

Vergaderjaar 2010–2011

29 838

Auteursrechtbeleid

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2011

Hierbij bied ik u mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de speerpuntenbrief Auteursrecht 20@20 aan. Met deze brief wil ik de Kamer laten weten hoe ik aankijk tegen ontwikkelingen in het auteursrecht en de naburige rechten en het rapport van de parlementaire werkgroep auteursrecht.¹ Ook wil ik u in kennis stellen van de belangrijkste initiatieven die ik deze kabinetsperiode wil nemen ten aanzien van het auteursrechtbeleid en de wetgeving. Op verzoek van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie vindt u in de bijlage van deze brief een actualisatie van de voor het algemeen overleg over auteursrechten relevante stukken.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om u het onderzoeksrapport «Wat speelt er?» en het onderzoek «De Wisselwerking tussen Auteursrecht en Mededinging» aan te bieden.² Het eerste onderzoek was aangekondigd in de reactie van het vorige kabinet op het rapport van de parlementaire werkgroep auteursrecht en heeft in kaart gebracht hoe creatieve makers denken over het auteursrecht in de digitale omgeving. Met het tweede onderzoek wordt gevolg gegeven aan de toezegging van het vorige kabinet in de beleidsbrief auteursrecht van 20 december 2007³ om de wisselwerking tussen het mededingingsrecht en het auteursrecht nader te onderzoeken. Het is belangrijk dat dit gecompliceerde vraagstuk nu ook vanuit economische optiek is gezien.

Samenvatting

Paragraaf 1 beschrijft de veranderende omgeving van het auteursrecht en de naburige rechten⁴. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de uitgangspunten die dit kabinet in het auteursrechtbeleid wil hanteren. Paragraaf 3 bevat een reactie op het onderzoek «Wat speelt er» (hierna: onderzoek makers).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 838, nr. 19 herdruk.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nr. 98.

⁴ Waar in het vervolg wordt gesproken over het auteursrecht, wordt mede het naburig recht bedoeld.

Paragraaf 4 geeft een overzicht van de vier speerpunten waar ik me in deze kabinetsperiode op wil richten. Deels borduren zij voort op projecten die al in gang zijn gezet. De speerpunten zijn:

1. Het vergroten van het vertrouwen in het auteursrecht en de auteursrechtorganisaties. In dat verband wil ik het wetsvoorstel toezicht, dat thans in de Kamer aanhangig is, overnemen.
2. Het versterken van de contractuele positie van auteurs en uitvoerende kunstenaars ten opzichte van exploitanten door middel van een wetsvoorstel auteurscontractenrecht.
3. Het bevorderen en beschermen van nieuwe bedrijfsmodellen op internet door een wetsvoorstel ter bestrijding van inbreukfaciliterende websites en een herbezinning op de thuiskopie-exceptie. Daartoe wordt het downloaden uit evident illegale bron onrechtmatig verklaard in combinatie met een afgewogen handhavingskader waarin een balans wordt gevonden tussen de bescherming van rechthebbenden en het belang van een open internet.
4. Het steunen van de Europese plannen om digitaliseringsprojecten en het behoud van cultureel erfgoed te faciliteren en om de territoriale beperkingen van auteursrechtlicenties terug te dringen. Daarnaast wil ik inzetten op een fair-use exceptie in de richtlijn auteursrecht.

Deze speerpunten kunnen onafhankelijk van elkaar in gang worden gezet.

In paragraaf 5 wordt ten slotte aandacht besteed aan de verdere procedure.

1. De veranderende omgeving van het auteursrecht

De manier waarop we kunst en cultuur bekijken, beluisteren en beleven is de laatste jaren in snel tempo veranderd. De digitale wereld biedt groeiende mogelijkheden om muziek- film- en tekstbestanden zonder kwaliteitsverlies in grote hoeveelheden te kopiëren en openbaar te maken. Streaming techniek maakt het afspelen van muziek en beeld via internet eenvoudig; e-readers zorgen ervoor dat grote hoeveelheden boeken en tijdschriften eenvoudig kunnen worden opgeslagen en op een gebruiksvriendelijke manier kunnen worden gelezen; de groei van de bandbreedte van netwerken maakt het mogelijk om grotere bestanden zoals films op een snelle manier te distribueren naar de huiskamer; waar dat vroeger was voorbehouden aan professionele partijen, kunnen consumenten nu muziek en beeld eenvoudig bewerken en op internet openbaar maken.

Deze regering streeft ernaar om die mogelijkheden te behouden. Het auteursrecht moet een stimulans zijn voor creativiteit en innovatie en geen obstakel. Het auteursrecht moet bijvoorbeeld nieuwe creatieve toepassingen van oude werken stimuleren en een oplossing bieden voor de zogenaamde verweesde werken. Tegelijkertijd moeten rechthebbenden ook in een digitale omgeving in staat zijn om zich te beschermen tegen inbreuk op hun creatieve prestaties.

2. Uitgangspunten van het auteursrechtbeleid

Het auteursrecht is als onderdeel van het privaatrecht gericht op het scheppen van een ordening in de verhoudingen tussen private partijen. Het auteursrecht biedt bescherming aan creatieve prestaties in uiteenlopende sectoren (o.a. filmwerken, muziek, boeken, games, industriële vormgeving, architectuur en design).

Het auteursrecht is van groot belang voor de Nederlandse economie. Uit een onderzoek uit 2008 blijkt dat de toegevoegde waarde van de auteursrechtelijk relevante sectoren in 2005 ruim 30 miljard euro bedroeg (5,8% van het Bruto Binnenlands Product) en circa 8,8% van de werkgelegenheid in Nederland vertegenwoordigde.¹ Het auteursrecht waar ik naar streef, moet de juiste kaders en instrumenten bieden om de economische waarde van het auteursrecht, ook in de digitale wereld, te verzilveren en zo mogelijk te vergroten. Dit betekent dat creatieve bedrijven geld moeten kunnen verdienen met auteursrechtelijk beschermde werken, dat individuele auteurs en uitvoerende kunstenaars daarvan meeprofiteren en dat consumenten toegang hebben tot een breed en gevarieerd legaal aanbod van kunst en cultuur.

Vermeden moet worden dat onrechtmatig gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal een geaccepteerd verschijnsel wordt. Ik realiseer mij dat het internet inherente beperkingen stelt aan hetgeen met handhaving kan worden bereikt en dat de partijen die op internet auteursrechtinbreuken faciliteren vaak met inventieve technologische middelen de handhaving trachten te ontwijken. Dit mag echter geen reden zijn om af te wijken van het uitgangspunt dat rechthebbenden ook in de digitale omgeving in staat moeten worden gesteld om te beslissen wat zij met de door hen gecreëerde werken doen. Om de markt voor legale modellen goed te laten functioneren, moet rechtmatig gebruik de norm worden.

Tussen de bescherming van rechthebbenden tegen inbreuken op hun werk en het belang van een open internet wordt een rechtvaardige balans gezocht. Dit betekent dat het kabinet niet kiest voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties tegen individuele downloaders, zoals de zogenaamde «three-strikes-wetgeving» die in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is ingevoerd, maar voor een civielrechtelijk handhavingsinstrumentarium waarmee rechthebbenden zich kunnen richten op websites en diensten die auteursrechtinbreuken faciliteren.

Het beleid en de wetgeving zullen worden afgestemd op technologische ontwikkelingen. Het uitgangspunt dat de regelgeving zoveel mogelijk technologieneutraal moet worden vormgegeven zet ik graag voort. Daar waar technologische ontwikkelingen bestaande regelingen onder druk zetten, zoals bij de thuiskopieheffingen, is een herbezinning op zijn plaats.

Het auteursrecht is voor een belangrijk deel vastgelegd in internationale verdragen en EU-regelgeving. Die verdragen en Europese regels zijn noodzakelijk, omdat het auteursrecht functioneert in een grensoverschrijdende markt. Europese of internationale regels kunnen oplossingen bieden waar dat op nationaal niveau niet kan, zoals bij de problematiek van de verweesde werken en de online licenties voor muziek. Ik streef ernaar om in een zo vroeg mogelijk stadium invloed uit te oefenen op de Brusselse besluitvorming en de samenwerking te zoeken met gelijkgestemde lidstaten. Kortgeleden heb ik met het kabinet van commissaris Barnier gesproken over de binnenkort te verschijnen intellectuele eigendom strategie van de Europese Commissie. De Europese Commissie hecht in het kader van de ontwikkeling van een digitale interne markt veel waarde aan intellectuele eigendom en in het bijzonder het auteursrecht. De intellectuele eigendom strategie zal op het terrein van het auteursrecht voorstellen bevatten voor grensoverschrijdende licenties op internet, transparantie van collectief beheer, verweesde werken en handhaving op internet. Deze voornemens sluiten aan bij de speerpunten van mijn beleid.

¹ De economische omvang van het auteursrecht in Nederland – een studie op basis van de WIPO-guide, SEO economische onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 3 december 2008.

3. Onderzoek makers

In de reactie van het vorige kabinet op het rapport van de parlementaire werkgroep auteursrechten van 30 oktober 2009 werd aangekondigd dat er een onderzoek uitgevoerd zou worden onder individuele makers en uitvoerende kunstenaars om beter zicht te krijgen op hun positie en belangen. Dit onderzoek «Wat er speelt – de positie van makers en uitvoerende kunstenaars in de digitale omgeving» is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, in samenwerking met Universiteit Antwerpen en eLaw@Leiden van de Universiteit Leiden.

Ik heb met waardering kennis genomen van de gedegen wijze waarop SEO dit onderzoek heeft uitgevoerd. Het is een interessant en omvangrijk onderzoek geworden waar een groot aantal makers door middel van het invullen van een online enquête aan heeft meegewerkt. De makers is onder meer gevraagd naar hun kijk op digitale distributie en exploitatie van hun werk, hun positie bij het afsluiten van exploitatiecontracten, de gevolgen van *filesharing* en *remixing* voor hun werkzaamheden en het belang van collectief beheer van hun rechten. De uitvoerige en gedetailleerde resultaten leveren nuttige informatie op voor de verdere vormgeving van het auteursrechtbeleid en het verbeteren van het functioneren van het collectief beheer. Ik wil de komende tijd in gesprek gaan met de betrokken partijen over de uitkomsten van het onderzoek en bespreken of het onderzoek aanknopingspunten biedt voor verbetering van de auteursrechtpraktijk.

Een aantal punten breng ik graag nu al onder de aandacht. Uit het onderzoek blijkt dat de ideeën van makers in veel opzichten ondersteuning bieden aan het beleid zoals verwoord in deze brief. Makers staan in het algemeen positief tegenover het voorontwerp auteurscontractenrecht. Ruim de helft van alle respondenten beschouwt zijn onderhandelingspositie ten opzichte van opdrachtgevers en exploitanten als zwak. Makers verwelkomen met name de mogelijkheid van collectieve onderhandelingen over een minimumvergoeding, de mogelijkheid om een licentie of rechtenoverdracht terug te draaien als een exploitant zich onvoldoende inspant (non-usus beginsel) en een recht op vergoeding bij onverwacht hoge opbrengsten (bestsellerregeling). Opvallend is dat makers traditioneler zijn ingesteld dan soms wordt gedacht waar het gaat om hun positie in het digitale tijdperk. Makers, met name oudere makers die vaak meer financiële verplichtingen hebben dan jongere makers, staan terughoudend tegenover de digitale exploitatie van hun werk, *filesharing* en het gebruik van sociale media. Jongere makers zien meer kansen in digitale distributie en *filesharing* dan oudere makers. Bijna 60% van de respondenten vindt dat er harder moet worden opgetreden tegen websites die *filesharing* mogelijk maken.

Met betrekking tot het collectief beheer is van belang dat een grote meerderheid van de makers het eens is met de stelling dat een collectieve beheersorganisatie regelt wat de maker individueel niet kan. De service die een cbo levert wordt goed beoordeeld door meer dan 60% van de respondenten. De respondenten die Buma/Stemra als meest relevante cbo noemen, zijn het meest kritisch in de beantwoording van vragen over onder meer de serviceverlening en transparantie. Mede in het licht van de recente berichtgeving over de repartitie van gelden binnen Buma en de in dat verband gestelde vragen vanuit de Kamer¹ zal ik hierover met VOICE en Buma in gesprek gaan. Zoals ik heb aangegeven in de antwoorden op de kamervragen van de leden Taverne en Schaart¹, heb ik het College van Toezicht auteursrecht gevraagd om aandacht te besteden aan de kwestie van de directeurs van radiostations die zich bij Buma hebben opgegeven

¹ Vragen van de leden Taverne en Schaart (beiden VVD) over het bericht dat radiobazen betaald krijgen voor liedjes (ingezonden 31 januari 2011, nr. 2011Z01757). Vragen van het lid Braakhuis (GroenLinks) over Buma/Stemra (ingezonden 18 februari 2011, nr. 2011Z03505). Vragen van het lid Smeets (PvdA) over de componist die zijn eigen zak spekt dankzij Buma/Stemra (ingezonden 18 februari 2011, nr. 2011Z03507).

als componist, omdat de radiostations zich als werkgever niet kunnen aanmelden als lid van Buma.

4. Speerpunten van het beleid

Ik wil mij in deze kabinetsperiode richten op vier speerpunten.

Speerpunt 1: het vergroten van het vertrouwen in het auteursrecht en de auteursrechtorganisaties door o.a. een sterker toezicht, meer maatschappelijke verantwoording, grotere transparantie van geldstromen, een 1-loketbenadering (de zogenaamd one-stop-shop) en een geschillencommissie.

Voor het vertrouwen in het auteursrecht moet het systeem voor de inning en verdeling van rechten duidelijk en transparant zijn. De verbetering van het functioneren van collectieve beheersorganisaties (cbo's) verdient voortdurende aandacht. Het wetsvoorstel tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties zal daarom worden voortgezet.¹ De daarin opgenomen verplichtingen omtrent verslaglegging en transparantie geven uitdrukking aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid die ik van collectieve beheersorganisaties verwacht. Met het voorstel wordt de positie van het College van Toezicht collectieve beheersorganisaties als overheidstoezichthouder verbeterd. Ook de voorgestelde laagdrempelige geschillencommissie voor tarieven kan de legitimiteit van het collectief beheer van auteursrechten versterken.

In het onderzoek Wisselwerking Auteursrecht en Mededingingsrecht is beschreven dat ook het mededingingsrecht grenzen stelt aan de – vooral collectieve – uitoefening van het auteursrecht wanneer er sprake is van misbruik van machtspositie. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in geval van willekeurige licentieweigering (uitsluiting), ongerechtvaardigde differentiatie tussen licentienemers (discriminatie) of in geval van excessief hoge royalties. De beoordeling of tarieven voor auteursrechtvergoedingen excessief zijn, blijkt volgens de onderzoekers in de praktijk moeilijk te zijn en wordt door rechters en mededingingsautoriteiten terughoudend en alleen achteraf uitgevoerd. Ik leid hieruit af dat het stelsel van preventief toezicht op tariefstijgingen van collectieve beheersorganisaties (zoals voorgesteld in het wetsvoorstel toezicht) een nuttige aanvulling vormt. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde geschillencommissie voor tariefgeschillen, waarmee een structuur wordt geboden om de hoogte en de toepassing van tarieven op een onafhankelijke manier te toetsen.

Bijzondere aandacht zal ik besteden aan versterking van de samenwerking tussen organisaties en realisering van de 1-loketgedachte. Richtinggevend is dat er één (digitaal) loket (one-stop-shop) is, waar de gebruiker van auteursrechtelijk beschermd materiaal mee te maken heeft en waar hij opgave kan doen van bijvoorbeeld muziekgebruik en terecht kan met zijn klachten. Samenwerking tussen cbo's in de omroepsector zal ertoe moeten leiden dat ook de omroepen een one-stop-shop hebben als aanspreekpunt voor onderhandelingen, betalingen en klachten. Het aantal organisaties dat zich achter het loket bevindt, zal kunnen verminderen doordat het wetsvoorstel toezicht bepaalt dat de beheerskosten moeten worden genormeerd over de gehele keten tussen inning en verdeling. Rechthebbenden zullen alleen een tussenliggende organisatie inschakelen wanneer dat ook efficiënt is. Indien de rechthebbenden er medio 2012 niet in zijn geslaagd om de 1-loketbenadering zelf door te voeren, zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid in het wetsvoorstel toezicht om bij amvb nauwere samenwerking op te leggen. Ik realiseer me dat de voorstellen voor collectief beheer die de Europese Commissie heeft

¹ Wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten, 29 838.

aangekondigd (speerpunt 4) hier van invloed kunnen zijn. Ook in die Europese discussie zal het belang van de gebruiker en de 1-loketgedachte voor mij een belangrijk aandachtspunt zijn.

De initiatieven tot zelfregulering van de werkgroep verbetering incasso auteursrechtvergoedingen (werkgroep Pastors) en van brancheorganisatie VOICE kunnen een aanvulling vormen op het wetsvoorstel toezicht. Inmiddels heeft de werkgroep een aantal resultaten behaald. Deze hebben echter nog niet geleid tot de instelling van één loket waar gebruikers terecht kunnen voor onderhandelingen, betalingen en klachten. Wel kunnen gebruikers voor opgave van muziekgebruik vanaf eind april 2011 gebruik maken van een online portal (www.mijnlicentie.nl). Voorts hebben Buma, Sena en Videma voor een groot deel van het bedrijfsleven een gezamenlijke basisregistratie opgezet. Ten aanzien van governance is er binnen VOICE een keurmerk ingevoerd, waarvoor de audits in de tweede helft van 2011 plaatsvinden. Er wordt daarnaast gezamenlijk onderhandeld per cluster van gebruikersgroepen. Ik vind het belangrijk dat zowel het bedrijfsleven als de auteursrechtorganisaties zich committeren aan een duurzame structuur waarbinnen onderhandelingen, incassoprotocolen en klachtoplossing kunnen plaatsvinden. De goede relatie tussen de collectieve beheersorganisaties en het bedrijfsleven zoals die binnen de werkgroep is opgebouwd, kan zo worden bestendigd en geschillen kunnen op een ordentelijke manier worden opgelost. Verdere verbeteringen in de samenwerking richting één loket, de registratie, de gezamenlijke onderhandelingen en de voorlichting aan gebruikers zouden mogelijk moeten zijn. Ik zal binnenkort de stand van zaken met de partijen in de werkgroep bespreken.

In het onderzoek Wisselwerking Auteursrecht en Mededingingsrecht wordt gesuggereerd dat de mogelijk negatieve gevolgen van de monopoliepositie van collectieve beheersorganisaties zouden kunnen worden tegengegaan door meerdere, met elkaar concurrerende collectieve beheersorganisaties per sector toe te laten, waarbij zowel auteurs als betalingsplichtigen kunnen kiezen waar ze hun diensten aanbieden en afnemen. Deze optie vind ik niet wenselijk, omdat daarmee wordt voorbijgegaan aan het belang dat gebruikers hebben bij beperking van het aantal organisaties en de aanwezigheid van één loket voor betaling, klachtafhandeling en onderhandeling. Juist tegen de thans aanwezige diversiteit bestaat weerstand.

Omdat het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten in toenemende mate grensoverschrijdend plaatsvindt, zal Nederland in EU-verband blijven inzetten op een geharmoniseerd stelsel van toezicht en transparantie voor collectieve beheersorganisaties. Nederlandse rechthebbenden en gebruikers moeten ervan op aan kunnen dat buitenlandse beheersorganisaties aan een structuur van toezicht en regelgeving voldoen die evenveel bescherming biedt als het Nederlandse stelsel. De Europese Commissie heeft op dat punt een richtlijnvoorstel aangekondigd dat naar verwachting rond de zomer zal verschijnen. Op het resultaat van de onderhandelingen over die Europese voorstellen kan de herijking van het Nederlandse auteursrechtbeleid echter niet wachten.

Speerpunt 2: Het versterken van de contractuele positie van auteurs en artiesten ten opzichte van exploitanten door middel van een wetsvoorstel auteurscontractenrecht.

Individuele makers en artiesten bevinden zich vaak in een zwakke positie ten opzichte van de exploitanten van hun werk. Uit het WODC-onderzoek makers en uitvoerenden (zie paragraaf 4) blijkt dat ruim de helft van de ondervraagden zijn onderhandelingspositie ten opzichte van opdracht-

gevers en exploitanten als zwak beschouwt. Bij acteurs en vertalers is dat zelfs voor twee derde van de ondervraagden het geval. Daarnaast geeft 65% tot 75% van de ondervraagde acteurs, scenaristen en regisseurs aan dat zij wel eens meer rechten hebben overgedragen in een exploitatiecontract dan zij eigenlijk zouden willen. Over het geheel genomen is dat voor 50% van de makers en uitvoerenden het geval.

Een wettelijke regeling voor het auteurscontractenrecht zorgt voor een versterking van de positie van de individuele makers en uitvoerenden en kan hun de instrumenten geven om hun belangen zelf te beschermen en de verdien capaciteit van hun werken te vergroten. Daarnaast kan het vertrouwen in het auteursrecht (speerpunt 1) toenemen als consumenten ervan op aan kunnen dat een redelijk deel van de inkomsten van producten als boeken, films en muziekalbums ten goede komt aan de auteurs en uitvoerenden. Met een wettelijke regeling voor het auteurscontractenrecht vindt Nederland aansluiting bij de wetgeving van landen als Duitsland, Frankrijk en België.

De technologische veranderingen en de opkomst van internet zorgen voor nieuwe economische verhoudingen in de markt voor creatieve producten. Auteurs en uitvoerenden hebben meer mogelijkheden om hun werk op innovatieve manieren onder de aandacht te brengen en de band met fans te verstevigen. Nieuwe, innovatieve exploitanten veroveren delen van de markt. De positie van bestaande exploitanten komt onder druk te staan als zij onvoldoende inspelen op de veranderingen. Het auteurscontractenrecht kan een rol spelen bij het stimuleren van nieuwe bedrijfsmodellen (speerpunt 3) door individuele auteurs en uitvoerende kunstenaars instrumenten te geven om op te treden als hun exploitant de rechten niet of onvoldoende uitbaat. Tenslotte kan het wetsvoorstel het vertrouwen tussen onderhandelingspartijen versterken (speerpunt 1) door de mogelijkheid te openen om op basis van een gezamenlijk gedragen advies van verenigingen van makers en exploitanten vergoedingen als zijnde billijk vast te stellen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Speerpunt 3: Het bevorderen en beschermen van nieuwe bedrijfsmodellen op internet door een wetsvoorstel voor de handhaving op internet waarmee kan worden opgetreden tegen inbreukfaciliterende websites en een herbezinning op de thuiskopie-exceptie

De bescherming van auteursrechten op internet is alleen effectief als er voldoende legale modellen beschikbaar zijn die voor consumenten aantrekkelijk en gebruiksvriendelijk zijn. De legale markt voor muziek, films en e-boeken wordt op dit moment echter sterk gehinderd door de grootschalige en kosteloze uitwisseling van bestanden. Voor legale aanbieders is concurreren met het kosteloze aanbod niet realistisch. Het Europees Parlement heeft recentelijk een resolutie aangenomen waarin wordt vastgesteld dat online auteursrechtbreuken verontrustende vormen hebben aangenomen en dat het illegale aanbod van content in de weg staat aan de opkomst van nieuwe legale diensten in de creatieve sector.¹ De negatieve spiraal moet worden doorbroken door gelijktijdig het rechtmatige aanbod te bevorderen en het onrechtmatige aanbod te bestrijden.

Het auteursrecht mag geen belemmering zijn voor de opkomst van innovatieve bedrijfsmodellen, maar moet die juist faciliteren. Het auteurscontractenrecht (speerpunt 2) kan hier een rol vervullen. Hetzelfde geldt voor Europese initiatieven die territoriale restricties voor licentiëring trachten weg te nemen (speerpunt 4). Om de economische waarde van het auteursrecht ook in de digitale omgeving te behouden, is daarnaast

¹ Europees Parlement Resolutie van 22 September 2010 on enforcement of intellectual property rights in the internal market, 2009/2178/INI.

een civielrechtelijk handhavingskader nodig waarmee websites en diensten kunnen worden bestreden die de onrechtmatige uitwisseling van auteursrechtelijk beschermd materiaal faciliteren. Dit zal een afgewogen handhavingskader moeten zijn waarin een rechtvaardige balans wordt gevonden tussen de bescherming van rechthebbenden en het belang van een open internet. Er mag geen sprake zijn van het criminaliseren van internetgebruikers of het afsluiten van internet. Er komt geen zogenaamde «three-strikes-wetgeving» zoals die in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is ingevoerd. Die benadering staat haaks op het streven van dit kabinet om een open en toegankelijk internet te bevorderen.

Het handhavingsmodel dat mij voor ogen staat, hanteert de volgende uitgangspunten:

- Een civielrechtelijke benadering die ervoor zorgt dat rechthebbenden over adequate middelen beschikken om hun verdienmodellen te beschermen tegen illegale concurrentie.
- De handhaving richten op de commerciële websites en diensten die de kosteloze, niet door de auteursrechthebbende geautoriseerde uitwisseling van bestanden faciliteren (inbreukfaciliterende websites en diensten). Een aanpak die is gericht op de websites sluit het beste aan bij de verwachte technologische ontwikkeling dat het downloaden steeds meer zal worden vervangen door streaming. De bestaande jurisprudentie die bepaalt dat websites en diensten die auteursrechtinbreuken faciliteren onrechtmatig handelen, zal worden gecodificeerd.
- Niet handhaven bij consumenten die op beperkte schaal bestanden up- en downloaden, omdat het niet effectief is en rechtsongelijkheid creëert nu niet iedereen kan worden aangesproken. Als rechthebbenden hun rechten willen beschermen, dan kan dat door gebruik te maken van technische voorzieningen die werken beschermen of waarborgen dat deze alleen tegen betaling beschikbaar zijn (legaal aanbod). Er komen wettelijke waarborgen die ervoor zorgen dat rechthebbenden geen afgifte van persoonsgegevens kunnen afdwingen van consumenten die op beperkte schaal up- en downloaden. Afgifte mag alleen aan de orde zijn als de rechter heeft vastgesteld dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan grootschalige auteursrechtinbreuken en als het niet mogelijk is gebleken om de websitebeheerder of de hosting provider effectief aan te spreken.
- Met rechthebbenden wil ik afspraken maken over de wijze van handhaving en over het structureel vergroten en verbeteren van het aanbod van nieuwe legale verdienmodellen en over gezamenlijke voorlichting aan consumenten over het belang van rechtmatig gebruik. Inmiddels is er een aantal nieuwe, legale diensten beschikbaar, bijvoorbeeld voor streaming van muziek en video on demand. Als het legale aanbod voor consumenten verbetert, kan het illegale aanbod effectiever worden bestreden. Rechthebbenden en hun collectieve beheersorganisaties moeten geen onnodige drempels opwerpen voor het afgeven van licenties aan partijen die legale bedrijfsmodellen willen opzetten, zoals muziekstreamingdiensten. Ik roep de marktpartijen op om het legale aanbod van muziek, films en e-boeken te vergroten en te verbeteren. Bij de afspraken wil ik ook internet service providers betrekken. Ook zoekmachines kunnen een rol vervullen om het onrechtmatige gebruik terug te dringen en het rechtmatig gebruik te bevorderen, bijvoorbeeld door bij de zoekresultaten verwijzingen naar websites met legaal aanbod van beschermde werken prioriteit te geven. Ik verwelkom daarom de initiatieven die Google recentelijk heeft aangekondigd om het auteursrecht op internet beter te laten functioneren.

Om ervoor te zorgen dat rechthebbenden effectief kunnen optreden tegen websites en diensten die auteursrechtinbreuken faciliteren, zijn twee wettelijke maatregelen nodig.

De eerste wettelijke maatregel is het recht van de rechthebbende om downloaden uit evident illegale bron te verbieden. Dit is een civielrechtelijke maatregel. Er zijn verschillende goede redenen om te bepalen dat niet alleen het uploaden, maar ook het downloaden uit evident illegale bron onrechtmatig is (en dus niet langer onder de thuiskopie-exceptie valt). Voor games en andere software geldt al geruime tijd dat het downloaden uit illegale bron onrechtmatig is (artikel 45n Auteurswet), zonder dat dit tot een verzwaring van de handhavingspraktijk heeft geleid. Dit uitgangspunt wordt nu doorgetrokken naar andere auteursrechtelijk beschermde werken, zoals films en muziek. Inbreukfaciliterende websites en diensten kunnen zich bovendien niet meer verschuilen achter het argument dat zij alleen het downloaden en niet het uploaden faciliteren. Naar de huidige stand van het recht is het als tussenpersoon verschaffen van diensten die door derden worden gebruikt voor downloaden uit illegale bron niet onrechtmatig of verboden, omdat het downloaden uit illegale bron thans onder de thuiskopie-exceptie valt.¹ Voor zover bekend kennen binnen Europa alleen Nederland en Zwitserland een stelsel waarin downloaden uit illegale bron is toegestaan onder de thuiskopie-exceptie. Nederland zal dus met een wettelijke regeling die het downloaden uit evident illegale bron als onrechtmatig aanmerkt in Europa niet langer een uitzonderingspositie innemen. Dit vergroot de mogelijkheden om in Brussel te pleiten voor een gezamenlijke aanpak en zo de bestrijding van inbreukfaciliterende websites en diensten effectiever te maken. Ik hecht eraan op te merken dat er geen sprake is van criminalisering, omdat het downloaden uit evident illegale bron onrechtmatig wordt (civielrechtelijk) en niet strafbaar.

De tweede wettelijke maatregel bestaat uit het bieden van mogelijkheden aan rechthebbenden om op te treden tegen inbreukfaciliterende websites en diensten die zich in het buitenland bevinden en gebruik maken van een buitenlandse hosting provider. Op grond van de bestaande jurisprudentie en de regeling voor internet service providers in de richtlijn elektronische handel is het al mogelijk om inbreukfaciliterende websites en diensten uit Nederland tot sluiting te dwingen. De notice-and-take-down gedragscode speelt hierbij een rol. Een in Nederland gevestigde p2p filesharing website die inbreuk op auteursrechten stelselmatig faciliteert en bevordert, handelt onrechtmatig jegens de rechthebbenden en kan door de rechter worden gedwongen tot staking van de activiteiten.² Indien een Nederlandse of buitenlandse website of dienst gebruik maakt van een Nederlandse hosting provider, dan geldt op grond van de jurisprudentie dat de hosting provider onder bepaalde voorwaarden en na tussenkomst van de rechter het contract met dergelijke websites moet beëindigen (d.w.z. de desbetreffende site van het internet moet verwijderen) of de NAW-gegevens van websitebeheerders moet afgeven.³ Codificatie van deze jurisprudentie zal meer rechtszekerheid bieden aan rechthebbenden en aan de internet service providers die kunnen worden aangesproken als tussenpersoon. Daarnaast zullen de bestaande mogelijkheden voor handhaving moeten worden verruimd. Een website als www.piratebay.org, een belangrijke bron van illegaal materiaal, kan ondanks een veroordelend vonnis van een Nederlandse rechter niet van het web worden gehaald, omdat zowel de websitebeheerder als de hosting provider zich buiten Nederland bevindt. Voor de situatie waarin de inbreuk vanuit het buitenland wordt gefaciliteerd, moeten rechthebbenden de mogelijkheid hebben om bij de rechter te vorderen dat een specifieke website of dienst waarvan is bewezen dat deze inbreuken faciliteert in een concreet geval door de access provider wordt geblokkeerd, zodat de

¹ Gerechtshof 's Gravenhage, 15 november 2010, FTD/Eyeworks (hoger beroep in kort geding), LJN: BO3980, r.o. 5.16 en Rechtbank Haarlem, 9 februari 2011, FTD/Stichting Brein, LJN: BP3757.

² Rechtbank Utrecht 26 augustus 2009, Stichting Brein / Mininova, LJN: BJ6008.

³ Gerechtshof Amsterdam 3 juli 2008, Leaseweb / Stichting Brein, LJN: BD6223.

toegang voor Nederlandse internetgebruikers wordt bemoeilijkt. Het gaat dus om blokkering van websites in specifieke gevallen waarin de rechthebbenden hebben aangetoond dat de website een onrechtmatig karakter heeft en niet om het opleggen van een toezichtverplichting aan access providers. De rol van de access providers is dus uitvoerend. Een dergelijke blokkade door accessproviders is alleen aan de orde na tussenkomst van de rechter en uitsluitend als het niet mogelijk is gebleken om de websitebeheerder of de hosting provider aan te spreken. Het is dus een ultimatum remedium. Zowel het economische belang van de rechthebbenden als dat van de access providers kan een rol spelen.

Het betreft hier een aanscherping van de wettelijke regeling voor tussenpersonen wier diensten door derden worden gebruikt om inbreuk op het auteursrecht te maken.¹ Bij de formulering van een wettelijke regeling kan worden geput uit ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, waar de vorig jaar ingevoerde Digital Economy Act in S.17 een bepaling bevat die het mogelijk maakt om blokkering van een website door een internet service provider te vorderen. Voorts is in de Verenigde Staten wetgeving in voorbereiding die het mogelijk maakt om domeinnamen van inbreukfaciliterende websites die niet in de VS zijn geregistreerd ontoegankelijk te maken (Combatting Online Infringement and Counterfeiting Act). In Denemarken en Italië bestaat inmiddels enige jurisprudentie die access providers heeft verplicht tot blokkering van inbreukfaciliterende websites.

Omdat het gaat om onrechtmatig aanbod uit het buitenland, zal het in de praktijk niet eenvoudig zijn om blokkering vanuit Nederland in alle gevallen te realiseren. De Europese Commissie komt later dit jaar met een evaluatie van de richtlijn betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten² en een plan van aanpak voor de bestrijding van namaak en piraterij. In Brussel zal de hierboven geschetste benadering voor het bestrijden van auteursrechtinbreuken worden bepleit, opdat niet de Franse «three-strikes wetgeving», maar de gerichte aanpak van inbreukfaciliterende websites en diensten de Europese norm wordt. In aanvulling hierop dienen rechthebbenden de mogelijkheid te krijgen om op te treden tegen diensten die inbreukfaciliterende websites ondersteunen, zoals adverteerders. Dit laatste kan in het bijzonder van belang zijn voor het bestrijden van inbreukfaciliterende websites en diensten die vanuit het buitenland opereren.

Als downloaden uit evident illegale bron niet langer onder de thuiskopie-exceptie valt, is er geen aanleiding meer voor een stelsel met thuiskopie-heffingen. Het kabinet kiest niet de weg van heffingen op apparaten zoals mp-3 spelers, laptops, mobiele telefoons, tablets, usb-sticks en dvd-recorders. Ook een kopierheffing op internetabonnementen (internet-heffing) wordt onwenselijk geacht, omdat daarmee het auteursrecht als het ware in één keer wordt afgekocht en het onrechtmatig gebruik wordt gelegaliseerd. Dergelijke heffingenstelsels staan haaks op de benadering van dit kabinet – en dat van de Europese Commissie – om het legale aanbod te vergroten en het rechtmatig gebruik als norm te stellen. Van de rechthebbenden wordt verwacht dat zij de vergoeding voor het kopiëren verwerken in de prijs van het product en gebruik maken van de mogelijkheden die er bestaan om het kopiëren met technische middelen te reguleren. Een heffingenstelsel zou dan slechts leiden tot dubbele of onnodige betaling door de consument.

¹ Artikel 26d Auteurswet, artikel 15e Wet op de naburige rechten en artikel 8 lid 3 van richtlijn 2001/29/EG (auteursrecht in de informatiemaatschappij, PbEG 2001, L 167/10).

² Richtlijn 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, PbEG 2004, L157/45.

Als downloaden niet langer onder de thuiskopie-exceptie valt en de exceptie wordt teruggebracht tot enkele beperkte vormen van thuiskopiëren (bijv. kopie van een gedownload muziekbestand naar een mp3-speler, een kopie om een televisieprogramma later te bekijken, een kopie van eigen werk), dan is een heffingenstelsel niet meer noodzakelijk.

Dat een minimale schade geen betalingsverplichting in het leven roept, volgt uit overweging 35 van de richtlijn auteursrecht en uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie.¹ In deze zaak (SGAE / Padawan) had een Spaanse rechter een aantal prejudiciële vragen gesteld over het begrip billijke compensatie in het kader van de thuiskopie-exceptie in de richtlijn auteursrecht. Het Hof van Justitie oordeelt dat er een rechtvaardig evenwicht moet worden gevonden tussen de belangen van de betrokken partijen. Een stelsel met heffingen op apparaten, installaties en dragers kan aan de vereisten van het rechtvaardige evenwicht voldoen, maar daarbij merkt het Hof onder verwijzing naar overweging 35 van de richtlijn auteursrecht op dat een minimale schade die voortvloeit uit privékopieën geen betalingsverplichting in het leven kan roepen.

Speerpunt 4: Steun aan de EU-plannen voor verweesde werken, grensoverschrijdende auteursrechtlicenties op internet en inzetten op een fair use-exceptie in de richtlijn auteursrecht

Het kabinet hecht veel waarde aan het behoud van cultureel erfgoed. Organisaties in de culturele sector zoals omroepen, bibliotheken en culturele instellingen willen in toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheden van digitalisering voor de ontsluiting van hun collecties. Voorbeelden zijn Europeana, Internetarchive en het Nederlandse project Filmotech.

Het auteursrecht wordt als een belemmering beschouwd, omdat er veel tijd en geld nodig is om de auteursrechten te regelen, zelfs als werken al tientallen jaren oud zijn en de rechthebbende onvindbaar is. Zo kan het gebeuren dat het werk van een auteur die aan het einde van de 19^e eeuw op jonge leeftijd een boek heeft geschreven, nog steeds beschermd is, terwijl de nabestaanden onvindbaar zijn. Dit kan ten koste gaan van creatieve inspanningen die van oude werken iets nieuws willen maken en van de culturele verscheidenheid en de brede beschikbaarheid van cultureel erfgoed. Ik steun daarom het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot een Europese regeling, mits dat de groot-schalige digitalisering van cultureel erfgoed vereenvoudigt en oplossingen biedt voor de problematiek van de verweesde werken.

Voor het bevorderen van nieuwe legale bedrijfsmodellen op het internet (speerpunt 3) is het van belang dat territoriale beperkingen van auteursrechtlicenties zoveel mogelijk worden opgeheven. Nieuwe online diensten moeten nu in 27 EU-lidstaten een licentie verkrijgen. Dat staat haaks op het grenzeloze karakter van het internet. Ik steun daarom de voornemens die de Europese Commissie in dit verband in de digitale agenda heeft geformuleerd. Ik zet mij in Brussel in voor een EU instrument dat het mogelijk maakt om grensoverschrijdend te licentiëren, dat optimale transparantie van het rechtenbeheer waarborgt en rekening houdt met het belang van culturele diversiteit en de belangen van rechthebbenden uit kleinere taalgebieden. Een Commissievoorstel voor een richtlijn of verordening wordt voor de zomer verwacht.

Ten slotte kondigt de digitale agenda van de Commissie een Groenboek aan dat de kansen en uitdagingen rondom online distributie behandelt. Nederland zou hier graag een discussie gestart zien over het opnemen van een «fair use»-uitzondering in de richtlijn auteursrecht. Die uitzondering zal gericht moeten zijn op het stimuleren van (niet-commercieel) creatief hergebruik van werken. De snelle technologische ontwikkelingen hebben consumenten in staat gesteld om op eenvoudige wijze creatieve ideeën te produceren, te publiceren en uit te wisselen: zogenaamde user-created-content. De opkomst van social media op internet zijn hiervan een sprekend voorbeeld. Deze ontwikkeling zet de bestaande,

¹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2010, Padawan/SGAE, zaak C-467-08.

limitatieve lijst van uitzonderingen in de richtlijn auteursrecht steeds meer onder druk. Het erkennen van het belang van een «fair use»-uitzondering zou meer flexibiliteit brengen in de manier waarop het auteursrecht kan omgaan met de snelle technologische veranderingen op het internet. Vooruitlopend op deze Europese discussie zal ik de Commissie Auteursrecht verzoeken om advies uit te brengen over de vraag in hoeverre de bestaande verdragen en de richtlijn auteursrecht al ruimte laten om in de nationale wetgeving te voorzien in een «fair use»-uitzondering.

5. Tot slot

De bovengenoemde vier speerpunten kunnen onafhankelijk van elkaar in gang worden gezet.

1. Het wetsvoorstel toezicht (Kamerstuknr. 31 766) is reeds bij de Kamer aanhangig en kan wat het kabinet betreft voortvarend in behandeling worden genomen.
2. Een wetsvoorstel auteurscontractenrecht zal in de zomer van 2011, aan de hand van de uitkomsten van de consultatie over het voorontwerp van het vorige kabinet, aan de ministerraad worden aangeboden.
3. Een voorontwerp van een wetsvoorstel voor de handhaving van het auteursrecht op internet en de herbezinning op de thuiskopie-exceptie zal in de loop van 2011 gereed kunnen zijn.
4. Verwacht wordt dat de Europese Commissie de komende maanden voorstellen presenteert ten aanzien van het collectief beheer, handhaving van intellectuele eigendom en digitaliseringsprojecten/verweesde werken. Zodra die voorstellen gereed zijn, zal de Kamer daarover langs de gebruikelijke weg worden geïnformeerd.

Ik zie uit naar de gedachtenwisseling met de leden van uw Kamer. Ik stel me voor daarbij ook in de discussie te betrekken de uitkomsten van de onderzoeken «Wisselwerking Auteursrecht en Mededingingsrecht» en «Wat er speelt».

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Rapport van de werkgroep Auteursrechten, «werkgroep Gerkens» (Kamerstukken II, 2009–2010, 29 838, 19) Kabinetsreactie op het rapport van de werkgroep Auteursrechten (Kamerstukken II, 2009–2010, 29 838, nr. 22) Rapport «Ups and downs» inzake technologische en maatschappelijke ontwikkelingen in de sectoren muziek, film en gaming Onderzoek College van Toezicht naar onverdeelde gelden («Financieel rapport collectief beheer») en jaarverslag College van Toezicht 2008	Het geactualiseerde beleidsstandpunt is opgenomen in de bijgaande Speerpuntenbrief Auteursrecht 20©20 De beleidsreactie van het vorige kabinet is opgenomen in de kabinetsreactie op het rapport van de werkgroep Auteursrechten (Kamerstukken II, 2009–2010, 29 838, nr. 22) De vorige Minister van Justitie heeft het onderzoek en het jaarverslag op 4 december 2009 met een begeleidende brief naar de Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VI, nr. 73). In die brief is toegezegd dat de Kamer zou worden geïnformeerd als het College van Toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten deze kwestie tot een afronding zou hebben gebracht.¹ Dat is nu het geval. Nadat de rechtbank Den Haag het besluit van het College van Toezicht waarin een bedrag van 5 610 000 euro als onverdeelbaar werd aangemerkt, had vernietigd², heeft het College van Toezicht een schikking getroffen met Stichting de Thuis kopie. Uit die schikking volgt dat de resterende bedragen op grond van nieuwe goedgekeurde repartitiereglementen verdeeld kunnen worden. Daarnaast is in de schikking een aantal aanvullende afspraken opgenomen, waaronder afspraken over een versterkte rapportageplicht voor de organisaties Vevam en Sekam Video, reservering voor naclaims en sociaal-culturele doeleinden. Stichting de Thuis kopie heeft haar wijze van uitkering aangepast aan de systematiek van de thuis kopie-amvb van 5 november 2007. Het onderzoek is afgerond en is meegezonden met bijgaande Speerpuntenbrief Auteursrecht 20©20. Het onderzoek «Wat speelt er?» is afgerond en is meegezonden met bijgaande Speerpuntenbrief Auteursrecht 20©20.
Onderzoek Wisselwerking Auteursrecht en Mededingingsrecht Onderzoek makers	

¹ Brief van de Minister van Justitie van 4 december 2009, Tweede Kamer vergaderjaar 2009–2010, 31 123 VI, nr. 73.

² Rechtbank Den Haag, Sector bestuursrecht, 31 maart 2010, Stichting Thuis kopie cs. / College van Toezicht collectieve beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten, Reg. Nr. AWB 09/4248 BESLU.