ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.12.2025 г.
COM(2025) 749 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно преразглеждането на Директива (ЕС) 2017/1564 (Маракешката директива) и Регламент (ЕС) 2017/1563 (Маракешкия регламент)

{SWD(2025) 406 final}

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Осъзнавайки значителното отрицателно отражение на ограничения достъп до писмени материали в достъпна форма, или т. нар. „глад за книги“, върху участието в обществения живот на хората с увреждания и върху достъпа им до образование, през 2013 г. държавите — членки на Световната организация за интелектуална собственост, приеха Маракешкия договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали (наричан по-нататък „Маракешкият договор“) ([1]).

С него бяха въведени задължителни ограничения на авторското право и изключения от него в полза на слепите, лицата с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, с цел да се даде възможност за възпроизвеждане, разпространение и предоставяне на произведения (като текстове, нотен запис и съответните илюстрации, върху всякакви носители, включително аудиокниги) в копия в достъпен формат. С договора се разрешава и трансграничният обмен на тези копия ([2]).

Европейският съюз подписа Маракешкия договор през 2014 г. ([3]) и го сключи през февруари 2018 г. ([4]) . С Директива (ЕС) 2017/1564 относно определени позволени видове използване на определени произведения и други обекти, закриляни от авторското право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали ([5]) (наричана по-нататък „Маракешката директива“), и с Регламент (ЕС) 2017/1563 относно трансграничния обмен между Съюза и трети държави на копия в достъпен формат от определени произведения и други обекти, закриляни от авторското право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали ([6]) (наричан по-

([1]) Маракешкият договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, влезе в сила през септември 2016 г.

([2]) https://www.wipo.int/treaties/en/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html .

([3]) Решение на Съвета от 14 април 2014 г. за подписване от името на Европейския съюз на Маракешкия договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали.

([4]) Решение (ЕС) 2018/254 на Съвета от 15 февруари 2018 г. за сключване, от името на Европейския съюз, на Маракешкия договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали. Ратификацията се състоя през октомври 2018 г.

([5]) Директива (ЕС) 2017/1564 на Европейския парламент и на Съвета от 13 септември 2017 г. относно определени позволени видове използване на определени произведения и други обекти, закриляни от авторското право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, и за изменение на Директива 2001/29/ЕО относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество — https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1564.

([6]) Регламент (ЕС) 2017/1563 на Европейския парламент и на Съвета от 13 септември 2017 г. относно трансграничния обмен между Съюза и трети държави на копия в достъпен формат от определени

нататък „Маракешкият регламент“), се внесоха необходимите адаптации в правото на ЕС след присъединяването на Европейския съюз към Маракешкия договор на СОИС. Маракешката директива и Маракешкият регламент имат за цел да се увеличи наличието на копия от книги и други печатни материали в достъпни формати в полза на лицата с увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, както и да се подобри трансграничното разпространение на такива копия в достъпни формати. Маракешката директива трябваше да бъде транспонирана до 11 октомври 2018 г. Маракешкият регламент се прилага от 12 октомври 2018 г.

Съгласно член 10, параграф 1 от Маракешката директива и член 7 от Маракешкия регламент се изисква Комисията да изготви оценка на тези инструменти до 11 октомври 2023 г. ([7]) и при необходимост да предложи изменения. Целта е да се оцени доколко Маракешката директива и Маракешкият регламент са постигнали ефективно своите цели, доколко са били ефикасни, съобразени с нуждите на бенефициерите, в съответствие с политиката на Европейския съюз (ЕС) и международните ангажименти, както и до каква степен са допринесли за добавената стойност от ЕС. По-специално при тази оценка се анализира как тези два правни инструмента са повлияли на наличието на копия от произведения в достъпен формат в рамките на приложното им поле и са допринесли за улесняване на трансграничния обмен на тези копия.

Съгласно изискванията на член 10, параграф 1 от Маракешката директива, оценката включва конкретно оценяване на въздействието на съществуващите в някои държави членки компенсаторни схеми върху наличието на копия в достъпен формат и върху техния трансграничен обмен. Освен това в оценката се разглежда възможното отражение на правилата, предвидени в Маракешката директива и Маракешкия регламент, върху наличието на пазара на определени произведения или други закриляни обекти в достъпни формати за бенефициерите, както и тяхната адекватност в контекста на други области на политиката, свързани с достъпността на публикувани произведения, по-специално с Европейския акт за достъпността ([8]).

Преди приемането на Маракешкия договор в Директива 2001/29 относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество ([9]) се даваше на държавите членки възможност да

произведения и други обекти, закриляни от авторското право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали — https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32017R1563.

([7]) Публикуването на настоящия доклад бе забавено поради времето, необходимо за изготвянето на доклада за оценка и работния документ на службите на Комисията, успоредно с други дейности в областта на авторското право.

([8]) Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изискванията за достъпност на продукти и услуги — https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882; Целта на Европейския акт за достъпността, наред с другото, е да се хармонизират изискванията за достъпност на електронните книги, пуснати на пазара на ЕС след 28 юни 2025 г.

([9]) Член 5, параграф 3, буква б) от Директива 2001/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22

предвидят в националното си законодателство изключение или ограничение от авторското право и сродните му права в полза на хората с увреждания при използване, което няма търговски характер и е пряко свързано с увреждането, доколкото самото увреждане налага това. Всички държави членки се възползваха в някаква степен от тази възможност ([10]). Същевременно, тъй като в Директива 2001/29 са заложени само минимални изисквания, а определянето на подробните условия за прилагане на изключението е оставено на държавите членки ([11]), се наблюдаваха различия в обхвата на прилагане на изключението ([12]), което от своя страна оказа се отрази на трансграничния обмен на копия в достъпен формат ([13]).

Прилагането на Маракешкия договор в законодателството на ЕС доведе до създаването на хармонизирани правила в целия ЕС, които дават възможност на лица, които са слепи или имат нарушено зрение, което не може да бъде подобрено така, че практически да се изравни с това на лице, което не страда от такова увреждане, или имат възпрепятстващо четенето или сетивно увреждане, или са с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, да създават копия на определени произведения и други закриляни обекти без разрешението на носителя на съответните права в полза на лица с увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали. Произведенията под формата на книги, вестници, списания или други видове писмени материали, нотен запис, включително музикални партитури, и съответните илюстрации, върху всякакви носители, могат следователно да бъдат превърнати в копия в достъпен формат, като брайлово писмо, аудио формат или едър шрифт, от бенефициерите и лицата, действащи от тяхно име. Освен това в Маракешката директива се предвижда, че определени органи могат да извършват действия от името на бенефициерите. Тези органи са оправомощени субекти, които са публични или частни организации, по-специално библиотеки, учебни заведения и други организации с нестопанска цел, които обслужват лица с увреждания, непозволяващи четенето на печатни материали, като една от основните си дейности, институционални задължения или като част от своето предназначение в полза на обществения интерес. Оправомощените субекти могат да създават копие в достъпен формат от произведение или от друг закрилян обект, до който имат законен достъп, или

май 2001 г. относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество,
ОВ L 167, 22.6.2001 г., стр. 10—19.

([10]) Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно определени позволени начини за ползване на произведения и други закриляни обекти, защитени с авторско право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не им позволяват четенето на печатни материали, и за изменение на Директива 2001/29/ЕО относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, 2016/0278 (COD); COM(2016) 596 final, 14.9.2016 г., стр. 6.

([11]) Обяснителен меморандум — Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, Брюксел, 97/0359 (COD), COM(97) 628 final, 10.12.1997 г., стр. 32.

([12]) Проучване относно прилагането на Директива 2001/29/ЕО относно авторското право и сродните му права в информационното общество (наричана по-нататък „Директива относно информационното общество“), 2013 г., стр. 428, достъпно на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

([13]) Пак там, стр. 437.

да разгласяват, предоставят на разположение, разпространяват или отдават под наем копие в достъпен формат на бенефициер или на друг оправомощен субект с нестопанска цел за целите на изключителното използване от бенефициер. Оправомощените субекти са длъжни да въведат практики за предотвратяване на непозволеното разпространение на произведения. В Маракешката директива е включена разпоредба, с която се позволява трансграничният обмен на копия в достъпен формат на вътрешния пазар. Тя се допълва от Маракешкия регламент, съгласно който се дава възможност за трансграничен обмен с трети държави, които са страни по Маракешкия договор.

Съгласно Маракешката директива на държавите членки се разрешава да поддържат или въвеждат компенсаторни схеми за позволените видове използване съгласно директивата и които са предприети от оправомощени субекти, установени на тяхна територия. Към днешна дата компенсаторни схеми са въведени в шест държави членки ([14]). Още две държави членки въведоха възможност за компенсаторна схема в случай на накърняване на интересите на носителите на права, но до момента не са се възползвали от тази възможност ([15]).

Законодателят на Съюза реши да не прилага предвидената в Маракешкия договор възможност за свеждане на ограничението или изключението до произведения, които бенефициерът не може да получи в конкретния достъпен формат при разумни търговски условия на съответния пазар. Беше счетено, че налагането на такова задължение на оправомощените субекти би било в ущърб на правната сигурност и в крайна сметка би засегнало наличието на произведения за бенефициерите ([16]). На държавите членки не се разрешава да въвеждат допълнителни изисквания към оправомощените субекти, като например да извършват предварителна проверка дали на пазара са налични произведения в достъпни формати. Изглежда, че две държави членки са приели разпоредби, които биха могли да доведат до проверка от оправомощените субекти относно наличието на пазара или да създадат неяснота в това отношение ([17]). Комисията ще продължи да анализира тези въпроси.

Оправомощените субекти не са обект на процедура по **оправомощаване** за видовете използване, обхванати от рамката. Същевременно, както бе споменато по-горе, те са сведени до конкретни категории, изброени в член 2, параграф 4. В Маракешката директивата се уточнява, че изискванията за оправомощаване или признаване, които държавите членки могат да прилагат към оправомощените субекти, като например свързаните с предоставянето на услуги от общ характер на бенефициерите, не следва да имат такова въздействие, че да възпрепятстват тези субекти да извършват дейности, разрешени по директивата. Прилагането на директивата доведе в една държава

([14]) Общ преглед на държавите членки, които разполагат с компенсаторни схеми, е наличен в работния документ на службите на Комисията и в проучването, стр. 43.
([15]) Вж. стр. 43 от проучването.
([16]) Вж. съображение 14, първо изречение.
([17]) Работен документ на службите на Комисията, стр. 14.

членка ([18]) до премахване на задължението на оправомощените субекти да се регистрират при националните органи, докато в някои държави членки ([19]) оправомощените субекти трябва да уведомят националните органи за своя статут на оправомощен субект и за своите данни за контакт ([20]).

Освен това оправомощените субекти се насърчават да предоставят доброволно своите данни за контакт на държавите членки, в които са установени, ако участват в обмен на вътрешния пазар или ако внасят или изнасят копия в достъпен формат съгласно Маракешкия регламент. Държавите членки предават тази информация на Комисията, която я прави обществено достъпна ([21]).

Директивата не включва конкретни изисквания за **мониторинг**. Консултациите с държавите членки не дават цялостна картина, но разкриват, че в някои държави членки оправомощените субекти предават периодични отчети на съответния орган или са обект на ad hoc контрол. В същото време в една държава членка нямаше налична информация за прилагането на маракешките правила поради липса на сведения за това кои са оправомощените субекти, действащи в тази държава ([22]).

II. МЕТОДИКА

Оценката се основава на спомагателно проучване, което започна през април 2023 г. и приключи през пролетта на 2024 г. Данните бяха събрани чрез документално проучване, консултативни дейности с държавите членки (които са длъжни да предоставят информация в съответствие с член 10, параграф 2 от Маракешката директива) и заинтересованите страни, а именно целева консултация и подробни събеседвания, проведени в рамките на спомагателното проучване ([23]). Мненията на обществеността бяха получени и чрез покана за предоставяне на данни ([24]) .

Съгласно изискванията на Маракешката директива и Маракешкия регламент в процеса на оценката бяха взети предвид мненията на съответните участници от гражданското общество и на неправителствените организации, включително организации, представляващи хора с увреждания и възрастни хора. По-специално консултативните дейности (целева консултация, подробни събеседвания) обхванаха, освен оправомощените субекти, и няколко организации, представляващи хората с

([18]) Работен документ на службите на Комисията, стр. 15.
([19]) Работен документ на службите на Комисията, стр. 15.
([20]) Информация относно този аспект от консултативните дейности не беше налична за всички държави членки.
([21]) Списъкът е достъпен на адрес: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.
([22]) Работен документ на службите на Комисията, стр. 16.
([23]) Целевата консултация се проведе в периода 22 юни—11 август 2023 г. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/targeted-stakeholder-consultation-application-marrakesh-directive-and-regulation.
([24]) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation_bg

увреждания. Поканата за участие в целевата консултация беше изпратена и до организации, представляващи възрастните хора, но отговор беше получен само от една такава организация. Освен това няколко организации, представляващи хората с увреждания, изразиха своите мнения в рамките на поканата за предоставяне на данни ([25]). Целевата консултация и поканата за предоставяне на данни бяха достъпни за хора с увреждания.

III. ЕФЕКТИВНОСТ

За да се установи дали намесата е била ефективна, в оценката беше разгледано дали Маракешката директива и Маракешкият регламент са увеличили наличието на копия в достъпен формат в рамките на ЕС, както и трансграничния им обмен в ЕС и с трети държави, които са страни по Маракешкия договор. В рамките на оценката беше анализирано също дали са налице фактори, които са повлияли на напредъка към постигането на целите, и дали са настъпили неочаквани и нежелани последици. Накрая, беше оценено въздействието на компенсаторните схеми върху наличието на копия в достъпен формат и трансграничния им обмен.

Количествените данни, получени за целите на оценката от извадка от оправомощени субекти, показаха, че броят на копията от заглавия в достъпен формат, налични в колекциите на тези институции, се е увеличил с повече от 50 % от 2018 г. насам. Данните не са достатъчни, за да се определи в количествено измерение до каква степен хармонизираните с Маракешката директива правила са увеличили производството на копия в достъпен формат от оправомощените субекти в сравнение с това, което би било възможно съгласно националните закони, приети въз основа на Директива 2001/29 относно информационното общество. Трябва да се има предвид също, че независимо от рамката в областта на авторското право, бюджетните ограничения и технологичните възможности по-скоро определят производствения капацитет на оправомощените субекти. Въпреки това качествените данни, събрани чрез целевата консултация, показват, че според заинтересованите страни маракешката рамка е оказала положително въздействие върху наличието на достъпни формати. В академично изследване, проведено през 2022 г., също се подчертава наблюдавано увеличение на наличието на достъпни произведения. В него се посочва, че маракешката рамка улеснява по-специално преобразуването на печатни материали в брайлов формат, но има ограничено въздействие върху достъпа до електронни книги ([26]).

([25]) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation_bg.

([26]) Ferri, D., The Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled in the European Union: Reflecting on Its Implementation and Gauging Its Impact from a Disability Perspective (Маракешкият договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения за слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали в Европейския съюз: поглед върху неговото прилагане и оценка на въздействието му от гледна точка на хората с увреждания, *IIC* 55, 89—109 (2024 г.), достъпно на адрес: https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

Освен това могат да се разграничат някои количествени въздействия като резултат от хармонизирането на изключението в Маракешката директива. През референтния период е отчетено увеличение от приблизително 39 % на броя на ползвателите (бенефициерите), регистрирани при оправомощените субекти, които предоставиха данни. Това може да е свързано с хармонизирането съгласно Маракешката директива на категориите бенефициери, което в някои държави членки доведе до разширяване на обхвата на бенефициерите спрямо действащите дотогава разпоредби на национално равнище. Както е видно например от отговорите, получени в рамките на обществената консултация на ЕС от 2014 г. ([27]), не всички изключения, съществуващи на национално равнище преди приемането на Маракешката директива и Маракешкия регламент, са обхващали възпрепятстващи четенето увреждания, докато понастоящем те вече са включени в обхвата.

По отношение на трансграничния обмен, ратифицирането от ЕС на Маракешкия договор направи възможно сътрудничеството с оправомощените субекти във всички държави членки и договарящите се страни в трети държави, включително чрез улесняване на достъпа до платформата Global Book Service на Консорциума за достъпни книги (ABC), която подпомага прилагането на Маракешкия договор ([28]).

Трансграничният обмен в рамките на ЕС и с трети държави, които са страни по Маракешкия договор, е възлизал средно на 16,3 % от общия брой заглавия, притежавани през 2023 г. от оправомощените субекти, които предоставиха данни, което представлява увеличение спрямо 12,7 % от заглавията, произхождащи от ЕС и трети държави през 2018 г. В държавите, които споделят общ език, обикновено се наблюдава по-висок процент на внесени заглавия, тъй като ползвателите обикновено предпочитат произведения на собствения си език. Книгите на чужди езици, макар да съставляват по-малка част от колекцията на оправомощените субекти, в повечето случаи се набавят чрез трансграничен обмен. Внесените заглавия са предимно от други държави членки, но оправомощените субекти внасят заглавия и от трети държави, които са страни по Маракешкия договор. През 2023 г. делът на този внос достигна 2,7 % от каталога (спрямо 2 % през 2018 г.). Оправомощените субекти, с които бяха проведени събеседвания в рамките на проучването, посочват, че обикновено внасят произведения от Съединените американски щати, Обединеното кралство и Канада ([29]). При определени оправомощени субекти обменът може да бъде доста значителен: например 15 % от заглавията в каталога на един френски оправомощен субект са внасяни от Швейцария и Канада ([30]); същият субект заяви, че също така изнася произведения за

([27]) Доклад за отговорите, получени в рамките на обществената консултация относно преразглеждането на правилата на ЕС в областта на авторското право, достъпен на адрес: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

([28]) Онлайн каталог, позволяващ на оправомощените субекти от ратифициралите държави да обменят книги в достъпни формати, без да искат разрешение от носителите на права; вж. https://www.accessiblebooksconsortium.org/.

([29]) Вж. стр. 76 от проучването.

([30]) Вж. стр. 208 от проучването.

трети държави, по-специално за Канада ([31]). Събеседванията, проведени с оправомощените субекти, показват освен това, че обменът с държави от Латинска Америка и Африка се състои предимно от износ на заглавия от ЕС ([32]).

Качествените данни, събрани от екипа по проучването чрез целевата консултация, подкрепят мнението, че хармонизираните правила на ЕС оказват влияние върху трансграничния обмен, като оправомощените субекти и националните органи считат, че влиянието на правилата върху трансграничния обмен в рамките на ЕС и на международно равнище е по-значимо от това върху производството. Това може да е свързано с докладваното от оправомощените субекти, че макар някои държави членки да са имали споразумения за сътрудничество преди приемането на Маракешката директива и Маракешкия регламент за трансграничен обмен на копия в достъпен формат (особено в районите, в които се говори един и същ език), прилагането на Маракешката директива и Маракешкия регламент е дало възможност на някои от тях за първи път да осъществят такъв обмен или да разширят обмена до по-голям брой държави ([33]).

Фактори, които влияят на производството и обмена на копия в достъпен формат

Въз основа на отговорите на оправомощените субекти в рамките на целевата консултация, основните фактори, които ограничават производството на копия в достъпен формат, са свързани с недостатъчно финансиране на институциите, които произвеждат тези формати, или с недостатъчни други ресурси (човешки ресурси, ноу-хау, технологии). По отношение на източниците на финансиране оправомощените субекти разчитат предимно на публично финансиране или на комбинация от публично финансиране и дарения. В една държава членка оправомощеният субект се финансира главно чрез брутния доход, получен от предлагането на пазара на лотарии.

Оправомощените субекти на по-малките пазари също се сблъскват с ограничения поради намаления производствен капацитет, макар че може да се отбележи, че в тези държави членки богатото съдържание на каталозите на оправомощените субекти варира значително, като оправомощените субекти във Финландия и Дания притежават много повече заглавия от оправомощените субекти в Хърватия или Литва.

Осведомеността на бенефициерите (хората с увреждания) относно това къде и как да намерят копия в достъпен формат също беше определена като предизвикателство, както по време на целевата консултация, така и в поканата за предоставяне на данни. В

([31]) Оправомощеният субект е изнесъл чрез платформата ABC 13 981 заглавия от 2014 г. насам, като 63 % от тях са били предназначени за трети държави (предимно за Канада).

([32]) ONCE в Испания е изнесла 421 копия в Аржентина и Перу през 2023 г. и 568 копия в Гватемала, Мексико и Аржентина (проучването, стр. 212). Френски оправомощен субект сподели, че изнася копия за африкански държави директно до бенефициерите там поради липса на цифрова и физическа инфраструктура на оправомощените субекти в държавите вносителки — вж. проучването, стр. 67.

([33]) Вж. стр. 31 от проучването.

изследване, публикувано през 2023 г., също така беше установено, че бенефициерите и представителите на организациите на хора с увреждания невинаги са наясно как маракешката рамка може да им бъде от полза ([34]). В статията се посочва, че лицата, които са слепи, може да са по-добре запознати с Маракешкия договор, отколкото лицата с нарушено зрение, което може да се дължи на различните методи, използвани за достъп до произведения (например използване на изключения от авторското право за създаване на копия в брайлов формат за слепи хора в сравнение с използването на лупи от лица с нарушено зрение) ([35])

Някои оправомощени субекти също подчертаха колко е важно бенефициерите да имат достъп до технологии, които им позволяват да използват електронно достъпни формати, което все още не е достатъчно развито. Оправомощените субекти изтъкнаха и колко е важно да се отговори на различните потребности на бенефициерите, например чрез сътрудничество с библиотечни мрежи за предоставяне на физически копия посредством местната библиотека.

Следователно, макар през референтния период броят на бенефициерите и на произведенията в достъпен формат да е нараснал, някои фактори, които не са пряко свързани с маракешките правила — по-специално наличието на ресурси на оправомощените субекти — се възприемат от тези институции като пречка за предоставянето на повече достъпни копия.

Въздействие на компенсаторните схеми

Компенсаторните схеми се различават в шестте държави членки, които са ги въвели: в четири държави членки компенсаторните схеми са ограничени до определени сектори (образование), до определени формати (например аудиокниги) или до определени начини на предоставяне (например изтегляне), докато в две държави членки компенсаторната схема не съдържа такива разграничения и следователно се прилага за видовете използване от оправомощените субекти, обхванати от Маракешката директива.

В проучването се сравнява увеличението на обема на каталозите през референтния период на 5 оправомощени субекта, присъстващи в 4 държави членки с компенсаторни

([34]) Ferri, Delia и Rossello, Giulia (2023 г.), The Role of the Marrakesh Treaty in Supporting Access to Printed Material for People Who Are Blind or Visually Impaired: A Critical Discussion of the Results of an Empirical study Conducted in Six European Countries, *Disabilities*, 3 (2), p. 162. (Ролята на Маракешкия договор за подпомагане на достъпа до печатни материали за лицата, които са слепи или с увредено зрение: критично обсъждане на резултатите от емпирично изследване, проведено в шест европейски държави, журнал *Disabilities*, 3 (2), стр. 162).

([35]) Ferri, Delia и Rossello, Giulia (2023 г.), The Role of the Marrakesh Treaty in Supporting Access to Printed Material for People Who Are Blind or Visually Impaired: A Critical Discussion of the Results of an Empirical study Conducted in Six European Countries, *Disabilities*, 3 (2), p. 162. (Ролята на Маракешкия договор за подпомагане на достъпа до печатни материали за лицата, които са слепи или с увредено зрение: критично обсъждане на резултатите от емпирично изследване, проведено в шест европейски държави, журнал *Disabilities*, 3 (2), стр. 162).

схеми, и 19 оправомощени субекта в 12 държави членки без компенсаторни схеми. Въпреки че данните сочат, че общият брой на заглавията в 19-те оправомощени субекти е нараснал в по-голяма степен, отколкото в 5-те оправомощени субекти от държавите членки с компенсаторни схеми, тези данни трябва да се разглеждат с внимание. Както се обяснява в самото проучване, данните са много ограничени и може да не са представителни, като не позволяват да се направи връзка между липсата на компенсаторни схеми и увеличения обем на копия в достъпни формати. Това се дължи на факта, че разликата в темпа на нарастване на каталозите с копия в достъпен формат може да се обясни с други фактори, като например факта, че оправомощените субекти в държавите членки, които са въвели компенсаторни схеми, може би вече са разполагали с обширна колекция от заглавия, докато други оправомощени субекти може би са започнали да изграждат колекцията си през референтния период. Например, както бе споменато по-горе, Финландия и Дания (където има въведена компенсаторна схема) притежават значително повече заглавия от оправомощените субекти в Хърватия или Литва, където не се прилага компенсаторна схема ([36]). Като цяло, липсата на контекстуални данни не дава възможност да се направи извод за въздействието на това сравнение.

В отговорите си на поканата за предоставяне на данни мненията на заинтересованите страни се различават между отделните консултирани групи. Носителите на права изтъкват, че компенсаторните схеми са необходими за защита на техните интереси и следва да отразяват точно степента и начина на използване на достъпния формат ([37]), докато представителите на бенефициерите твърдят, че компенсаторните схеми следва да бъдат премахнати ([38]), като по-специално посочват, че те създават пречки и че оправомощените субекти, които развиват дейност с нестопанска цел, не следва да плащат за работа, която самите издатели следва да извършват. Според двама респонденти, представляващи бенефициерите, компенсаторните схеми са в противоречие с духа на Маракешкия договор, въпреки че тези схеми са изрично разрешени в него. Докато съгласно Маракешкия договор на договарящите се страни се разрешава да вземат решение дали да предоставят възнаграждение на носителите на права за видове използване, попадащи в изключението от авторското право, въведено с Маракешкия договор, в правото на ЕС се предвижда, че възможността на държавите членки да предвидят такива компенсаторни схеми е ограничена.

По-специално, схемите могат да се прилагат само за оправомощени субекти и по тях не следва да се изискват плащания от страна на бенефициерите (вж. съображение 14). В

([36]) 69 021 заглавия във Финландия и 84 000 в Дания; 7727 в Хърватия и 15 433 в Литва (вж. проучването, стр. 215).

([37]) Вж. отговорите на поканата за предоставяне на данни от напр. Европейския съвет на писателите, FEP, ALIS, достъпни на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation_en.

([38]) Вж. отговорите на поканата за предоставяне на данни, достъпни на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation_bg.

този смисъл възможността, предоставена на държавите членки от законодателния орган на Съюза в член 3, параграф 6 от Маракешката директива, е в съответствие с Договора.

Освен това възприятието за въздействието на компенсаторните схеми също изглежда да варира в зависимост от структурата и финансирането на схемата в конкретната държава членка. Оправомощените субекти от държавите членки, в които равнището на държавно финансиране покрива и дължимата компенсация и в които компенсаторната схема е ограничена до определени видове използване или произведения, изглежда, че са по-склонни да считат, че компенсаторната схема не влияе или влияе в по-ограничена степен върху производството на копия в достъпен формат. В други държави членки, в които има въведени компенсаторни схеми, дори когато общият размер на изплащаната годишна компенсация е нисък, заинтересованите страни може да възприемат въздействието като съществено, ако бюджетът се счита за недостатъчно висок (особено когато оправомощените субекти разчитат на дарения за своето финансиране).

Връзката между компенсаторните схемите и трансграничния обмен също е трудно да бъде определена в количествено измерение или установена, особено поради факта, че обменът между държавите членки и с трети държави се влияе от различни фактори, свързани по-специално с използването на общ език, както и с използването на технологии в определени случаи (оперативна съвместимост на форматите и метаданните) ([39]). Въпреки че не са налични количествени данни, които да дадат възможност за определяне на възможните ефекти, някои заинтересовани страни твърдят, че оправомощените субекти участват в по-малка степен в трансграничния обмен, по-специално поради несигурността по отношение на прилагането на трансграничното разпространение и трудността при изчисляването на компенсацията за износа, което може да ги разубеди да участват в такъв обмен. Въпреки това подобни опасения относно въздействието на компенсаторните схеми върху трансграничния обмен между държавите членки изглежда са насочени към конкретни държави и може да са причинени от структурата и практическото прилагане на схемите, както и от възможната несигурност, която това може да предизвика. В този контекст е важно да се има предвид, че компенсаторните схеми следва да се прилагат само за използване от оправомощените субекти, установени на територията на държавата членка, предвиждаща такава схема, и не следва да изискват плащания от оправомощените субекти, установени в други държави членки или в трети държави — страни по Маракешкия договор.

Възможни нежелани последствия — потенциално въздействие върху търговския пазар

Въпросът дали маракешката рамка може да има последствия за търговския пазар доведе до въвеждането на специалната разпоредба в член 10, параграф 3 от Маракешката директива. Съгласно тази разпоредба, дадена държава членка може да

([39]) Вж. стр. 76 от проучването.

уведоми Комисията, ако има основания да счита, че изпълнението на директивата е имало значително отрицателно отражение върху наличието на пазара на произведения или други закриляни обекти в достъпни формати за бенефициерите, като предостави всички адекватни за целта доказателства. Комисията е длъжна да отчете тези доказателства, когато изготвя доклада за оценка.

Към момента на изготвяне на този доклад нито една държава членка не беше представила доказателства пред Комисията в съответствие с член 10, параграф 3 от Маракешката директива.

Данните, събрани в процеса на подготовка на тази оценка, също не предоставиха такива доказателства. В проучването се отбелязва, че липсват изчерпателни данни за пазара на достъпни издания ([40]).

По време на целевата консултация повечето от консултираните заинтересовани страни не посочиха наличието на отрицателно отражение на маракешките правила върху стимулите за търговско производство. Една заинтересована страна отбеляза съществуването на положително косвено отражение на маракешката рамка върху издателския пазар, тъй като счита, че тя е довела до по-добра координация и обмен между издателите и оправомощените субекти ([41]).

Въз основа на наличната информация не може да се заключи, че маракешката рамка има значително отрицателно отражение върху наличието на пазара на произведения в достъпен формат. Следователно актуалните данни не налагат преразглеждане на настоящия подход по отношение на проверката за наличие на пазара на произведения в достъпен формат.

Потенциално отражение върху по-широките социални цели

Няколко заинтересовани страни посочиха положителното отражение на маракешката рамка върху области като социалното приобщаване и равенството като цяло ([42]), създаването на възможности за учене за деца и възрастни ([43]), както и участие в дейности и в културния и обществения живот ([44]). Въпреки това е трудно да се

([40]) Вж. стр. 67 от проучването.

([41]) Отговори на поканата за предоставяне на данни от Европейския съвет на писателите, достъпни на: Законодателство на ЕС в областта на авторското право за слепи хора и хора с нарушено зрение — оценка на „маракешката“ директива и регламент (europa.eu).

([42]) Отговори на поканата за предоставяне на данни от гражданин на ЕС и Nota, 2023 г., достъпни на Законодателство на ЕС в областта на авторското право за слепи хора и хора с нарушено зрение — оценка на „маракешката“ директива и регламент (europa.eu).

([43]) Отговор на поканата за предоставяне на данни от Nota, 2023 г.; достъпен на Законодателство на ЕС в областта на авторското право за слепи хора и хора с нарушено зрение — оценка на „маракешката“ директива и регламент (europa.eu); събеседвания, проведени от екипа по проучването с Европейския съюз на слепите и Eureka Leuven, 2023 г.

([44]) Отговори на поканата за предоставяне на данни от Nota, 2023 г., достъпни на Законодателство на ЕС в областта на авторското право за слепи хора и хора с нарушено зрение — оценка на „маракешката“ директива и регламент (europa.eu).

определи въз основа на наличните данни за тази оценка до каква степен маракешката рамка може да е имала отражение върху тези по-широки социални цели. Заинтересованите страни посочиха също така за съществуването на продължаващи трудности, които излизат извън маракешката рамка и които може да повлияят на тези цели, като например недостатъчната наличност на учебници в достъпни формати, недостатъчната достъпност на цифровите платформи за обучение, необходимостта от подходящо обучение на учителите и библиотекарите ([45]).

Трансграничният обмен, улеснен от маракешката рамка, дава възможност да се изпращат произведения в достъпни формати на емигранти в други държави членки или да се задоволяват потребностите на малцинствени групи или бежанци чрез внос на произведения от държави, които споделят езика на тези групи. Рамката може да се разглежда и като фактор, допринесъл за повишаване на осведомеността, по-специално сред издателите, относно предизвикателствата, пред които са изправени хората с увреждания ([46]).

IV. ЕФИКАСНОСТ

Анализът на ефикасността в контекста на настоящата оценка имаше значителни ограничения, тъй като не бяха налице достатъчно данни за количествено измерване на отражението от прилагането на маракешките правила. Голяма част от събраните количествени данни съдържаха ограничена информация за бюджета на оправомощените субекти и разпределението на средствата им или се отнасяха само до конкретен оправомощен субект. Поради това оценката се основава предимно на разглеждане на качествените данни.

Още преди приемането на Маракешката директива и Маракешкия регламент, в правото на ЕС, по-специално в член 5, параграф 3, буква б) от Директивата относно информационното общество, на държавите членки беше предоставена възможност да въведат изключение или ограничение от авторското право в полза на хората с увреждания. Държавите членки използваха тази възможност, за да включат изключението или ограничението в националното си законодателство, но различията в обхвата на приложение на национално равнище създадоха пречки за трансграничния обмен на копия в достъпен формат ([47]). С маракешката рамка се намалиха тези различия и се повиши правната сигурност, като се изясни обхватът на бенефициерите, както и обхватът на действията, свързани с авторското право, които могат да бъдат

([45]) Събеседване, проведено от екипа по проучването с Европейския форум на хората с увреждания, Европейския съвет на писателите, Германската федерация на незрящите лица и лицата с частично увредено зрение, Библиотеката за достъпни формати „Celia“ и Eureka Leuven.

([46]) Събеседвания, проведени от екипа по проучването с Германския център за четене в достъпни формати, Европейския съюз на слепите, Европейския съвет на писателите и Luisterpuntbibliotheek, 2023 г.

([47]) Европейска комисия, Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“, Francquen, A., Dusollier, S., Triaille, J. и др., проучване относно прилагането на Директива 2001/29/ЕО относно авторското право и сродните му права в информационното общество (Директива относно информационното общество), Европейска комисия, 2013 г., https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141, стр. 420—437.

извършвани. Както е обяснено в горния раздел, това доведе до увеличаване на броя на обхванатите бенефициери и улесни трансграничния обмен. В резултат на това хората с увреждания се ползват от по-добър достъп до копия в достъпен формат, а оправомощените субекти е вероятно да предоставят услуги на по-голяма група ползватели и да участват в повече дейности за трансграничен обмен.

Въпреки че оправомощените субекти използват ресурси за производството на копия в достъпен формат, тези разходи не им се налагат от маракешката рамка, която има за цел да улесни тяхната дейност по производството и обмена на копия в достъпен формат чрез по-голяма правна сигурност. Повечето оправомощени субекти, с които бяха проведени събеседвания в рамките на проучването, съобщиха, че след въвеждането на маракешката рамка не са настъпили значителни промени в производствените разходи.

В същото време хармонизирането, въведено с маракешката рамка, е довело до икономии за оправомощените субекти, тъй като копията в достъпен формат могат да се набавят по-лесно чрез трансграничен обмен, като по този начин се избягва дублирането на дейности. Един оправомощен субект посочи например, че трансграничният обмен в рамките на ЕС и извън него е довел до икономии от приблизително 133 000 EUR за период от три години и половина. Хармонизирането на правилата на ЕС също така намали необходимостта от проверка на националните правила в областта на авторското право, които се прилагат в държавите на получаване.

Оправомощените субекти, които разпространяват, публично разгласяват или предоставят на разположение на обществеността копия в достъпен формат, са обект на определени правила съгласно рамката. Те се ограничават до предотвратяване на неразрешеното разпространение на копия в достъпен формат и до предоставяне на възможност на бенефициерите, носителите на права и други оправомощени субекти да получават съответната информация. Практиките на оправомощените субекти в това отношение са разнообразни ([48]), но няма точни данни за количественото измерване на използваните за тази цел ресурси. В същото време с рамката не се налагат задължения на оправомощените субекти, които биха могли да възпрепятстват производството на копия в достъпен формат и да се възприемат като тежест. Например, рамката не задължава оправомощените субекти да гарантират извършването на предварителна проверка за това дали на пазара са налични произведения в достъпни формати. Освен това в рамката не се предвижда конкретна процедура по оправомощаване, като в това отношение се пояснява, че изискванията за оправомощаване или признаване, например свързани с предоставянето на услуги от общ характер на бенефициерите, не следва да възпрепятстват оправомощените субекти да извършват дейностите, разрешени съгласно маракешките инструменти.

В рамката не се разглеждат въпроси, свързани с финансирането на оправомощените субекти. В различна степен бюджетите на оправомощените субекти в повечето държави членки се финансират с публични средства. В определени случаи бенефициерите могат

([48]) Приложение IV към проучването.

също да допринасят за средствата на оправомощените субекти чрез дарения. Националните органи поемат разходите, свързани по принцип с прилагането на правилата, въпреки че в рамката не са определени конкретни задължения за мониторинг.

Въпреки че наличната информация не позволява да се направят категорични изводи, основани на количествени данни, при оценката не бяха установени ненужни пречки, породени от рамката, и не изглежда да съществува нужда от опростяване и рационализиране. В Маракешката директива и Маракешкия регламент не се предвижда специална процедура по оправомощаване на оправомощените субекти, не се възпрепятства извършването на предварителни проверки относно наличието на пазара и не са включени изисквания за задължително докладване от страна на оправомощените субекти пред националните органи. Държавите членки трябва да докладват на Комисията единствено информацията, която им е предадена доброволно, относно данните за контакт на оправомощените субекти, участващи в трансграничния обмен. Административните изисквания са ограничени до необходимото, за да се гарантира наличието на копия в достъпен формат, да се предотврати неразрешеното използване и да се улесни прозрачността. Намесата, която повишава наличието на копия в достъпен формат за бенефициерите, като същевременно създава икономии чрез по-голяма правна сигурност, постига целите си ефективно.

Въздействие върху ефикасността на компенсаторните схеми

По отношение на носителите на права се очакваше правилата да имат ограничено въздействие върху авторското им право като правото на собственост (признато в член 17 от Хартата), тъй като Маракешката директива се ограничава до пълното хармонизиране на различията в изключенията или ограниченията по отношение на авторското право, които вече съществуват на национално равнище преди приемането на директивата, и до улесняване на трансграничния обмен на достъпни формати ([49]). Някои разлики във въздействието в сравнение с периода преди Маракешката директива може да са резултат от повишеното наличие на копия в достъпен формат, включително увеличения брой на бенефициерите (както е описано подробно в раздела относно ефективността). В Маракешката директива се признава възможността за запазване или въвеждане на компенсаторни схеми, като същевременно се изяснява, че при определянето на нивото на компенсация следва надлежно да се отчитат нетърговският

([49]) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно определени позволени начини за ползване на произведения и други закриляни обекти, защитени с авторско право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не им позволяват четенето на печатни материали, и за изменение на Директива 2001/29/ЕО относно хармонизирането на някои аспекти на авторското право и сродните му права в информационното общество, COM(2016) 596 final, 2016/0278 (COD), стр. 6;
Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно трансграничния обмен между Съюза и трети държави на копия в достъпни формати от определени произведения и други закриляни обекти, защитени с авторско право и сродните му права, в полза на слепи хора, лица с нарушено зрение или с други увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, COM(2016) 595 final, 2016/0279 (COD), стр. 5.

характер на дейността на оправомощените субекти, целите, свързани с обществения интерес, които преследва директивата, интересите на бенефициерите от изключението, възможните вреди за носителите на права и необходимостта да се гарантира трансгранично разпространение на копия в достъпен формат. Трябва да се вземат предвид и специфичните обстоятелства във всеки случай, възникващи в резултат на създаването на конкретно копие в достъпен формат. Когато вредата за носител на права е минимална, не следва да възниква задължение за плащане на компенсация. В държавите членки, в които са въведени компенсаторни схеми, оправомощените субекти понасят разходи, свързани с изплащането на компенсацията, включително с изчисляването и разпределянето на таксите от самите оправомощени субекти. Тъй като някои от националните компенсаторни схеми са въведени още преди приемането на маракешката рамка или са заменили други задължения, свързаните с тях разходи по принцип не са нови.

Според сведенията, събрани в рамките на проучването, общата изплащана компенсация може да се различава значително между държавите членки, като разходите варират от 27 000 EUR в Германия, 159 000 EUR във Финландия, 1 млн. евро в Швеция до 1,7 млн. евро в Дания. Въздействието, което заинтересованите страни свързват със компенсаторните схеми, изглежда варира в зависимост от структурата и модела на финансиране на националните компенсаторните схеми. Както е обяснено в раздела относно ефективността, дори когато общият размер на изплащаната годишна компенсация е нисък, заинтересованите страни може да възприемат въздействието като съществено, ако бюджетът на оправомощените субекти се счита за недостатъчно висок (особено когато оправомощените субекти разчитат на дарения за своето финансиране).

В допълнение към финансирането, което е на разположение на оправомощените субекти, административните разходи, свързани например с изчисляването и изплащането на компенсации по схемите, изглежда варират в зависимост от степента на цифровизация и автоматизация на обработката на данни, но няма точни данни за определяне на тези разходи.

Фактори, допринасящи за ефикасното прилагане на Маракешката директива

В зависимост от конкретния институционален и пазарен контекст в държавите членки, определени фактори могат да допринесат за ефикасното прилагане на Маракешката директива.

По-специално централизацията или засиленото сътрудничество между оправомощените субекти може да улесни постигането на икономии от мащаба, както и да улесни достъпа за бенефициерите. В допълнение към инициативата ABC на СОИС, на национално равнище са разработени допълнителни инициативи за сътрудничество, които свързват оправомощените субекти, извършващи дейност на съответната територия, или оправомощените субекти, намиращи се в район, в който се говори един и същ език (например между оправомощените субекти в Австрия, Германия и

Швейцария), или инициативи, които свързват оправомощени субекти за конкретни проекти (например сътрудничество между оправомощените субекти в скандинавските държави за координиране на производството и разпределяне на разходите с цел предоставяне на копия на езика на етническо малцинство).

Освен това формите на сътрудничество между оправомощените субекти и издателите, като например при производството на копия в достъпен формат или споделянето на информация и заглавия, могат да бъдат икономически ефективни и да предотвратят дублирането.

Достъпът на бенефициерите до наличните заглавия се улеснява от определени оправомощени субекти чрез онлайн каталози. В същото време не всички бенефициери разполагат с ноу-хау или достъп до технологиите, които им дават възможност да ползват онлайн каталога. Различните практики за задоволяване на разнообразните потребности на бенефициерите и за предоставяне на необходимата им подкрепа (например сътрудничество с мрежи от библиотеки, осигуряване на алтернативни начини за контакт, обучение) също изглеждат подходящи за подобряване на достъпа.

Цифровата зрялост на оправомощените субекти и оперативната съвместимост на форматите, които те използват, могат да спомогнат за свеждане до минимум на административните и оперативните разходи, да улеснят още повече трансграничния обмен и да намалят административните пречки, свързани с дейностите по преобразуване (особено при обмена с трети държави).

Задължението, наложено на оправомощените субекти в член 5, параграф 1, буква б) от директивата, да предприемат необходимите мерки за предотвратяване на непозволеното възпроизвеждане, разпространение, публично разгласяване или предоставяне на разположение на обществеността на копия в достъпен формат, следва да се спазва изцяло, като същевременно се гарантира, че това не създава пречки за достъпа на бенефициерите. Въпреки че няма точна информация, с която да се оцени въздействието на методите, използвани от оправомощените субекти за предотвратяване на неразрешеното разпространение на копия в достъпен формат, от събеседванията със заинтересованите страни става ясно, че защитата с парола и двуфакторната автентикация намаляват достъпността на бенефициерите и се избягват от оправомощените субекти. От друга страна, поставянето на воден знак изглежда осигурява добро съотношение между разходите и ползите при предотвратяването на неразрешеното разпространение на копия за сваляне в неспециализирани формати. По-общо казано, мерките, въведени за предотвратяване на неразрешени видове използване, имат още по-голямо значение, когато копията, предоставени от оправомощените субекти, са с високо качество и във формати (електронни книги, аудиокниги), които теоретично могат да бъдат ползвани от по-широка аудитория.

V. СЪГЛАСУВАНОСТ

Маракешката директива и Маракешкият регламент допринасят за подобряване на достъпа на хората с увреждания до произведения на културата, учебни материали и информация, в съответствие с целта на член 30 от Конвенцията за правата на хората с увреждания. Въвеждането на Маракешкия договор в правото на ЕС беше препоръчано в забележките на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания по първоначалния доклад на Европейския съюз във връзка с член 30 от конвенцията ([50]).

Маракешката директива и Маракешкият регламент също така са в съответствие с целите и персоналния и материалния обхват на Маракешкия договор.

На равнището на ЕС Маракешката директива и Маракешкият регламент са в съответствие с другите инструменти на законодателството на ЕС в областта на авторското право, по-специално с Директива 2001/29, с която на държавите членки се разрешава да предвидят изключения в националното си законодателство за други увреждания или видове произведения, които не са обхванати от Маракешката директива ([51]).

Маракешките инструменти са в съответствие и с Хартата на основните права на ЕС, съгласно която се забранява всяка форма на дискриминация, включително основана на увреждане, и се предвижда, че правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността, се признава и зачита от ЕС.

Маракешките инструменти са в съответствие с други законодателни актове на ЕС, които се отнасят до хората с увреждания в цифровата среда, като Директивата за достъпност на уебсайтовете ([52]), Директивата за аудио-визуалните медийни услуги ([53]) и Европейския акт за достъпността ([54]). Първите два акта се отнасят до различни сектори от тези на писмените произведения, обхванати от маракешката рамка (а именно уебсайтовете на публичния сектор и аудио-визуалните медийни услуги), и са насочени към достъпността на тези услуги с други правни инструменти, различни от законодателството в областта на авторското право.

Целта на Европейския акт за достъпността е да се подобри функционирането на вътрешния пазар за достъпни продукти и услуги чрез въвеждането на общи правила за

([50]) https://digitallibrary.un.org/record/812354?ln=en&v=pdf.

([51]) В член 8 от Маракешката директива се изменя член 5, параграф 3, буква б) от Директивата относно информационното общество, като се постановява, че последната не „засяга[...] задълженията на държавите членки съгласно Директива (ЕС) 2017/1564 на Европейския парламент и на Съвета“.

([52]) Директива (ЕС) 2016/2102 относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от обществения сектор, ОВ L 327, 2.12.2016 г., стр. 1.

([53]) Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги (Директива за аудио-визуалните медийни услуги) (кодифицирана версия), ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1.

([54]) Директива (ЕС) 2019/882 за изискванията за достъпност на продукти и услуги, ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 70.

достъпността и по този начин да се премахнат пречките, създадени от различията в правилата на държавите членки. Държавите членки трябва да гарантират, че икономическите оператори пускат на пазара само продукти и предоставят само услуги, които отговарят на изискванията за достъпност, определени в този акт. Това включва, наред с другото, електронни книги и специализиран софтуер, както и електронни четци. Мерките, които се прилагат от 28 юни 2025 г., не променят правилата в областта на авторското право, съдържащи се в Маракешката директива и Маракешкия регламент. Двете мерки се прилагат паралелно, като Европейският акт за достъпността гарантира по-голяма наличност на достъпни електронни книги, а маракешките инструменти ще продължат да дават възможност на бенефициерите и оправомощените субекти да адаптират публикувани писмени произведения в достъпни формати за хора с нарушено зрение, с възпрепятстващи четенето увреждания или с увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали. Представителите на носителите на права и оправомощените субекти подчертаха значението на полезните взаимодействия и сътрудничеството за безпрепятственото прилагане на Европейския акт за достъпността и за гарантиране на взаимното допълване между тези законодателни актове.

Според представителите на носителите на права, прилагането на Европейския акт за достъпността ще засили необходимостта да се гарантира, че маракешките правила не възпрепятстват нормалното използване на произведението.

Въпреки това, както е обяснено в съображение 14, изричното задължение да се проверява какви формати са налични на пазара може да повлияе на правната сигурност за оправомощените субекти. Освен това достъпните електронни книги, които са продукт на пазара съгласно Европейския акт за достъпността, не отговарят непременно на различните специфични потребности на бенефициерите, обхванати от Маракешката директива. Вероятно е ([55]) оправомощените субекти да се приспособят към практическите аспекти на новата конюнктура и да насочат ресурсите си към удовлетворяване на потребности, които не са задоволени от пазара ([56]).

Маракешките инструменти изглеждат съгласувани и на вътрешно равнище, като разпоредбите им са в съответствие с основната им цел да се увеличи наличието на копия от произведения в достъпни формати, като същевременно се запази балансът между правата и интересите на носителите на права и ползвателите.

За да се защитят интересите на носителите на права, както беше обсъдено и в предходните раздели, на оправомощените субекти се налагат определени задължения за предотвратяване на неразрешеното използване. Носителите на права биха подкрепили упражняването на по-строг контрол от страна на националните органи върху начина, по който оправомощените субекти изпълняват задълженията си, особено по отношение на

([55]) Например един оправомощен субект посочи, че вероятно ще насочи дейността си към хора с когнитивни затруднения, които имат увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали (вж. проучването, страница 96).

([56]) За по-подробно обсъждане на въздействието на Европейския акт за достъпността вж. също раздел VII (Целесъобразност).

предотвратяването на непозволеното разпространение. Някои носители на права твърдят също, че изчерпателната информация относно оправомощените субекти, извършващи дейност в дадена държава членка, би могла да улесни допълнително сътрудничеството (например обмена на файлове между носителите на права). Същевременно бенефициерите предупредиха, че изискванията в някои държави членки оправомощените субекти да бъдат включени в одобрен списък са в противоречие с Маракешкия договор ([57]).

Както е посочено в уводната част, в директивата се забранява въвеждането на условия за предприемане на дейности съгласно рамката, като в същото време се предвижда, че такива дейности може да се извършват не само от бенефициерите, но и от оправомощените субекти, които са ограничени до конкретни категории (съгласно определението в член 2, параграф 4). В директивата се пояснява, че националните процедури по оправомощаване или признаване, приложими например за предоставянето на услуги от общ характер на бенефициерите, не следва да възпрепятстват оправомощените субекти да предприемат дейности по тази рамка. При оценката се установи, че системите, въведени на национално равнище, са различни, като в някои държави членки се изисква някаква форма на уведомяване, обикновено предоставяне на информация на компетентния орган относно наименованието, правния статут, данните за контакт и съответните дейности на оправомощеното лице. Не бяха обаче налични данни за всички държави членки. Освен това с рамката се насърчава доброволното предоставяне на националните органи на данни за контакт на оправомощените субекти, участващи в трансграничен обмен, което може да спомогне за подобряване на прозрачността.

Като цяло с маракешките инструменти се изпълняват международните задължения на ЕС по Маракешкия договор и те са в съответствие с *достиженията на правото* на ЕС (по-специално с рамката на ЕС в областта на авторското право и политиките на ЕС в областта на увреждания), като същевременно са съгласувани и на вътрешно равнище по отношение на основните му цели и разпоредби. В контекста на описаното по-горе законодателство на ЕС маракешките инструменти представляват едно от средствата за подобряване на достъпността на печатните материали. В крайна сметка достъпът до информация, образование и култура за хората с увреждания се влияе от комбинираното въздействие на всички законодателни инструменти на ЕС относно достъпността.

VI. ПРЕДИМСТВА НА ОБЩОЕВРОПЕЙСКИЯ ПОДХОД

Съдът на Европейския съюз заключи, че ЕС има изключителна компетентност да сключи Маракешкия договор, поради което е необходимо въвеждането на правила на

([57]) Вж. становищата на EDF и EBU във връзка с поканата за предоставяне на данни, достъпни на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation/F3414879_bg.

равнището на ЕС, за да се изпълнят международните задължения на ЕС, произтичащи от приемането на договора.

Преди сключването на Маракешкия договор, макар всички държави членки да бяха въвели изключения или ограничения по отношение на авторското право в полза на лицата с нарушено зрение, съществуваха различия в обхвата на приложение на изключението ([58]), което от своя страна оказваше влияние върху трансграничния обмен на копия в достъпен формат ([59]). Липсата на намеса от страна на ЕС за приемане на Маракешката директива и Маракешкия регламент би означавала запазване на статуквото.

Приемането на Маракешката директива и Маракешкия регламент, освен че беше необходимо за изпълнението на международните задължения на ЕС, доведе до хармонизиране на обхвата на изключенията от авторското право и улесни трансграничния обмен както в рамките на ЕС, така и с трети държави, които са страни по Маракешкия договор. От своя страна, улесняването на трансграничния обмен доведе до икономии от мащаба ([60]).

Трансграничното въздействие не би могло да бъде постигнато толкова ефективно чрез мерки на национално равнище. Намесата на ЕС подпомогна особено бенефициерите и оправомощените субекти, като гарантира по-голяма правна сигурност, което доведе до ограничаване на дублирането на усилията, повишаване на общата ефективност и наличието на копия в достъпни формати.

VII. ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТ

Целесъобразността на маракешките инструменти беше оценена, като се взе предвид развитието на пазара, политиките и технологиите.

През референтния период предлагането на пазара на произведения, създадени от самото начало в достъпен за хора с увреждания формат, остана слабо. В същото време се наблюдаваше увеличение на цифровите формати, като електронни книги и аудиокниги, предназначени за широката общественост, които косвено могат също да задоволят определени потребности на бенефициерите. Същевременно бенефициерите посочват, че тези формати невинаги са достатъчно достъпни, например поради липса на достъпни възможности за ориентиране в съдържанието им или поради недостъпност на самото произведение на търговските платформи, или поради факта, че те са по-

([58]) Проучване относно прилагането на Директива 2001/29/ЕО относно авторското право и сродните му права в информационното общество (наричана по-нататък „Директива относно информационното общество“), 2013 г., стр. 428, достъпно на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

([59]) Пак там, стр. 437.

([60]) Вж. анализа в раздел IV относно ефикасността.

лесно достъпни за някои категории бенефициери (например лица с частично увредено зрение), отколкото за други (например слепи потребители).

Очаква се Европейският акт за достъпността да подобри значително осигуряването на електронни книги в достъпен формат. Електронните книги, предлагани на пазара от юни 2025 г., ще бъдат достъпни в съответствие с изискванията за достъпност, съдържащи се в Европейския акт за достъпността, за да се улесни достъпът на хората с увреждания. Важно е да се отбележи, че микропредприятията, предоставящи услуги, са освободени от задължението да спазват изискванията за достъпност на директивата. Същевременно държавите членки са длъжни да предоставят насоки и инструменти на микропредприятията, за да улеснят прилагането на националните мерки за транспониране на Европейския акт за достъпността. Освен това в Европейския акт за достъпността се съдържат някои защитни мерки, които дават възможност на икономическите оператори да прилагат изискванията за достъпност дотолкова, доколкото те не налагат прекомерна тежест или не изискват значителна промяна в продукта или услугата, която води до съществено изменение на неговата/нейната основна същност.

Както е посочено и в проучването ([61]), Европейският акт за достъпността не поставя под въпрос целесъобразността на изключението от авторското право, предвидено в Маракешката директива. Формати, различни от електронните книги, които са обхванати от Европейския акт за достъпността, могат да бъдат по-подходящи за различни видове увреждания (например някои хора може да нямат необходимите умения или технически средства за използване на електронни книги и да смятат за по-удобни формати като брайлово писмо или едър шрифт). Дори за хората, които използват електронни книги, конкретният формат на достъпните електронни книги, предлагани на пазара, може да не е подходящ за всички видове увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали. Освен това задълженията, предвидени в Европейския акт за достъпността, може да не доведат до пълна наличност на всички заглавия, създадени от самото начало в достъпен формат, особено когато издателите попадат в категорията на микропредприятията, което прави предлагането на такива книги, неизчерпателно. Носителите на права, с които бяха проведени събеседвания за целите на проучването, посочиха, че може да се наложи основно изменение на комиксите, за да станат достъпни. По-общо казано, те изтъкнаха, че високите разходи за превръщането на дадено произведение в достъпно (например, когато то съдържа голям брой графики или диаграми), в съчетание с ниските очаквани продажби, могат да представляват основание за твърдението, че това води до прекомерна тежест ([62]) .

Фактът, че в резултат на Европейския акт за достъпността пазарът ще предлага пряко повече достъпни електронни книги, представлява много положително развитие. Това обаче няма да задоволи изцяло потребностите на хората с увреждания от произведения

([61]) Вж. стр. 56 от проучването.

([62]) В такъв случай те ще трябва да прилагат изискванията за достъпност дотолкова, доколкото те не представляват прекомерна тежест или основно изменение.

в достъпни формати, обхванати от маракешките инструменти. От друга страна, това може да помогне за освобождаването на ресурси, които оправомощените субекти да използват за по-специализирано производство на копия в достъпен формат ([63]).

Накрая, след приемането на маракешките инструменти, технологиите и софтуерът станаха по-широко достъпни, за да улеснят достъпността на печатните произведения и по-широката наличност на достъпни формати, което бележи преход от аналогови към цифрови формати и от физическо разпространение към онлайн достъп ([64]). Технологиите могат да улеснят и направят по-ефективно производството на произведения, създадени от самото начало в достъпен формат, включително електронни книги и копия в достъпен формат, и да предоставят по-добри инструменти на бенефициерите за достъп до печатни произведения.

Остават някои предизвикателства относно използването на тези технологии — от пречки, свързани с достъпа до тях (например разходи, оперативна съвместимост, ноу-хау), до ограничения, присъщи на самата технология (сложност при адаптирането на произведения, съдържащи изображения, математически формули или графики, недостатъчно качествено адаптиране на текст към реч) ([65]).

Като цяло, въпреки ограниченията, технологичното развитие улеснява и прави по-ефективно производството на достъпни произведения от издателите и оправомощените субекти. То също така предоставя допълнителни инструменти на бенефициерите за достъп до печатни произведения. Новите технологии обаче не правят маракешките инструменти излишни: както е посочено в проучването, те остават предпоставка за извличане на ползи от технологичното развитие ([66]).

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

При оценката се установи, че Маракешката директива и Маракешкият регламент имат **добавена стойност от ЕС**. Приемането им беше от съществено значение за изпълнението на международните задължения на ЕС като страна по Маракешкия договор и за хармонизиране на изключенията от авторското право за лицата с увреждания, които не позволяват четенето на печатни материали, с цел преодоляване на съществуващите различия в обхвата на националните изключения и ограничения и улесняване на трансграничния обмен на копия в достъпен формат. Същият ефект не би могъл да бъде постигнат от държавите членки без намесата на ЕС. С рамката се добави стойност, особено за бенефициерите и оправомощените субекти, като се гарантира по-

([63]) Вж. отговора на Консорциума Daisy на поканата за предоставяне на данни, достъпен на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-copyright-law-for-blind-and-visually-impaired-people-evaluation-of-the-Marrakesh-Directive-and-Regulation/feedback_bg?p_id=31995115.
([64]) Вж. стр. 57 и 59 от проучването.
([65]) Вж. стр. 59 от проучването.
([66]) Вж. стр. 60 от проучването.

голяма правна сигурност, по-специално за трансграничния обмен на копия в достъпен формат.

Маракешката директива и Маракешкият регламент като цяло са **ефективни** за повишаване на наличието на копия в достъпен формат. Това се потвърждава от качествените данни, събрани за оценката, както и от извадката от данни, която показва, че броят на такива копия се е увеличил и че повече бенефициери са станали ползватели на услугите на оправомощените субекти през референтния период. Въвеждането на маракешките правила имаше положителна роля за откриването на възможности за обмен в рамките на ЕС и с трети държави, които са страни по Маракешкия договор.

Поради ограниченията в данните не беше възможно да се направят изводи относно възможните количествени въздействия на компенсаторните схеми, разрешени съгласно директивата и въведени в някои държави членки, върху производството или обмена на копия в достъпен формат. Въз основа на качествени данни изглежда, че възприеманото въздействие на компенсаторните схеми върху наличието на копия в достъпен формат се различава между държавите членки, в които са въведени такива схеми, в зависимост от обхвата на схемата и източниците на финансиране (например до каква степен даренията допринасят за бюджета на оправомощения субект).

Оценката не разкри възможни нежелани ефекти от прилагането на маракешките инструменти, по-специално по отношение на отражението върху наличието на пазара на произведения в достъпен формат.

Въпреки че наличната информация не позволява да се направят категорични изводи, основани на количествени данни, при оценката не бяха установени ненужни пречки, породени от рамката, и не изглежда да съществува нужда от опростяване и рационализиране. На фона на съществуващите изключения от авторското право, по-голямата правна сигурност, постигната чрез хармонизирането в рамките на ЕС, улесни трансграничния обмен и спомогна за предотвратяване на дублирането на дейностите при производството на копия в достъпен формат, което доведе до икономии за оправомощените субекти. С рамката не се налагат задължения на оправомощените субекти, които биха могли да възпрепятстват производството на копия в достъпен формат и които биха могли да се възприемат като тежест. Като цяло правилата изглежда са подобрили достъпа на бенефициерите до копия в достъпен формат по ефективен начин.

В държавите членки, в които са въведени компенсаторни схеми, тяхното въздействие върху ефективността изглежда зависи от наличните средства на оправомощените субекти (и по-специално от това дали бенефициерите допринасят чрез дарения към общите средства на оправомощените субекти), както и от цифровата зрялост на оправомощените субекти.

Някои фактори, които излизат извън маракешката рамка, могат да допринесат за нейната ефективност. Те могат да включват различни инициативи, даващи възможност

за обмен на информация и сътрудничество между оправомощените субекти, както и между оправомощените субекти и издателите, цифровата зрялост сред оправомощените субекти и предоставянето на съобразена с нуждите подкрепа на бенефициерите по отношение на достъпа до информация за наличните произведения.

При оценката беше установено, че маракешките разпоредби са съгласувани на вътрешно равнище, като са пригодени за постигане на основната цел да се увеличи наличието на копия от произведения в достъпни формати, като същевременно се запази справедлив баланс между правата и интересите на носителите на права и ползвателите. Маракешките инструменти са също **съгласувани** с *достиженията на правото* на ЕС и международното право. По-специално те допълват Европейския акт за достъпността, съгласно който се изисква широк спектър от продукти и услуги от ежедневието, включително електронни книги, да бъдат достъпни за хората с увреждания.

Подходът, възприет в маракешките правила, за избягване на прекомерни задължения за оправомощените субекти (като например да проверяват дали на пазара са налични достъпни формати на произведенията, които възнамеряват да адаптират), остава обоснована цел и в контекста на прилагането на Европейския акт за достъпността, за да се предотврати отрицателното отражение върху наличието на копия в достъпен формат за бенефициерите. В същото време засиленото доброволно сътрудничество между носителите на права и оправомощените субекти следва да улесни взаимодействието с Европейския акт за достъпността, с цел да се гарантира, че оправомощените субекти ще насочат своите ресурси към по-добро задоволяване на неудовлетворените потребности.

При оценката се установи, че маракешките инструменти остават **целесъобразни** предвид развитието на политиката, пазара и технологиите. По-специално се очаква Европейският акт за достъпността да разшири търговския пазар за достъпни електронни книги, но с това не се задоволяват изцяло обхванатите от Маракешката директива нужди на хората с увреждания от достъпни печатни книги и материали. Очаква се, че Европейският акт за достъпността ще доведе до освобождаване на ресурси на оправомощените организации, които да бъдат насочени към по-специализирано производство на копия в достъпен формат.

Предвид резултатите от оценката, на този етап не се счита, че са необходими изменения.

Извлечени поуки

Като цяло изпълнението на Маракешката директива и Маракешкия регламент отговори на очакванията: на фона на съществуващите, но разнообразни национални изключения от авторското право в полза на хората с увреждания, инструментите на ЕС подобриха правната сигурност, като изясниха видовете използване и бенефициерите, обхванати от правилата на ЕС в областта на авторското право. Това спомогна за подобряване на

достъпа до копия в достъпен формат, като същевременно се запази балансът между правата и интересите. В същото време въздействието на мерките, прилагани в държавите членки, може да варира в зависимост от различни фактори, по-специално финансирането или ресурсите, както и достъпът до технологии, осведомеността и равнището на сътрудничество. Въпреки че не са налице изчерпателни данни за оценка на въздействието на тези фактори, основните извлечени поуки от оценката са следните:

– недостатъчното финансиране или други недостатъчни ресурси (човешки ресурси, ноу-хау, технологии) за оправомощените субекти се възприемат като основни пречки за предоставянето на повече копия в достъпен формат**.** Гарантирането на стабилно и достатъчно ниво на финансиране за оправомощените субекти на национално равнище изглежда уместно за ефективността и ефикасността на мерките**,** включително в случаите, когато са въведени компенсаторни схеми,

– цифровата зрялост и технологичната готовност сред оправомощените субекти може да направи създаването, обмена и достъпа до копия в достъпен формат по-ефективни,

– практиките, които гарантират по-голяма осведоменост относно услугите, предлагани от оправомощените субекти, и съобразена с нуждите подкрепа за бенефициерите при намирането и достъпа до предлаганите заглавия, вероятно ще допринесат допълнително за ефективността на рамката,

– мерките, въведени от оправомощените субекти за предотвратяване на неразрешеното използване, са важни за предотвратяване на вреди за носителите на права, особено когато копията, предоставени от оправомощените субекти, са във формати (електронни книги, аудиокниги), които могат да бъдат ползвани от по-широка аудитория. Могат да се приложат различни методи за предотвратяване на неразрешеното използване, сред които е поставянето на воден знак,

– системите за мониторинг варират между държавите членки, но не всички национални органи изглежда разполагат с такива системи или (в един случай) са запознати с оправомощените субекти в съответната държава. Оправомощените субекти по директивата са ограничени до конкретните категории, посочени в член 2, параграф 4. Освен това доброволното уведомяване от страна на оправомощените субекти на техните национални органи, насърчавано от директивата за субектите, които участват в трансграничен обмен, може да допринесе за повишаване на прозрачността за всички заинтересовани страни и следва да се прилага по-широко,

– инициативите за подкрепа на сътрудничеството между оправомощените субекти изглеждат важни за намаляване на дублирането на усилията между организациите и за подобряване на прозрачността, както и на достъпа за бенефициерите,

– накрая, сътрудничеството между оправомощените субекти и издателите би могло да бъде полезно за увеличаване на полезните взаимодействия. Такива форми на сътрудничество, които вече са въведени (например наличието на платформи или стимули за издателите да предоставят на оправомощените субекти копие в цифров формат, така че да се сведе до минимум рискът от дублиране на дейностите, споделяне на разходите за производство на определени формати с цел подобряване на ефективността и осигуряване на достъп чрез различни канали), вероятно ще станат още по-целесъобразни в контекста на прилагането на Европейския акт за достъпността и следва да бъдат насърчавани в по-голяма степен.