

Vergaderjaar 2016–2017

34 637

EU-voorstellen: Pakket inzake nieuwe EU-regels voor auteursrechten COM(2016)593 en COM(2016)594¹

C

BRIEF VAN DE EERSTE VICEVOORZITTER EN DE VICEVOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie

Brussel, 28 april 2017

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt {COM(2016) 593 final} en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake de uitoefening van auteursrechten en naburige rechten die van toepassing zijn op bepaalde online-uitzendingen van omroeporganisaties en doorgifte van televisie- en radioprogramma's {COM(2016) 594 final}.

Met deze voorstellen geeft de Commissie uitvoering aan de doelstelling van de strategie voor een digitale eengemaakte markt² «om de verschillen tussen de nationale auteursrechtenstelsels te verkleinen en de online-toegang voor gebruikers in heel de EU op ruimere schaal mogelijk te maken» alsook aan het actieplan voor de modernisering van de EU-regels dat is geschetst in de mededeling «Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten»³ van december 2015.

Het voorstel voor een richtlijn inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt beoogt bepaalde belangrijke uitzonderingen op het auteursrecht aan te passen aan de digitale en grensoverschrijdende omgeving, de praktijk op het gebied van licentieverlening te verbeteren, een ruimere toegang tot inhoud te verzekeren, en een goed werkende markt voor auteursrechten tot stand te brengen.

De voorgestelde verordening heeft als doel de vereffening van rechten voor grensoverschrijdende online-uitzendingen van televisie- en radioprogramma's en de doorgifte over gesloten netwerken te vereenvoudigen en

¹ Zie dossiers E160037 en E160038 op www.europapoort.nl.

² COM(2015) 192 final.

³ COM(2015) 626 final.

daarmee de grensoverschrijdende distributie van televisie- en radioprogramma's te bevorderen.

De door de Commissie ingediende voorstellen doorlopen thans het wetgevingsproces, waarbij zowel het Europees Parlement als de Raad betrokken is.

Voor haar reactie op de in het advies aan de orde gestelde punten verwijst de Commissie de Eerste Kamer graag naar de bijlage die hierbij gaat.

De Commissie hoopt met de in dit antwoord gegeven toelichtingen voldoende op de door de Eerste Kamer naar voren gebrachte punten te zijn ingegaan en ziet uit naar de voorzetting van de politieke dialoog met de Eerste Kamer.

Frans Timmermans
Eerste vicevoorzitter

Andrus Ansip
Vicevoorzitter

BIJLAGE

De Commissie heeft de door de Eerste Kamer opgeworpen vragen over de beide voorstellen zorgvuldig bestudeerd en verstrekt met genoegende navolgende toelichting.

Het voorstel voor een richtlijn inzake auteursrechten in de digitale eengemaakte markt

– Uitzonderingen en beperkingen (artikelen 3 en 4)

Artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn introduceert een nieuwe verplichte uitzondering voor tekst- en datamining (TDM) door onderzoekorganisaties met het oog op wetenschappelijk onderzoek. Het gaat om een gerichte uitzondering, die specifiek bedoeld is om het onderzoeksbeleid van de EU en onderzoekers in onderzoekorganisaties te ondersteunen. Dit is het gebied waar naar het oordeel van de Commissie wetgevend optreden op EU-niveau het meest nodig is.

Het gebruik van het begrip «wetenschappelijk onderzoek» is in overeenstemming met het EU-acquis inzake auteursrechten, dat in artikel 5, lid 3, onder a), van Richtlijn 2001/29/EG en artikel 6, lid 2, onder b), van Richtlijn 96/9/EG voorziet in een uitzondering voor wetenschappelijk onderzoek. Zoals opgemerkt in overweging 36 van Richtlijn 96/9/EG kan dit begrip aldus worden opgevat dat het zowel op de natuur- als de menswetenschappen betrekking heeft. Aangezien voornamelijk onderzoeksorganisaties van de uitzondering gebruikmaken, acht de Commissie het passend om het doel van de uitzondering tot wetenschappelijk onderzoek te beperken.

Artikel 2, lid 1, van het voorstel bevat een definitie van «onderzoeksorganisaties», die een brede reeks entiteiten bestrijkt en rekening houdt met de bestaande onderzoeksorganisaties in de lidstaten. De uitzondering geldt ook voor particuliere onderzoeksinstellingen mits zij aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, voldoen. De uitzondering is daarentegen niet van toepassing op commerciële ondernemingen. Zoals opgemerkt in de effectbeoordeling⁴ bij dit wetgevingsvoorstel, is de Commissie van mening dat een uitzondering voor tekst- en datamining die ook voor ondernemingen zou gelden, niet voldoende wordt geschraagd door beschikbaar bewijs en negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de goed functionerende markt voor licenties. Om rekening te houden met de realiteit van de huidige onderzoeksomgeving en innovatie te bevorderen, wordt in overweging 10 van het voorstel specifiek opgemerkt dat «[o]nderzoeksorganisaties [...] ook van de uitzondering moeten kunnen gebruikmaken in het geval van publiek-private partnerschappen». Met andere woorden, een onderzoeksorganisatie die samenwerkt met een onderneming in het kader van een privaat-publiek partnerschap zal van de uitzondering voor tekst- en datamining gebruik kunnen maken en het privaat-publiek partnerschap zal in zijn geheel kunnen profiteren van het onderzoek waarbij gebruik van tekst- en dataminingstechnieken wordt gemaakt.

Het voorstel van de Commissie bevat een aantal voorwaarden voor de nieuwe uitzondering voor digitaal en onlinegebruik van beschermde inhoud in het kader van illustratie bij onderwijs (artikel 4). Met name heeft de nieuwe uitzondering alleen betrekking op digitaal gebruik voor zover

⁴ Effectbeoordeling inzake de modernisering van de EU-regels inzake auteursrecht: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-modernisation-eu-copyright-rules>.

dat plaatsvindt in de gebouwen van een onderwijsinstelling of door middel van een beveiligd netwerk dat alleen toegankelijk is voor studenten en onderwijzend personeel. Deze voorwaarde is belangrijk om ervoor te zorgen dat het op grond van de uitzondering toegestane gebruik alleen plaatsvindt in het kader van onder de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen verrichte onderwijs- en leeractiviteiten. In overweging 16 wordt voorts opgemerkt dat de toegang tot beveiligde elektronische netwerken dient te worden beschermd, met name door authenticatieprocedures.

– Bescherming van perspublicaties met betrekking tot digitale toepassingen (artikel 11)

Artikel 11 van het voorstel voorziet in een nieuw naburig recht voor uitgevers van perspublicaties. Dit nieuwe recht heeft ten doel ervoor te zorgen dat de economische bijdrage van persuitgevers (zoals kranten- en tijdschriftenuitgevers) in het kader van de EU-wetgeving wordt erkend en bevorderd, zoals dat thans ook het geval is voor andere creatieve sectoren die reeds de door naburige rechten geboden bescherming genieten (producenten van films en fonogrammen, omroeporganisaties).

De introductie van een nieuw naburig recht voor persuitgevers schept een nieuwe categorie rechthebbenden, maar laat de reikwijdte van wat er door het auteursrecht wordt beschermd, ongewijzigd. Bijgevolg zal het nieuwe naburige recht gebruikers van perspublicaties, met inbegrip van start-ups, niet ertoe verplichten overeenkomsten met uitgevers te sluiten in gevallen waarin zij dat niet ook nu al moeten doen vanwege de rechten van auteurs van in die publicaties opgenomen werk, zoals journalisten, fotografen etc. Dit komt met name in de overwegingen 33 en 34 van het voorstel van de Commissie tot uitdrukking.

Zoals opgemerkt in de effectbeoordeling van de Commissie, zal het nieuwe recht naar verwachting geen negatieve gevolgen hebben voor gebruikers en consumenten en het doel hebben uitgevers een duidelijker juridisch kader te bieden in de zin van de licentieverlening met betrekking tot hun perspublicaties en de handhaving van hun rechten dienaangaande.

Aangezien de voorgestelde rechten een exclusief karakter hebben, houdt elke persuitgever de vrijheid om de voorwaarden vast te stellen voor de exploitatie van de inhoud daarvan volgens zijn eigen bedrijfsmodel in overeenstemming met het recht van de Unie (zo houden persuitgevers de vrijheid om toestemming te geven voor gratis gebruik van hun inhoud of voor gebruik daarvan op grond van een creative-commons-licentie). Dit is een van de belangrijkste verschillen tussen het voorstel van de Commissie en eerdere pogingen om zogenoemde «accessoire» rechten te introduceren voor uitgevers in de EU-lidstaten (in Spanje bijvoorbeeld kon van de compensatie voor persuitgevers geen afstand worden gedaan en was die compensatie aan een verplicht collectief beheer onderworpen).

– Het gebruik van beschermde inhoud door aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij die grote hoeveelheden door hun gebruikers geüploade werken en andere materialen opslaan en toegang daartoe verlenen (artikel 13)

Artikel 13 van het voorstel is van toepassing op internetplatforms die grote hoeveelheden door hun gebruikers geüploade werken opslaan. Vanwege de aard en rol van deze dienstverleners kan worden verwacht dat zij bepaalde verantwoordelijkheden hebben en nauwer samenwerken

met rechthebbenden wier inhoud wordt geüpload zonder dat zij daarbij betrokken zijn.

Het voorstel van de Commissie is erop gericht ervoor te zorgen dat rechthebbenden beter in de gelegenheid zijn om te bepalen of en onder welke voorwaarden hun inhoud wordt gebruikt in het kader van diensten die door de gebruiker geüploadde inhoud bieden. Voor diensten waarbij grote hoeveelheden door gebruikers geüploadde werken worden opgeslagen, bevat het voorstel daarom een verplichting tot het tezamen met de rechthebbenden nemen van maatregelen om de uitvoering te waarborgen van met de rechthebbenden gesloten overeenkomsten over het gebruik van hun werken of om de beschikbaarheid van dergelijke werken te voorkomen.

Het voorstel draagt ook bij tot een eerlijkere en beter werkende markt, en daarmee tot een beter functioneren van de digitale eengemaakte markt.

Zoals uiteengezet in de effectbeoordeling, schept het voorstel een evenwicht tussen de verschillende grondrechten. De kosten in verband met deze nieuwe verplichting zullen naar verwachting worden gecompenseerd doordat het voorstel dienstverleners verplicht om maatregelen te nemen die «passend en evenredig zijn». Aangezien de maatregelen evenredig moeten zijn, kunnen zij niet al te belastend of te kostbaar voor de dienstverlener zijn. De dienstverleners kunnen deze maatregelen zelf ontwikkelen of als dienst betrekken bij derden, zoals sommige dienstverleners die door de gebruiker geüploadde inhoud aanbieden nu al doen.

De dienstverleners moeten deze maatregelen toepassen op door de rechthebbenden vooraf vastgestelde inhoud. Wanneer na de toepassing van de maatregelen door gebruikers van de diensten geüploadde inhoud is verwijderd, zullen degenen die deze inhoud hadden geüpload, zich tegen deze verwijdering kunnen verzetten wanneer zij van mening zijn dat hun inhoud door de dienst op ongerechtvaardigde wijze is verwijderd.

Door rechthebbenden meer controle te geven over het gebruik van hun inhoud voor diensten die door de gebruiker geüploadde inhoud bieden of over de voorkoming daarvan, zal het voorstel naar verwachting rechthebbenden stimuleren om meer van hun inhoud via zulke diensten ter beschikking te stellen.

– Billijke vergoeding van auteurs en uitvoerende kunstenaars in contracten (artikelen 14 tot en met 16)

Artikel 14 van de voorgestelde richtlijn bevat nieuwe regels om voor auteurs en uitvoerende kunstenaars de transparantie inzake de exploitatie van en vergoeding voor hun werken te vergroten. De informatie die als gevolg van deze toegenomen transparantie beschikbaar is, verbetert de onderhandelingspositie van makers en kan wellicht uitwijzen dat er nog meer problemen op het gebied van vergoedingen zijn waarmee zij kampen. De toevoeging van het mechanisme voor aanpassing van contracten in artikel 15 waarborgt dat wanneer door de transparantieverplichting een aanzienlijke onevenredigheid tussen de overeengekomen vergoeding en de feitelijke inkomsten aan het licht komt, de maker achteraf om een aanvullende, passende vergoeding kan vragen.

De maker kan dit vragen van de partij waarmee hij een contract heeft gesloten. Bij gebreke van een contract kan de maker een vordering instellen bij een gerecht of andere bevoegde autoriteit. De onevenredigheid en de passende aanvullende vergoeding worden per geval beoordeeld, waarbij met alle omstandigheden van het geval rekening

wordt gehouden, zoals de binnen de industrie gebruikelijke praktijken. Om makers te helpen dit recht af te dwingen en passende expertise te waarborgen, bevat artikel 16 van het voorstel een specifiek mechanisme voor de beslechting van geschillen betreffende het contractaanpassingsmechanisme uit hoofde van artikel 15 en de transparantieplichting uit hoofde van artikel 14.

Eventuele maatregelen vooraf (bijvoorbeeld regelgeving inzake oneerlijke contractbepalingen) werden ook bestudeerd in het kader van de voorbereidende werkzaamheden voor de voorstellen van de Commissie. Deze werden echter in dit stadium geen passende ontwikkeling geacht, met name niet vanwege het beginsel van contractvrijheid en de bestaande verschillen tussen de nationale tradities en sectorspecifieke praktijken.

Voorstel voor een verordening tot vaststelling van voorschriften inzake de uitoefening van auteursrechten en naburige rechten die van toepassing zijn op bepaalde online-uitzendingen van omroeporganisaties en doorgifte van televisie- en radioprogramma's

Met betrekking tot de opmerkingen over de voorgestelde verordening wil de Commissie graag duidelijk maken dat het voorstel verplicht collectief beheer dat krachtens de satelliet- en kabelrichtlijn (Richtlijn 93/83 EEG) reeds voor doorgifte van televisie- en radioprogramma's door kabelexploitanten bestaat, uitbreidt tot doorgifte via andere middelen dan kabel, maar op gelijkwaardige gesloten netwerken. Op de doorgifte door diensten die via het open internet worden aangeboden, is dit voorstel niet van toepassing. De toepassing van verplicht collectief beheer zal individuele makers, voor wie het thans moeilijk kan zijn inkomsten te genereren uit doorgifrechten, naar verwachting extra inkomsten uit licenties opleveren.

De regels inzake verplicht collectief beheer zullen niet van toepassing zijn op het verlenen van licenties voor rechten op online-uitzendingen van omroeporganisaties, bijvoorbeeld door middel van simulcasting of catch-updiensten. Voor dergelijke diensten, die «ondersteunende onlinediensten» worden genoemd, voorziet het voorstel in de toepassing van het oorsprongslanbeginsel, volgens hetwelk de omroeporganisatie voor het land waar zij haar voornaamste vestiging heeft, de rechten moet vereffenen, maar geen aanvullende licenties hoeft te verkrijgen voor grensoverschrijdende uitzendingen in de EU. Dit mechanisme vergemakkelijkt de licentieverlening door de transactiekosten te verlagen die met de vereffening van rechten zijn gemoeid en biedt omroeporganisaties nieuwe kansen om hun programma's in de hele EU online beschikbaar te stellen. Het biedt ook een oplossing voor het probleem van de fragmentatie van rechten⁵. Ten slotte is het mechanisme gunstig voor consumenten, die een ruimere keuze zullen hebben aan televisieprogramma's, met name programma's waarin nieuws, actualiteiten, politieke debatten en cultuur en entertainment worden gebracht.

De voorgestelde verordening voorziet erin dat bij de door de omroepen aan de rechthebbenden betaalde licentievergoedingen op grond van het oorsprongslanbeginsel rekening wordt gehouden met een mogelijk ruimer publiek online, waarbij met name de kenmerken van de dienst, het publiek en de taalversie in overweging worden genomen. Deze bepaling stelt kleine omroepen beter in staat hun ondersteunende onlinediensten zonder buitensporige licentievergoedingen over de grenzen heen ter

⁵ fragmentatie van het collectieve beheer in de EU is ook aangepakt in de richtlijn betreffende het collectieve beheer van auteursrechten (Richtlijn 2014/26/EU), die multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor online gebruik bevordert.

beschikking te stellen, met name ten dienste van landgenoten die in andere lidstaten wonen en graag op de hoogte willen blijven van de gebeurtenissen in hun vaderland. Het voorstel verplicht omroeporganisaties echter niet hun diensten grensoverschrijdend aan te bieden.

Het oorsprongstandbeginsel is van toepassing op ondersteunende onlinediensten van omroeporganisaties, dat wil zeggen diensten die bestaan in het tegelijk met of voor een bepaalde periode na de uitzending van radio- of televisieprogramma's aanbieden daarvan (online live TV, catch-updiensten tezamen met aanvullend materiaal zoals previews). Het is niet van toepassing op video-on-demanddiensten (VoD), die, anders dan catch-updiensten (in de zin van door omroeporganisaties aangeboden diensten waarbij een uitgezonden programma voor een bepaalde periode op verzoek beschikbaar wordt gesteld) geen duidelijke en ondergeschikte relatie ten opzichte van de uitzending hebben. Video-on-demanddiensten kunnen door omroeporganisaties, maar ook door andere exploitanten worden aangeboden. Het kan daarbij gaan om werken die nog niet eerder zijn uitgezonden en de duur van de beschikbaarheid daarvan hangt niet van de uitzending af.