EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.12.2025
COM(2025) 749 final

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

## Marrakesh-direktiivin 2017/1564 ja Marrakesh-asetuksen 2017/1563 uudelleentarkastelusta

{SWD(2025) 406 final}

## I. JOHDANTO

Saavutettavassa muodossa olevan kirjallisen aineiston rajoitetulla saatavuudella eli kirjapulalla on merkittävä kielteinen vaikutus vammaisten henkilöiden osallistumiseen yhteiskuntaan ja pääsyyn koulutukseen. Tästä syystä Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) jäsenvaltiot hyväksyivät julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi tehdyn Marrakeshin sopimuksen, jäljempänä 'Marrakeshin sopimus'[1], vuonna 2013.

Sopimuksella otettiin käyttöön tekijänoikeuksiin sovellettavia pakollisia rajoituksia ja poikkeuksia sokeiden, heikkonäköisten ja muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi, jotta teoksia (kuten tekstiä, merkkijärjestelmiä ja niihin liittyviä kuvituksia missä tahansa mediassa, myös äänikirjoissa) voidaan valmistaa, levittää ja asettaa saataville saavutettavassa muodossa olevina kappaleina. Sopimuksella sallitaan myös tällaisten kappaleiden rajatylittävä vaihto.[2]

Euroopan unioni allekirjoitti Marrakeshin sopimuksen vuonna 2014[3] ja varsinaisesti teki sopimuksen helmikuussa 2018[4]. Sen jälkeen, kun Euroopan unioni oli liittynyt WIPOn Marrakeshin sopimukseen, EU:n lainsäädäntöön tehtiin tarvittavat mukautukset tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston tietyistä sallituista käyttötarkoituksista sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi annetulla direktiivillä (EU) 2017/1564, jäljempänä 'Marrakesh-direktiivi'[5], sekä tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävästä vaihdosta unionin ja kolmansien maiden välillä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi annetulla asetuksella (EU) 2017/1563, jäljempänä 'Marrakesh-asetus'[6]. Marrakesh-direktiivillä ja -asetuksella pyritään lisäämään saavutettavassa muodossa olevien kirjojen ja muun painetun aineiston saatavuutta lukemisesteisten hyväksi sekä parantamaan tällaisten saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden liikkuvuutta rajojen yli. Marrakesh-direktiivi

---

1 Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi tuli voimaan syyskuussa 2016.

2 https://www.wipo.int/treaties/en/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html.

3 Neuvoston päätös, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2014, julkaistujen teosten saatavuuden helpottamista sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi koskevan Marrakeshin sopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta.

4 Neuvoston päätös (EU) 2018/254, annettu 15 päivänä helmikuuta 2018, julkaistujen teosten saatavuuden helpottamista sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi koskevan Marrakeshin sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta. Sopimus ratifioitiin lokakuussa 2018.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1564, annettu 13 päivänä syyskuuta 2017, tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston tietyistä sallituista käyttötarkoituksista sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi sekä tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetun direktiivin 2001/29/EY muuttamisesta (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1564).

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1563, annettu 13 päivänä syyskuuta 2017, tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävästä vaihdosta unionin ja kolmansien maiden välillä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32017R1563).

oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 11. lokakuuta 2018 mennessä. Marrakesh-asetusta on sovellettu 12. lokakuuta 2018 lähtien.

Marrakesh-direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa ja Marrakesh-asetuksen 7 artiklassa edellytetään, että komissio tekee arvioinnin näistä säädöksistä 11. lokakuuta 2023 mennessä[7] ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia. Arvioinnin tavoitteena on selvittää, kuinka tuloksellisia Marrakesh-direktiivi ja -asetus ovat olleet tavoitteidensa saavuttamisessa, kuinka tehokkaita ja edunsaajien tarpeiden kannalta merkityksellisiä ne ovat ja missä määrin ne ovat EU:n politiikan ja kansainvälisten sitoumusten mukaisia ja tuovat EU:n lisäarvoa. Arvioinnissa arvioidaan erityisesti, miten nämä kaksi säädöstä ovat vaikuttaneet soveltamisalaan kuuluvien teosten saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuteen ja helpottaneet näiden rajatylittävää vaihtoa.

Kuten Marrakesh-direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa edellytetään, arviointiin sisältyy erityisesti arviointi tietyissä jäsenvaltioissa käytössä olevien korvausjärjestelmien vaikutuksesta saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuteen ja rajatylittävään vaihtoon. Lisäksi arvioinnissa tarkastellaan Marrakesh-direktiivissä ja -asetuksessa säädettyjen sääntöjen mahdollista vaikutusta tiettyjen teosten tai muun aineiston kaupalliseen saatavuuteen saavutettavissa muodoissa edunsaajahenkilöille sekä niiden merkitystä muilla julkaistujen teosten saatavuuteen liittyvillä politiikan aloilla, erityisesti esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen, jäljempänä ’esteettömyyssäädös’,[8] puitteissa.

Ennen Marrakeshin sopimuksen hyväksymistä tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetussa direktiivissä 2001/29[9] jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään tekijänoikeutta ja lähioikeuksia koskevasta poikkeuksesta tai rajoituksesta vammaisten henkilöiden hyödyksi sellaista ei-kaupallista tarkoitusta varten, joka liittyy suoraan vammaisuuteen, siinä laajuudessa kuin kyseinen vamma tätä vaatii. Kaikki jäsenvaltiot hyödynsivät tätä mahdollisuutta jossakin määrin.[10] Direktiivissä 2001/29 säädettiin kuitenkin vain vähimmäisvaatimuksista ja jätettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä poikkeuksen

---

7 Tämän kertomuksen julkaisemisessa on ilmennyt viivästyksiä, koska arviointikertomuksen ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjan laatiminen muiden tekijänoikeusalan toimien rinnalla on vaatinut aikaa.

8 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882). Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on muun muassa yhdenmukaistaa EU:n markkinoille 28. kesäkuuta 2025 jälkeen saatettujen sähköisten kirjojen esteettömyysvaatimukset.

9 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/29/EY, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa (EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10–19), 5 artiklan 3 kohdan b alakohta.

10 Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen teosten ja muun aineiston tietyistä sallituista käytöistä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi sekä tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY muuttamisesta (2016/0278 (COD), COM(2016) 596 final, 14.9.2016, s. 6).

soveltamista koskevat yksityiskohtaiset edellytykset.[11] Sen vuoksi poikkeuksen soveltamisalassa oli eroja[12], mikä puolestaan vaikutti saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävään vaihtoon[13].

Marrakeshin sopimuksen täytäntöönpano EU:n lainsäädännössä johti EU:n laajuisiin yhdenmukaistettuihin sääntöihin, joiden nojalla sokeat tai heikkonäköiset henkilöt, joiden näköä ei voida parantaa siinä määrin, että se olennaisilta osin vastaisi sellaisen henkilön näköä, jolla ei ole tällaista rajoitetta, henkilöt, joilla on lukemis- tai havaitsemiseste, tai muulla tavoin lukemisesteiset voivat valmistaa kappaleita tietyistä teoksista ja muusta aineistosta lukemisesteisten hyväksi ilman oikeudenhaltijan lupaa. Edunsaajat ja heidän puolestaan toimivat henkilöt voivat näin ollen tehdä saavutettavassa muodossa olevia kappaleita – kuten pistekirjoitus-, äänikirja- tai isokirjaintekstiversioita – missä tahansa esitysvälineessä kirjojen, sanomalehtien, aikakauslehtien tai muiden kirjoitusten ja merkkijärjestelmien (myös nuottilehtien) muodossa olevista teoksista ja niihin liittyvistä kuvituksista. Lisäksi Marrakesh-direktiivissä säädetään, että tietyt elimet voivat toteuttaa toimia edunsaajien puolesta. Näitä elimiä kutsutaan valtuutetuiksi yhteisöiksi, ja ne ovat julkisia tai yksityisiä organisaatioita, erityisesti kirjastoja, oppilaitoksia ja muita voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka palvelevat lukemisesteisiä henkilöitä osana pääasiallista toimintaansa, institutionaalisia velvoitteitaan tai yleishyödyllisiä tehtäviään. Valtuutetut yhteisöt voivat voittoa tavoittelematta valmistaa saavutettavassa muodossa olevan kappaleen teoksesta tai muusta aineistosta, joka on laillisesti saatavilla, tai välittää, asettaa saataville, levittää tai lainata saavutettavassa muodossa olevan kappaleen edunsaajalle tai toiselle valtuutetulle yhteisölle edunsaajan yksinomaista käyttöä varten. Valtuutetut yhteisöt ovat velvollisia ottamaan käyttöön käytäntöjä, joilla estetään teosten luvaton levittäminen. Marrakesh-direktiiviin sisältyy säännös, joka mahdollistaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävän vaihdon sisämarkkinoilla. Tätä täydennetään Marrakesh-asetuksella, joka mahdollistaa rajatylittävän vaihdon Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden kanssa.

Marrakesh-direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön korvausjärjestelmiä sellaisia direktiivin nojalla sallittuja käyttötarkoituksia varten, joita toteuttavat niiden alueelle sijoittautuneet valtuutetut yhteisöt. Korvausjärjestelmiä on tähän mennessä käytössä kuudessa jäsenvaltiossa.[14] Kaksi muuta jäsenvaltiota säätivät mahdollisuudesta ottaa käyttöön korvausjärjestelmä, jos oikeudenhaltijoiden edut vaarantuvat, mutta ne eivät ole tähän mennessä ottaneet sitä käyttöön.[15]

---

11 Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa (Bryssel, 97/0359 (COD), KOM(97) 628 lopull., 10.12.1997, s. 32), perustelut.

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, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

13 Ks. edellinen alaviite, s. 437.

14 Yleiskatsaus jäsenvaltioista, joissa on korvausjärjestelmä, on saatavilla komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja selvityksessä (s. 43).

15 Ks. selvitys, s. 43.

EU:n lainsäätäjä päätti olla panematta täytäntöön Marrakeshin sopimuksessa esitettyä mahdollisuutta rajata rajoitus tai poikkeus koskemaan teoksia, jotka eivät ole kyseisillä markkinoilla kaupallisesti saatavilla tietyssä saavutettavassa muodossa edunsaajien kannalta kohtuullisin ehdoin. Katsottiin, että tällaisen velvoitteen asettaminen valtuutetuille yhteisöille heikentäisi oikeusvarmuutta ja vaikuttaisi siten viime kädessä teosten saatavuuteen edunsaajille.[16] Jäsenvaltiot eivät saa ottaa käyttöön valtuutettuja yhteisöjä koskevia lisävaatimuksia, kuten saavutettavassa muodossa olevien teosten kaupallisen saatavuuden ennakkotarkastusta. Kahdessa jäsenvaltiossa näyttää olevan säännöksiä, jotka voivat johtaa siihen, että valtuutetut yhteisöt tarkastavat kaupallisen saatavuuden, tai aiheuttaa epäselvyyttä tältä osin.[17] Komissio aikoo analysoida näitä kysymyksiä tarkemmin.

Valtuutettuihin yhteisöihin ei sovelleta **lupamenettelyä** puitteiden kattamien käyttötarkoitusten osalta. Kuten edellä mainittiin, käyttötarkoitukset rajoittuvat kuitenkin tiettyihin ryhmiin, jotka luetellaan 2 artiklan 4 kohdassa. Marrakesh-direktiivissä selvennetään, että hyväksyntä- ja valtuutusvaatimukset, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa valtuutettuihin yhteisöihin – kuten vaatimukset, jotka liittyvät yleisluonteisten palvelujen tarjoamiseen edunsaajahenkilöille –, eivät saisi estää niitä harjoittamasta direktiivissä sallittua toimintaa. Direktiivin täytäntöönpano johti yhdessä jäsenvaltiossa[18] siihen, että valtuutettujen yhteisöjen velvoite rekisteröityä kansallisille viranomaisille poistettiin, kun taas joissakin jäsenvaltioissa[19] valtuutettujen yhteisöjen on ilmoitettava kansallisille viranomaisille asemastaan valtuutettuna yhteisönä sekä yhteystietonsa[20].

Lisäksi valtuutettuja yhteisöjä kannustetaan toimittamaan vapaaehtoisesti yhteystietonsa sijoittautumisjäsenvaltiolleen, jos ne harjoittavat vaihtoa sisämarkkinoilla tai tuovat tai vievät saavutettavassa muodossa olevia kappaleita Marrakesh-asetuksen mukaisesti. Jäsenvaltiot toimittavat nämä tiedot komissiolle, joka asettaa ne julkisesti saataville[21].

Direktiivi ei sisällä erityisiä **seurantavaatimuksia**. Jäsenvaltioiden kuuleminen ei antanut kattavaa kuvaa, mutta se paljasti, että joissakin jäsenvaltioissa valtuutetut yhteisöt toimittavat säännöllisesti raportteja asianomaiselle viranomaiselle tai niihin sovelletaan tapauskohtaista valvontaa. Yhdestä jäsenvaltiosta ei ollut saatavilla tietoja Marrakesh-sääntöjen täytäntöönpanosta, koska ei ollut tietoa siitä, mitkä kyseisen maan valtuutetut yhteisöt ovat.[22]

## II. MENETELMÄT

Arviointi perustuu huhtikuussa 2023 käynnistettyyn taustaselvitykseen, joka saatiin päätökseen keväällä 2024. Tiedot kerättiin asiakirjatutkimuksen, jäsenvaltioiden (joiden on

16 Ks. johdanto-osan 14 kappaleen ensimmäinen virke.
17 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, s. 14.
18 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, s. 15.
19 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, s. 15.
20 Tätä asiaa koskevia tietoja ei ollut kuulemisissa saatavilla kaikista jäsenvaltioista.
21 Luettelo on saatavilla osoitteessa https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/authorised-entities-context-directive-eu-20171564.
22 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, s. 16.

toimitettava tietoja Marrakesh-direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti) ja sidosryhmien kuulemisten sekä taustaselvityksen puitteissa toteutettujen kohdennettujen kuulemisten ja syvähaastattelujen kautta[23]. Lisäksi saatiin kansalaisten näkemyksiä kannanottopyynnön avulla.[24]

Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen mukaisesti arviointiprosessissa on otettu huomioon asiaankuuluvien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen, kuten vammaisia ja ikääntyneitä edustavien järjestöjen, näkemykset. Kuulemistoimiin (kohdennettuihin kuulemisiin ja syvähaastatteluihin) osallistui valtuutettujen yhteisöjen lisäksi useita vammaisia henkilöitä edustavia järjestöjä. Kutsu osallistua kohdennettuun kuulemiseen jaettiin myös ikääntyneitä edustaville järjestöille, mutta vain yksi niistä vastasi. Useat vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt esittivät näkemyksiään myös kannanottopyynnön yhteydessä.[25] Kohdennettu kuuleminen ja kannanottopyyntö oli tehty saavutettaviksi vammaisille henkilöille.

## III. VAIKUTTAVUUS

Toimen vaikuttavuuden arvioimiseksi arvioinnissa tarkasteltiin, parantavatko Marrakesh-direktiivi ja -asetus saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuutta EU:ssa sekä niiden rajatylittävää vaihtoa EU:ssa ja Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden kanssa. Siinä analysoitiin myös, onko sellaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat edistymiseen tavoitteiden saavuttamisessa, ja onko toimella mitään odottamattomia tai tahattomia seurauksia. Lisäksi siinä arvioitiin korvausjärjestelmien vaikutusta saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuteen ja niiden rajatylittävään vaihtoon.

Valtuutettujen yhteisöjen otoksesta arviointia varten saadut määrälliset tiedot osoittivat, että niiden kokoelmissa saatavilla olevien saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden määrä oli vuodesta 2018 kasvanut yli 50 prosenttia. Nämä tiedot eivät riitä määrittämään määrällisesti, missä määrin valtuutettujen yhteisöjen saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden tuotantoa on parannettu Marrakesh-direktiivin yhdenmukaistetuilla säännöillä verrattuna siihen, mikä olisi ollut mahdollista tietoyhteiskuntadirektiivin 2001/29 nojalla annetun kansallisen lainsäädännön perusteella. On myös otettava huomioon, että tekijänoikeuskehyksestä riippumatta valtuutettujen yhteisöjen tuotantokapasiteettia ohjaavat todennäköisesti budjettirajoitukset ja tekniset valmiudet. Kohdennetussa kuulemisessa kerätyt laadulliset tiedot osoittavat kuitenkin, että sidosryhmien mielestä Marrakesh-kehys on vaikuttanut myönteisesti saavutettavien muotojen saatavuuteen. Myös vuonna 2022 tehty akateeminen tutkimus osoitti, että saavutettavien teosten saatavuuden katsotaan lisääntyneen. Siinä todettiin, että Marrakesh-kehys helpotti erityisesti painetun materiaalin muuntamista

---

23 Kohdennettu kuuleminen järjestettiin 22.6.–11.8.2023 (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-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi_fi.

25 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi_fi.

pistekirjoitukseksi – sen sijaan sähköisten kirjojen saatavuuteen sillä oli vain vähän vaikutusta.[26]

Lisäksi Marrakesh-direktiivissä yhdenmukaistetulla poikkeuksella voidaan havaita olleen tiettyjä määrällisiä vaikutuksia. Tietoja toimittaneiden valtuutettujen yhteisöjen rekisteröimien käyttäjien (edunsaajien) määrä kasvoi viiteajanjaksolla noin 39 prosenttia. Tämän voidaan katsoa johtuneen Marrakesh-direktiivin mukaisesta edunsaajien ryhmien yhdenmukaistamisesta, jonka ansiosta edunsaajien soveltamisala laajentui joissakin jäsenvaltioissa. Kuten esimerkiksi vuonna 2014 järjestettyyn EU:n julkiseen kuulemiseen[27] saaduista vastauksista käy ilmi, kaikki kansallisella tasolla ennen Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen hyväksymistä voimassa olleet poikkeukset eivät kattaneet lukemisesteitä mutta kuuluvat nykyään soveltamisalaan.

Rajatylittävän vaihdon osalta Marrakeshin sopimuksen ratifiointi EU:ssa on mahdollistanut yhteistyön kaikkien jäsenvaltioiden valtuutettujen yhteisöjen ja kolmansien maiden sopimuspuolten kanssa muun muassa helpottamalla pääsyä Accessible Books Consortiumin (ABC) Global Book Service -palveluun[28], joka tukee Marrakeshin sopimuksen täytäntöönpanoa.

Rajatylittävä vaihto EU:ssa ja Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden kanssa kattoi vuonna 2023 keskimäärin 16,3 prosenttia tietoja toimittaneiden valtuutettujen yhteisöjen hallussa olleista nimekkeistä. Vuonna 2018 osuus oli 12,7 prosenttia EU:sta ja kolmansista maista peräisin olevista nimekkeistä. Maissa, joissa käytetään samaa kieltä kuin jossakin toisessa maassa, on yleensä enemmän tuotuja nimekkeitä, koska käyttäjät suosivat yleensä omalla kielellään olevia teoksia. Vieraskieliset kirjat muodostavat pienemmän osan valtuutettujen yhteisöjen kokoelmasta, ja useimmissa tapauksissa ne hankitaan rajatylittävän vaihdon kautta. Tuodut nimekkeet ovat enimmäkseen peräisin muista jäsenvaltioista, mutta valtuutetut yhteisöt tuovat nimekkeitä myös Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevista kolmansista maista. Vuonna 2023 tällaisen tuonnin osuus luettelosta oli 2,7 prosenttia (2 % vuonna 2018). Selvityksen yhteydessä haastatellut valtuutetut yhteisöt ilmoittivat tuovansa teoksia yleensä Yhdysvalloista, Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja Kanadasta.[29] Tiettyjen valtuutettujen yhteisöjen osalta vaihdolla voi olla melko suuri merkitys: esimerkiksi yhden ranskalaisen valtuutetun yhteisön luettelosta 15 prosenttia oli Sveitsistä ja Kanadasta tuotuja nimekkeitä[30], ja sama valtuutettu yhteisö ilmoitti myös

---

26 Ferri, D. (2024), 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), saatavilla osoitteessa https://doi.org/10.1007/s40319-023-01410-y.

27 Raportti EU:n tekijänoikeussääntöjen tarkistamista koskevaan julkiseen kuulemiseen saaduista vastauksista, saatavilla osoitteessa https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/modernisation-eu-copyright-rules-useful-documents.

28 Verkossa oleva luettelo, jonka avulla sopimuksen ratifioineiden valtioiden valtuutetut yhteisöt voivat vaihtaa saavutettavassa muodossa olevia kirjoja ilman oikeudenhaltijoiden lupaa (ks. https://www.accessiblebooksconsortium.org/).

29 Ks. selvitys, s. 76.

30 Ks. selvitys, s. 208.

vieneensä nimekkeitä kolmansiin maihin, erityisesti Kanadaan[31]. Valtuutettujen yhteisöjen haastattelut osoittavat lisäksi, että vaihto Latinalaisen Amerikan ja Afrikan maiden kanssa koostuu suurelta osin viennistä EU:sta.[32]

Selvitysryhmän kohdennetussa kuulemisessa keräämät laadulliset tiedot tukevat näkemystä, jonka mukaan EU:n yhdenmukaistetuilla säännöillä on vaikutusta rajatylittävään vaihtoon. Valtuutetut yhteisöt ja kansalliset viranomaiset katsovat, että sääntöjen vaikutus EU:n ja kansainväliseen rajatylittävään vaihtoon oli merkittävämpää kuin vaikutus tuotantoon. Tämä voidaan yhdistää valtuutetuilta yhteisöiltä saatuihin tietoihin, joiden mukaan joillakin jäsenvaltioilla oli ennen Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen hyväksymistä yhteistyösopimuksia, jotka koskivat saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävää vaihtoa (erityisesti samoilla kielialueilla), kun taas Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen täytäntöönpano antoi joillekin jäsenvaltioille ensimmäistä kertaa mahdollisuuden tällaiseen vaihtoon tai mahdollisuuden laajentaa vaihtoa useampiin maihin.[33]

**Saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden tuotantoon ja vaihtoon vaikuttavat tekijät**

Valtuutettujen yhteisöjen kohdennetussa kuulemisessa antamien vastausten perusteella tärkeimmät saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden tuotantoa rajoittavat tekijät liittyvät kyseisiä kappaleita tuottavien laitosten riittämättömään rahoitukseen tai riittämättömiin muihin resursseihin (henkilöresurssit, taitotieto, teknologia). Rahoituslähteiden osalta valtuutetut yhteisöt tukeutuvat pääasiassa julkiseen rahoitukseen tai julkisen rahoituksen ja lahjoitusten yhdistelmään. Yhdessä jäsenvaltiossa valtuutetun yhteisön toimintaa rahoitetaan pääasiassa arpajaisten markkinoinnista saaduilla bruttotuloilla.

Pienemmillä markkinoilla toimivilla valtuutetuilla yhteisöillä on myös rajallisesta tuotantokapasiteetista johtuvia rajoitteita. On kuitenkin huomattava, että näissä jäsenvaltioissa valtuutettujen yhteisöjen luetteloiden runsaus vaihtelee huomattavasti. Esimerkiksi Suomessa ja Tanskassa toimivilla valtuutetuilla yhteisöillä on paljon enemmän nimekkeitä kuin Kroatiassa tai Liettuassa toimivilla valtuutetuilla yhteisöillä.

Sekä kohdennetussa kuulemisessa että kannanottopyynnössä yhtenä haasteena pidettiin myös edunsaajien (vammaisten henkilöiden) puutteellista tietoisuutta siitä, mistä ja miten saavutettavassa muodossa olevia kappaleita voi löytää. Vuonna 2023 julkaistussa tutkimuksessa todettiin myös, että edunsaajat ja vammaisjärjestöjen edustajat eivät aina olleet

---

31 Valtuutettu yhteisö vei ABC-alustan kautta 13 981 nimekettä vuodesta 2014 lähtien, ja 63 prosenttia niistä vietiin kolmansiin maihin (pääasiassa Kanadaan).

32 Espanjalainen ONCE vei 421 kappaletta Argentiinaan ja Peruun vuonna 2023 ja 568 kappaletta Guatemalaan, Meksikoon ja Argentiinaan (ks. selvitys, s. 212). Eräs ranskalainen valtuutettu yhteisö mainitsi vieneensä teoksia Afrikan maihin suoraan Afrikan maiden edunsaajille, koska tuojamaiden valtuutetuilla yhteisöillä ei ollut digitaalista eikä fyysistä infrastruktuuria (ks. selvitys, s. 67).

33 Ks. selvitys, s. 31.

tietoisia siitä, miten he voivat hyötyä Marrakesh-kehyksestä.[34] Tutkimuksen perusteella sokeat saattavat olla paremmin tietoisia Marrakeshin sopimuksesta kuin heikkonäköiset, mikä voisi liittyä siihen, millä tavoin teoksia tuodaan käyttäjien saataville (esimerkiksi pistekirjoitusversioiden tuottaminen sokeille tekijänoikeuspoikkeuksen nojalla verrattuna suurennuslasien tarjoamiseen heikkonäköisille).[35]

Tietyt valtuutetut yhteisöt korostivat, että edunsaajien on tärkeää saada käyttöönsä teknologiaa, jonka avulla he voivat käyttää digitaalisia saavutettavia muotoja, mutta tässä on edelleen puutteita. Valtuutetut yhteisöt korostivat myös, että on tärkeää huolehtia edunsaajien erilaisista tarpeista esimerkiksi tekemällä yhteistyötä kirjastoverkostojen kanssa fyysisten kappaleiden toimittamiseksi edunsaajille paikallisen kirjaston kautta.

Edunsaajien ja saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden määrä siis kasvoi viiteajanjaksolla, mutta yhteisöt pitävät tiettyjä tekijöitä, jotka eivät suoraan liity Marrakesh-sääntöihin, – erityisesti valtuutettujen yhteisöjen resurssien saatavuutta – esteenä helpommin saavutettavissa olevien kappaleiden tarjoamiselle.

**Korvausjärjestelmien vaikutus**

Korvausjärjestelmät eroavat toisistaan niissä kuudessa jäsenvaltiossa, joissa niitä on otettu käyttöön: neljässä jäsenvaltiossa korvausjärjestelmät rajoittuvat joko tiettyihin aloihin (koulutus), tiettyihin muotoihin (esimerkiksi äänikirjat) tai tiettyihin toteutustapoihin (esimerkiksi lataus), kun taas kahdessa jäsenvaltiossa korvausjärjestelmä ei sisällä tällaista erottelua, minkä vuoksi sitä sovelletaan Marrakesh-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien valtuutettujen yhteisöjen tarkoituksiin.

Selvityksessä vertailtiin viiteajanjakson aikana tapahtunutta luetteloiden nimekkeiden määrän kasvua neljän sellaisen jäsenvaltion viidessä valtuutetussa yhteisössä, joissa oli korvausjärjestelmiä, ja 12 sellaisen jäsenvaltion 19 valtuutetussa yhteisössä, joissa ei ollut korvausjärjestelmiä. Tiedot osoittavat, että nimekkeiden kokonaismäärä 19 valtuutetussa yhteisössä kasvoi enemmän kuin korvausjärjestelmiä käyttävien jäsenvaltioiden viidessä valtuutetussa yhteisössä. Näihin tietoihin on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti. Kuten itse selvityksessä selitetään, tiedot ovat hyvin rajallisia, eivätkä ne välttämättä ole edustavia. Korvausjärjestelmien puuttumisen ja saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden lisääntyneen määrän välillä ei myöskään ole korrelaatiota. Tämä johtuu siitä, että saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden luetteloiden kasvuvauhdin ero voi johtua muista tekijöistä, kuten siitä, että korvausjärjestelmiä käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden valtuutetuilla yhteisöillä on saattanut jo olla laaja kokoelma nimekkeitä, kun taas toiset valtuutetut yhteisöt ovat saattaneet vasta alkaa laajentaa kokoelmaansa viiteajanjaksolla.

---

[34] Ferri, D. & Rossello, G. (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.

[35] Ferri, D. & Rossello, G. (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.

Kuten edellä mainittiin, esimerkiksi Suomessa ja Tanskassa (joissa on käytössä korvausjärjestelmä) on huomattavasti enemmän nimekkeitä kuin valtuutetuilla yhteisöillä Kroatiassa tai Liettuassa, jossa ei käytetä korvausjärjestelmää.[36] Vertailusta ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä taustatietojen puuttumisen vuoksi.

Kannanottopyyntöön vastanneiden sidosryhmien näkemykset eroavat toisistaan. Oikeudenhaltijat korostavat, että korvausjärjestelmiä tarvitaan oikeudenhaltijoiden etujen turvaamiseksi ja että niissä olisi otettava tarkasti huomioon saavutettavan muodon käyttölaajuus ja -tapa[37], kun taas edunsaajien edustajat katsovat, että korvausjärjestelmät olisi poistettava[38]. Ne mainitsevat erityisesti, että korvausjärjestelmät luovat esteitä ja että valtuutettujen voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen ei pitäisi maksaa työstä, joka kustantajien olisi tehtävä. Kaksi edunsaajia edustavaa vastaajaa katsoo, että korvausjärjestelmät ovat Marrakeshin sopimuksen hengen vastaisia huolimatta siitä, että nämä järjestelmät on nimenomaisesti sallittu sopimuksessa. Vaikka Marrakeshin sopimuksessa annetaan sopimuspuolille mahdollisuus päättää, maksavatko ne oikeudenhaltijoille korvauksen Marrakeshin sopimuksella käyttöön otetun tekijänoikeuspoikkeuksen mukaisesta käytöstä, EU:n lainsäädännössä säädetään, että sen jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää tällaisista korvausjärjestelmistä on rajoitettu.

Järjestelmiä voidaan soveltaa ainoastaan valtuutettuihin yhteisöihin, eikä niissä saisi vaatia maksuja edunsaajahenkilöiltä (ks. johdanto-osan 14 kappale). Näin ollen EU:n lainsäätäjän jäsenvaltioille Marrakesh-direktiivin 3 artiklan 6 kohdassa antama mahdollisuus on sopimuksen mukainen.

Lisäksi käsitys korvausjärjestelmien vaikutuksesta näyttää vaihtelevan riippuen järjestelmän rakenteesta ja rahoituksesta kyseisessä jäsenvaltiossa. Niiden jäsenvaltioiden valtuutetut yhteisöt, joissa valtion rahoituksen taso kattaa myös maksettavan korvauksen ja korvausjärjestelmä rajoittuu tietyntyyppisiin käyttötarkoituksiin tai teoksiin, näyttävät todennäköisemmin katsovan, että korvausjärjestelmä ei vaikuta saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden tuotantoon tai vaikuttaa siihen vähäisemmässä määrin. Muissa jäsenvaltioissa, joissa on korvausjärjestelmiä, sidosryhmät voivat pitää vaikutusta merkittävänä, vaikka vuosittain maksettava kokonaiskorvaus olisikin pieni, jos talousarviota ei pidetä riittävän suurena (varsinkin jos valtuutetut yhteisöt turvautuvat rahoituksessaan lahjoituksiin).

Korvausjärjestelmien ja rajatylittävän vaihdon välistä korrelaatiota on vaikea mitata tai todeta, varsinkin kun jäsenvaltioiden väliseen ja kolmansien maiden kanssa tehtävään

---

[36] 69 021 nimekettä Suomessa ja 84 000 Tanskassa, kun taas 7 727 nimekettä Kroatiassa ja 15 433 Liettuassa (ks. selvitys, s. 215).

[37] Ks. esimerkiksi Euroopan kirjailijoiden neuvoston, FEP:n ja ALIS:n vastaukset kannanottopyyntöön, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi_fi.

[38] Ks. vastaukset kannanottopyyntöön, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi_fi.

vaihtoon vaikuttavat useat tekijät, erityisesti yhteinen kieli sekä teknologian käyttö tietyissä tapauksissa (muotojen ja metatietojen yhteentoimivuus).[39] Vaikka mahdollisten vaikutusten määrittämiseksi ei ole saatavilla määrällisiä tietoja, tietyt sidosryhmät väittävät, että valtuutetut yhteisöt osallistuvat vähemmän rajatylittävään vaihtoon erityisesti siihen liittyvästä epävarmuudesta ja vientikorvausten laskemisen vaikeudesta johtuen. Tällaiset huolet korvausjärjestelmien vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen rajatylittävään vaihtoon näyttävät kuitenkin keskittyvän tiettyihin maihin. Ne saattavat johtua korvausjärjestelmien suunnittelusta ja käytännön soveltamisesta sekä tästä mahdollisesti aiheutuvasta epävarmuudesta. Tässä yhteydessä on tärkeää pitää mielessä, että korvausjärjestelmiä olisi sovellettava ainoastaan tällaisen järjestelmän säätäneen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneiden valtuutettujen yhteisöjen harjoittamaan käyttöön – niissä ei saisi vaatia maksuja muihin jäsenvaltioihin tai Marrakeshin sopimuksen osapuolina oleviin kolmansiin maihin sijoittautuneilta valtuutetuilta yhteisöiltä.

**Mahdolliset tahattomat seuraukset – mahdolliset vaikutukset kaupallisiin markkinoihin**

Kysymys siitä, voiko Marrakesh-kehyksellä olla vaikutuksia kaupallisiin markkinoihin, on johtanut Marrakesh-direktiivin 10 artiklan 3 kohdan erityissäännökseen. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle, jos sillä on perusteltuja syitä katsoa, että direktiivin täytäntöönpanolla on ollut merkittävä kielteinen vaikutus teosten tai muun aineiston kaupalliseen saatavuuteen saavutettavissa muodoissa edunsaajahenkilöille, ja toimittaa kaiken sitä koskevan asiaankuuluvan näytön. Komission on otettava tämä näyttö huomioon arviointikertomusta laatiessaan.

Tätä kertomusta laadittaessa yksikään jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle näyttöä Marrakesh-direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Arvioinnin valmistelun yhteydessä kerätyistä tiedoista ei myöskään saatu tällaista näyttöä. Selvityksessä todettiin, että saavutettavien muotojen julkaisumarkkinoista ei ole kattavia tietoja.[40]

Kohdennetussa kuulemisessa useimmat kuullut sidosryhmät vastasivat, etteivät ne olleet havainneet Marrakesh-säännöillä olevan kielteistä vaikutusta kaupallisen tuotannon kannustimiin. Yksi sidosryhmä totesi, että Marrakesh-kehyksellä on myönteisiä välillisiä vaikutuksia julkaisumarkkinoihin, koska sen mukaan kehys on lisännyt kustantajien ja valtuutettujen yhteisöjen välistä koordinointia ja vaihtoa.[41]

Saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida päätellä, että Marrakesh-kehyksellä olisi merkittävä kielteinen vaikutus saavutettavassa muodossa olevien teosten kaupalliseen

[39] Ks. selvitys, s. 76.
[40] Ks. selvitys, s. 67.
[41] Euroopan kirjailijoiden neuvoston vastaus kannanottopyyntöön, ks. Sokeita ja heikkonäköisiä koskeva EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö – Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen arviointi (europa.eu).

saatavuuteen. Näin ollen nykyiset tiedot eivät anna aihetta tarkistaa nykyistä toimintamallia, joka koskee saavutettavassa muodossa olevien teosten kaupallisen saatavuuden tarkastusta.

### Mahdollinen vaikutus laajempiin sosiaalisiin tavoitteisiin

Useat sidosryhmät ilmoittivat Marrakesh-kehyksen myönteisistä vaikutuksista muun muassa sosiaaliseen osallisuuteen ja yleiseen tasa-arvoon[42], lasten ja aikuisten oppimismahdollisuuksien kehittämiseen[43] sekä työhön, kulttuuriin ja yhteisön toimintaan osallistumiseen[44].Tätä arviointia varten saatavilla olevien tietojen perusteella on kuitenkin vaikea määrittää, missä määrin Marrakesh-kehys on saattanut vaikuttaa näihin laajempiin sosiaalisiin tavoitteisiin. Sidosryhmät mainitsivat myös Marrakesh-kehyksen ulkopuoliset jatkuvat vaikeudet, jotka voivat vaikuttaa tavoitteisiin, kuten saavutettavassa muodossa olevien oppikirjojen riittämättömän saatavuuden, digitaalisten oppimisalustojen riittämättömän esteettömyyden sekä opettajien ja kirjastonhoitajien asianmukaisen koulutuksen tarpeen.[45]

Marrakesh-kehyksen mahdollistaman rajatylittävän vaihdon ansiosta saavutettavassa muodossa olevia teoksia voidaan lähettää toisiin jäsenvaltioihin ja näin vastata samaa kieltä käyttävien henkilöiden – kuten maastamuuttaneiden, vähemmistöväestön tai pakolaisten – tarpeisiin. Kehyksen voidaan myös katsoa lisänneen erityisesti kustantajien tietoisuutta vammaisten kohtaamista haasteista.[46]

## IV. TEHOKKUUS

Arviointiin sisältyvään tehokkuuden analysointiin liittyi merkittäviä rajoituksia, koska saatavilla ei ollut riittävästi tietoja Marrakesh-sääntöjen soveltamisen vaikutusten määrittämiseksi määrällisesti. Suuri osa kerätyistä määrällisistä tiedoista sisälsi rajallisia tietoja valtuutettujen yhteisöjen talousarviosta ja niiden määrärahoista tai koski vain tiettyä valtuutettua yhteisöä. Näin ollen arviointi perustuu pääasiassa laadullisten tietojen tarkasteluun.

Jo ennen Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen hyväksymistä EU:n lainsäädännössä – erityisesti tietoyhteiskuntadirektiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohdassa – annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön tekijänoikeutta koskeva poikkeus tai rajoitus vammaisten henkilöiden hyväksi. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta ja panneet

[42] EU:n kansalaisen ja Notan vastaukset kannanottopyyntöön (2023): ks. Sokeita ja heikkonäköisiä koskeva EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö – Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen arviointi (europa.eu).

[43] Notan vastaus kannanottopyyntöön (2023): ks. Sokeita ja heikkonäköisiä koskeva EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö – Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen arviointi (europa.eu); selvitysryhmän tekemät Euroopan sokeain liiton ja Eureka Leuvenin haastattelut (2023).

[44] Notan vastaus kannanottopyyntöön (2023): ks. Sokeita ja heikkonäköisiä koskeva EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö – Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen arviointi (europa.eu).

[45] Selvitysryhmän tekemät Euroopan vammaisfoorumin, Euroopan kirjailijoiden neuvoston, Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband -liiton, Saavutettavuuskirjasto Celian ja Eureka Leuvenin haastattelut.

[46] Selvitysryhmän tekemät Deutsches Zentrum für barrierefreies Lesen -keskuksen, Euroopan sokeain liiton, Euroopan kirjailijoiden neuvoston ja Luisterpuntbibliotheekin haastattelut (2023).

poikkeuksen tai rajoituksen täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään, mutta soveltamisalan erot kansallisella tasolla aiheuttivat aiemmin rasitteita saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävälle vaihdolle.[47] Marrakesh-kehyksellä lievennettiin näitä eroja ja lisättiin oikeusvarmuutta selkeyttämällä edunsaajien joukkoa sekä tekijänoikeuden kannalta merkityksellisten toimien soveltamisalaa. Kuten edellä olevassa jaksossa selitetään, tämä johti soveltamisalaan kuuluvien edunsaajien määrän kasvuun ja helpotti rajatylittävää vaihtoa. Vammaisille henkilöille on näin ollen paremmin saatavilla saavutettavassa muodossa olevia kappaleita, ja valtuutetut yhteisöt todennäköisesti tarjoavat palveluja laajemmalle käyttäjäkunnalle ja osallistuvat enemmän rajatylittävään vaihtoon.

Valtuutetut yhteisöt käyttävät resursseja saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistamiseen, mutta näitä kustannuksia ei määrätä niille Marrakesh-kehyksessä. Kehyksen tarkoituksena on helpottaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistamista ja vaihtoa lisäämällä oikeusvarmuutta. Useimmat selvityksessä haastatellut valtuutetut yhteisöt ilmoittivat, että valmistuskustannuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia Marrakesh-kehyksen täytäntöönpanon jälkeen.

Marrakesh-kehyksessä säädetty yhdenmukaistaminen toi valtuutetuille yhteisöille säästöjä, koska saavutettavassa muodossa olevia kappaleita voidaan hankkia helpommin rajatylittävän vaihdon avulla, mikä auttaa ehkäisemään toiminnan päällekkäisyyttä. Esimerkiksi yksi valtuutettu yhteisö ilmoitti, että rajatylittävä vaihto EU:ssa ja sen ulkopuolella oli tuottanut kolmen ja puolen vuoden aikana noin 133 000 euron säästöt. EU:n sääntöjen yhdenmukaistaminen on myös vähentänyt tarvetta tarkistaa kohdemaissa sovellettavat kansalliset tekijänoikeussäännöt.

Valtuutettuihin yhteisöihin, jotka levittävät, välittävät tai asettavat yleisön saataville saavutettavassa muodossa olevia kappaleita, sovelletaan tiettyjä kehyksen sääntöjä. Niillä pyritään estämään saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden luvaton levitys ja varmistamaan, että edunsaajat, oikeudenhaltijat ja muut valtuutetut yhteisöt voivat saada asiaankuuluvia tietoja. Valtuutettujen yhteisöjen käytännöt vaihtelevat tältä osin[48], mutta tähän tarkoitukseen käytettyjen resurssien määristä ei ole tarkkoja tietoja. Kehyksessä ei kuitenkaan aseteta valtuutetuille yhteisöille velvoitteita, jotka voisivat estää saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistuksen ja joita voitaisiin pitää rasitteena. Kehyksen mukaan valtuutettuja yhteisöjä ei saa esimerkiksi velvoittaa tekemään saavutettavassa muodossa olevien teosten kaupallisen saatavuuden ennakkotarkastusta. Kehyksessä ei myöskään säädetä erityisestä lupamenettelystä, ja siinä selvennetään tältä osin, että esimerkiksi yleisluonteisten palvelujen tarjoamiseen edunsaajille liittyvät hyväksyntä- tai valtuutusvaatimukset eivät saisi estää valtuutettuja yhteisöjä toteuttamasta Marrakesh-säädösten nojalla sallittuja toimia.

---

47 Euroopan komissio, sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto, Triaille, J.-P. (toim.) ym. (2013), Study on the application of Directive 2001/29/EC on copyright and related rights in the information society (the ”InfoSoc Directive”), Euroopan komissio, https://data.europa.eu/doi/10.2780/90141, s. 420–437.

48 Selvityksen liite IV.

Kehyksessä ei käsitellä valtuutettujen yhteisöjen rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Useimmissa jäsenvaltioissa valtuutettujen yhteisöjen talousarviot rahoitetaan vaihtelevassa määrin julkisista varoista. Tietyissä tapauksissa edunsaajat voivat osallistua valtuutettujen yhteisöjen rahoitukseen lahjoituksilla. Kansalliset viranomaiset vastaavat yleisesti sääntöjen täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä kustannuksista, vaikka kehyksessä ei ole asetettu erityisiä seurantavelvoitteita.

Saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida tehdä määrällisiin tietoihin perustuvia varmoja johtopäätöksiä. Arvioinnissa ei kuitenkaan havaittu kehyksestä aiheutuvaa tarpeetonta rasitetta eikä yksinkertaistamisen tai virtaviivaistamisen tarvetta. Marrakesh-direktiivissä ja -asetuksessa ei säädetä erityisestä lupamenettelystä valtuutetuille yhteisöille ja kielletään kaupallisen saatavuuden ennakkotarkastuksia koskevat vaatimukset. Niissä ei myöskään aseteta valtuutetuille yhteisöille pakollisia raportointivelvoitteita kansallisia viranomaisia kohtaan. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ainoastaan niille vapaaehtoisesti toimitetut rajatylittävään vaihtoon osallistuvien valtuutettujen yhteisöjen yhteystiedot. Hallinnolliset vaatimukset rajoittuvat siihen, mikä on tarpeen saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuden varmistamiseksi, luvattoman käytön estämiseksi ja avoimuuden helpottamiseksi. Toimilla parannetaan saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuutta edunsaajille, luodaan säästöjä ja lisätään oikeusvarmuutta, eli niillä saavutetaan tavoitteet tehokkaasti.

**Vaikutus korvausjärjestelmien tehokkuuteen**

Säännöillä odotettiin olevan vähäinen vaikutus oikeudenhaltijoiden tekijänoikeuteen omistusoikeutena (joka tunnustetaan perusoikeuskirjan 17 artiklassa), koska Marrakesh-direktiivi rajoittuu niiden erilaisten tekijänoikeutta koskevien poikkeusten tai rajoitusten täydelliseen yhdenmukaistamiseen, jotka olivat voimassa kansallisella tasolla jo ennen Marrakesh-direktiivin hyväksymistä, sekä saavutettavien muotojen rajatylittävän vaihdon helpottamiseen.[49] Vaikutukset ovat saattaneet vaihdella jonkin verran Marrakesh-kehystä edeltäneeseen ajanjaksoon verrattuna, koska saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuus on parantunut ja edunsaajien määrä on kasvanut (kuten tehokkuutta koskevassa jaksossa esitetään). Marrakesh-direktiivissä tunnustetaan mahdollisuus pitää voimassa tai ottaa käyttöön korvausjärjestelmiä ja selvennetään samalla, että korvauksen tasoa määritettäessä olisi otettava asianmukaisesti huomioon valtuutettujen yhteisöjen toiminnan voittoa tavoittelematon luonne, kyseisen direktiivin yleistä etua koskevat tavoitteet, poikkeuksesta hyötyvien henkilöiden edut, oikeudenhaltijoille mahdollisesti aiheutuva haitta

[49] Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen teosten ja muun aineiston tietyistä sallituista käytöistä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi sekä tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY muuttamisesta, COM(2016) 596 final, 2016/0278 (COD), s. 6;
ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston esteettömien kappaleiden rajatylittävästä vaihdosta unionin ja kolmansien maiden välillä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi, COM(2016) 595 final, 2016/0279 (COD), s. 5.

ja tarve varmistaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävä levittäminen. Lisäksi on otettava huomioon kunkin saavutettavassa muodossa olevan kappaleen valmistamisen erityisolosuhteet. Jos oikeudenhaltijalle koituva haitta on vähäinen, korvausta ei olisi oltava velvollisuutta suorittaa. Jäsenvaltioissa, joissa on käytössä korvausjärjestelmiä, valtuutetuille yhteisöille aiheutuu kustannuksia, jotka liittyvät korvauksen maksamiseen, kuten maksujen laskemiseen ja jakamiseen. Koska osa kansallisista korvausjärjestelmistä oli käytössä jo ennen Marrakesh-kehyksen hyväksymistä tai korvasi muita velvoitteita, niihin liittyvät kustannukset eivät yleensä olleet uusia.

Selvityksessä kerättyjen tietojen mukaan maksetut kokonaiskorvaukset voivat vaihdella huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Kustannukset ovat esimerkiksi 27 000 euroa Saksassa, 159 000 euroa Suomessa, miljoona euroa Ruotsissa ja 1,7 miljoonaa euroa Tanskassa. Sidosryhmien vaikutus korvausjärjestelmiin näyttää vaihtelevan kansallisten korvausjärjestelmien rakenteen ja rahoitusmallin mukaan. Kuten vaikuttavuutta koskevassa jaksossa kerrotaan, sidosryhmät voivat pitää vaikutusta merkittävänä, vaikka vuosittain maksettava kokonaiskorvaus olisikin pieni, jos valtuutettujen yhteisöjen talousarviota ei pidetä riittävän suurena (varsinkin jos valtuutetut yhteisöt turvautuvat rahoituksessaan lahjoituksiin).

Valtuutettujen yhteisöjen käytettävissä olevan rahoituksen lisäksi esimerkiksi korvausjärjestelmien laskentaan ja maksamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset näyttävät vaihtelevan tietojenkäsittelyn digitalisoinnin ja automatisoinnin mukaan, mutta tällaisten kustannusten määrittämiseksi ei ole saatavilla tarkkoja tietoja.

**Marrakesh-direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa edistävät tekijät**

Jäsenvaltioiden institutionaalisesta taustasta ja markkinatilanteesta riippuen tietyt tekijät voivat edistää Marrakesh-direktiivin tehokasta täytäntöönpanoa.

Erityisesti keskittäminen tai tiiviimpi yhteistyö valtuutettujen yhteisöjen välillä voi lisätä mittakaavaetuja ja helpottaa teosten saatavuutta edunsaajien hyväksi. ABC:n ja WIPOn aloitteen lisäksi kansallisella tasolla on kehitetty yhteistyöaloitteita, jotka yhdistävät kyseisellä alueella tai samalla kielialueella toimivat valtuutetut yhteisöt (esimerkiksi Itävallan, Saksan ja Sveitsin valtuutetut yhteisöt) tai joilla luodaan yhteyksiä valtuutettujen yhteisöjen välille tiettyjä hankkeita varten (esimerkiksi Pohjoismaissa toimivien valtuutettujen yhteisöjen välinen yhteistyö tuotannon koordinoimiseksi ja kustannusten jakamiseksi, jotta voidaan valmistaa kappaleita etnisen vähemmistön kielellä).

Lisäksi valtuutettujen yhteisöjen ja kustantajien väliset yhteistyömuodot, kuten saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistaminen tai tietojen ja nimekkeiden jakaminen, voivat olla kustannustehokkaita ja estää päällekkäisyyksiä.

Tietyt valtuutetut yhteisöt helpottavat edunsaajien pääsyä saatavilla oleviin nimekkeisiin verkkoluetteloiden kautta. Kaikilla edunsaajilla ei kuitenkaan ole asiaan liittyvää taitotietoa tai mahdollisuutta käyttää teknologiaa, joka mahdollistaisi pääsyn verkkoluetteloon. Erilaiset

käytännöt, joilla vastataan edunsaajien erilaisiin tarpeisiin ja tarjotaan heille tarvittavaa tukea (esimerkiksi yhteistyö kirjastoverkostojen kanssa, vaihtoehtoisten yhteydenpitokeinojen tarjoaminen ja koulutus), vaikuttavat merkityksellisiltä myös saavutettavuuden parantamisen kannalta.

Valtuutettujen yhteisöjen digitalisaation taso ja niiden käyttämien muotojen yhteentoimivuus voivat auttaa minimoimaan hallinto- ja toimintakustannukset, helpottaa edelleen rajatylittävää vaihtoa ja minimoida muuntamistyöhön liittyvät hallinnolliset rasitteet (erityisesti vaihdossa kolmansien maiden kanssa).

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa valtuutetuille yhteisöille asetettua velvoitetta toteuttaa asianmukaiset toimet, joilla ehkäistään saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden luvatonta valmistamista, levitystä, yleisölle välittämistä ja yleisön saataville asettamista, olisi noudatettava kaikilta osin varmistaen samalla, että tämä ei aiheuta saatavuusesteitä edunsaajille. Vaikka saatavilla ei ole tarkkoja tietoja, joiden avulla voitaisiin arvioida valtuutettujen yhteisöjen käyttämien menetelmien vaikutusta saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden luvattoman levittämisen estämiseen, sidosryhmien haastattelut viittaavat siihen, että salasanasuojaus ja kaksivaiheinen tunnistus vähentävät saavutettavuutta edunsaajien kannalta ja että valtuutetut yhteisöt välttävät niiden käyttöä. Toisaalta vesileimat näyttävät tarjoavan hyvän kustannus-hyötysuhteen, kun pyritään estämään ladattavien kappaleiden luvaton levittäminen muissa kuin erikoistuneissa muodoissa. Yleisesti ottaen luvattoman käytön estämiseksi käyttöön otetuilla toimenpiteillä on vielä suurempi painoarvo silloin, kun valtuutettujen yhteisöjen toimittamat kappaleet ovat laadukkaita ja muodoltaan (sähköinen kirja, äänikirja) sellaisia, että ne ovat teoriassa myös suuren yleisön käytettävissä.

## V. YHDENMUKAISUUS

Marrakesh-direktiivillä ja -asetuksella parannetaan osaltaan kulttuuriteosten, opetusmateriaalin ja tiedon saatavuutta vammaisille henkilöille vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artiklan tavoitteen mukaisesti. Marrakeshin sopimuksen täytäntöönpanoa EU:n lainsäädännössä suositeltiin vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevän Yhdistyneiden kansakuntien komitean huomautuksissa Euroopan unionin alustavasta raportista yleissopimuksen 30 artiklan osalta.[50]

Marrakesh-direktiivi ja -asetus ovat yhdenmukaisia Marrakeshin sopimuksen tavoitteiden sekä henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalan kanssa.

EU:n tasolla Marrakesh-direktiivi ja -asetus ovat yhdenmukaisia muiden EU:n tekijänoikeuslainsäädännön välineiden kanssa, erityisesti direktiivin 2001/29 kanssa, jonka

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

nojalla jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään poikkeuksia, jotka koskevat muita kuin Marrakesh-direktiivin soveltamisalaan kuuluvia rajoitteita tai teoksia.[51]

Marrakesh-säädökset ovat yhdenmukaisia myös EU:n perusoikeuskirjan kanssa, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, myös vammaisuuden perusteella, ja jonka mukaan EU tunnustaa vammaisten henkilöiden oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan ja osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.

Marrakesh-säädökset ovat yhdenmukaisia muun vammaisuutta digitaalisessa ympäristössä koskevan EU:n lainsäädännön, kuten verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiivin[52], audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin[53] ja esteettömyyssäädöksen[54], kanssa. Kaksi ensin mainittua säädöstä koskee eri aloja (julkisen sektorin verkkosivustoja ja audiovisuaalisia mediapalveluja) kuin Marrakesh-kehys, joka kattaa kirjalliset teokset, ja niissä käsitellään näiden palvelujen saavutettavuutta muilla oikeudellisilla välineillä kuin tekijänoikeuslainsäädännöllä.

Esteettömyyssäädöksen tavoitteena on parantaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa ottamalla käyttöön esteettömyyttä koskevat yhteiset säännöt ja poistamalla siten jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavien sääntöjen luomat esteet. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että talouden toimijat saattavat markkinoille ainoastaan sellaisia tuotteita ja tarjoavat ainoastaan sellaisia palveluja, jotka täyttävät tässä säädöksessä vahvistetut esteettömyysvaatimukset. Tämä kattaa muun muassa sähköiset kirjat ja niihin liittyvät ohjelmistot sekä sähköiset lukulaitteet. Toimenpiteillä, joita sovelletaan 28. kesäkuuta 2025 alkaen, ei muuteta Marrakesh-direktiivin eikä -asetuksen tekijänoikeussääntöjä. Molempia toimenpiteitä sovelletaan rinnakkain: esteettömyyssäädöksellä varmistetaan esteettömien sähköisten kirjojen parempi saatavuus, kun taas Marrakesh-säädöksillä annetaan edelleen edunsaajille ja valtuutetuille yhteisöille mahdollisuus mukauttaa julkaistuja kirjallisia teoksia saavutettavassa muodossa oleviksi kappaleiksi heikkonäköisille ja lukemisesteisille. Sekä oikeudenhaltijoiden edustajat että valtuutetut yhteisöt ovat korostaneet synergioiden ja yhteistyön merkitystä esteettömyyssäädöksen sujuvassa täytäntöönpanossa ja säädösten täydentävyyden varmistamisessa.

---

51 Marrakesh-direktiivin 8 artiklalla muutetaan tietoyhteiskuntadirektiivin 5 artiklan 3 kohdan b alakohtaa siten, että siinä säädetään, että tietoyhteiskuntadirektiivi ei rajoita ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1564 mukaisia jäsenvaltioiden velvoitteita”.

52 Direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EUVL L 327, 2.12.2016, s. 1).

53 Direktiivi 2010/13/EU audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) (kodifioitu toisinto) (EUVL L 95, 15.4.2010, s. 1).

54 Direktiivi (EU) 2019/882 tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EUVL L 151, 7.6.2019, s. 70).

Oikeudenhaltijoiden edustajien mukaan esteettömyyssäädöksen täytäntöönpano lisäisi tarvetta varmistaa, että Marrakesh-säännöillä ei puututa teoksen tavanomaiseen hyödyntämiseen.

Kuten johdanto-osan 14 kappaleessa todetaan, nimenomainen velvoite tarkistaa kaupallinen saatavuus voisi kuitenkin vaikuttaa valtuutettujen yhteisöjen oikeusvarmuuteen. Markkinoilla esteettömyysdirektiivin nojalla tuotetut esteettömät sähköiset kirjat eivät myöskään välttämättä vastaa Marrakesh-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien edunsaajien erilaisiin erityistarpeisiin. On todennäköistä[55], että valtuutetut yhteisöt mukautuvat uusien olosuhteiden käytännön tilanteisiin ja ohjaavat resurssejaan vastaamaan tarpeisiin, joita markkinat eivät ole täyttäneet.[56]

Marrakesh-säädökset vaikuttavat myös sisäisesti johdonmukaisilta, ja niiden säännökset ovat yhdenmukaisia niiden keskeisen tavoitteen – eli teosten saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuden lisäämisen sekä oikeudenhaltijoiden ja käyttäjien oikeuksien ja etujen tasapainon turvaamisen – kanssa.

Kuten edellisissä jaksoissa on kerrottu, valtuutetuille yhteisöille asetetaan tiettyjä velvoitteita luvattoman käytön estämiseksi, jotta oikeudenhaltijoiden etuja voidaan suojata. Oikeudenhaltijat haluaisivat, että kansalliset viranomaiset valvoisivat tarkemmin, miten valtuutetut yhteisöt täyttävät velvoitteet, erityisesti luvattoman levittämisen estämiseksi. Tietyt oikeudenhaltijat ovat myös väittäneet, että kattavat tiedot jäsenvaltiossa toimivista valtuutetuista yhteisöistä voisivat helpottaa yhteistyötä entisestään (esimerkiksi oikeudenhaltijoiden tiedostojen jakaminen). Edunsaajat ovat kuitenkin varoittaneet, että tiettyjen jäsenvaltioiden vaatimukset valtuutettujen yhteisöjen sisällyttämisestä hyväksyttyjen tahojen luetteloon ovat Marrakeshin sopimuksen vastaisia.[57]

Kuten johdanto-osassa todetaan, direktiivillä estetään ehtojen asettaminen kehyksen mukaisen toiminnan aloittamiselle mutta säädetään, että toimintaa voivat harjoittaa edunsaajien lisäksi valtuutetut yhteisöt ja että soveltamisala on rajattu tiettyihin ryhmiin (jotka on määritelty direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa). Direktiivissä selvennetään, että kansalliset hyväksyntä- tai valtuutusmenettelyt, joita sovelletaan esimerkiksi yleisluonteisten palvelujen tarjoamiseen edunsaajahenkilöille, eivät saisi estää valtuutettuja yhteisöjä toteuttamasta toimia kehyksen puitteissa. Arvioinnissa todettiin, että kansallisella tasolla käytössä olevat järjestelmät vaihtelevat. Tietyt jäsenvaltiot vaativat jonkinlaista ilmoitusta, jossa toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitetaan yleensä valtuutetun yhteisön nimi, oikeudellinen asema, yhteystiedot ja tiedot asiaankuuluvista toimista. Kaikista jäsenvaltioista tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla. Lisäksi kehyksessä kannustetaan ilmoittamaan

---

55 Esimerkiksi yksi valtuutettu yhteisö ilmoitti, että sen painopiste siirtyy todennäköisesti lukemisesteisiin henkilöihin, joilla on kognitiivisia ongelmia (ks. selvitys, s. 96).

56 Esteettömyysdirektiivin vaikutuksia käsitellään tarkemmin VII jaksossa (”Merkityksellisyys”).

57 Ks. EDF:n ja Euroopan sokeain liiton vastaukset kannanottopyyntöön, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi/F3414879_fi.

vapaaehtoisesti kansallisille viranomaisille rajatylittävään vaihtoon osallistuvien valtuutettujen yhteisöjen yhteystiedot, mikä voi auttaa lisäämään avoimuutta.

Marrakesh-säädöksillä pannaan täytäntöön Marrakeshin sopimuksen mukaiset EU:n kansainväliset velvoitteet, ja ne ovat yhdenmukaisia sekä EU:n säännöstön kanssa (erityisesti EU:n tekijänoikeuskehyksen ja EU:n vammaispolitiikan kanssa) että sisäisesti keskeisten tavoitteidensa ja säännöstensä osalta. Edellä kuvatun EU:n lainsäädännön yhteydessä Marrakesh-säädökset ovat väline, jolla parannetaan painetun aineiston saavutettavuutta. Viime kädessä EU:n säädösten yhteisvaikutus saavutettavuuteen vaikuttaa vammaisten henkilöiden tiedon, koulutuksen ja kulttuurin saatavuuteen.

## VI. EU:N TASON LISÄARVO

Unionin tuomioistuin totesi, että EU:lla oli yksinomainen toimivalta tehdä Marrakeshin sopimus, minkä vuoksi oli tarpeen ottaa käyttöön EU:n tason sääntöjä sopimuksen hyväksymisestä johtuvien EU:n kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Ennen Marrakeshin sopimuksen tekemistä kaikki jäsenvaltiot olivat panneet täytäntöön tekijänoikeutta koskevia poikkeuksia tai rajoituksia näkövammaisten hyväksi, mutta niiden soveltamisalassa oli eroja[58], mikä vaikutti saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävään vaihtoon[59]. Jos EU ei olisi hyväksynyt Marrakesh-direktiiviä eikä -asetusta, tilanne olisi säilynyt ennallaan.

Sen lisäksi, että Marrakesh-direktiivi ja -asetus olivat tarpeen EU:n kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi, niillä yhdenmukaistettiin tekijänoikeuspoikkeuksen soveltamisalaa ja helpotettiin rajatylittävää vaihtoa sekä EU:n sisällä että Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden kanssa. Rajatylittävän vaihdon helpottaminen puolestaan tuotti mittakaavaetuja.[60]

Rajatylittävää vaikutusta ei olisi voitu saavuttaa yhtä tehokkaasti kansallisen tason toimenpiteillä. EU:n toimilla autettiin edunsaajia ja valtuutettuja yhteisöjä etenkin varmistamalla parempi oikeusvarmuus, mikä vähensi toimien päällekkäisyyttä, lisäsi yleistä tehokkuutta ja paransi saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuutta.

## VII. MERKITYKSELLISYYS

Marrakesh-säädösten merkityksellisyyttä on arvioitu ottamalla huomioon markkinoiden, politiikan ja teknologian kehitys.

---

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, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/9ebb5084-ea89-4b3e-bda2-33816f11425b.

59 Ks. edellinen alaviite, s. 437.

60 Ks. analyysi tehokkuutta käsittelevässä IV jaksossa.

Lähtökohtaisesti saavutettavaan muotoon valmistettujen teosten kaupallinen tarjonta ei viiteajanjaksolla ollut edelleenkään riittävällä tasolla. Samaan aikaan digitaaliset muodot, kuten suurelle yleisölle suunnatut sähköiset kirjat ja äänikirjat, ovat lisääntyneet, mikä voi epäsuorasti palvella myös edunsaajien tiettyjä tarpeita. Edunsaajat toteavat kuitenkin, että tällaiset muodot eivät aina ole riittävän esteettömiä esimerkiksi siksi, että sisällössä ei voi navigoida esteettömästi, teoksen hankinta kaupallisilta alustoilta ei ole esteetöntä tai ne ovat todennäköisesti esteettömiä joillekin edunsaajaryhmille (esimerkiksi heikkonäköisille henkilöille) mutta eivät kaikille (esimerkiksi sokeille käyttäjille).

Esteettömyyssäädöksen odotetaan vaikuttavan merkittävästi saavutettavassa muodossa olevien sähköisten kirjojen saatavuuteen. Markkinoilla kesäkuusta 2025 alkaen saatavilla olevat sähköiset kirjat ovat saatavilla esteettömyyssäädöksen esteettömyysvaatimusten mukaisesti, jotta voidaan parantaa niiden saatavuutta vammaisille henkilöille. On tärkeää huomata, että palveluja tarjoavat mikroyritykset on vapautettu direktiivin esteettömyysvaatimusten noudattamisesta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tarjottava mikroyrityksille ohjeita ja välineitä, jotka helpottavat niiden kansallisten toimenpiteiden soveltamista, joilla esteettömyyssäädös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi esteettömyyssäädös sisältää suojatoimia, joiden avulla talouden toimijat voivat soveltaa esteettömyysvaatimuksia siltä osin kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta tai edellytä tuotteeseen tai palveluun merkittävää muutosta, joka johtaisi sen perusluonteen perustavanlaatuiseen muutokseen.

Kuten myös selvityksessä todetaan[61], esteettömyyssäädös ei kyseenalaista Marrakesh-direktiivissä säädetyn tekijänoikeuspoikkeuksen merkitystä. Muut muodot kuin sähköiset kirjat – jotka kuuluvat esteettömyyssäädöksen soveltamisalaan – voivat soveltua erilaisiin toimintarajoitteisiin paremmin (esimerkiksi jotkut eivät välttämättä osaa käyttää sähköisiä kirjoja tai heillä ei ole siihen tarvittavia laitteita, jolloin heidän voi olla helpompi käyttää pistekirjoitusta tai isokirjaintekstiä). Markkinoilla saatavilla olevien esteettömien sähköisten kirjojen muoto ei välttämättä edes sovellu kaikille sähköisiä kirjoja käyttäville lukemisesteisille. Esteettömyyssäädöksen velvoitteet eivät myöskään välttämättä johda kaikkien nimekkeiden täydelliseen saatavuuteen lähtökohtaisesti saavutettavassa muodossa etenkään silloin, kun kustantajat katsotaan mikroyrityksiksi, minkä vuoksi lähtökohtaisesti saavutettavaan muotoon valmistettujen kirjojen tarjonta ei ole täysin kattava. Selvitystä varten haastateltujen oikeudenhaltijoiden mukaan sarjakuvakirjat saattavat edellyttää perustavanlaatuisia muutoksia, jotta ne olisivat saavutettavia. Yleisesti oikeudenhaltijat totesivat, että teoksen saataville asettamisesta aiheutuvat korkeat kustannukset (jos teos sisältää esimerkiksi suuren määrän graafisia elementtejä tai kaavioita) sekä vähäinen odotettu myynti voivat olla perusteena väitteelle, jonka mukaan se aiheuttaa kohtuuttomia rasitteita.[62]

On erittäin myönteistä, että esteettömyyssäädöksen ansiosta markkinat tarjoavat suoraan saavutettavampia sähköisiä kirjoja. Se ei kuitenkaan vastaa kaikilta osin vammaisten

[61] Ks. selvitys, s. 56.

[62] Jos näin on, yritysten olisi sovellettava esteettömyysvaatimuksia siltä osin kuin nämä eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta tai perustavanlaatuista muutosta.

henkilöiden tarpeisiin, jotka liittyvät Marrakesh-säädösten kattamiin saavutettavassa muodossa oleviin teoksiin. Toisaalta se voisi auttaa valtuutettuja yhteisöjä keskittymään saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden erikoistuneempaan tuotantoon.[63]

Marrakesh-säädösten hyväksymisen jälkeen saataville on tullut laajemmin teknologioita ja ohjelmistoja, joilla painettujen teosten saavutettavuutta ja saavutettavien muotojen laajempaa saatavuutta on voitu parantaa. Tämä on tarkoittanut siirtymistä analogisista digitaalisiin muotoihin ja fyysisestä levityksestä verkkopohjaiseen saatavuuteen.[64] Teknologia voi helpottaa ja tehostaa lähtökohtaisesti saavutettavaan muotoon valmistettujen teosten, kuten sähköisten kirjojen ja saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden, tuotantoa sekä tarjota edunsaajille parempia välineitä painettujen teosten käyttöön.

Näiden teknologioiden käyttöön liittyy kuitenkin edelleen haasteita, kuten teknologian saatavuutta koskevia esteitä (esimerkiksi kustannukset, yhteentoimivuus ja taitotieto) ja teknologisia rajoituksia (kuvia, matemaattisia kaavoja tai grafiikkaa sisältävien teosten mukauttaminen on vaikeaa ja tekstistä puheeksi mukauttaminen kärsii laatuongelmista).[65]

Rajoituksista huolimatta teknologinen kehitys helpottaa ja tehostaa kustantajien ja valtuutettujen yhteisöjen saavutettavien teosten tuotantoa. Lisäksi se tarjoaa edunsaajille lisävälineitä painettujen teosten käyttöön. Uusi teknologia ei kuitenkaan tee Marrakesh-säädöksistä tarpeettomia: kuten selvityksessä todetaan, ne ovat edelleen edellytys teknologisen kehityksen hyödyntämiselle.[66]

## VIII. PÄÄTELMÄT JA ARVIOINNISTA OPITUT ASIAT

Arvioinnissa todettiin, että Marrakesh-direktiivi ja -asetus tuovat **EU:n tason lisäarvoa**. Niiden hyväksyminen oli olennaisen tärkeää, jotta voitiin täyttää EU:n kansainväliset velvoitteet Marrakeshin sopimuksen allekirjoittajana ja yhdenmukaistaa lukemisesteisiä koskeva tekijänoikeuspoikkeus. Näin voitiin puuttua kansallisten poikkeusten ja rajoitusten soveltamisalan eroihin ja helpottaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävää vaihtoa. Jäsenvaltiot eivät olisi voineet saavuttaa samaa vaikutusta ilman EU:n toimia. Kehys tuo lisäarvoa erityisesti edunsaajille ja valtuutetuille yhteisöille, sillä se lisää oikeusvarmuutta etenkin saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden rajatylittävässä vaihdossa.

Marrakesh-direktiivi ja -asetus ovat yleisesti ottaen olleet **vaikuttavia** saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuden parantamisessa. Tämä käy ilmi arviointia varten kerätyistä laadullisista tiedoista sekä otostiedoista, jotka osoittavat, että tällaisten kappaleiden määrä on kasvanut ja että useammista edunsaajista oli viiteajanjaksolla tullut valtuutettujen

63 Ks. Daisy Consortiumin vastaus kannanottopyyntöön, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13615-Sokeita-ja-heikkonakoisia-koskeva-EUn-tekijanoikeuslainsaadanto-Marrakesh-direktiivin-ja-asetuksen-arviointi/F3415433_fi.

64 Ks. selvitys, s. 57 ja 59.

65 Ks. selvitys, s. 59.

66 Ks. selvitys, s. 60.

yhteisöjen palvelujen käyttäjiä. Marrakesh-sääntöjen käyttöönotolla oli myönteinen vaikutus vaihdon mahdollistamisessa EU:n sisällä ja Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden kanssa.

Tietojen rajallisuuden vuoksi ei ollut mahdollista tehdä päätelmiä direktiivin nojalla sallittujen ja tietyissä jäsenvaltioissa käyttöön otettujen korvausjärjestelmien mahdollisista määrällisistä vaikutuksista saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden tuotantoon tai vaihtoon. Laadullisten tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että korvausjärjestelmien koettu vaikutus saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuteen vaihtelee niiden jäsenvaltioiden välillä, joissa tällaisia järjestelmiä on käytössä, riippuen järjestelmän soveltamisalasta ja rahoituslähteistä (esimerkiksi siitä, missä määrin valtuutetun yhteisön toimintaa rahoitetaan lahjoituksilla).

Arvioinnissa ei havaittu Marrakesh-säädösten täytäntöönpanon mahdollisia tahattomia vaikutuksia, etenkään sellaisia, jotka liittyisivät saavutettavassa muodossa olevien teosten kaupalliseen saatavuuteen.

Saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida tehdä määrällisiin tietoihin perustuvia varmoja johtopäätöksiä. Arvioinnissa ei kuitenkaan havaittu kehyksestä aiheutuvaa tarpeetonta rasitetta eikä yksinkertaistamisen tai virtaviivaistamisen tarvetta. Kun otetaan huomioon jo voimassa olleet tekijänoikeuspoikkeukset, EU:n yhdenmukaistamisella saavutettu oikeusvarmuuden lisääntyminen on helpottanut rajatylittävää vaihtoa ja auttanut ehkäisemään päällekkäistä toimintaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistamisessa, mikä on johtanut valtuutettujen yhteisöjen säästöihin. Kehyksessä ei aseteta valtuutetuille yhteisöille velvoitteita, jotka voisivat estää saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden valmistamisen ja joita voitaisiin pitää rasitteena. Kaiken kaikkiaan säännöt näyttävät parantaneen edunsaajien mahdollisuuksia käyttää tehokkaasti saavutettavassa muodossa olevia kappaleita.

Jäsenvaltioissa, joissa on käytössä korvausjärjestelmiä, järjestelmien vaikutus tehokkuuteen näyttää riippuvan valtuutettujen yhteisöjen käytettävissä olevasta rahoituksesta (ja erityisesti siitä, osallistuvatko edunsaajat valtuutettujen yhteisöjen kokonaisrahoitukseen lahjoituksin) sekä valtuutettujen yhteisöjen digitalisaation tasosta.

Tietyt Marrakesh-kehyksen ulkopuoliset tekijät voivat edistää sen tehokkuutta. Näitä voivat olla erilaiset aloitteet, jotka mahdollistavat tietojenvaihdon ja yhteistyön valtuutettujen yhteisöjen välillä ja valtuutettujen yhteisöjen ja kustantajien välillä, valtuutettujen yhteisöjen digitalisaation taso sekä räätälöidyn tuen tarjoaminen edunsaajille saatavilla olevia teoksia koskevien tietojen saatavuuden osalta.

Arvioinnissa todettiin, että Marrakesh-säännökset ovat sisäisesti johdonmukaisia ja keskeisen tavoitteen kannalta relevantteja eli soveltuvat saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuden lisäämiseen sekä turvaavat oikeudenhaltijoiden ja käyttäjien oikeuksien ja etujen välisen oikeudenmukaisen tasapainon. Marrakesh-säädökset ovat myös **yhdenmukaisia** kansainvälisen ja EU:n säännöstön kanssa. Ne täydentävät erityisesti esteettömyyssäädöstä,

jossa edellytetään, että vammaisten henkilöiden on voitava käyttää monenlaisia jokapäiväisiä tuotteita ja palveluja, myös sähköisiä kirjoja.

Marrakesh-sääntöjen mukainen toimintamalli, jonka tarkoituksena on välttää valtuutettujen yhteisöjen liialliset velvoitteet (kuten sellaisten teosten saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden kaupallisen saatavuuden tarkistaminen, joita ne aikovat mukauttaa), on edelleen pätevä toimintatapa myös esteettömyyssäädöksen täytäntöönpanon yhteydessä, jotta estetään kielteiset vaikutukset saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuuteen edunsaajien kannalta. Samalla oikeudenhaltijoiden ja valtuutettujen yhteisöjen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisäämisellä olisi helpotettava vuorovaikutusta esteettömyyssäädöksen kanssa sen varmistamiseksi, että valtuutetut yhteisöt ohjaavat resurssejaan vastaamaan paremmin täyttämättömiin tarpeisiin.

Arvioinnissa todettiin, että Marrakesh-säädökset ovat edelleen **merkityksellisiä** politiikan, markkinoiden ja teknologian kehityksen kannalta. Esteettömyyssäädöksen odotetaan erityisesti lisäävän esteettömien sähköisten kirjojen kaupallisia markkinoita, mutta se ei vastaa kaikilta osin vammaisten henkilöiden Marrakesh-direktiivin soveltamisalaan kuuluviin saavutettavien painettujen kirjojen ja aineistojen tarpeisiin. Esteettömyyssäädös voisi toivottavasti johtaa valtuutettujen yhteisöjen resurssien vapauttamiseen saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden erikoistuneempaa tuotantoa varten.

Arvioinnin tulosten perusteella muutoksia ei katsota tässä vaiheessa aiheellisiksi.

**Saadut kokemukset**

Kaiken kaikkiaan Marrakesh-direktiivin ja -asetuksen tulokset vastasivat odotuksia: jäsenvaltioissa oli jo käytössä vaihtelevia kansallisia tekijänoikeuspoikkeuksia vammaisten henkilöiden hyväksi, joten EU:n säädöksillä voitiin parantaa oikeusvarmuutta selkeyttämällä EU:n tekijänoikeussääntöjen kattamia käyttötarkoituksia ja edunsaajia. Tämä auttoi parantamaan saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden saatavuutta ja turvasi samalla oikeuksien ja etujen tasapainon. Jäsenvaltioissa toteutettujen toimenpiteiden vaikutus voi kuitenkin vaihdella eri tekijöistä, erityisesti rahoituksesta tai resursseista, teknologian saatavuudesta, tietoisuudesta ja yhteistyön tasosta johtuen. Vaikka näiden tekijöiden vaikutusten arvioimiseksi ei ole saatavilla kattavia tietoja, arvioinnista saadut tärkeimmät kokemukset ovat seuraavat:

- Suurimpina esteinä saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden laajemmalle tarjoamiselle pidetään valtuutettujen yhteisöjen riittämätöntä rahoitusta tai muita riittämättömiä resursseja (henkilöresurssit, taitotieto, teknologia). Valtuutettujen yhteisöjen vakaan, riittävän rahoituksen varmistaminen kansallisella tasolla vaikuttaa merkitykselliseltä toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta – myös tapauksissa, joissa on käytössä korvausjärjestelmiä.
- Valtuutettujen yhteisöjen digitalisaation ja teknologisen valmiuden taso voi tehostaa saavutettavassa muodossa olevien kappaleiden luomista, vaihtoa ja saatavuutta.

– Käytännöt, joilla varmistetaan parempi tietoisuus valtuutettujen yhteisöjen tarjoamista palveluista ja räätälöity tuki edunsaajille tarjottujen nimekkeiden löytämiseksi ja käyttämiseksi, todennäköisesti lisäävät kehyksen tehokkuutta.

– Valtuutettujen yhteisöjen toteuttamat luvattomaan käyttöön puuttuvat toimenpiteet ovat tärkeitä oikeudenhaltijoille aiheutuvan haitan estämiseksi, varsinkin kun valtuutettujen yhteisöjen toimittamat kappaleet ovat sellaisessa muodossa, joka on suuren yleisön käytettävissä (sähköiset kirjat, äänikirjat). Luvattoman käytön estämiseksi voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, kuten vesileimausta.

– Seurantajärjestelmät vaihtelevat jäsenvaltioittain, mutta kaikilla kansallisilla viranomaisilla ei näytä olevan tällaisia järjestelmiä tai ne eivät (yhdessä tapauksessa) ole tietoisia kyseisen maan valtuutetuista yhteisöistä. Direktiivin mukaisten valtuutettujen yhteisöjen toimien soveltamisala rajoittuu 2 artiklan 4 kohdassa mainittuihin erityisryhmiin. Lisäksi direktiivissä kehotetaan rajatylittävää vaihtoa harjoittavia valtuutettuja yhteisöjä ilmoittamaan tietonsa kansallisille viranomaisille, mikä voi osaltaan lisätä avoimuutta kaikkien asiaankuuluvien osapuolten kannalta. Tätä toimintatapaa olisi sovellettava laajemmin.

– Aloitteet, joilla tuetaan valtuutettujen yhteisöjen välistä yhteistyötä, vaikuttavat tärkeiltä, jotta voidaan vähentää organisaatioiden toimien päällekkäisyyttä sekä parantaa avoimuutta ja saavutettavuutta edunsaajien osalta.

– Lisäksi valtuutettujen yhteisöjen ja kustantajien välinen yhteistyö voisi olla hyödyllistä synergioiden lisäämiseksi. Tällaisista jo käytössä olevista yhteistyömuodoista (esimerkiksi alustat tai kustantajille tarjottavat kannustimet digitaalisessa muodossa olevien kappaleiden toimittamiseen valtuutetuille yhteisöille, jotta voidaan minimoida päällekkäisen työn riski, jakaa tiettyjen muotojen tuotantokustannuksia tehokkuuden parantamiseksi ja tarjota pääsy eri kanavien kautta) tulee todennäköisesti vieläkin merkityksellisempiä esteettömyyssäädöksen soveltamisen yhteydessä, ja niiden käyttöön olisi kannustettava edelleen.