

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2238

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;

Fiche: Richtlijn en verordening Leesgehandicaptenverdrag (Verdrag van Marrakesh) (Kamerstuk 22 112, nr. 2239);

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: Verordening online diensten omroeporganisatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

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

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 september 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016)594

d) EUR-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0594>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
SWD(2016)301

NB Er is een gezamenlijke impact assessment opgesteld voor dit voorstel en voorstel COM(2016)593.

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen (raads werkgroep Intellectueel Eigendom – Auteursrecht)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure, besluitvorming in de Raad op basis van gekwalificeerde meerderheid.

f) Rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, besluitvorming op basis van medebeslissing door het Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Deze verordening beoogt:

- 1) het grensoverschrijdend aanbieden door omroeporganisaties van online diensten die ondersteunend zijn aan de uitzendingen van een omroeporganisatie te bevorderen, en;
- 2) de grensoverschrijdende doorgifte door anderen dan omroeporganisaties van radio- en tv-programma's door middel van gesloten netwerken te vergemakkelijken.

De verordening moet ertoe leiden dat omroepen en organisaties die radio- en tv-programma's online grensoverschrijdend willen verspreiden hun aanbod gemakkelijker EU-breed kunnen aanbieden zodat meer Unieburgers hiervan kunnen profiteren. De verordening voorziet in een

gemeenschappelijke aanpak in de Unie waarbij een hoog beschermingsniveau voor rechthebbenden gewaarborgd blijft.

Ad 1. De verordening introduceert daartoe het land-van-oorsprong-beginsel voor het vereffenen van de rechten die omroeporganisaties nodig hebben voor het aanbieden van online diensten die ondersteunend zijn aan hun radio- en televisie-uitzendingen. Met aan de reguliere uitzending ondersteunende diensten wordt zowel bedoeld op de gelijktijdige, ongewijzigde en integrale doorgifte via het internet van de reguliere uitzending (*simulcasting*) als op duidelijk aan de reguliere uitzending verbonden ondersteunende diensten (zoals uitzending gemist). Op grond van het land-van-oorsprong-beginsel wordt de mededeling aan het publiek en de terbeschikkingstelling van deze ondersteunende diensten geacht uitsluitend plaats te vinden in het land waar de omroeporganisaties zijn hoofdvestiging heeft. Dit betekent dat voor het EU-breed toegang bieden tot die diensten volstaan kan worden met het verkrijgen van toestemming van de rechthebbenden in het land van vestiging. De bepaling is van regelend recht. Bij overeenkomst kan dientengevolge van de bepaling worden afgeweken. Maatwerk is dus mogelijk.

Ad 2. Daarnaast schrijft de verordening verplicht collectief beheer voor bij het verlenen van toestemming voor de digitale doorgifte van radio- en televisie-uitzendingen door anderen dan de omroeporganisaties via, kort gezegd, gesloten netwerken.

Tegenwoordig kan het publiek op verschillende manieren (en door tussenkomst van verschillende dienstverleners) toegang krijgen tot radio en televisie-uitzendingen. Zo vindt er doorgifte plaats via de kabel, satelliet, IPTV (doorgifte over gesloten IP netwerken waarbij er toegang tot het signaal wordt verkregen via bijvoorbeeld een *settopbox*), radio en televisie via de ether. Voor een dergelijke doorgifte is toestemming benodigd van de rechthebbenden op de content. Verplicht collectief beheer houdt in dat rechthebbenden hun recht om toestemming voor een dergelijke doorgifte te verlenen of te weigeren uitsluitend kunnen uitoefenen door tussenkomst van een collectieve beheersorganisatie. De rechthebbenden kan zelf aangeven bij welke collectieve beheersorganisatie hij zich aansluit. Laat hij het na een keuze te maken dan regelt de wet welke collectieve beheersorganisatie bevoegd is om de toestemming te verlenen. Dit verplicht collectief beheer is niet van toepassing op de uitzending van de eigen programma's van de omroeporganisaties (de omroeporganisatie is dan originair rechthebbende) of van programma's waar de omroeporganisaties de rechten heeft overgedragen gekregen (de omroeporganisatie is dan rechtsopvolger).

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn voor het stimuleren van het grensoverschrijdend aanbieden door de omroeporganisatie van de online diensten ondersteunend aan de reguliere uitzending de volgende drie opties uitgewerkt:

- 1) Het stimuleren van de totstandkoming van overeenkomsten zodat omroeporganisaties gemakkelijker rechten kunnen vereffenen voor online diensten die ondersteunend zijn aan hun uitzendingen (zelfregulering);
- 2) Het hanteren van het land-van-oorsprong-beginsel bij het vereffenen van rechten voor online diensten die ondersteunend zijn aan de uitzendingen van omroeporganisaties
- 3) In aanvulling op optie 2 het land-van-oorsprong-beginsel ook hanteren bij met radio- en televisie-uitzendingen vergelijkbare online

uitzendingen (en de daaraan ondersteunende diensten) die niet gelinkt zijn aan een reguliere omroepuitzending.

Er is niet gekozen voor optie 1 omdat er bij zelfregulering geen homogeen licentieregime ontstaat en de uitkomst onzekerder is dan bij toepassing van optie 2. Optie 3 is afgefallen omdat de online lineaire uitzending (*webcasting*)-markt nog in ontwikkeling is en webcasters eenvoudig de regels zouden kunnen omzeilen door zich buiten de Unie te vestigen. Toepassing van het land-van-oorsprong-beginsel op bepaalde, duidelijk af te bakenen online dienstverlening van omroeporganisaties (optie 2), lijkt in dat opzicht meer aangewezen.

In het impact assessment wordt daarnaast nog een tweetal opties genoemd die op voorhand zijn verworpen: a) het toepassen van het land-van-oorsprong-beginsel op de dienstverlening van iedere non-lineaire¹ (zoals *video on demand*) diensten aanbieder en b) het verbieden van territoriale beperkingen in overeenkomsten met betrekking tot rechtenvereffening van de aan de uitzending ondersteunende diensten. Optie a is verworpen omdat het niet in verhouding staat tot het beoogde doel op dit punt in de Strategie voor een digitale eengemaakte markt² (hierna DSM-Strategie), te weten: het verbeteren van de grensoverschrijdende toegang tot diensten van *omroeporganisaties*. De DSM-strategie staat een gefaseerde aanpak voor waarbij het vergroten van het online aanbod van tv en radioprogramma's die tevens lineair worden uitgezonden wordt gezien als eerste stap. Optie b beperkt de contractsvrijheid van partijen zodat zij de facto tot pan-Europese licenties worden verplicht. Met name kleinere omroeporganisaties beschikken niet over de financiële middelen die nodig zijn om dergelijk pan-Europese licenties af te nemen. Daarnaast zou een dergelijke maatregel (onwenselijke) gevolgen hebben voor de wijze waarop een (audiovisuele) content wordt gefinancierd en gedistribueerd.

Ten aanzien van het vergemakkelijken van de digitale doorgifte van radio- en televisie-uitzendingen door anderen dan omroeporganisaties worden in het impact assessment naast de basisoptie (niets doen) twee opties onderscheiden. Optie 1 gaat uit van verplicht collectief beheer voor IPTV doorgifte en andere doorgifte langs «gesloten» netwerken. Optie 2 gaat in aanvulling op optie 1 ook op verplicht collectief beheer bij *over-the-top* (OTT) doorgiftes³, mits de doorgifte ziet op een bepaald aantal gebruikers. Optie 2 is afgefallen omdat het de exclusieve online rechten van rechthebbenden teveel zou ondermijnen, alsmede zou interfereren in hun distributiestrategie. Optie 1 kent dit bezwaar niet nu veel doorgiftes op gesloten netwerken worden aangeboden langs de bestaande infrastructuur die zich in een bepaald gebied bevindt.

¹ Onder een non-lineaire dienst wordt verstaan de uitzending waarbij de kijker het moment van uitzending kan bepalen (de *video on demand*-diensten). Dit in tegenstelling tot de traditionele lineaire uitzending waarbij de omroeporganisatie bepaalt op welk moment programma's worden uitgezonden.

² Mededeling van de Commissie «Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa», 6 mei 2015, COM (2015) 192.

³ Met Over-The-Top (OTT) doorgifte wordt bedoeld op de distributie van content (audio en video) via open internet zonder dat gebruikers een zenderpakket hoeven af te nemen. Voor de internetverbinding waarover de OTT diensten worden aangeleverd, wordt dan gebruik gemaakt van een derde partij.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent geen wetgeving inzake rechtenvereffening van online diensten van omroeporganisaties. Met betrekking tot doorgifte is op basis van EU-regelgeving enkel verplicht collectief beheer voorgeschreven voor doorgifte via de kabel (zie artikel 26a Auteurswet).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan zich vinden in de voorgestelde gefaseerde aanpak van de Commissie waarbij de werkingssfeer van het voorstel wordt beperkt tot het faciliteren van het vereffenen van rechten voor ondersteunende online diensten bij de traditionele radio en tv-uitzendingen van omroeporganisaties, alsmede de lineaire doorgifte via gesloten netwerken. Nederland onderschrijft het standpunt van de Commissie dat het toepassen van het land-van-oorsprong-beginsel op alle lineaire online uitzendingen (webcasts), of het verplichten tot collectief beheer bij OTT-doorgiftes afkomstig van een omroeporganisatie, te zeer zou ingrijpen in een zich nog in ontwikkeling zijnde markt. Hoewel Nederland in beginsel niet afwijzend staat tegenover de voorgestelde uitbreiding van de regeling voor verplicht collectief beheer naar de rechten voor diensten van doorgifte via gesloten netwerken (anders dan via kabelnetwerken), is er – mede gelet op de beperkte toelichting in het voorstel – nog teveel onduidelijkheid over de reikwijdte van de regeling. Alvorens een definitief standpunt in te nemen, zullen onder meer stakeholders worden geconsulteerd. Verder gebruikt de Commissie als rechtvaardiging voor de invoering van deze verplichte regeling dat deze wordt beperkt tot gesloten netwerken. Uit het voorstel blijkt echter niet wat precies onder deze netwerken moet worden begrepen. Nederland zal voor de afbakening aandacht vragen.

Het voorstel bevat nog een aantal onduidelijkheden die opgehelderd moeten worden, alvorens er met het voorstel kan worden ingestemd. Zo is onduidelijk wat er buiten *simulcasting* moet worden verstaan onder «ondersteunende diensten» en hoe deze diensten kunnen worden afgebakend. In de overwegingen worden *catch-up* diensten (het verlenen van online toegang tot een uitzending binnen een afgebakende periode) benoemd als een ondersteunende dienst zonder dat de periode wordt afgebakend. Met een te ruime periode vervaagt het functionele onderscheid tussen een *catch-up* dienst en een *video-on-demand*-dienst, terwijl omroeporganisaties anders dan de *video on demand*-aanbieders wel gebruik zouden kunnen maken van het land-van-oorsprong-beginsel. Daarnaast zou het onverkort invoeren van het land van oorsprongsbeginsel voor ondersteunende diensten het beginsel van territorialiteit en exclusiviteit kunnen worden uitgehold. Een van de manieren waarop in Europa een divers aanbod van media wordt gefinancierd is juist de mogelijkheid per land te licentiëren. Nu de bepaling inzake het land-van-oorsprong van regelend recht is, kunnen rechthebbenden die dit wensen anders overeenkomen.

Ook kan het lastig zijn om de grens te trekken tussen bepaalde ondersteunende diensten (zoals de *red button services* ofwel diensten die onderdeel uitmaken van het eigen gesloten netwerk van de pakketaanbieder) en op zichzelf staande uitzendingen. Verder is door de formulering van de definitie van doorgifte dit begrip bijzonder lastig te duiden. Dit begrip zal nader toegelicht dienen te worden waarbij aandacht zal moeten worden besteed aan de afbakening van het begrip ten opzichte van de doorgifte via het open internet die blijkens de overwegingen niet onder de reikwijdte van het voorstel valt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uitgaande van de ervaringen met de onderhandelingen over het voorstel inzake portabiliteit (COM(2015)627), zullen de Zuid-Europese lidstaten het meest kritisch zijn op het voorstel indien deze wordt ervaren als belemmerend voor het territoriaal kunnen licentiëren van radio- en televisie-uitzendingen. Een aantal rechthebbenden, waaronder film- en televisieproducenten, organisatoren van sportevenementen en bioscopen, heeft een gezamenlijk pamflet uitgebracht waarin zij zich zeer kritisch uitlaten over de voorstellen omdat zij menen dat het voorstel het territoriaal kunnen licentiëren belemmert en daarmee ten koste gaat van de mogelijkheden om te audiovisuele producties te financieren, te maken en te distribueren.⁴

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) geeft de Unie de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Nationale regelgeving is voor het EU-breed vergroten van de toegang tot radio- en televisie-uitzendingen per definitie ongeschikt. Dit doel kan beter bereikt worden door regelgevend optreden van de Unie.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief, zij het dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de keuze voor een verordening. Een verordening werkt rechtstreeks door in de rechtsorde van de lidstaten. De bepaling over digitale doorgifte vereist evenwel nationale wetgeving voor het aanwijzen van een bepaalde collectieve beheersorganisatie, zodat de keuze voor een richtlijn meer voor de hand ligt. Dit geldt temeer nu voor het invoeren van verplicht collectief beheer bij de kabeldoorgifte indertijd is volstaan met een richtlijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er worden geen consequenties voorzien voor de EU-begroting.

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

Er worden geen consequenties voorzien voor de begroting van de rijksoverheid of voor decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

⁴ (http://www.ivf-video.org/new/public/media/AV_Sector_Letter_to_President_Juncker_and_Commissioners_updated_19_07_2016.pdf).

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

De verordening geeft rechthebbenden geen nieuwe aanspraken, het vergemakkelijkt louter de EU-brede grensoverschrijdende rechtenvereffening voor omroeporganisaties en organisaties de omroepuitzendingen online verder verspreiden. Een gemakkelijker rechtenvereffening leidt tot afnemende transactiekosten. Van het hanteren van het land-van-oorsprong-beginsel kan bij overeenkomst worden afgeweken (voor zover het EU-recht dit toelaat). Of er anderszins wordt gecontracteerd is dus aan de betrokken partijen. Ook blijft het aan de betrokken partijen om te onderhandelen over de hoogte van de vergoeding. Verwacht wordt daarom niet dat het voorstel ten koste gaat van de mogelijkheden audiovisuele producties te financieren, te maken en te distribueren (vgl. eerste inschatting krachtenveld onder 2c).

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

De verordening leidt niet tot extra administratieve lasten.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Met het voorstel wordt een oorsprongslandbeginsel geïntroduceerd voor diensten die ondersteunend zijn ten aan van de uitzendingen van omroeporganisaties, waaronder uitzending gemist. Bij de beoordeling van het voorstel is al aangegeven dat de termijn voor een uitzending-gemist-dienst niet te ruim mag zijn, omdat het functionele onderscheid met een *video-on-demand*-dienst dan vervaagt. Nederland zal zich er tijdens de onderhandelingen hard voor maken dat de concurrentie tussen omroeporganisaties en *video on demand*-aanbieders die wel respectievelijk niet van het oorsprongslandbeginsel kunnen profiteren, niet ten onrechte wordt verstoord. Duidelijk moet zijn waar het oorsprongslandbeginsel wel en niet opgeld mag doen en waarom.

Met het voorstel wordt ook een regeling ingevoerd voor verplicht collectief beheer bij het verlenen van toestemming voor de digitale gelijktijdige, ongewijzigde en onverkorte doorgifte van radio- en televisie-uitzendingen via gesloten netwerken uit andere lidstaten door anderen dan de omroeporganisaties. Exploitanten van dergelijke doorgiftdiensten kunnen de rechten aan één loket regelen en worden daarmee op dezelfde voet geplaatst als kabelexploitanten waarmee hun dienstenaanbod kan worden vergeleken. Dat kan de concurrentie tussen die dienstverleners ten goede komen. Het aanbod voor consumenten kan worden vergroot. En de belangen van rechthebbenden zullen worden gerespecteerd. Gelet hierop staat Nederland in beginsel niet afwijzend tegenover de voorgestelde uitbreiding van de regeling voor verplicht collectief beheer naar rechten voor diensten van doorgifte via gesloten netwerken. Er is echter nog teveel onduidelijk over de reikwijdte van de regeling op dit punt. Alvorens een definitief standpunt in te nemen, zullen onder meer stakeholders worden geconsulteerd. Nederland heeft meer informatie nodig om een heldere afbakening te kunnen maken en met het voorstel in te kunnen stemmen en zal daarvoor dan ook de nodige aandacht vragen tijdens de onderhandelingen.

6. Implicaties juridisch

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

Er worden geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctioneringsbeleid voorzien. Er zijn consequenties voor de benodigde uitvoeringswetgeving (die onder het voorstel overigens beperkt van aard is; namelijk of de regeling op nationale gevallen van toepassing moet worden verklaard en bij welke collectieve beheersorganisatie(s) de rechten kunnen worden geregeld als rechthebbenden nalaten daaromtrent duidelijkheid te verschaffen).

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

Niet van toepassing: het voorstel geeft 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

De verordening wordt zes maanden na de publicatie ervan van toepassing. Dit wordt niet haalbaar geacht nu uitvoeringswetgeving noodzakelijk is.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bepaalt in artikel 6 dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding een verslag inzake de richtlijn naar het Europees Parlement, de Raad en de Economisch en Sociaal Comité zal worden verzonden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.