wynika, że działalność podlega prawu Unii jedynie w takim zakresie, w jakim stanowi ona działalność gospodarczą [24]. Jedynie w wyjątkowych przypadkach działalność, która ma przede wszystkim charakter gospodarczy, nie jest uważana za podlegającą prawu Unii ze względu na zasadę solidarności [25]. Ponadto, chociaż Trybunał orzekł, że państwom członkowskim przysługuje szeroki margines swobody decyzji w zakresie zdrowia publicznego i zabezpieczenia społecznego, a w szczególności mogą one w tych dziedzinach wykorzystywać pomoc organizacji o charakterze niekomercyjnym, jednak z założenia nie wykluczył on takiej działalności z zakresu przepisów prawa Unii [26]. W szczególności Trybunał konsekwentnie orzekał, że każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania, co do zasady podlega przepisom prawa konkurencji [27]. Zatem nie wydaje się, by orzecznictwo Trybunału wykluczało stosowania prawa Unii wobec działalności nienastawionej na zysk lub przynoszącej straty, czy też prowadzonej z zamiarem osiągania celów niekomercyjnych. Dodałbym także, że państwa członkowskie sprzeciwiające się stosowaniu art. 207 TFUE nie wyjaśniły, dlaczego podejście takie miałoby być nieprawidłowe w odniesieniu do międzynarodowej wymiany handlowej.

23 — Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 58, 59. Zobacz także wyrok z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 60–67.

24 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 18 lipca 2006 r., Meca-Medina i Majcen/Komisja, C-519/04 P, EU:C:2006:492, pkt 22.

25 — Zobacz wyrok z dnia 17 lutego 1993 r., Poucet i Pistre, C-159/91 i C-160/91, EU:C:1993:63.

26 — Zobacz wyroki: z dnia 17 czerwca 1997 r., Sodemare i in., C-70/95, EU:C:1997:301; z dnia 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" i in., C-113/13, EU:C:2014:2440.

27 — Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r., Höfner i Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, pkt 21.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

52. Strony te uważają, jak się wydaje, że wymiana dóbr w ramach działalności nienastawionej na zysk objęta będzie pojęciem „niehandlowych aspektów własności intelektualnej" i w konsekwencji nie będzie podlegać wspólnej polityce handlowej.

53. Moim zdaniem oznacza to błędną wykładnię art. 207 TFUE. Przepis ten nie wyłącza z zakresu swego normowania *transakcji* lub *działalności* nienastawionej na zysk. W istocie okoliczność, że pewne dobra lub usługi mogą w pewnych okolicznościach być wymieniane w celach innych niż osiąganie zysku (w tym na przykład gdy są one dostarczane bez opłat), nie oznacza, że te dobra lub usługi nie podlegają wymianie. Artykuł 4 ust. 4 traktatu z Marrakeszu, odnosząc się do kopii w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, które to kopie „nie są dostępne na rozsądnych warunkach na rynku", wskazuje, że istnieje rynek, na którym dokonywana jest wymiana tego rodzaju towarów na zasadach komercyjnych. Jak wskazała podczas rozprawy Komisja, przepisy traktatu z Marrakeszu z pewnością będą miały wpływ na podmioty gospodarcze działające na tym rynku.

54. Co ważne, w sprawie Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland [28] Trybunał potwierdził, że całość porozumienia TRIPS objęta jest zakresem art. 207 TFUE. Tymczasem porozumienie TRIPS zawiera także przepisy dotyczące usług lub towarów, które są dostarczane do użytku niekomercyjnego [29]. Podobnie konwencja berneńska, która została przywołana w art. 2.2 porozumienia TRIPS, a więc może być uważana za częściowo włączoną do tego porozumienia, także zawiera przepisy regulujące korzystanie z chronionych utworów w zakresie pewnych działań niemających charakteru komercyjnego [30]. Co ważne, żadna z tych umów nie wyłącza całkowicie ze swojego zakresu niemających charakteru komercyjnego transakcji dotyczących chronionych utworów lub niekomercyjnego korzystania z chronionych utworów.

55. W tym kontekście może być interesujące, że w decyzjach organów rozstrzygających WTO utwory artystyczne i inne wytwory intelektu są zasadniczo traktowane w taki sam sposób, jak inne towary komercyjne, nawet wtedy, gdy są przedmiotem wymiany o charakterze niehandlowym lub niekomercyjnego korzystania [31]. Nawet w przypadkach, gdy pojęcie „handlu" pojawia się w porozumieniach WTO, pojęcie to rozumiane jest bardzo szeroko, jako obejmujące „wszelką wymianę towarów", niezależnie od „charakteru czy typu »handlu«, czy też podstawy lub funkcji transakcji" [32]. Stosowanie zasad WTO nie może być uzależnione od osobistej decyzji podmiotu gospodarczego dotyczącej sposobu prowadzenia przezeń jego działalności gospodarczej. W istocie, niektóre przepisy WTO wydają się zakładać, że pewne transakcje przeprowadzane są na zasadach niehandlowych. Na przykład porozumienie antydumpingowe WTO [33] dotyczy między innymi wywozu produktów, które nie pokrywają w całości kosztu ich produkcji [34]. Zatem przepisy WTO, choć nie wymagają osiągania dochodu, dotyczą także transakcji przynoszących stratę, jeżeli nie wynika z nich co innego.

56. Tym, co art. 207 TFUE wyłącza z zakresu wspólnej polityki handlowej, są jedynie niehandlowe *aspekty* praw własności intelektualnej. Oznacza to te sektory prawa własności intelektualnej, które nie są ściśle lub bezpośrednio związane z handlem międzynarodowym. Jest to z pewnością kategoria szczątkowa. W istocie, ogólnie rzecz biorąc, przepisy prawa własności intelektualnej nadają pewne

28 — Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, EU:C:2013:520.

29 — Zobacz na przykład art. 31 lit. b) i c) oraz art. 60 porozumienia TRIPS.

30 — Zobacz na przykład art. II ust. 9 i IV ust. 4 załącznika.

31 — Na przykład w sprawie DS160, US – Section 110(5) Copyright Act, panel mało uwagi poświęcił argumentacji stron dotyczącej tego, czy wyjątki od roszczeń autorów i kompozytorów z tytułu praw autorskich na podstawie prawa Stanów Zjednoczonych, aby zachować zgodność z porozumieniem TRIPS, powinny zostać ograniczone do niehandlowego korzystania z utworów. Zobacz sprawozdanie panelu z dnia 15 czerwca 2000 r. (WT/DS160/R), pkt 6.58.

32 — Zobacz sprawozdanie Organu Apelacyjnego WTO z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie DS461, Colombia Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear (WT/DS461/AB/R), pkt 5.34–5.36.

33 — Porozumienie w sprawie wykonania art. VI Układu Ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 r. (Dz.U. 1994, L 336, s. 103).

34 — Zobacz art. 2.2 porozumienia antydumpingowego WTO, a w porządku prawnym Unii art. 2 ust. 3–6 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego [rozporządzenia Rady (WE) nr 1225/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. 2009, L 343, s. 51)].

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

prawa wyłączne dotyczące korzystania z wytworów intelektu w celu wspierania twórczości i innowacyjności. Te prawa wyłączne są niczym innym, jak swego rodzaju formami monopolu, które mogą ograniczać wolny obieg dóbr lub usług. Zatem z samej swej natury przepisy prawa własności intelektualnej są w większości związane z handlem. Przykładem aspektu własności intelektualnej niezwiązanego z handlem są autorskie prawa osobiste, które rzeczywiście wyłączone są z zakresu porozumień TRIPS [35]. W każdym razie w niniejszej sprawie nie ma konieczności dalszego zgłębiania tego pojęcia: wystarczy stwierdzić, że ani autorskie prawa osobiste, ani żaden inny aspekt prawa własności intelektualnej niezwiązany z handlem nie podlegają normowaniu przez traktat z Marrakeszu.

57. Tak czy inaczej, moim zdaniem omawiane tu argumenty oparte są na błędnym założeniu. Jak wskazuje Komisja, traktat z Marrakeszu w żaden sposób nie wymaga, aby zwielokrotnianie, rozpowszechnianie i udostępnianiu kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym było wolne od opłat. Jak bowiem stanowi art. 4 ust. 5 tego traktatu, „[k]westię ewentualnego wynagrodzenia za ograniczenia lub wyjątki zawarte w tym artykule rozstrzyga się na gruncie prawa krajowego".

58. Jednakże podczas rozprawy rząd włoski stwierdził, że „wynagrodzenia", o jakim mowa w art. 4 ust. 5 traktatu z Marrakeszu, nie powinno się uważać za rzeczywiste „wynagrodzenie", lecz raczej za zwykłą rekompensatę dla właścicieli praw autorskich.

59. Ten zarzut jest moim zdaniem nieuzasadniony. Po pierwsze, rząd włoski nie przedstawił żadnych argumentów na poparcie swojej wykładni art. 4 ust. 5, która wydaje się niezgodna z brzmieniem tego przepisu. Po drugie, co nawet ważniejsze, okoliczność, że kwota, która może być wypłacana właścicielom praw autorskich, może nie odpowiadać pełnej wysokości rynkowego wynagrodzenia, w żaden sposób nie wyklucza handlowego charakteru transakcji będących podstawą wypłaty [36].

60. Zasadniczo traktat z Marrakeszu zobowiązuje Umawiające się Strony do przyjęcia pakietu standardowych ograniczeń i wyjątków od zasad praw autorskich w celu umożliwienia zwielokrotniania, rozpowszechniania i udostępniania kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym oraz umożliwienia transgranicznej wymiany tych kopii. Traktat ten nie reguluje handlowego bądź niehandlowego charakteru transakcji, w drodze których działalność ta jest wykonywana. W każdym razie pewna część transakcji objętych traktatem z Marrakeszu z pewnością ma charakter handlowy.

*61. Tytułem uzupełnienia* należy także wskazać, że ze względu na art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 3 traktatu z Marrakeszu Umawiające się Strony mogą również wypełnić obowiązki określone w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 tego traktatu poprzez określenie ograniczeń lub wyjątków, które nie będą ograniczone do działalności jednostek o celu niezarobkowym.

c) Powiązania z porozumieniem TRIPS

62. Po drugie, rządy francuski, węgierski, rumuński i fiński podkreślają, że traktat z Marrakeszu był negocjowany w ramach WIPO, agencji ONZ, której misją nie jest liberalizacja ani promocja handlu. Rządy węgierski i Zjednoczonego Królestwa wskazują także na fakt, że powiązania pomiędzy traktatem z Marrakeszu a porozumieniem TRIPS są, jak się wydaje, raczej słabe.

63. Także te zarzuty mnie nie przekonują.

35 — Zobacz konkretnie art. 9.1 porozumienia TRIPS. W tej kwestii zob. A. Dimopoulos, An Institutional Perspective II: The Role of the CJEU in the Unitary (EU) Patent System, w: *The Unitary EU Patent System*, Hart Publishing, Oxford 2015, s. 75.

36 — Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 19 grudnia 2012 r., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce i in., C-159/11, EU:C:2012:817, pkt 29; z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 27.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

64. Na początku należy wskazać, że miejsce i kontekst, w jakich negocjowana jest umowa międzynarodowa, mają jedynie ograniczone znaczenie. Chociaż w pewnych przypadkach elementy te mogą zapewniać użyteczne wskazówki co do intencji autorów umów, tak naprawdę znaczenie mają cel i treść umowy, wynikające z jej brzmienia.

65. Na przykład Trybunał orzekł, że decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii, Europejskiej konwencji o prawnej ochronie usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym [37] powinna być oparta na art. 207 TFUE, chociaż umowa ta została przyjęta przez Radę Europy – organizację zajmującą się przede wszystkim ochroną praw człowieka, demokracji i praworządności [38]. Z drugiej strony WIPO zarządza innymi umowami międzynarodowymi, których związki z handlem międzynarodowym wydają się oczywiste, na przykład porozumieniem madryckim dotyczącym zwalczania fałszywych oznaczeń pochodzenia towarów [39].

66. Dodałbym tylko, że Trybunał potwierdził, iż handlowe aspekty własności intelektualnej objęte są wspólną polityką handlową niezależnie od tego, czy stanowią one część porozumień międzynarodowych WTO (lub wynegocjowanych w ramach WTO) [40].

d) Cel traktatu z Marrakeszu

67. Po trzecie, rządy fiński i Zjednoczonego Królestwa podkreślają, że celem traktatu z Marrakeszu nie jest liberalizacja handlu, lecz przyczynienie się do pełnego rozwoju osób niedowidzących. Rządy te twierdzą, że kwestia prawna w niniejszej sprawie jest mutatis mutandis zbliżona do tej, którą Trybunał badał w sprawach dotyczących Protokołu z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym [41] i Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych [42]. W tych sprawach Trybunał stwierdził, że aspekt ekologiczny umowy przeważa nad aspektem handlowym.

68. Na początku przypomnę, że art. 207 TFUE nie pozostawia wątpliwości co do tego, że „wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii". Z kolei art. 21 TUE, który określa te zasady i cele, stanowi, że działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są między innymi na zasadach równości i solidarności oraz powinny dążyć między innymi do „wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa".

69. Jak wspomniano powyżej, współczesne umowy handlowe często jednocześnie dążą do realizacji wielu celów. Cele czysto ekonomiczne stanowią zaledwie część z nich. Na przykład często cele humanitarne, związane z rozwojem lub ochroną środowiska, pełnią wiodącą rolę podczas negocjacji umów międzynarodowych, których główna treść dotyczy jednak wyraźnie handlu [43]. Tytułem

37 — Decyzja Rady 2014/243/UE z dnia 14 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 128, s. 61).

38 — Zobacz wyrok z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675.

39 — Zgodnie z tym porozumieniem (które zostało podpisane w dniu 14 lipca 1967 r. i weszło w życie w dniu 26 kwietnia 1970 r.) wszystkie towary posiadające fałszywe lub mylące oznaczenie pochodzenia, wskazujące bezpośrednio lub pośrednio na jedno z Umawiających się Państw lub położone w nim miejsce jako kraj lub miejsce pochodzenia, mają zostać zajęte w chwili przywozu, przywóz takich towarów powinien być zakazany lub należy podjąć inne czynności lub sankcje w związku z takim przywozem.

40 — Zobacz wyroki: z dnia 12 maja 2005 r., Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i ERSA, C-347/03, EU:C:2005:285, pkt 71–83; z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 60–67.

41 — Zobacz opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., EU:C:2001:664.

42 — Zobacz wyrok z dnia 8 września 2009 r., Komisja/Parlament i Rada, C-411/06, EU:C:2009:518.

43 — W tym względzie zauważam, że część rządów, które przedstawiły swoje stanowiska w niniejszej sprawie, wydaje się przedkładać cel traktatu z Marrakeszu ponad jego treść. Moim zdaniem jest to pogląd chybiony. Jak wspomniano w pkt 33 powyżej, orzecznictwo Trybunału wskazuje, że dokonujący wykładni aktu prawnego musi brać pod uwagę zarówno jego cel, jak i jego treść. Może przecież zdarzyć się również tak, że różne strony umowy międzynarodowej (w tym, w przypadku umowy mieszanej, Unia i jej państwa członkowskie) mogą rozumieć cele umowy w różny sposób lub kłaść niejednakowy nacisk na różne jej części [zob. G. De Baere, T. Van den Sanden, Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action, *E.C.L. Review*, vol. 12(1), Cambridge University Press, 2016, s. 85–113].

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

przykładu, w ostatnich kilku latach, kontynuując proces rozpoczęty Deklaracją z Doha w sprawie porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego [44], członkowie WTO przyjęli szereg decyzji zmieniających lub wdrażających porozumienie TRIPS w odniesieniu do zdolności patentowej [45] i udzielania licencji [46] w odniesieniu do produktów farmaceutycznych na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych. Środki te niewątpliwie realizują cele dotyczące rozwoju i zdrowia: zapewnienie powszechnego dostępu do leków (w szczególności leków przeciwko HIV) w krajach najbiedniejszych. Jednakże w świetle zawartości i kontekstu tych środków jestem zdania, że trudno byłoby kwestionować ich konkretny związek z międzynarodowym handlem [47].

70. Dlatego też traktaty Unii, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu z Lizbony, przypisują działaniom zewnętrznym Unii (w tym także w dziedzinie wspólnej polityki handlowej) [48] szereg celów, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i pozagospodarczym. To również wyjaśnia, dlaczego Trybunał, nawet przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, konsekwentnie stwierdzał, że cele związane na przykład z rozwojem gospodarczym [49], ochroną środowiska [50] czy polityką zagraniczną [51] mogą być realizowane w kontekście wspólnej polityki handlowej.

71. Wreszcie, wspólna polityka handlowa jest zasadniczo zewnętrznym wymiarem rynku wewnętrznego i unii celnej. W tym względzie przypomnę, że art. 114 TFUE stanowi główny przepis wykorzystywany przez prawodawcę Unii przy przyjmowaniu środków niezbędnych dla ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Powszechnie uznaje się, że jeśli spełnione są przesłanki do skorzystania z art. 114 TFUE jako podstawy prawnej, prawodawca Unii nie może obrać innej podstawy prawnej ze względu na to, że czynnikiem decydującym o dokonywanych wyborach jest realizacja innych celów publicznych [52] (takich jak na przykład zdrowie publiczne [53] czy ochrona konsumentów [54]). Ze względu na spójność ta sama zasada powinna moim zdaniem znajdować zastosowanie w odniesieniu do wspólnej polityki handlowej.

72. Jestem zdania, że rządy fiński i Zjednoczonego Królestwa błędnie dopatrują się podobieństw pomiędzy traktatem z Marrakeszu a powyżej wspomnianymi protokołem z Kartageny i konwencją bazylejską. W tych sprawach Trybunał stwierdził, że element handlowy tych umów miał jedynie drugorzędne znaczenie wobec ich elementu ekologicznego. Proste spojrzenie na teksty tych umów może tylko potwierdzić, że liczba, zakres i znaczenie przepisów związanych z handlem w całym ich systemie nie są ani przeważające, ani też nie mają znaczenia równego przepisom, które dotyczą środowiska. W istocie, większa część przepisów tych umów stanowi regulacje w zakresie ochrony środowiska, zaś regulacja handlu jest zaledwie jednym z instrumentów służących celom związanym z ekologią.

44 — Konferencja ministerialna WTO, 20 listopada 2001 r., WT/MIN(01)/DEC/2.

45 — Zobacz decyzje Rady TRIPS z dnia 25–27 czerwca 2002 r. (IP/C/25) i z dnia 6 listopada 2015 r. (IP/C/73) w sprawie przedłużenia okresu przejściowego na mocy art. 66 ust. 1 porozumienia TRIPS dla członków krajów najmniej rozwiniętych odnośnie do niektórych obowiązków dotyczących produktów farmaceutycznych.

46 — Zobacz w szczególności decyzja Rady Ogólnej z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany porozumienia TRIPS (WT/L/641).

47 — W tym względzie zwracam uwagę, że środki Unii odnoszące się do tych decyzji WTO zostały przyjęte na podstawie art. 207 TFUE, czy to samodzielnie, czy też łącznie z innymi przepisami traktatu. Zobacz na przykład decyzja Rady z dnia 19 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Protokołu zmieniającego porozumienie TRIPS, sporządzonego w Genewie w dniu 6 grudnia 2005 r. (2007/768/WE) (Dz.U. 2007, L 311, s. 35), i decyzja Rady (UE) 2015/1855 z dnia 13 października 2015 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady [TRIPS] oraz Rady Generalnej [WTO] w odniesieniu do wniosku członków – krajów najmniej rozwiniętych dotyczącego przedłużenia okresu przejściowego na mocy art. 66 ust. 1 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej w odniesieniu do niektórych zobowiązań dotyczących produktów farmaceutycznych oraz przyznania odstępstwa od zobowiązań wynikających z art. 70 ust. 8 i 9 tego porozumienia (Dz.U. 2015, L 271, s. 33).

48 — W odniesieniu do wspólnej polityki handlowej zob. w szczególności art. 206 TFUE.

49 — Opinia 1/78 z dnia 4 października 1979 r., EU:C:1979:224, pkt 41, 46.

50 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 29 marca 1990 r., Grecja/Rada, C-62/88, EU:C:1990:153, pkt 15–19.

51 — Zobacz wyrok z dnia 17 października 1995 r., Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, pkt 9–12.

52 — W tej kwestii zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Irlandia/Parlament i Rada, C-301/06, EU:C:2008:558, pkt 97.

53 — Zobacz wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

54 — Zobacz wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r., Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 36.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

73. Natomiast, jak wyjaśniono powyżej, wzrost międzynarodowej wymiany handlowej w odniesieniu do kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym znajduje się w samym centrum systemu ustanowionego traktatem z Marrakeszu. Uproszczenie i wzrost transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym jest jednym z kluczowych środków, za pomocą których autorzy traktatu chcą realizować swe cele.

74. Można byłoby wręcz w uproszczeniu powiedzieć, że efektem traktatu z Marrakeszu jest zamiana jednego rodzaju wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym na inny. Obecnie transgraniczna wymiana tego rodzaju towarów jest bardzo ograniczona, gdyż odbywa się ona zgodnie z normalnymi zasadami rynkowymi. W przyszłości wymiana tych dóbr zostanie ułatwiona, gdyż w sytuacjach określonych w traktacie z Marrakeszu właściciele praw autorskich będą mieli ograniczone prawa w odniesieniu do sprzeciwienia się powielaniu i rozpowszechnianiu ich utworów oraz obrotowi nimi.

75. Rząd francuski nie ma zatem racji, kiedy twierdzi, że celem traktatu z Marrakeszu nie jest *liberalizacja* lub *promocja* handlu. W każdym razie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby umowa objęta była zakresem wspólnej polityki handlowej, wystarczające jest, że *reguluje* ona handel, na przykład poprzez jego ograniczenie czy nawet zakaz [55].

76. Zarazem jednak prawdą jest, na co wskazuje część rządów w niniejszym postępowaniu, że handlowe cele traktatu z Marrakeszu służą dążeniom o innym charakterze. Dlatego też jestem zdania, że art. 207 TFUE nie może stanowić jedynej podstawy przedmiotowej decyzji.

2. Artykuł 19 ust. 1 TFUE

77. Z preambuły traktatu z Marrakeszu jasno wynika, jak twierdzą rządy czeski, fiński i Zjednoczonego Królestwa, że ostatecznym celem tego traktatu jest przyczynienie się do pełnego rozwoju osób niedowidzących lub osób z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. W szczególności nacisk położono na zasady niedyskryminacji, równych szans, dostępności oraz pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu społecznym i integracji społecznej. W tym kontekście motyw drugi odnosi się do intencji, aby osoby dotknięte zaburzeniami widzenia otrzymywały informacje na równych zasadach z innymi. Z kolei motyw czwarty odnosi się do przeszkód utrudniających osobom niedowidzącym lub cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku dostęp do opublikowanych utworów, zapewniający im równe szanse w społeczeństwie.

78. Preambuła odnosi się również do Powszechnej deklaracji praw człowieka i Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (zwanej dalej „konwencją Narodów Zjednoczonych”). Związek pomiędzy konwencją Narodów Zjednoczonych a traktatem z Marrakeszu jest w istocie oczywisty. Artykuł 30 ust. 3 tej pierwszej stanowi: „Państwa Strony podejmują odpowiednie kroki, zgodne z prawem międzynarodowym, aby przepisy chroniące prawa autorskie nie stanowiły nieuzasadnionej lub dyskryminacyjnej bariery w dostępie osób niepełnosprawnych do materiałów w dziedzinie kultury”. Traktat z Marrakeszu może zatem być uważany za wdrażający zobowiązanie podjęte w tym przepisie.

55 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 9 marca 2006 r., Aulinger, C-371/03, EU:C:2006:160; opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 51.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

79. W tym względzie warto zauważyć, że Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (zwany dalej „Komitetem ONZ"), ustanowiony w ramach konwencji Narodów Zjednoczonych, wyraźnie wskazał na związek pomiędzy tymi dwiema umowami. Komentując art. 9 konwencji Narodów Zjednoczonych (zatytułowany „Dostępność"), Komitet ONZ napisał, że traktat z Marrakeszu „powinien zapewnić dostęp do materiałów w dziedzinie kultury bez nierozsądnych lub dyskryminujących barier dla osób niepełnosprawnych" [56].

80. Biorąc pod uwagę powyższe, wyrażam pogląd, że traktat z Marrakeszu dąży do realizacji jednego z celów określonych w art. 19 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną". Niepełnosprawność jest zatem jednym z powodów możliwej dyskryminacji wymienionych w tym przepisie, przeciwko którym Unia może podjąć odpowiednie działania.

81. W tym kontekście zauważam, że właśnie na podstawie art. 19 TFUE Unia przyjęła szereg instrumentów prawnych mających na celu zwalczanie dyskryminacji oraz zapewnienie równego traktowania i równych szans wszystkim obywatelom. W szczególności odnoszę się tutaj do dyrektywy 2000/43/WE w sprawie równości rasowej [57] i dyrektywy 2004/113/WE w sprawie równości płci [58].

82. Odnoszę się także, co jeszcze ważniejsze, do dyrektywy 2000/78/WE w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [59]. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest „wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, *niepełnosprawność*, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania" [60].

83. Moim zdaniem wspomniane powyżej akty prawne Unii – tak jak instrumenty międzynarodowe wymienione w pkt 78 powyżej – mają wspólny z traktatem z Marrakeszu istotny element antydyskryminacyjny.

84. Jednakże Komisja nie zgadza się z tym wnioskiem i wskazuje, że traktat z Marrakeszu nie jest ogólnym środkiem mającym na celu zwalczanie wszelkich możliwych form dyskryminacji, jakich mogą doświadczyć osoby niepełnosprawne: przedmiot traktatu ograniczony jest jedynie do prawa autorskiego. Ponadto Komisja wskazuje, że art. 9 i 10 TFUE wymagają, aby Unia między innymi zwalczała wykluczenie społeczne i dyskryminację przy określaniu i realizacji wszystkich swoich polityk i działań.

85. Argumenty te nie przekonują mnie. Po pierwsze, w treści art. 19 ust. 1 TFUE nic nie wskazuje na to, aby jego zakres miał być ograniczony do środków o charakterze ogólnym lub o szerokim zakresie. Po drugie, traktat z Marrakeszu nie tylko wymaga, aby Umawiające się Strony dokonały zmian w zakresie swojego prawa autorskiego na rzecz osób niedowidzących. W istocie nakłada on także na nie inne obowiązki: na przykład podjęcia określonych środków w celu ochrony prywatności osób niedowidzących (art. 8) czy współpracy w celu ułatwienia transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, w porozumieniu z właściwymi

56 — Zobacz Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, sesja 11, 31 marca – 11 kwietnia 2014 r., uwaga ogólna nr 2 (2014) (CRPD/c/GC/2), s. 13.

57 — Dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. 2000, L 180, s. 22).

58 — Dyrektywa z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. 2004, L 373, s. 37).

59 — Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

60 — Wyróżnienie moje.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

organami WIPO (art. 9). Artykuł 13 ustanawia także zgromadzenie, którego zadaniem jest między innymi rozwój traktatu z Marrakeszu. Po trzecie, potrzeba zwalczania dyskryminacji poprzez zapewnienie równych szans osobom niedowidzącym nie tylko została uwzględniona podczas negocjowania traktatu z Marrakeszu, lecz także stanowi jego uzasadnienie.

86. W świetle powyższego wyrażam opinię, że art. 19 ust. 1 TFUE powinien stanowić jedną z podstaw prawnych przedmiotowej decyzji.

3. Artykuł 114 TFUE

87. Komisja, popierana w tej kwestii przez rządy czeski, fiński, francuski i litewski oraz Parlament Europejski, jest zdania, że art. 114 TFUE powinien stanowić jedną z podstaw prawnych przedmiotowej decyzji.

88. Nie zgadzam się z tą opinią.

89. Nie ma wątpliwości, że zawarcie traktatu z Marrakeszu może wiązać się z dalszą harmonizacją prawa autorskiego Unii. Bezsporne jest również, że w działaniach wewnętrznych Unii, środki tego typu mogą ogólnie opierać się na art. 114 TFUE. Wreszcie, ewidentne jest to, że wdrożenie przepisów traktatu z Marrakeszu w Unii będzie miało pozytywny wpływ na wymianę transgraniczną w obrębie Unii.

90. Mimo to jednak elementy te moim zdaniem nie dają wystarczających podstaw, aby stwierdzić, że składnik traktatu z Marrakeszu dotyczący rynku wewnętrznego jest dominujący czy też że przynajmniej jego znaczenie jest równe znaczeniu komponentów związanych z wymianą handlową i przeciwdziałaniem dyskryminacji.

91. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek przyjęty na podstawie art. 114 TFUE musi *faktycznie* mieć na celu poprawę warunków tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [61]. Samo stwierdzenie rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi nie uzasadnia wystarczająco skorzystania z art. 114 TFUE. Przepis ten wymaga istnienia różnic między przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państw członkowskich, które to różnice mogą stanowić ograniczenie podstawowych swobód, a zatem mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [62].

92. W niniejszej sprawie żadna ze stron nie wykazała, aby zachodziły istotne różnice pomiędzy przepisami krajowymi państw członkowskich dotyczącymi aspektów prawa autorskiego regulowanych przez traktat z Marrakeszu. Najwyraźniej w świetle art. 5 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/29 jest możliwe (czy nawet prawdopodobne), że pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państw członkowskich dotyczącymi wyjątków lub ograniczeń praw autorskich na rzecz osób niedowidzących występują różnice. Jednakże sama możliwość nie wystarcza, aby uzasadnić oparcie się na art. 114 TFUE.

93. Jak bowiem wskazuje rząd Zjednoczonego Królestwa, nie przeprowadzono analizy wpływu tych rzekomych różnic na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Jednakże motyw 31 dyrektywy 2001/29 stanowi, że stopień uzyskanej harmonizacji wyjątków i ograniczeń powinien być „oparty na ich wpływie na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego”. Wnioskuję z tego, że w czasie gdy dyrektywa 2001/29 została przyjęta, prawodawca Unii uznawał, iż wyjątki i ograniczenia na rzecz osób

61 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 października 2000 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 84.

62 — Wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

niepełnosprawnych nie miały znacznego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Gdyby było inaczej, prawodawca Unii zapewne wymagałby większego zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w tej kwestii. Istnieją uzasadnione podstawy do tego, aby założyć, że sytuacja w tym względzie nie będzie dzisiaj odmienna.

94. Okoliczność, że aspekty te nie zostały szczegółowo zbadane przez Komisję lub prawodawcę Unii, także stanowi argument na rzecz poglądu, że harmonizacja rynku wewnętrznego nie należała do głównych celów, jakimi kierowała się Unia podczas negocjowania (oraz potencjalnego zawarcia) traktatu z Marrakeszu. Pozytywny wpływ, jaki zawarcie tego traktatu mogłoby mieć na wzmocnienie rynku wewnętrznego, wydaje się więc raczej celem wtórnym czy też skutkiem pośrednim.

95. Okoliczność, że wewnętrzne akty prawne o tej samej treści byłyby prawdopodobnie oparte na art. 114 TFUE (samodzielnie lub łącznie z innymi podstawami prawnymi), ma w tym kontekście niewielkie znaczenie. Jak wspomniano powyżej, ze względu na to, że wspólna polityka handlowa stanowi zewnętrzny wymiar rynku wewnętrznego, częste jest opieranie równoważnych aktów prawnych na art. 114 TFUE, kiedy ich skutki są wyłącznie wewnętrzne na terytorium Unii, i na art. 207 TFUE, jeśli mają one regulować stosunki pomiędzy Unią a państwami trzecimi.

96. W istocie, Unia mogłaby osiągnąć podobne skutki na skalę wewnętrzną, po prostu dokonując zmian w dyrektywie 2001/29 (o co Rada zwróciła się do Komisji w dniu 19 maja 2015 r.). Jednakże cele traktatu z Marrakeszu mogą zostać skutecznie osiągnięte, jedynie jeśli jego przepisy zostaną wdrożone w wielu innych krajach położonych daleko od terytorium Unii. Motyw siódmy tego traktatu rzeczywiście stanowi, że powstaje za mało kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, pomimo że „wiele państw członkowskich [już] ustanowiło ograniczenia i wyjątki w zakresie krajowych przepisów dotyczących praw autorskich z myślą o osobach niedowidzących i cierpiących na inne zaburzenia odczytu druku".

97. W świetle powyższych rozważań wyrażam opinię, że art. 114 TFUE nie powinien być wymieniany jako jedna z podstaw prawnych przedmiotowej decyzji.

4. Polityka społeczna

98. Wreszcie, rząd węgierski wyraża pogląd, że przedmiotowa decyzja powinna także zawierać odniesienie do art. 4 ust. 2 lit. b) TFUE, gdyż cel traktatu z Marrakeszu należy do zakresu polityki społecznej.

99. Na początku chciałbym wskazać, że art. 4 TFUE, podobnie jak art. 3, 5 i 6 TFUE, jedynie wymienia zakresy kompetencji Unii według ich charakteru. Określenie i podział tych obszarów kompetencji oraz zasady ich wykonywania przez Unię można znaleźć w innych przepisach traktatów Unii. Artykuły 3–6 TFUE nie mogą zatem stanowić materialnej podstawy prawnej dla żadnego aktu prawnego Unii.

100. Wobec powyższego argumenty przedstawione przez rząd węgierski powinny moim zdaniem zostać rozpatrzone tak, jakby odnosiły się do przepisów regulujących politykę społeczną: art. 151–161 TFUE. Wydaje mi się, że można twierdzić, iż wśród tych przepisów możliwą podstawę prawną dla przedmiotowej decyzji mógłby stanowić art. 153 TFUE.

101. Artykuł 153 TFUE określa akty i procedury, które Unia realizuje, aby urzeczywistnić cele określone w art. 151 TFUE. Z kolei ten drugi przepis określa cele polityki społecznej Unii w następujący sposób: „promowanie zatrudnienia, popraw[a] warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiedni[a] ochron[a] socjaln[a], dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

poziom zatrudnienia oraz *przeciwdziałanie wykluczeniu*” [63] .

102. W świetle tego przepisu w traktacie z Marrakeszu z pewnością można odnaleźć elementy polityki społecznej. W istocie, motyw dziewiąty traktatu uznaje że „należy utrzymać równowagę między skuteczną ochroną praw twórców a ogólnym interesem publicznym, w szczególności w zakresie edukacji, badań i dostępu do informacji oraz że taka równowaga musi ułatwiać *skuteczny i szybki dostęp do utworów* osobom niedowidzącym i cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku” [64].

103. Mimo to jednak nie wydaje mi się, aby cel ten odgrywał główną rolę w systemie traktatu z Marrakeszu. Rzeczywistym „społecznym” celem tego traktatu jest raczej ogólna poprawa sytuacji życiowej osób niedowidzących. Skuteczniejszy dostęp do pracy dla tych osób byłby po prostu efektem usunięcia pewnych przeszkód, które ograniczają ich wolność wyrażania opinii, w tym swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania wszelkiego rodzaju informacji i idei, korzystanie z prawa do edukacji i możliwość prowadzenia badań.

104. Polityka społeczna Unii jest bardzo mocno skoncentrowana na poprawie szeroko pojętego zatrudnienia i życia zawodowego obywateli Unii [65], podczas gdy, jak wspomniano powyżej, cel, jakim jest zapewnienie równego traktowania i równych szans między innymi osobom niepełnosprawnym, należy raczej do środków przeciwdziałania dyskryminacji określonych w art. 19 TFUE.

105. Zatem, ze względu na to, że oba te przepisy częściowo pokrywają się [66], wyrażam pogląd, że co do społecznego składnika traktatu z Marrakeszu, punkt ciężkości jest usytuowany bardziej w art. 19 TFUE niż w art. 153 TFUE.

5. Artykuł 209 TFUE

106. Podczas rozprawy rząd francuski zmienił swe stanowisko, twierdząc, że art. 209 TFUE powinien także zostać włączony do podstawy prawnej przedmiotowej decyzji, wraz z art. 114 TFUE. Zdaniem tego rządu w istocie traktat z Marrakeszu realizuje cel związany z rozwojem.

107. Prawdą jest, iż w preambule traktatu z Marrakeszu uznaje się, że „większość osób niedowidzących lub cierpiących na inne zaburzenia odczytu druku żyje w krajach rozwijających się i krajach najsłabiej rozwiniętych” oraz że preambuła ta odnosi się bezpośrednio do agendy WIPO na rzecz rozwoju.

108. Jednakże moim zdaniem jest jasne, że w całym systemie traktatu z Marrakeszu cel związany z rozwojem jest jedynie poboczny czy też przynajmniej wtórny wobec pozostałych celów. W tym względzie należy przypomnieć, że podstawowym celem współpracy na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście zrównoważonego rozwoju [67]. Jest oczywiste, że cel ten nie stanowi istoty traktatu z Marrakeszu.

109. Po pierwsze, odniesienie do celu związanego z rozwojem w preambule stanowi jedynie krótką wzmiankę, podczas gdy cele handlowe i antydyskryminacyjne traktatu z Marrakeszu zostały wyjaśnione bardziej wyczerpująco.

63 — Wyróżnienie moje.

64 — Wyróżnienie moje.

65 — Znaczna większość celów określonych w art. 151 ust. 1 TFUE nie pozostawia co do tego wątpliwości, podobnie jak odniesienie do Europejskiej karty społecznej z 1961 r. oraz do Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r.

66 — W tym względzie zob. na przykład wyroki: z dnia 11 lipca 2006 r., Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456; z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI, C-441/14, EU:C:2016:278; z dnia 13 września 2007 r., Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509.

67 — Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 36, 42.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

110. Po drugie, żaden konkretny przepis traktatu nie odnosi się specyficznie do polityki na rzecz rozwoju. Jedynie w art. 12 i 13 traktatu z Marrakeszu wspomniano pokrótce o potrzebach krajów najsłabiej rozwiniętych. Żaden z tych przepisów nie ma jednak kluczowego znaczenia. Artykuł 12 pełni jedynie funkcję interpretacyjną: uznaje on prawo Umawiających się Stron do wprowadzania w ich krajowych przepisach innych niż przewidziane w tym traktacie służących beneficjentom ograniczeń lub wyjątków w zakresie prawa autorskiego. W przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych odniesienie dotyczy ich „specjalnych potrzeb i konkretnych międzynarodowych praw i obowiązków oraz stopnia ich elastyczności". Z kolei art. 13 stanowi, że Umawiające się Strony powołują zgromadzenie. Stanowi on także, że podczas gdy wydatki każdej delegacji ponosi Umawiająca się Strona, która delegację wyznaczyła, w przypadku delegacji Umawiających się Stron, które uważane są za kraje rozwijające się, zgromadzenie może wystąpić do WIPO o przyznanie pomocy finansowej celem ułatwienia udziału tym delegacjom.

111. Po trzecie, jak wskazano w pkt 69 powyżej, Trybunał wyjaśnił, że cele związane z rozwojem mogą być realizowane także w kontekście wspólnej polityki handlowej Unii.

112. Po czwarte, co nawet bardziej istotne, zasady określone w traktacie z Marrakeszu w sposób wyraźny mają na celu poprawę warunków beneficjentów ze wszystkich Umawiających się Stron, a nie tylko (czy przede wszystkim) tych beneficjentów, którzy mieszkają w krajach rozwijających się czy najsłabiej rozwiniętych.

### 6. Wniosek tymczasowy

113. W świetle powyższego wyrażam opinię, że przedmiotowa decyzja powinna być oparta na art. 19 i 207 TFUE. Ponadto moim zdaniem nie ma powodów, aby sądzić, że procedury określone w tych dwóch przepisach nie są wzajemnie zgodne: mogą się one różnić jedynie co do wymogu głosowania w Radzie.

114. Umowy międzynarodowe objęte zakresem art. 19 TFUE są, zgodnie z art. 218 ust. 6 lit. v) i art. 218 ust. 8 TFUE, zawierane na podstawie decyzji Rady, przyjętej jednomyślnie na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu.

115. Umowy międzynarodowe objęte zakresem art. 207 TFUE są, zgodnie z art. 207 ust. 4 i art. 218 ust. 6 lit. v) TFUE, zawierane na podstawie decyzji Rady, przyjętej na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu. Jeśli chodzi o wymóg dotyczący głosowania w Radzie, zasadą jest większość kwalifikowana, a jednomyślność wymagana jest jedynie wyjątkowo w trzech sytuacjach określonych w art. 207 ust. 4 akapity drugi i trzeci TFUE.

116. Ustalenie, czy ze względu na handlową część art. 207 TFUE zasadniczo konieczne byłoby, aby Rada głosowała jednomyślnie czy kwalifikowaną większością głosów, nie jest jednak dla celów niniejszego postępowania niezbędne. Nieuchronnie przeważa surowsze wymaganie określone w art. 19 TFUE [68].

117. Zatem jeśli przedmiotowa decyzja ma być oparta na art. 19 i 207 TFUE, musi ona zostać przyjęta przez Radę jednomyślnie, na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu.

68 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 3 września 2009 r., Parlament/Rada, C-166/07, EU:C:2009:499. Rzeczywiście, jak twierdzi Komisja, wydaje się, że Trybunał uznał połączenie jednomyślności i głosowania większością kwalifikowaną za sprzeczne w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253. Jednakże w drugim z wymienionych wyroków różnice pomiędzy obydwiema procedurami nie ograniczały się do wymogu co do głosowania w Radzie, lecz dotyczyły także udziału Parlamentu. W tym względzie zobacz opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Komisja/Rada, C-338/01, EU:C:2003:433, pkt 55.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

*C – Charakter kompetencji Unii*

118. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE, który to przepis kodyfikuje utrwalone orzecznictwo [69], wspólna polityka handlowa jest obszarem wyłącznej kompetencji Unii. Natomiast żaden przepis tytułu I części pierwszej traktatu FUE, zatytułowanego „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii" (art. 2–6), nie zawiera odniesienia do dziedzin kompetencji obejmujących środki antydyskryminacyjne. Zatem zgodnie z art. 4 ust. 1 TFUE [70] należy uznać, że w tej dziedzinie Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi.

119. Jednakże, w przeciwieństwie do tego co twierdzi rząd węgierski, nie oznacza to, że traktat z Marrakeszu powinien zostać zawarty jako porozumienie mieszane, jak twierdzi rząd węgierski. Na początku wskażę, że nawet gdyby art. 3 ust. 2 TFUE nie miał zastosowania w stosunku do traktatu z Marrakeszu [71], jego zawarcie nie wymagałoby niezbędnie przyjęcia porozumienia mieszanego. Wybór pomiędzy porozumieniem mieszanym a porozumieniem zawieranym tylko przez Unię, w przypadku gdy przedmiot porozumienia należy do dziedziny kompetencji dzielonych (lub kompetencji równoległych) [72], z reguły zależy od uznania prawodawcy Unii.

120. Decyzja ta, jako mająca przede wszystkim charakter polityczny, jedynie w ograniczonym zakresie może zostać poddana kontroli sądowej. Trybunał konsekwentnie orzekał, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach, z którymi wiąże się konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania złożonych ocen. Wywiódł on z tego, że wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka [73].

121. Może tak być na przykład w sytuacji, gdy decyzja o zawarciu porozumienia mieszanego mogłaby, ze względu na pilny charakter sytuacji i czas potrzebny na przeprowadzenie 28 procedur ratyfikacji na poziomie krajowym, poważnie zagrozić realizacji celu porozumienia lub narazić Unię na naruszenie zasady pacta sunt servanda.

122. I odwrotnie, porozumienie mieszane będzie z reguły wymagane, gdy porozumienie międzynarodowe wiąże się ze współistniejącymi kompetencjami, a więc gdy składa się ono z części objętej wyłączną kompetencją Unii i części objętej wyłączną kompetencją państw członkowskich, przy czym żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego wobec drugiej [74]. Jednakże z całą pewnością sytuacja taka nie ma miejsca w przypadku traktatu z Marrakeszu.

123. Jednakże jeszcze bardziej istotne jest, że porozumienie objęte ze względu na swój cel i treść obszarem kompetencji, które co do zasady są dzielone, musi zostać zawarte jako porozumienie wyłącznie Unii, jeśli ta kompetencja, ze względu na to, że jest wykonywana przez Unię, stała się wyłączna w wymiarze zewnętrznym. Z taką właśnie sytuacją, jak wyjaśnię poniżej, mamy do czynienia w przypadku traktatu z Marrakeszu.

69 — Opinia 1/75 z dnia 11 listopada 1975 r., EU:C:1975:145.

70 — Zgodnie z art. 4 ust. 1 TFUE „Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 3 i 6".

71 — Kwestia ta zostanie poddana analizie w następnej części niniejszej opinii.

72 — Takich jak te, o których mowa w art. 4 ust. 3 i 4 TFUE: odpowiednio, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna oraz współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada, C-268/94, EU:C:1996:461.

73 — Zobacz wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo.

74 — Co do „absorpcji" aspektów pomocniczych przez składnik główny, zob. opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 66–68; wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r., Portugalia/Rada, C-268/94, EU:C:1996:461, pkt 75–77.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

1. Artykuł 3 ust. 2 TFUE

124. Artykuł 3 ust. 2 TFUE stanowi: „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres".

125. Przepis ten nadaje Unii dodatkowe źródło kompetencji wyłącznej, które jest swoiste dla zawierania umów międzynarodowych. Zatem kompetencja, która w wymiarze wewnętrznym może być dzielona, w przypadku umów międzynarodowych może stać się wyłączna. Powód jest oczywisty: w wymiarze wewnętrznym, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, w przypadku rozbieżności pomiędzy przepisami Unii a przepisami krajowymi pierwszeństwo przysługuje tym pierwszym [75]. W przypadku zaistnienia sporu można zwrócić się do Trybunału o wyjaśnienie, na przykład na podstawie art. 258–260 TFUE. Sytuacja jest całkowicie inna w przypadku zawierania przez państwa członkowskie umów z państwami trzecimi. Umowy takie mogą łatwo stać się źródłem utrudnień – na poziomie zarówno politycznym, jak i prawnym – dla prawidłowego funkcjonowania czy nawet przyszłego rozwoju prawa Unii [76].

126. W niniejszej sprawie istotna jest ostatnia część art. 3 ust. 2 TFUE. Komisja i Parlament twierdzą, że Unii przysługuje wyłączna kompetencja do zawarcia traktatu z Marrakeszu ze względu na to, że zawarcie tego traktatu może mieć wpływ na przepisy dyrektywy 2001/29 lub zmieniać ich zakres.

127. Ostatnia część art. 3 ust. 2 TFUE kodyfikuje tzw. orzecznictwo AETR [77]. W wyroku AETR Trybunał sformułował zasadę, zgodnie z którą z chwilą przyjęcia wspólnych przepisów państwa członkowskie nie posiadają już prawa, czy to działając indywidualnie, czy wspólnie, do zaciągania wobec krajów trzecich zobowiązań oddziałujących na te uregulowania. Również w tym przypadku Unia posiada wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych [78].

128. Zawarcie umowy międzynarodowej może oczywiście wpływać na wspólne zasady, wtedy gdy problematyka tej umowy jest przedmiotem *pełnej harmonizacji* na poziomie Unii [79]. Ponadto istnieje ryzyko wpływu zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad [80].

129. Zatem pełna harmonizacja obszaru objętego umową międzynarodową nie jest warunkiem powstania w tym względzie wyłącznej kompetencji Unii. Wystarczy, że obszar ten jest już *w znacznym stopniu* objęty przedmiotowymi przepisami Unii [81]. Innymi słowy, odpowiednie przepisy międzynarodowe i przepisy Unii nie muszą się w pełni pokrywać, aby taka sytuacja miała miejsce [82]. Trybunał odrzucił już podejście, w myśl którego umowa międzynarodowa podlegałaby analizie przepis

75 — Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Komisja/Austria, C-205/06, EU:C:2008:391, pkt 41.

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

77 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 66, 67; opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 71.

78 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwany „wyrokiem AETR", 22/70, EU:C:1971:32.

79 — Opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 96.

80 — Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

81 — Zobacz opinie: 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 25; 1/13 z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 73; wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 31.

82 — Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

po przepisie, w celu ustalenia, czy każdy z tych przepisów odpowiada analogicznemu przepisowi prawa Unii. Trybunał stwierdził, że charakter kompetencji należy określać na podstawie konkretnej i szczegółowej analizy relacji istniejących między przewidywaną umową międzynarodową a obowiązującym prawem Unii [83].

130. Jednakże orzecznictwo to prowadzi do pytania: kiedy dany obszar należy uznać za *dostatecznie* objęty przepisami Unii, aby uznać, że wyłączeniu ulega kompetencja państw członkowskich do działania zewnętrznego (naturalnie poza przypadkami, gdy państwa te posiadają w tym względzie upoważnienie czy delegację Unii)?

131. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy cofnąć się do *raison d'être* orzecznictwa AETR, a bardziej ogólnie do art. 3 ust. 2 TFUE. Jak wyjaśnił Trybunał, orzecznictwo to (a więc także nowy przepis traktatu, który je kodyfikuje) ma na celu zapewnienie jednolitego i spójnego stosowania przepisów Unii i prawidłowego funkcjonowania wprowadzonego przez nie systemu w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii [84].

132. W świetle tej zasady należy określić, czy przepisy umowy międzynarodowej mogą wpływać na jednolite i spójne stosowanie lub skuteczność odpowiednich przepisów prawa Unii. Analiza taka może oczywiście zostać przeprowadzona jedynie odrębnie dla każdego przypadku, poprzez porównanie obu zbiorów przepisów (unijnych i międzynarodowych) i skupienie się na ich zakresie, charakterze i treści [85].

133. W tym celu należy brać pod uwagę nie tylko stan prawa Unii w chwili, kiedy umowa międzynarodowa ma zostać zawarta, ale również kierunek jego rozwoju, o ile jest on do przewidzenia w momencie dokonywania tej analizy [86]. W przeciwnym wypadku rozwój prawa Unii może zostać uniemożliwiony albo co najmniej poważnie utrudniony [87].

134. Dlatego też Trybunał stwierdził, że wyłączna kompetencja Unii będzie istnieć w przypadkach, gdy na przykład zawarcie umowy przez państwa członkowskie mogłoby zagrozić jedności wspólnego rynku i jednolitemu stosowaniu prawa Unii [88] lub gdy ze względu na charakter i treść istniejących przepisów prawa Unii wszelkie umowy w tym samym obszarze wywierałyby wpływ na funkcjonowanie systemu opartego na przepisach Unii [89].

135. Natomiast Trybunał stwierdził, że Unia nie ma wyłącznej kompetencji na przykład w sytuacji, gdy z powodu rodzaju wymagań minimalnych zawartych zarówno w przepisach Unii, jak i w konwencji międzynarodowej konwencja ta nie mogła przeszkodzić pełnemu stosowaniu prawa Unii przez państwa członkowskie [90], ani też w przypadku istnienia prawdopodobieństwa spowodowania przez umowy dwustronne zakłóceń w przepływie usług na rynku wewnętrznym, kiedy to zdaniem Trybunału traktat nie zawierał postanowienia, które zakazywałoby instytucjom organizowania, w przyjmowanych przez nie przepisach, uzgodnionych działań względem państw trzecich lub określania, jakie stanowisko w stosunkach zewnętrznych powinny zajmować państwa członkowskie [91].

83 — Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 33.

84 — Zobacz opinia 1/03 z dnia 7 lutego 2006 r., EU:C:2006:81, pkt 128; wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399.

85 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Green Network, C-66/13, EU:C:2014:156, pkt 49.

86 — Zobacz opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo.

87 — Zobacz w tym względzie, co zostało stwierdzone w pkt 125 powyżej.

88 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 31.

89 — Opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 95, 96; wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Dania, C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 83, 84.

90 — Opinia 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., EU:C:1993:106, pkt 18.

91 — Opinia 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 78, 79; wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Dania, C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 85, 86.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

136. W świetle tych zasad rozważę poniżej, czy traktat z Marrakeszu objęty jest wyłączną kompetencją Unii.

2. Traktat z Marrakeszu i dyrektywa 2001/29

137. Jak już wspomniano, traktat z Marrakeszu reguluje pewne aspekty prawa autorskiego. Wymaga on, aby Umawiające się Strony wprowadziły pakiet standardowych ograniczeń i wyjątków od zasad praw autorskich w celu umożliwienia zwielokrotniania, rozpowszechniania i udostępniania opublikowanych utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niedowidzącym oraz umożliwienia transgranicznej wymiany tych utworów.

138. Na poziomie Unii prawa autorskie reguluje dyrektywa 2001/29, która ustanawia ramy prawne dla ochrony praw autorskich i pokrewnych. Instrument ten harmonizuje niektóre aspekty praw autorskich państw członkowskich w celu wprowadzenia w tym względzie czterech swobód, pozostawiając jednak bez zmian różnice pomiędzy tymi prawami, które nie mają negatywnego wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [92].

139. Kilka spośród państw członkowskich, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszym postępowaniu, analizuje, czy dyrektywa 2001/29 w art. 5 wprowadza pełną harmonizację wyjątków i ograniczeń. Rozważają one także, czy swoboda uznania, z jakiej korzystają państwa członkowskie na podstawie tego przepisu, oznacza, że *utrzymały* one kompetencję w odniesieniu do tych aspektów (jak twierdzi część rządów), czy też zostały one upoważnione do działania w tym względzie przez Unię lub Unia delegowała im to uprawnienie (jak twierdzą Komisja i Parlament).

140. Moim zdaniem kwestie te nie mają w niniejszym postępowaniu znaczenia. Na początku wskażę, że ani w wyroku Padawan [93], ani w wyroku Copydan Båndkopi [94] Trybunał nie stwierdził, że art. 5 dyrektywy 2001/29 wprowadził tylko minimalną harmonizację. Co ważniejsze, jak wyjaśniono w pkt 129 powyżej, pełna harmonizacja nie jest niezbędna dla powstania wyłącznej kompetencji Unii. Znaczenie ma w tym względzie, czy obszar, którego dotyczy umowa międzynarodowa, jest już w znacznej mierze objęty przepisami prawa Unii, co przy jakiejkolwiek kompetencji do działania zewnętrznego po stronie państw członkowskich w odniesieniu do tego obszaru mogłoby powodować ryzyko wpływu na te przepisy.

141. Nie ulega kwestii, że wyjątki i ograniczenia stanowią część prawa autorskiego, które jest *w znacznej mierze* regulowane przez dyrektywę 2001/29. Jak wynika z motywu 32 tej dyrektywy, wyliczenie wyjątków i ograniczeń jest wyczerpujące. Ponadto na podstawie art. 5 ust. 5 i motywu 44 wszystkie ograniczenia lub wyjątki podlegają tak zwanej trzyetapowej weryfikacji [95]. Co więcej, Trybunał wyjaśnił, że z zakresu swobodnego uznania przysługującego państwom członkowskim, gdy stosują one wyjątek, o którym mowa w art. 5 dyrektywy 2001/29, „należy korzystać w granicach określonych przez prawo Unii” [96]. Wreszcie, Trybunał stwierdził także, że wiele pojęć użytych w art. 5 stanowi autonomiczne pojęcia prawa Unii, podlegające jednolitej wykładni we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od ich przepisów krajowych [97].

92 — Zobacz motywy 1–7.

93 — W wyroku z dnia 21 października 2010 r., Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, pkt 27, Trybunał powtórzył jedynie argument jednej ze stron.

94 — W wyroku z dnia 5 marca 2015 r., Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, pkt 88, Trybunał mówi o „częściowej harmonizacji”.

95 — Zobacz przypis 6 powyżej.

96 — Wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, pkt 104.

97 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 21 października 2010 r., Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, pkt 37; z dnia 3 września 2014 r., Deckmyn i Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, pkt 15.

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

142. W istocie, w sprawie „Broadcasting" Trybunał zauważył, że w odniesieniu do umowy międzynarodowej będącej przedmiotem tamtej sprawy elementy dotyczące między innymi ograniczeń i wyjątków od praw pokrewnych prawom autorskim wchodzą w zakres wspólnych zasad Unii oraz że negocjacje dotyczące tych elementów będą mogły naruszać lub zmieniać zakres tych wspólnych zasad [98]. Nie widzę powodu, aby wniosku tego nie można było zastosować także w niniejszej sprawie.

143. Jest jasne, że zawarcie traktatu z Marrakeszu będzie wymagać dokonania przez prawodawcę Unii zmiany art. 5 dyrektywy 2001/29. Obecnie ust. 3 lit. b) tego przepisu pozostawia do decyzji państw członkowskich wprowadzenie wyjątków lub ograniczeń w odniesieniu do „korzystania dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli korzystanie odnosi się bezpośrednio do upośledzenia i nie ma handlowego charakteru, w rozmiarze, który wynika z tego upośledzenia". Zatem aby zapewnić zgodność z zasadami traktatu z Marrakeszu, wprowadzenie wyjątków i ograniczeń na rzecz szczególnej grupy osób niepełnosprawnych (a mianowicie osób niewidomych, niedowidzących lub osób z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem) nie może już być fakultatywne, lecz musiałoby stać się obowiązkowe.

144. Rzeczywiście, możliwe są różne metody wykonywania przepisów traktatu z Marrakeszu i prawodawca Unii może postanowić, że nie ma potrzeby całkowitej harmonizacji przedmiotu tego traktatu. Mimo to jednak jest to decyzja, którą musi podjąć prawodawca Unii, gdyż dyrektywa 2001/29 musi w każdym razie zostać zmieniona. W szczególności obecne brzmienie art. 5 ust. 3 lit. b) tej dyrektywy nie odzwierciedla ani litery, ani ducha traktatu z Marrakeszu i de facto państwa członkowskie nie mogą zmieniać ani podważać tych przepisów Unii poprzez przyjmowanie na siebie autonomicznych zobowiązań międzynarodowych [99].

145. Nie jest w tym kontekście bez znaczenia zauważenie, że motyw 44 dyrektywy 2001/29 stanowi, iż stosowanie wyjątków i ograniczeń przewidzianych w dyrektywie powinno „przebiegać zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi".

146. Ponadto wydaje się, że art. 7 traktatu z Marrakeszu miałby także wpływ na zakres art. 6 dyrektywy, dotyczącego obowiązków w odniesieniu do środków technologicznych, a w szczególności jego ust. 4. Przepis ten zobowiązuje Umawiające się Strony do stosowania odpowiednich środków, aby zagwarantować, że wprowadzenie przez nie odpowiedniej ochrony prawnej i skutecznych środków prawnych przeciwko obchodzeniu skutecznych środków technologicznych nie będzie stanowiło dla beneficjentów przeszkody w korzystaniu z ograniczeń i wyjątków przewidzianych w tym traktacie.

147. Wydaje mi się zatem, że zawarcie traktatu z Marrakeszu nieuchronnie będzie – posłużę się sformułowaniem użytym w art. 3 ust. 2 TFUE – „wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres".

148. Jest to centralna kwestia art. 3 ust. 2 TFUE. Trybunał potwierdził przecież niedawno, że okoliczność, iż omawiane przepisy Unii przyznają państwom członkowskim szeroki zakres uznania dla transpozycji i wdrażania tych zasad, nie wyklucza wyłącznej kompetencji [100]. W tym względzie jest również bez znaczenia, że nie tylko Unia, ale także państwa członkowskie mogą być zmuszone do zmiany swoich przepisów krajowych w celu wdrożenia umowy międzynarodowej. Jak wskazano powyżej, kompetencja może być wyłączna na poziomie zewnętrznym, nawet jeśli na poziomie wewnętrznym jest dzielona. Jeśli tak jest, wykonywanie kompetencji wewnętrznej podlega art. 2 ust. 2 TFUE, nie zaś art. 3 ust. 2 TFUE.

98 — Zobacz wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 88.

99 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:224, pkt 157.

100 — Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, pkt 50–60 (w szczególności pkt 54).

OPINIA N. WAHLA – POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA OPINII NA PODSTAWIE ART. 218 UST. 11 TFUE

149. Wniosku tego nie podważa fakt, że – jak wskazuje rząd Zjednoczonego Królestwa – państwa członkowskie mogą wdrożyć traktat z Marrakeszu poprzez wprowadzenie zmian w swoich przepisach regulujących prawa autorskie, nie naruszając formalnie przepisów dyrektywy 2001/29. Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał, wpływ zobowiązań międzynarodowych na zasady Unii może mieć miejsce również wtedy, gdy między tymi zobowiązaniami i zasadami brak jest sprzeczności [101]. W każdym razie, jak wspomniano w pkt 143 powyżej, opcjonalny charakter wyjątków i ograniczeń, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 lit. b), jest wyraźnie niezgodny z duchem i literą traktatu z Marrakeszu: jego wdrożenie na poziomie Unii będzie w sposób nieunikniony wymagało zmiany tego przepisu.

150. Wyłączny charakter kompetencji do zawarcia traktatu z Marrakeszu znajduje także potwierdzenie w fakcie, że Trybunał, w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni art. 5 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2001/29, stwierdził, iż przyjmując dyrektywę 2001/29, prawodawca Unii „jest powołany do wykonania kompetencji uprzednio przysługujących państwom członkowskim w dziedzinie własności intelektualnej". Wobec tego Trybunał orzekł, że w ramach zakresu stosowania dyrektywy 2001/29 Unię należy postrzegać jako podmiot zastępujący państwa członkowskie, które nie są właściwe w celu realizacji odpowiednich przepisów konwencji berneńskiej, na których to przepisach oparte są zasady tej dyrektywy [102]. Owe ustalenia wydają się mutatis mutandis bardzo istotne także w niniejszej sprawie.

151. Wreszcie, w zakresie, w jakim w celu określenia wyłącznego lub dzielonego charakteru rozważanej kompetencji należy brać pod uwagę przewidywalny kierunek rozwoju prawa Unii, nie można pomijać faktu, że w dniu 19 maja 2015 r. Rada postanowiła zwrócić się do Komisji, na podstawie art. 241 TFUE, o bezzwłoczne przedłożenie wniosku ustawodawczego dotyczącego wprowadzenia zmian w unijnych ramach prawnych w celu wprowadzenia w życie przepisów traktatu z Marrakeszu.

152. Wydaje mi się, że po przyjęciu tych zmian nie będzie mogło być mowy o skorzystaniu przez Unię z przysługujących jej kompetencji w sposób niezgodny z zewnętrznymi kompetencjami pozostawionymi państwom członkowskim. Wszelkie działania państw członkowskich, indywidualne czy zbiorowe, zmierzające do podjęcia zobowiązań wobec państw trzecich w obszarze objętym traktatem z Marrakeszu będą w istocie wpływać na zasady Unii przyjęte w celu wdrożenia tego traktatu.

153. W każdym razie, niezależnie od tej możliwej zmiany, wydaje się, że sama dyrektywa 2001/29 w preambule przewiduje możliwe przyszłe działania w celu wprowadzenia dalszej spójności w obszarze wyjątków i ograniczeń. Motyw 32 w istocie wyraża potrzebę, że państwa członkowskie powinny „w sposób spójny stosować te wyjątki i ograniczenia, co zostanie ustalone podczas oceniania wdrożenia przepisów w przyszłości" [103].

154. Powyższe wskazuje, że warunki określone w ostatniej części art. 3 ust. 2 TFUE są spełnione.

## IV – **Wnioski**

155. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie postawione przez Komisję w jej wniosku o opinię na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Unia Europejska posiada wyłączną kompetencję do zawarcia Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem przyjętego przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (WIPO) w dniu 27 czerwca 2013 r.

101 — Opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., EU:C:2014:2303, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo.

102 — Wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r., DR i TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

103 — W odniesieniu do motywu 32 zob. także wyrok z dnia 21 października 2010 r., Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, pkt 35.