KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.12.2025 r.
COM(2025) 749 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

w sprawie przeglądu dyrektywy (UE) 2017/1564 wdrażającej traktat z Marrakeszu i rozporządzenia (UE) 2017/1563 wdrażającego traktat z Marrakeszu

{SWD(2025) 406 final}

I. WPROWADZENIE

Uznając znaczący negatywny wpływ ograniczonego dostępu do materiałów pisemnych w dostępnej formie – określanego jako niedostatek książek – na uczestnictwo w życiu społecznym osób z niepełnosprawnościami i ich dostęp do edukacji, w 2013 r. państwa członkowskie Światowej Organizacji Własności Intelektualnej przyjęły Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem („traktat z Marrakeszu") ([1]).

W traktacie wprowadzono obowiązkowe ograniczenia i wyjątki w zakresie praw autorskich z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, aby umożliwić zwielokrotnianie, dystrybucję i udostępnianie utworów (takich jak tekst, notacja i związane z nimi ilustracje, we wszelkich formach, w tym w formie książek mówionych) w kopiach w dostępnych formatach. Traktat zezwala również na transgraniczną wymianę tych kopii ([2]).

Unia Europejska podpisała traktat z Marrakeszu w 2014 r. ([3]) i zawarła go w lutym 2018 r. ([4]) Dyrektywa (UE) 2017/1564 w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem ([5]) (zwana dalej „dyrektywą wdrażającą traktat z Marrakeszu") oraz rozporządzenie (UE) 2017/1563 w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem ([6]) (zwane dalej

---

([1]) Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, obowiązujący od września 2016 r.

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

([3]) Decyzja Rady z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem.

([4]) Decyzja Rady (UE) 2018/254 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. Ratyfikacja miała miejsce w październiku 2018 r.

([5]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1564 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1564.

([6]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1563 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32017R1563.

„rozporządzeniem wdrażającym traktat z Marrakeszu") wprowadziły do prawa UE niezbędne dostosowania po przystąpieniu Unii Europejskiej do traktatu z Marrakeszu przyjętego w ramach WIPO. Dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu mają na celu zwiększenie dostępności kopii książek i innych materiałów drukowanych w dostępnych formatach z korzyścią dla osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, a także poprawę transgranicznego obiegu kopii w dostępnych formatach. Transpozycji dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu należało dokonać do dnia 11 października 2018 r. Rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu obowiązuje od dnia 12 października 2018 r.

W art. 10 ust. 1 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu i art. 7 rozporządzenia wdrażającego traktat z Marrakeszu zobowiązano Komisję do przeprowadzenia oceny tych instrumentów do dnia 11 października 2023 r. ([7]) i do zaproponowania zmian, w stosownych przypadkach. Celem tej oceny jest określenie stopnia, w jakim dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu skutecznie osiągnęły swoje cele, były efektywne i miały znaczenie z punktu widzenia potrzeb beneficjentów oraz były spójne z polityką i zobowiązaniami międzynarodowymi Unii Europejskiej (UE), a także wykazały europejską wartość dodaną. Przedmiotem oceny jest w szczególności sposób, w jaki te dwa instrumenty prawne wpłynęły na dostępność kopii utworów w dostępnych formatach i przyczyniły się do ułatwienia transgranicznej wymiany takich kopii.

Zgodnie z wymogami art. 10 ust. 1 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu ocena obejmuje w szczególności ocenę wpływu systemów rekompensat istniejących w niektórych państwach członkowskich na dostępność kopii w dostępnych formatach oraz na ich transgraniczną wymianę. W ocenie uwzględniono ponadto możliwy wpływ przepisów przewidzianych w dyrektywie i rozporządzeniu wdrażających traktat z Marrakeszu na dostępność na rynku określonych utworów lub innych przedmiotów objętych ochroną w dostępnych formatach dla beneficjentów, a także adekwatność tych przepisów w kontekście innych obszarów polityki związanych z dostępnością opublikowanych utworów, w szczególności europejskiego aktu w sprawie dostępności ([8]).

Przed przyjęciem traktatu z Marrakeszu dyrektywa 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym ([9]) dała państwom członkowskim możliwość wprowadzenia w ich ustawodawstwie krajowym wyjątku lub ograniczenia dotyczącego prawa autorskiego i praw pokrewnych w odniesieniu

([7]) W publikacji niniejszego sprawozdania nastąpiły opóźnienia ze względu na czas potrzebny na sporządzenie sprawozdania z oceny i dokumentu roboczego służb Komisji równolegle z innymi działaniami w dziedzinie praw autorskich.

([8]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882; celem europejskiego aktu w sprawie dostępności jest m.in. harmonizacja wymogów dostępności w odniesieniu do książek elektronicznych wprowadzanych do obrotu w UE po dniu 28 czerwca 2025 r.

([9]) Art. 5 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym,
Dz.U. L 167 z 22.6.2001, s. 10.

do sposobów korzystania, które nie mają charakteru handlowego, dla dobra osób z niepełnosprawnościami, jeżeli te sposoby korzystania odnoszą się bezpośrednio do niepełnosprawności, w rozmiarze, który wynika z tej niepełnosprawności. Wszystkie państwa członkowskie w pewnym stopniu skorzystały z tej możliwości ([10]). Ponieważ jednak dyrektywa 2001/29/WE ustanawia jedynie wymogi minimalne, pozostawiając państwom członkowskim określenie szczegółowych warunków stosowania tego wyjątku ([11]), istniały rozbieżności w zakresie jego stosowania ([12]), co z kolei miało wpływ na transgraniczną wymianę kopii utworów w dostępnych formatach ([13]).

Wdrożenie traktatu z Marrakeszu do prawa UE doprowadziło do ustanowienia zharmonizowanych w całej UE przepisów umożliwiających – osobom niewidomym lub osobom słabowidzącym, u których zaburzenie widzenia nie może być poddana korekcji w takim stopniu, aby ich funkcja wzroku stała się zasadniczo równoważna z funkcją wzroku osoby bez takiego zaburzenia, lub osobom z ograniczoną zdolnością czytania lub postrzegania lub z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem – tworzenie kopii niektórych utworów i innych przedmiotów objętych ochroną, bez upoważnienia podmiotu uprawnionego, dla dobra osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. Utwory w formie książek, gazet, magazynów lub innych rodzajów tekstów pisanych, notacji, w tym zapisu nutowego, i związane z nimi ilustracje, we wszelkich formach, mogą być zatem przetwarzane przez beneficjentów i osoby działające w ich imieniu na kopie w dostępnych formatach, takich jak druk alfabetem Braille'a, forma dźwiękowa lub duży format. Dyrektywa wdrażająca traktat z Marrakeszu stanowi ponadto, że niektóre instytucje mogą podejmować działania w imieniu beneficjentów. Instytucjami tymi są upoważnione podmioty będące instytucjami publicznymi lub prywatnymi, w szczególności biblioteki, placówki edukacyjne i inne organizacje nienastawione na zysk, których jednym z podstawowych zadań, zobowiązaniem instytucjonalnym lub elementem misji realizowanej w interesie publicznym jest świadczenie usług na rzecz osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. Upoważnione podmioty mogą wykonywać kopie w dostępnych formatach utworu lub innego przedmiotu objętego ochroną, do którego upoważniony podmiot ma zgodny z prawem dostęp, oraz komunikować, udostępniać, dystrybuować lub użyczać kopie w dostępnych formatach beneficjentowi lub innemu upoważnionemu podmiotowi na zasadzie niekomercyjnej na wyłączny użytek beneficjenta. Upoważnione podmioty mają obowiązek

([10]) Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, 2016/0278 (COD); COM(2016) 596 final z 14.9.2016, s. 6.

([11]) Uzasadnienie – wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Bruksela, 97/0359 (COD), COM(97) 628 final z 10.12.1997, s. 32.

([12]) Badanie dotyczące stosowania dyrektywy 2001/29/WE w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym („dyrektywa InfoSoc"), 2013 r., s. 428, dostępne na stronie https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

([13]) Tamże, s. 437.

stosowania praktyk zapobiegających nieuprawnionemu rozpowszechnianiu utworów. Dyrektywa wdrażająca traktat z Marrakeszu zawiera przepis umożliwiający transgraniczną wymianę kopii utworów w dostępnych formatach na rynku wewnętrznym. Uzupełnieniem tego przepisu jest rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu, które umożliwia transgraniczną wymianę z państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu.

Dyrektywa wdrażająca traktat z Marrakeszu umożliwia państwom członkowskim utrzymanie lub wprowadzenie systemów rekompensat w odniesieniu do sposobów korzystania dozwolonych na jej mocy i stosowanych przez upoważnione podmioty mające siedzibę na ich terytorium. Systemy rekompensat funkcjonują dotychczas w sześciu państwach członkowskich ([14]). Dwa kolejne państwa członkowskie wprowadziły możliwość posiadania systemu rekompensat w przypadku naruszenia interesów podmiotów uprawnionych, ale do tej pory z niej nie skorzystały ([15]).

Prawodawca Unii postanowił nie wdrażać przewidzianej w traktacie z Marrakeszu możliwości zawężenia zakresu ograniczenia lub wyjątku do utworów, których nie można uzyskać na zasadach komercyjnych w konkretnym dostępnym formacie dla beneficjentów na danym rynku na rozsądnych warunkach. Uznano, że nałożenie takiego obowiązku na upoważnione podmioty byłoby szkodliwe dla pewności prawa, a tym samym ostatecznie wpłynęłoby na dostępność utworów dla beneficjentów ([16]). Państwa członkowskie nie mogą nakładać na upoważnione podmioty dodatkowych wymogów, takich jak uprzednia weryfikacja dostępności na zasadach komercyjnych utworów w dostępnych formatach. Wydaje się, że dwa państwa członkowskie posiadają przepisy, które mogłyby prowadzić do sprawdzania przez upoważnione podmioty dostępności na zasadach komercyjnych lub skutkować brakiem jasności w tym zakresie ([17]). Komisja będzie dalej analizować te kwestie.

Upoważnione podmioty nie podlegają procedurze **udzielania zezwoleń** na sposoby korzystania objęte przepisami ramowymi. Jednakże, jak wspomniano powyżej, są one ograniczone do określonych kategorii wymienionych w art. 2 pkt 4. W dyrektywie wdrażającej traktat z Marrakeszu wyjaśniono, że wymogi dotyczące zezwoleń i uznawania, które państwa członkowskie mogą stosować wobec upoważnionych podmiotów, takie jak wymogi dotyczące świadczenia usług o charakterze ogólnym na rzecz beneficjentów, nie powinny uniemożliwiać tym podmiotom podejmowania działań dozwolonych dyrektywą. W jednym państwie członkowskim ([18]) wdrożenie dyrektywy doprowadziło do zniesienia obowiązku rejestrowania upoważnionych podmiotów w organach krajowych, podczas gdy w niektórych państwach członkowskich ([19]) upoważnione podmioty muszą powiadomić

([14]) Przegląd informacji o państwach członkowskich, w których obowiązują systemy rekompensat, jest dostępny w dokumencie roboczym służb Komisji oraz w badaniu, s. 43.
([15]) Badanie, s. 43.
([16]) Zob. motyw 14, zdanie pierwsze.
([17]) Dokument roboczy służb Komisji, s. 14.
([18]) Dokument roboczy służb Komisji, s. 15.
([19]) Dokument roboczy służb Komisji, s. 15.

organy krajowe o swoim statusie upoważnionego podmiotu i podać im swoje dane kontaktowe ([20]).

Ponadto zachęca się upoważnione podmioty do dobrowolnego przekazywania swoich danych kontaktowych państwom członkowskim, w których mają siedzibę, jeżeli prowadzą wymianę na rynku wewnętrznym lub jeżeli na podstawie rozporządzenia wdrażającego traktat z Marrakeszu dokonują przywozu lub wywozu kopii w dostępnych formatach. Państwa członkowskie przekazują te informacje Komisji, która podaje je do wiadomości publicznej ([21]).

Dyrektywa nie zawiera żadnych szczegółowych wymogów dotyczących **monitorowania**. Konsultacje z państwami członkowskimi nie dają kompleksowego obrazu sytuacji, ale ujawniły, że w niektórych państwach członkowskich upoważnione podmioty przekazują okresowe sprawozdania odpowiedniemu organowi lub podlegają kontrolom *ad hoc*. Jednocześnie w jednym państwie członkowskim nie było dostępnych informacji na temat wdrażania przepisów ustanowionych traktatem z Marrakeszu ze względu na brak informacji o tym, jakie upoważnione podmioty działają w tym państwie ([22]).

II. METODA

Ocena wykorzystuje informacje pochodzące z badania uzupełniającego, które rozpoczęto w kwietniu 2023 r. i zakończono wiosną 2024 r. Dane zgromadzono w drodze badania źródeł wtórnych, konsultacji z państwami członkowskimi (które są zobowiązane do przekazywania informacji zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu) i z zainteresowanymi stronami, w drodze ukierunkowanych konsultacji i szczegółowych wywiadów przeprowadzonych w ramach badania uzupełniającego ([23]). Opinie społeczeństwa otrzymano również w drodze zaproszenia do zgłaszania uwag ([24]).

Zgodnie z wymogami dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu w procesie oceny uwzględniono opinie odpowiednich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych, w tym organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze. W szczególności działania konsultacyjne (ukierunkowane konsultacje, szczegółowe wywiady) obejmowały, oprócz upoważnionych podmiotów, szereg organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami. Zaproszenie do udziału w ukierunkowanych konsultacjach przekazano również organizacjom reprezentującym osoby starsze, ale tylko jedna taka organizacja udzieliła odpowiedzi.

([20]) Informacje dotyczące tej kwestii, pochodzące z działań konsultacyjnych, nie były dostępne dla wszystkich państw członkowskich.
([21]) Wykaz jest dostępny na stronie https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.
([22]) Dokument roboczy służb Komisji, s. 16.
([23]) Ukierunkowane konsultacje odbyły się w okresie od dnia 22 czerwca do dnia 11 sierpnia 2023 r., https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/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_pl.

Ponadto kilka organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami przekazało swoje opinie w kontekście zaproszenia do zgłaszania uwag ([25]). Możliwość udziału w ukierunkowanych konsultacjach i zaproszenie do zgłaszania uwag udostępniono osobom z niepełnosprawnościami.

III. SKUTECZNOŚĆ

Aby ocenić, czy interwencja była skuteczna, w ocenie rozważono, czy dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu poprawiły dostępność kopii w dostępnych formatach w UE oraz ich transgraniczną wymianę w UE i z państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu. Przeanalizowano również, czy istnieją czynniki, które wpłynęły na postępy w osiąganiu celów, oraz czy wystąpiły nieoczekiwane i niezamierzone konsekwencje. Ponadto oceniono wpływ systemów rekompensat na dostępność kopii w dostępnych formatach oraz na ich transgraniczną wymianę.

Dane ilościowe pozyskane na potrzeby oceny z próby upoważnionych podmiotów wykazały, że liczba tytułów w kopiach w dostępnych formatach znajdujących się w zbiorach tych instytucji wzrosła o ponad 50 % od 2018 r. Dane te nie są wystarczające do określenia w kategoriach ilościowych, w jakim stopniu przepisy zharmonizowane dyrektywą wdrażającą traktat z Marrakeszu poprawiły tworzenie przez upoważnione podmioty kopii w dostępnych formatach w porównaniu z tym, co byłoby możliwe na mocy przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy 2001/29/WE (InfoSoc). Należy również wziąć pod uwagę, że niezależnie od przepisów ramowych wynikających z prawa autorskiego jest bardziej prawdopodobne, że ograniczenia budżetowe i możliwości technologiczne wpłyną na zdolności upoważnionych podmiotów w zakresie tworzenia kopii. Dane jakościowe zgromadzone w ramach ukierunkowanych konsultacji pokazują jednak, że zdaniem zainteresowanych stron ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu miały pozytywny wpływ na dostępność kopii w dostępnych formatach. Badania akademickie przeprowadzone w 2022 r. również podkreśliły odczuwany wzrost dostępności utworów w dostępnych formatach. Zasugerowano, że ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu ułatwiły w szczególności przekształcanie materiałów drukowanych do formatu Braille'a, ale miały niewielki wpływ na dostęp do książek cyfrowych ([26]).

Ponadto niektóre skutki ilościowe można uznać za efekt harmonizacji wyjątku w dyrektywie wdrażającej traktat z Marrakeszu. W okresie odniesienia liczba użytkowników (beneficjentów) zarejestrowanych w upoważnionych podmiotach, które dostarczyły dane,

([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_pl.

([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" (Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, słabowidzącym i osobom z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem w Unii Europejskiej: refleksja nad jego wdrożeniem i ocena jego wpływu z perspektywy niepełnosprawności), *IIC* 55, 89-109 (2024), publikacja dostępna na stronie https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

wzrosła o około 39 %. Można to powiązać z harmonizacją na mocy dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu kategorii beneficjentów, prowadzącą w niektórych państwach członkowskich do rozszerzenia grupy beneficjentów w porównaniu z sytuacją istniejącą wcześniej na poziomie krajowym. Jak wynika na przykład z odpowiedzi udzielonych w ramach unijnych konsultacji publicznych w 2014 r. ([27]), nie wszystkie wyjątki istniejące na poziomie krajowym przed przyjęciem dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu obejmowały ograniczoną zdolność czytania, podczas gdy obecnie objęto ją ich zakresem.

Jeżeli chodzi o wymianę transgraniczną, ratyfikacja przez UE traktatu z Marrakeszu umożliwiła współpracę z upoważnionymi podmiotami we wszystkich państwach członkowskich i umawiających się stronach w państwach trzecich, w tym poprzez ułatwienie dostępu do usługi ABC Global Book Service, która wspiera wdrażanie traktatu z Marrakeszu ([28]).

Wymiana transgraniczna w UE i z państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu wyniosła średnio 16,3 % wszystkich tytułów posiadanych w 2023 r. przez upoważnione podmioty, które dostarczyły dane, co stanowiło wzrost w stosunku do 12,7 % tytułów pochodzących z UE i państw trzecich w 2018 r. Państwa, które posługują się wspólnym językiem, mają zazwyczaj wyższy odsetek tytułów sprowadzanych z zagranicy, ponieważ użytkownicy zazwyczaj wolą utwory w swoim języku. Książki w językach obcych, mimo że stanowią mniejszą część zbioru upoważnionych podmiotów, w zdecydowanej większości przypadków pochodzą z wymian transgranicznych. Tytuły sprowadzane z zagranicy pochodzą głównie z innych państw członkowskich, ale upoważnione podmioty dokonują również przywozu tytułów z państw trzecich będących stronami traktatu z Marrakeszu. W 2023 r. przywóz ten osiągnął udział w katalogu na poziomie 2,7 % (wzrost z 2 % w 2018 r.). Upoważnione podmioty, z którymi przeprowadzono wywiady w kontekście badania, wskazują, że zazwyczaj przywożą utwory ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, Zjednoczonego Królestwa i Kanady ([29]). Wymiana może być dość znacząca w przypadku konkretnych upoważnionych podmiotów: na przykład katalog francuskiego upoważnionego podmiotu zawiera 15 % tytułów sprowadzonych ze Szwajcarii i Kanady ([30]); ten sam upoważniony podmiot zgłosił, że dokonywał również wywozu utworów do państw trzecich, w szczególności do Kanady ([31]). Z wywiadów z upoważnionymi podmiotami wynika

([27]) Sprawozdanie z odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych w sprawie przeglądu przepisów UE dotyczących prawa autorskiego, dostępne na stronie https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

([28]) Katalog internetowy umożliwiający upoważnionym podmiotom z państw ratyfikujących wymianę książek w dostępnych formatach bez konieczności ubiegania się o zezwolenie podmiotów uprawnionych; zob. https://www.accessiblebooksconsortium.org/.

([29]) Badanie, s. 76.

([30]) Badanie, s. 208.

([31]) Od 2014 r. upoważniony podmiot dokonał wywozu 13 981 tytułów za pośrednictwem platformy ABC, z czego 63 % trafiało do państw trzecich (głównie Kanady).

ponadto, że wymiana z krajami Ameryki Łacińskiej i Afryki w dużej mierze polega na wywozie z UE ([32]).

Dane jakościowe zgromadzone w ramach ukierunkowanych konsultacji przez zespół prowadzący badanie potwierdzają pogląd, że zharmonizowane przepisy UE mają wpływ na wymianę transgraniczną, przy czym upoważnione podmioty i organy krajowe uważają, że wpływ przepisów na unijną i międzynarodową transgraniczną wymianę jest ważniejszy niż wpływ na tworzenie. Można to powiązać ze zgłaszaniem przez upoważnione podmioty, że – chociaż niektóre państwa członkowskie zawarły umowy o współpracy przed przyjęciem dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu w celu transgranicznej wymiany kopii w dostępnych formatach (zwłaszcza w tych samych obszarach językowych) – wdrożenie tej dyrektywy i tego rozporządzenia po raz pierwszy umożliwiło niektórym z nich dokonanie takiej wymiany lub rozszerzenie wymiany na większą liczbę państw ([33]).

Czynniki wpływające na tworzenie i wymianę kopii w dostępnych formatach

Z odpowiedzi udzielonych przez upoważnione podmioty w ramach ukierunkowanych konsultacji wynika, że główne czynniki ograniczające tworzenie kopii w dostępnych formatach są związane z niewystarczającym poziomem finansowania instytucji tworzących kopie w tych formatach lub z brakiem odpowiednich innych zasobów (zasobów ludzkich, know-how, technologii). W odniesieniu do źródeł finansowania upoważnione podmioty polegają głównie na finansowaniu publicznym lub na połączeniu finansowania publicznego i darowizn. W jednym państwie członkowskim finansowanie uprawnionego podmiotu pochodzi głównie z dochodu brutto uzyskanego z marketingu loterii.

Upoważnione podmioty na mniejszych rynkach napotykają również trudności wynikające z ograniczonych zdolności w zakresie tworzenia kopii, chociaż można zauważyć, że w państwach członkowskich, w których działają, zasobność katalogów upoważnionych podmiotów znacznie się różni, np. upoważnione podmioty w Finlandii i Danii posiadają znacznie więcej tytułów niż upoważnione podmioty w Chorwacji lub Litwie.

Zarówno w ukierunkowanych konsultacjach, jak i w ramach zaproszenia do zgłaszania uwag za wyzwanie uznano również świadomość beneficjentów (osób z niepełnosprawnościami) dotyczącą tego, gdzie i jak znaleźć kopie w dostępnych formatach. Badania opublikowane w 2023 r. wykazały także, że beneficjenci i przedstawiciele organizacji osób z niepełnosprawnościami nie zawsze byli świadomi, w jaki sposób ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu mogą im przynieść korzyści ([34]). W artykule tym sugeruje się, że

([32]) Działająca w Hiszpanii organizacja ONCE w 2023 r. dokonała wywozu 421 egzemplarzy do Argentyny i Peru oraz 568 kopii do Gwatemali, Meksyku i Argentyny (badanie, s. 212). Francuski upoważniony podmiot wspomniał, że dokonywał wywozu kopii bezpośrednio do beneficjentów w krajach afrykańskich ze względu na brak infrastruktury cyfrowej i fizycznej upoważnionych podmiotów w krajach przywozu – zob. badanie, s. 67.

([33]) Badanie, s. 31.

([34]) Ferri, Delia i Rossello, Giulia (2023), „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

osoby niewidome mogą mieć większą wiedzę na temat traktatu z Marrakeszu niż osoby słabowidzące, co może być związane z różnymi metodami uzyskiwania dostępu do utworów (np. stosowanie wyjątków od praw autorskich do tworzenia kopii w alfabecie Braille'a dla osób niewidomych w porównaniu z wykorzystywaniem lup w przypadku osób słabowidzących) ([35]).

Niektóre upoważnione podmioty zwróciły również uwagę na znaczenie, jakie ma dla beneficjentów dostęp do technologii umożliwiającej im korzystanie z dostępnych formatów cyfrowych, który nie nadąża za potrzebami. Upoważnione podmioty podkreśliły również znaczenie odpowiadania na różne potrzeby beneficjentów, na przykład poprzez współpracę z sieciami bibliotecznymi w celu dostarczania beneficjentom kopii fizycznych za pośrednictwem lokalnej biblioteki.

W związku z tym, o ile w okresie odniesienia wzrosła liczba beneficjentów i utworów w postaci kopii w dostępnych formatach, o tyle niektóre czynniki niezwiązane bezpośrednio z przepisami wynikającymi z traktatu z Marrakeszu – w szczególności dostępność zasobów upoważnionych podmiotów – są postrzegane przez te instytucje jako przeszkoda w zapewnianiu większej liczby kopii w dostępnych formatach.

Wpływ systemów rekompensat

Systemy rekompensat w sześciu państwach członkowskich, które je wprowadziły, są różne: w czterech państwach członkowskich systemy rekompensat są ograniczone do niektórych sektorów (edukacja), do niektórych formatów (np. książki mówione) lub do niektórych sposobów dostarczania (np. pobieranie danych), podczas gdy w dwóch państwach członkowskich system rekompensat nie przewiduje takiego zróżnicowania, a zatem ma zastosowanie do sposobów korzystania przez upoważnione podmioty objętych dyrektywą wdrażającą traktat z Marrakeszu.

W badaniu porównano powiększenie w okresie odniesienia zawartości katalogów oferowanych przez 5 upoważnionych podmiotów działających w 4 państwach członkowskich stosujących systemy rekompensat oraz przez 19 upoważnionych podmiotów w 12 państwach członkowskich bez systemów rekompensat. Chociaż z danych wynika, że ogólna liczba tytułów w 19 upoważnionych podmiotach wzrosła w większym stopniu niż w 5 upoważnionych podmiotach z państw członkowskich objętych systemami rekompensat, dane należy traktować ostrożnie. Jak wyjaśniono w samym badaniu, dane są bardzo ograniczone i mogą nie być reprezentatywne oraz nie pozwalają na wskazanie korelacji między brakiem

Empirical Study Conducted in Six European Countries" (Rola traktatu z Marrakeszu we wspieraniu dostępu do materiałów drukowanych dla osób niewidomych lub słabowidzących: krytyczne omówienie wyników badania empirycznego przeprowadzonego w sześciu krajach europejskich), *Disabilities,* 3 (2), s. 162.

([35]) Ferri, Delia i Rossello, Giulia (2023), „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" (Rola traktatu z Marrakeszu we wspieraniu dostępu do materiałów drukowanych dla osób niewidomych lub słabowidzących: krytyczne omówienie wyników badania empirycznego przeprowadzonego w sześciu krajach europejskich), *Disabilities,* 3 (2), s. 162.

systemów rekompensat a zwiększoną liczbą kopii w dostępnych formatach. Wynika to z faktu, że przyczyną różnicy w tempie powiększania się katalogów kopii w dostępnych formatach mogą być inne czynniki, takie jak fakt, że upoważnione podmioty w państwach członkowskich, które wprowadziły systemy rekompensat, mogły już dysponować obszernym zbiorem tytułów, podczas gdy inne upoważnione podmioty mogły w okresie odniesienia rozpocząć gromadzenie swoich zbiorów. Na przykład, jak wspomniano powyżej, Finlandia i Dania (w których stosuje się system rekompensat) posiadają znacznie więcej tytułów niż upoważnione podmioty w Chorwacji lub Litwie, gdzie nie ma zastosowania żaden system rekompensat ([36]). Ogólnie rzecz biorąc, brak danych kontekstowych nie pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat skutków tego porównania.

W odpowiedziach na zaproszenie do zgłaszania uwag opinie zainteresowanych stron różnią się między poszczególnymi grupami, z którymi przeprowadzono konsultacje. Podmioty uprawnione podkreślają, że systemy rekompensat są potrzebne do ochrony ich interesów i że powinny dokładnie odzwierciedlać zakres i sposób korzystania z dostępnego formatu ([37]), podczas gdy przedstawiciele beneficjentów twierdzą, że systemy rekompensat należy wyeliminować ([38]), zaznaczając w szczególności, że systemy te tworzą bariery i że upoważnione podmioty działające na zasadzie niekomercyjnej nie powinny płacić za pracę, którą wydawcy powinni wykonywać sami. Dwóch respondentów reprezentujących beneficjentów uważa, że systemy rekompensat są sprzeczne z duchem traktatu z Marrakeszu, mimo że są wyraźnie dozwolone na mocy traktatu. Podczas gdy traktat z Marrakeszu zezwala umawiającym się stronom na podjęcie decyzji, czy zapewnić podmiotom uprawnionym wynagrodzenie za korzystanie na podstawie wyjątku od praw autorskich wprowadzonego traktatem z Marrakeszu, prawo UE stanowi, że możliwość stosowania przez państwa członkowskie takich systemów rekompensat jest ograniczona.

W szczególności systemy mogą mieć zastosowanie wyłącznie do upoważnionych podmiotów i nie powinny wymagać od beneficjentów uiszczania opłat (zob. motyw 14). W związku z tym możliwość przyznana państwom członkowskim przez prawodawcę Unii w art. 3 ust. 6 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu jest zgodna z traktatem.

Ponadto wydaje się, że postrzeganie wpływu systemów rekompensat także różni się w zależności od struktury i finansowania systemu w danym państwie członkowskim. Upoważnione podmioty z państw członkowskich, w których poziom finansowania ze strony państwa pokrywa również należne rekompensaty, a system rekompensat ograniczono do określonych sposobów korzystania lub rodzajów utworów, częściej zdają się uważać, że system ten nie wpływa na tworzenie kopii utworów w dostępnych formatach lub że wpływa na to tworzenie w bardziej ograniczonym stopniu. W innych państwach członkowskich,

([36]) 69 021 tytułów w Finlandii i 84 000 w Danii; 7 727 w Chorwacji i 15 433 w Litwie (zob. badanie, s. 215).
([37]) Zob. odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag udzielone np. przez Europejską Radę Pisarzy, FEP lub ALIS, dostępne na stronie 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_pl.
([38]) Zob. odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag, dostępne na stronie 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_pl.

w których obowiązują systemy rekompensat, nawet jeżeli ogólna rekompensata wypłacana rocznie jest niska, zainteresowane strony mogą postrzegać wpływ jako istotny, jeżeli budżet nie jest uważany za wystarczająco wysoki (w szczególności jeżeli upoważnione podmioty polegają na darowiznach w celu uzyskania finansowania).

Trudno jest również określić ilościowo lub ustalić korelację między systemami rekompensat a wymianą transgraniczną, zwłaszcza że na wymianę między państwami członkowskimi i z państwami trzecimi wpływają różne czynniki związane w szczególności ze wspólnym językiem, a także z wykorzystaniem w niektórych przypadkach technologii (interoperacyjność formatów i metadanych) ([39]). Chociaż dane ilościowe potrzebne do określenia możliwych skutków nie są dostępne, niektóre zainteresowane strony twierdzą, że upoważnione podmioty w mniejszym stopniu angażują się w wymianę transgraniczną, w szczególności ze względu na niepewność co do stosowania rekompensaty za wywóz do transgranicznego rozpowszechniania oraz trudności w jej obliczaniu, co może zniechęcać je do angażowania się w taką wymianę. Wydaje się jednak, że takie obawy dotyczące wpływu systemów rekompensat na wymianę transgraniczną między państwami członkowskimi koncentrują się na poszczególnych krajach i mogą wynikać ze struktury i praktycznego stosowania systemów rekompensat oraz ewentualnej niepewności, jaką może to powodować. W tym kontekście ważne jest, aby pamiętać, że systemy rekompensat powinny mieć zastosowanie jedynie do sposobów korzystania przez upoważnione podmioty mające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego przewidującego taki system i nie powinny wymagać uiszczania opłat od upoważnionych podmiotów mających siedzibę w innych państwach członkowskich lub państwach trzecich, które są stronami traktatu z Marrakeszu.

Możliwe niezamierzone skutki – potencjalny wpływ na rynek komercyjny

Pytanie, czy ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu mogą mieć wpływ na rynek komercyjny, doprowadziło do wprowadzenia przepisu szczegółowego w art. 10 ust. 3 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie może ostrzec Komisję, jeżeli ma uzasadnione powody, by uznać, że wdrożenie dyrektywy wywarło znaczący negatywny wpływ na kierowaną do beneficjentów komercyjną dostępność utworów lub innych przedmiotów objętych ochroną w dostępnych formatach, przestawiając wszelkie odnośne dowody. Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia tych dowodów przy sporządzaniu sprawozdania z oceny.

Do czasu sporządzania niniejszego sprawozdania żadne państwo członkowskie nie przedłożyło Komisji dowodów zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu.

([39]) Badanie, s. 76.

Dane zgromadzone w trakcie przygotowywania niniejszej oceny również nie dostarczyły takich dowodów. W badaniu stwierdzono, że brakuje kompleksowych danych na temat rynku wydawniczego dostępnych formatów ([40]).

Podczas ukierunkowanych konsultacji większość zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, nie stwierdziła negatywnego wpływu postanowień traktatu z Marrakeszu na zachęty do tworzenia o charakterze handlowym. Jedna z zainteresowanych stron zasygnalizowała pozytywny pośredni wpływ ram ustanowionych traktatem z Marrakeszu na rynek wydawniczy, ponieważ uważa, że doprowadziły one do zwiększenia koordynacji i wymiany między wydawcami a upoważnionymi podmiotami ([41]).

Na podstawie dostępnych informacji nie można stwierdzić, że ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu mają znaczący negatywny wpływ na komercyjną dostępność utworów w dostępnych formatach, w związku z czym dotychczas pozyskane dane nie uzasadniają zmiany obecnego podejścia do sprawdzania komercyjnej dostępności utworów w dostępnych formatach.

Potencjalny wpływ na szersze cele społeczne

Kilka zainteresowanych stron wskazało pozytywny wpływ ram ustanowionych traktatem z Marrakeszu na takie obszary jak włączenie społeczne i ogólnie równość ([42]), rozwijanie możliwości uczenia się dla dzieci i dorosłych ([43]) oraz zatrudnienie i uczestniczenie w życiu kulturalnym i społecznym ([44]). Na podstawie danych dostępnych na potrzeby oceny trudno jest jednak określić, w jakim stopniu ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu mogłyby wpływać na powyższe szersze cele społeczne. Zainteresowane strony wspomniały również o utrzymujących się trudnościach, które wykraczają poza ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu oraz mogą mieć wpływ na te cele, między innymi o niewystarczającej dostępności podręczników w dostępnych formatach i platform cyfrowego uczenia się oraz potrzebie odpowiedniego szkolenia nauczycieli i bibliotekarzy ([45]).

([40]) Badanie, s. 67.
([41]) Odpowiedź na zaproszenie do zgłaszania uwag udzielona przez Europejską Radę Pisarzy, dostępna na stronie „Unijne prawo autorskie na rzecz osób niewidomych i słabowidzących – ocena dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu" (europa.eu).
([42]) Odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag udzielone przez obywatela UE i Notę (duńską Państwową Bibliotekę dla Osób z Niepełnosprawnościami Uniemożliwiającymi Zapoznawanie się z Drukiem), 2023 r., dostępne na stronie „Unijne prawo autorskie na rzecz osób niewidomych i słabowidzących – ocena dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu" (europa.eu).
([43]) Odpowiedź na zaproszenie do zgłaszania uwag udzielona przez Notę, 2023 r.; dostępna na stronie „Unijne prawo autorskie na rzecz osób niewidomych i słabowidzących – ocena dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu" (europa.eu); wywiady przeprowadzone przez zespół prowadzący badanie z Europejską Unią Niewidomych i ośrodkiem Eureka Leuven, 2023 r.
([44]) Odpowiedź na zaproszenie do zgłaszania uwag udzielona przez Notę, 2023 r., dostępna na stronie „Unijne prawo autorskie na rzecz osób niewidomych i słabowidzących – ocena dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu" (europa.eu).
([45]) Wywiad zespołu prowadzącego badanie z Europejskim Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Europejską Radą Pisarzy, Niemiecką Federacją Osób Niewidomych i Niedowidzących, biblioteką Accessibility Library Celia i ośrodkiem Eureka Leuven.

Wymiana transgraniczna ułatwiona ramami ustanowionymi traktatem z Marrakeszu umożliwia wysyłanie utworów w dostępnych formatach emigrantom w innych państwach członkowskich lub zaspokajanie potrzeb mniejszości lub uchodźców poprzez przywóz utworów z krajów, w których używa się języka tych grup. Można również uznać, że przepisy ramowe przyczyniły się do zwiększenia świadomości wyzwań stojących przed osobami z niepełnosprawnościami, w szczególności wśród wydawców ([46]).

IV. EFEKTYWNOŚĆ

Analiza efektywności w kontekście niniejszej oceny wykazała istotne ograniczenia, ponieważ dostępne dane były niewystarczające do ilościowego określenia wpływu stosowania postanowień traktatu z Marrakeszu. Znaczna część zgromadzonych danych ilościowych zawierała ograniczone informacje na temat budżetu upoważnionych podmiotów i alokacji środków lub dotyczyła wyłącznie konkretnego upoważnionego podmiotu. Ocena opiera się zatem głównie na uwzględnieniu danych jakościowych.

Jeszcze przed przyjęciem dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu prawo Unii, w szczególności art. 5 ust. 3 lit. b) dyrektywy InfoSoc, zapewniało państwom członkowskim możliwość wprowadzenia wyjątku lub ograniczenia dotyczącego prawa autorskiego na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Państwa członkowskie korzystały z tej możliwości w celu wprowadzenia wyjątku lub ograniczenia do swojego ustawodawstwa krajowego, jednak różnice w zakresie ich stosowania na poziomie krajowym stworzyły obciążenia dla transgranicznej wymiany kopii w dostępnych formatach ([47]). Ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu złagodziły te różnice i zwiększyły pewność prawa poprzez wyjaśnienie, jaką grupę beneficjentów obejmują, a także jaki jest zakres mających znaczenie z punktu widzenia praw autorskich czynności, które można przeprowadzić. Jak wyjaśniono w powyższej sekcji, doprowadziło to do wzrostu liczby objętych nimi beneficjentów i ułatwiło wymianę transgraniczną. Osoby z niepełnosprawnościami korzystają zatem z lepszego dostępu do kopii w dostępnych formatach, a upoważnione podmioty mogą prawdopodobnie świadczyć usługi na rzecz większej bazy użytkowników i uczestniczyć w większej liczbie wymian transgranicznych.

Chociaż upoważnione podmioty wykorzystują zasoby do tworzenia kopii w dostępnych formatach, kosztów tych nie narzucają ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu, które mają na celu ułatwienie im działalności polegającej na tworzeniu i wymianie kopii w dostępnych formatach dzięki większej pewności prawa. Większość upoważnionych podmiotów, z którymi przeprowadzono wywiady w ramach badania, poinformowała, że po wdrożeniu

([46]) Wywiady przeprowadzone przez zespół prowadzący badanie z Niemieckim Centrum Czytelnictwa bez Barier, Europejską Unią Niewidomych, Europejską Radą Pisarzy i Luisterpuntbibliotheek, 2023 r.

([47]) Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, A. Francquen, Dusollier, S., Triaille, J. i in., „Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the »Infosoc Directive«)" (Badanie dotyczące stosowania dyrektywy 2001/29/WE w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym („dyrektywa InfoSoc")), Komisja Europejska, 2013 r., https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141, s. 420–437.

ram ustanowionych traktatem z Marrakeszu nie nastąpiły istotne zmiany w kosztach tworzenia kopii.

Jednocześnie harmonizacja wprowadzona przez ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu przyniosła upoważnionym podmiotom oszczędności, ponieważ kopie w dostępnych formatach można łatwiej pozyskiwać w drodze wymiany transgranicznej, co pomaga zapobiegać powielaniu działań. Jeden upoważniony podmiot wskazał na przykład, że wymiana transgraniczna w UE i poza nią przyniosła oszczędności w wysokości około 133 000 EUR w okresie trzech i pół roku. Harmonizacja przepisów UE ograniczyła również konieczność sprawdzania przepisów krajowych dotyczących praw autorskich, które to przepisy mają zastosowanie w krajach docelowych.

Upoważnione podmioty, które dystrybuują, komunikują lub publicznie udostępniają kopie w dostępnych formatach, podlegają określonym przepisom ramowym. Ograniczają się one do zapobiegania nieuprawnionej dystrybucji kopii w dostępnych formatach oraz do umożliwienia beneficjentom, podmiotom uprawnionym i innym upoważnionym podmiotom otrzymywania odpowiednich informacji. Praktyki upoważnionych podmiotów w tym zakresie są zróżnicowane ([48]), jednak brak jest dokładnych danych pozwalających na ilościowe określenie wykorzystywanych w tym celu zasobów. Jednocześnie przepisy ramowe nie nakładają na upoważnione podmioty obowiązków, które mogłyby utrudniać tworzenie kopii w dostępnych formatach i które można by postrzegać jako obciążenie. Przepisy ramowe uniemożliwiają na przykład nakładanie na upoważnione podmioty obowiązku zapewnienia uprzedniej weryfikacji dostępności na zasadach komercyjnych utworów w dostępnych formatach. Ponadto przepisy te nie przewidują określonej procedury udzielania zezwoleń, wyjaśniając w tym względzie, że wymogi dotyczące zezwoleń lub uznawania, na przykład odnoszące się do świadczenia na rzecz beneficjentów usług o charakterze ogólnym, nie powinny uniemożliwiać upoważnionym podmiotom podejmowania działań dozwolonych instrumentami ustanowionymi traktatem z Marrakeszu.

Przepisy ramowe nie odnoszą się do kwestii dotyczących finansowania upoważnionych podmiotów. Budżety upoważnionych podmiotów w większości państw członkowskich są w różnym stopniu finansowane ze środków publicznych. W niektórych przypadkach beneficjenci mogą również wnosić wkład do funduszy upoważnionych podmiotów poprzez darowizny. Koszty związane ogólnie z egzekwowaniem przepisów ponoszą organy krajowe, chociaż w przepisach ramowych nie określono żadnych konkretnych obowiązków dotyczących monitorowania.

Chociaż dostępne informacje nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków opartych na danych ilościowych, ocena nie wykazała zbędnych obciążeń wprowadzonych przepisami ramowymi i wydaje się, że nie ma potrzeby dokonywania uproszczeń ani usprawnień. Dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu nie nakładają na upoważnione podmioty wymogu przeprowadzania określonej procedury udzielania zezwoleń, zapobiegają uprzedniemu sprawdzaniu dostępności na zasadach komercyjnych i nie

([48]) Załącznik IV do badania.

przewidują bezwzględnych obowiązków sprawozdawczych dla upoważnionych podmiotów wobec organów krajowych. Państwa członkowskie muszą jedynie zgłaszać Komisji przekazane im dobrowolnie informacje dotyczące danych kontaktowych upoważnionych podmiotów prowadzących wymianę transgraniczną. Wymogi administracyjne ograniczają się do tego, co jest konieczne, aby zapewnić dostępność kopii w dostępnych formatach, zapobiegać nieuprawnionemu korzystaniu i ułatwić przejrzystość. Interwencja, która zwiększa dostępność kopii w dostępnych formatach dla beneficjentów, a jednocześnie przynosi oszczędności dzięki większej pewności prawa, pozwala na osiągnięcie celów w efektywny sposób.

Wpływ systemów rekompensat na efektywność

W odniesieniu do podmiotów uprawnionych oczekiwano, że przepisy będą miały ograniczony wpływ na ich prawa autorskie jako prawa własności (uznane w art. 17 Karty), ponieważ dyrektywa wdrażająca traktat z Marrakeszu ogranicza się do pełnej harmonizacji rozbieżnych wyjątków lub ograniczeń dotyczących praw autorskich istniejących już na poziomie krajowym przed przyjęciem tej dyrektywy oraz do ułatwiania transgranicznej wymiany dostępnych formatów ([49]). Pewne różnice w skutkach w porównaniu z okresem sprzed traktatu z Marrakeszu mogły wynikać z poprawy dostępności kopii w dostępnych formatach, w tym ze wzrostu liczby beneficjentów (jak opisano szczegółowo w sekcji dotyczącej skuteczności). Dyrektywa wdrażająca traktat z Marrakeszu uznaje możliwość utrzymania lub wprowadzenia systemów rekompensat, wyjaśniając jednocześnie, że przy określaniu poziomu rekompensaty należy odpowiednio wziąć pod uwagę niekomercyjny charakter działań upoważnionych podmiotów, cele związane z interesem publicznym, które realizuje ta dyrektywa, interesy beneficjentów wyjątku, ewentualne szkody dla podmiotów uprawnionych oraz potrzebę zapewnienia transgranicznego rozpowszechniania kopii w dostępnych formatach. Należy również uwzględnić okoliczności szczególne każdego przypadku wynikające z wykonania określonej kopii w dostępnym formacie. Jeżeli szkoda poniesiona przez podmiot uprawniony jest niewielka, nie powinno powstać z tego tytułu zobowiązanie do wypłacenia rekompensaty. W państwach członkowskich, w których istnieją systemy rekompensat, upoważnione podmioty ponoszą koszty związane z wypłatą rekompensaty, w tym z obliczaniem i podziałem opłat przez upoważnione podmioty. Ponieważ niektóre krajowe systemy rekompensat obowiązywały również przed przyjęciem

([49]) Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, COM(2016) 596 final, 2016/0278 (COD), s. 6;
wniosek dotyczący 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 pokrewnymi, z korzyścią dla osób niewidomych, słabowidzących lub z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, COM(2016) 595 final, 2016/0279 (COD), s. 5.

przepisów ramowych ustanowionych traktatem z Marrakeszu lub zastąpiły inne obowiązki, związane z nimi koszty zasadniczo nie są nowe.

Zgodnie z informacjami zgromadzonymi w ramach badania całkowita wypłacona rekompensata może się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich, a jej koszt waha się od 27 000 EUR w Niemczech, 159 000 EUR w Finlandii, 1 mln EUR w Szwecji do 1,7 mln EUR w Danii. Wydaje się, że wpływ kojarzony przez zainteresowane strony z systemami rekompensat różni się w zależności od struktury i modelu finansowania krajowych systemów rekompensat. Jak wyjaśniono w sekcji dotyczącej skuteczności, nawet jeżeli ogólna rekompensata wypłacana rocznie może być niska, zainteresowane strony mogą postrzegać wpływ jako istotny, jeżeli budżet upoważnionych podmiotów nie jest uważany za wystarczająco wysoki (zwłaszcza jeżeli upoważnione podmioty polegają na darowiznach w celu uzyskania finansowania).

Wydaje się, że oprócz finansowania dostępnego dla upoważnionych podmiotów koszty administracyjne związane na przykład z obliczaniem i wypłatą środków z systemów rekompensat różnią się w zależności od stopnia cyfryzacji i automatyzacji przetwarzania danych. Nie są jednak dostępne dokładne dane pozwalające określić takie koszty.

Czynniki przyczyniające się do skutecznego wprowadzenia w życie dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu

W zależności od szczególnego kontekstu instytucjonalnego i rynkowego w państwach członkowskich niektóre czynniki mogą przyczyniać się do skutecznego wprowadzenia w życie dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu.

W szczególności centralizacja lub ściślejsza współpraca między upoważnionymi podmiotami może ułatwić osiąganie korzyści skali, a także uzyskiwanie dostępu przez beneficjentów. Oprócz podjętej w ramach WIPO inicjatywy ABC opracowano dalsze inicjatywy dotyczące współpracy na poziomie krajowym, łączące upoważnione podmioty działające na danym terytorium lub upoważnione podmioty obecne w tym samym obszarze językowym (np. upoważnione podmioty w Austrii, Niemczech i Szwajcarii), bądź też łączące upoważnione podmioty na potrzeby konkretnych projektów (np. współpraca między upoważnionymi podmiotami w krajach nordyckich mająca na celu koordynację tworzenia kopii i podziału kosztów w celu dostarczenia kopii w języku mniejszości etnicznej).

Ponadto formy współpracy między upoważnionymi podmiotami a wydawcami, takie jak tworzenie kopii w dostępnych formatach lub wymiana informacji i tytułów, mogą być opłacalne i zapobiegać powielaniu działań.

Niektóre upoważnione podmioty ułatwiają dostęp beneficjentów do dostępnych tytułów za pośrednictwem katalogów internetowych. Jednocześnie nie wszyscy beneficjenci dysponują know-how lub mogą korzystać z technologii, które umożliwią im dostęp za pośrednictwem katalogu internetowego. Różne praktyki mające na celu zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb beneficjentów i oferowanie im niezbędnego wsparcia (np. współpraca z sieciami

bibliotek, zapewnianie alternatywnych środków kontaktu, szkolenia) również wydają się mieć znaczenie dla poprawy dostępu.

Poziom cyfryzacji upoważnionych podmiotów i interoperacyjność formatów, z których korzystają, mogą pomóc zminimalizować koszty administracyjne i operacyjne oraz w większym stopniu ułatwić wymianę transgraniczną, jak również zminimalizować obciążenia administracyjne związane z przekształcaniem (zwłaszcza w wymianie z państwami trzecimi).

Należy w pełni przestrzegać nałożonego na upoważnione podmioty w art. 5 ust. 1 lit. b) dyrektywy obowiązku podejmowania odpowiednich kroków służących zniechęcaniu do niedozwolonego zwielokrotniania, wprowadzania do obrotu, publicznego komunikowania lub publicznego udostępniania kopii w dostępnych formatach, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby nie stwarzało to barier w dostępie dla beneficjentów. Chociaż nie są dostępne dokładne informacje pozwalające ocenić wpływ metod stosowanych przez upoważnione podmioty w celu zapobiegania nieuprawnionemu rozpowszechnianiu kopii w dostępnych formatach, z wywiadów z zainteresowanymi stronami wynika, że zabezpieczenie hasłem i uwierzytelnianie dwuskładnikowe zmniejszają dostępność dla beneficjentów i że upoważnione podmioty unikają ich stosowania. Z drugiej strony wydaje się, że stosowanie znaków wodnych zapewnia dobry stosunek kosztów do korzyści w zapobieganiu nieuprawnionemu rozpowszechnianiu kopii do pobrania w niewyspecjalizowanych formatach. Ogólniej rzecz biorąc, środki wprowadzone w celu zapobiegania nieuprawnionemu korzystaniu mają jeszcze większą wagę, jeżeli kopie dostarczane przez upoważnione podmioty są wysokiej jakości i wykonano je w formatach (książki elektroniczne, książki mówione), z których teoretycznie może korzystać szersze grono odbiorców.

V. SPÓJNOŚĆ

Dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu przyczyniają się do poprawy dostępu osób niepełnosprawnych do dzieł kultury, materiałów edukacyjnych i informacji, zgodnie z celem art. 30 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Wprowadzenie traktatu z Marrakeszu do prawa UE zalecono w uwagach Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczących wstępnego sprawozdania Unii Europejskiej w odniesieniu do art. 30 konwencji ([50]).

Dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu są również spójne z celami oraz zakresem podmiotowym i przedmiotowym traktatu z Marrakeszu.

Na poziomie UE dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu są spójne z pozostałymi instrumentami prawodawstwa UE w zakresie praw autorskich, w szczególności z dyrektywą 2001/29/WE, która umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie w przepisach krajowych wyjątków dotyczących niepełnosprawności lub

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

rodzajów utworów innych niż objęte zakresem dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu ([51]).

Instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu są również spójne z Kartą praw podstawowych UE, która zabrania wszelkich form dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, oraz przewiduje, że prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności jest uznane i przestrzegane w UE.

Instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu są spójne z innymi przepisami UE dotyczącymi niepełnosprawności w środowisku cyfrowym, takimi jak dyrektywa w sprawie dostępności stron internetowych ([52]), dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych ([53]) i europejski akt w sprawie dostępności ([54]), przy czym pierwsze dwa akty odnoszą się do sektorów innych niż utwory pisemne objęte ramami ustanowionymi traktatem z Marrakeszu (tj. odpowiednio do stron internetowych sektora publicznego i audiowizualnych usług medialnych) oraz dotyczą dostępności oferowanych w ich ramach usług z wykorzystaniem narzędzi prawnych innych niż przepisy prawa autorskiego.

Celem europejskiego aktu w sprawie dostępności jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego dostępnych produktów i usług poprzez wprowadzenie wspólnych przepisów dotyczących dostępności, a tym samym usunięcie barier wynikających z rozbieżnych przepisów w państwach członkowskich. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby podmioty gospodarcze wprowadzały do obrotu wyłącznie produkty i świadczyły wyłącznie usługi spełniające wymogi dostępności określone w tym akcie. Obejmuje to m.in. książki elektroniczne i specjalne oprogramowanie, a także czytniki elektroniczne. Środki, które mają zastosowanie od dnia 28 czerwca 2025 r., nie zmieniają zawartych w dyrektywie i rozporządzeniu wdrażających traktat z Marrakeszu przepisów dotyczących praw autorskich. Oba środki mają zastosowanie równolegle, przy czym europejski akt w sprawie dostępności zapewnia większą dostępność dostępnych książek elektronicznych, natomiast instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu nadal umożliwiałyby beneficjentom i upoważnionym podmiotom przetwarzanie opublikowanych utworów pisemnych w kopie w dostępnych formatach dla osób słabowidzących, z ograniczoną zdolnością czytania lub z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem. Zarówno przedstawiciele podmiotów uprawnionych, jak i upoważnione podmioty podkreślili

([51]) Art. 8 dyrektywy wdrażającej traktat z Marrakeszu dokonuje zmiany w art. 5 ust. 3 lit. b) dyrektywy InfoSoc, stanowiąc, że dyrektywa InfoSoc ma zastosowanie „z zastrzeżeniem obowiązków państw członkowskich wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1564".

([52]) Dyrektywa (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego, Dz.U. L 327 z 2.12.2016, s. 1.

([53]) Dyrektywa 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (wersja ujednolicona), Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1.

([54]) Dyrektywa (UE) 2019/882 w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 70.

znaczenie synergii i współpracy w sprawnym wdrażaniu europejskiego aktu w sprawie dostępności oraz w zapewnianiu komplementarności między tymi aktami prawnymi.

Zdaniem przedstawicieli podmiotów uprawnionych wdrożenie europejskiego aktu w sprawie dostępności sprawiłoby, że potrzeba zapewnienia, aby przepisy ustanowione traktatem z Marrakeszu nie zakłócały normalnego korzystania z utworu, zyskałaby na znaczeniu.

Jak wyjaśniono jednak w motywie 14, wyraźny obowiązek weryfikacji dostępności na zasadach komercyjnych mógłby mieć wpływ na pewność prawa dla upoważnionych podmiotów. Ponadto dostępne książki elektroniczne wytwarzane przez rynek na podstawie europejskiego aktu w sprawie dostępności niekoniecznie odpowiadają różnym szczególnym potrzebom beneficjentów objętych dyrektywą wdrażającą traktat z Marrakeszu. Jest prawdopodobne ([55]), że upoważnione podmioty dostosują się do praktycznych aspektów nowego kontekstu i skierują swoje zasoby na obsługę potrzeb niezaspokojonych przez rynek ([56]).

Instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu wydają się również spójne wewnętrznie, ponieważ ich przepisy dostosowano do jego kluczowego celu, jakim jest zwiększenie dostępności utworów w dostępnych formatach, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi praw i interesów między podmiotami uprawnionymi a użytkownikami.

W celu ochrony interesów podmiotów uprawnionych, jak wskazano również w poprzednich sekcjach, na upoważnione podmioty nałożono pewne obowiązki w zakresie zapobiegania nieuprawnionemu korzystaniu. Podmioty uprawnione opowiadają się za ściślejszym kontrolowaniem przez organy krajowe sposobu wywiązywania się z obowiązków przez upoważnione podmioty, w szczególności w celu zapobiegania nieuprawnionemu rozpowszechnianiu. Niektóre podmioty uprawnione twierdzą również, że kompleksowe informacje dotyczące upoważnionych podmiotów działających w danym państwie członkowskim mogłyby jeszcze bardziej ułatwić współpracę (np. udostępnianie plików przez podmioty uprawnione). Jednocześnie beneficjenci ostrzegli, że obowiązujące w niektórych państwach członkowskich wymogi dotyczące wpisania upoważnionych podmiotów do zatwierdzonego wykazu są sprzeczne z traktatem z Marrakeszu ([57]).

Jak szczegółowo określono w części wprowadzającej, dyrektywa uniemożliwia wprowadzenie warunków podejmowania działań na mocy przepisów ramowych, przewidując jednak, że działania takie mogą podejmować nie tylko beneficjenci, ale również upoważnione podmioty należące do określonych kategorii (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4).

([55]) Na przykład jeden z upoważnionych podmiotów poinformował, że prawdopodobnie w większym stopniu ukierunkuje swoje działania na potrzeby osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, które mają problemy poznawcze (zob. badanie, s. 96).

([56]) Dalsze omówienie wpływu europejskiego aktu w sprawie dostępności przedstawiono również w sekcji VII (Adekwatność).

([57]) Zob. informacje przekazane przez Europejskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami i Europejską Unię Niewidomych w odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag, dostępne na stronie 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_pl.

W dyrektywie wyjaśniono, że krajowe procedury udzielania zezwoleń lub uznawania mające zastosowanie na przykład do świadczenia na rzecz beneficjentów usług o charakterze ogólnym nie powinny uniemożliwiać upoważnionym podmiotom podejmowania działań na podstawie przepisów ramowych. W ocenie stwierdzono, że systemy istniejące na poziomie krajowym różnią się, przy czym niektóre państwa członkowskie wymagają pewnej formy powiadomienia, polegającego zazwyczaj na zgłoszeniu właściwemu organowi nazwy, statusu prawnego, danych kontaktowych oraz informacji na temat odpowiednich działań upoważnionego podmiotu. Dane nie były jednak dostępne dla wszystkich państw członkowskich. Ponadto przepisy ramowe zachęcają do dobrowolnego powiadamiania organów krajowych o danych kontaktowych upoważnionych podmiotów prowadzących wymianę transgraniczną, co może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości.

Ogólnie rzecz biorąc, instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu stanowią realizację międzynarodowych zobowiązań UE wynikających z traktatu z Marrakeszu i są spójne z dorobkiem prawnym UE (w szczególności z unijnymi przepisami ramowymi dotyczącymi praw autorskich i polityką UE w zakresie niepełnosprawności) oraz spójne wewnętrznie pod względem kluczowych celów i przepisów. W kontekście wyżej wymienionych przepisów UE instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu stanowią jedno z narzędzi służących zwiększeniu dostępności materiałów drukowanych. Ostatecznie na dostęp osób z niepełnosprawnościami do informacji, edukacji i kultury wpływa łączne oddziaływanie wszystkich instrumentów prawnych UE na dostępność.

VI. EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA

TSUE stwierdził, że UE ma wyłączną kompetencję do zawarcia traktatu z Marrakeszu, w związku z czym wprowadzenie przepisów na poziomie UE było konieczne do wypełnienia międzynarodowych zobowiązań UE wynikających z przyjęcia traktatu.

Chociaż przed zawarciem traktatu z Marrakeszu wszystkie państwa członkowskie wprowadziły wyjątki lub ograniczenia dotyczące praw autorskich z korzyścią dla osób słabowidzących, istniały rozbieżności w zakresie stosowania wyjątku ([58]), co z kolei wpłynęło na transgraniczną wymianę kopii w dostępnych formatach ([59]). Brak interwencji UE w celu przyjęcia dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu oznaczałby utrzymanie tego *status quo*.

Oprócz tego, że przyjęcie dyrektywy i rozporządzenia wdrażających traktat z Marrakeszu było konieczne do wypełnienia zobowiązań międzynarodowych UE, zharmonizowało ono zakres wyjątku dotyczącego praw autorskich i ułatwiło transgraniczną wymianę zarówno w

(58) „Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the »Infosoc Directive«)" (Badanie dotyczące stosowania dyrektywy 2001/29/WE w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym („dyrektywa InfoSoc")), 2013 r., s. 428, dostępne na stronie https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

(59) Tamże, s. 437.

UE, jak i z państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu. Z kolei ułatwienie wymiany transgranicznej przyniosło korzyści skali ([60]).

Skutków transgranicznych nie można było osiągnąć równie efektywnie za pomocą środków na poziomie krajowym. Interwencja UE w szczególności pomogła beneficjentom i upoważnionym podmiotom, zapewniając większą pewność prawa, dzięki czemu ograniczono powielanie działań, ogólna efektywność uległa zwiększeniu i nastąpiła poprawa dostępności kopii w dostępnych formatach.

VII. ADEKWATNOŚĆ

Adekwatność instrumentów ustanowionych traktatem z Marrakeszu oceniono z uwzględnieniem sytuacji na rynku, zmian w polityce i rozwoju technologii.

W okresie odniesienia oferta komercyjna utworów oferowanych od początku w dostępnych formatach (ang. *born accessible*) pozostawała słabo rozwinięta. Jednocześnie nastąpił wzrost liczby formatów cyfrowych, takich jak książki elektroniczne i książki mówione skierowane do ogółu społeczeństwa, które pośrednio mogą również służyć pewnym potrzebom beneficjentów. Beneficjenci wskazują jednak, że takie formaty nie zawsze są wystarczająco dostępne, na przykład ze względu na brak dostępnej nawigacji do przeszukiwania ich treści lub brak dostępu platform komercyjnych do samego utworu, bądź też że istnieje większe prawdopodobieństwo, że będą one dostępne dla niektórych kategorii beneficjentów (np. osób niedowidzących), a nie dla innych (np. użytkowników niewidomych).

Oczekuje się, że europejski akt w sprawie dostępności wywrze istotny wpływ na udostępnianie książek elektronicznych w dostępnych formatach. Książki elektroniczne oferowane na rynku od czerwca 2025 r. będą spełniały wymogi dostępności określone w europejskim akcie w sprawie dostępności, aby ułatwić dostęp osobom z niepełnosprawnościami. Należy zauważyć, że mikroprzedsiębiorstwa świadczące usługi są zwolnione z obowiązku spełniania określonych w dyrektywie wymogów dostępności. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do zapewnienia mikroprzedsiębiorstwom wytycznych i narzędzi, aby ułatwić stosowanie krajowych środków transponujących europejski akt w sprawie dostępności. Ponadto europejski akt w sprawie dostępności zawiera pewne zabezpieczenia, które umożliwiają podmiotom gospodarczym stosowanie wymogów dostępności w zakresie, w jakim nie nakładają one nieproporcjonalnych obciążeń ani nie są równoznaczne ze znaczącymi zmianami w produkcie lub usłudze prowadzącymi do zasadniczej zmiany ich podstawowego charakteru.

Jak wskazano również w badaniu ([61]), europejski akt w sprawie dostępności nie kwestionuje adekwatności wyjątku dotyczącego praw autorskich przewidzianego w dyrektywie wdrażającej traktat z Marrakeszu. Formaty inne niż książki elektroniczne – które są objęte europejskim aktem w sprawie dostępności – mogą być lepiej dostosowane do różnych

([60]) Zob. analiza w sekcji IV dotyczącej efektywności.
([61]) Badanie, s. 56.

rodzajów niepełnosprawności (na przykład niektóre osoby mogą nie mieć umiejętności korzystania z książek elektronicznych lub odpowiedniego do tego sprzętu i korzystanie z publikacji alfabetem Braille'a lub dużego druku może być dla nich wygodniejsze). Nawet w przypadku osób korzystających z książek elektronicznych określony format książek elektronicznych w dostępnych formatach oferowanych na rynku może nie być odpowiedni dla wszystkich niepełnosprawności uniemożliwiających zapoznawanie się z drukiem. Ponadto możliwe jest, że obowiązki określone w europejskim akcie w sprawie dostępności nie będą prowadzić do sytuacji, w której wszystkie tytuły będą w pełnym zakresie oferowane od początku w dostępnych formatach, w szczególności gdy wydawcy należą do kategorii mikroprzedsiębiorstw, w wyniku czego oferta takich książek nie będzie w pełni kompleksowa. Podmioty uprawnione, z którymi przeprowadzono wywiady na potrzeby badania, argumentowały, że tworzenie komiksów w dostępnych formatach może wymagać wprowadzenia zasadniczych zmian. Ogólniej rzecz biorąc, twierdziły one, że wysokie koszty wykonania utworu w dostępnym formacie (np. jeżeli utwór ten zawiera dużą liczbę grafik lub wykresów) w połączeniu z niską oczekiwaną sprzedażą mogą uzasadniać twierdzenie, że udostępnianie ich prowadzi to do nieproporcjonalnych obciążeń ([62]).

Fakt, że dzięki europejskiemu aktowi w sprawie dostępności książki elektroniczne w bardziej dostępnych formatach będą dostarczane bezpośrednio przez rynek, jest zjawiskiem bardzo pozytywnym. Nie wyczerpuje to jednak potrzeb osób z niepełnosprawnościami w zakresie utworów objętych instrumentami ustanowionymi traktatem z Marrakeszu w dostępnych formatach. Z drugiej strony mogłoby to pomóc w uwolnieniu zasobów dla upoważnionych podmiotów i umożliwienia im skoncentrowania się na tworzeniu kopii w dostępnych formatach w sposób bardziej specjalistyczny ([63]).

Ponadto, po przyjęciu instrumentów ustanowionych traktatem z Marrakeszu, technologie i oprogramowanie stały się powszechniej dostępne, umożliwiając lepszą dostępność utworów drukowanych i szerszy dostęp do dostępnych formatów, a także wyznaczając przejście z formatów analogowych na formaty cyfrowe oraz z dystrybucji fizycznej na dostęp online ([64]). Technologia może ułatwić i zwiększyć efektywność tworzenia kopii utworów oferowanych od początku w dostępnych formatach, w tym książek elektronicznych i kopii w dostępnych formatach, a także zapewnić beneficjentom lepsze narzędzia dostępu do utworów w formie drukowanej.

Utrzymują się pewne wyzwania związane z korzystaniem z tych technologii, począwszy od barier dotyczących dostępu do technologii (np. koszt, interoperacyjność, know-how), a skończywszy na ograniczeniach samej technologii (złożony charakter dostosowywania

([62]) Gdyby tak było, musiałyby one stosować wymogi dostępności w zakresie, w jakim nie stanowią one nieproporcjonalnego obciążenia ani znaczącej zmiany.

([63]) Zob. odpowiedź na zaproszenie do zgłaszania uwag udzieloną przez Daisy Consortium, dostępną na stronie 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_pl?p_id=31995115.

([64]) Badanie, s. 57 i 59.

utworów zawierających obrazy, wzory matematyczne lub grafikę, niewystarczająca jakość tekstu do dostosowania do potrzeb mowy) ([65]).

Ogólnie rzecz biorąc, pomimo ograniczeń rozwój technologiczny ułatwia tworzenie kopii utworów w dostępnych formatach przez wydawców i upoważnione podmioty i zwiększa jego efektywność. Zapewnia również beneficjentom dodatkowe narzędzia dostępu do utworów drukowanych. Nowe technologie nie sprawiają jednak, że instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu są zbędne: jak wskazano w badaniu, instrumenty te pozostają nieodzownym warunkiem wykorzystywania rozwoju technologicznego ([66]).

VIII. WNIOSKI I ZDOBYTE DOŚWIADCZENIA

W ocenie stwierdzono, że dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu mają **unijną wartość dodaną**. Ich przyjęcie miało zasadnicze znaczenie dla wypełnienia międzynarodowych zobowiązań UE jako sygnatariusza traktatu z Marrakeszu oraz dla harmonizacji wyjątku dotyczącego praw autorskich w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem, aby wyeliminować istniejące rozbieżności w zakresie wyjątków i ograniczeń krajowych oraz ułatwić transgraniczną wymianę kopii w dostępnych formatach. Państwa członkowskie nie mogłyby osiągnąć tego samego skutku w przypadku braku interwencji UE. Przepisy ramowe stanowią wartość dodaną, zwłaszcza dla beneficjentów i upoważnionych podmiotów, poprzez zapewnienie większej pewności prawa, w szczególności w odniesieniu do transgranicznej wymiany kopii w dostępnych formatach.

Dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu ogólnie **skutecznie** przyczyniły się do poprawy dostępności kopii w dostępnych formatach, na co wskazują dane jakościowe zgromadzone na potrzeby oceny, jak również dane z próby, z których wynika, że w okresie odniesienia liczba takich kopii wzrosła i większa liczba beneficjentów stała się użytkownikami usług świadczonych przez upoważnione podmioty. Wprowadzenie przepisów ustanowionych traktatem z Marrakeszu odegrało pozytywną rolę w zapewnianiu możliwości wymiany w ramach UE i z państwami trzecimi będącymi stronami traktatu z Marrakeszu.

Ze względu na ograniczenia dotyczące danych nie można było wyciągnąć wniosków na temat możliwego ilościowego wpływu systemów rekompensat dozwolonych na mocy dyrektywy i wprowadzonych w niektórych państwach członkowskich na tworzenie lub wymianę kopii w dostępnych formatach. Na podstawie danych jakościowych wydaje się, że postrzegany wpływ systemów rekompensat na dostępność kopii w dostępnych formatach różni się w poszczególnych państwach członkowskich, w których takie systemy istnieją, w zależności od zakresu systemu i źródeł finansowania (np. w jakim stopniu budżet upoważnionego podmiotu zasilają darowizny).

([65]) Badanie, s. 59.
([66]) Badanie, s. 60.

W ocenie nie stwierdzono ewentualnych niezamierzonych skutków wdrożenia instrumentów ustanowionych traktatem z Marrakeszu, w szczególności w odniesieniu do wpływu na dostępność utworów w dostępnych formatach na zasadach komercyjnych.

Chociaż dostępne informacje nie pozwalają na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków opartych na danych ilościowych, ocena nie wykazała zbędnych obciążeń wprowadzonych przepisami ramowymi i wydaje się, że nie ma potrzeby dokonywania uproszczeń ani usprawnień. W kontekście istniejących wyjątków dotyczących praw autorskich zwiększona pewność prawa osiągnięta dzięki harmonizacji na poziomie UE ułatwiła transgraniczną wymianę i pomogła zapobiec powielaniu działań w zakresie tworzenia kopii w dostępnych formatach, dzięki czemu upoważnione podmioty mogą wypracowywać oszczędności. Przepisy ramowe nie nakładają na upoważnione podmioty obowiązków, które mogłyby utrudniać tworzenie kopii w dostępnych formatach i które można by postrzegać jako obciążenie. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że przepisy poprawiły w efektywny sposób dostęp beneficjentów do kopii w dostępnych formatach.

W państwach członkowskich, w których istnieją systemy rekompensat, ich wpływ na efektywność wydaje się zależeć od finansowania dostępnego dla upoważnionych podmiotów (a w szczególności od tego, czy beneficjenci wnoszą wkład w postaci darowizn do ogółu środków finansowych upoważnionych podmiotów), a także od poziomu cyfryzacji tych podmiotów.

Niektóre czynniki wykraczające poza ramy ustanowione traktatem z Marrakeszu mogą zwiększyć efektywność tych ram. Mogą one obejmować różne inicjatywy umożliwiające wymianę informacji i współpracę między upoważnionymi podmiotami, a także między upoważnionymi podmiotami a wydawcami, poziom cyfryzacji wśród upoważnionych podmiotów oraz możliwość korzystania przez beneficjentów z dostosowanego do potrzeb wsparcia w zakresie dostępu do informacji na temat dostępnych utworów.

W ocenie stwierdzono, że przepisy ustanowione traktatem z Marrakeszu są spójne wewnętrznie, ponieważ są odpowiednim narzędziem do realizacji kluczowego celu, jakim jest zwiększenie dostępności utworów w postaci kopii w dostępnych formatach, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej równowagi między prawami i interesami podmiotów uprawnionych i użytkowników. Instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu są również **spójne** z międzynarodowym i unijnym dorobkiem prawnym. W szczególności stanowią one uzupełnienie europejskiego aktu w sprawie dostępności, który wymaga, aby osoby z niepełnosprawnościami miały dostęp do szerokiej gamy produktów i usług codziennego użytku, w tym książek elektronicznych.

Podejście przyjęte w przepisach ustanowionych traktatem z Marrakeszu w celu uniknięcia nadmiernych obowiązków po stronie upoważnionych podmiotów (takich jak sprawdzanie dostępności na zasadach rynkowych dostępnych formatów utworów, które zamierzają dostosować) pozostaje ważnym celem również w kontekście wdrażania europejskiego aktu w sprawie dostępności, aby zapobiec negatywnemu wpływowi na dostępność kopii utworów w dostępnych formatach dla beneficjentów. Jednocześnie pogłębiona dobrowolna współpraca

między podmiotami uprawnionymi a upoważnionymi podmiotami powinna ułatwić wzajemnie oddziaływanie z europejskim aktem w sprawie dostępności w celu zapewnienia, aby upoważnione podmioty lepiej odpowiadały na niezaspokojone potrzeby poprzez skierowanie na ten cel swoich zasobów.

W ocenie stwierdzono, że instrumenty ustanowione traktatem z Marrakeszu są nadal **adekwatne** w świetle zmian w polityce, sytuacji na rynku i rozwoju technologii. W szczególności oczekuje się, że europejski akt w sprawie dostępności zwiększy komercyjny rynek książek elektronicznych w dostępnych formatach, co jednak nie wyczerpuje objętych dyrektywą wdrażającą traktat z Marrakeszu potrzeb osób z niepełnosprawnościami w zakresie drukowanych książek i materiałów w dostępnych formatach. Można mieć nadzieję, że europejski akt w sprawie dostępności doprowadzi do uwolnienia zasobów upoważnionych podmiotów na potrzeby tworzenia kopii w dostępnych formatach w sposób bardziej specjalistyczny.

W świetle wyników oceny na obecnym etapie nie uznaje się, aby wprowadzenie jakichkolwiek zmian było uzasadnione.

Zdobyte doświadczenia

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa i rozporządzenie wdrażające traktat z Marrakeszu przyniosły wyniki zgodne z oczekiwaniami: w kontekście istniejących, lecz zróżnicowanych wyjątków krajowych dotyczących praw autorskich na korzyść osób z niepełnosprawnościami, instrumenty UE zwiększyły pewność prawa dzięki wyjaśnieniu sposobów korzystania i dokładnemu określeniu beneficjentów objętych przepisami UE dotyczącymi praw autorskich. Przyczyniło się to do poprawy dostępu do kopii w dostępnych formatach przy jednoczesnym zachowaniu równowagi praw i interesów. Jednocześnie wpływ środków wdrażanych w państwach członkowskich może się różnić ze względu na inne czynniki, w szczególności finansowanie lub zasoby, a także dostęp do technologii, świadomość i poziomy współpracy. Chociaż nie są dostępne kompleksowe dane pozwalające ocenić wpływ tych czynników, z oceny wyciągnięto następujące główne wnioski:

- za główne przeszkody w dostarczaniu kopii w bardziej dostępnych formatach uznaje się niewystarczający poziom finansowania lub brak odpowiednich innych zasobów (np. zasobów ludzkich, know-how, technologii) dostępnych dla upoważnionych podmiotów. Zapewnienie stabilnego i wystarczającego finansowania upoważnionych podmiotów na poziomie krajowym wydaje się mieć znaczenie dla skuteczności i efektywności środków, w tym w przypadkach gdy istnieją systemy rekompensat;
- poziom cyfryzacji i gotowości technologicznej upoważnionych podmiotów może zwiększyć efektywność tworzenia i wymiany kopii w dostępnych formatach i dostępu do nich;
- praktyki mające na celu zapewnienie większej świadomości co do usług oferowanych przez upoważnione podmioty oraz dostosowanego do potrzeb wsparcia dla

beneficjentów w zakresie lokalizowania oferowanych tytułów i dostępu do nich prawdopodobnie przyczynią się do zwiększenia skuteczności przepisów ramowych;

– środki wprowadzone przez upoważnione podmioty w celu zapobiegania nieuprawnionemu korzystaniu są istotne dla zapobiegania szkodom dla podmiotów uprawnionych, w szczególności w przypadku gdy kopie dostarczane przez upoważnione podmioty wykonano w formatach, z których może korzystać szersze grono odbiorców (książki elektroniczne, książki mówione). W celu zapobiegania nieuprawnionemu korzystaniu można stosować różne metody, w tym znak wodny;

– systemy monitorowania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym wydaje się, że nie wszystkie organy krajowe posiadają takie systemy lub (w jednym przypadku) wiedzę o upoważnionych podmiotach w danym państwie. Podmioty upoważnione na mocy dyrektywy należą do określonych kategorii wymienionych w art. 2 pkt 4. Ponadto dobrowolne powiadamianie organów krajowych przez upoważnione podmioty, do czego zachęca dyrektywa w przypadku podmiotów prowadzących wymianę transgraniczną, może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości dla wszystkich odpowiednich stron i powinno być szerzej stosowane;

– inicjatywy mające na celu wspieranie współpracy między upoważnionymi podmiotami wydają się istotne dla ograniczenia powielana działań organizacji oraz dla poprawy przejrzystości i dostępu dla beneficjentów;

– ponadto współpraca między upoważnionymi podmiotami a wydawcami mogłaby pomóc w wytworzeniu efektu synergii. Takie istniejące już formy współpracy (np. dostępność platform lub zachęty dla wydawców do dostarczania upoważnionym podmiotom kopii w formacie cyfrowym, aby zminimalizować ryzyko powielania pracy, jak również dzielenie się kosztami tworzenia kopii w niektórych formatach w celu poprawy efektywności i zapewnienia dostępu za pośrednictwem różnych kanałów) prawdopodobnie jeszcze bardziej zyskają na znaczeniu w kontekście stosowania europejskiego aktu w sprawie dostępności i należy nadal je wspierać.