

Vergaderjaar 2009–2010

**29 838**

**Auteursrechtbeleid**

**Nr. 22**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissies voor Justitie en Economische Zaken van 15 juli 2009 bied ik u hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken, de reactie van het kabinet aan op het rapport van de werkgroep Auteursrecht,<sup>1</sup> alsmede het WODC-onderzoek «Auteursrechtinbreuk door *P2P file sharing* – Regelgeving in Duitsland, Frankrijk en Engeland nader onderzocht».<sup>2</sup>

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838 en 31 766, nr. 19.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Kabinetsreactie rapport parlementaire werkgroep auteursrecht

Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Collectief beheer
  - 2.1 Inleiding
  - 2.2 Lopende initiatieven
  - 2.3 Aanvullende maatregelen
3. Thuis kopiëestelsel en *downloaden*
  - 3.1 Inleiding
  - 3.2 Rapport *Ups and Downs*
  - 3.3 Huidige thuis kopiëestelsel
  - 3.4 Toekomst thuis kopiëestelsel
  - 3.5 Verbod op *downloaden* uit illegale bron
4. Handhaving
5. Auteurscontractenrecht
6. Europese ontwikkelingen
7. Samenvatting van de beleidsmaatregelen

### 1. Inleiding

Allereerst spreekt het kabinet zijn waardering uit voor het initiatief van de vaste commissies voor Justitie en Economische Zaken tot instelling van een werkgroep die zich heeft gebogen over de wetgeving en het beleid op het terrein van het auteursrecht en voor de grondige aanpak die de werkgroepleden daarbij hebben gehanteerd. Het rapport van de werkgroep bevat belangrijke analyses en aanbevelingen die het kabinet graag zal betrekken bij de verdere beleidsvorming.

Het kabinet deelt de zorg van de werkgroep dat het auteursrecht onder druk is komen te staan van de snelle digitalisering en de opkomst van internet. In de kern gaat het in het auteursrechtbeleid om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds het belang van de rechthebbenden op bescherming van hun creaties en anderzijds het belang van gebruikers om toegang te hebben tot een divers aanbod van informatie en cultuur. Nu het auteursrecht steeds vaker in een digitale omgeving moet worden beschermd, is het vinden van die balans niet altijd eenvoudig. De opkomst van internet en de technische mogelijkheden om digitale kopieën te maken hebben bijvoorbeeld het karakter van de thuis kopiëeregeling in belangrijke mate veranderd. Dit geeft aanleiding om de bestaande opzet van de thuis kopiëeregeling, die nog dateert uit de tijd van de analoge kopieën, kritisch tegen het licht te houden.

Dat er sprake zou zijn van een crisis in het auteursrecht en dat het wetgevingskader sterk verouderd zou zijn, zoals de werkgroep in haar rapport stelt, verdient volgens het kabinet enige nuancering. Op vele terreinen functioneert het auteursrecht goed en het economische belang van de auteursrechtsector is groot.<sup>1</sup> De wetgeving is enkele jaren geleden in het kader van de implementatie van de richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij in overeenstemming gebracht met de meest recente verdragen en Europese regels. In de praktijk komen door onderhandeling vele overeenkomsten tussen rechthebbenden en gebruikers tot stand die ervoor zorgen dat auteursrechtelijk beschermd materiaal tegen een adequate vergoeding kan worden gebruikt. De laatste tijd zijn er op verschillende terreinen positieve ontwikkelingen te zien. Zo hebben FOBID (bibliotheken) en Voice (de brancheorganisatie van collectieve beheersorganisaties) eerder dit jaar een overeenkomst gesloten over de digitalisering van erfgoedcollecties en in het bijzonder de kwestie van de verweesde werken. Daarnaast is recentelijk de samenwerking tussen Buma-Stemra en Creative Commons Nederland verlengd. De pilot die nu is verlengd biedt artiesten de mogelijkheid om hun werk ter promotie

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838, nr. 13 met bijlage (De economische omvang van het auteursrecht in Nederland – Een studie op basis van de WIPO-Guide). Uit het onderzoek blijkt dat de toegevoegde waarde van de auteursrechtelijk relevante sectoren in 2005 30,5 miljard euro bedroeg (5,9% van het Bruto Binnenlands Product). De werkgelegenheid bestond in 2005 uit 567 214 voltijdbanen (8,8% van de werkgelegenheid in Nederland) en het handelsbalansoverschot was 2,4 miljard euro (6,9% van het handelsbalansoverschot in Nederland).

onder een *creative commons*-licentie te verspreiden zonder dat Buma Stemra daarvoor factureert.

Het kabinet is het met de werkgroep eens dat er op verschillende terreinen van het auteursrecht problemen bestaan die moeten worden aangepakt. Die problemen doen zich, zo blijkt ook uit het rapport van de werkgroep, met name voor bij de thuiskopieregeling, het functioneren van de collectieve beheersorganisaties en de handhaving van het auteursrecht in een digitale omgeving. Op deze onderwerpen gaat de kabinetsreactie hierna uitgebreider in. De aanpak van deze problemen is al onderdeel van het huidige kabinetsbeleid<sup>1</sup> en komt onder andere tot uitdrukking in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties (hierna: het wetsvoorstel toezicht)<sup>2</sup>, de werkzaamheden van de werkgroep Pastors om de incasso van auteursrechtvergoedingen te verbeteren<sup>3</sup> en het aangekondigde wetsvoorstel auteurscontractenrecht.

## 2. Collectief beheer

### 2.1 Inleiding

Door technologische ontwikkelingen, met name op het internet, ontstaan nieuwe mogelijkheden om auteurs- en naburige rechten individueel te beheren. Maar in veel gevallen zijn individuele kunstenaars en artiesten niet in staat om effectief te onderhandelen en zelf bij te houden door wie en waarvoor hun werken worden gebruikt. Collectief beheer is daarom een belangrijk middel om rechthebbenden in staat te stellen hun rechten op een effectieve en efficiënte wijze te handhaven. Voor gebruikers, zoals café's, winkels en internetondernemingen, heeft collectief beheer als voordeel dat zij in één keer een licentie kunnen regelen met een groot aantal rechthebbenden, waarbij de gebruiker een vrijwaring verkrijgt voor claims van derden.

In de afgelopen jaren is echter gebleken dat er in de uitvoeringspraktijk van collectieve beheersorganisaties nogal wat problemen zijn opgetreden. De parlementaire werkgroep geeft deze problemen terecht een prominente plaats in haar rapport. Met name vanuit het betalende bedrijfsleven is kritiek geuit op het grote aantal organisaties, op een gebrek aan transparantie bij de tariefopbouw en de tariefgrondslagen en op de handelwijze van collectieve beheersorganisaties bij de facturering.

Het kabinet is het met de parlementaire werkgroep eens dat het in eerste instantie aan het veld is om het vertrouwen tussen de collectieve beheersorganisaties en de betalingsplichtigen te herstellen. Een voorkeur voor zelfregulering is een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsbeleid. Het kabinet wijst in dit verband op het recent verschenen rapport «Samen werken aan verbetering incasso auteursrecht en naburige rechten» van de werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht (hierna: de werkgroep Pastors) en de reactie van het kabinet op dat rapport.<sup>4</sup> In het kader van de werkgroep Pastors hebben VNO-NCW, MKB Nederland en de Vereniging Voice (de branchevereniging van collectieve beheersorganisaties) afspraken gemaakt over onder andere een gezamenlijke basisadministratie ter voorkoming van fouten en dubbeltellingen, een betere klachtenafhandeling, gezamenlijk onderhandelen, heldere tariefgrondslagen, kortingenstructuren en andere uitgangspunten voor regelingen zoals bijvoorbeeld een bagatelregeling, de invoering van een Voice-keurmerk en gezamenlijke voorlichting. Het kabinet is verheugd dat de collectieve beheersorganisaties en het bedrijfsleven gezamenlijk overeenstemming hebben bereikt over deze initiatieven. Het feit dat de collectieve beheersorganisaties zich hebben verenigd in VOICE heeft hieraan een positieve bijdrage geleverd. Het belang van brancheorganisatie VOICE is gebleken rond de ophef die begin oktober ontstond naar aanleiding van het voornemen van Buma/Stemra om een vergoeding te gaan innen bij

<sup>1</sup> Verwezen wordt naar de Brief van de Ministers van Justitie, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 december 2007 inzake het auteursrecht-beleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 838, nr. 6 herdruk.

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 766.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838, nr. 20.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838, nr. 20.

particulieren voor het gebruik van embedded files – waaronder Youtube-filmpjes – op blogs en sociale netwerksites als Hyves en Facebook. Na overleg met VOICE en haar leden besloot Buma/Stemra dit voornemen voor wat betreft het niet-bedrijfsmatig muziekgebruik van embedded files niet ten uitvoer te brengen. Tegelijkertijd zal er in de komende tijd nog veel werk moeten worden verzet om in de praktijk uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken. Inmiddels is de werkgroep, wederom onder leiding van de heer Pastors, hiermee gestart. Het kabinet vindt het van groot belang dat zowel de collectieve beheersorganisaties als het georganiseerde bedrijfsleven zich conformeren aan een duurzame overlegstructuur waarin de naleving van de afspraken kan worden bewaakt en waarin klachten en irritaties over de betaling van auteursrechtvergoedingen in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd en samen met de gebruikers worden opgelost.

Een goed voorbeeld van collectief beheer waarin rekening wordt gehouden met de belangen van rechthebbenden en betalingsplichtigen is het project dat SENA zeer recent samen met MKB Nederland en Horeca Nederland is gestart om de toegevoegde waarde van muziek voor de ondernemer te benadrukken. Het mooie aan dit project is dat de nadruk niet ligt op het verbieden van of toestemming geven aan het gebruik van auteursrechtelijk beschermde muziek, maar op het gezamenlijke voordeel dat de rechthebbenden en de ondernemers hebben bij het gebruik van muziek en bij het maken van goede afspraken daarover.

Een ander goed voorbeeld van praktische samenwerking tussen belanghebbenden is het initiatief van het overlegplatform voor bibliotheken FOBID en Voice om regelingen te bieden voor het digitaliseren en ontsluiten van het digitale erfgoed door bibliotheken, musea en archieven. Daarbij wordt gezocht naar oplossingen voor werken met moeilijk vindbare rechthebbenden (de zgn. verweesde werken).

## **2.2. Lopende initiatieven**

Om het goede functioneren van collectief beheer te bevorderen, heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen.

Ten eerste is in het wetsvoorstel toezicht voorgesteld om het wettelijke toezicht op collectieve beheersorganisaties te versterken en uit te breiden tot organisaties van vrijwillig collectief beheer. Een goede toezichtstructuur met een actief College van Toezicht dat over voldoende sanctiemogelijkheden beschikt is nodig om te waarborgen dat collectieve beheersorganisaties goed functioneren, rekening houden met de belangen van rechthebbenden en gebruikers en financieel doelmatig te werk gaan bij het innen en verdelen van vergoedingen. De door de parlementaire werkgroep bepleite transparantie van het systeem van collectieve beheersorganisaties wordt bereikt door de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting voor collectieve beheersorganisaties om in het jaarverslag en op de website onder meer inzicht te geven in het algemene en financiële beleid, nevenfuncties en bezoldiging van bestuursleden, repartitiereglementen, tarieven en tariefgrondslagen, beheerskosten en de mate van representativiteit. Het kabinet wijst in dit verband ook op de informatieve website van Voice ([www.voice-info.nl](http://www.voice-info.nl)) waarop in factsheets van alle aangesloten collectieve beheersorganisaties informatie te vinden is over inning, verdeling en kosten en waarop ook de jaarverslagen zijn te raadplegen.

Ten tweede zal er een geschillencommissie worden aangewezen waar betalingsplichtigen terecht kunnen als zij een geschil hebben met een collectieve beheersorganisatie over de hoogte of de toepassing van een tarief. De grondslag voor deze aanwijzing is opgenomen in het wetsvoorstel toezicht. Een laagdrempelige procedure voor geschillen zal tezamen met het bundelen van de expertise over tarieven bij één geschillencom-

missie moeten zorgen voor meer vertrouwen en houvast in onderhandelingen tussen marktpartijen over auteursrechtvergoedingen. Het kabinet deelt de zorgen van de werkgroep over het grote aantal collectieve beheersorganisaties in de markt. Het kabinet stelt voorop dat de structuur van het collectief beheer de belangen van de individuele rechthebbenden en de betalingsplichtigen zo efficiënt mogelijk moet dienen. Voor rechthebbenden moet het daarom mogelijk blijven om zonodig een nieuwe organisatie op te richten die efficiënter werkt dan de bestaande organisaties. Tegelijkertijd moeten de betalingsplichtigen niet te maken krijgen met onnodig veel innende organisaties. Het is daarom van belang dat er gezocht wordt naar de ruimte voor het verbeteren van de efficiency door nauwere samenwerking en samenvoeging van organisaties voor collectief beheer. Organisaties die op vergelijkbare gebieden werkzaam zijn en dezelfde betalingsplichtigen aanspreken, moeten zoveel mogelijk samenwerken. Dit geldt met name voor de incasso-activiteiten van Buma, Sena en Videma bij het bedrijfsleven. Buma en Sena hadden al het initiatief genomen tot het aanbieden van één factuur. In dit verband wijst het kabinet op de initiatieven in de werkgroep Pastors om te komen tot verdere verbetering van de efficiency bij het collectief beheer. Die efficiencyverbetering wordt binnen de werkgroep Pastors onder andere nagestreefd door afspraken over gezamenlijk factureren, het bundelen van de administratie en het gezamenlijk onderhandelen. In de toekomst zouden deze organisaties volgens het kabinet moeten toewerken naar één loket voor het regelen van rechten. In de werkgroep Pastors is hier al een begin mee gemaakt.

Als de marktpartijen erin slagen om de relatie tussen de collectieve beheersorganisaties en het bedrijfsleven te verbeteren en de samenwerking tussen de collectieve organisaties onderling te versterken, dan heeft dat waarschijnlijk meer kans op een, met name voor de betalingsplichtigen merkbare, verbetering van de efficiency dan wanneer er van bovenaf samenwerking in één grote organisatie voor de uiteenlopende vormen van auteursrechtgebruik zou worden opgelegd.

Het kabinet vindt het niet wenselijk dat er nieuwe collectieve beheersorganisaties bijkomen, tenzij dit zou leiden tot een efficiencyverbetering voor rechthebbenden én betalingsplichtigen. Ook is het wenselijk dat bestaande organisaties waar mogelijk samengaan. Recente voorbeelden van dit laatste zijn de samenvoeging van de organisaties voor makers van visuele werken als Beeldrecht, de Visuelen, Scrio, Burafo en Nieuwswaarde in de organisatie Pictoright en het opgaan van de organisatie voor journalisten, Stichting Nieuwswaarde, in de auteursorganisatie LIRA. In een nota van wijziging bij het wetsvoorstel toezicht zal worden voorgesteld te regelen dat de drempel voor de beheerskosten kan worden gekoppeld aan de keten van organisaties tussen de inning en de verdeling (verwezen wordt naar par. 2.3). Dit kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal organisaties en het bevorderen van efficiency, omdat er een stimulans van uit gaat om te bekijken of de inschakeling van een extra organisatie voor de verdeling efficiënt is of juist niet. Zonodig zal het kabinet gebruik maken van de grondslag in het wetsvoorstel toezicht om bij amvb te bepalen dat de inning en verdeling van vergoedingen gezamenlijk moet worden uitgeoefend of moet worden uitgeoefend door één collectieve beheersorganisatie (artikel 21 van het wetsvoorstel toezicht). Ook in de mediasector (film, radio, tv, internet) is structurering van het collectief beheer van belang. Collectieve beheersorganisaties spelen daar een rol in zowel de productie als de exploitatie van het media-aanbod. Omroepen, producenten en kabelmaatschappijen hebben te maken met relatief veel collectieve beheersorganisaties, omdat alle groepen rechthebbenden apart zijn georganiseerd (schrijvers, componisten, acteurs, regisseurs, etc.). De publieke omroep (NPO) heeft dit jaar het initiatief genomen om, in overleg met alle betrokken partijen, te komen tot een uniform rechtenbeleid en tot herstructurering van de wijze waarop de

auteursrechten in de productie- en distributieketen worden geregeld. De herstructurering moet resulteren in een effectiever, doelmatiger en transparanter systeem dat recht doet aan de belangen van de omroepen, kabelexploitanten, producenten en makers. Het kabinet verwelkomt dit initiatief van de sector, omdat het streven naar structurering, doelmatigheid en transparantie aansluit bij het kabinetsbeleid ten aanzien van collectief beheer.

De aanbeveling van de parlementaire werkgroep om tot een goed functionerend klachtenorgaan te komen, is ten behoeve van de gebruikers al opgepakt door de werkgroep Pastors. Op de website van Voice ([www.voice-info.nl](http://www.voice-info.nl)) is inmiddels een klachten-intakepunt ingericht en wordt er toegezien op snelle en adequate afhandeling. De hierboven genoemde geschillencommissie voor tariefgeschillen is van belang als een klacht over een tarief niet naar tevredenheid kan worden afgehandeld en leidt tot een geschil. Het kabinet is voornemens om die geschillencommissie onder te brengen bij de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (SGB).<sup>1</sup> Voice en het bedrijfsleven hebben aangegeven onafhankelijke geschillenbeslechting te gaan realiseren voor alle andere geschillen dan tariefgeschillen. De werkgroep Pastors heeft aangegeven te gaan onderzoeken of deze andere geschillen ook kunnen worden ondergebracht bij de SGB.

Ten aanzien van geschillen tussen collectieve beheersorganisaties en rechthebbenden heeft het kabinet ervoor gekozen om de voorgestelde geschillencommissie vooralsnog te beperken tot geschillen met gebruikers. Indien de geschillencommissie voor tariefgeschillen naar behoren functioneert, zal worden bekeken of deze kan worden uitgebreid tot geschillen met rechthebbenden. Een eventuele versterking van de mogelijkheden voor geschilbeslechting houdt nauw verband met de versterking van de contractuele positie van de individuele rechthebbende in het aangekondigde wetsvoorstel auteurscontractenrecht.

De aanbeveling om te komen tot heldere en adequate voorlichting is onderdeel van de afspraken die VNO-NCW, MKB en Voice over gezamenlijke voorlichting hebben gemaakt in de werkgroep Pastors. Thans biedt bijvoorbeeld de Stichting Auteursrechtbelangen al een website aan waarop algemene voorlichting over het auteursrecht is te vinden.

De aanbeveling om het uitwerken en bedenken van nieuwe vergoedingen door collectieve organisaties te beperken, is eveneens opgepakt door de werkgroep Pastors. Doordat de kernbepalingen van het auteursrecht grotendeels vastliggen in verdragen en Europese richtlijnen, is de ruimte voor aanpassing van de wetgeving hier zeer beperkt. Uitgangspunt zal moeten zijn dat partijen in onderling overleg afspraken maken om te komen tot een redelijke uitoefening van het auteursrecht. Zorgvuldigheid is met name gepast bij het introduceren van nieuwe vergoedingen in een digitale omgeving. Dit is ook in het belang van de rechthebbenden, omdat een excessieve nadruk op het verbodsrecht en op het innen van vergoedingen op de langere termijn ook schade kan toebrengen aan het maatschappelijke draagvlak voor het auteursrecht. In het rapport van de werkgroep Pastors is een aantal uitgangspunten voor onderhandelingen geformuleerd, waaronder de wenselijkheid van bagatelregelingen voor klein gebruik en het uitgangspunt dat een tarief moet worden gekoppeld aan de economische meerwaarde van het gebruik.<sup>2</sup> Regelingen en tarieven voor nieuwe gebruiksvormen zullen vooraf met de relevante (clusters van) branches worden besproken aan de hand van een onderhandelingsprotocol.<sup>3</sup>

## 2.3 Aanvullende maatregelen

Voor het kabinet staat voorop dat de structuur van het collectief beheer en de handelwijze van de organisaties de belangen van de individuele rechthebbenden en de betalingsplichtigen zo efficiënt mogelijk moet dienen.

<sup>1</sup> [www.degeschillencommissie.nl](http://www.degeschillencommissie.nl).

<sup>2</sup> Blz. 37 van het rapport van de werkgroep Pastors.

<sup>3</sup> Blz. 30 van het rapport van de werkgroep Pastors.

Het door de parlementaire werkgroep gesignaleerde wantrouwen bij gebruikers en rechthebbenden jegens collectieve beheersorganisaties lijkt erop te wijzen dat hier nog veel te winnen valt. Voor rechthebbenden kan het bijvoorbeeld van belang zijn om het aantal organisaties dat actief is in de keten tussen de partij die de auteursrechtvergoeding betaalt en de «originaire» rechthebbende (bijv. de artiest of de acteur) zo klein mogelijk te houden. Dit kan leiden tot kostenbesparingen en een beter inzicht in de geldstromen. Dit is ook van belang om het vertrouwen van de betalingsplichtigen in de collectieve beheersorganisaties te versterken. Betalingsplichtigen moeten bovendien niet met onnodig veel organisaties te maken krijgen.

In het wetsvoorstel toezicht is bepaald dat bij amvb een drempel kan worden gesteld aan de beheerskosten van collectieve beheersorganisaties. Een aantal collectieve beheersorganisaties maakt bij de verdeling van gelden gebruik van andere, tussenliggende verdeelorganisaties. Voorkomen moet worden dat dit leidt tot een opstapeling van beheerskosten doordat iedere tussenliggende organisatie een hoog percentage in rekening brengt. Daarom wil het kabinet de mogelijkheid openen om de drempel voor de beheerskosten niet per organisatie vast te stellen, maar die drempel als percentage te koppelen aan alle collectieve beheersorganisaties in de keten tussen de inning en de verdeling aan de individuele rechthebbende. Dit zou betekenen dat, indien er meer organisaties betrokken zijn bij de verdeling, de totale beheerskosten van de betrokken organisaties niet meer dan bijvoorbeeld 12,5%–15% van het verdeelde bedrag mogen bedragen. Door ten aanzien van de bij de verdeling gemaakte beheerskosten rekening te houden met de gehele keten van betrokken organisaties en dit transparant te maken, wordt de innende organisatie gestimuleerd om zich af te vragen of het voor de verdeling van de gelden wel of niet efficiënt is een tussenliggende organisatie in te schakelen. Hiertoe is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel toezicht niet alleen de mogelijkheid biedt om de drempel voor de beheerskosten te koppelen aan het bedrag van de in een bepaald jaar geïnde vergoedingen, maar ook om deze drempel te koppelen aan het bedrag van de verdeelde gelden. Dit zal bij nota van wijziging worden voorgesteld. Deze aanvulling van het wetsvoorstel sluit aan bij de handelwijze van veel collectieve beheersorganisaties om voorafgaand aan de verdeling een bepaald percentage in te houden voor operationele kosten.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de parlementaire werkgroep om centrale afspraken te maken over de *governance* van collectieve beheersorganisaties zal het kabinet middels een nota van wijziging in het wetsvoorstel toezicht een grondslag opnemen om bij amvb regels te stellen aan de inrichting van een collectieve beheersorganisatie. In aansluiting op het kabinetsbeleid wordt partijen de kans gegeven om via zelfregulering regels te stellen voor goed bestuur. Hierbij zou men bijvoorbeeld inspiratie kunnen putten uit bestaande zelfreguleringsmechanismen, zoals de gedragsregels voor de publieke omroep (Commissie Integriteit Publieke Omroep: CIPO) en de Nederlandse *corporate governance* code. Het kabinet vindt dat de gedragscode van VOICE momenteel weinig gedragsregels bevat en deelt de mening van de parlementaire werkgroep dat deze code krachtiger zou kunnen zijn. Mochten de collectieve beheersorganisaties er niet in slagen om de gedragscode van VOICE uit te breiden op het punt van goed bestuur, dan kunnen bij amvb regels worden gesteld. Uiterlijk over drie jaar (eind 2012) zal het kabinet het resultaat van de zelfregulering evalueren en bezien of nadere regels noodzakelijk zijn. In het kader van *good governance* vindt het kabinet het van belang dat er via zelfregulering ook normen worden gesteld voor de hoogte en de vorm van de bezoldiging van bestuurders, toezichthouders en degenen die met de dagelijkse leiding zijn belast. Nu bepaalt het wetsvoorstel toezicht dat die bezoldiging openbaar gemaakt moet worden. Mocht aan het einde van de hierboven genoemde drie jaar blijken dat zelfregulering tekort schiet,

dan zal het kabinet bij amvb regels stellen. Het kabinet zal bij nota van wijziging een grondslag voor een dergelijke amvb opnemen in het wetsvoorstel toezicht.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep met betrekking tot de financiën van cbo's zal in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel toezicht tevens worden voorgesteld te regelen dat de termijn voor repartitie van gelden maximaal drie jaar bedraagt. Dit zal tot gevolg hebben dat de omvang van de hangende gelden wordt gemaximeerd op drie jaarlijkse incasso's. Onder repartitie wordt hierbij behalve het direct uitkeren aan rechthebbenden ook verstaan het bestemmen van een deel van de gelden aan bijvoorbeeld een reserve voor mogelijke naclaims van rechthebbenden in de periode waarin de verjaringstermijn van het recht op vergoeding nog niet is verstreken. Het gaat er dus om dat er binnen drie jaar een bestemming is gegeven aan de gelden en dat deze bestemming transparant is. Het College van Toezicht zal er op toezien dat die bestemming in overeenstemming is met het uitgangspunt dat gelden zo snel en efficiënt mogelijk worden verdeeld. Bij (dreigende) overschrijding van de verdeeltermijn kan het College van Toezicht gebruik maken van het aangescherpte sanctie-instrumentarium waarin het wetsvoorstel voorziet. Ook is het aan het College om een beleid te ontwikkelen ten aanzien van de bestemming van niet (tijdig) verdeelde gelden. In aanvulling hierop zal in de nota van wijziging een bepaling worden opgenomen die regelt dat cbo's in hun jaarverslag inzicht geven in de verdeling van gelden, door aan te geven in welk jaar de verdeelde gelden waren geïncasseerd en voor welk gedeelte van de gelden de rechthebbenden niet binnen de vereiste periode van drie jaar zijn gevonden.

Met de parlementaire werkgroep is het kabinet van mening dat het beleggen van gelden in risicodragend kapitaal op gespannen voet staat met de verplichting van collectieve beheersorganisaties om de in beheer zijnde gelden zo snel en efficiënt mogelijk te verdelen. In de nota van wijziging zal een regeling worden opgenomen voor beleggingen van collectieve beheersorganisaties. Zoals al was aangekondigd in antwoord op kamervragen van het lid Teeven, zal nog worden bezien op welke handelingen de regeling zich precies moet richten.<sup>1</sup>

De werkgroep heeft tevens aanbevolen om de hoogte van de uitkering aan (culturele) doelen, anders dan de uitkering aan rechthebbenden, te maximeren. Het gaat hier om bestedingen aan collectieve doelen van rechthebbenden. Voorbeelden zijn promotie en sponsoring van de Nederlandse cultuur en sociale voorzieningen voor rechthebbenden. Het kabinet is van mening dat deze bestedingen niet mogen botsen met het belang van een snelle en efficiënte verdeling aan individuele rechthebbenden. Dit laatste moet het uitgangspunt zijn bij de bestemming van gelden. Tegelijkertijd is het niet aan de overheid om te beslissen welke bestemming de rechthebbenden geven aan de door hun ontvangen gelden. Voor het kabinet staat voorop dat collectieve beheersorganisaties alleen met uitdrukkelijke instemming van de aangesloten en lid zijnde rechthebbenden een deel van de te verdelen gelden moeten kunnen bestemmen ten behoeve van collectieve (culturele) doelstellingen. Dit is van bijzonder belang bij die organisaties waar rechthebbenden op grond van de wet of de facto zijn aangewezen op één collectieve beheersorganisatie. Het stelsel van toezicht biedt hiervoor al waarborgen, omdat het College van Toezicht mede toetst of een organisatie de door haar geïnde gelden op rechtmatige wijze verdeelt onder de rechthebbenden.

De besluitvorming over de bestemming van gelden voor collectieve doelen kan het beste in het kader van good governance genormeerd worden via zelfregulering (gedragscode Voice). Indien zou blijken dat de zelfregulering niet toereikend is en collectieve beheersorganisaties bij het toekennen van gelden onvoldoende rekening houden met de belangen van de individuele rechthebbenden, dan zal het kabinet zonodig gebruik maken van de grondslag die bij nota van wijziging in het wetsvoorstel

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3174.

toezicht zal worden opgenomen en op grond waarvan regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de organisatie van collectieve beheersorganisaties. In een amvb zou dan kunnen worden bepaald dat de collectieve beheersorganisatie ervoor moet zorgen dat de aangesloten individuele rechthebbenden expliciete instemming hebben verleend aan een besluit tot bestemming van gelden aan een collectief doel. Het kabinet zal onderzoek verrichten onder individuele kunstenaars, auteurs en artiesten om beter zicht te krijgen op hun belangen. Daarbij zal het kabinet ook de positie van de rechthebbenden ten aanzien van culturele fondsen en andere collectieve bestemmingen betrekken. Het kabinet zal voor het einde van dit jaar de noodzakelijke voorbereidingen voor dit onderzoek treffen. Bij de keuze van de onderwerpen die in dat onderzoek aan de orde zouden moeten komen, wil het kabinet ook de uitkomst van het debat met de Tweede Kamer betrekken.

### **3. Thuis kopiëestelsel en downloaden**

#### **3.1 Inleiding**

In de afgelopen jaren is het thuis kopiëestelsel met heffingen op dragers steeds meer onder druk komen te staan. Dit heeft geresulteerd in een impasse tussen de partijen die onderhandelen over de vergoedingen in de Stichting Onderhandelingen Thuis kopiëevergoeding (SONT).<sup>1</sup> Pogingen tot (ambtelijke) bemiddeling hebben deze impasse niet kunnen doorbreken. Het kabinet heeft zich beraden op de toekomst van het thuis kopiëestelsel. In de eerste helft van 2009 zijn er vanuit het Ministerie van Justitie expertmeetings georganiseerd met onafhankelijke deskundigen uit verschillende disciplines. Hierbij zijn toekomstverwachtingen in kaart gebracht omtrent het consumentengedrag, de positie van de rechthebbenden en de technologie. Om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van *file sharing* voor de muziek-, film- en gamesindustrie en om de maatschappelijke, economische en culturele effecten in kaart te brengen, heeft TNO in samenwerking met SEO en IVIR en op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek (hierna: het rapport *Ups and Downs*) is bij brief van 17 januari 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>2</sup> Met deze kabinetsreactie wordt voldaan aan de toezegging om met een beleidsreactie op het rapport *Ups and Downs* te komen.

Om meer inzicht te krijgen in recente initiatieven voor de aanpak van *peer to peer file sharing* in de ons omringende landen heeft het Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht van de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC het onderzoek «Auteursrechtinbreuk door P2P file sharing Regelgeving in Duitsland, Frankrijk en Engeland nader onderzocht» uitgevoerd (hierna: het WODC onderzoek over *P2P file sharing*).<sup>3</sup>

#### **3.2 Rapport *Ups and Downs***

Door de opkomst van internet is een groot deel van de thuis kopiëën tegenwoordig digitaal (*downloaden*). In het rapport *Ups and Downs* zijn de gevolgen van *file sharing* en *downloaden* in kaart gebracht. Het onderzoek bevat veel empirische gegevens over het gedrag en de motieven van consumenten ten aanzien van betaald en onbetaald *downloaden*. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de economische effecten van *file sharing* op de Nederlandse welvaart sterk positief zijn. *Downloaden* heeft volgens de onderzoekers de toegankelijkheid en diversiteit van het aanbod vergroot. Daar staat tegenover dat een omzetverlies voor producenten en uitgevers van muziekopnames aannemelijk is. De onderzoekers geven daarbij overigens aan dat de berekeningen zijn gebaseerd op vele aannames en dus onzekerheden bevatten. Veel van de

<sup>1</sup> Deze partijen zijn de Stichting de Thuis kopiëe en organisaties van fabrikanten en importeurs van blanco informatiedragers en consumentenelectronica.

<sup>2</sup> TNO Rapport *Ups and downs* – Economische en culturele gevolgen van *file sharing* voor muziek, film en games, Aangeboden bij brief van 17 januari 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838, nr. 14.

<sup>3</sup> Rapport van 10 juli 2009, onderzoek uitgevoerd door Allard Ringnalda, Mirjam Elferink en Madeleine de Cock Buning van Centrum voor Intellectueel Eigendomsrecht, Universiteit Utrecht.

onderliggende gegevens zijn niet met grote nauwkeurigheid bekend. De onderzoekers menen dat een vergelijkbare uitspraak over films en games niet mogelijk is, maar dat de logica soortgelijk lijkt te zijn.

Om de negatieve gevolgen van *file sharing* op te vangen is volgens de onderzoekers innovatie in de businessmodellen nodig en mogelijk. In de muziekindustrie is dit volgens de onderzoekers gezien de krimpende markt het meest urgent. De onderzoekers geven daarbij als voorbeeld nieuwe modellen die streven naar diversificatie in de exploitatie (niet meer louter op basis van muziekopname) of modellen die meer in overeenstemming zijn met de veranderde behoeften en het veranderde gedrag van eindgebruikers. In het geval van film wordt ervan uitgegaan dat onbetaald downloaden voor deze industrie, meer dan voor bijvoorbeeld de muziekindustrie, tot substitutie voor verkoop zal leiden. Uit het onderzoek volgt dat deze bedrijfstak momenteel nog een positief ontwikkelende markt kent, vooral wat betreft de verkoop van dvd's en de vertoning in de bioscoop. Het is noodzakelijk om deze speelruimte te benutten en te zoeken naar innovatieve businessmodellen voor de toekomst. Voor wat betreft de gamesindustrie stellen de onderzoekers dat de combinatie *hardware-software* dusdanige voordelen biedt aan het officiële exemplaar dat het niet ondenkbaar is dat deze bedrijfstak de *file sharing* praktijk in veel grote mate kan afwenden of omzeilen.

Het kabinet vindt dat het onderzoek een waardevolle bijdrage levert aan de discussie over *file sharing*. Zoals in de inleiding van deze kabinetsreactie al is opgemerkt, gaat het in het auteursrechtbeleid om het vinden van de juiste balans tussen de belangen van de gebruikers en de belangen van de rechthebbenden. Het onderzoek reikt ingrediënten aan voor een genuanceerde visie op de gevolgen van *file sharing* voor zowel makers als gebruikers. Het kabinet zal onderzoek uitvoeren onder individuele kunstenaars en artiesten om hier meer inzicht in te krijgen.

Daarnaast ondersteunt het kabinet verschillende initiatieven die innovatie en ontwikkeling van nieuwe businessmodellen in de cultuur- en media-sectoren beogen te stimuleren en de in het onderzoek beschreven negatieve gevolgen van *file sharing* kunnen tegengaan. Het gaat om projecten als Filmotech en het beleidsprogramma voor de creatieve industrie 2009–2013. Dit laatste heeft als doel het vergroten van de economische benutting van cultuur en creativiteit, onder andere door het stimuleren van ondernemerschap en innovatie. Ook moet het bijdragen aan het vergroten van de kennis over en benutting van intellectuele eigendomsrechten, onder andere door het ondersteunen van *Creative Commons*, door de werkgroep Gerkens genoemd als een manier om de positie van de individuele creatieveling te versterken. In dit verband heeft het kabinet in de recent aan de Kamer gezonden brief Cultuur en Economie aangekondigd om in de periode 2010–2013 jaarlijks een bedrag van 0,7 miljoen euro uit te trekken voor het voorlichten van de creatieve bedrijfstakken over intellectuele eigendomsrechten en het bevorderen van het gebruik van *creative commons*.<sup>1</sup>

### 3.3 Huidige thuishopiëstelsel

De keuze voor een beleid ten aanzien van thuishopiëren wordt begrensd door de Europese regelgeving op dit terrein (auteursrechtlijn 2001/29/EG).<sup>2</sup> Dit houdt in dat Nederland op grond van de auteursrechtlijn mag bepalen of er een thuishopie-exceptie in de wetgeving wordt opgenomen en hoe ruim die exceptie wordt gesteld. Als er een thuishopie-exceptie geldt, dan moet tegenover eventuele schade die voortvloeit uit het kopiëren een billijke vergoeding voor rechthebbenden staan; de richtlijn laat de lidstaten vrij om te bepalen hoe die vergoeding wordt vormgegeven.

De huidige wettelijke thuishopieregeling maakt het mogelijk om voor eigen oefening, studie of gebruik een kopie te maken van auteursrechtelijk

<sup>1</sup> Brief Cultuur en Economie 2009 «Waarde van Creatie», Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, september 2009.

<sup>2</sup> Artikel 5 lid 2, onderdeel b, van richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij.

beschermde werk (beeld, muziek en tekst).<sup>1</sup> Tegenover de uitzondering voor thuis kopiëren staat een vergoeding die rechthebbenden beoogt te compenseren voor schade die ontstaat door het kopiëren van hun werk. De vergoeding bestaat thans uit een heffing op bepaalde voorwerpen die bestemd zijn om te kopiëren (o.a. blanco cd's en dvd's). Het kabinet is het eens met het standpunt van de parlementaire werkgroep dat het huidige stelsel met heffingen op dragers op termijn onhoudbaar is. De ontwikkeling van de digitale wereld heeft ervoor gezorgd dat het bestaande thuis kopiëerstelsel steeds meer onder druk is komen te staan. De technologische ontwikkelingen rond data-opslag en internetverkeer zijn de laatste jaren snel gegaan. Er is geen reden om aan te nemen dat de snelle groei van de beschikbare geheugencapaciteit van opslagmedia en consumentenelectronica zich in de nabije toekomst niet zal voortzetten. Hetzelfde geldt voor de snelheid van het dataverkeer. Dit kan leiden tot een situatie waarin de opslagcapaciteit geen beperkingen meer oplegt aan de hoeveelheid opgeslagen informatie. Dit laatste is bevestigd in de eerder dit jaar georganiseerde expertmeetings. Het vaststellen van een redelijke verhouding tussen het soort medium, de opslagcapaciteit en de hoogte van een heffing wordt met deze te verwachten ontwikkeling buitengewoon complex, zo niet onmogelijk. Daarnaast komen er steeds meer voorwerpen en apparaten op de markt waarmee kan worden gekopieerd. In het bestaande stelsel, met heffingen die zijn gekoppeld aan een voorwerp in combinatie met capaciteit, zijn al problemen ontstaan doordat er steeds meer apparaten en geheugendragers op de markt komen waarop steeds meer bestanden kunnen worden opgeslagen. Deze problemen zullen bij voortzetting van het bestaande stelsel met heffingen op voorwerpen naar verwachting alleen maar groter worden.

### 3.4 Toekomst thuis kopiëerstelsel

In het rapport van de werkgroep wordt terecht vastgesteld dat het in de digitale wereld in toenemende mate interessant wordt om de inhoud te kopen in plaats van de drager en dat het bij film, muziek en games nauwelijks meer van belang zal zijn hoe of waar het wordt bekeken, beluisterd of gespeeld. Dit betekent volgens het kabinet dat als er adequate licentiesystemen worden ontwikkeld, er van privé kopiëren op een andere drager (*platformshift*) en privé kopiëren die bedoeld zijn om een werk op een later moment te bekijken of te beluisteren (*timeshift*) niet langer gesteld kan worden dat deze leiden tot schade voor rechthebbenden die door een collectieve regeling moet worden vergoed. Deze kopiëren zouden wel onder de thuis kopiëeregeling moeten blijven vallen maar om bovengenoemde reden niet meer voor een thuis kopiëervergoeding in aanmerking behoeven te komen. De discussie over de toekomst van het thuis kopiëerstelsel zou zich daarom moeten richten op het kopiëren van content in de internetomgeving (*downloaden*).

De parlementaire werkgroep heeft voorgesteld om *downloaden* uit illegale bron niet langer onder de thuis kopiëe-exceptie te laten vallen en dit strafbaar te stellen, maar pas nadat de industrie een systeem van licenties heeft uitgewerkt. Dit voorstel spreekt het kabinet aan, omdat er daardoor geen noodzaak meer bestaat tot het opzetten van nieuwe vergoedingstelsels met de bijbehorende administratieve lasten en nalevingskosten. Als het recht op het maken van privé kopiëren aan de bron wordt geregeld, is er geen vergoedingstelsel meer nodig. Voor consumenten zal meer duidelijkheid ontstaan over hun rechten en plichten: dubbele betalingen zullen bijvoorbeeld niet meer voorkomen. Bovendien legt het de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsmodellen waar deze hoort: bij de marktpartijen.

Hierboven werd al opgemerkt dat het huidige stelsel met heffingen op dragers niet langer houdbaar is. Andere vergoedingstelsels, zoals een internetheffing, een vergoeding uit algemene middelen of een heffing bij

<sup>1</sup> Artikelen 16b en 16c Auteurswet. Computer-games (als vorm van software) vallen buiten het bereik van de thuis kopiëe-uitzondering (artikel 45n Auteurswet).

exploitanten van digitale content zijn denkbaar, maar hebben ook nadelen. Zo zou een internetheffing bijvoorbeeld als nadeel hebben dat iedereen met een internetaansluiting een thuiskopieheffing zou moeten betalen, ongeacht of men ongeautoriseerd *downloadt* of niet. Een nadeel van een heffing bij exploitanten zou zijn dat zij minder gestimuleerd worden om zelf contracten met de rechthebbenden te sluiten over het kopiëren van auteursrechtelijk beschermd materiaal. Bovendien zouden de administratieve lasten die voortvloeien uit de incasso blijven bestaan.

Met de parlementaire werkgroep is het kabinet van mening dat de entertainmentindustrie zal moeten inspelen op de ontwikkeling dat de inhoud belangrijker wordt dan de drager, door nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen die passen in een digitale omgeving. Dit sluit ook aan bij de hierboven genoemde bevindingen van de onderzoekers in het rapport *Ups and Downs*. Uit het WODC-onderzoek blijkt voorts dat ook in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt benadrukt dat een aanpak van *file sharing* niet uitsluitend kan bestaan in een sanctieregime. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de noodzaak van het ontwikkelen van een legaal aanbod via internet een belangrijke pijler onder het beleid ten aanzien van *file sharing*.<sup>1</sup> Hierbij is van belang dat met de opkomst van nieuwe distributievormen de markt voor content in toenemende mate wordt bepaald door nieuwe exploitanten die zich hebben gespecialiseerd in de digitale omgeving. Waar de originele rechthebbenden en de consumenten de eindpunten van de contentketen zullen blijven, zal de positie en de rol van de intermediairs veranderen. De rol van traditionele intermediairs kan hierdoor veranderen of zelfs verdwijnen.

Uit het rapport *Ups and Downs* blijkt dat een grote groep consumenten het *downloaden* heeft omarmd, maar ook dat zij onder voorwaarden bereid zijn om te betalen voor *content*. Volgens het onderzoek kunnen een hoge kwaliteit van de *content*, het steunen van artiesten en het krijgen van extra's voor *downloaders* motieven zijn om *gedownloade* muziek alsnog te kopen; daarbij vindt drie kwart van de *downloaders* een prijs van 8 euro voor een cd en 5 euro voor een dvd een redelijke prijs. Hieruit leidt het kabinet af dat er in de digitale wereld mogelijkheden bestaan voor bedrijfsmodellen waarin consumenten bereid zijn om te betalen voor muziek en film.

Naast het digitale gebruik van muziek en film is het gebruiksgemak van elektronische boeken (*e-readers*) inmiddels zo hoog geworden dat ook boeken en tekstbestanden in toenemende mate digitaal zullen worden gelezen en gekopieerd, zodat het ook op dat terrein belangrijker wordt om goede (digitale) verdienmodellen te ontwikkelen. Binnen de te ontwikkelen bedrijfsmodellen zouden licenties voor het maken van thuiskopieën kunnen worden verwerkt. Het is aan de markt om deze bedrijfsmodellen op te zetten. Het kabinet ziet hier, evenals de parlementaire werkgroep, geen actieve rol voor de overheid weggelegd.

Op de langere termijn zou het belang van een thuiskopie-exceptie verder kunnen afnemen en wellicht zelfs verdwijnen. Als de groei van de bandbreedte voor internetverkeer doorzet, zal informatie in toenemende mate direct van internet kunnen worden beluisterd of bekeken. Nu gebeurt dat al met behulp van *streaming*techniek op internet. De locatie van de bestanden zou dan niet meer van belang zijn. Informatie zit in een zogenaamde *cloud* op het internet en consumenten kunnen muziek- en filmbestanden vanuit die *cloud* beluisteren en bekijken. Uit de expertmeetings die dit voorjaar zijn georganiseerd, is gebleken dat dit geen onrealistisch scenario is. Als dit scenario zich inderdaad voordoet, zal de lokale opslag van bestanden door consumenten op geheugendragers en apparaten afnemen. Dit zou betekenen dat auteursrechtelijk beschermd materiaal steeds minder zou worden gekopieerd.

De opkomst van mobiel internet kan dit proces versnellen. Mobiel internet kan consumenten in staat stellen om op elk gewenst moment toegang te hebben tot internet (*«always online»*). Of, in hoeverre en hoe snel lokale

---

<sup>1</sup> WODC rapport, blz. 81.

opslag in de nabije toekomst wordt vervangen door direct internetverkeer zal mede afhangen van de gebruiksvriendelijkheid en betrouwbaarheid van (mobiel) internet. Als bijvoorbeeld de internetverbinding in een tunnel uitvalt, er op een vakantieadres geen betrouwbare internetverbinding is of virussen het internetverkeer regelmatig plat leggen, kan dit voor consumenten een reden zijn om informatie te blijven opslaan op lokale dragers.

### 3.5 Verbod op downloaden uit illegale bron

Hierboven werd al opgemerkt dat het voorstel van de parlementaire werkgroep om *downloaden* niet langer onder de thuiskopie-exceptie te laten vallen en dit onder voorwaarden strafbaar te stellen het kabinet aanspreekt.

Het strafbaar stellen en als onrechtmatig aanmerken van *downloaden* uit illegale bron, zoals de parlementaire werkgroep voorstelt, heeft wel als nadeel dat het handhavingsbeleid zich op de privésfeer zou kunnen gaan richten en dat er een vorm van controle op het internetgebruik van particulieren zou kunnen ontstaan. Dit zou kunnen leiden tot een afname van het maatschappelijk draagvlak voor het auteursrecht in het algemeen. Ook zou in dat geval de bereidheid bij consumenten om te betalen voor digitale muziek of film kunnen verminderen. Uit de recente initiatieven tot bestrijding van *downloaden* in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, zoals beschreven in het WODC-onderzoek over *P2P file sharing*, is gebleken dat het belangrijk is om een goede balans te vinden tussen handhaven en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In alle onderzochte landen blijkt het verkrijgen van initiële informatie een zwaktepunt bij de handhaving. In dat verband is het volgens het kabinet noodzakelijk dat een beleid dat zich richt op de aanpak van *downloaden* goed moet worden afgestemd met andere Europese landen. Vaak stopt de zoektocht naar gegevens van inbreukmakers bij de landsgrenzen. Als het beleid van de EU-landen niet voldoende op elkaar wordt afgestemd, zal een dergelijk initiatief weinig succesvol zijn.

De risico's voor de privacy zijn de belangrijkste reden geweest waarom het kabinet er tot nu toe voor heeft gekozen om *downloaden* (ongeacht de bron) toe te staan onder de thuiskopie-exceptie en het handhavingsbeleid te richten op het zonder toestemming openbaar maken (op internet: het *uploaden*) van auteursrechtelijk beschermd werk.<sup>1</sup> Daarbij heeft ook een rol gespeeld dat het voor consumenten meestal moeilijk is in te schatten of het gaat om een beschermd werk of niet. Een handhavingsbeleid dat zich richt op illegaal *uploaden* heeft als bijkomend voordeel dat het technologie-neutraal is en ook kan worden voortgezet als *downloaden* op de langere termijn zou worden vervangen door *streaming* (of door andere technieken die het kopiëren van bestanden onnodig maken). In het WODC onderzoek over *P2P file sharing* is in dit verband opgemerkt dat door een aanpak van *file sharing* te koppelen aan de auteursrechtelijke definitie van de reproductiehandeling, nieuwe technologieën met zich mee kunnen brengen dat nieuwe varianten van *downloaden* niet binnen het bereik van de regeling vallen.<sup>2</sup>

Het kabinet is met de parlementaire werkgroep van mening dat marktpartijen de komende paar jaar gelegenheid moeten krijgen om nieuwe bedrijfsmodellen voor film en muziek in de digitale omgeving te ontwikkelen. Hierbij is van belang dat het kabinet een amvb in procedure heeft gebracht die voorstelt om de bestaande bevrozing van het thuiskopiestelsel per 1 januari 2010 met drie jaar te verlengen. Dit geeft ruimte om in de tussenliggende periode een wettelijke regeling voor te bereiden die het downloaden uit illegale bron verbiedt. Daarbij zal aandacht worden besteed aan:

- de mate waarin de marktpartijen erin slagen om nieuwe bedrijfsmodellen (met licenties voor thuiskopiëren) te ontwikkelen die

<sup>1</sup> Brief van de Ministers van Justitie, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 december 2007 inzake auteursrechtbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 838, nr. 6 herdruk.

<sup>2</sup> Blz. 80 van het WODC rapport.

- aansluiten bij de behoeften van consumenten en individuele rechthebbenden;
- de vraag hoe een het beste kan worden gehandhaafd en welke rol marktpartijen zoals *internet service providers* daarin zouden moeten spelen;
- de vraag hoe een verbod op *downloaden* uit illegale bron het beste kan worden afgestemd met het beleid van andere Europese landen.

Bij de uitwerking van de wettelijke regeling zal het kabinet in het bijzonder de in Duitsland geldende regeling betrekken waarin *downloaden* onrechtmatig en strafbaar is als dit plaatsvindt uit evident onrechtmatige bron. Deze regeling wordt uitgebreid beschreven in het WODC-onderzoek over *P2P file sharing* en heeft als voordeel dat de regeling zich in het bijzonder zou richten op het zonder toestemming kopiëren van werken die recent op de markt zijn verschenen, zoals in het geval van het door de parlementaire werkgroep genoemde voorbeeld van de Zweedse film «*Let the right one in*».

Bij de verdere analyse van een verbod op *downloaden* uit illegale bron zal ook het belang van de individuele makers worden betrokken. Momenteel is al zichtbaar dat artiesten hun muziek soms gebruiken als «*flyer*» of verkoopmiddel om het concertbezoek en *merchandising* te stimuleren. Een dergelijk bedrijfsmodel gaat er van uit dat veel consumenten de muziek gratis via internet verkrijgen. Als een dergelijk bedrijfsmodel in de toekomst op grote schaal gebruikt zou worden, levert het openbaar maken of kopiëren van het werk geen schade, maar voordeel op. De nadruk zou dan minder komen te liggen op auteursrechtelijke handhaving (claimen) en meer op brede verspreiding van het werk (delen). Ook wordt verwacht dat makers er vaker de voorkeur aan zullen geven om hun werk zelf te exploiteren en niet langer gebruik zullen maken van de traditionele distributiekanaalen. Het kabinet zal dit nader analyseren en onderzoek laten uitvoeren onder individuele kunstenaars en artiesten.

Hier ligt ook een verband tussen de thuiskopieregeling en het auteurscontractenrecht, waaraan hieronder een afzonderlijke paragraaf wordt gewijd. Een passende auteursrechtelijke bescherming van makers stelt hen in de gelegenheid om die auteursrechten adequaat in te zetten of er van af te zien als hen dat beter past.<sup>1</sup> Het verdient aanbeveling om na te gaan hoe de zeggenschap van de auteurs kan worden versterkt, waar zij nu soms al te sterk zijn aangewezen op exploitanten. Het kabinet heeft in dit verband aangekondigd te komen met een wetsvoorstel op het gebied van het auteurscontractenrecht. Ook in het rapport van de parlementaire werkgroep auteursrechten wordt aangedrongen op een snelle regeling van het auteurscontractenrecht. Eventuele aanpassingen van het thuiskopiestelsel moeten mede in dat licht worden gezien.

#### 4. Handhaving

Bij de handhaving van auteursrecht staat civielrechtelijke handhaving voorop. In beginsel dient een private partij zelf tegen een auteursrechtinbreuk op te treden. Strafrechtelijke handhaving geldt als sluitstuk, zoals is toegelicht in de auteursrechtbeleidsbrief van 2007<sup>2</sup> en brief over rechtshandhaving op internet uit 2008.<sup>3</sup> Voorop staat dat het zonder toestemming *uploaden* van auteursrechtelijk beschermd werk onrechtmatig is en strafbaar is gesteld. *Uploaden* betreft immers een openbaarmaking in de zin van het auteursrecht. Het *downloaden* van auteursrechtelijk beschermd materiaal is thans wel toegestaan onder de thuiskopie-exceptie.

Het kabinetsbeleid zal zich in ieder geval blijven richten op de aanpak van het (grootschalig) illegale *uploaden*. Van marktpartijen die een rol spelen in de contentketen mag worden verwacht dat zij zich gezamenlijk inspannen om dit beleid in de praktijk gestalte te geven. Het probleem

<sup>1</sup> Dit geldt voor de exploitatierechten. De in artikel 25 Auteurswet geregelde persoonlijkheidsrechten worden niet overdraagbaar geacht.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 29 838, nr. 6 herdruk.

<sup>3</sup> Brief van de Minister van Justitie van 14 april 2008, Naar een veiliger samenleving, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 133.

wordt hierdoor aangepakt bij de bron: als er minder bestanden op illegale wijze worden aangeboden, kan er ook minder worden gedownload. Bovendien wordt tegengegaan dat de markt voor legaal aanbod wordt verstoord door (commerciële) partijen die op illegale wijze auteursrechtelijk beschermd materiaal openbaar maken.

Privaatrechtelijke handhaving van illegaal *uploaden* wordt nu al gefaciliteerd door jurisprudentie waarin is geoordeeld dat bepaalde handelingen met betrekking tot de uitwisseling van auteursrechtelijk beschermde werken onrechtmatig zijn jegens rechthebbenden. Recente jurisprudentie lijkt erop te wijzen dat partijen die het mogelijk maken om op grote schaal inbreukmakend materiaal aan te bieden, op basis van het privaatrecht aangepakt kunnen worden.

De rechtbank Utrecht heeft op 26 augustus 2009 uitspraak gedaan in Mininova/Stichting Brein. De rechtbank stelde vast dat Mininova, een website waar links (*torrents*) opstaan die verwijzen naar elders opgeslagen bestanden, deze *torrents* moet verwijderen van haar website/*bittorrentplatform* [www.mininova.org](http://www.mininova.org) voor zover deze *torrents* verwijzen naar auteursrechtelijk beschermd materiaal. Mininova heeft volgens de rechtbank onrechtmatig gehandeld ten opzichte van de bij Stichting Brein aangesloten rechthebbenden uit de entertainmentindustrie door (structureel) gelegenheid te geven tot, aan te zetten tot en te profiteren van de door haar gebruikers gepleegde inbreuken op de auteursrechten en naburige rechten van deze rechthebbenden. Op Mininova rust volgens de rechtbank de plicht om vanuit het oogpunt van maatschappelijke zorgvuldigheid bij gegronde twijfel over de rechtmatigheid van informatie waarnaar de *torrents* verwijzen, het platform te schonen.

Drie leidinggevers van The Pirate Bay, eenzelfde soort *bittorrentsite* als Mininova, zijn bij verstekvonnis van de voorzieningenrechter (30 juli 09, Rb. Amsterdam) geboden de websites ontoegankelijk te maken voor internetgebruikers in Nederland. Pirate Bay faciliteert, net als Mininova, via *torrentlinks*, mensen gebruik te maken van auteursrechtelijk beschermd materiaal. Volgens de voorzieningenrechter maakt The Pirate Bay inbreuk op de auteursrechten van bij Stichting Brein aangesloten organisaties van auteursrechthebbenden.<sup>1</sup> In de tegen het verstekvonnis ingestelde verzetprocedure heeft de voorzieningenrechter op 22 oktober 2009 uitspraak gedaan. In de uitspraak wordt niet langer uitgegaan van een auteursrechtinbreuk, wel acht de rechter het handelen van de leidinggevers van The Pirate Bay onrechtmatig. In navolging van het Mininova-vonnis wordt aan hen op straffe van een dwangsom het gebod opgelegd de *torrents* waarmee auteursrechtelijke werken kunnen worden uitgewisseld te verwijderen.<sup>2</sup>

Aangetekend moet worden dat tegen deze uitspraken nog rechtsmiddelen open staan. Vooralsnog concludeert het kabinet dat er voor rechthebbenden voldoende mogelijkheden zijn om, zoals de parlementaire werkgroep voorstaat, personen, bedrijven, websites of webdiensten die het illegaal *uploaden* van auteursrechtelijk beschermde bestanden geheel of ten dele faciliteren of commercieel exploiteren, aansprakelijk te stellen.<sup>3</sup> Voor aanpassing van de wetgeving op dit punt is vooralsnog geen aanleiding. Een andersluidende uitkomst van de hierboven genoemde, nog lopende juridische procedures zou hier verandering in kunnen brengen. Het opleggen van aanvullende verplichtingen voor *internet service providers* (ISP's) en *hostingproviders*, zoals voorgesteld door de parlementaire werkgroep, zou weinig effect hebben. De rol van ISP's beperkt zich tot het faciliteren van de toegang tot het internet en strekt zich niet uit tot het beheren van *content*. Voor *hosting providers* geldt dat een aanvullende verplichting om klantgegevens bij te houden zou leiden tot hoge administratieve lasten, terwijl het voordeel daarvan beperkt zou zijn, omdat het bij de *contentproviders* in veel gevallen zal gaan om een buitenlandse partij.

<sup>1</sup> Rechtbank Utrecht, 26 augustus 2009, Mininova, LJN BJ6008; Rechtbank Amsterdam, 30 juli 2009, Pirate Bay LJN BJ4466 en LJN BJ4298.

<sup>2</sup> Rechtbank Amsterdam, 22 oktober 2009, Pirate Bay, LJN BK1067.

<sup>3</sup> Vergelijk ook de eerdere uitspraken van het Gerechtshof Amsterdam, uitspraak van 15 juni 2006, Stichting Brein/Technodesign, LJN AX7579 en de Rechtbank Amsterdam, Share-Connector, uitspraak van 24 januari 2008, IER 2008, 61.

## 5. Auteurscontractenrecht

In het rapport van de parlementaire werkgroep wordt aanbevolen het auteurscontractenrecht zo snel mogelijk ter hand te nemen. Tevens wordt aanbevolen in auteursrechtelijke wetgeving te bepalen dat prijsafspraken in collectieve onderhandelingen tot stand mogen komen indien een sterke onderhandelingspositie ontbreekt. Tegelijkertijd wordt de zwakke onderhandelingspositie van schrijvers richting opdrachtgevers als knelpunt signaleerd. Dit geldt overigens ook voor bijvoorbeeld ondertitelaars en vertalers.

Auteurs en uitvoerende kunstenaars zijn voor de exploitatie van hun creatieve arbeid aangewezen op derden, hoewel zij ook kunnen besluiten hun werk zelf te exploiteren (bijv. via *creative commons*). Bij de onderhandelingen over de voorwaarden waaronder de exploitatie plaatsvindt, bevinden veel auteurs en artiesten zich in een structureel zwakkere positie. In de praktijk kan dit gemakkelijk leiden tot eenzijdige standaard-exploitatiecontracten waarin met de belangen van auteurs en uitvoerende kunstenaars onvoldoende rekening wordt gehouden.

In 2004 is er in opdracht van het WODC onderzoek verricht door het Instituut voor Informatierecht naar de wenselijkheid van het invoeren van een wettelijke regeling. Naar aanleiding van het rapport heeft een groot aantal belanghebbenden schriftelijk gereageerd op de bevindingen en hebben de Commissie auteursrecht en de Raad voor Cultuur advies uitgebracht.

De wettelijke regeling van het auteurscontractenrecht zal een aanvulling vormen op het commune overeenkomstenrecht. Auteurs en uitvoerende kunstenaars kunnen zich in veel gevallen ook op het commune overeenkomstenrecht beroepen. Om die reden heeft het kabinet er bij de prioriteitsstelling in eerste instantie voor gekozen aan andere wetsvoorstellen voorrang te geven. Met de parlementaire werkgroep meent het kabinet dat langer uitstel niet wenselijk is. Het versterken van de positie van de originele rechthebbende is een belangrijk uitgangspunt van het auteursrechtbeleid. Het wetsvoorstel auteurscontractenrecht zal daartoe begin 2010 in consultatie worden gegeven. Zoals eerder door het kabinet is toegezegd, wordt in het kader van dit voorstel tevens de mogelijkheid onderzocht van een regeling die het auteurs en exploitanten van auteursrechtelijk beschermd werk toestaat om collectieve onderhandelingen te voeren over (minimum)tarieven en royalties.

## 6. Europese ontwikkelingen

Het landschap van het collectief beheer wordt in toenemende mate beïnvloed door het Europese recht. De Europese Commissie heeft in de CISAC-beschikking van 16 juli 2008 bepaald dat overeenkomsten tussen collectieve beheersorganisaties die leiden tot een territoriale afbakening van de markt voor online licenties in strijd zijn met het mededingingsrecht. Tegen deze beschikking is door CISAC hoger beroep ingesteld bij het Gerecht van Eerste Aanleg (zaak T-442/08). Eerder was al een aanbeveling van de Europese Commissie verschenen waarin werd aangegeven dat de collectieve beheersorganisaties binnen de EU ten aanzien van muziekgebruik op internet met elkaar zouden moeten gaan concurreren.<sup>1</sup> Nederland heeft in Brussel het standpunt verdedigd dat concurrentie niet ten koste mag gaan van het aanbod van nationale cultuuruitingen uit kleinere lidstaten. Voorkomen moet worden dat concurrentie tot gevolg heeft dat het culturele aanbod gedomineerd wordt door commercieel aantrekkelijke producties uit met name de Engelstalige landen. Recentelijk heeft de Europese Commissie het initiatief genomen tot een onderzoek naar de mogelijkheden voor een uniforme licentie voor *online* gebruik in de EU. In het najaar van 2009 wordt een nieuwe mededeling van de Commissie over *content online* verwacht. Het is nog te vroeg om te zeggen hoe de toekomst van het collectief

<sup>1</sup> Aanbeveling van de Commissie van 18 mei 2005 betreffende het grensoverschrijdende beheer van auteursrechten en naburige rechten ten behoeve van rechtmatige online muziekdiensten, PbEU L 276/54.

beheer er in het licht van de Europese ontwikkelingen uit zal gaan zien. Een grotere concurrentie tussen collectieve beheersorganisaties in de interne markt zou ertoe kunnen leiden dat er in de toekomst meer buitenlandse organisaties in Nederland actief zouden kunnen zijn met het beheren van rechten voor *online*-gebruik. Bij gebrek aan harmonisatie terzake kent het toezicht inherente territoriale beperkingen. De Europese regels voor de interne markt en het dienstenverkeer beperken de mogelijkheden om buitenlandse organisaties onder de werking van het Nederlandse Toezicht te brengen, zoals de parlementaire werkgroep voorstelt. Of een buitenlandse organisatie onder de werking van het Nederlandse toezicht kan vallen, zal per geval moeten worden bekeken.<sup>1</sup> Het kabinet zal de wenselijkheid van harmonisatie van het toezicht in de discussies met de Europese Commissie en de andere lidstaten aan de orde blijven stellen.

Daarnaast zal de uitkomst van het debat over de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep ten aanzien van het thuiskopiéstelsel en het *downloaden* onderdeel worden van de Nederlandse inbreng in Brussel. Het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de handhaving zal zoveel mogelijk moeten worden afgestemd met het beleid in de andere Europese landen.

## 7. Samenvatting van de beleidsmaatregelen

Het kabinetsbeleid is erop gericht om de juiste balans te vinden tussen enerzijds het belang van de rechthebbenden op bescherming van hun creaties en anderzijds het belang van gebruikers om toegang te hebben tot een divers aanbod van informatie en cultuur. Het belang van de individuele rechthebbende en het versterken van zijn positie ten opzichte van exploitanten verdient hierbij bijzondere aandacht.

Voor het kabinet staat voorop dat de structuur van het collectief beheer en de handelwijze van de organisaties de belangen van de individuele rechthebbenden en de betalingsplichtigen zo efficiënt mogelijk moeten dienen. Om het draagvlak voor de inning van auteursrechtvergoedingen te versterken is het belangrijk dat de collectieve beheersorganisaties en het betalende bedrijfsleven zich conformeren aan een duurzame overlegstructuur waarin klachten en irritaties in een vroeg stadium kunnen worden gesignaleerd en opgelost.

Het kabinet zal naar aanleiding van de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep een nota van wijziging bij het wetsvoorstel toezicht indienen waarin de volgende maatregelen worden opgenomen:

- De voorgestelde normering van de beheerskosten wordt aangevuld met de mogelijkheid om de drempel voor de beheerskosten niet per organisatie vast te stellen, maar die drempel als percentage te koppelen aan alle collectieve beheersorganisaties in de keten tussen de inning en de verdeling aan de individuele rechthebbende. Dit moet leiden tot het terugdringen van de beheerskosten, doordat inefficiënte inschakeling van extra verdeelorganisaties wordt vermeden.
- Er zal een grondslag worden opgenomen om bij amvb regels te stellen aan de inrichting van een collectieve beheersorganisatie (goed bestuur) en een grondslag om de hoogte en de vorm van de bezoldiging te normeren. Uiterlijk over drie jaar (eind 2012) zal het kabinet de op dit punt gewenste zelfregulering evalueren en bezien of een amvb noodzakelijk is;
- Er komt een regeling voor beleggingen van collectieve beheersorganisaties.
- Bepaald wordt dat de termijn voor repartitie van gelden maximaal drie jaar mag bedragen. Dit zal tot gevolg hebben dat de omvang van de hangende gelden wordt gemaximeerd op drie jaarlijkse incasso's. Het College van Toezicht kan bij (dreigende) overschrijding van de termijn gebruik maken van het aangescherpte sanctie-instrumentarium waarin

<sup>1</sup> Vgl. par. 9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel toezicht, Tweede Kamer, 2008–2009, 31 766, nr. 3.

het wetsvoorstel toezicht voorziet en zal een beleid moeten ontwikkelen ten aanzien van de bestemming van niet (tijdig) verdeelde gelden.

- Collectieve beheersorganisaties worden verplicht om in hun jaarverslag inzicht te geven in de verdeling van gelden, door te vermelden in welk jaar de verdeelde gelden waren geïncasseerd en voor welk gedeelte van de gelden de rechthebbenden niet binnen de vereiste periode van drie jaar zijn gevonden.

Het kabinet zal onderzoek verrichten onder individuele kunstenaars, auteurs en artiesten om beter zicht te krijgen op hun belangen. Daarbij zal onder andere worden ingegaan op hun houding ten opzichte van *downloaden* en *file sharing* en nieuwe verdienmodellen en op het bestemmen van auteursrechtvergoedingen aan collectieve doelen. De noodzakelijke voorbereidingen van dit onderzoek zullen voor het einde van het jaar worden getroffen. Bij de keuze van de onderwerpen die in het onderzoek aan de orde komen, zal het kabinet ook de uitkomst van het debat met de Tweede Kamer betrekken.

Ten aanzien van het thuiskopiestelsel is het kabinet het met de parlementaire werkgroep eens dat het huidige stelsel met heffingen op dragers op termijn onhoudbaar is en dat het in de digitale wereld gaat om de inhoud en niet meer om de drager. Als de markt adequate licentiesystemen ontwikkelt, is er geen aanleiding meer om voor zgn. *platformshift*- en *timeshift*-kopieën een vergoedingenstelsel in stand te houden. De discussie over de toekomst van het thuiskopiestelsel zou zich daarom moeten concentreren op het kopiëren van content in de internetomgeving (*downloaden*).

De parlementaire werkgroep heeft voorgesteld om *downloaden* uit illegale bron niet langer onder de thuiskopie-exceptie te laten vallen en dit strafbaar te stellen, maar pas nadat de industrie een systeem van licenties heeft uitgewerkt. Dit voorstel spreekt het kabinet aan, omdat er daardoor geen noodzaak meer bestaat tot het opzetten van nieuwe vergoedingenstelsels met de bijbehorende administratieve lasten en nalevingskosten en omdat het de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsmodellen legt waar deze hoort: bij de marktpartijen. In die bedrijfsmodellen zouden licenties voor het maken van thuiskopieën kunnen worden verwerkt. Uit het rapport *Ups and Downs* leidt het kabinet af dat er mogelijkheden zijn voor bedrijfsmodellen waarin consumenten bereid zijn om te betalen voor muziek en film.

Het strafbaar stellen en als onrechtmatig aanmerken van *downloaden* uit illegale bron heeft volgens het kabinet wel als nadeel dat het handhavingsbeleid zich op de privésfeer zou kunnen gaan richten en dat er een vorm van controle op het internetgebruik van particulieren zou kunnen ontstaan. Dit zou kunnen leiden tot een afname van het maatschappelijk draagvlak voor het auteursrecht in het algemeen. Ook zou in dat geval de bereidheid van consumenten om te betalen voor *content* kunnen verminderen. Uit de recente initiatieven tot bestrijding van *downloaden* in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zoals beschreven in het WODC-onderzoek over *P2P file sharing*, blijkt dat het belangrijk is om een goede balans te vinden tussen handhaven en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het kabinet is met de parlementaire werkgroep van mening dat marktpartijen gelegenheid moeten krijgen om de in de komende drie jaar nieuwe bedrijfsmodellen voor film en muziek in de digitale omgeving te ontwikkelen. In deze periode zal het kabinet een wettelijke regeling voorbereiden die het downloaden uit illegale bron verbiedt. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de mate waarin de marktpartijen erin slagen om nieuwe bedrijfsmodellen (met licenties voor thuiskopiëren) te ontwikkelen die aansluiten bij de behoeften van consumenten en individuele rechthebbende, aan de vraag hoe een verbod op *downloaden* uit

illegale bron het beste kan worden gehandhaafd en welke rol marktpartijen zoals *internet service providers* daarin zouden moeten spelen en aan de vraag hoe een verbod het beste kan worden afgestemd met het beleid van andere Europese landen. Bij de uitwerking van de wettelijke regeling zal het kabinet in het bijzonder de in Duitsland geldende regeling betrekken waarin *downloaden* onrechtmatig en strafbaar is als dit plaatsvindt uit evident onrechtmatige bron.

Het kabinetsbeleid zal zich in ieder geval blijven richten op de aanpak van het (grootschalig) illegale *uploaden*. Van de marktpartijen die een rol spelen in de *contentketen* wordt verwacht dat zij zich gezamenlijk inspannen om dit beleid in de praktijk gestalte te geven. Door deze aanpak «bij de bron» wordt tegengegaan dat de markt voor legaal aanbod wordt verstoord door (commerciële) partijen die op illegale wijze auteursrechtelijk beschermd materiaal openbaar maken.

Met de parlementaire werkgroep is het kabinet van mening dat langer uitstel van het wetsvoorstel auteurscontractenrecht niet wenselijk is. Omdat veel auteurs en artiesten zich bij de onderhandelingen met exploitanten in een structureel zwakkere positie bevinden, is het van belang om de contractuele positie van individuele rechthebbenden te versterken en te onderzoeken of collectieve onderhandelingen kunnen worden gestimuleerd. Het wetsvoorstel auteurscontractenrecht zal begin 2010 in consultatie worden gegeven.

De uitkomst van het debat over de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep zal onderdeel worden van de Nederlandse inbreng in Brussel. Het kabinet zal de wenselijkheid van harmonisatie van het toezicht op collectieve beheersorganisaties en de afstemming van het handhavingsbeleid aan de orde stellen in de discussies met de Europese Commissie en de andere lidstaten.