



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 3. Dezember 2015
(OR. en)

11180/12
EXT 1

PI 73

TEILWEISE FREIGABE

des Dokuments ST 11180/12 EU RESTRICTED

vom 5. Februar 2013

Neuer Status: Öffentlich zugänglich

Betr.: Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum ein internationales Abkommen über den verbesserten Zugang zu Büchern für lesebehinderte Menschen auszuarbeiten

Die Delegationen erhalten in der Anlage die teilweise freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

11180/12 EXT 1

/ab

DG G 3 B

DE

RESTREINT UE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

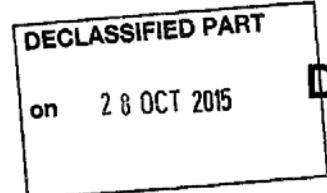
Brüssel, den 8.6.2012
COM(2012) 283 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum ein internationales Abkommen über den verbesserten Zugang zu Büchern für lesebehinderte Menschen auszuarbeiten

DE



RESTREINT UE

RESTREINT UE

BEGRÜNDUNG

1. Einleitung

Für Menschen, die blind sind, eine geringe Sehkraft oder andere Behinderungen haben, die ihre Lesefähigkeit einschränken, ist der vollständige und gleichberechtigte Zugang zu gedrucktem Material von enormer Bedeutung, damit sie gleichberechtigt mit anderen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Wichtig ist dies für ihre Bildung, ihre Integration in den Arbeitsmarkt und ihre Teilnahme am kulturellen Leben. Die Entwicklung des kreativen, künstlerischen und intellektuellen Potenzials sehbehinderter Menschen ist ein wichtiges Ziel, das es im Interesse der Bereicherung unserer Gesellschaft insgesamt zu verfolgen gilt.

Der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zufolge sind weltweit 285 Menschen sehbehindert: 39 Millionen sind blind und 246 Millionen haben eine herabgesetzte Sehkraft. Etwa 90 % der weltweit Sehbehinderten leben in Entwicklungsländern. Nach Angaben der Weltblindenumunion (WBU) liegen in Europa nur 5 % der Buchveröffentlichungen derzeit auch in Formaten vor, die für seh- und lesebehinderte Menschen lesbar bzw. „zugänglich“ sind. Im Rest der Welt und ganz besonders in den Entwicklungsländern können der WBU zufolge sehbehinderte Menschen nur auf 1 % des Lesestoffs zurückgreifen.

Heutzutage werden die meisten Bücher für Menschen mit Lesebehinderungen von spezialisierten Einrichtungen, oft Blindenbibliotheken, auf nationaler Ebene hergestellt. Selbst in den Industrieländern verfügen diese nur über beschränkte Finanzmittel. Da es an einem internationalen Rechtsrahmen für den Austausch lesbarer Formate fehlt, kommt es bei der Herstellung dieser Formate, auch zwischen Ländern mit der gleichen Sprache, zu Überschneidungen. Daher müssen auf internationaler Ebene Maßnahmen ergriffen werden, um einen Rechtsrahmen festzulegen, der ein ausgewogenes Konzept gewährleistet, das die Interessen der Rechteinhaber berücksichtigt und gleichzeitig dafür sorgt, dass urheberrechtlich geschützte Bücher in lesbaren Formaten weltweit zur Verfügung gestellt werden können.

Ein verbesserter Zugang darf sich nicht nachteilig auf das Schutzmaß auswirken, das Rechteinhabern gewährt wird. Die Bedeutung des Urheberrechtsschutzes als Anreiz für das literarische und künstlerische Schaffen gilt es zum Nutzen aller zu wahren, während Einschränkungen dieses Schutzes auf Sonderfälle beschränkt bleiben und im Einzelnen begründet werden müssen. Die gegenwärtige Situation bei der Verfügbarkeit von Büchern in Sonderformaten könnte als Marktversagen gewertet werden und stellt einen solchen Sonderfall dar.

Maßnahmen auf internationaler Ebene sollten die grenzübergreifende Verfügbarkeit physischer Exemplare von Büchern in zugänglichen Formaten – wie etwa Großdruck, Hörbücher oder Braille – verbessern und damit lesebehinderten Menschen in der ganzen Welt, vor allem aber in Entwicklungsländern, zugute kommen. Gleichzeitig wird weithin anerkannt, dass angesichts der technologischen Entwicklungen der Verfügbarkeit von Büchern in physischer Form weniger Bedeutung zukommen wird. Daher ist es genauso wichtig, dass digitale Druckwerke grenzübergreifend zur Verfügung stehen, wenn damit lesebehinderten Menschen lesbare Formate zugänglich gemacht werden können. All dies muss in einem rechtlich abgesicherten Umfeld geschehen, damit die Interessen der Rechteinhaber nicht

DE

2

RESTREINT UE

DECLASSIFIED PART

on 28 OCT 2015

DE

RESTREINT UE

verletzt werden, auch in Bezug auf die Entwicklung und Wirtschaftlichkeit neuer elektronischer Formate.

Auf internationaler Ebene kommen unverbindliche Maßnahmen (etwa eine Empfehlung) oder verbindliche Maßnahmen (etwa ein Vertrag) in Frage. Konsens über ein unverbindliches Instrument ließe sich leichter erreichen, doch es gibt berechtigte Bedenken, dass sich in einigen Ländern hieraus nicht die notwendigen Änderungen ergeben würden, die die Verfügbarkeit von Büchern in Sonderformaten für lesebehinderte Menschen erleichterten. Effizienter wäre eine bindende Verpflichtung, die so ausgewogen ist, dass die Akzeptanz aller Beteiligten und die Ratifizierung durch eine große Zahl von Ländern weltweit sichergestellt wären. Wenn gleich eingeräumt werden muss, dass die EU ein Netto-Exporteur von Druckwerken in Sonderformaten wäre, würden ihre Mitgliedstaaten trotzdem von einer größeren Verfügbarkeit von Büchern in lesbaren Formaten profitieren – vor allem in Englisch (Austausch mit den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien), Spanisch (Austausch mit Lateinamerika) und Französisch (Afrika und Kanada). Damit würde sich auch die Verfügbarkeit von Büchern in lesbaren Formaten für Sprachminderheiten in allen Mitgliedstaaten verbessern.

Die EU ist durch das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNCRPD) gebunden, das für die EU im Januar 2011 in Kraft trat. Dieses UN-Übereinkommen ist als ein von der EU geschlossenes internationales Übereinkommen Teil der EU-Rechtsordnung. Das Übereinkommen enthält das Recht auf Zugang zu Informationen (Artikel 21) und erkennt das Recht von Personen mit Behinderungen an, gleichberechtigt mit anderen Menschen am kulturellen Leben teilzuhaben (Artikel 30). Artikel 30 dieses Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten haben. Bei der Aushandlung einer internationalen Vereinbarung müssen auch die Verpflichtungen aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit der digitalen Agenda für Europa erleichterte die EU die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding über die Verfügbarkeit von Werken für Menschen mit Lesebehinderungen und fördert die sich daraus ergebenden Folgemaßnahmen, mit denen das Netz vertrauenswürdiger Intermediäre (ETIN) aufgebaut werden soll.

2. Vorbereitende Arbeiten in der WIPO

Seit mehreren Jahren befasst sich die **Weltorganisation für geistiges Eigentum** (WIPO) mit der Frage nach einem etwaigen internationalen Instrument zur Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Lesebehinderungen zu Büchern. Mehrere Delegationen haben im Rahmen des Ständigen WIPO-Ausschusses für Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (SCCR) seit 2009¹ eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, die von unverbindlichen Instrumenten bis zu Vorschlägen für einen internationalen Vertrag reichen. Die Europäische Kommission hat im Juni 2010 den Entwurf einer gemeinsamen Empfehlung zur Verbesserung der Zugänglichkeit

¹ Siehe Dokument SCCR/18/5, vorgelegt im Mai 2009 von Brasilien, Ecuador und Paraguay (http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=133353); Dokument SCCR/20/5, vorgelegt im Juni 2010 von den Vereinigten Staaten (http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=133815); Dokument SCCR/20/11 der Afrikanischen Gruppe www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/seccr_20/seccr_20_11.doc.

DE

3

RESTREINT UE

DECLASSIFIED PART

on 28 OCT 2015

DE

11180/12 EXT 1

/ab

ANHANG

DG G 3 B

4

DE

RESTREINT UE

von Werken vorgelegt². Auf der SCCR-Tagung im November 2010 wurde vereinbart, dass die WIPO ein oder mehrere geeignete internationale Rechtsinstrumente ausarbeiten (entweder ein Mustergesetz, eine gemeinsame Empfehlung, einen Vertrag und/oder andere Formen) und hierfür die bereits vorgelegten Vorschläge und etwaige zusätzliche Beiträge berücksichtigen sollte.

2011 wurden die Arbeiten auf der 22. und 23. SCCR-Tagung fortgesetzt. Nach informellen Konsultationen, um die Gemeinsamkeiten und möglichen Konvergenzen zwischen den verschiedenen Vorschlägen zu erkunden, legte der Ausschussvorsitzende auf der 22. Tagung des SCCR einen Entwurf für ein internationales Instrument über Einschränkungen und Ausnahmen für Menschen mit Lesebehinderungen vor³. Auf der Grundlage dieses Vorschlags und unter Berücksichtigung verschiedener Stellungnahmen und schriftlich vorgelegter Optionen verabschiedete der SCCR auf seiner 23. Tagung ein „Arbeitsdokument für ein internationales Instrument über Einschränkungen und Ausnahmen vom Urheberrecht für sehbehinderte Menschen bzw. für Menschen mit Lesebehinderungen“ („das Arbeitsdokument“)⁴. Die Europäische Union beteiligte sich gemeinsam mit Brasilien, Mexiko und den Vereinigten Staaten an der Ausarbeitung dieses Dokuments.

Das Arbeitsdokument bildet die Grundlage für künftige Arbeiten zur abschließenden Formulierung eines Vorschlags für ein internationales Instrument über Einschränkungen und Ausnahmen für sehbehinderte Menschen bzw. Menschen mit Lesebehinderungen auf seiner 24. Tagung vom 16. bis 25. Juli 2012, über den der Ausschuss einen Konsens zu erzielen beabsichtigt.

Auch wenn das Arbeitsdokument bereits ein Fortschritt ist, bedarf es noch erheblicher Verbesserungen. Der Rechtscharakter des Dokuments ist noch festzulegen und wird im Laufe der Verhandlungen beschlossen. Sofern auf der 24. Tagung des SCCR ausreichende Fortschritte erzielt werden, wird die WIPO-Generalversammlung im September dieses Jahres die Möglichkeit erörtern, 2013 eine Diplomatische Konferenz einzuberufen.

3. Teilnahme der Europäischen Union an den Verhandlungen und an einem möglichen künftigen internationalen Abkommen

Die Kommission hält es für an der Zeit, den Rat um ein Verhandlungsmandat zu ersuchen, um im Namen der Europäischen Union ein internationales Abkommen über den verbesserten Zugang zu Büchern für lesebehinderte Menschen auszuhandeln. Um eine Lösung herbeizuführen, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allen Beteiligten herstellt und ein wirksames Instrument in der Praxis ist, kommt es auf die aktive und förmliche Einbeziehung der Europäischen Union an.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Gespräche dürften sich die künftigen Verhandlungen auf die Frage einer Ausnahme vom Urheberrecht konzentrieren, die in die einzelstaatlichen Gesetze von WIPO-Mitgliedstaaten eingefügt werden müsste, um die Produktion von Büchern in lesbaren Formaten zu erleichtern, sowie auf den daraus folgenden grenzüberschreitenden Handel mit den Druckwerken in diesem Format im Rahmen der

² Entwurf der gemeinsamen Empfehlung für den verbesserten Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken für lesebehinderte Personen (Dokument SCCR/20/12: www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/scer_20/scer_20_12.doc).

³ Dokument SCCR/22/16.

⁴ Dokument SCCR/23/7.

DECLASSIFIED PART

on 28 OCT 2015

DE

4

RESTREINT UE

DE

RESTREINT UE

Ausnahme (über spezielle Bestimmungen für den Ex- und Import von Sonderformaten). Erörtert werden möglicherweise auch besondere Vorschriften für den Rechtsschutz technischer Maßnahmen zum Schutz der Werke und zu Vertragsbeziehungen.

Die Einschränkung des Urheberrechts betrifft in der Regel das Vervielfältigungsrecht, das Verbreitungsrecht und das Recht der öffentlichen Wiedergabe sowie das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung.

Diese Rechte wurden auf EU-Ebene durch die Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft⁵ harmonisiert (siehe insbesondere das Vervielfältigungsrecht in Artikel 2, das Verbreitungsrecht in Artikel 4 und das Recht der öffentlichen Wiedergabe von Werken und Recht der öffentlichen Zugänglichmachung sonstiger Schutzgegenstände in Artikel 3). Die einzigen Einschränkungen dieser Rechte sind in Artikel 5 Absätze 2 und 3 dargelegt. Gemäß Erwägungsgrund 32 sind diese Einschränkungen erschöpfend und die Mitgliedstaaten können in ihren einzelstaatlichen Gesetzen keine anderen oder weitergehenden Einschränkungen der Exklusivrechte aufnehmen. Ferner sind die Ausnahmen gemäß Artikel 5 Absatz 5 und gemäß Erwägungsgrund 44 anzuwenden („3-Stufen-Test“). Mit Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie wurde eine Ausnahme oder Einschränkung hinsichtlich der Rechte auf Vervielfältigung und öffentliche Wiedergabe, einschließlich der Rechte der Zugänglichmachung für die Nutzung zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingeführt, sofern die Nutzung mit der Behinderung unmittelbar in Zusammenhang steht und nicht kommerzieller Art ist und soweit es die betreffende Behinderung erfordert. Wenn Mitgliedstaaten eine Ausnahme in Bezug auf das Vervielfältigungsrecht vorschreiben, können sie gemäß Artikel 5 Absatz 4 auch eine Ausnahme in Bezug auf das Verbreitungsrecht zulassen. Artikel 6 beinhaltet einen umfassenden Rechtsschutz für den Einsatz technischer Maßnahmen durch die Rechteinhaber. Artikel 6 Absatz 4 bietet einen Mechanismus, bei dem die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Begünstigten bestimmter Ausnahmen von diesen Ausnahmen in den Fällen profitieren, in denen technologische Schutzmaßnahmen vorhanden sind und keine freiwilligen Vereinbarungen vorliegen.

Daraus lässt sich ableiten, dass mit der Richtlinie 2001/29/EG der Geltungsbereich eines möglichen künftigen internationalen Abkommens unter den Anwendungsbereich des EU-Rechts und auf jeden Fall in einen Bereich fallen wird, der bereits weitestgehend von EU-Vorschriften abgedeckt ist⁶. Daher hat die Union gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss dieses Rechtsinstruments („Die Union hat ... die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.“)

Somit ist es sinnvoll, dass die Union Vertragspartei des Rechtsinstruments wird und die Kommission, in Absprache mit dem Sonderausschuss, der vom Rat zu ihrer Unterstützung eingesetzt wird, Verhandlungen über dieses Instrument im Rahmen der WIPO führt.

⁵ ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10-19.
⁶ Siehe u. a. EuGH, Gutachten 2/91, Absatz 25.

DE

5

RESTREINT UE

DECLASSIFIED PART

on 28 OCT 2015

DE

RESTREINT UE

DIE KOMMISSION EMPFIEHLT DAHER DEM RAT:

- den beigefügten Beschluss – einschließlich des Anhangs mit den Verhandlungsdirektiven – zu verabschieden, mit dem die Kommission ermächtigt wird, im Namen der Europäischen Union Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum aufzunehmen und zu führen, um einen verbesserten Zugang zu Büchern für Lesebehinderte zu erreichen, und
- die Arbeitsgruppe [...] als den Sonderausschuss zu benennen, der die Kommission bei dieser Aufgabe unterstützt.

DE

6

DECLASSIFIED PART
on 28 OCT 2015

DE

RESTREINT UE

RESTREINT UE

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Ermächtigung der Kommission, mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum ein internationales Abkommen über den verbesserten Zugang zu Büchern für lesebehinderte Menschen auszuarbeiten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 2, 3 und 4,

gestützt auf die Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Zurzeit stehen seh- und lesebehinderten Menschen weltweit nur wenige veröffentlichte Bücher in lesbaren Formaten zur Verfügung.
- (2) Daher muss auf internationaler Ebene für Menschen mit Lesebehinderungen ein verbesserter Zugang zu Büchern gewährleistet werden, um ihnen eine vollständige und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.
- (3) Genauso wichtig ist die Wahrung eines hohen Maßes an Urheberrechtsschutz, um Investitionen in Kreativität und Innovation sowie die Schaffung literarischer und künstlerischer Werke auf hohem Niveau beizubehalten und zu fördern.
- (4) Das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen trat für die EU am 22. Januar 2011 in Kraft und enthält klare Verpflichtungen hinsichtlich des Rechts auf den Zugang zu Informationen von Menschen mit Behinderungen (Artikel 21 und 30).
- (5) Seit mehreren Jahren befasst sich die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) mit der Frage eines internationalen Instruments zur Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Sehbehinderungen zu Büchern.
- (6) Auf der 23. Tagung des Ständigen WIPO-Ausschusses für Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, die vom 21. November bis zum 2. Dezember 2011 stattfand, wurde ein „Arbeitsdokument für ein internationales Instrument über Einschränkungen und Ausnahmen [vom Urheberrecht] für sehbehinderte Menschen bzw. für Menschen mit Lesebehinderungen“ als Grundlage für künftige Arbeiten des Ausschusses mit dem Ziel verabschiedet, dass dieser auf seiner 24. Tagung (16. bis 25. Juli 2012) einen Konsens über die abschließende Formulierung eines Vorschlags für ein internationales Instrument über Einschränkungen und Ausnahmen für sehbehinderte Menschen bzw. Menschen mit Lesebehinderungen herbeiführen kann.
- (7) Die Union sollte an den WIPO-Verhandlungen teilnehmen, um ein internationales Abkommen über Einschränkungen und Ausnahmen vom Urheberrecht in dem Umfang zu verhandeln und zu vereinbaren, wie er zur Gewährleistung eines besseren Zugangs

DE

7

RESTREINT UE

DECLASSIFIED PART

on 28 OCT 2015

DE

RESTREINT UE

zu Büchern für lesebehinderte Menschen erforderlich ist, und Vertragspartei dieses Instruments werden –

DE

8

RESTREINT UE

DECLASSIFIED PART
on 28 OCT 2015

DE

RESTREINT UE

BESCHLIESST:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Europäischen Union ein internationales Abkommen im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum im Einvernehmen mit der Arbeitsgruppe zum Geistigen Eigentum (Urheberrecht) (nachstehend „Sonerausschuss“) über den verbesserten Zugang zu Büchern für lesebehinderte Menschen auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungen werden auf der Grundlage der im Anhang zu diesem Beschluss dargelegten Verhandlungsrichtlinien geführt.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

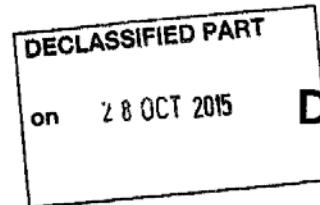
Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

DE

9

RESTREINT UE



RESTREINT UE

"ANNEX to COM(2012)283 final remains RESTREINT UE"
(not declassified)

DE

10

DE

RESTREINT UE

11180/12 EXT 1
ANHANG

DG G 3 B

/ab

11
DE