EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.12.2025
COM(2025) 749 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

om översynen av Marrakechdirektivet (EU) 2017/1564 och Marrakechförordningen (EU) 2017/1563

{SWD(2025) 406 final}

I. INLEDNING

Med tanke på att den begränsade tillgången till skriftligt material i tillgänglig form, eller ”boksvälten”, har betydande negativ inverkan på deltagandet i samhället för personer med funktionsnedsättning och deras tillgång till utbildning antog medlemsstaterna i Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten 2013 Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp (*Marrakechfördraget*) ([1]).

Genom fördraget infördes obligatoriska inskränkningar av och undantag från upphovsrätten till förmån för personer med blindhet, synnedsättning och annan läsnedsättning för att möjliggöra mångfaldigande, spridning och tillgängliggörande av verk (t.ex. text, anteckning och därtill hörande illustrationer, i alla medier, inbegripet ljudböcker) i exemplar i tillgängligt format. Fördraget tillåter också utbyte av dessa exemplar över gränserna ([2]).

Europeiska unionen undertecknade Marrakechfördraget 2014 ([3]) och ingick det i februari 2018 ([4]). Direktiv (EU) 2017/1564 om viss tillåten användning av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer med blindhet, synnedsättning eller annan läsnedsättning ([5]) (*Marrakechdirektivet*) och förordning (EU) 2017/1563 om gränsöverskridande utbyte mellan unionen och tredjeländer av exemplar i tillgängligt format av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer med blindhet, synnedsättning eller annan läsnedsättning ([6]) (*Marrakechförordningen*) medförde nödvändiga anpassningar av EU-lagstiftningen efter Europeiska unionens anslutning till Wipos Marrakechfördrag. Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen syftar till att öka tillgången till exemplar av böcker och annat tryckt material i tillgängliga format till förmån för personer med läsnedsättningar samt att förbättra spridningen av sådana exemplar i tillgängligt format över gränserna. Marrakechdirektivet behövde införlivas senast den 11 oktober 2018. Marrakechförordningen är tillämplig sedan den 12 oktober 2018.

([1]) Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp, som trädde i kraft i september 2016.

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

([3]) Rådets beslut av den 14 april 2014 om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp.

([4]) Rådets beslut (EU) 2018/254 av den 15 februari 2018 om ingående på Europeiska unionens vägnar av Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk för personer med blindhet, synnedsättning eller annan läsnedsättning. Ratificeringen ägde rum i oktober 2018.

([5]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1564 av den 13 september 2017 om viss tillåten användning av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer med blindhet, synnedsättning eller annan läsnedsättning och om ändring av direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1564.

([6]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1563 av den 13 september 2017 om gränsöverskridande utbyte mellan unionen och tredjeländer av exemplar i tillgängligt format av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer med blindhet, synnedsättning eller annan läsnedsättning – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32017R1563.

Enligt artikel 10.1 i Marrakechdirektivet och artikel 7 i Marrakechförordningen ska kommissionen göra en utvärdering av dessa instrument senast den 11 oktober 2023 ([7]) och vid behov föreslå ändringar. Syftet med utvärderingen är att bedöma i vilken utsträckning Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen på ett ändamålsenligt sätt har uppnått sina mål och är verkningsfulla, relevanta för berättigade personers behov och förenliga med Europeiska unionens (EU) politik och internationella åtaganden samt har visat på ett mervärde för EU. Utvärderingen bedömer särskilt hur de två rättsliga instrumenten har påverkat tillgången till exemplar i tillgängligt format av verk inom deras tillämpningsområde och hur de har underlättat det gränsöverskridande utbytet av sådana exemplar.

I enlighet med artikel 10.1 i Marrakechdirektivet omfattar utvärderingen särskilt en bedömning av den inverkan som de system för ersättningar som finns i vissa medlemsstater har på tillgången till exemplar i tillgängligt format och på utbytet av dem över gränserna. I utvärderingen beaktas dessutom den eventuella inverkan som reglerna i Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen haft på den kommersiella tillgången till vissa verk eller andra alster i format som är tillgängliga för berättigade personer samt deras relevans inom andra politikområden som rör publicerade verks tillgänglighet, särskilt det europeiska tillgänglighetsdirektivet ([8]).

Innan Marrakechfördraget antogs gav direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället ([9]) medlemsstaterna möjlighet att i sin nationella lagstiftning föreskriva ett undantag från eller en inskränkning av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer med funktionsnedsättning, för icke-kommersiell användning som är direkt kopplad till funktionsnedsättningen, i den utsträckning som den särskilda funktionsnedsättningen kräver. Alla medlemsstater utnyttjade denna möjlighet i viss utsträckning ([10]). Men eftersom det i direktiv 2001/29/EG endast fastställs minimikrav, och det åligger medlemsstaterna att fastställa de närmare villkoren för tillämpningen av undantaget ([11]) uppstod skillnader i

([7]) Offentliggörandet av denna rapport försenades på grund av den tid som krävts för att utarbeta utvärderingsrapporten och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar parallellt med annan verksamhet på upphovsrättsområdet.

([8]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882. Det europeiska tillgänglighetsdirektivet syftar bland annat till att harmonisera tillgänglighetskraven för e-böcker som släpps ut på EU-marknaden efter den 28 juni 2025.

([9]) Artikel 5.3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, EGT L 167, 22.6.2001, s. 10.

([10]) Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om viss tillåten användning av verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp och om ändring av direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, 2016/0278 (COD), COM(2016) 596 final, 14.9.2016, s. 6.

([11]) Motivering – Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, Bryssel, 97/0359 (COD), KOM(97) 628 slutlig, 10.12.1997, s. 32.

undantagets tillämpningsområde ([12]), vilket i sin tur påverkade det gränsöverskridande utbytet av exemplar i tillgängligt format ([13]).

Genomförandet av Marrakechfördraget i EU:s lagstiftning ledde till att det inrättades EU-omfattande harmoniserade regler som gör det möjligt för personer med blindhet eller en synnedsättning som inte kan förbättras så att de får en synfunktion som är väsentligen likvärdig med synfunktionen hos en person som inte har någon sådan nedsättning, eller som har läs- eller perceptionssvårigheter eller någon annan läsnedsättning, att göra kopior av vissa verk och andra alster utan rättighetshavarens tillstånd, till förmån för personer med läsnedsättningar. Verk i form av böcker, tidningar, magasin eller andra skrifter, notationer inklusive notskrift, och tillhörande illustrationer, i alla medier, kan därför göras om till exemplar i tillgängligt format, såsom punktskrift, ljudformat eller storstil, av berättigade personer och personer som agerar på deras vägnar. I Marrakechdirektivet föreskrivs dessutom att vissa organ kan utföra handlingar för de berättigade personernas räkning. Dessa organ är behöriga organ, som är offentliga eller privata organisationer, särskilt bibliotek, utbildningsanstalter och andra organisationer utan vinstsyfte, som betjänar personer med läsnedsättning som en av sina huvudsakliga uppgifter eller institutionella skyldigheter, eller som en del av sitt uppdrag i allmänhetens intresse. Behöriga organ kan framställa ett exemplar i tillgängligt format av ett verk eller annat alster som de har laglig tillgång till och kan överföra, tillgängliggöra, sprida eller låna ut ett exemplar i tillgängligt format till en berättigad person eller ett annat behörigt organ utan vinstsyfte för exklusiv användning av en berättigad person. De behöriga organen är skyldiga att fastställa metoder för att förhindra otillåten distribution av verk. Marrakechdirektivet innehåller en bestämmelse som möjliggör gränsöverskridande utbyte av exemplar i tillgängligt format på den inre marknaden. Detta kompletteras av Marrakechförordningen, som möjliggör gränsöverskridande utbyten med tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

Enligt Marrakechdirektivet får medlemsstaterna behålla eller införa system för ersättning för användningar som är tillåtna enligt direktivet och som genomförs av behöriga organ som är etablerade på deras territorium. Hittills har system för ersättning införts i sex medlemsstater([14]). Ytterligare två medlemsstater införde möjligheten att ha ett system för ersättning om rättighetshavarnas intressen skadas, men har hittills inte utnyttjat denna möjlighet ([15]).

EU:s lagstiftare beslutade att inte genomföra den möjlighet som finns i Marrakechfördraget att begränsa inskränkning eller undantag till verk som, i det särskilda tillgängliga formatet, inte kan erhållas kommersiellt på rimliga villkor för berättigade personer på den marknaden. Det ansågs att ett införande av en sådan skyldighet för behöriga organ skulle skada den

([12]) Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the 'InfoSoc Directive'), 2013, s. 428, tillgänglig på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

([13]) Idem, s. 437.

([14]) En översikt över de medlemsstater som har system för ersättning finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och studien, s. 43.

([15]) Studien, s. 43.

rättsliga förutsägbarheten och därmed i slutändan påverka tillgången till verk för berättigade personer ([16]). Medlemsstaterna får inte införa ytterligare krav på behöriga organ, såsom förhandskontroll av den kommersiella tillgången till verk i tillgängliga format. Två medlemsstater verkar ha bestämmelser som skulle kunna leda till att behöriga organ kontrollerar den kommersiella tillgången eller skulle kunna skapa bristande tydlighet i detta avseende ([17]). Kommissionen kommer att analysera dessa frågor ytterligare.

De behöriga organen omfattas inte av något **godkännandeförfarande** för de användningsområden som omfattas av ramen. Som nämnts ovan är de dock begränsade till särskilda kategorier enligt artikel 2.4. I Marrakechdirektivet klargörs att de godkännande- och erkännandekrav som medlemsstaterna kan tillämpa på behöriga organ, till exempel sådana som rör tillhandahållande av tjänster av allmän karaktär till förmån för berättigade personer, inte bör hindra dem från att bedriva verksamhet som är tillåten enligt direktivet. Genomförandet av direktivet ledde till att en medlemsstat ([18]) avskaffade skyldigheten för behöriga organ att registrera sig hos de nationella myndigheterna, medan de behöriga organen i vissa medlemsstater ([19]) måste underrätta de nationella myndigheterna om sin status som behörigt organ och sina kontaktuppgifter ([20]).

Dessutom uppmanas de behöriga organen att frivilligt översända sina kontaktuppgifter till sina etableringsmedlemsstater om de deltar i utbyten på den inre marknaden eller om de importerar eller exporterar exemplar i tillgängligt format enligt Marrakechförordningen. Medlemsstaterna översänder denna information till kommissionen, som gör den tillgänglig för allmänheten ([21])

Direktivet innehåller inga särskilda **övervakningskrav**. Samråd med medlemsstaterna ger ingen heltäckande bild, men avslöjade att behöriga organ i vissa medlemsstater överför periodisk rapportering till den berörda myndigheten eller är föremål för särskilda kontroller. Samtidigt fanns det i en medlemsstat ingen information om genomförandet av Marrakechreglerna på grund av bristande information om vilka behöriga organ som var verksamma i det landet ([22]).

II. METOD

Utvärderingen bygger på en stödjande studie som inleddes i april 2023 och slutfördes våren 2024. Uppgifterna samlades in genom skrivbordsundersökningar, samråd med medlemsstaterna (som ska tillhandahålla information i enlighet med artikel 10.2 i Marrakechdirektivet) och berörda parter, genom ett riktat samråd och ingående intervjuer

([16]) Se skäl 14, första meningen.
([17]) Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 14.
([18]) Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 15.
([19]) Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 15.
([20]) Information om denna aspekt från samrådsverksamheten fanns inte tillgänglig för alla medlemsstater.
([21]) Förteckningen finns på https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.
([22]) Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, s. 16.

som genomfördes inom ramen för den stödjande studien ([23]). Allmänhetens synpunkter mottogs också genom en inbjudan att lämna synpunkter ([24]).

I enlighet med kraven i Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen har synpunkter från relevanta aktörer i det civila samhället och från icke-statliga organisationer, däribland organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och som företräder äldre, beaktats i utvärderingsprocessen. I synnerhet omfattade samrådsverksamheten (riktat samråd, ingående intervjuer), förutom behöriga organ, flera organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning. Inbjudan att delta i det riktade samrådet gick också ut till organisationer som företräder äldre, men endast en sådan organisation svarade. Dessutom förmedlade flera organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning sina synpunkter i samband med inbjudan att lämna synpunkter ([25]). Det riktade samrådet och inbjudan att lämna synpunkter har gjorts tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

III. ÄNDAMÅLSENLIGHET

För att bedöma om ingripandet var ändamålsenligt övervägde man i utvärderingen huruvida Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen förbättrade tillgången till exemplar i tillgängligt format inom EU och gränsöverskridande utbyten av dem inom EU och med tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget. Det analyserades också om det fanns faktorer som påverkade framstegen mot målen och om det fanns några oväntade och oavsiktliga konsekvenser. Slutligen bedömdes vilken inverkan systemen för ersättning hade på tillgången till exemplar i tillgängligt format och det gränsöverskridande utbytet av dem.

Kvantitativa uppgifter som hämtats för utvärderingen från ett urval av behöriga organ visade att antalet titlar i exemplar i tillgängligt format som finns tillgängliga i dessa institutioners samlingar har ökat med mer än 50 % sedan 2018. Uppgifterna är inte tillräckliga för att kvantitativt fastställa i vilken utsträckning de regler som harmoniserats genom Marrakechdirektivet förbättrade de behöriga organens framställning av exemplar i tillgängligt format, jämfört med vad som skulle ha varit möjligt enligt den nationella lagstiftning som antagits på grundval av direktiv 2001/29/EG. Det måste också beaktas att det, oavsett upphovsrättsramen, är mer sannolikt att budgetbegränsningar och teknisk kapacitet påverkar de behöriga organens framställningskapacitet. Kvalitativa uppgifter som samlats in genom det riktade samrådet visar dock att Marrakechramen, enligt berörda parter, har haft en positiv inverkan på tillgången till tillgängliga format. Enligt akademisk forskning som genomfördes 2022 verkade också tillgången till tillgängliga verk ha ökat. Forskningen pekade på att

([23]) Det riktade samrådet ägde rum mellan den 22 juni och den 11 augusti 2023: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/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_sv.

([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_sv.

Marrakechramen i synnerhet underlättade omvandling av tryckt material till punktskrift, men hade liten inverkan på tillgången till digitala böcker ([26]).

Dessutom kan vissa kvantitativa konsekvenser urskiljas som en effekt av harmoniseringen av undantaget i Marrakechdirektivet. Under referensperioden har antalet användare (berättigade personer) som registrerats hos de behöriga organ som lämnat uppgifter ökat med ungefär 39 %. Detta kan kopplas till harmoniseringen enligt Marrakechdirektivet av kategorierna av berättigade personer, vilket i vissa medlemsstater lett till att fler personer blivit berättigade jämfört med vad som tidigare gällde på nationell nivå. Som till exempel framgår av svaren på EU:s offentliga samråd 2014 ([27]) omfattades inte läsnedsättningar av alla undantag som fanns på nationell nivå innan Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen antogs, medan dessa nu omfattas av tillämpningsområdet.

När det gäller gränsöverskridande utbyten har EU:s ratificering av Marrakechfördraget möjliggjort samarbete med behöriga organ i alla medlemsstater och avtalsslutande parter i tredjeländer, bland annat genom att underlätta tillgången till ABC Global Book Service, som stöder genomförandet av Marrakechfördraget ([28]).

Det gränsöverskridande utbytet inom EU och med tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget uppgick i genomsnitt till 16,3 % av det totala antalet titlar som 2023 innehades av de behöriga organ som tillhandahöll uppgifter, vilket är en ökning från 12,7 % av det antal titlar som hämtades från EU och tredjeländer 2018. Länder som har ett gemensamt språk tenderar att ha en högre andel importerade titlar, eftersom användare vanligtvis föredrar verk på sitt eget språk. Böcker på främmande språk utgör en mindre del av samlingen hos behöriga organ, men i de allra flesta fall härrör de från gränsöverskridande utbyten. De importerade titlarna kommer främst från andra medlemsstater, men behöriga organ importerar också titlar från tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget. Denna import uppgick till 2,7 % av katalogen 2023 (en ökning från 2 % 2018). Behöriga organ som intervjuats inom ramen för studien anger att de vanligtvis importerar verk från Förenta staterna, Förenade kungariket och Kanada ([29]). Utbytena kan vara ganska betydande när det gäller specifika behöriga organ: till exempel innehåller katalogen för ett franskt behörigt organ 15 % titlar som importerats från Schweiz och Kanada ([30]). Samma behöriga organ rapporterade att det också exporterade till tredjeländer, särskilt Kanada ([31]). Intervjuer med

([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*, IIC 55, 89–109 (2024), som finns på https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

([27]) *Report on the responses to the Public Consultation on the Review of the EU Copyright Rules*, som finns på https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

([28]) Onlinekatalog som gör det möjligt för behöriga organ från ratificerande stater att utbyta böcker i tillgängliga format utan att begära tillstånd från rättighetshavare. Se https://www.accessiblebooksconsortium.org/.

([29]) Studien, s. 76.

([30]) Studien, s. 208.

([31]) Det behöriga organet har sedan 2014 exporterat 13 981 titlar genom ABC:s plattform, och 63 % av dem gick till tredjeländer (huvudsakligen Kanada).

behöriga organ visar dessutom att utbyten med länder från Latinamerika och Afrika till stor del består av export från EU ([32]).

Kvalitativa uppgifter som samlats in av studieteamet genom det riktade samrådet stöder synpunkten att EU:s harmoniserade regler påverkar gränsöverskridande utbyten, och behöriga organ och nationella myndigheter anser att reglernas inverkan på gränsöverskridande utbyten inom EU och internationellt var viktigare än på framställningen. Detta kan kopplas till rapporteringen från behöriga organ om att, även om vissa medlemsstater hade ingått samarbetsavtal om att utbyta exemplar i tillgängligt format över gränserna (särskilt inom områden med samma språk) innan Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen antogs, genomförandet av Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen gjorde det möjligt för vissa av dem att för första gången genomföra sådana utbyten, eller gjorde det möjligt för dem att utöka utbytena till ett större antal länder ([33]).

Faktorer som påverkar framställningen och utbytet av exemplar i tillgängligt format

De behöriga organens svar på det riktade samrådet visade att de viktigaste faktorerna som begränsar framställningen av exemplar i tillgängligt format är kopplade till otillräcklig finansiering för de institutioner som framställer formaten eller otillräckliga andra resurser (mänskliga resurser, kunskap, teknik). Som finansieringskällor förlitar sig de behöriga organen främst på offentlig finansiering eller en kombination av offentlig finansiering och donationer. I en medlemsstat finansieras det behöriga organet huvudsakligen genom bruttoinkomster från marknadsföring av lotterier.

Behöriga organ på mindre marknader ställs också inför begränsningar på grund av begränsad framställningskapacitet, även om det kan noteras att de behöriga organens katalogstorlek varierar avsevärt i dessa medlemsstater. Behöriga organ i Finland och Danmark har många fler titlar än behöriga organ i Kroatien eller Litauen.

De berättigade personernas (personer med funktionsnedsättning) medvetenhet om var och hur man hittar exemplar i tillgängligt format identifierades också som en utmaning, både under det riktade samrådet och i inbjudan att lämna synpunkter. Forskning som offentliggjordes 2023 visade också att berättigade personer och företrädare för organisationer för personer med funktionsnedsättning inte alltid var medvetna om hur Marrakechramen kan gynna dem ([34]). I artikeln föreslås att personer som är blinda kan vara mer medvetna om Marrakechfördraget än personer med synnedsättning, vilket kan kopplas till de olika metoder som används för att få tillgång till verk (t.ex. användning av upphovsrättsundantag för att ta

([32]) ONCE i Spanien exporterade 421 exemplar till Argentina och Peru 2023 och 568 exemplar till Guatemala, Mexiko och Argentina (studien, s. 212). Ett franskt behörigt organ nämnde att de exporterade exemplar till afrikanska länder direkt till berättigade personer i afrikanska länder på grund av bristen på digital och fysisk infrastruktur hos de behöriga organen i importländerna – se studien, s 67.

([33]) Studien, s. 31.

([34]) Ferri, Delia och 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.* Disabilities, 3 (2). s. 162.

fram punktskriftsexemplar för personer som är blinda jämfört med förstoringsglas för personer med synnedsättning) ([35]).

Vissa behöriga organ påpekade också vikten av att de berättigade personerna har tillgång till teknik som gör det möjligt för dem att använda digitala tillgängliga format, något som fortfarande släpar efter. Behöriga organ betonade också vikten av att tillgodose berättigade personers olika behov, till exempel genom att samarbeta med biblioteksnätverk för att tillhandahålla fysiska exemplar till berättigade personer via det lokala biblioteket.

Under referensperioden har antalet berättigade personer och verk i exemplar i tillgängligt format ökat, men vissa faktorer som inte är direkt kopplade till Marrakechreglerna – särskilt tillgången till resurser för de behöriga organen – uppfattas därför av dessa institutioner som ett hinder för att tillhandahålla fler tillgängliga exemplar.

Inverkan av systemen för ersättning

Systemen för ersättning skiljer sig åt mellan de sex medlemsstater som har infört dem: i fyra medlemsstater är systemen för ersättning begränsade antingen till vissa sektorer (utbildning), till vissa format (t.ex. ljudböcker) eller till vissa leveranssätt (t.ex. nedladdning), medan systemet för ersättning i två medlemsstater inte inbegriper några sådana åtskillnader och därför gäller för användning av behöriga organ som omfattas av Marrakechdirektivet.

I studien jämfördes katalogernas volymökning under referensperioden för fem behöriga organ i fyra medlemsstater med system för ersättning, och 19 behöriga organ i tolv medlemsstater utan system för ersättning. Uppgifterna visar att den totala volymen titlar för de 19 behöriga organen ökade i större utsträckning än för de fem behöriga organen i medlemsstaterna med system för ersättning, men uppgifterna måste behandlas försiktigt. Som förklaras i själva undersökningen är uppgifterna mycket begränsade och kanske inte representativa, och de möjliggör inte ett samband mellan avsaknaden av system för ersättning och den ökade mängden exemplar i tillgängliga format. Detta beror på att andra faktorer kan ha lett till skillnaden i ökningstakt för kataloger över exemplar i tillgängligt format, t.ex. att behöriga organ i medlemsstater som har infört system för ersättning redan kan ha haft en omfattande samling titlar, medan andra behöriga organ kan ha börjat bygga upp sin samling under referensperioden. Som tidigare nämnts har till exempel Finland och Danmark (där det finns ett system för ersättning) betydligt fler titlar än behöriga organ i Kroatien eller Litauen, där inget system för ersättning tillämpas ([36]). Sammantaget innebär avsaknaden av kontextuella uppgifter att det inte går att dra någon slutsats om inverkan av denna jämförelse.

I svaren på inbjudan att lämna synpunkter skiljer sig de berörda parternas åsikter åt mellan de rådfrågade grupperna. Rättighetshavarna betonar att system för ersättning behövs för att skydda rättighetshavarnas intressen och att de på ett korrekt sätt bör återspegla det

([35]) Ferri, Delia och 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.* Disabilities, 3 (2). s. 162.

([36]) 69 021 titlar i Finland och 84 000 i Danmark, 7 727 i Kroatien och 15 433 i Litauen (se studien, s. 215).

tillgängliga formatets omfattning och användningssätt ([37]), medan företrädare för berättigade personer hävdar att systemen för ersättning bör undanröjas ([38]), särskilt med beaktande av att system för ersättning skapar hinder och att behöriga organ som arbetar på ideell grund inte bör betala för arbete som förläggarna själva bör göra. Två av de svarande som företräder berättigade personer anser att systemen för ersättning strider mot andan i Marrakechfördraget, trots att dessa system uttryckligen är tillåtna enligt fördraget. Marrakechfördraget tillåter att de avtalsslutande parterna beslutar om ersättning till rättighetshavare för användningar enligt det undantag från upphovsrätt som införs genom Marrakechfördraget, men enligt EU-lagstiftningen är möjligheten för dess medlemsstater att föreskriva sådana system för ersättning begränsad.

I synnerhet kan systemen endast tillämpas på behöriga organ och de bör inte kräva betalningar av berättigade personer (se skäl 14). Det alternativ som EU:s lagstiftare ger medlemsstaterna i artikel 3.6 i Marrakechdirektivet är därför förenligt med fördraget.

Synen på inverkan av systemen för ersättning verkar dessutom variera beroende på utformningen och finansieringen av systemet i den specifika medlemsstaten. Det verkar mer sannolikt att behöriga organ i medlemsstater där finansieringsnivån från staten också täcker den ersättning som ska betalas ut, och där systemet för ersättning är begränsat till vissa typer av användningar eller verk, anser att systemet för ersättning inte påverkar eller i mer begränsad utsträckning påverkar framställningen av exemplar i tillgängligt format. I andra medlemsstater med system för ersättning kan inverkan, även om den totala ersättning som betalas ut årligen är låg, uppfattas som viktig av berörda parter om budgeten inte anses vara tillräckligt hög (särskilt om behöriga organ förlitar sig på donationer för sin finansiering).

Sambandet mellan system för ersättning och gränsöverskridande utbyten är också svårt att kvantifiera eller fastställa, särskilt eftersom utbyten mellan medlemsstater och med tredjeländer påverkas av olika faktorer, särskilt kopplat till ett gemensamt språk samt användningen av teknik i vissa fall (interoperabla format och metadata) ([39]). Kvantitativa uppgifter finns inte tillgängliga för att fastställa eventuella effekter, men vissa berörda parter hävdar att behöriga organ ägnar sig mindre åt gränsöverskridande utbyten, särskilt på grund av osäkerhet om tillämpningen av gränsöverskridande distribution och svårigheten att beräkna ersättning för export, vilket skulle kunna avskräcka dem från att delta i sådana utbyten. Sådan oro för hur systemen för ersättning inverkar på gränsöverskridande utbyte mellan medlemsstater verkar dock vara inriktad på vissa länder och kan orsakas av utformningen och den praktiska tillämpningen av systemen för ersättning och den eventuella osäkerhet som detta kan orsaka. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att system för ersättning endast bör tillämpas på användning som görs av behöriga organ som är

([37]) Se svaren på inbjudan att lämna synpunkter från t.ex. Europeiska författarrådet, FEP, ALIS, som finns på 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_sv.

([38]) Se svaren på inbjudan att lämna synpunkter, som finns på 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_sv.

([39]) Studien, s. 76.

etablerade på territoriet i den medlemsstat som inför ett sådant system, och de bör inte kräva betalning av behöriga organ som är etablerade i andra medlemsstater eller i tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

Möjliga oavsiktliga följder – potentiell inverkan på den kommersiella marknaden

Frågan om huruvida Marrakechramen kan påverka den kommersiella marknaden har lett till den särskilda bestämmelsen i artikel 10.3 i Marrakechdirektivet. Enligt denna bestämmelse får en medlemsstat anmäla till kommissionen om de har giltiga skäl att anse att genomförandet av direktivet har haft en betydande negativ inverkan på den kommersiella tillgången till verk eller andra alster i format som är tillgängliga för berättigade personer, tillsammans med all relevant bevisning. Kommissionen är skyldig att ta hänsyn till sådana bevis när den utarbetar utvärderingsrapporten.

Vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport har ingen medlemsstat lämnat in bevisning till kommissionen i enlighet med artikel 10.3 i Marrakechdirektivet.

De uppgifter som samlades in under utarbetandet av denna utvärdering innehöll inte heller någon sådan bevisning. I studien konstaterades att det saknas omfattande uppgifter om förlagsmarknaden för tillgängliga format ([40]).

Under det riktade samrådet identifierade de flesta berörda parter inte någon negativ inverkan av Marrakechreglerna på incitamenten till kommersiell framställning. En berörd part påpekade att Marrakechramen har en positiv indirekt inverkan på förlagsmarknaden, eftersom de anser att den har lett till ökad samordning och ökat utbyte mellan förläggare och behöriga organ ([41]).

På grundval av den tillgängliga informationen kan man inte dra slutsatsen att Marrakechramen har en betydande negativ inverkan på den kommersiella tillgången till verk i tillgängligt format. De nuvarande uppgifterna motiverar därför inte en översyn av den nuvarande metoden för kontroll av den kommersiella tillgången till verk i tillgängligt format.

Potentiell inverkan på bredare sociala mål

Flera berörda parter angav att Marrakechramen hade haft positiv inverkan på områden som social inkludering och jämlikhet i allmänhet ([42]), utveckling av lärandemöjligheter för barn

([40]) Studien, s. 67.
([41]) Svar på inbjudan att lämna synpunkter från Europeiska författarrådet, som finns på EU:s upphovsrättslagstiftning för synskadade – utvärdering av Marrakechreglerna (europa.eu).
([42]) Svar på inbjudan att lämna synpunkter från en EU-medborgare och Nota, 2023, som finns på EU:s upphovsrättslagstiftning för synskadade – utvärdering av Marrakechreglerna (europa.eu).

och vuxna ([43]) samt arbete, kultur och samhällsdeltagande ([44]). Det är dock svårt att på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga för denna utvärdering fastställa i vilken utsträckning Marrakechramen kan ha påverkat dessa bredare sociala mål. Berörda parter nämnde också kvarstående svårigheter som går utöver Marrakechramen och som kan påverka dessa mål, såsom otillräcklig tillgång till läroböcker i tillgängliga format, otillräcklig tillgång till digitala lärplattformar samt behov av lämplig utbildning av lärare och bibliotekarier ([45]).

Det gränsöverskridande utbyte som underlättas genom Marrakechramen gör det möjligt att skicka verk i tillgängliga format till utvandrare i andra medlemsstater eller att tillgodose behoven hos minoritetsbefolkningar eller flyktingar genom att importera verk från länder med samma språk i dessa kategorier. Ramen kan också anses ha bidragit till att öka medvetenheten, särskilt bland förläggare, om de utmaningar som personer med funktionsnedsättning står inför ([46]).

IV. EFFEKTIVITET

Analysen av effektiviteten i samband med denna utvärdering innehöll viktiga begränsningar, eftersom det inte fanns tillräckligt med tillgängliga uppgifter för att kvantifiera inverkan av tillämpningen av Marrakechreglerna. En stor del av de kvantitativa uppgifter som samlats in innehöll begränsade uppgifter om de behöriga organens budget och deras anslag eller gällde endast ett visst behörigt organ. Bedömningen bygger därför främst på kvalitativa uppgifter.

Redan innan Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen antogs gav EU-lagstiftningen, särskilt artikel 5.3 b i direktiv 2001/29/EG, medlemsstaterna möjlighet att införa ett undantag från eller en inskränkning av upphovsrätten till förmån för personer med funktionsnedsättning. Medlemsstaterna har använt denna möjlighet att genomföra undantaget eller inskränkningen i sin nationella lagstiftning, men variationerna i tillämpningsområdet på nationell nivå skapade bördor för det gränsöverskridande utbytet av exemplar i tillgängligt format ([47]). Marrakechramen minskade dessa skillnader och ökade den rättsliga förutsägbarheten genom att klargöra vilka personer som var berättigade samt omfattningen av de upphovsrättsrelevanta åtgärder som kunde genomföras. Såsom förklaras i avsnittet ovan ledde detta till en ökning av antalet berättigade personer och underlättade gränsöverskridande utbyten. Personer med funktionsnedsättning har därför bättre tillgång till exemplar i

([43]) Svar på inbjudan att lämna synpunkter från Nota, 2023, som finns på EU:s upphovsrättslagstiftning för synskadade – utvärdering av Marrakechreglerna (europa.eu), studieteamets intervjuer med European Blind Union och Eureka Leuven, 2023.

([44]) Svar på inbjudan att lämna synpunkter från Nota, 2023, som finns på EU:s upphovsrättslagstiftning för synskadade – utvärdering av Marrakechreglerna (europa.eu).

([45]) Studieteamets intervju med Europeiskt forum för personer med funktionsnedsättning, Europeiska författarrådet, tyska förbundet för blinda och synskadade, tillgänglighetsbiblioteket Celia och Eureka Leuven.

([46]) Intervjuer utförda av studieteamet med det tyska centrumet för tillgänglig läsning, European Blind Union, Europeiska författarrådet och Luisterpuntbibliotheek, 2023.

([47]) Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster, Francquen, A., Dusollier, S., Triaille, J. et al., *Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the 'Infosoc Directive'),* Europeiska kommissionen, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141, s. 420–437.

tillgängligt format, och behöriga organ kommer sannolikt att tillhandahålla tjänster till en större användarbas och delta i fler gränsöverskridande utbyten.

Även om behöriga organ använder resurser för att ta fram exemplar i tillgängligt format åläggs de inte dessa kostnader av Marrakechramen, som syftar till att underlätta deras arbete med att ta fram och utbyta exemplar i tillgängligt format genom ökad rättslig förutsägbarhet. De flesta behöriga organ som intervjuades i studien rapporterade att det inte skett några större förändringar av framställningskostnaderna efter genomförandet av Marrakechramen.

Samtidigt skapade den harmonisering som infördes genom Marrakechramen besparingar för behöriga organ, eftersom det blev lättare att inhämta exemplar i tillgängligt format genom gränsöverskridande utbyte, vilket bidrog till att förhindra dubbelarbete. Ett behörigt organ angav till exempel att de gränsöverskridande utbytena, inom och utanför EU, ledde till besparingar på omkring 133 000 euro under en period på tre och ett halvt år. Harmoniseringen av EU:s regler minskade också behovet av att kontrollera de nationella upphovsrättsregler som gäller i mottagarländerna.

Behöriga organ som distribuerar exemplar i tillgängligt format, kommunicerar dem till allmänheten eller gör dem tillgängliga för allmänheten omfattas av vissa regler inom ramen. Dessa är begränsade till att förhindra obehörig spridning av exemplar i tillgängligt format och till att göra det möjligt för berättigade personer, rättighetshavare och andra behöriga organ att ta emot relevant information. Behöriga organs praxis i detta avseende varierar ([48]), men det finns inga exakta uppgifter för att kvantifiera de resurser som används för detta ändamål. Samtidigt innebär ramen inte några skyldigheter för de behöriga organen som skulle kunna hindra framställningen av exemplar i tillgängligt format och som skulle kunna uppfattas som en börda. Ramen förhindrar till exempel att behöriga organ åläggs att i förväg kontrollera den kommersiella tillgången till verk i tillgängliga format. Ramen innehåller inte heller något särskilt godkännandeförfarande, där det i detta avseende klargörs att godkännande- eller erkännandekrav som exempelvis avser tillhandahållande av tjänster av allmän karaktär till berättigade personer inte bör hindra behöriga organ från att bedriva den verksamhet som är tillåten enligt Marrakechinstrumenten.

Ramen omfattar inte frågor som rör finansiering av behöriga organ. I varierande utsträckning finansieras behöriga organs budgetar i de flesta medlemsstater med offentliga medel. I vissa fall kan berättigade personer också bidra till de behöriga organens medel genom donationer. De nationella myndigheterna står för de allmänna kostnaderna för tillämpningen av reglerna, även om inga särskilda övervakningsskyldigheter fastställs inom ramen.

Även om den tillgängliga informationen inte gör det möjligt att dra säkra slutsatser baserat på kvantitativa uppgifter, avslöjade utvärderingen inte att onödiga bördor införts genom ramen och det verkar inte finnas något behov av förenkling och rationalisering. Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen föreskriver inte något särskilt godkännandeförfarande för behöriga organ, förhindrar förhandskontroller av kommersiell tillgång och omfattar inte

([48]) Bilaga IV till studien.

obligatoriska rapporteringsskyldigheter för behöriga organ till nationella myndigheter. Det enda medlemsstaterna behöver rapportera till kommissionen är information som frivilligt översänts till dem om kontaktuppgifter till behöriga organ som deltar i gränsöverskridande utbyte. De administrativa kraven är begränsade till vad som är nödvändigt för att säkerställa tillgången till exemplar i tillgängligt format, förhindra obehörig användning och underlätta transparens. Ingripandet, som förbättrar tillgången till exemplar i tillgängligt format för berättigade personer och samtidigt ger besparingar genom ökad rättslig förutsägbarhet, uppnår målen på ett effektivt sätt.

Inverkan på effektiviteten i systemen för ersättning

När det gäller rättighetshavare förväntades reglerna ha en begränsad inverkan på deras upphovsrätt som äganderätt (enligt artikel 17 i stadgan), eftersom Marrakechdirektivet är begränsat till att fullt ut harmonisera de olika undantag från eller inskränkningar av upphovsrätten som redan fanns på nationell nivå innan Marrakechdirektivet antogs, och till att underlätta gränsöverskridande utbyte av tillgängliga format ([49]). Vissa variationer i inverkan jämfört med perioden före Marrakech kan ha orsakats av förbättrad tillgång till exemplar i tillgängligt format, inbegripet det ökade antalet berättigade personer (enligt beskrivningen i avsnittet om ändamålsenlighet). I Marrakechdirektivet erkänns möjligheten att behålla eller införa system för ersättning, samtidigt som det också klargörs att man vid fastställandet av ersättningsnivån bör ta vederbörlig hänsyn till att de behöriga organens användning sker utan vinstsyfte, de mål av allmänt intresse som direktivet eftersträvar, undantagets förmånstagares intressen, den eventuella skadan för rättighetshavarna samt behovet att säkerställa gränsöverskridande distribution av exemplar i tillgängligt format. Hänsyn bör också tas till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, till följd av framställningen av ett visst exemplar i tillgängligt format. Om skadan för en rättighetshavare är obetydlig bör det inte uppkomma någon skyldighet att betala ersättning. I de medlemsstater som har inrättat system för ersättning uppstår kostnader för behöriga organ som är kopplade till betalningen av ersättningen, inbegripet de behöriga organens beräkning och fördelning av avgifterna. Eftersom vissa av de nationella systemen för ersättning också fanns på plats innan Marrakechramen antogs, eller ersatte andra skyldigheter, är de relaterade kostnaderna i allmänhet inte nya.

Enligt de uppgifter som samlats in genom studien kan den totala ersättningen variera avsevärt mellan medlemsstaterna, från 27 000 euro i Tyskland, 159 000 euro i Finland, 1 miljon euro i Sverige till 1,7 miljoner euro i Danmark. Den inverkan som de berörda parternas förknippar

([49]) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om viss tillåten användning av verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp och om ändring av direktiv 2001/29/EG om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället, COM (2016) 596, final 2016/0278 (COD) s. 6,
Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande utbyte mellan unionen och tredjeländer av exemplar i tillgängligt format av vissa verk och andra alster som skyddas av upphovsrätt och närstående rättigheter till förmån för personer som är blinda, synsvaga eller har annat läshandikapp, COM(2016)595 final, 2016/0279 (COD), s. 5.

med systemen för ersättning verkar variera beroende på utformningen av och finansieringsmodellen för de nationella systemen för ersättning. Såsom förklaras i avsnittet om ändamålsenlighet kan inverkan, även om den totala ersättning som betalas ut årligen är låg, uppfattas som viktig av berörda parter om behöriga organs budget inte anses vara tillräckligt hög (särskilt om behöriga organ förlitar sig på donationer för sin finansiering).

Utöver den finansiering som är tillgänglig för de behöriga organen verkar de administrativa kostnaderna för exempelvis beräkning och betalning av system för ersättning variera beroende på digitaliseringen och automatiseringen av databehandlingen, men det finns inga exakta uppgifter för att fastställa dessa kostnader.

Faktorer som bidrar till ett effektivt genomförande av Marrakechdirektivet

Beroende på den särskilda institutionella situationen och marknadssituationen i medlemsstaterna kan vissa faktorer bidra till ett effektivt genomförande av Marrakechdirektivet.

I synnerhet kan centralisering eller ökat samarbete mellan behöriga organ underlätta stordriftsfördelar och tillträde för berättigade personer. Utöver Wipos ABC-initiativ har ytterligare samarbetsinitiativ utvecklats på nationell nivå som kopplar samman de behöriga organ som är verksamma inom det territoriet, eller behöriga organ som är verksamma inom samma språkområde (t.ex. mellan behöriga organ i Österrike, Tyskland och Schweiz) eller som kopplar samman behöriga organ för särskilda projekt (t.ex. samarbete mellan behöriga organ i nordiska länder för att samordna framställningen och dela kostnader för att tillhandahålla exemplar på en etnisk minoritets språk).

Dessutom kan samarbetsformer mellan behöriga organ och förläggare, t.ex. vid framställning av exemplar i tillgängligt format eller utbyte av information och titlar, vara kostnadseffektiva och förhindra dubbelarbete.

Berättigade personers tillgång till tillgängliga titlar underlättas av vissa behöriga organ genom onlinekataloger. Samtidigt har inte alla berättigade personer kunskap om eller tillgång till teknik som ger dem tillgång via en onlinekatalog. Olika metoder för att tillgodose berättigade personers olika behov och erbjuda dem nödvändigt stöd (t.ex. samarbete med biblioteksnätverk, tillhandahållande av alternativa kontaktmedel, utbildning) verkar också vara relevanta för att förbättra tillgången.

Behöriga organs digitaliseringsnivå och interoperabiliteten mellan de format som de använder kan bidra till att minimera administrativa och operativa kostnader och ytterligare underlätta gränsöverskridande utbyten och minimera de administrativa bördorna i samband med konverteringsarbete (särskilt i utbyte med tredjeländer).

Skyldigheten enligt artikel 5.1 b i direktivet för behöriga organ att vidta lämpliga åtgärder för att avskräcka från otillåtna former av mångfaldigande, spridning, överföring till allmänheten eller tillgängliggörande för allmänheten av exemplar i tillgängligt format bör respekteras fullt

ut, samtidigt som det säkerställs att det inte skapar hinder för berättigade personers tillgång. Även om det inte finns någon exakt information för att bedöma effekterna av de metoder som används av behöriga organ för att förhindra obehörig distribution av exemplar i tillgängligt format, tyder intervjuer med berörda parter på att lösenordsskydd och tvåfaktorsautentisering minskar tillgängligheten för berättigade personer och undviks av behöriga organ. Å andra sidan förefaller vattenmärkning ge ett bra kostnads-nyttoförhållande för att förhindra otillåten distribution av nedladdningsbara exemplar i icke-specialiserade format. Mer allmänt är de åtgärder som införts för att förhindra obehöriga användningsområden ännu viktigare om de exemplar som tillhandahålls av de behöriga organen är av hög kvalitet och i format (e-böcker, ljudböcker) som i teorin kan användas av allmänheten.

V. FÖRENLIGHET

Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen bidrar till att förbättra tillgången till kulturella verk, utbildningsmaterial och information för personer med funktionsnedsättning, i linje med målet i artikel 30 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Genomförandet av Marrakechfördraget i EU-lagstiftningen rekommenderades i synpunkterna från Förenta nationernas kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning på Europeiska unionens ursprungliga rapport, i förhållande till artikel 30 i konventionen ([50]).

Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen är också förenliga med målen och den personliga och materiella räckvidden för Marrakechfördraget.

På EU-nivå är Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen förenliga med andra instrument i EU:s upphovsrättslagstiftning, särskilt direktiv 2001/29/EG som tillåter medlemsstaterna att i sin nationella lagstiftning ha undantag för andra funktionsnedsättningar eller typer av verk än de som omfattas av Marrakechdirektivet ([51]).

Marrakechinstrumenten är också förenliga med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som förbjuder alla former av diskriminering, även på grund av funktionsnedsättning, och föreskriver rätten för personer med funktionsnedsättningar att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa att deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet erkänns och respekteras av EU.

Marrakechinstrumenten är förenliga med annan EU-lagstiftning om funktionsnedsättning i den digitala miljön, såsom direktivet om webbtillgänglighet ([52]), direktivet om audiovisuella

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

([51]) Artikel 8 i Marrakechdirektivet ändrar artikel 5.3 b i direktiv 2001/29/EG och föreskriver att denna gäller ”utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1564”.

([52]) Direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, EUT L 327, 2.12.2016, s. 1.

medietjänster ([53]) och det europeiska tillgänglighetsdirektivet ([54]). De två första rör andra sektorer än de skriftliga verk som omfattas av Marrakechramen (nämligen offentliga webbplatser och audiovisuella medietjänster) och behandlar dessa tjänsters tillgänglighet med andra rättsliga verktyg än upphovsrättslagstiftningen.

Det europeiska tillgänglighetsdirektivet syftar till att förbättra funktionen hos den inre marknaden för tillgängliga produkter och tjänster genom att införa gemensamma regler om tillgänglighet och på så sätt undanröja hinder som skapas av olika regler i medlemsstaterna. Medlemsstaterna måste säkerställa att ekonomiska aktörer endast släpper ut produkter på marknaden och endast tillhandahåller tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven i detta direktiv. Detta omfattar bland annat e-böcker och särskild programvara samt läsplattor. Åtgärderna, som gäller från och med den 28 juni 2025, ändrar inte bestämmelserna om upphovsrätt i Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen. Båda åtgärderna tillämpas parallellt, och det europeiska tillgänglighetsdirektivet säkerställer ökad tillgång till tillgängliga e-böcker, medan Marrakechinstrumenten även fortsättningsvis gör det möjligt för berättigade personer och behöriga organ att anpassa publicerade skriftliga verk till exemplar i tillgängliga format för personer med synnedsättningar och lässvårigheter eller läsnedsättningar. Både företrädare för rättighetshavarna och behöriga organ har betonat vikten av synergier och samarbete för ett smidigt genomförande av det europeiska tillgänglighetsdirektivet och för att säkerställa komplementariteten mellan dessa rättsakter.

Enligt rättighetshavarnas företrädare skulle genomförandet av det europeiska tillgänglighetsdirektivet göra det mer relevant att säkerställa att Marrakechreglerna inte inkräktar på det normala utnyttjandet av verket.

Såsom förklaras i skäl 14 kan dock en uttrycklig skyldighet att kontrollera kommersiell tillgång påverka den rättsliga förutsägbarheten för behöriga organ. Dessutom tillgodoser tillgängliga e-böcker som produceras av marknaden inom ramen för det europeiska tillgänglighetsdirektivet inte nödvändigtvis olika specifika behov hos berättigade personer som omfattas av Marrakechdirektivet. Det är troligt ([55]) att de behöriga organen kommer att anpassa sig till de praktiska förhållandena i det nya sammanhanget och styra sina resurser för att möta behov som inte tillgodoses av marknaden ([56]).

Marrakechinstrumenten förefaller också internt förenliga, med bestämmelser som är anpassade till deras huvudmål att öka tillgången till verk i exemplar i tillgängliga format, samtidigt som man säkerställer balansen mellan rättigheter och intressen mellan rättighetshavare och användare.

([53]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster) (kodifierad version), EUT L 95, 15.4.2010, s. 1.

([54]) Direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänsters, EUT L 151, 7.6.2019, s. 70.

([55]) Exempelvis rapporterade ett behörigt organ att deras fokus troligtvis kommer att ändras till personer med läsnedsättning som har kognitiva problem (se studien, s. 96).

([56]) Ytterligare diskussion om inverkan av det europeiska tillgänglighetsdirektivet finns i avsnitt VII (relevans).

För att skydda rättighetshavarnas intressen, vilket också diskuterats i de föregående avsnitten, införs vissa skyldigheter för de behöriga organen för att förhindra obehörig användning. Rättighetshavarna skulle föredra en närmare granskning av de nationella myndigheterna av hur skyldigheterna fullgörs av behöriga organ, särskilt för att förhindra otillåten distribution. Vissa rättighetshavare hävdar också att omfattande information om de behöriga organ som är verksamma i en medlemsstat skulle kunna underlätta samarbetet ytterligare (t.ex. rättighetshavarnas delning av filer). Samtidigt varnade berättigade personer för att kraven i vissa medlemsstater på att behöriga organ ska föras upp på en godkänd förteckning strider mot Marrakechfördraget ([57]).

Såsom beskrivs i det inledande avsnittet förhindrar direktivet att det införs villkor för att inleda verksamhet inom ramen, samtidigt som det fastställs att sådan verksamhet inte bara får utföras av berättigade personer utan även av behöriga organ som är begränsade till särskilda kategorier (enligt definitionen i artikel 2.4). I direktivet klargörs att nationella förfaranden för godkännande eller erkännande som till exempel är tillämpliga på tillhandahållande av tjänster av allmän karaktär till berättigade personer inte bör hindra de behöriga organen från att bedriva verksamhet inom ramen. Utvärderingen visade att de system som finns på nationell nivå varierar, där vissa medlemsstater kräver någon form av anmälan, vanligtvis med information till den behöriga myndigheten om det behöriga organets namn, rättsliga status, kontaktuppgifter och relevanta verksamhet. Uppgifter fanns dock inte tillgängliga för alla medlemsstater. Genom ramen uppmuntras dessutom frivillig anmälan till de nationella myndigheterna av kontaktuppgifter till behöriga organ som deltar i gränsöverskridande utbyte, vilket kan bidra till att förbättra transparensen.

På det hela taget ger Marrakechinstrumenten verkan åt EU:s internationella åtaganden enligt Marrakechfördraget och är förenliga med EU:s regelverk (särskilt EU:s ram för upphovsrätt och EU:s politik för personer med funktionsnedsättning) – och internt när det gäller deras centrala mål och bestämmelser. Inom ramen för den ovan beskrivna EU-lagstiftningen utgör Marrakechinstrumenten ett av verktygen för att förbättra tillgången till tryckt material. Slutligen påverkas tillgången till information, utbildning och kultur för personer med funktionsnedsättning av den kombinerade effekten av alla EU:s lagstiftningsinstrument för tillgänglighet.

VI. EU-MERVÄRDE

Europeiska unionens domstol drog slutsatsen att EU hade exklusiv behörighet att ingå Marrakechfördraget, och därför behövde regler införas på EU-nivå för att uppfylla EU:s internationella skyldigheter till följd av antagandet av fördraget.

Innan Marrakechfördraget ingicks hade alla medlemsstater visserligen genomfört undantag från eller inskränkningar av upphovsrätt till förmån för personer med synnedsättning, men det

([57]) Se inlägg till inbjudan att lämna synpunkter från EDF och European Blind Union, som finns på 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_sv.

fanns skillnader i tillämpningsområdet för undantaget ([58]), vilket i sin tur påverkade det gränsöverskridande utbytet av exemplar i tillgängligt format ([59]). Avsaknad av EU-ingripande för att anta Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen skulle ha inneburit att den nuvarande situationen bibehölls.

Utöver behovet av att uppfylla EU:s internationella skyldigheter harmoniserade antagandet av Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen tillämpningsområdet för undantaget från upphovsrätt och underlättade gränsöverskridande utbyten både inom EU och med tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget. Underlättandet av gränsöverskridande utbyte ledde i sin tur till stordriftsfördelar ([60]).

Den gränsöverskridande effekten skulle inte ha kunnat uppnås lika effektivt genom åtgärder på nationell nivå. EU:s ingripande hjälpte särskilt de berättigade personerna och de behöriga organen genom att säkerställa ökad rättslig förutsägbarhet, vilket ledde till att dubbelarbetet begränsades, att den totala effektiviteten ökade och att tillgången till exemplar i tillgängliga format förbättrades.

VII. RELEVANS

Marrakechinstrumentens relevans har bedömts med beaktande av marknadsutvecklingen, den politiska utvecklingen och den tekniska utvecklingen.

Under referensperioden förblev det kommersiella utbudet av verk med inneboende tillgänglighet underutvecklat. Samtidigt ökade digitala format, såsom e-böcker och ljudböcker som riktar sig till allmänheten, vilket indirekt också kan tillgodose vissa av de berättigade personernas behov. Berättigade personer uppger dock att sådana format inte alltid är tillräckligt tillgängliga, till exempel på grund av brist på tillgänglig navigering i innehållet, brist på tillgång till själva verket på kommersiella plattformar eller att det är mer sannolikt att de är tillgängliga för vissa kategorier av berättigade personer (t.ex. personer med synnedsättning) än för andra (t.ex. blinda användare).

Det europeiska tillgänglighetsdirektivet förväntas ha en viktig inverkan när det gäller att göra e-böcker i tillgängligt format tillgängliga. E-böcker som tillhandahålls på marknaden från och med juni 2025 kommer att vara tillgängliga i enlighet med tillgänglighetskraven i det europeiska tillgänglighetsdirektivet för att underlätta tillgången för personer med funktionsnedsättning. Det är viktigt att notera att mikroföretag som tillhandahåller tjänster är undantagna från att uppfylla tillgänglighetskraven i direktivet. Medlemsstaterna är dock skyldiga att tillhandahålla riktlinjer och verktyg till mikroföretag för att underlätta tillämpningen av de nationella bestämmelser genom vilka det europeiska tillgänglighetsdirektivet införlivas. Dessutom innehåller det europeiska

([58]) *Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the 'InfoSoc Directive')*, 2013, s. 428, tillgänglig på https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

([59]) Idem, s. 437.

([60]) Se analysen i avsnitt IV om effektivitet.

tillgänglighetsdirektivet vissa skyddsåtgärder som gör det möjligt för ekonomiska aktörer att tillämpa tillgänglighetskraven i den mån de inte medför en oproportionerlig börda eller kräver en betydande förändring av en produkt eller tjänst som leder till en grundläggande ändring av dess grundläggande karaktär.

Såsom också anges i studien ([61]) ifrågasätts genom det europeiska tillgänglighetsdirektivet inte relevansen av det undantag från upphovsrätt som föreskrivs i Marrakechdirektivet. Andra format än e-böcker – som omfattas av det europeiska tillgänglighetsdirektivet – kan vara bättre lämpade för olika funktionsnedsättningar (vissa personer kanske inte har den kompetens eller maskinvara som krävs för att använda e-böcker och kan vara mer bekväma med att använda punktskrift eller storstil). Även för personer som använder e-böcker kanske det särskilda formatet för tillgängliga e-böcker som finns tillgängliga på marknaden inte är lämpligt för alla läsnedsättningar. Dessutom kanske skyldigheterna i det europeiska tillgänglighetsdirektivet inte leder till fullständig tillgång till alla titlar i tillgängligt format, särskilt från förläggare som är mikroföretag, vilket gör utbudet av böcker med inneboende tillgänglighet ofullständigt. Rättighetshavare som intervjuades för studien hävdade att serietidningar kan kräva grundläggande ändringar för att bli tillgängliga. Mer allmänt hävdade de att höga kostnader för att göra ett verk tillgängligt (t.ex. om det innehåller mycket grafik eller diagram), i kombination med låg förväntad försäljning, kan vara en motivering för att hävda att det leder till oproportionerliga bördor ([62]).

Det faktum att mer tillgängliga e-böcker kommer att tillhandahållas direkt av marknaden till följd av det europeiska tillgänglighetsdirektivet är en mycket positiv utveckling. Det kommer dock inte att uttömma behoven hos personer med funktionsnedsättning för verk som omfattas av Marrakechinstrumenten i tillgängliga format. Å andra sidan kan det bidra till att frigöra resurser för behöriga organ så att de kan fokusera på mer specialiserad framställning av exemplar i tillgängligt format ([63]).

Sedan Marrakechinstrumenten antogs har slutligen tekniken och programvaran blivit mer allmänt tillgängliga för att underlätta tillgången till tryckta verk och öka tillgången till tillgängliga format, vilket innebär en övergång från analoga till digitala format och från fysisk spridning till onlineåtkomst ([64]). Tekniken kan underlätta och effektivisera framställningen av verk med inneboende tillgänglighet, inbegripet e-böcker och exemplar i tillgängligt format, och ge berättigade personer bättre verktyg för att få tillgång till tryckta verk.

Vissa utmaningar kvarstår när det gäller användningen av denna teknik, från hinder för tillgång till tekniken (t.ex. kostnader, interoperabilitet, kunskap) till teknikens gränser

([61]) Studien, s. 56.
([62]) Om så är fallet skulle de behöva tillämpa tillgänglighetskraven i den mån de inte medför en oproportionerlig börda eller en grundläggande ändring.
([63]) Se svaret på inbjudan att lämna synpunkter från Daisy Consortium, som finns på 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_sv?p_id=31995115.
([64]) Studien, s. 57 och 59.

(komplexitet i att anpassa verk som innehåller bilder eller matematiska formler eller grafik, otillräcklig kvalitet på anpassning av text till tal) ([65]).

Trots begränsningar underlättar och effektiviserar den tekniska utvecklingen i allmänhet förläggares och behöriga organs framställning av tillgängliga verk. Den ger även berättigade personer ytterligare verktyg för att få tillgång till tryckta verk. Den nya tekniken gör dock inte Marrakechinstrumenten överflödiga: såsom anges i studien är dessa fortfarande en förutsättning för att dra nytta av den tekniska utvecklingen ([66]).

VIII. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR

Utvärderingen visade att Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen har ett **EU-mervärde**. Antagandet av dem var avgörande för att uppfylla EU:s internationella skyldigheter som undertecknare av Marrakechfördraget och för att harmonisera undantaget från upphovsrätten för personer med läsnedsättning i syfte att ta itu med de befintliga skillnaderna i de nationella undantagens och inskränkningarnas omfattning och underlätta gränsöverskridande utbyte av exemplar i tillgängligt format. Medlemsstaterna skulle inte ha kunnat uppnå samma effekt om EU inte hade ingripit. Ramen har tillfört mervärde, i synnerhet för berättigade personer och behöriga organ, genom att säkerställa ökad rättslig förutsägbarhet, särskilt för gränsöverskridande utbyte av exemplar i tillgängligt format.

Marrakechdirektivet och Marrakechförordningen har på det hela taget varit **ändamålsenliga** när det gäller att förbättra tillgången till exemplar i tillgängligt format, vilket framgår av de kvalitativa uppgifter som samlats in för utvärderingen, samt av stickprovsuppgifter som visar att antalet sådana exemplar har ökat och att fler berättigade personer har blivit användare av tjänster vid behöriga organ under referensperioden. Införandet av Marrakechreglerna spelade en positiv roll för att öppna upp möjligheten till utbyte inom EU och med tredjeländer som är parter i Marrakechfördraget.

På grund av de begränsade uppgifterna var det inte möjligt att dra slutsatser om eventuell kvantitativ inverkan av de system för ersättning som tillåts enligt direktivet och som införts i vissa medlemsstater för framställning eller utbyte av exemplar i tillgängligt format. På grundval av kvalitativa uppgifter förefaller den uppfattade inverkan som systemen för ersättning har på tillgången till exemplar i tillgängligt format skilja sig åt mellan de medlemsstater där sådana system finns, beroende på systemets omfattning och finansieringskällor (t.ex. i vilken utsträckning donationer bidrar till det behöriga organets budget).

Utvärderingen avslöjade inte eventuella oavsiktliga effekter av genomförandet av Marrakechinstrumenten, särskilt när det gäller inverkan på den kommersiella tillgången till verk i tillgängligt format.

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

Även om den tillgängliga informationen inte gör det möjligt att dra fasta slutsatser baserat på kvantitativa uppgifter, befanns genom utvärderingen inte att onödiga bördor införts genom ramen och det verkar inte finnas något behov av förenkling och rationalisering. Mot bakgrund av befintliga undantag från upphovsrätten underlättade den ökade rättsliga förutsägbarheten genom EU:s harmonisering gränsöverskridande utbyte och bidrog till att förhindra dubbelarbete vid framställning av exemplar i tillgängligt format, vilket ledde till besparingar för behöriga organ. Ramen innebär inte några skyldigheter för de behöriga organen som skulle kunna hindra framställningen av exemplar i tillgängligt format och som skulle kunna uppfattas som en börda. På det hela taget verkar reglerna ha förbättrat berättigade personers tillgång till exemplar i tillgängligt format på ett effektivt sätt.

I medlemsstater där system för ersättning finns verkar deras inverkan på effektiviteten bero på den finansiering som är tillgänglig för de behöriga organen (och i synnerhet om berättigade personer bidrar genom donationer till de behöriga organens totala medel) samt på de behöriga organens digitaliseringsnivå.

Vissa faktorer som går utöver Marrakechramen kan bidra till dess effektivitet. Dessa kan omfatta olika initiativ som möjliggör utbyte av information och samarbete mellan behöriga organ samt mellan behöriga organ och förläggare, behöriga organs digitaliseringsnivå och tillhandahållande av skräddarsytt stöd till berättigade personer när det gäller tillgång till information om tillgängliga verk.

Utvärderingen visade att Marrakechbestämmelserna är internt förenliga och att de är lämpade för att uppnå det centrala målet att öka tillgången till verk i exemplar i tillgängliga format samtidigt som en rättvis balans mellan rättighetshavarnas och användarnas rättigheter och intressen säkerställs. Marrakechinstrumenten är också **förenliga** med det internationella regelverket och EU:s regelverk. I synnerhet kompletterar de det europeiska tillgänglighetsdirektivet, enligt vilket ett brett utbud av dagliga produkter och tjänster, inbegripet e-böcker, ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Marrakechreglernas tillvägagångssätt för att undvika alltför betungande skyldigheter för de behöriga organen (t.ex. att kontrollera kommersiell tillgång till tillgängliga format för verk som de avser att anpassa) är fortfarande ett giltigt mål även i samband med genomförandet av det europeiska tillgänglighetsdirektivet, i syfte att förhindra en negativ inverkan på tillgången till exemplar i tillgängligt format för berättigade personer. Samtidigt bör ökat frivilligt samarbete mellan rättighetshavare och behöriga organ underlätta samspelet med det europeiska tillgänglighetsdirektivet för att säkerställa att behöriga organ kommer att styra sina resurser för att möta ej tillgodosedda behov på ett bättre sätt.

I utvärderingen konstaterades att Marrakechinstrumenten fortfarande är **relevanta** mot bakgrund av politiken, marknaden och den tekniska utvecklingen. I synnerhet förväntas det europeiska tillgänglighetsdirektivet öka den kommersiella marknaden för tillgängliga e-böcker, men det uttömmer inte behoven av tillgängliga tryckta böcker och tillgängligt tryckt material hos personer med funktionsnedsättning som omfattas av Marrakechdirektivet. Det

europeiska tillgänglighetsdirektivet skulle förhoppningsvis kunna leda till att behöriga organ frigör resurser för den mer specialiserade framställningen av exemplar i tillgängligt format.

Mot bakgrund av utvärderingsresultaten anses inga ändringar vara motiverade i detta skede.

Lärdomar

Överlag motsvarade Marrakechdirektivets och Marrakechförordningens resultat förväntningarna: mot bakgrund av befintliga men varierade nationella undantag från upphovsrätt till förmån för personer med funktionsnedsättning förbättrade EU-instrumenten den rättsliga förutsägbarheten genom att klargöra de användningsområden och berättigade personer som omfattas av EU:s upphovsrättsregler. Detta bidrog till att förbättra tillgången till exemplar i tillgängligt format, samtidigt som man skyddade balansen mellan rättigheter och intressen. Samtidigt kan inverkan av de åtgärder som genomförs i medlemsstaterna variera på grund av olika faktorer, särskilt finansiering eller resurser, samt tillgång till teknik, medvetenhet och samarbetsnivåer. Även om det inte finns några omfattande uppgifter tillgängliga för att bedöma dessa faktorers inverkan är de viktigaste lärdomarna från utvärderingen följande:

- Otillräcklig finansiering eller andra otillräckliga resurser (mänskliga resurser, kunskap, teknik) för de behöriga organen uppfattas som de största hindren för att tillhandahålla fler exemplar i tillgängligt format**.** Att säkerställa en stabil och tillräcklig finansieringsnivå för de behöriga organen på nationell nivå verkar vara relevant för åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet, även i fall där system för ersättning finns.
- Behöriga organs digitaliseringsnivå och tekniska beredskap kan göra det effektivare att skapa, utbyta och få tillgång till exemplar i tillgängligt format.
- Metoder för att öka medvetenheten om de tjänster som tillhandahålls av de behöriga organen och skräddarsytt stöd till berättigade personer för att hitta och få tillgång till de titlar som erbjuds kommer sannolikt att ytterligare gynna ramens ändamålsenlighet.
- De åtgärder som vidtas av behöriga organ för att förhindra obehörig användning är viktiga för att förhindra skada för rättighetshavarna, särskilt när de exemplar som tillhandahålls av de behöriga organen är i format (e-böcker, ljudböcker) som kan användas av allmänheten. Olika metoder kan användas för att förhindra otillåten användning, bland annat vattenmärkning.
- Övervakningssystemen varierar mellan medlemsstaterna, men alla nationella myndigheter verkar inte ha infört sådana system eller (i ett fall) vara medvetna om de behöriga organen i det landet. Behöriga organ enligt direktivet är begränsade till särskilda kategorier som nämns i artikel 2.4. Dessutom kan frivillig anmälan av de behöriga organen till de nationella myndigheterna, som uppmuntras genom direktivet för de organ som deltar i gränsöverskridande utbyten, bidra till ökad transparens för alla relevanta parter och bör tillämpas mer allmänt.

– Initiativ för att stödja samarbete mellan behöriga organ förefaller viktiga för att minska dubbelarbetet mellan organisationer och förbättra transparensen och tillgången för berättigade personer.

– Slutligen kan samarbete mellan behöriga organ och förläggare vara användbart för att öka synergieffekterna. Sådana samarbetsformer som redan finns (t.ex. tillgång till plattformar eller incitament för förläggare att förse behöriga organ med ett exemplar i ett digitalt format, för att minimera risken för dubbelarbete, dela på framställningskostnader för vissa format för att förbättra effektiviteten och ge tillgång via olika kanaler) kommer sannolikt att bli ännu mer relevanta i samband med tillämpningen av det europeiska tillgänglighetsdirektivet och bör uppmuntras ytterligare.