



Brussel, 21.10.2014  
COM(2014) 638 final

2014/0297 (NLE)

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**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**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Mensen die blind of visueel gehandicapt zijn of anderszins moeite hebben met de toegang tot drukwerk (mensen met een andere “leeshandicap”) moeten net als anderen toegang hebben tot boeken en ander drukwerk, willen zij volwaardig en doeltreffend kunnen participeren in de samenleving. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn er wereldwijd naar schatting 285 miljoen visueel gehandicapten: 39 miljoen blinden en 246 miljoen slechtzienden<sup>1</sup>. Volgens de Wereldblindenuitwerking is in Europa slechts 5% van de gepubliceerde boeken verkrijgbaar in een voor visueel gehandicapten toegankelijke vorm; in ontwikkelingslanden – waar zo’n 90% van alle visueel gehandicapten woont – zelfs maar 1%<sup>2</sup>.

Exemplaren van boeken in toegankelijke vorm worden tegenwoordig doorgaans op nationaal niveau vervaardigd en verspreid door gespecialiseerde organisaties, zoals blindenbibliotheken. Dat gebeurt in licentie of op grond van beperkingen en restricties op het auteursrecht. Er is echter geen internationaal rechtskader voor grensoverschrijdende uitwisseling van werken in toegankelijke vorm die op grond van beperkingen van of restricties op het auteursrecht worden vervaardigd. Dat leidt ertoe dat dubbel werk wordt verricht, zelfs als het gaat om landen waar dezelfde taal wordt gebruikt. Dat is een probleem omdat het vervaardigen van exemplaren in toegankelijke vorm duur is en blindenorganisaties over beperkte middelen beschikken.

Sinds januari 2011 is de Europese Unie gebonden door het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag legt het recht op toegang tot informatie (artikel 21) en het recht op deelname aan het culturele leven op voet van gelijkheid met anderen (artikel 30) vast. Het verdrag is een integrerend onderdeel van de rechtsorde van de EU geworden. Vijfentwintig lidstaten zijn er partij bij en in drie landen is de ratificatieprocedure nog aan de gang.

In 2009 zijn in de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) onderhandelingen begonnen over een mogelijk internationaal verdrag tot vaststelling van beperkingen van en restricties op het auteursrecht ten behoeve van blinden, visueel gehandicapten en personen met een andere leeshandicap, teneinde de grensoverschrijdende uitwisseling van boeken in toegankelijke vorm te vergemakkelijken.

Op 26 november 2012 heeft de Raad een besluit vastgesteld waarbij hij de Commissie machtigt aan deze onderhandelingen deel te nemen namens de Europese Unie<sup>3</sup>. De WIPO-onderhandelingen zijn in de periode 17–28 juni 2013 met succes afgerond op een diplomatieke conferentie in Marrakesh. Dat heeft geleid tot de goedkeuring 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, hierna “het verdrag” genoemd, op 27 juni 2013.

Het verdrag bevat een aantal internationale voorschriften die ervoor zorgen dat er op nationaal niveau beperkingen en restricties op het auteursrecht gelden ten behoeve van blinden, visueel gehandicapten en personen met een andere leeshandicap, en de grensoverschrijdende

---

<sup>1</sup> Factsheet nr. 282, juni 2012: <http://www.who.int>

<sup>2</sup> <http://www.worldblindunion.org>

<sup>3</sup> Besluit van de Raad inzake de deelname van de Europese Unie aan de onderhandelingen voor een internationale overeenkomst binnen de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom inzake verbeterde toegang tot boeken voor personen met een leesbeperking (16259/12 EU RESTRICTED).

uitwisseling mogelijk maken van exemplaren in toegankelijke vorm die vervaardigd zijn in een partij bij het verdrag op grond van een beperking of restrictie op het auteursrecht.

De Raad heeft op 14 april 2014 zijn goedkeuring gehecht aan de ondertekening van het verdrag namens de Europese Unie<sup>4</sup>.

Met dit voorstel voor een besluit van de Raad verzoekt de Commissie de Raad om toestemming voor de sluiting van het verdrag namens de Europese Unie, na het verkrijgen van de goedkeuring van het Europees Parlement.

## **2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL**

### **2.1. De bepalingen van het verdrag**

De begunstigden van het verdrag zijn personen die blind zijn, een visuele handicap of een waarnemings- of leeshandicap hebben, of anderszins, ten gevolge van een fysieke handicap, niet in staat zijn een boek vast te houden of te hanteren, dan wel scherp te zien of hun ogen te bewegen in een mate die gewoonlijk voor het lezen aanvaardbaar wordt geacht.

Het verdrag verplicht de verdragsluitende partijen ertoe om ervoor te zorgen dat hun nationale auteursrechtwetgeving voorziet in beperkingen van of restricties op het reproductierecht, het distributierecht en het recht van terbeschikkingstelling aan het publiek, teneinde de beschikbaarheid van werken in een toegankelijke vorm voor de begunstigden van het verdrag te vergemakkelijken<sup>5</sup>. De verdragsluitende partijen kunnen beslissen die beperkingen of restricties alleen te laten gelden voor gevallen waarin exemplaren in toegankelijke vorm voor begunstigden op hun grondgebied commercieel niet op redelijke voorwaarden verkrijgbaar zijn.

In het verdrag worden “werken” gedefinieerd als werken van letterkunde en kunst in de zin van artikel 2, lid 1, van de Berner Conventie voor de bescherming van werken van letterkunde en kunst (hierna “Berner Conventie” genoemd), in de vorm van tekst, notatie en/of daarmee samenhangende illustraties, ongeacht of deze zijn gepubliceerd of anderszins in enig medium aan het publiek ter beschikking zijn gesteld. Overeenkomstig een gemeenschappelijke verklaring zijn ook audioboeken hieronder begrepen.

Een “exemplaar in toegankelijke vorm” is een exemplaar in een andere vorm of een ander formaat dan waarin het werk is gepubliceerd, waardoor het voor begunstigden even gemakkelijk toegankelijk wordt als voor zienden. Exemplaren in toegankelijke vorm moeten uitsluitend voor begunstigden zijn bedoeld en de integriteit van het oorspronkelijke werk eerbiedigen.

“Toegelaten entiteiten”, waarmee bedoeld worden overheidsinstellingen of andere organisaties die zonder winstoogmerk aan blinden, visueel gehandicapten of andere personen met een leeshandicap onderwijs, opleiding, aangepast lezen of toegang tot informatie bieden, mogen exemplaren in toegankelijke vorm die op grond van een beperking of restrictie op het auteursrecht zijn vervaardigd, exporteren. Dergelijke entiteiten moeten erop toezien dat exemplaren in toegankelijke vorm uitsluitend aan begunstigden worden verstrekt. Zij moeten de reproductie, verspreiding en terbeschikkingstelling van ongeoorloofde kopieën

---

<sup>4</sup> Besluit 2014/221/EU 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 (PB L 115 van 17.4.2014, blz. 1).

<sup>5</sup> De verdragsluitende partijen kunnen ook voorzien in een beperking van of restrictie op het recht van openbare opvoering en uitvoering en, volgens bijgevoegde gemeenschappelijke verklaring, op het recht van vertaling, binnen de grenzen die de Berner Conventie stelt.

ontmoedigen, bij alle handelingen met de exemplaren de nodige zorgvuldigheid betrachten en alle handelingen met betrekking tot deze exemplaren registreren.

De verdragsluitende partijen mogen de uitvoer van exemplaren in toegankelijke vorm slechts toestaan als zij ervoor zorgen dat de door hen toegepaste beperkingen of restricties op het reproductierecht, het distributierecht en het recht op terbeschikkingstelling aan het publiek worden onderworpen aan de “driestappentoets”. Dit houdt in dat zij ofwel partij dienen te zijn bij het WIPO-verdrag inzake het auteursrecht ofwel anderszins deze beperkingen en restricties dienen te beperken tot bepaalde bijzondere gevallen die geen afbreuk doen aan de normale exploitatie van het werk en de wettige belangen van de rechthebbende niet in onredelijke mate schaden.

Het verdrag bepaalt dat indien een verdragsluitende partij toestaat dat een begunstigde of een toegelaten entiteit een exemplaar van een werk in toegankelijke vorm vervaardigt, ook de invoer van exemplaren in toegankelijke vorm toegestaan moet zijn.

Verdragsluitende partijen dienen indien nodig passende maatregelen te treffen om te waarborgen dat wanneer zij passende wettelijke bescherming en doeltreffende rechtsmiddelen tegen het omzeilen van doeltreffende technologische maatregelen bieden, die wettelijke bescherming begunstigten niet verhindert gebruik te maken van de beperkingen en restricties waarin dit verdrag voorziet.

Het verdrag verplicht de verdragsluitende partijen ertoe de privacy van begunstigten te beschermen en samen te werken om de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm te vergemakkelijken. De WIPO zal een informatietoegangspunt instellen waar toegelaten entiteiten met het oog op hun onderlinge samenwerking gemakkelijker informatie over elkaar kunnen krijgen. Met het verdrag worden toegelaten entiteiten bovendien aangemoedigd informatie te verstrekken aan belanghebbenden en het publiek over hun beleid en werkwijze.

In het verdrag wordt bevestigd dat het de verdragsluitende partijen vrijstaat de meest geschikte methode voor de tenuitvoerlegging van dit verdrag te bepalen, overeenkomstig hun eigen rechtsstelsel en rechtspraktijk. Zij dienen echter te voldoen aan hun bestaande internationale verplichtingen op grond van de Berner Conventie, de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom en het WIPO-verdrag inzake het auteursrecht. Het verdrag erkent dat de verdragsluitende partijen ten behoeve van begunstigten en personen met andere handicaps andere, buiten het toepassingsgebied van het verdrag vallende beperkingen en restricties kunnen handhaven of invoeren.

De artikelen 13 t/m 22 bevatten administratieve en procedurele bepalingen die sterk lijken op die van andere WIPO-verdragen op het gebied van het auteursrecht (waaronder het WIPO-verdrag inzake het auteursrecht).

Het verdrag treedt in werking zodra het door twintig partijen is geratificeerd.

De Europese Unie kan partij worden bij het verdrag doordat zij op de diplomatieke conferentie in Marrakesh heeft verklaard dat zij bevoegd is en een eigen wetgeving heeft die al haar lidstaten bindt ten aanzien van aangelegenheden die in het verdrag worden geregeld, en dat zij overeenkomstig haar interne procedures naar behoren gemachtigd is om partij te worden. De Europese Unie heeft op 28 juni 2013 de slotakte van de diplomatieke conferentie ondertekend en op 30 april 2014 het verdrag in Genève ondertekend.

## **2.2. Rechtsgrondslagen**

Gezien het onderwerp van het verdrag dient het besluit van de Raad betreffende de sluiting ervan, zoals ook voor Besluit 2014/221/EU van de Raad betreffende de ondertekening van het

verdrag het geval was, te worden gebaseerd op artikel 114, artikel 207 en artikel 218, lid 6, onder a), onder v), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De kernbepalingen van het verdrag (de artikelen 5, 6 en 9) maken het mogelijk dat exemplaren in toegankelijke vorm grensoverschrijdend worden uitgewisseld tussen de partijen bij het verdrag, dus ook tussen lidstaten en derde landen. Deze uitwisseling valt onder de VWEU-bepaling betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek.

De rechten van auteurs waarop de door het verdrag verplicht gestelde beperkingen en restricties van toepassing zijn (het reproductierecht, het distributierecht en het recht op mededeling aan het publiek, met inbegrip van terbeschikkingstelling) zijn op EU-niveau geharmoniseerd bij Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij<sup>6</sup> (artikelen 2, 3 en 4). Artikel 5, leden 2 en 3, van die richtlijn bevat een volledige opsomming van mogelijke beperkingen en restricties op deze rechten. Uit overweging 32 van de richtlijn wordt duidelijk dat de lidstaten in hun nationale recht geen andere beperkingen of restricties op deze rechten mogen hanteren. De beperkingen en restricties moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5, lid 5 (de in overweging 44 reeds genoemde driestappentoets).

Artikel 5, lid 3, onder b), van Richtlijn 2001/29/EG voorziet in een facultatieve beperking of restrictie op deze rechten ten aanzien van het gebruik ten behoeve van mensen met een handicap, als dat direct met de handicap verband houdt en van niet-commerciële aard is en voor zover het wegens de betrokken handicap noodzakelijk is. Anders dan het geval is voor het verdrag, is dit artikel niet beperkt tot een bepaalde handicap en staat het de lidstaten vrij om deze beperking of restrictie al dan niet ten uitvoer te leggen. Het is vaste rechtspraak dat de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken wanneer zij gebruikmaken van de in artikel 5 van Richtlijn 2001/29/EG bedoelde beperkingen of restricties, moet worden uitgeoefend binnen de door het recht van de Unie opgelegde grenzen<sup>7</sup>.

Ten slotte wordt in artikel 6 van richtlijn 2001/29/EG volledige rechtsbescherming geboden voor door de rechthebbenden toegepaste technische voorzieningen. In artikel 6, lid 4, wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, wanneer er technologische beschermingsvoorzieningen zijn getroffen, de begunstigen van bepaalde beperkingen of restricties van die beperking of restrictie gebruik kunnen maken, als daarover geen vrijwillige overeenkomst is gesloten. De artikelen 3, 4, 7, 10 en 11 van het verdrag zijn van invloed op deze bepalingen van het EU-recht.

De volgende punten zijn daarom van belang:

- a) de grensoverschrijdende uitwisseling van exemplaren in toegankelijke vorm met derde landen is een belangrijk onderdeel van het verdrag; de desbetreffende artikelen vallen derhalve onder de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU); en
- b) de artikelen van het verdrag betreffende verplichte beperkingen of restricties vallen onder het toepassingsgebied van het EU-recht, hebben gevolgen voor gemeenschappelijke regels, namelijk die van Richtlijn 2001/29/EG, of wijzigen de strekking daarvan, en vallen in ieder geval onder een gebied dat al grotendeels door EU-regels (artikel 114 VWEU) wordt bestreken<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-145/10, Eva Maria Painer, punt 104.

<sup>8</sup> Zie zaak C-114/12 Commissie / Raad, arrest van 4 september 2014.

De Commissie dient derhalve een voorstel in voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting van het verdrag. Overeenkomstig artikel 218, lid 6, onder a), onder v), van het VWEU is de goedkeuring van het Europees Parlement vereist voor het besluit wordt vastgesteld.

Voorstel voor een

## BESLUIT VAN DE RAAD

### **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 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 114 en 207, in samenhang met artikel 218, lid 6, onder a), onder v),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement<sup>9</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Sinds 22 januari 2011 is de Unie op grond van Besluit 2010/48/EG van de Raad<sup>10</sup> gebonden door het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, waarvan de bepalingen een integrerend onderdeel van de rechtsorde van de Unie zijn geworden.
- (2) Op 26 november 2012 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om namens de Europese Unie onderhandelingen te voeren over een internationale overeenkomst binnen de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom inzake verbeterde toegang tot boeken voor personen met een leesbeperking.
- (3) De onderhandelingen zijn in de periode 17–28 juni 2013 met succes afgerond op een diplomatieke conferentie in Marrakesh. Dat heeft geleid tot de goedkeuring 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, hierna “het verdrag van Marrakesh” genoemd, op 27 juni 2013.
- (4) Overeenkomstig Besluit 2014/221/EU van de Raad<sup>11</sup> is het verdrag van Marrakesh op 30 april 2014 namens de Unie ondertekend wat betreft de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, in afwachting van de sluiting ervan op een latere datum.
- (5) Het verdrag van Marrakesh bevat een aantal internationale voorschriften die ervoor zorgen dat er op nationaal niveau beperkingen of restricties op het auteursrecht gelden ten behoeve van blinden, visueel gehandicapten en personen met een andere leeshandicap. De desbetreffende auteursrechtelijke bepalingen zijn bij het Unierecht

---

<sup>9</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>10</sup> Besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35).

<sup>11</sup> Besluit 2014/221/EU 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 (PB L 115 van 17.4.2014, blz. 1).

geharmoniseerd, aangezien zij van invloed zijn op de werking van de interne markt. Het verdrag van Marrakesh maakt tevens de grensoverschrijdende uitwisseling mogelijk van exemplaren van gepubliceerde werken die krachtens beperkingen of restricties op het auteursrecht in een toegankelijke vorm zijn gebracht en valt dientengevolge ook onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het verdrag van Marrakesh vergemakkelijkt voor de begunstigden ervan de toegang tot gepubliceerde werken in en buiten de Europese Unie.

- (6) Het verdrag van Marrakesh dient namens de Europese Unie te worden goedgekeurd,  
HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 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, wordt namens de Europese Unie goedgekeurd.

De tekst van het verdrag van Marrakesh is aan dit besluit gehecht.

*Artikel 2*

De voorzitter van de Raad wordt gemachtigd de persoon (personen) aan te wijzen die bevoegd is (zijn) om namens de Europese Unie de in artikel 19 van het verdrag van Marrakesh bedoelde akte van goedkeuring neer te leggen, teneinde uitdrukking te geven aan de instemming van de Europese Unie om door het verdrag te worden gebonden.

*Artikel 3*

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*