EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.12.2025
COM(2025) 749 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

betreffende de herziening van de richtlijn van Marrakesh (2017/1564) en de verordening van Marrakesh (2017/1563)

{SWD(2025) 406 final}

I. INLEIDING

In 2013 hebben de lidstaten van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben ("Verdrag van Marrakesh") ([1]) vastgesteld, waarin wordt erkend dat de beperkte toegang tot schriftelijk materiaal in toegankelijke vorm, of "leeshonger", aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor de deelname aan de samenleving door personen met een handicap en hun toegang tot het onderwijs.

Met het verdrag werden verplichte beperkingen en uitzonderingen op het auteursrecht ingevoerd ten behoeve van personen die blind of visueel gehandicapt zijn of anderszins een leeshandicap hebben, teneinde de reproductie, verspreiding en beschikbaarstelling van exemplaren van werken (zoals tekst, notatie of daarmee samenhangende illustraties, op om het even welke drager, met inbegrip van luisterboeken) in toegankelijke vorm mogelijk te maken. Het Verdrag staat tevens de grensoverschrijdende uitwisseling van deze exemplaren toe ([2]).

De Europese Unie heeft het Verdrag van Marrakesh in 2014([3]) ondertekend en in februari 2018 gesloten([4]). Richtlijn (EU) 2017/1564 inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van bepaalde werken en ander materiaal die door het auteursrecht en naburige rechten beschermd zijn ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben ([5]) (hierna de "richtlijn van Marrakesh") en Verordening (EU) 2017/1563 inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde werken en ander materiaal die door het auteursrecht en naburige rechten beschermd zijn ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben ([6]) (hierna de "verordening van Marrakesh") hebben het EU-recht op een aantal punten aangepast na de toetreding van de

---

([1]) Het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben is in september 2016 in werking getreden.

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

([3]) Besluit van de Raad van 14 april 2014 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben.

([4]) Besluit (EU) 2018/254 van de Raad van 15 februari 2018 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben. De ratificatie vond plaats in oktober 2018.

([5]) Richtlijn (EU) 2017/1564 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2017 inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van bepaalde werken en ander materiaal die door het auteursrecht en naburige rechten beschermd zijn ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, en tot wijziging van Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Nl/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1564.

([6]) Verordening (EU) 2017/1563 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2017 inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde werken en ander materiaal die door het auteursrecht en naburige rechten beschermd zijn ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32017R1563).

Europese Unie tot het Verdrag van Marrakesh van de WIPO. De Marrakeshrichtlijn en -verordening hebben tot doel de beschikbaarheid van exemplaren van boeken en ander gedrukt materiaal in toegankelijke vorm te vergroten ten behoeve van personen met een leeshandicap en de grensoverschrijdende verspreiding van die exemplaren in toegankelijke vorm te verbeteren. De richtlijn van Marrakesh moest uiterlijk op 11 oktober 2018 zijn omgezet. De verordening van Marrakesh is van toepassing sinds 12 oktober 2018.

Krachtens artikel 10, lid 1, van de richtlijn van Marrakesh en artikel 7 van de verordening van Marrakesh moet de Commissie deze instrumenten uiterlijk op 11 oktober 2023 ([7]) evalueren en in voorkomend geval wijzigingen voorstellen. Deze evaluatie heeft tot doel na te gaan in hoeverre de doelstellingen van de richtlijn van Marrakesh en de verordening van Marrakesh op een doeltreffende en efficiënte, op de behoeften van de begunstigden afgestemde wijze zijn verwezenlijkt, in overeenstemming met het beleid en de internationale verbintenissen van de Europese Unie (EU), en in hoeverre deze meerwaarde voor de EU blijken te hebben gehad. Bij deze evaluatie wordt met name beoordeeld hoe deze twee rechtsinstrumenten van invloed zijn geweest op de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm van werken die binnen het toepassingsgebied ervan vallen en de grensoverschrijdende uitwisseling van die exemplaren hebben vergemakkelijkt.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de richtlijn van Marrakesh omvat de evaluatie specifiek een beoordeling van de gevolgen van de in bepaalde lidstaten bestaande compensatieregelingen voor de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm en de grensoverschrijdende uitwisseling daarvan. Voorts wordt in de evaluatie aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen van de regels van de richtlijn van Marrakesh en de verordening van Marrakesh voor de commerciële beschikbaarheid van bepaalde werken of andere materialen in toegankelijke vorm voor begunstigden, alsook aan de relevantie ervan in het kader van andere beleidsterreinen die verband houden met de toegankelijkheid van gepubliceerde werken, met name de Europese toegankelijkheidswet ([8]).

Vóór de vaststelling van het Verdrag van Marrakesh bood Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij ([9]) de lidstaten de mogelijkheid om in hun nationale wetgeving ten behoeve van personen met een handicap een uitzondering of beperking op het auteursrecht en de naburige rechten op te nemen voor gebruik van niet-commerciële aard dat rechtstreeks verband houdt met de handicap, voor

([7]) De publicatie van dit verslag heeft vertraging opgelopen omdat er tijd nodig was om het evaluatieverslag en het werkdocument van de diensten van de Commissie tegelijkertijd met andere activiteiten op het gebied van auteursrecht op te stellen.

([8]) Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882); de Europese toegankelijkheidswet heeft onder meer tot doel de toegankelijkheidsvoorschriften voor e-boeken die na 28 juni 2025 in de EU in de handel worden gebracht, te harmoniseren.

([9]) Artikel 5, lid 3, van Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij,
PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10.

zover dat wegens de betrokken handicap noodzakelijk is. Alle lidstaten hebben tot op zekere hoogte van deze mogelijkheid gebruikgemaakt ([10]). Aangezien Richtlijn 2001/29/EG echter slechts minimumvoorschriften bevat en het aan de lidstaten overlaat om de nadere voorwaarden voor de toepassing van de uitzondering ([11]) te bepalen, waren er verschillen in de werkingssfeer van de uitzondering ([12]), die op hun beurt van invloed waren op de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm ([13]).

De omzetting van het Verdrag van Marrakesh in EU-recht heeft geleid tot de vaststelling van EU-brede geharmoniseerde regels op grond waarvan personen die blind zijn of een visuele handicap hebben die niet zodanig kan worden verbeterd dat de persoon het gezichtsvermogen krijgt dat wezenlijk gelijkwaardig is aan dat van een persoon zonder een dergelijke handicap, of een waarnemings- of leeshandicap hebben, zonder toestemming van de rechthebbende kopieën van bepaalde werken en andere materialen mogen maken ten behoeve van personen met een leeshandicap. Werken in de vorm van boeken, kranten, tijdschriften of andersoortige geschriften, notatie, met inbegrip van bladmuziek, en daarmee samenhangende illustraties, op om het even welke drager, mogen derhalve door begunstigden en personen die namens hen optreden worden omgezet in exemplaren in toegankelijke vorm, zoals braille, audio of groot formaat. Voorts bepaalt de richtlijn van Marrakesh dat bepaalde organen namens de begunstigden handelingen kunnen verrichten. Deze organen zijn toegelaten entiteiten, die openbare of particuliere organisaties zijn, met name bibliotheken, onderwijsinstellingen en andere non-profitorganisaties die personen met een leeshandicap bedienen als een van hun hoofdactiviteiten of institutionele verplichtingen of in het kader van hun taken van algemeen belang. Toegelaten entiteiten mogen een exemplaar in toegankelijke vorm vervaardigen van een werk of ander materiaal waartoe zij rechtmatige toegang hebben of zonder winstoogmerk een exemplaar in toegankelijke vorm aan een begunstigde of een andere toegelaten entiteit meedelen, beschikbaar stellen, distribueren of uitlenen met het oog op exclusief gebruik door een begunstigde. De toegelaten entiteiten zijn verplicht praktijken vast te stellen om ongeoorloofde verspreiding van werken te voorkomen. De richtlijn van Marrakesh bevat een bepaling die de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm op de interne markt mogelijk maakt. Deze wordt aangevuld door de verordening van Marrakesh, die grensoverschrijdende uitwisseling mogelijk maakt met derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh.

([10]) Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van door auteursrechten en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, en tot wijziging van Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, 2016/0278 (COD); COM(2016) 596 final van 14.9.2016, blz. 6.

([11]) Toelichting — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, 97/0359 (COD), COM(97) 628 final, 10.12.1997, blz. 32.

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

([13]) Idem, blz. 437.

De richtlijn van Marrakesh staat de lidstaten toe compensatieregelingen te handhaven of in te voeren voor vormen van gebruik die krachtens de richtlijn zijn toegestaan en waartoe wordt overgegaan door toegelaten entiteiten die op hun grondgebied zijn gevestigd. Tot op heden bestaan er in zes lidstaten compensatieregelingen ([14]). Twee andere lidstaten hebben de mogelijkheid ingevoerd om een compensatieregeling in het te roepen indien de belangen van rechthebbenden worden geschaad, maar hebben daar tot dusver geen gebruik van gemaakt ([15]).

De EU-wetgever heeft besloten geen uitvoering te geven aan de in het Verdrag van Marrakesh geboden mogelijkheid om de beperking of uitzondering te beperken tot werken die, in de specifieke toegankelijke vorm, commercieel niet tegen redelijke voorwaarden voor begunstigden op die markt kunnen worden verkregen. Er werd geoordeeld dat het opleggen van een dergelijke verplichting aan toegelaten entiteiten afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid en daarmee uiteindelijk van invloed zou zijn op de beschikbaarheid van werken voor begunstigden ([16]). De lidstaten mogen geen aanvullende eisen stellen aan toegelaten entiteiten, zoals de voorafgaande verificatie van de commerciële beschikbaarheid van werken in toegankelijke vorm. Twee lidstaten lijken te beschikken over bepalingen die ertoe kunnen leiden dat toegelaten entiteiten de commerciële beschikbaarheid controleren of die in dit opzicht tot onduidelijkheid kunnen leiden ([17]). De Commissie zal deze kwesties verder onderzoeken.

De toegelaten entiteiten zijn niet onderworpen aan een **toelatingsprocedure** voor de vormen van gebruik die onder het kader vallen. Zoals hierboven vermeld zijn zij echter beperkt tot de in artikel 2, lid 4, genoemde specifieke categorieën. De richtlijn van Marrakesh verduidelijkt dat de toelatings- of erkenningsvereisten die de lidstaten aan toegelaten entiteiten kunnen opleggen, bijvoorbeeld in verband met het verlenen van diensten van algemene aard aan de begunstigden, er niet toe mogen leiden dat zij niet kunnen overgaan tot de krachtens deze richtlijn toegestane vormen van gebruik. De uitvoering van de richtlijn heeft er in één lidstaat ([18]) toe geleid dat de toegelaten entiteiten niet langer verplicht zijn zich bij de nationale autoriteiten te registreren, terwijl in sommige andere lidstaten ([19]) de toegelaten entiteiten de nationale autoriteiten in kennis moeten stellen van hun status van toegelaten entiteit en hun contactgegevens ([20]).

Daarnaast worden de toegelaten entiteiten aangemoedigd hun contactgegevens vrijwillig door te geven aan hun lidstaat van vestiging indien zij zich bezighouden met uitwisseling op de interne markt of indien zij exemplaren in toegankelijke vorm invoeren of uitvoeren krachtens

([14]) Een overzicht van de lidstaten met compensatieregelingen is te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie en de studie, blz. 43.
([15]) De studie, blz. 43.
([16]) Zie overweging 14, eerste zin.
([17]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 14.
([18]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 15.
([19]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 15.
([20]) Informatie over dit aspect van de raadplegingsactiviteiten was niet voor alle lidstaten beschikbaar.

de verordening van Marrakesh. De lidstaten delen deze informatie mee aan de Commissie, die deze openbaar maakt ([21]).

De richtlijn bevat geen specifieke **toezichtseisen**. Raadpleging van de lidstaten levert geen volledig beeld op, maar heeft aangetoond dat toegelaten entiteiten in sommige lidstaten op gezette tijden verslag uitbrengen aan de relevante autoriteit of onderworpen zijn aan ad-hoccontroles. Tegelijkertijd was er in één lidstaat geen informatie beschikbaar over de uitvoering van de regels van Marrakesh omdat niet bekend was welke toegelaten entiteiten in dat land actief waren ([22]).

II. WERKWIJZE

De evaluatie is gebaseerd op een ondersteunende studie, die in april 2023 is begonnen en in het voorjaar van 2024 is afgerond. De gegevens werden verzameld door middel van deskresearch, raadplegingsactiviteiten met de lidstaten (die overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de richtlijn van Marrakesh informatie moeten verstrekken) en belanghebbenden, door middel van een gerichte raadpleging en diepgaande vraaggesprekken in het kader van de ondersteunende studie ([23]). Bovendien werden de reacties van het publiek ontvangen via een verzoek om input ([24]).

Zoals vereist op grond van de Marrakeshrichtlijn en -verordening, is bij de evaluatie rekening gehouden met de standpunten van relevante actoren uit het maatschappelijk middenveld en van niet-gouvernementele organisaties, waaronder organisaties die personen met een handicap en ouderen vertegenwoordigen. In het bijzonder hadden de raadplegingsactiviteiten (gerichte raadpleging, diepgaande vraaggesprekken) niet alleen betrekking op toegelaten entiteiten, maar ook op diverse organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen. De uitnodiging om deel te nemen aan de gerichte raadpleging werd ook verspreid onder organisaties die ouderen vertegenwoordigen, maar slechts één van die organisaties heeft daarop gereageerd. Voorts hebben meerdere organisaties die personen met een handicap vertegenwoordigen hun standpunten kenbaar gemaakt in het kader van het verzoek om input ([25]). De gerichte raadpleging en het verzoek om input zijn toegankelijk gemaakt voor personen met een handicap.

([21]) De lijst is beschikbaar op https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.

([22]) Werkdocument van de diensten van de Commissie, blz. 16.

([23]) De gerichte raadpleging vond plaats tussen 22 juni en 11 augustus 2023 (https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/targeted-stakeholder-consultation-application-marrakesh-directive-and-regulation).

([24]) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening_nl.

([25]) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening_nl.

III. DOELTREFFENDHEID

Om te beoordelen of het optreden doeltreffend was, is in de evaluatie nagegaan of de Marrakeshrichtlijn en -verordening de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm binnen de EU en de grensoverschrijdende uitwisseling ervan binnen de EU en met derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh, hebben verbeterd. Daarnaast is onderzocht of er factoren zijn die van invloed waren op de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen en of er onverwachte en onbedoelde gevolgen waren. Tot slot zijn de gevolgen van compensatieregelingen voor de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm en de grensoverschrijdende uitwisseling ervan beoordeeld.

Uit kwantitatieve gegevens die voor de evaluatie zijn verzameld uit een steekproef van toegelaten entiteiten is gebleken dat het aantal titels van exemplaren in toegankelijke vorm die beschikbaar zijn in de collecties van deze instellingen sinds 2018 met meer dan 50 % is gestegen. De gegevens volstaan niet om kwantitatief vast te stellen in hoeverre de door de richtlijn van Marrakesh geharmoniseerde regels de productie van exemplaren in toegankelijke vorm door toegelaten entiteiten hebben verbeterd, vergeleken met hetgeen mogelijk zou zijn geweest op grond van de nationale wetgeving die is vastgesteld op basis van de Infosoc-richtlijn (Richtlijn 2001/29/EG). Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat, ongeacht het auteursrechtelijk kader, budgettaire beperkingen en technologische mogelijkheden waarschijnlijk bepalender zijn voor de productiecapaciteiten van de toegelaten entiteiten. Uit via de gerichte raadpleging verzamelde kwalitatieve gegevens blijkt echter dat het kader van Marrakesh volgens belanghebbenden positieve gevolgen heeft gehad voor de beschikbaarheid van toegankelijke formaten. In 2022 uitgevoerd academisch onderzoek wees er eveneens op dat er sprake was van een waargenomen toename van de beschikbaarheid van toegankelijke werken. Volgens dit onderzoek zou het kader van Marrakesh met name de omzetting van gedrukt materiaal in brailleschrift vereenvoudigen, maar verder weinig invloed hebben op de toegang tot digitale boeken ([26]).

Bovendien kunnen bepaalde kwantitatieve gevolgen worden waargenomen die voortvloeien uit de harmonisatie van de uitzonderingen in de richtlijn van Marrakesh. In de referentieperiode is het aantal gebruikers (begunstigden) dat is geregistreerd bij de toegelaten entiteiten die gegevens hebben verstrekt, met ongeveer 39 % gestegen. Dit kan in verband worden gebracht met de harmonisatie in het kader van de richtlijn van Marrakesh van de categorieën begunstigden, die in sommige lidstaten heeft geleid tot een verruiming van de kring van begunstigden ten opzichte van de eerdere situatie op nationaal niveau. Uit de reacties op de openbare raadpleging van de EU van 2014 ([27]) komt bijvoorbeeld naar voren dat niet alle uitzonderingen die op nationaal niveau bestonden vóór de vaststelling van de

([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), beschikbaar op https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

([27]) Verslag over de reacties op de openbare raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht, beschikbaar op https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

Marrakeshrichtlijn en -verordening betrekking hadden op leeshandicaps, terwijl zij nu wel binnen het toepassingsgebied vallen.

Wat grensoverschrijdende uitwisseling betreft, heeft de ratificatie door de EU van het Verdrag van Marrakesh de samenwerking met toegelaten entiteiten in alle lidstaten en verdragsluitende partijen in derde landen mogelijk gemaakt, onder meer doordat de toegang tot de ABC Global Book Service, die de uitvoering van het Verdrag van Marrakesh ondersteunt, is gefaciliteerd ([28]).

De grensoverschrijdende uitwisseling binnen de EU en met derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh bedroeg gemiddeld 16,3 % van het totaal aantal titels waarover de toegelaten entiteiten die gegevens verstrekten in 2023 beschikten, tegenover 12,7 % van de titels die afkomstig waren uit de EU en derde landen in 2018. Landen met een gemeenschappelijke taal hebben doorgaans een hoger percentage ingevoerde titels, aangezien gebruikers gewoonlijk de voorkeur geven aan werken in hun eigen taal. Boeken in een andere taal zijn weliswaar minder sterk vertegenwoordigd in de collectie van toegelaten entiteiten, maar zijn in het merendeel van de gevallen afkomstig van grensoverschrijdende uitwisseling. De ingevoerde titels zijn meestal afkomstig uit andere lidstaten, maar toegelaten entiteiten voeren ook titels in uit derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh. In 2023 bereikte deze invoer een aandeel van 2,7 % in de catalogus (tegenover 2 % in 2018). Toegelaten entiteiten die in het kader van de studie zijn ondervraagd, geven te kennen dat zij gewoonlijk werken invoeren uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada ([29]). In het geval van specifieke toegelaten entiteiten kan de uitwisseling omvangrijk zijn: zo bestaat 15 % van de catalogus van een Franse toegelaten entiteit uit titels die zijn ingevoerd uit Zwitserland en Canada ([30]); dezelfde toegelaten entiteit meldde dat zij ook naar derde landen, met name Canada, uitvoerde ([31]). Uit vraaggesprekken met toegelaten entiteiten blijkt voorts dat de uitwisseling met landen uit Latijns-Amerika en Afrika grotendeels bestaan uit uitvoer uit de EU ([32]).

Kwalitatieve gegevens die door het studieteam via de gerichte raadpleging zijn verzameld, ondersteunen het standpunt dat de geharmoniseerde EU-regels van invloed zijn op de grensoverschrijdende uitwisseling, waarbij toegelaten entiteiten en nationale autoriteiten van oordeel zijn dat de gevolgen van de regels voor de EU en de internationale grensoverschrijdende uitwisseling belangrijker waren dan voor de productie. Dit kan worden gekoppeld aan de melding van toegelaten entiteiten dat zij, hoewel bepaalde lidstaten al vóór

([28]) Een onlinecatalogus aan de hand waarvan toegelaten entiteiten uit landen die tot ratificatie zijn overgegaan boeken in toegankelijke vormen kunnen uitwisselen zonder de rechthebbenden om toestemming te vragen; zie https://www.accessiblebooksconsortium.org/.

([29]) De studie, blz. 76.

([30]) De studie, blz. 208.

([31]) De toegelaten entiteit heeft sinds 2014 13 981 titels uitgevoerd via het ABC-platform, waarvan 63 % naar derde landen (voornamelijk Canada) ging.

([32]) ONCE in Spanje voerde in 2023 421 exemplaren uit naar Argentinië en Peru en 568 exemplaren naar Guatemala, Mexico en Argentinië (de studie, blz. 212). Een Franse toegelaten entiteit vermeldde dat zij exemplaren rechtstreeks uitvoerde naar begunstigden in Afrikaanse landen, vanwege een gebrek aan digitale en fysieke infrastructuur bij de toegelaten entiteiten in invoerende landen (zie bladzijde 67 van de studie).

de vaststelling van de Marrakeshrichtlijn en -verordening samenwerkingsovereenkomsten hadden gesloten om exemplaren in toegankelijke vorm grensoverschrijdend uit te wisselen (met name in gebieden met dezelfde taal), dankzij de uitvoering van de Marrakeshrichtlijn en -verordening voor het eerst tot een dergelijke uitwisseling konden overgaan of in staat waren de uitwisseling uit te breiden tot een groter aantal landen ([33]).

Factoren die van invloed zijn op de productie en uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm

Te oordelen naar de reacties van toegelaten entiteiten op de gerichte raadpleging, houden de belangrijkste factoren die de productie van exemplaren in toegankelijke vorm beperken verband met ontoereikende financiering voor de instellingen die de formaten produceren, of met een gebrek aan andere middelen (personele middelen, knowhow, technologie). Voor hun financiering zijn de toegelaten entiteiten voornamelijk aangewezen op overheidsmiddelen of een combinatie van overheidsmiddelen en schenkingen. In één lidstaat wordt de toegelaten entiteit hoofdzakelijk gefinancierd uit de bruto-inkomsten uit de exploitatie van loterijen.

Toegelaten entiteiten op kleinere markten worstelen met problemen als gevolg van de beperkte productiecapaciteit, hoewel kan worden opgemerkt dat in deze lidstaten de rijkdom van de catalogi van toegelaten entiteiten aanzienlijk varieert, waarbij toegelaten entiteiten in Finland en Denemarken veel meer titels hebben dan toegelaten entiteiten in Kroatië of Litouwen.

Verder werd, zowel tijdens de gerichte raadpleging als tijdens het verzoek om input, gewezen op feit dat de begunstigden (personen met een handicap) vaak niet goed weten waar en hoe zij exemplaren in toegankelijke vorm kunnen vinden. Uit onderzoek dat in 2023 werd gepubliceerd, bleek ook dat het begunstigden en vertegenwoordigers van organisaties van personen met een handicap niet altijd duidelijk was wat zij aan het kader van Marrakesh hebben ([34]). In het artikel wordt erop gezinspeeld dat blinden beter op de hoogte zijn van het Verdrag van Marrakesh dan personen met een visuele beperking, wat verband kan houden met de verschillende methoden die worden gebruikt om toegang te verkrijgen tot werken (bv. het gebruik van uitzonderingen op het auteursrecht om exemplaren in braille te vervaardigen voor blinden tegenover het gebruik van schermvergroters voor personen met een visuele beperking) ([35]).

Bepaalde toegelaten entiteiten wezen er ook op dat het belangrijk is dat begunstigden toegang hebben tot technologie die hen in staat stelt digitale toegankelijke formaten te gebruiken, een gebied dat nog steeds achterblijft. Toegelaten entiteiten merkten ook op dat het belangrijk is

([33]) De studie, blz. 31.

([34]) Ferri, Delia and 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), blz. 162.

([35]) Ferri, Delia and 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), blz. 162.

tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoeften van begunstigden, bijvoorbeeld door samen te werken met netwerken van bibliotheken om begunstigden fysieke exemplaren te verstrekken via de lokale bibliotheek.

Hoewel het aantal begunstigden en werken in toegankelijke vorm in de referentieperiode is toegenomen, worden bepaalde factoren die niet rechtstreeks verband houden met de regels van Marrakesh — met name de middelen waarover de toegelaten entiteiten beschikken — door deze instellingen gezien als een belemmering voor het verstrekken van meer toegankelijke exemplaren.

Gevolgen van compensatieregelingen

De compensatieregelingen van de zes lidstaten die ze hebben ingevoerd, verschillen van elkaar: in vier lidstaten beperken de compensatieregelingen zich tot bepaalde sectoren (onderwijs), tot bepaalde formaten (bv. luisterboeken) of tot aanbiedingsvormen (bv. downloaden), terwijl in twee lidstaten de compensatieregeling dergelijke differentiaties niet bevat en derhalve van toepassing is op de vormen van gebruik door toegelaten entiteiten die onder de richtlijn van Marrakesh vallen.

In de studie werd de toename vergeleken van het aantal catalogi in de referentieperiode van 5 toegelaten entiteiten in 4 lidstaten met compensatieregelingen en 19 toegelaten entiteiten in 12 lidstaten zonder compensatieregelingen. Hoewel uit de gegevens blijkt dat het totale aantal titels bij de 19 toegelaten entiteiten sterker is gestegen dan bij de 5 toegelaten entiteiten uit de lidstaten met compensatieregelingen, moeten de gegevens met de nodige voorzichtigheid worden behandeld. Zoals in de studie zelf wordt uitgelegd, zijn de gegevens zeer beperkt en mogelijk niet representatief, en maken zij geen correlatie mogelijk tussen het ontbreken van compensatieregelingen en het toegenomen aantal exemplaren in toegankelijke vorm. Dat komt doordat andere factoren het verschil in groei van catalogi van exemplaren in toegankelijke vorm kunnen verklaren, zoals het feit dat toegelaten entiteiten in lidstaten die compensatieregelingen hebben ingevoerd, mogelijk reeds over een uitgebreide verzameling titels beschikten, terwijl andere toegelaten entiteiten mogelijk pas in de referentieperiode zijn begonnen met het aanleggen van hun collectie. Zoals hierboven vermeld, hebben Finland en Denemarken (waar een compensatieregeling bestaat) bijvoorbeeld aanzienlijk meer titels dan toegelaten entiteiten in Kroatië of Litouwen, waar geen compensatieregeling van toepassing is ([36]). In zijn geheel beschouwd kan door het gebrek aan contextuele gegevens geen conclusie worden getrokken over de betekenis van deze vergelijking.

In hun reacties op het verzoek om input lopen de meningen van belanghebbenden uit de verschillende de geraadpleegde groepen uiteen. Rechthebbenden benadrukken dat compensatieregelingen nodig zijn om hun belangen te beschermen en nauwkeurig moeten

([36]) 69 021 titels in Finland en 84 000 in Denemarken; 7 727 in Kroatië en 15 433 in Litouwen (zie de studie, blz. 215).

overeenstemmen met de omvang en de wijze van gebruik van het toegankelijke formaat ([37]), terwijl vertegenwoordigers van begunstigden betogen dat de compensatieregelingen moeten worden afgeschaft ([38]), waarbij zij met name te kennen geven dat compensatieregelingen een belemmering vormen en dat het niet zo mag zijn dat toegelaten entiteiten die zonder winstoogmerk werken betalen voor werk dat de uitgevers zelf moeten doen. Twee respondenten die begunstigden vertegenwoordigen zijn van mening dat compensatieregelingen in strijd zijn met de geest van het Verdrag van Marrakesh, niettegenstaande het feit dat deze regelingen uitdrukkelijk door het verdrag zijn toegestaan. Hoewel het Verdrag van Marrakesh de verdragsluitende partijen toestaat te beslissen of zij rechthebbenden een vergoeding verstrekken voor vormen van gebruik op grond van de bij het Verdrag van Marrakesh ingevoerde uitzondering op het auteursrecht, bepaalt het EU-recht dat de lidstaten slechts beperkte mogelijkheden hebben om dergelijke compensatieregelingen op te tuigen.

Met name mogen de regelingen alleen van toepassing zijn op toegelaten entiteiten en mogen zij geen betalingen van begunstigden vereisen (zie overweging 14). Als zodanig is de mogelijkheid die door de EU-wetgever aan de lidstaten wordt geboden op grond van artikel 3, lid 6, van de richtlijn van Marrakesh in overeenstemming met het verdrag.

Bovendien lijkt de perceptie van de gevolgen van compensatieregelingen ook te variëren afhankelijk van de opzet en de financiering van de regeling in de specifieke lidstaat. Toegelaten entiteiten uit lidstaten waar de hoogte van de overheidsfinanciering ook de verschuldigde compensatie dekt en waar de compensatieregeling beperkt blijft tot bepaalde vormen van gebruik of soorten werken, lijken eerder van mening te zijn dat de compensatieregeling de productie van exemplaren in toegankelijke vorm niet of in beperktere mate beïnvloedt. In andere lidstaten met compensatieregelingen kunnen de gevolgen, zelfs als de totale jaarlijks betaalde compensatie laag is, door belanghebbenden als belangrijk worden beschouwd als het budget niet hoog genoeg wordt geacht (met name als toegelaten entiteiten voor hun financiering afhankelijk zijn van schenkingen).

De correlatie tussen compensatieregelingen en grensoverschrijdende uitwisseling is ook moeilijk te kwantificeren of vast te stellen, vooral omdat uitwisseling tussen lidstaten onderling en met derde landen wordt beïnvloed door diverse factoren, die met name verband houden met het hebben van een gemeenschappelijke taal en met het gebruik van technologie in bepaalde gevallen (interoperabiliteit van formaten en metagegevens) ([39]). Hoewel er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn om mogelijke gevolgen vast te stellen, voeren bepaalde belanghebbenden aan dat toegelaten entiteiten zich minder bezighouden met

([37]) Zie de reacties op het verzoek om input van bijvoorbeeld de European Writers' Council, de Federation of European Publishers (FEP) en de Administration of literary rights in Sweden (ALIS), beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening_nl.

([38]) Zie de antwoorden op het verzoek om input, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening_nl.

([39]) De studie, blz. 76.

grensoverschrijdende uitwisseling, met name omdat zij eraan twijfelen of compensatieregelingen van toepassing zijn op grensoverschrijdende verspreiding en vanwege moeilijkheden bij het berekenen van de compensatie voor uitvoer, wat hen ervan zou kunnen weerhouden tot dergelijke uitwisseling over te gaan. Deze zorgen over de gevolgen van compensatieregelingen voor grensoverschrijdende uitwisseling tussen lidstaten lijken echter vooral in bepaalde landen te spelen en kunnen verband houden met de opzet en de praktische toepassing van compensatieregelingen en de mogelijke onzekerheid als gevolg daarvan. In dit verband zij erop gewezen dat compensatieregelingen alleen mogen gelden voor vormen van gebruik door toegelaten entiteiten die gevestigd zijn op het grondgebied van de lidstaat die in een dergelijke regeling voorziet, en dat er geen betalingen mogen worden verlangd door toegelaten entiteiten die gevestigd zijn in andere lidstaten of derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh.

Mogelijke onbedoelde gevolgen — potentiële gevolgen voor de commerciële markt

De vraag of het kader van Marrakesh gevolgen kan hebben voor de commerciële markt heeft geleid tot de specifieke bepaling in artikel 10, lid 3, van de richtlijn van Marrakesh. Volgens deze bepaling kan een lidstaat de Commissie waarschuwen indien hij gegronde redenen heeft voor de opvatting dat de uitvoering van de richtlijn aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor de commerciële beschikbaarheid van werken of ander materiaal in toegankelijke vormen voor begunstigden, met verstrekking van al het relevante bewijs. De Commissie moet met dat bewijs rekening houden bij het opstellen van het evaluatieverslag.

Ten tijde van de opstelling van dit verslag heeft geen enkele lidstaat bewijs bij de Commissie ingediend overeenkomstig artikel 10, lid 3, van de richtlijn van Marrakesh.

De gegevens die in het kader van de voorbereiding van deze evaluatie werden verzameld, leverden evenmin dergelijk bewijs op. In de studie werd opgemerkt dat het schort aan uitgebreide gegevens over de markt voor toegankelijke publicaties ([40]).

Tijdens de gerichte raadpleging hebben de meeste geraadpleegde belanghebbenden geen negatieve gevolgen van de regels van Marrakesh voor de stimulansen voor commerciële productie genoemd. Eén belanghebbende wees op positieve indirecte gevolgen van het kader van Marrakesh op de uitgeversmarkt, aangezien hij van mening is dat dit kader heeft geleid tot meer coördinatie en uitwisseling tussen uitgevers en toegelaten entiteiten ([41]).

Op basis van de beschikbare informatie kan niet worden geconcludeerd dat het kader van Marrakesh aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor de commerciële beschikbaarheid van werken in toegankelijke vorm. Daarom rechtvaardigen de huidige gegevens geen herziening

([40]) De studie, blz. 67.

([41]) Reactie op het verzoek om input van de European Writers' Council, beschikbaar op EU-wetgeving inzake auteursrechten voor blinden en visueel gehandicapten — evaluatie van de Marrakeshrichtlijn en -verordening (europa.eu).

van de huidige aanpak met betrekking tot de controle van de commerciële beschikbaarheid van werken in toegankelijke vorm.

Mogelijke gevolgen voor bredere sociale doelstellingen

Verscheidene belanghebbenden hebben gewezen op positieve gevolgen van het kader van Marrakesh voor gebieden als sociale inclusie en gelijkheid in het algemeen ([42]), de ontwikkeling van leermogelijkheden voor kinderen en volwassenen ([43]), en werk, cultuur en deelname aan de samenleving ([44]). Het is echter moeilijk om op basis van de voor deze evaluatie beschikbare gegevens te bepalen in hoeverre het kader van Marrakesh van invloed zou kunnen zijn geweest op deze bredere sociale doelstellingen. Belanghebbenden maakten ook melding van aanhoudende moeilijkheden, die verder gaan dan het kader van Marrakesh en die van invloed kunnen zijn op deze doelstellingen, zoals het gebrek aan schoolboeken in toegankelijke vorm, de gebrekkige toegankelijkheid van digitale leerplatforms en de behoefte aan adequate opleiding van de leerkrachten en bibliothecarissen ([45]).

De door het kader van Marrakesh gefaciliteerde grensoverschrijdende uitwisseling maakt het mogelijk werken in toegankelijke vorm naar emigranten in andere lidstaten te sturen of te voorzien in de behoeften van minderheidsgroepen of vluchtelingen door werken in te voeren uit landen waar de taal van deze categorieën wordt gebruikt. Het kader kan ook geacht worden een bijdrage te hebben geleverd aan het bewustzijn, met name onder uitgevers, ten aanzien van de uitdagingen waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd ([46]).

IV. DOELMATIGHEID

De analyse van de doelmatigheid in het kader van deze evaluatie vertoonde belangrijke beperkingen, aangezien er onvoldoende gegevens beschikbaar waren om de gevolgen van de toepassing van de regels van Marrakesh te kwantificeren. Veel van de verzamelde kwantitatieve gegevens bevatten slechts beperkte gegevens over het budget van de toegelaten entiteiten en hun toewijzingen of hadden alleen betrekking op een specifieke toegelaten entiteit. Bij de beoordeling is daarom grotendeels uitgegaan van kwalitatieve gegevens.

Zelfs vóór de vaststelling van de Marrakeshrichtlijn en -verordening bood het EU-recht, en met name artikel 5, lid 3, punt b), van de Infosoc-richtlijn, lidstaten de mogelijkheid om een

([42]) Reacties op het verzoek om input van een EU-burger en Nota, 2023, beschikbaar op EU-wetgeving inzake auteursrechten voor blinden en visueel gehandicapten — evaluatie van de Marrakeshrichtlijn en -verordening (europa.eu).

([43]) Reactie op het verzoek om input van Nota, 2023; beschikbaar op EU-wetgeving inzake auteursrechten voor blinden en visueel gehandicapten — evaluatie van de Marrakeshrichtlijn en -verordening (europa.eu); vraaggesprekken van het studieteam met de Europese blindenvereniging en Eureka Leuven, 2023.

([44]) Reactie op het verzoek om input van Nota, 2023, beschikbaar op EU-wetgeving inzake auteursrechten voor blinden en visueel gehandicapten — evaluatie van de Marrakeshrichtlijn en -verordening (europa.eu).

([45]) Vraaggesprek van het studieteam met het Europees Gehandicaptenforum, de European Writers' Council, de Duitse vereniging voor blinden en slechtzienden (DBSV), Accessibility Library Celia en Eureka Leuven

([46]) Vraaggesprekken door het studieteam met het Duitse centrum voor toegankelijk lezen (dzb lesen), de Europese blindenvereniging, de European Writers' Council en Luisterpuntbibliotheek, 2023.

uitzondering of beperking op het auteursrecht in te voeren ten behoeve van personen met een handicap. Lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt om de uitzondering of de beperking in hun nationale wetgeving op te nemen, maar door de verschillen in het toepassingsgebied op nationaal niveau ontstonden er lasten voor de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm ([47]). Het kader van Marrakesh heeft deze verschillen verkleind en de rechtszekerheid vergroot door de kring van begunstigden te verduidelijken, alsook het toepassingsgebied van voor het auteursrecht relevante handelingen die zouden kunnen worden verricht. Zoals hierboven uiteengezet, heeft dit geleid tot een toename van het aantal betrokken begunstigden en vereenvoudiging van grensoverschrijdende uitwisseling. Personen met een handicap hebben dan ook baat bij een betere toegang tot exemplaren in toegankelijke vorm, en toegelaten entiteiten zullen waarschijnlijk diensten verlenen aan een grotere groep gebruikers en vaker overgaan tot grensoverschrijdende uitwisseling.

Hoewel toegelaten entiteiten middelen inzetten om exemplaren in toegankelijke vorm te produceren, worden deze kosten niet aan hen opgelegd op grond van het kader van Marrakesh, dat tot doel heeft hun activiteiten op het gebied van de productie en uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm te vergemakkelijken door de rechtszekerheid te vergroten. De meeste toegelaten entiteiten die in het kader van de studie zijn ondervraagd, meldden dat er geen grote veranderingen in de productiekosten hebben plaatsgevonden als gevolg van de uitvoering van het kader van Marrakesh.

Tegelijkertijd heeft de op basis van het kader van Marrakesh ingevoerde harmonisatie besparingen opgeleverd voor toegelaten entiteiten, aangezien exemplaren in toegankelijke vorm gemakkelijker via grensoverschrijdende uitwisseling kunnen worden verkregen, waardoor dubbel werk kan worden voorkomen. Eén toegelaten entiteit gaf bijvoorbeeld aan dat grensoverschrijdende uitwisseling, binnen en buiten de EU, over een periode van drieënhalf jaar een besparing van ongeveer 133 000 EUR had opgeleverd. De harmonisatie van de EU-regels verminderde ook de noodzaak om de nationale regels inzake auteursrecht in de landen van bestemming te controleren.

Toegelaten entiteiten die exemplaren in toegankelijke vorm verspreiden of aan het publiek ter beschikking stellen of meedelen, moeten zich op grond van het kader aan bepaalde regels houden. Deze beperken zich tot het voorkomen van de ongeoorloofde distributie van exemplaren in toegankelijke vorm en stellen begunstigden, rechthebbenden en andere toegelaten entiteiten in staat relevante informatie te ontvangen. De werkwijzen van toegelaten entiteiten lopen uiteen op dit punt ([48]), maar er zijn geen precieze gegevens om de daartoe gebruikte middelen te kwantificeren. Tegelijkertijd legt het kader de toegelaten entiteiten geen verplichtingen op die de productie van exemplaren in toegankelijke vorm kunnen belemmeren en die als een last kunnen worden gezien. Zo voorkomt het kader dat toegelaten

([47]) Europese Commissie, directoraat-generaal Interne Markt en Diensten, 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"), Europese Commissie, 2013, blz. 420-437 (https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141).

([48]) Bijlage IV bij de studie.

entiteiten worden verplicht te zorgen voor een voorafgaande verificatie van de commerciële beschikbaarheid van werken in toegankelijke vorm. Bovendien ontbreekt het in het kader aan een specifieke toelatingsprocedure om in dit verband te verduidelijken dat toelatings- of erkenningsvereisten, bijvoorbeeld met betrekking tot het verlenen van diensten van algemene aard aan begunstigden, toegelaten entiteiten niet mogen beletten over te gaan tot de activiteiten die op grond van de instrumenten van Marrakesh zijn toegestaan.

In het kader wordt niet ingegaan op kwesties in verband met de financiering van toegelaten entiteiten. In de meeste lidstaten worden het budget van toegelaten entiteiten in meerdere of mindere mate gefinancierd uit overheidsmiddelen. In bepaalde gevallen kunnen begunstigden ook bijdragen aan de middelen van toegelaten entiteiten door middel van schenkingen. De nationale autoriteiten dragen de kosten in verband met de handhaving van de regels, hoewel er in het kader geen specifieke toezichtsverplichtingen zijn vastgesteld.

Hoewel de beschikbare informatie het niet toelaat definitieve conclusies te trekken op basis van kwantitatieve gegevens, heeft de evaluatie geen onnodige lasten aan het licht gebracht die het gevolg zijn van het kader en lijkt er geen behoefte te zijn aan vereenvoudiging en stroomlijning. De Marrakeshrichtlijn en -verordening leggen geen specifieke toelatingsprocedure op aan toegelaten entiteiten, beletten voorafgaande controles van de commerciële beschikbaarheid en verplichten toegelaten entiteiten niet verslag uit te brengen aan nationale autoriteiten. De lidstaten hoeven de Commissie alleen in kennis te stellen van vrijwillig aan hen doorgegeven informatie over contactgegevens van toegelaten entiteiten die zich bezighouden met grensoverschrijdende uitwisseling. De administratieve vereisten beperken zich tot wat nodig is om de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm te waarborgen, ongeoorloofde vormen van gebruik te voorkomen en transparantie te bevorderen. Het optreden, dat de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm voor begunstigden verbetert en tegelijkertijd besparingen verwezenlijkt dankzij meer rechtszekerheid, heeft ervoor gezorgd dat de doelstellingen op doelmatige wijze zijn bereikt.

Gevolgen voor de doelmatigheid van compensatieregelingen

Wat de rechthebbenden betreft, werd verwacht dat de regels beperkte gevolgen zouden hebben voor hun auteursrecht als eigendomsrecht (erkend in artikel 17 van het Handvest), aangezien de richtlijn van Marrakesh zich beperkt tot de volledige harmonisatie van de uiteenlopende uitzonderingen of beperkingen op het auteursrecht die reeds op nationaal niveau bestonden vóór de vaststelling van de richtlijn van Marrakesh, en tot de vereenvoudiging van de grensoverschrijdende uitwisseling van toegankelijke formaten ([49]).

([49]) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van door auteursrechten en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, en tot wijziging van Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij, COM(2016) 596 final, 2016/0278 (COD), blz. 6; Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde door het

Sommige verschillen in de gevolgen ten opzichte van de periode vóór Marrakesh kunnen verband houden met de verbetering van de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm, waaronder de toename van het aantal begunstigden (zoals beschreven in het gedeelte over doeltreffendheid). In de richtlijn van Marrakesh wordt de mogelijkheid erkend om compensatieregelingen te handhaven of in te voeren en wordt tevens verduidelijkt dat bij het bepalen van de hoogte van de compensatie naar behoren rekening moet worden gehouden met de niet-winstgevende aard van de activiteiten van de toegelaten entiteiten, de doelstellingen van algemeen belang van deze richtlijn, de belangen van de begunstigden van de uitzondering, de eventuele schade voor de rechthebbenden en de noodzaak om de grensoverschrijdende verspreiding van exemplaren in toegankelijke vorm te waarborgen. Ook de bijzondere omstandigheden van elk geval die het gevolg zijn van de vervaardiging van een welbepaald exemplaar in toegankelijke vorm, moeten in acht worden genomen. Indien de schade voor een rechthebbende minimaal is, mag er geen verplichting tot betaling van een compensatie ontstaan. In de lidstaten die over compensatieregelingen beschikken, worden kosten gemaakt door toegelaten entiteiten in verband met de betaling van de compensatie, met inbegrip van de berekening en verdeling van de vergoedingen door de toegelaten entiteiten. Aangezien sommige van de nationale compensatieregelingen ook van kracht waren vóór de vaststelling van het kader van Marrakesh, of andere verplichtingen vervingen, zijn de daarmee verband houdende kosten in het algemeen niet nieuw.

Volgens de in de studie verzamelde informatie kan de totale betaalde compensatie aanzienlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat, variërend van 27 000 EUR in Duitsland en 159 000 EUR in Finland tot 1 miljoen EUR in Zweden en 1,7 miljoen EUR in Denemarken. De gevolgen die belanghebbenden in verband brengen met compensatieregelingen lijken te variëren afhankelijk van de opzet en het financieringsmodel van nationale compensatieregelingen. Zoals uiteengezet in het gedeelte over doeltreffendheid, kunnen de gevolgen, zelfs als de totale jaarlijks betaalde compensatie laag zou kunnen zijn, door belanghebbenden als belangrijk worden beschouwd indien het budget van de toegelaten entiteiten niet hoog genoeg wordt geacht (met name als toegelaten entiteiten voor hun financiering afhankelijk zijn van schenkingen).

Naast de financiering die beschikbaar is voor de toegelaten entiteiten lijken de administratieve kosten in verband met bijvoorbeeld de berekening en betaling van compensatieregelingen te variëren afhankelijk van de digitalisering en automatisering van de gegevensverwerking, maar er zijn geen precieze gegevens beschikbaar om die kosten te bepalen.

Factoren die bijdragen tot de efficiënte uitvoering van de richtlijn van Marrakesh

auteursrecht en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, COM(2016) 595 final, 2016/0279 (COD), blz. 5.

Afhankelijk van de specifieke institutionele en marktcontext in de lidstaten kunnen bepaalde factoren bijdragen tot de efficiënte uitvoering van de richtlijn van Marrakesh.

Met name centralisatie of betere samenwerking tussen toegelaten entiteiten kan schaalvoordelen bevorderen en de toegang voor begunstigden vergemakkelijken. Naast het ABC-initiatief van de WIPO zijn er op nationaal niveau nog meer samenwerkingsinitiatieven ontwikkeld die de toegelaten entiteiten die op dat grondgebied actief zijn, of de toegelaten entiteiten die in hetzelfde taalgebied aanwezig zijn (bv. tussen toegelaten entiteiten in Oostenrijk, Duitsland en Zwitserland) met elkaar verbinden of toegelaten entiteiten voor specifieke projecten met elkaar verbinden (bv. samenwerking tussen toegelaten entiteiten in de noordse landen om de productie te coördineren en kosten te delen voor het verstrekken van exemplaren in de taal van een etnische minderheid).

Voorts kunnen vormen van samenwerking tussen toegelaten entiteiten en uitgevers, zoals bij de productie van exemplaren in toegankelijke vorm of het delen van informatie en titels, kostenefficiënt zijn en dubbel werk voorkomen.

De toegang van begunstigden tot beschikbare titels wordt door bepaalde toegelaten entiteiten vergemakkelijkt door middel van onlinecatalogi. Tegelijkertijd beschikken niet alle begunstigden over de kennis of de toegang tot de technologie om een onlinecatalogus in te zien. Ook diverse praktijken om tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoeften van de begunstigden en hun de nodige ondersteuning te bieden (bv. samenwerking met netwerken van bibliotheken, het aanbieden van alternatieve contactmogelijkheden, opleiding) lijken een rol te spelen bij het verbeteren van de toegang.

De mate van digitalisering bij toegelaten entiteiten en de interoperabiliteit van de formaten die zij gebruiken, kunnen helpen om de administratieve en operationele kosten terug te dringen, grensoverschrijdende uitwisseling verder te vergemakkelijken en de administratieve lasten in verband met omzettingswerkzaamheden (met name bij uitwisseling met derde landen) zoveel mogelijk te verlagen.

De in artikel 5, lid 1, punt b), van de richtlijn aan toegelaten entiteiten opgelegde verplichting om passende maatregelen te nemen om de ongeoorloofde reproductie, distributie, mededeling aan het publiek of beschikbaarstelling aan het publiek van exemplaren in toegankelijke vorm te ontmoedigen, moet volledig worden nageleefd, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat deze verplichting geen belemmeringen opwerpt voor de toegang van begunstigden. Hoewel er geen precieze informatie beschikbaar is om de gevolgen van de methoden te beoordelen die toegelaten entiteiten gebruiken om ongeoorloofde verspreiding van exemplaren in toegankelijke vorm te voorkomen, blijkt uit vraaggesprekken met belanghebbenden dat wachtwoordbeveiliging en tweefactorauthenticatie de toegankelijkheid voor begunstigden verminderen en door toegelaten entiteiten worden vermeden. Anderzijds lijkt het gebruik van watermerken een goede kosten-batenverhouding te bieden bij het voorkomen van ongeoorloofde verspreiding van downloadbare exemplaren in niet-gespecialiseerde formaten. Meer in het algemeen hebben de maatregelen ter voorkoming van ongeoorloofde vormen van gebruik nog meer gewicht wanneer de toegelaten entiteiten exemplaren van hoge kwaliteit

verstrekken in formaten (e-boeken, luisterboeken) waarvan in theorie meer mensen kunnen genieten.

V. SAMENHANG

De Marrakeshrichtlijn en -verordening dragen bij tot de verbetering van de toegang tot culturele werken, lesmateriaal en informatie voor personen met een handicap, in overeenstemming met de doelstelling van artikel 30 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD). De omzetting van het Verdrag van Marrakesh in EU-recht werd aanbevolen in de opmerkingen van het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap over het eerste verslag van de Europese Unie, met betrekking tot artikel 30 van het verdrag ([50]).

De Marrakeshrichtlijn en -verordening stroken ook met de doelstellingen en de personele en materiële werkingssfeer van het Verdrag van Marrakesh.

Op EU-niveau zijn de Marrakeshrichtlijn en -verordening in overeenstemming met de andere instrumenten van de Europese auteursrechtwetgeving, in het bijzonder met Richtlijn 2001/29/EG op grond waarvan de lidstaten in hun nationale wetgeving uitzonderingen kunnen opnemen voor andere handicaps of soorten werken dan die welke onder het toepassingsgebied van de richtlijn van Marrakesh ([51]) vallen.

De instrumenten van Marrakesh stemmen ook overeen met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat iedere vorm van discriminatie, waaronder discriminatie op grond van handicap, verbiedt en bepaalt dat de Unie het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen, erkent en eerbiedigt.

De instrumenten van Marrakesh zijn in overeenstemming met andere EU-wetgeving inzake handicaps in de digitale omgeving, zoals de richtlijn webtoegankelijkheid ([52]), de richtlijn audiovisuele mediadiensten ([53]) en de Europese toegankelijkheidswet ([54]). De eerste twee hebben betrekking op andere sectoren dan de schriftelijke werken die onder het kader van Marrakesh vallen (namelijk overheidswebsites respectievelijk audiovisuele mediadiensten) en behandelen de toegankelijkheid van deze diensten met andere juridische instrumenten dan auteursrechtwetgeving.

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

([51]) Bij artikel 8 van de richtlijn van Marrakesh wordt artikel 5, lid 3, punt b), van de Infosoc-richtlijn gewijzigd door te bepalen dat deze richtlijn geldt "onverminderd de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van Richtlijn (EU) 2017/1564 van het Europees Parlement en de Raad".

([52]) Richtlijn (EU) 2016/2102 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PB L 327 van 2.12.2016, blz. 1).

([53]) Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten, gecodificeerde versie), PB L 95 van 15.4.2010, blz. 1.

([54]) Richtlijn (EU) 2019/882 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

De Europese toegankelijkheidswet heeft tot doel de werking van de interne markt voor toegankelijke producten en diensten te verbeteren door gemeenschappelijke regels inzake toegankelijkheid in te voeren en zo belemmeringen weg te nemen die het gevolg zijn van uiteenlopende regels in de lidstaten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat marktdeelnemers alleen producten in de handel brengen en alleen diensten verlenen die voldoen aan de toegankelijkheidseisen van deze wet. Hiertoe behoren onder meer e-boeken en specifieke software, alsook e-lezers. De maatregelen, die van toepassing zijn met ingang van 28 juni 2025, wijzigen de regels inzake auteursrecht van de Marrakeshrichtlijn en -verordening niet. Beide maatregelen zijn naast elkaar van toepassing, waarbij de Europese toegankelijkheidswet zorgt voor een grotere beschikbaarheid van toegankelijke e-boeken, terwijl de instrumenten van Marrakesh begunstigden en toegelaten entiteiten in staat blijven stellen gepubliceerde schriftelijke werken om te zetten in exemplaren in toegankelijke vorm voor personen die blind of visueel gehandicapt zijn of een leeshandicap hebben. Zowel vertegenwoordigers van rechthebbenden als toegelaten entiteiten hebben gewezen op het belang van synergie en samenwerking bij de soepele uitvoering van de Europese toegankelijkheidswet en bij het waarborgen van de complementariteit tussen deze wetsteksten.

Volgens vertegenwoordigers van de rechthebbenden zou de uitvoering van de Europese toegankelijkheidswet het noodzakelijker maken om ervoor te zorgen dat de regels van Marrakesh de normale exploitatie van het werk niet verstoren.

Zoals wordt toegelicht in overweging 14 kan een uitdrukkelijke verplichting om de commerciële beschikbaarheid te controleren echter van invloed zijn op de rechtszekerheid voor toegelaten entiteiten. Bovendien beantwoorden toegankelijke e-boeken die in het kader van de Europese toegankelijkheidswet door de markt worden geproduceerd, niet noodzakelijkerwijs aan uiteenlopende specifieke behoeften van begunstigden die onder de richtlijn van Marrakesh vallen. Naar alle waarschijnlijkheid ([55]) zullen de toegelaten entiteiten zich aanpassen aan de praktische aspecten van de nieuwe context en hun middelen zodanig inzetten dat wordt voldaan aan behoeften waarin de markt niet voorziet ([56]).

De instrumenten van Marrakesh lijken ook intern coherent, met bepalingen die in overeenstemming zijn met de belangrijkste doelstelling om de beschikbaarheid van exemplaren van werken in toegankelijke vorm te vergroten en het evenwicht tussen de rechten en de belangen tussen rechthebbenden en gebruikers waarborgen.

Om de belangen van rechthebbenden te beschermen, zoals ook in de vorige punten is besproken, worden voor de toegelaten entiteiten bepaalde verplichtingen ingevoerd om ongeoorloofd gebruik te voorkomen. Rechthebbenden zouden de voorkeur geven aan een grondiger toezicht door de nationale autoriteiten op de wijze waarop toegelaten entiteiten aan de verplichtingen voldoen, met name om ongeoorloofde verspreiding te voorkomen.

([55]) Zo meldde één toegelaten entiteit dat zij haar aandacht waarschijnlijk zal verschuiven naar personen met een leeshandicap die cognitieve problemen hebben (zie de studie, blz. 96).

([56]) Zie ook punt VII (over relevantie) voor een verdere bespreking van de gevolgen van de Europese toegankelijkheidswet.

Sommige rechthebbenden voeren ook aan dat uitgebreide informatie over de toegelaten entiteiten die in een lidstaat actief zijn, de samenwerking verder zou kunnen vergemakkelijken (bijvoorbeeld het delen van bestanden door rechthebbenden). Tegelijkertijd wezen de begunstigden erop dat de vereisten in bepaalde lidstaten om toegelaten entiteiten op een goedgekeurde lijst te plaatsen in strijd zijn met het Verdrag van Marrakesh ([57]).

Zoals in de inleiding is uiteengezet, staat de richtlijn in de weg aan de invoering van voorwaarden voor het ontplooien van activiteiten binnen het kader, maar bepaalt zij niettemin dat dergelijke activiteiten niet alleen mogen worden uitgevoerd door begunstigden, maar ook door toegelaten entiteiten met betrekking tot specifieke categorieën (als gedefinieerd in artikel 2, lid 4). In de richtlijn wordt verduidelijkt dat nationale toelatings- of erkenningsprocedures die bijvoorbeeld van toepassing zijn op het verlenen van diensten van algemene aard aan begunstigden, de toegelaten entiteiten er niet van mogen weerhouden activiteiten binnen het kader te verrichten. Uit de evaluatie is gebleken dat de systemen op nationaal niveau verschillen en dat bepaalde lidstaten een vorm van kennisgeving verlangen, waarbij de bevoegde autoriteit gewoonlijk in kennis wordt gesteld van de naam, de juridische status, de contactgegevens en informatie over de relevante activiteiten van de toegelaten entiteit. Er waren echter niet voor alle lidstaten gegevens beschikbaar. Voorts moedigt het kader aan nationale autoriteiten in kennis te stellen van contactgegevens van toegelaten entiteiten die zich bezighouden met grensoverschrijdende uitwisseling, wat kan bijdragen tot meer transparantie.

In het algemeen wordt met de instrumenten van Marrakesh uitvoering gegeven aan de internationale verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Marrakesh en zijn deze instrumenten in overeenstemming met het EU-acquis (met name met het EU-kader voor auteursrechten en het gehandicaptenbeleid van de EU), en intern, wat de belangrijkste doelstellingen en bepalingen ervan betreft. In het kader van de hierboven beschreven EU-wetgeving bieden de instrumenten van Marrakesh een mogelijkheid om de toegankelijkheid van gedrukt materiaal te verbeteren. Uiteindelijk wordt de toegang tot informatie, onderwijs en cultuur voor personen met een handicap beïnvloed door de gecombineerde gevolgen van alle EU-wetgevingsinstrumenten inzake toegankelijkheid.

VI. EU-MEERWAARDE

Het HvJ-EU concludeerde dat de EU exclusief bevoegd is om het Verdrag van Marrakesh te sluiten. Daarom was de invoering van regels op EU-niveau nodig om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de EU die voortvloeien uit de vaststelling van het verdrag.

Vóór de sluiting van het Verdrag van Marrakesh hadden alle lidstaten weliswaar uitzonderingen of beperkingen op het auteursrecht ten behoeve van visueel gehandicapten

([57]) Zie de reactie op het verzoek om input van het Europees Gehandicaptenforum en de Europese blindenvereniging, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening/F3414879_nl.

ingevoerd, maar waren er verschillen in de werkingssfeer van de uitzondering ([58]), die op hun beurt van invloed waren op de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm ([59]). Het uitblijven van maatregelen van de EU om de Marrakeshrichtlijn en -verordening aan te nemen, zou hebben geleid tot handhaving van die status quo.

De vaststelling van de Marrakeshrichtlijn en -verordening was niet alleen nodig om aan de internationale verplichtingen van de EU te voldoen, maar zorgde ook voor harmonisering van de werkingssfeer van de uitzondering op het auteursrecht en vergemakkelijkte grensoverschrijdende uitwisseling binnen de EU en met derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh. Het vergemakkelijken van grensoverschrijdende uitwisseling heeft op zijn beurt schaalvoordelen opgeleverd ([60]).

Met maatregelen op nationaal niveau had men de grensoverschrijdende gevolgen niet zo efficiënt kunnen bereiken. De maatregelen van de EU hebben met name de begunstigden en toegelaten entiteiten geholpen door te zorgen voor meer rechtszekerheid, wat heeft geleid tot een beperking van dubbel werk, een grotere algehele doelmatigheid en een betere beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm.

VII. RELEVANTIE

De relevantie van de instrumenten van Marrakesh is beoordeeld aan de hand van markt-, beleids- en technologische ontwikkelingen.

In de referentieperiode bleef het commerciële aanbod van oorspronkelijke toegankelijke werken achter. Tegelijkertijd was er sprake van een toename van het aantal digitale formaten, zoals e-boeken en luisterboeken voor het grote publiek, die indirect ook kunnen voorzien in bepaalde behoeften van begunstigden. Begunstigden geven echter aan dat dergelijke formaten niet altijd voldoende toegankelijk zijn, bijvoorbeeld omdat het ontbreekt aan toegankelijke navigatie door de inhoud ervan of omdat het werk zelf niet toegankelijk is voor commerciële platforms, of omdat zij eerder toegankelijk zijn voor sommige categorieën begunstigden (bv. slechtzienden) dan voor andere (bv. blinden).

De Europese toegankelijkheidswet zal naar verwachting grote gevolgen hebben voor de beschikbaarstelling van e-boeken in toegankelijk vorm. E-boeken die vanaf juni 2025 in de handel worden gebracht, zullen toegankelijk zijn overeenkomstig de toegankelijkheidseisen van de Europese toegankelijkheidswet om de toegang voor personen met een handicap te vergemakkelijken. Hierbij zij opgemerkt dat micro-ondernemingen die diensten verlenen, zijn vrijgesteld van de naleving van de toegankelijkheidseisen van de richtlijn. Niettemin moeten de lidstaten micro-ondernemingen richtsnoeren en instrumenten verstrekken om de toepassing van de nationale maatregelen tot omzetting van de Europese toegankelijkheidswet

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

([59]) Idem, blz. 437.

([60]) Zie de analyse in deel IV over doelmatigheid.

te vergemakkelijken. Daarnaast bevat de Europese toegankelijkheidswet enkele waarborgen die marktdeelnemers in staat stellen de toegankelijkheidseisen toe te passen voor zover zij niet tot een onevenredige last leiden of geen ingrijpende wijziging van een product of dienst vergen waardoor het basiskarakter ervan fundamenteel wordt gewijzigd.

Zoals ook in de studie is vermeld ([61]), worden in de Europese toegankelijkheidswet geen vraagtekens geplaatst bij de relevantie van de uitzondering op het auteursrecht van de richtlijn van Marrakesh. Andere formaten dan e-boeken — die onder de Europese toegankelijkheidswet vallen — zijn mogelijk beter geschikt voor verschillende handicaps (sommige mensen beschikken bijvoorbeeld mogelijk niet over de vaardigheden of hardware om e-boeken te gebruiken en geven de voorkeur aan braille of groteletterdruk). Zelfs voor mensen die e-boeken gebruiken, is het mogelijk dat het specifieke formaat van toegankelijke e-boeken die op de markt beschikbaar zijn, niet geschikt is voor alle leeshandicaps. Bovendien is het mogelijk dat de verplichtingen in de Europese toegankelijkheidswet er niet toe leiden dat alle titels volledig beschikbaar zijn in oorspronkelijk toegankelijk formaat, en met name wanneer uitgevers als micro-ondernemingen worden aangemerkt, waardoor het aanbod van oorspronkelijke toegankelijke boeken niet volledig is. De voor de studie ondervraagde rechthebbenden voerden aan dat stripboeken, willen ze toegankelijk zijn, mogelijk ingrijpend moeten worden gewijzigd. Meer in het algemeen stelden zij dat hoge kosten voor het toegankelijk maken van een werk (als het werk bijvoorbeeld een groot aantal plaatjes of diagrammen bevat), in combinatie met een lage verwachte verkoop, een reden zou kunnen zijn om te beweren dat een en ander tot onevenredige lasten leidt ([62]).

Het feit dat dankzij de Europese toegankelijkheidswet meer toegankelijke e-boeken rechtstreeks door de markt zullen worden aangeboden, is een zeer positieve ontwikkeling. Het is echter niet zo dat de behoeften van personen met een handicap aan werken in toegankelijke vorm die onder de instrumenten van Marrakesh vallen, volledig zal worden gedekt. Anderzijds zouden zo wel middelen kunnen worden vrijgemaakt voor toegelaten entiteiten om zich toe te leggen op de meer gespecialiseerde productie van exemplaren in toegankelijke vorm ([63]).

Tot slot zijn na de vaststelling van de instrumenten van Marrakesh technologieën en software op grotere schaal beschikbaar geworden om de toegankelijkheid van gedrukte werken en de beschikbaarheid van toegankelijke formaten te vergroten, wat een verschuiving betekent van analoge naar digitale formaten en van fysieke distributie naar onlinetoegang ([64]). Technologie kan de productie van oorspronkelijke toegankelijke werken, waaronder e-boeken en

([61]) De studie, blz. 56.
([62]) In dat geval zouden zij de toegankelijkheidseisen moeten toepassen voor zover deze niet leiden tot een onevenredige last of ingrijpende wijziging.
([63]) Zie de reactie op het verzoek om input van Daisy Consortium, beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-EU-wetgeving-inzake-auteursrechten-voor-blinden-en-visueel-gehandicapten-evaluatie-van-de-Marrakeshrichtlijn-en-verordening/feedback_nl?p_id=31995115.
([64]) De studie, blz. 57 en 59.

exemplaren in toegankelijke vorm, vergemakkelijken en efficiënter maken en begunstigden betere instrumenten in handen geven om toegang te krijgen tot werken in drukvorm.

Toch zijn er nog steeds uitdagingen met betrekking tot het gebruik van deze technologieën, van belemmeringen voor de toegang tot de technologie (bv. kosten, interoperabiliteit, knowhow) tot beperkingen van de technologie zelf (complexiteit van het aanpassen van werken met afbeeldingen of wiskundige formules of diagrammen, ontoereikende kwaliteit van de tekst-naar-spraakomzetting) ([65]).

In het algemeen vergemakkelijkt de technologische ontwikkeling, beperkingen ten spijt, de productie van toegankelijke werken door uitgevers en toegelaten entiteiten en maakt zij deze efficiënter. Daarnaast biedt de technologische ontwikkeling begunstigden ook aanvullende hulpmiddelen om toegang te krijgen tot gedrukte werken. De nieuwe technologieën maken de instrumenten van Marrakesh echter niet overbodig: zoals in de studie is vermeld, blijven deze een voorwaarde om van de technologische ontwikkeling te kunnen profiteren ([66]).

VIII. CONCLUSIES EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Uit de evaluatie is gebleken dat de Marrakeshrichtlijn en -verordening **meerwaarde hebben voor de EU**. De vaststelling ervan was van essentieel belang om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de EU als ondertekenaar van het Verdrag van Marrakesh en om de uitzondering op het auteursrecht voor personen met een leeshandicap te harmoniseren teneinde de bestaande verschillen in de werkingssfeer van de nationale uitzonderingen en beperkingen aan te pakken en de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm te vergemakkelijken. Zonder optreden van de EU hadden de lidstaten niet hetzelfde resultaat kunnen bereiken. Het kader heeft meerwaarde, vooral voor de begunstigden en de toegelaten entiteiten, doordat het zorgt voor meer rechtszekerheid, met name voor grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm.

De Marrakeshrichtlijn en -verordening zijn in het algemeen **doeltreffend** gebleken bij het verbeteren van de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm, zoals naar voren komt uit de kwalitatieve gegevens die voor de evaluatie zijn verzameld en de steekproefgegevens waaruit blijkt dat het aantal dan dit soort exemplaren is toegenomen en dat in de referentieperiode meer begunstigden de diensten van toegelaten entiteiten zijn gaan afnemen. De invoering van de regels van Marrakesh heeft een positieve rol gespeeld door uitwisseling binnen de EU en met derde landen die partij zijn bij het Verdrag van Marrakesh mogelijk te maken.

Vanwege de beperkingen in de gegevens was het niet mogelijk conclusies te trekken over mogelijke kwantitatieve gevolgen van de compensatieregelingen die op grond van de richtlijn zijn toegestaan en die in bepaalde lidstaten zijn ingevoerd voor de productie of uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm. Op basis van kwalitatieve gegevens blijkt dat de

([65]) De studie, blz. 59.
([66]) De studie, blz. 60.

waargenomen gevolgen van compensatieregelingen voor de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm verschilt van lidstaat tot lidstaat waar dergelijke regelingen bestaan, afhankelijk van de reikwijdte van de regeling en de financieringsbronnen (bv. de mate waarin schenkingen bijdragen aan het budget van de toegelaten entiteit).

De evaluatie heeft geen mogelijke onbedoelde gevolgen van de uitvoering van de instrumenten van Marrakesh aan het licht gebracht, met name wat betreft de commerciële beschikbaarheid van werken in toegankelijke vorm.

Hoewel de beschikbare informatie het niet toelaat definitieve conclusies te trekken op basis van kwantitatieve gegevens, heeft de evaluatie geen onnodige lasten aan het licht gebracht die het gevolg zijn van het kader en lijkt er geen behoefte te zijn aan vereenvoudiging en stroomlijning. Tegen de achtergrond van de bestaande uitzonderingen op het auteursrecht heeft de grotere rechtszekerheid die met de EU-harmonisatie is bereikt, grensoverschrijdende uitwisseling vergemakkelijkt en geholpen om dubbel werk bij de productie van exemplaren in toegankelijke vorm te voorkomen, wat heeft geleid tot besparingen voor toegelaten entiteiten. Het kader legt de toegelaten entiteiten geen verplichtingen op die de productie van exemplaren in toegankelijke vorm kunnen belemmeren en die als een last kunnen worden gezien. In het algemeen lijken de regels de toegang van begunstigden tot exemplaren in toegankelijke vorm op efficiënte wijze te hebben verbeterd.

In lidstaten waar compensatieregelingen bestaan, lijken de gevolgen ervan voor de doelmatigheid afhankelijk te zijn van de financiering die beschikbaar is voor de toegelaten entiteiten (en met name indien begunstigden bijdragen via schenkingen aan de algehele middelen van toegelaten entiteiten), alsook van de mate van digitalisering bij de toegelaten entiteiten.

Bepaalde factoren die verder gaan dan het kader van Marrakesh kunnen bijdragen tot de doelmatigheid ervan. Het kan daarbij gaan om verschillende initiatieven die de uitwisseling van informatie en samenwerking tussen toegelaten entiteiten alsook tussen toegelaten entiteiten en uitgevers mogelijk maken, de mate van digitalisering tussen toegelaten entiteiten en het verlenen van ondersteuning op maat aan begunstigden met betrekking tot de toegang tot informatie over de beschikbare werken.

Uit de evaluatie is gebleken dat de bepalingen van Marrakesh intern coherent zijn en geschikt zijn om de belangrijkste doelstelling aan te pakken, namelijk om de beschikbaarheid van exemplaren van werken in toegankelijke vorm te vergroten en tegelijkertijd het billijke evenwicht tussen de rechten en belangen tussen rechthebbenden en gebruikers te waarborgen. De instrumenten van Marrakesh zijn ook **in overeenstemming** met het internationale en het EU-acquis. Zij vormen met name een aanvulling op de Europese toegankelijkheidswet, die vereist dat een breed scala aan alledaagse producten en diensten, waaronder e-boeken, toegankelijk is voor personen met een handicap.

De aanpak die in de regels van Marrakesh wordt gevolgd om buitensporige verplichtingen voor de toegelaten entiteiten te vermijden (zoals het controleren van de commerciële

beschikbaarheid van toegankelijke formaten van werken die zij voornemens zijn aan te passen) blijft een geldige doelstelling, ook in het kader van de uitvoering van de Europese toegankelijkheidswet, teneinde negatieve gevolgen voor de beschikbaarheid van exemplaren in toegankelijke vorm voor begunstigden te voorkomen. Tegelijkertijd moet meer vrijwillige samenwerking tussen rechthebbenden en toegelaten entiteiten de wisselwerking met de Europese toegankelijkheidswet vergemakkelijken, om ervoor te zorgen dat toegelaten entiteiten hun middelen zodanig inzetten dat beter wordt voorzien in onvervulde behoeften.

Uit de evaluatie is gebleken dat de instrumenten van Marrakesh nog steeds **relevant** zijn in het licht van de beleids-, markt- en technologische ontwikkelingen. Zo zal de Europese toegankelijkheidswet de commerciële markt voor toegankelijke e-boeken naar verwachting vergroten, maar worden de behoeften van personen met een handicap die onder de richtlijn van Marrakesh voor toegankelijke gedrukte boeken en materiaal vallen niet volledig gedekt. Hopelijk kan de Europese toegankelijkheidswet ertoe leiden dat middelen van toegelaten entiteiten worden vrijgemaakt voor de meer gespecialiseerde productie van exemplaren in toegankelijke vorm.

In het licht van de resultaten van de evaluatie worden in dit stadium geen wijzigingen gerechtvaardigd geacht.

Geleerde lessen

In het algemeen voldeed de uitvoering van de Marrakeshrichtlijn en -verordening aan de verwachtingen: tegen de achtergrond van bestaande maar uiteenlopende nationale uitzonderingen op het auteursrecht ten behoeve van personen met een handicap, hebben de EU-instrumenten de rechtszekerheid verbeterd door de vormen van gebruik en begunstigden die onder de EU-regels inzake auteursrecht vallen, te verduidelijken. Dit hielp de toegang tot exemplaren in toegankelijke vorm te verbeteren en tegelijkertijd het evenwicht tussen rechten en belangen te waarborgen. Tegelijkertijd kunnen de gevolgen van de in de lidstaten uitgevoerde maatregelen verschillen. Daarbij kunnen verschillende factoren een rol spelen, met name de financiering of de middelen, de toegang tot technologie, het bewustzijn en de mate van samenwerking. Hoewel er geen uitgebreide gegevens beschikbaar zijn om de invloed van deze factoren te beoordelen, zijn de belangrijkste lessen die uit de evaluatie zijn getrokken de volgende:

– De ontoereikende financiering of anderszins ontoereikende middelen (personele middelen, knowhow, technologie) voor de toegelaten entiteiten worden als de belangrijkste belemmeringen beschouwd voor het verstrekken van meer exemplaren in toegankelijke vorm. Het waarborgen van een stabiel en toereikend financieringsniveau voor de toegelaten entiteiten op nationaal niveau lijkt van belang voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen, ook in gevallen waarin er compensatieregelingen bestaan.

– De mate van digitalisering en technologische paraatheid bij toegelaten entiteiten kan het vervaardigen, uitwisselen en raadplegen van exemplaren in toegankelijke vorm efficiënter maken.

– De verdere doeltreffendheid van het kader is waarschijnlijk gebaat bij werkwijzen om te zorgen voor een groter bewustzijn ten aanzien van de door de toegelaten entiteiten aangeboden diensten en ondersteuning op maat voor begunstigden om de aangeboden titels te lokaliseren en er toegang toe te krijgen.

– De maatregelen die door toegelaten entiteiten worden getroffen om ongeoorloofd gebruik te voorkomen, zijn van belang om schade voor rechthebbenden te voorkomen, zeker als de door de toegelaten entiteiten verstrekte exemplaren in formaten zijn (e-boeken, luisterboeken) waarvan een groter publiek kan genieten. Ongeoorloofd gebruik kan op meerdere manieren worden voorkomen, onder meer door gebruik te maken van watermerken.

– De toezichtsystemen verschillen van lidstaat tot lidstaat, maar niet alle nationale autoriteiten lijken over dergelijke systemen te beschikken of (in één geval) bekend te zijn met de toegelaten entiteiten in dat land. Krachtens de richtlijn toegelaten entiteiten blijven beperkt tot de in artikel 2, lid 4, genoemde specifieke categorieën. Voorts kan de vrijwillige kennisgeving door toegelaten entiteiten aan hun nationale autoriteiten, die door de richtlijn wordt aangemoedigd voor entiteiten die zich bezighouden met grensoverschrijdende uitwisseling, bijdragen tot meer transparantie voor alle betrokken partijen en moet deze meer worden toegepast.

– Initiatieven ter ondersteuning van de samenwerking tussen toegelaten entiteiten lijken belangrijk om dubbel werk tussen organisaties te beperken en om de transparantie en de toegang voor begunstigden te verbeteren.

– Tot slot kan samenwerking tussen toegelaten entiteiten en uitgevers nuttig zijn om synergie te vergroten. Dergelijke reeds bestaande vormen van samenwerking (bv. de beschikbaarheid van platforms of stimulansen voor uitgevers om toegelaten entiteiten een kopie in digitaal formaat te verstrekken, om het risico op dubbel werk tot een minimum te beperken, en het delen van de kosten die gemoeid zijn met de productie van bepaalde formaten om de efficiëntie te verbeteren en toegang te bieden via diverse kanalen) zullen in het kader van de toepassing van de Europese toegankelijkheidswet waarschijnlijk aan belang winnen en moeten verder worden aangemoedigd.