



Dokument z posiedzenia

29.6.2017

A8-0102/2017/err01

ADDENDUM

do sprawozdania

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnym, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem
(COM(2016)0595 – C8-0380/2016 – 2016/0279(COD))

Komisja Prawna

Sprawozdawca: Max Andersson
A8-0102/2017

Przed opinią Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, dodaje się poniższą opinię :

OPINIA KOMISJI PRAWNEJ W SPRAWIE PODSTAWY PRAWNEJ

14.6.2017

Pavel Svoboda
Przewodniczący
Komisja Prawna
BRUKSELA

Przedmiot: Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i

prawami pokrewnymi, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem (COM(2016)0595 – C8-0380/2016 – 2016/0279(COD))

Szanowny Panie Przewodniczący!

Na posiedzeniu w dniach 11–12 kwietnia 2017 r. Komisja Prawna przyjęła do wiadomości fakt, że podczas trwających negocjacji międzyinstytucjonalnych nad pakietem ustawodawczym dotyczącym wdrożenia Traktatu z Marrakeszu w sprawie ułatwienia dostępu do opublikowanych utworów drukowanych osobom niewidomym i słabowidzącym oraz osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem („Traktat z Marrakeszu”) ustalono wstępnie, że zmieniona zostanie podstawa prawna przyjęta we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. A dokładniej zaproponowano, by art. 207 TFUE zastąpić art. 114 TFUE.

Komisja Prawna postanowiła zatem, zgodnie z art. 39 ust. 2 Regulaminu, przyjąć opinię dotyczącą weryfikacji podstawy prawnej wspomnianego wniosku, a w szczególności ewentualnego zastąpienia art. 207 TFUE przez art. 114 TFUE.

Komisja Prawna rozpatrzyła powyższą kwestię na posiedzeniu w dniach 29–30 maja 2017 r.

I – Kontekst

Traktat z Marrakeszu został przyjęty w 2013 r. przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (WIPO). Został on podpisany w imieniu UE dnia 30 kwietnia 2014 r.

Traktat z Marrakeszu nakłada na umawiające się strony obowiązek określenia wyjątków od prawa autorskiego i praw pokrewnych oraz ograniczeń tych praw, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, oraz umożliwia transgraniczną wymianę kopii książek w specjalnych formatach oraz innych materiałów drukowanych między państwami będącymi stronami traktatu.

Aby umożliwić Unii wypełnianie jej zobowiązań na mocy Traktatu z Marrakeszu, a w szczególności postanowień odnoszących się do transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, a także przywozu kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp oraz współpracy w celu ułatwienia transgranicznej wymiany, Komisja przyjęła w dniu 14 września 2016 r. wniosek dotyczący rozporządzenia.

Podstawą prawną przyjętą przez Komisję w jej wniosku jest art. 207 TFUE. Uzasadnienie takiego wyboru można odnaleźć w argumentacji Komisji przedstawionej Trybunałowi Sprawiedliwości w ramach postępowania 3/15.¹ Według Komisji głównym celem Traktatu z

¹ Opinia A-3/15, EU:C:2017:114, pkt 25-30.

Marrakeszu jest ułatwienie transgranicznej wymiany kopii utworów w formie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, a tym samym osiągnięcie celu polegającego na liberalizacji handlu międzynarodowego. Komisja uznała, że Traktat z Marrakeszu jest instrumentem wspólnej polityki handlowej.

II – Odnosny artykuł Traktatu

Artykuł 207 TFUE ujęty w tytule II „Wspólna polityka handlowa” został przedstawiony jako podstawa prawna wniosku Komisji i ma następujące brzmienie:

„Artykuł 207
(dawny artykuł 133 TWE)

1. Wspólna polityka handlowa jest 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, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii.

2. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki określające ramy realizacji wspólnej polityki handlowej.

[...]”

III – Proponowana podstawa prawna

Na podstawie opinii Trybunału A-3/15 podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych Rada zaproponowała, by zmienić podstawę prawną wniosku dotyczącego rozporządzenia, tak by podstawą tą stał się art. 114 TFUE.

„TYTUŁ VII Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw

Rozdział 3

Zbliżenie ustawodawstw

Artykuł 114

(dawny artykuł 95 TWE)

1. Z zastrzeżeniem, że Traktaty nie stanowią inaczej, do urzeczywistnienia celów określonych w artykule 26 stosuje się następujące postanowienia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.”

IV – Orzecznictwo TSUE dotyczące wyboru podstawy prawnej

Trybunał Sprawiedliwości tradycyjnie rozpatrzył kwestię właściwej podstawy prawnej jako zagadnienie o znaczeniu konstytucyjnym w zakresie, w jakim gwarantuje ono zgodność z zasadą przyznania kompetencji (art. 5 TUE) oraz określa charakter i zakres kompetencji Unii.¹ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej; należą do nich w szczególności cel i treść danego aktu”.² Wybór niewłaściwej podstawy prawnej może zatem uzasadniać uchylenie danego aktu. W związku z powyższym wola instytucji, by aktywniej uczestniczyć w przyjęciu danego aktu prawnego, okoliczności, w których akt zostanie przyjęty, ani praca wykonana w odniesieniu do innych aspektów wchodzących w zakres działania objętego danym aktem nie są istotne dla określenia właściwej podstawy prawnej.³

Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub zawiera on dwa elementy i jeden z tych celów lub elementów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu.⁴ Jeżeli jednak dany akt prawny posiada kilka równoczesnych celów lub elementów składowych, które są nierozdzielnie związane, przy czym żaden nie jest drugorzędny lub niebezpośredni w stosunku do innego (innych), taki akt prawny musi zostać oparty na różnych odpowiadających podstawach prawnych⁵, o ile procedury określone dla odnośnych podstaw prawnych nie są niekompatybilne z prawem Parlamentu Europejskiego i nie podważają tego prawa.⁶

V – Cel i treść proponowanego aktu

Jak Komisja stwierdziła w swoim uzasadnieniu, celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest wypełnienie zobowiązań spoczywających na Unii na mocy Traktatu z Marrakeszu w zakresie wymiany między Unią a państwami trzecimi będącymi stronami Traktatu z Marrakeszu kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, z korzyścią dla beneficjentów.

Artykuł 1 określający przedmiot i zakres stosowania przewiduje, że w rozporządzeniu ustanawia się zasady dotyczące transgranicznej wymiany między Unią i państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu kopii utworów i innych przedmiotów objętych ochroną w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym bez zezwolenia podmiotu praw, z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

Artykuły 3 i 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia wynikają z art. 5 i 6 Traktatu z

¹ *Opinia 2/00*, Zb. Orz. [2001], s. I-9713, pkt 5.

² Sprawa C-45/86, Komisja przeciwko Radzie („Ogólny system preferencji celnych”), Zb.Orz. [1987], s. 1439, pkt 5; Sprawa C-411/06, Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. [2009], s. I-7585.

³ Sprawa C-269/97 Komisja przeciwko Radzie Zb.Orz. [2000], s. I-2257, pkt 44.

⁴ Sprawa C-137/12 Komisja przeciwko Radzie, UE: C 2013:675, pkt 53; Sprawa C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, UE:C:2012:525, pkt 45; Sprawa C-155/07 Parlament przeciwko Radzie Zb.Orz. [2008], s. I-08103, pkt 34;

⁵ Sprawa C-211/01 Komisja przeciwko Radzie Zb.Orz. [2003], s. I-08913, pkt 40; Sprawa C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Zb.Orz. [2006] s. I-107, pkt 43-56.

⁶ Sprawa C-300/89 Komisja przeciwko Radzie („Dwutlenek tytanu”), Zb.Orz. [1991], s. I-2867, pkt 17-25. Sprawa C-268/94, Portugalia przeciwko Radzie, Zb.Orz. [1996], s. I-6177.

Marrakeszu, które nakładają pewne zobowiązania na umawiające się strony w zakresie transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym. A dokładniej w art. 3 stwierdza się, że kopie w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym wykonane zgodnie z postanowieniami Traktatu z Marrakeszu w jednym z państw członkowskich mogą być rozpowszechniane, podane do wiadomości lub udostępniane beneficjentom zamieszkałym w państwach trzecich będących stronami Traktatu z Marrakeszu. Artykuł 4 umożliwia beneficjentom w Unii oraz upoważnionym podmiotom mającym siedzibę w Unii przywóz z państwa trzeciego kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym oraz dostęp do nich, zgodnie z postanowieniami traktatu z Marrakeszu, z korzyścią dla osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

VI – Analiza i określenie właściwej podstawy prawnej

Komisja zaproponowała art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako właściwą podstawę prawną do przyjęcia systemów przywozu i wywozu, tak by ułatwić niektóre rodzaje transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp. Artykuł 207 TFUE przewiduje, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjmować środki określające ramy realizacji wspólnej polityki handlowej.

W swojej opinii z dnia 14 lutego 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zawarcie Traktatu z Marrakeszu nie wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej zdefiniowanej w art. 207 TFUE.

Według Trybunału „Traktat z Marrakeszu ma zasadniczo na celu poprawę sytuacji beneficjentów poprzez ułatwienie za pomocą różnych środków, do których zalicza się ułatwiony przepływ kopii utworów w przystępnym formacie, dostępu tych osób do opublikowanych utworów.”¹ A dokładniej Trybunał uznaje, że art. 5, 6 i 9 traktatu dotyczące transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp „nie są szczególnie ukierunkowane na promowanie, ułatwianie lub regulowanie handlu międzynarodowego kopiami utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, lecz raczej na poprawę sytuacji beneficjentów poprzez ułatwienie im dostępu do kopii utworów w przystępnym formacie, powielonych w innych umawiających się stronach”.²

Trybunał stwierdził, że wymiana transgraniczna przewidziana w Traktacie z Marrakeszu nie może być zrównana z wymianą międzynarodową prowadzoną w celach komercyjnych. Zawarcie Traktatu z Marrakeszu nie wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej zdefiniowanej w art. 207 TFUE.³

Mając na uwadze, że celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest wypełnienie wynikających z Traktatu z Marrakeszu zobowiązań dotyczących transgranicznej wymiany kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, a dokładniej postanowień art. 5, 6 i 9, oraz w świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że art. 207 TFUE nie może zostać uznany za ważną podstawę prawną wniosku dotyczącego

¹ Opinia A-3/15, pkt 70.

² Opinia A-3/15, pkt 89.

³ Opinia A-3/15, pkt 91 i 101.

rozporządzenia.

W przytoczonej wyżej opinii Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że systemy wywozu i przywozu przewidziane w Traktacie z Marrakeszu należy wprowadzić w ramach dziedziny zharmonizowanej mocą dyrektywy 2001/29¹, „o ile ostatecznie mają one na celu zezwolenie na publiczne udostępnienie lub rozpowszechnienie na terytorium umawiającej się strony kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, opublikowanych w innej umawiającej się stronie bez uzyskania zgody posiadaczy praw autorskich”.

Dyrektywa 2001/29 opiera się na art. 114 TFUE, a jej celem jest zapewnienie zharmonizowanych ram prawnych w dziedzinie prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnych, jeżeli jest to konieczne dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Tekst uzgodniony przez Radę i Parlament uwzględnia opinię Trybunału Sprawiedliwości przewidującą wdrożenie systemów przywozu i wywozu w ramach dziedziny zharmonizowanej mocą dyrektywy 2001/29:

Artykuł 1: „W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się jednolite zasady dotyczące transgranicznej wymiany między Unią i państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu kopii określonych utworów i innych przedmiotów objętych ochroną w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym bez zezwolenia podmiotu praw, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem **w dziedzinie zharmonizowanej dyrektywą 2001/29 i dyrektywą [...], aby nie była zagrożona harmonizacja praw wyłącznych i wyjątków na rynku wewnętrznym.**”

Motyw 2: „Celem niniejszego rozporządzenia jest [...] określenie **w sposób jednolity warunków takiego wywozu i przywozu w dziedzinie zharmonizowanej dyrektywą 2001/29 oraz dyrektywą [...] w celu zapewnienia, by środki te były spójnie stosowane na całym rynku wewnętrznym i nie zagrażały harmonizacji praw wyłącznych i wyjątków na tym rynku.**”

Artykuł 114 TFUE może zatem stanowić właściwą podstawę prawną wniosku dotyczącego rozporządzenia.

VII - Wniosek i zalecenie

W związku z powyższym i zgodnie z opinią Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2017 r., ponieważ celem wniosku Komisji nie jest promowanie, ułatwianie lub regulowanie handlu międzynarodowego kopiami utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, lecz raczej poprawa sytuacji beneficjentów poprzez ułatwienie im dostępu do kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp, możemy stwierdzić, że proponowane rozporządzenie nie może opierać się na art. 207 TFUE, co przewidziano we wniosku Komisji.

Po rozpatrzeniu propozycji przedstawionej przez Radę podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych, by podstawą wniosku dotyczącego rozporządzenia był art. 114

¹ Opinia A-3/15, pkt 112.

TFUE, a nie art. 207 TFUE, i zważywszy na fakt, że system przywozu i wywozu przewidziany w proponowanym akcie ostatecznie ma na celu zezwolenie na publiczne udostępnienie lub rozpowszechnienie na terytorium umawiającej się strony kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym, opublikowanych w innej umawiającej się stronie bez uzyskania zgody posiadaczy praw autorskich oraz że należy go wprowadzić w ramach dziedziny zharmonizowanej mocą dyrektywy 2001/29, której podstawę stanowi art. 114 TFUE, możemy stwierdzić, że proponowane rozporządzenie powinno opierać się raczej na art. 114 TFUE.

Komisja Prawna powinna zatem zalecić, by to art. 114 TFUE przyjąć za właściwą podstawę prawną wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formacie umożliwiającym dostęp osobom niepełnosprawnym do określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnym, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

Na posiedzeniu w dniu 30 maja 2017 r. Komisja Prawna postanowiła zatem jednomyślnie¹, by właściwą podstawą prawną wniosku dotyczącego rozporządzenia był art. 114 TFUE.

Z wyrazami szacunku

Pavel Svoboda

(Dotyczy wszystkich wersji językowych)

¹ W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Pavel Svoboda (przewodniczący), Jean-Marie Cavada (wiceprzewodniczący), Mady Delvaux (wiceprzewodnicząca), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Evelyne Gebhardt, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Kostas Chrysogonos, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, João Pimenta Lopes, Virginie Rozière, József Szájer, Axel Voss, Jarosław Wałęsa, Josef Weidenholzer, Kosma Złotowski, Tadeusz Zwiefka.