

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2239

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en verordening Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2234);

Fiche: Herziening regelgevend kader voor elektronische communicatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2235);

Fiche: Mededeling inzake auteursrecht in de digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2236);

Fiche: Richtlijn auteursrechten in de digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2237);

Fiche: Verordening online diensten omroeporganisatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2238);

Fiche: Richtlijn en verordening Leesgehandicaptenverdrag (Verdrag van Marrakesh);

Fiche: Dual-Useverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2240);

Fiche: Voorstel Interinstitutioneel Akkoord voor een verplicht Transparantieregister (Kamerstuk 22 112, nr. 2241);

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Richtlijn en Verordening Leesgehandicaptenverdrag (Verdrag van Marrakesh)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstellen*
Voorstel voor een Verordening inzake de grensoverschrijdende uitwisseling tussen de Unie en derde landen van exemplaren in toegankelijke vorm van bepaalde door het auteursrecht en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben.
Voorstel voor een Richtlijn inzake bepaalde toegestane vormen van gebruik van door auteursrechten en naburige rechten beschermde werken en ander materiaal ten behoeve van personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, en tot wijziging van Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*
14 september 2016
- c) *Nr. Commissiedocumenten*
COM(2016)595 en COM(2016)596
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0595>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0596>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld. [In overeenstemming met de Aanwijzingen Betere regelgeving (Better Regulation guidelines) is er geen impact assessment opgesteld voor COM(2016)595 en COM(2016)596 nu de instrumenten dienen ter uitvoering van een verdrag waarvan de inhoud reeds vaststaat (geen beleidsruimte).]
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen (raadswerkgroep Intellectueel Eigendom – Auteursrecht)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- h) *Rechtsbasis*
COM(2016)595: artikel 207 VWEU
COM(2016)596: artikel 114 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid van stemmen)
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Verordening en Richtlijn passen het Unierecht aan ter voorbereiding op de ratificatie van Verdrag van Marrakesh (hierna: Leesgehandicaptenverdrag). Het Leesgehandicaptenverdrag is in 2013 door de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (*World Intellectual Property Organization*, hierna: WIPO) tot stand gekomen. Het verdrag beoogt de beschikbaarheid en grensoverschrijdende uitwisseling van boeken (en andere drukwerken) die zijn omgezet in voor leesgehandicapten toeganke-

lijke formats te vergemakkelijken. Staten die partij zijn bij het verdrag zijn verplicht een uitzondering of beperking op te nemen in het auteursrecht ten behoeve van leesgehandicapten. Daarnaast zijn staten die partij zijn bij het verdrag verplicht de grensoverschrijdende uitwisseling mogelijk te maken van de via de exceptie voor leesgehandicapten toegankelijke gemaakte werken. De Europese Unie heeft het verdrag in april 2014 ondertekend.

COM(2016)595: Dit verordeningvoorstel regelt de grensoverschrijdende uitwisseling van werken in voor leesgehandicapten toegankelijke formats tussen lidstaten van de Europese Unie en derde landen die partij zijn bij het Leesgehandicaptenverdrag.

COM(2016)596: Dit richtlijnvoorstel brengt het Unierecht in overeenstemming met de internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Leesgehandicaptenverdrag. Het wijzigt de Auteursrechtlijn 2001/29/EG door in de richtlijn een verplichte exceptie voor leesgehandicapten op te nemen. Daarnaast worden er regels voorgesteld voor de grensoverschrijdende uitwisseling van onder de exceptie omgezette werken tussen lidstaten van de Europese Unie onderling.

b) Impact assessment Commissie

N.v.t.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Bij de implementatie van de Auteursrechtlijn 2001/29/EG heeft Nederland (evenals alle andere lidstaten van de Europese Unie) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een gehandicaptenexceptie in te voeren. Op grond van artikel 15i Auteurswet is het openbaar maken en het verveelvoudigen van auteursrechtelijke beschermde werken toegestaan indien dit uitsluitend geschiedt ten behoeve van mensen met een handicap, mits de openbaarmaking of verveelvoudiging direct verband houdt met de handicap, vanwege de handicap noodzakelijk is en niet van commerciële aard is. Het artikel stelt daarnaast als voorwaarde dat er een billijke vergoeding aan de rechthebbenden wordt betaald. In artikel 10 van de Wet op de naburige rechten is eenzelfde exceptie op de naburige rechten opgenomen. In Nederland hebben het Nederlands Uitgeversverbond, Stichting Dedicon (de organisatie die werken omzet in een voor leesgehandicapten toegankelijke vorm) en de Koninklijke Bibliotheek¹ afspraken gemaakt hoe ten behoeve van leesgehandicapten invulling gegeven moet worden aan de exceptie.

Ten aanzien van de grensoverschrijdende uitwisseling van werken nemen Stichting Dedicon en de Bibliotheekservice Passend Lezen deel aan verschillende internationale overleggen om de grensoverschrijdende uitwisseling van onder een exceptie omgezette werken mogelijk te maken. Zowel binnen de Europese Unie als binnen de WIPO zijn eerder initiatieven en netwerken gestart om de toegankelijkheid van werken voor leesgehandicapten verder te verbeteren. Binnen EU-verband is er in 2010 een Memorandum of Understanding (MoU) getekend over het beter toegankelijk maken van werken voor mensen met een visuele beperking of dyslexie. In het MoU zijn afspraken gemaakt om werken in toeganke-

¹ De KB treedt daarbij mede op ten behoeve van de Stichting Aangepast-lezen (hierna SAL), de Christelijke Blinden Bibliotheek (hierna CBB) en de lokale bibliotheken.

lijke vorm, zoals braille of DAISY-audioboeken², eenvoudiger verspreid kunnen worden naar gebruikers in ander EU-lidstaten. Ter ondersteuning van dit MoU is er een netwerk ingericht van bibliotheken die toegankelijke materialen aanbieden, het European Network of Trusted Intermediaries, ETIN. Binnen WIPO bestaat er een vergelijkbaar netwerk, de Trusted Intermediary Global Accessible Resources, TIGAR. De twee netwerken zijn complementair aan elkaar en werken samen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is voorstander van ratificatie van het Leesgehandicaptenverdrag en kan zich in grote lijnen vinden in de voorstellen nu hiermee de ratificatie van dit verdrag mogelijk wordt gemaakt.

Nederland zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor het feit dat in het Nederlandse systeem rechthebbenden (de maker of diens rechtverkrijgende) een billijke vergoeding kunnen vragen voor de omzetting. Nederland meent dat, gelet op het feit dat het verdrag ruimte laat voor het betalen van een dergelijke vergoeding, onvoldoende is toegelicht waarom hiervan is afgezien. Verder ontbreekt in de definitie van geautoriseerde entiteit door wie, of langs welke weg een entiteit geautoriseerd kan worden. Het Leesgehandicaptenverdrag gaat in de definitiebepaling uit van entiteiten die zijn geautoriseerd of erkend door de overheid dan wel zelf een overheidsorganisatie is. Nederland meent dat dit moet worden opgenomen in de definitiebepalingen van de richtlijn en de verordening.

Aan de uitwisseling van omgezette werken met geautoriseerde entiteiten in derde landen worden in artikel 5 van de Verordening eisen gesteld. Om onduidelijke redenen ontbreken deze eisen bij de grensoverschrijdende uitwisseling van omgezette werken tussen geautoriseerde entiteiten in lidstaten van de Europese Unie. In de onderhandelingen zal een toelichting worden gevraagd en zo nodig op een identieke regeling worden ingezet.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle EU-lidstaten hebben aangegeven het verdrag te willen ratificeren. Het verdrag is nog niet geratificeerd omdat er geen overeenstemming is tussen de Raad en de Commissie over de bevoegdheidsverdeling en de rechtsgrondslag voor de ratificatie (en daarmee over de te volgen besluitvormingsprocedure) en over de vraag of het ratificeren van het verdrag tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoort. Een Commissievoorstel om met artikel 207 VWEU (gewone wetgevingsprocedure) als rechtsgrondslag te komen tot ratificatie op basis van exclusieve bevoegdheid van de Unie behaalde geen meerderheid in de Raad. Wel verzocht de Raad de Commissie om voorstellen te doen teneinde een ratificatie voor te bereiden. De Europese Commissie heeft daarop het Hof van Justitie om advies verzocht. In deze procedure heeft de Advocaat-Generaal onlangs geconcludeerd dat het ratificatiebesluit gebaseerd moet worden op artikel 19 en 207 VWEU (zodat in de Raad eenparigheid van stemmen geldt) en dat er sprake is van een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie.³ Naar verwachting zal het Hof van Justitie eind van het jaar uitspraak doen. Hoewel de onderhavige voorstellen dienen

² Daisy staat voor Digital Accessible Information System en is de internationale open standaard voor de productie en distributie van digitale gesproken en elektronisch leesbare documenten.

³ Conclusie van AG N. Wahl van 8 september, adviesprocedure 3/15, ingeleid op verzoek van de Europese Commissie (2016 ECLI: EU:C:2016:657) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183130&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824318>

ter voorbereiding op een ratificatie, zal de discussie over rechtsgrondslag en externe bevoegdheid van de Unie van de ratificatie naar verwachting ook van invloed zijn op de rechtsgrondslag van de instrumenten en daarmee ook de onderhandelingen over deze voorstellen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Rechtsgrondslag voor de Richtlijn is artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de Unie bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Rechtsgrondslag voor de Verordening is artikel 207 VWEU. Dit artikel geeft de Unie de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. De unie heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt (zie artikel 4, tweede lid, onder a VWEU) en een exclusieve bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3, eerste lid, onder e VWEU). Nederland meent dat de EU voor beide voorstellen de bevoegdheid heeft om op te treden en kan zich vinden in de keuze voor de rechtsgrondslag van de voorstellen.

b) Subsidiariteit

Ten aanzien van de Verordening: niet van toepassing. De uitwisseling van omgezette exemplaren met derde landen die partij zijn bij het Leesgehandicaptenverdrag heeft betrekking op handelsaspecten van intellectuele eigendom. Dit betreft een exclusieve bevoegdheid van de Unie.

Ten aanzien van de richtlijn: Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Regelgeving over de implementatie van een verdrag inzake grensoverschrijdende uitwisseling van voor leesgehandicapten toegankelijke gemaakte werken kan uit de aard van de zaak beter op Europees niveau worden geregeld. Het doel van de richtlijn is het vergemakkelijken van de toegang op de interne markt tot bepaalde content die beschermd wordt door het auteursrecht ten behoeve van leesgehandicapten als bedoeld in het Leesgehandicaptenverdrag. Dit betreft een terrein dat al grotendeels is geharmoniseerd door het recht van de Unie.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van beide voorstellen positief. De voorstellen gaan niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de voorstellen te kunnen bereiken (uitvoering geven aan de verplichtingen van de Unie uit hoofde van het Leesgehandicaptenverdrag).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorstellen hebben geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De voorstellen hebben niet of nauwelijks financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen hebben niet of nauwelijks financiële consequenties voor bedrijfsleven en/of burgers. De financiële consequenties hangen af van de uitkomst van de discussie over de redelijke vergoeding voor de rechthebbende.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Ingevolge artikel 5 van de Verordening dienen geautoriseerde entiteiten die omgezette werken grensoverschrijdend willen uitwisselen er voor zorg te dragen dat omgezette werken enkel worden uitgewisseld met leesgehandicapten dan wel geautoriseerde entiteiten, dat onrechtmatig gebruik van de omgezette werken wordt tegengegaan en zorgvuldig registers bijhoudt van de uitgewisselde werken. Deze informatie dienen zij openbaar te maken. Een leesgehandicapte of rechthebbenden kan de geautoriseerde entiteit verzoeken om een overzicht van de omgezette werken en de geautoriseerde autoriteiten waarmee er een uitwisseling heeft plaatsgevonden.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

De voorstellen hebben niet of nauwelijks gevolgen voor de concurrentiekracht nu de exceptie alleen kan worden ingeroepen ten behoeve van persoonlijk gebruik van een leesgehandicapte dan wel door een geautoriseerde entiteit die op non profit basis opereert. Ook voor de grensoverschrijdende uitwisseling geldt dat dit via een geautoriseerde entiteit dient te verlopen waarbij deze op basis van de definitie alleen als geautoriseerde entiteit kan opereren op een non-profit basis. Het Leesgehandicaptenverdrag (en dientengevolge de instrumenten die tot uitvoering van het verdrag zijn opgesteld) ziet derhalve niet op de commerciële (op winst gerichte) uitwisseling van omgezette werken.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Richtlijn dient voor zover deze ziet op de invoering van de exceptie op het auteursrecht en het naburig recht te worden geïmplementeerd in de Auteurswet (Aw) c.q. de Wet op de naburige rechten (Wnr). De formulering van de gehandicaptenexceptie van artikel 15i Aw c.q. artikel 10 onder i Wnr zal overeenkomstig de richtlijn worden aangepast. Daarnaast zal regelgeving worden opgesteld ten aanzien van de grensoverschrijdende uitwisseling via geautoriseerde entiteiten.

De Verordening kent rechtstreekse werking en behoeft derhalve niet te worden geïmplementeerd.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing: de voorstellen geven de Commissie geen bevoegdheid om gedelegeerde handeling (ex artikel 290 VWEU) of uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vast te stellen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het richtlijnvoorstel kent een implementatietermijn van 12 maanden. Deze termijn is kort niettegenstaande het belang dat gehecht wordt aan een spoedige ratificatie en inwerkingtreding van het Leesgehandicaptenverdrag en de beperkte wijzigingen van nationale wetgeving die voortvloeien uit de voorstellen. Een half jaar extra bedingen voor de omzetting strekt tot aanbeveling.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Zowel het richtlijnvoorstel (artikel 7) als het verordeningvoorstel (artikel 8) bevat een evaluatiebepaling waarin niet eerder dan vijf jaar na omzetting, respectievelijk het van toepassing worden, een evaluatie van de voorstellen wordt voorzien na vijf jaar. Nederland kan instemmen met een evaluatiebepaling, zij het dat de evaluatie aan een uiterste termijn moet worden gebonden, en bijvoorbeeld binnen vijf jaar moet worden uitgevoerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er worden geen implicaties voor uitvoering of handhaving voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Leesgehandicapten in ontwikkelingslanden die partij zijn bij het Leesgehandicaptenverdrag krijgen op de door het verdrag voorgeschreven voorwaarden na ratificatie van het verdrag eenvoudiger dan thans het geval is toegang tot werken die in andere landen die partij zijn bij het verdrag voor leesgehandicapten toegankelijk zijn gemaakt. Naar verwachting zal er bij derde landen weinig vraag zijn naar in het Nederlands omgezette werken. Voor zover er in Nederland werken worden omgezet naar andere talen die ook in ontwikkelingslanden worden gebezigd, bijvoorbeeld Engels, Frans of Spaans, kan dit anders liggen.