

Vergaderjaar 2019–2020

35 454

Wijziging van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten, de Databankenwet en de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van de Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG (Implementatiewet richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 juni 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen deel	2
1.	Inleiding en achtergrond	2
2.	Uitgangspunten van de implementatie	3
3.	Inhoud van de richtlijn	4
4.	Gevolgen voor het bedrijfsleven	10
5.	Afdeling advisering van de Raad van State	11
6.	Overig	11
II.	Artikelen	12
	Artikel 1	12

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Implementatiewet richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij erkennen dat de totstandkoming van de richtlijn auteursrecht in de digitaal eengemaakte markt niet onomstreden is geweest. Deze leden hechten veel waarde aan de vrije uitwisseling van informatie en zien dat als een belangrijk onderdeel van het fundament van een goed functionerende democratie. Echter zien zij dat met de opkomst en nu dominante rol van digitale platforms de wijze waarop auteursrechtelijk materiaal beschermd wordt ook aan vernieuwing toe is. Met een nieuw «level playing field» dat gecreëerd wordt met deze richtlijn wordt meer recht gedaan aan de makers die op dit moment vaak hun rechten aangetast zien. Nu krijgen makers vaak bijzonder lage vergoedingen voor hun intellectuele producten, waardoor het weinig aantrekkelijk is om als maker van auteursrechtelijke werken aan de slag te gaan: ook dat is een bedreiging van onze democratische samenleving als kunst, letteren en andere uitingen om commerciële redenen beperkt tot stand kunnen komen. Voornoemde leden zijn van mening dat de wijze waarop deze richtlijn uitgevoerd zal worden in de praktijk van groot belang zal zijn. Zij hebben nog verschillende vragen over het wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden merken op dat auteursrechten en de exploitatie daarvan in de digitale markt een internationale aangelegenheid is. Daarbij is het natuurlijk van belang dat er in de Europese Unie sprake is van een uniform kader. Dat is des te belangrijker nu sprake is van een aantal grote aanbieders van onlinediensten die internationaal opereren en altijd op zoek zijn naar de plek met de minste restricties. Voornoemde leden vragen waarom er dan voor een richtlijn is gekozen en niet een verordening. Het lijkt hen logischer dat door middel van een verordening een meer «level playing field» ontstaat dat uiteindelijk de bescherming van rechthebbenden en de makers ten goede komt. Zij horen graag van de regering hoe zij dit ziet.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de gerechtvaardigde belangen van makers en creatieven bij een eerlijke vergoeding en een fatsoenlijk beschermingsniveau voor hun producten. Tegelijkertijd mag dit niet leiden tot het belemmeren of verhinderen van de rechten van consumenten en bedrijven op de vrije toegang tot (online) content. Met het oog op het spanningsveld tussen deze belangen, die ook nog eens vrij snel raken aan vrijheden zoals de toegang tot (online) informatie, de uitingsvrijheid en de vrije nieuwsvergaring (voor de GroenLinks-leden in het Europees Parlement reden om tegen de onderliggende richtlijn te stemmen) hebben voornoemde leden nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De richtlijn heeft door de jaren heen veel losgemaakt in de samenleving. Dat is ook goed te zien aan de vele reacties die zijn binnengekomen bij de internetconsultatie van de implementatiewet. Voornoemde leden hebben begrepen dat de regering op 15 april 2019 in EU-verband tegen het conceptakkoord heeft gestemd. Klopt het dat twee

bezwaren, betreffende de verplichting voor aanbieders van onlinediensten om uploadfilters te introduceren om te filteren op auteursrechtelijk beschermd materiaal en de introductie van een nieuw persuitgeversrecht ter bescherming van het auteursrecht op perspublicaties, de regering destijds hebben doen besluiten aan het eind van de onderhandelingen tegen het conceptakkoord te stemmen? Kan worden verduidelijkt hoe die tegenstem nu tot uiting komt in de voorliggende implementatiewet? Hoewel de nationale beleidsruimte niet groot is, en de aan het woord zijnde leden de betere positie voor makers die volgt uit deze wet toejuicht, hebben zij nog wel enkele kritische vragen over de nu voorliggende implementatiewet.

2. Uitgangspunten van de implementatie

De leden van de CDA-fractie constateren dat onderhavig wetsvoorstel geen onderdeel bevat dat ingaat op het wettelijk regelen van «webharvesting» en dat het wetsvoorstel tevens niet voorschrijft dat alle audiovisuele werken een ISAN-nummer moeten hebben. Deze leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat de reden om deze punten niet op te nemen, ondanks een roep vanuit de betrokken organisaties, te maken heeft met het feit dat er sprake moet zijn van een getrouwe implementatie van de richtlijn. Voornoemde leden vragen of er ook voorbeelden zijn van implementatiewetgeving waarbij tevens ook andere onderdelen zijn opgenomen in de wet om zo tot een efficiënt proces te komen. Hoe wenselijk vindt de regering het dat nu mogelijk een apart wetstraject gestart moet worden? In lijn daarmee vragen de aan het woord zijnde leden of dit in zekere zin betekent dat de regering het wettelijk regelen van «webharvesting» en het voorschrijven van een ISAN-nummer voor audiovisuele werken niet hoog op de prioriteitenlijst heeft staan.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de memorie van toelichting dat geprobeerd is zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande wetgeving, en, als dat onmogelijk bleek, in elk geval in de geest van de auteurswetgeving te blijven. Daar waar mogelijk, zo vervolgt de regering in de memorie van toelichting, blijft het voorstel beperkt tot het minimale waartoe de richtlijn verplicht totdat de Wet Auteurscontractenrecht is geëvalueerd. In de wetenschap dat het nog wel even duurt voordat de evaluatie is uitgevoerd en eventueel is vertaald in een wetsvoorstel vragen deze leden of niet al eerder een wettelijke regeling moet worden behandeld om de op dit moment spelende problemen aan te pakken. Zij denken daarbij aan verplicht collectief beheer bij online diensten. Voornoemde leden vragen om te voorzien in een aanvulling op de transponeringstabel, waaruit ook de inzet van de regering blijkt bij de totstandkoming van de richtlijn zelf, hoe deze uiteindelijk afwijkt van wat in de richtlijn wordt voorgeschreven en waaruit blijkt dat de Nederlandse implementatie tot het minimumharmonisatieniveau is beperkt. Deze leden vragen vooral in hoeverre de regering de beschikbare ruimte bij de implementatie van artikel 17 van de richtlijn heeft benut. Zij herinneren zich dat de Nederlandse regering zich heeft ingezet voor de bescherming van gebruikersrechten en tegen de invoering van preventieve uploadfilters. Hoe heeft de regering het uiteindelijk vastgestelde artikel 17 geïmplementeerd en welke beleidsruimte blijft in dit voorstel onbenut? Graag ontvangen voornoemde leden ook voor de overige artikelen een dergelijk overzicht. Voorts voelen de aan het woord zijnde leden de behoefte inzicht te krijgen in hoe andere EU-lidstaten de implementatie van deze richtlijn ter hand hebben genomen.

De aan het woord zijnde leden signaleren dat online toegang tot informatie van onschatbare waarde is voor het vergaren van kennis. Kosteloze toegang tot content en software heeft bijgedragen aan de maatschappelijke, sociale, economische en wetenschappelijke vooruitgang. Het lijkt

erop dat de regering, door het niet-implementeren van overweging 82 van de richtlijn, het gratis beschikbaar stellen van werken frustreert. Kan de regering hierover duidelijkheid geven? Blijft de mogelijkheid bestaan dat een werk onherroepelijk beschikbaar wordt gesteld voor hergebruik zonder daar een vergoeding voor te vragen of is het juist de bedoeling dat kan worden teruggekomen op de kosteloze beschikbaarstelling en dat dus het gebruik van licenties juridisch onzeker wordt? Is de regering bereid het gebruik van (kosteloze) creative commons en open source software licenties onder alle omstandigheden mogelijk te maken?

De leden van de SP-fractie zien het belang van deze wet voor auteurs en uitvoerend kunstenaars in het licht van het krijgen van een eerlijke beloning voor hun werk in het digitale domein. Door de aanbieders van een onlinedienst gelden te laten afdragen voor de openbaarmaking van auteursrechtelijke werken, die eveneens voor (advertentie-)inkomsten voor de aanbieders van een onlinedienst zorgen, worden de rechthebbenden beter beschermd dan nu het geval is. Toch moet hierbij niet uit het oog verloren worden dat er verschillen zijn tussen de verschillende onlineaanbieders. Kan uiteen worden gezet hoe kleinere, startende aanbieders van een onlinedienst niet gedupeerd worden door de implementatie van de richtlijn?

Een ander belangrijk punt bij de implementatie van de wet is wat de aan het woord zijnde leden betreft dat zogenaamde User Generated Content (UGC) niet onterecht geblokkeerd wordt en overblokkering wordt voorkomen. Om overblokkering tegen te gaan en de makers toch te vergoeden voor het gebruik van hun werk(en) in de UGC, is eerder een oplossing aangedragen en uitgewerkt door dr. prof. Senftleben¹. Is de regering bereid die oplossing, die voorstelt dat de wetgever de (verrijkte) UGC definieert in de wet en hieraan een proportionele vergoeding koppelt, zoals die constructie ook geldt voor de thuiskopie, te bestuderen en uit te werken in de wet? Zo nee, waarom niet? Het lijkt voornoemde leden in dit geval geenszins vreemd de aanbieder van een onlinedienst een fee te laten betalen aan een stichting die door de overheid is ingesteld, en dat de stichting de geïnde gelden vervolgens doorbetaalt aan rechthebbenden. Hoe ziet de regering dit?

3. Inhoud van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie steunen de doelen van de richtlijn het auteursrechtelijk raamwerk van Europese regelingen aan te vullen en toekomstbestendig te maken. In dat kader stellen zij dat er een goede balans moet zijn tussen de bescherming van rechthebbenden en de vrijheid van meningsuiting van gebruikers van platforms zoals YouTube. Deze leden delen de zorgen dat filteren van platforms tot overblokkering kan leiden. Welke waarborgen bevat het wetsvoorstel om te voorkomen dat platforms teveel filteren en daarmee een *chilling effect* kan ontstaan ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting? Hoe wordt gemonitord of dit *chilling effect* groter wordt? Deelt de regering de opvatting dat filteren zo transparant mogelijk moet gebeuren? Zo ja, welke eisen worden hieraan gesteld? Welke instrumenten worden ingezet om de effectiviteit van de geschillenbeslechting te meten? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering hierop.

¹ Dr. Prof. Senftleben, «Bermuda Triangle – Filtering and Privileging User-Generated Content Under the New Directive on Copyright in the Digital Single market»

3.1. Uitzonderingen en beperkingen

De leden van de CDA-fractie lezen in de richtlijn dat niets in de richtlijn mag worden uitgelegd als beletsel voor houders van exclusieve rechten om het gebruik van hun werken of andere materialen kosteloos toe te staan, onder meer door middel van gratis licenties. Zij vragen waarom dit niet terugkomt in artikel 29c van de Auteurswet. Acht de regering het wenselijk dat het nu mogelijk is om achteraf alsnog een vergoeding te vragen nadat toestemming gegeven was?

De leden van de SP-fractie lezen dat de richtlijn voorziet in het gebruik van het beschermde materiaal van een online-les, maar dat dit materiaal alleen gebruikt mag worden in de lidstaat waar de onderwijsinstelling is gevestigd. Kan worden uitgelegd hoe dit strookt met het idee van één digitale markt? Begrijpen voornoemde leden het goed dat het blijkbaar niet de bedoeling is dat lesmateriaal uit bijvoorbeeld Nederland, beschikbaar komt in Italië? Graag ontvangen zij een verduidelijking van de regering op dit punt.

3.2. Maatregelen om de licentieverlening van auteursrechtelijk beschermd materiaal te vereenvoudigen en toegang tot dat materiaal te verbeteren

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de verruiming van de mogelijkheden voor extended collective licensing (ECL). Op deze manier kunnen bijvoorbeeld archieven contracten sluiten met collectieve belangenorganisaties die hen ook beschermen tegen claims van niet-aangesloten rechthebbenden. Is de regering bereid in gesprek te gaan met de archieven om te bezien of dit zoveel mogelijk in één keer zou kunnen worden geregeld voor zoveel mogelijk archieven en de Kamer over de uitkomsten informeren bij de evaluatie van de Wet Auteurscontractenrecht?

De leden van de D66-fractie zien dat de collectieve licentieverlening nader wordt geregeld in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Deze leden vragen welke andere zaken nog nader te regelen zijn die niet nu in de implementatiewet geregeld kunnen worden. Kan de regering hetgeen nu al in de implementatiewet geregeld kan worden nu ook daadwerkelijk in de implementatiewet opnemen? Zo nee, waarom niet? Rechthebbenden hebben bij de collectieve licentieverlening met verruimd effect een opt-out optie, hoe kunnen zij hier gebruik van maken? Hoe komen rechthebbenden te weten dat deze optie bestaat?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben ten aanzien van dit onderdeel de behoefte om scherp te krijgen wat onder de reikwijdte van de gekozen richting valt en welke consequenties hieraan verbonden zijn voor online aanbieders van cultureel erfgoed zoals archieven. Deze leden willen graag duidelijk krijgen wat onder «reproductie» in de zin van artikel 16n wordt begrepen. Betekent het voorstel dat bijvoorbeeld het online toegankelijk maken van fotoarchieven waarvan de rechthebbenden niet te achterhalen zijn voortaan afhankelijk zijn van de toekenning van de ECL-licentie om zich te vrijwaren van claims? In hoeverre bestaat bij de implementatie van de richtlijn de mogelijkheid om in het geval van het online toegankelijk maken van cultureel erfgoed te bepalen dat aanbieders met het oog op het grote publieke belang bij toegankelijkheid sowieso gevrijwaard zijn van claims van eventuele rechthebbenden? Zou niet ook dat belang expliciet als uitzonderingsgrond in artikel 16n benoemd moeten worden? Zou een beheersorganisatie die in zo'n geval rechten claimt niet ook transparantie moeten bieden wie ze concreet vertegenwoordigen bij het uitoefenen van het auteursrecht?

De aan het woord zijnde leden lezen dat het toepassingsgebied bij AMvB zal worden bepaald. Moeten niet al in de wet zelf heldere uitgangspunten moeten worden geformuleerd voor ECL-licentieverlening? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering. Meer in algemene zin onderschrijven voornoemde leden de opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) dat het vertalen van richtsnoeren van de Europese Commissie in AMvB's problemen oproept rond de democratische legitimatie. Daaraan doet de introductie van een nahangprocedure niet af. Deelt de regering de mening dat in de gevallen dat grondrechten in het geding zijn niet voor een AMvB, maar voor een wet in formele zin moet worden gekozen? Voornoemde leden wijzen in dit verband expliciet naar artikel 29c lid 7.

De leden van de SP-fractie lezen dat bij de implementatie van de richtlijn ook gebruik wordt gemaakt van de optie om de verlening van uitgebreide collectieve licenties (ECL) voor andere doeleinden dan niet of niet langer in de handel verkrijgbare werken op nationaal niveau mogelijk te maken en dat het toepassingsgebied bij AMvB zal worden bepaald. Kan verduidelijkt worden hoe die AMvB er dan uit komt te zien, zodat de Kamer hier een weloverwogen beslissing kan nemen? Aan welk toepassingsbeleid denkt de regering?

3.3. Maatregelen om een goed functionerende markt voor auteursrechtelijk beschermd materiaal te bereiken

(i) Het persuitgeversrecht (artikel 15 van de richtlijn)

De leden van de CDA-fractie lezen dat artikel 15 van de richtlijn het persuitgeversrecht regelt. Door tegenstanders werd dit onderdeel van de richtlijn ook wel een «linkbelasting» genoemd. Deze leden zien dat er zoveel mogelijk zeker is gesteld dat hele korte fragmenten niet voor bescherming in aanmerking komen. Zij vragen de regering of dat verder kan worden toegelicht. Voornoemde leden lezen dat onder meer hele korte fragmenten en hyperlinks toegestaan blijven. Kan de regering, wellicht aan de hand van casuïstiek, aangeven waar deze grens ligt? In dat verband vragen deze leden ook of de regering de zorgen van bedrijven die indirect nieuwsvoorziening verzorgen deelt en in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan deze zorgen in deze richtlijn.

De aan het woord zijnde leden merken op dat in de consultatieversie nog sprake was van een koppeling tussen artikel 15 en 17 van de richtlijn in de implementatiewet. Zij vragen waarom in onderhavig wetsvoorstel is gekozen deze koppeling los te laten. Is de regering ermee bekend dat bijvoorbeeld in Frankrijk wel gekozen is voor het houden van deze koppeling? Ook vragen voornoemde leden of het loslaten van een dergelijke koppeling niet zorgt voor minder bescherming voor persuitgevers.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de implementatie van artikel 15 van de richtlijn in lijn is met de Nederlandse opstelling bij de totstandkoming van deze richtlijn. Welke precieze vormen van hergebruik vallen onder de werkingssfeer van het persuitgeversrecht?

Kan voor de leden van de SP-fractie uitgebreid uiteen worden gezet waarom het persuitgeversrecht nodig is? Welk probleem lost dit op? Waarom kon dit niet onder het algemene «auteursrecht» ondergebracht worden? De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om een deel van de opbrengst van wettelijk geregelde reproductievergoedingen, zoals voor foto- en privékopieën, niet alleen aan de oorspronkelijke makers maar ook aan uitgevers te laten toekomen. Kan voor deze leden uiteengezet

worden hoe dit in de huidige situatie geregeld is? Waarom is het nodig uitgevers deze mogelijkheid te bieden?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden welke maatregelen de regering implementeert om het doorverkopen van licenties mogelijk te maken, de zogenoemde tweedehandsmarkt voor digitale producten. Kan een consument straks een aangeschaft e-book doorverkopen aan een andere consument? Hoe zit dit met digitale videogames en muziek? Acht de regering het wenselijk dat consumenten de mogelijkheid krijgen deze digitale goederen van de hand te kunnen doen tegen een vergoeding? Zo nee, waarom acht zij dit in de analoge wereld wel een belangrijk recht voor de consument, maar in het digitale domein niet? Heeft de regering in Europees verband gepleit voor het mogelijk maken van digitale tweedehandsmarkten? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

(ii) De mogelijkheid om een deel van de opbrengst van wettelijke heffingen aan uitgevers te doen toekomen (artikel 16 van de richtlijn)

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering gebruik heeft gemaakt van de lidstaatoptie om zeker te stellen dat, in lijn met de huidige Nederlandse praktijk, een deel van de opbrengst van wettelijk geregelde reproductievergoedingen aan uitgevers toekomt. Deze leden constateren dat dit op losse schroeven is komen te staan door de Reprobel-uitspraak van het Hof van Justitie (HvJ EU, 12 november 2015, nr. C-572/13, ECLI:EU:C:2015:750) en de regering wil dit repareren. Zij vragen naar het gebruik van de term «repareren». Heeft de Reprobel-uitspraak onbedoeld dit gevolg gehad voor uitgevers of was dit onderdeel van het doel van de uitspraak van het Hof?

(iii) De verplichting van aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud (artikel 17 van de richtlijn)

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de regering voorstelt de proportionaliteitstoets in artikel 17, vijfde lid van de richtlijn letterlijk om te zetten in artikel 29c, derde lid van de Auteurswet. Als zij het wetsvoorstel goed begrijpen dan moet, bij het beantwoorden van de vraag of een dienstverlener zijn verplichtingen is nagekomen en aansprakelijkheid kan ontlopen, onder meer rekening worden gehouden met a) het type, het publiek en de omvang van de diensten en het soort werken of andere materialen die door de gebruikers van de dienst zijn geüpload, en b) de beschikbaarheid van passende en doeltreffende middelen en de kosten daarvan voor dienstverleners. Kan de regering toelichten hoe deze evenredigheidstoets in de praktijk zal werken? Ook vragen voornoemde leden hoe de evenredigheidstoets zich verhoudt tot de uitzondering in artikel 29d, derde lid waarin een uitzondering is gemaakt voor kleine, startende aanbieders van online diensten. Betekent dit dat de beschikbaarheid en de kosten van passende en doeltreffende middelen voor het verkrijgen van toestemming onderdeel zal worden van de evenredigheidstoets voor kleine bedrijven? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden daarnaast ook een algemene inschatting van de regering of de uitzondering voor innovatieve startende aanbieders voldoende is om daadwerkelijk ruimte te bieden aan deze innovatieve aanbieders.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in lid tien van artikel 17 van de richtlijn is opgenomen dat lidstaten dialogen met alle stakeholders dienen te organiseren om de beste praktijken met betrekking tot de samenwerking tussen aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden te bespreken. Deze leden vragen welke partijen zijn aangeschoven bij deze dialogen. Ook lezen de aan het woord zijnde leden dat vanuit Europa richtsnoeren worden opgesteld en dat deze richtsnoeren bij AMvB kunnen worden vastgelegd. Voornoemde leden

vragen in hoeverre een lidstaat de vrijheid heeft om deze richtsnoeren wel of niet over te nemen. Tevens vragen zij of alle stakeholders gebonden zijn aan deze richtsnoeren wanneer ze gepubliceerd worden, of pas wanneer ze in een AMvB worden opgenomen. Is het voor de regering denkbaar dat een deel van de toekomstige richtsnoeren wordt vastgelegd in AMvB, maar niet alle?

De aan het woord zijnde leden constateren dat Polen een zaak bij het Hof van Justitie heeft aangebracht waarin zij stelt dat delen van artikel 17 in strijd zijn met een ander deel van datzelfde artikel 17. De regering geeft aan dat hierop geanticipeerd wordt doordat bij koninklijk besluit bepaald kan worden wanneer onderdelen van het wetsvoorstel ingaan. Voornoemde leden vragen in hoeverre dit tot rechtsonzekerheid zal leiden. Is het wenselijk dat aanbieders van online diensten en andere stakeholders nu dus nog niet weten waar ze aan toe zullen zijn? Voorts vragen deze leden wanneer de regering verwacht dat er uitspraak gedaan zal worden door het Hof.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat op basis van artikel 17 van de richtlijn sancties staan op het te weinig filteren van auteursrechtelijk beschermd materiaal. Hoewel het niet expliciet zo genoemd wordt, menen zij dat de strekking van artikel 17 zo gelezen kan worden. Dit roept bij hen de vraag op of er ook consequenties zijn voor aanbieders van online-diensten indien zij teveel blokkeren en daarmee dus materiaal dat niet geblokkeerd mag worden wel geblokkeerd wordt. Deze leden vragen in het bijzonder of er gevolgen zijn indien een aanbieder bewust en structureel meer blokkeert dan nodig is.

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat, om aan de richtlijn te voldoen, aanbieders van onlinediensten moeten voorzien in een notice and takedown-procedure. Zij lezen dat materiaal dat eraf is gehaald ook niet meer terug mag keren, de «stay down». Waarom wordt er dan over gesproken dat een aanbieder van een onlinedienst «zo mogelijk» ook een notice and stay down-procedure moet kennen? Kan de regering aangeven waar deze vrijblijvendheid vandaan komt?

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van artikel 17 van de richtlijn of de hieruit voortvloeiende verplichtingen per lidstaat afzonderlijk zullen gelden. In de zeer internationale markt van aanbieders van onlinediensten kan het onduidelijk zijn welke rechten een maker heeft en dan vooral waar een maker zijn recht kan halen. Kan de regering aangeven waar een Nederlandse maker terecht kan, na implementatie van de richtlijn, als blijkt dat op een platform van een aanbieder van een onlinedienst auteursrechtelijk beschermd materiaal van hem verschijnt zonder zijn toestemming? Zijn aanbieders van onlinediensten gebonden aan het recht van de plek waar zij gevestigd zijn, binnen de Europese Unie is dit vaak Ierland, of dient een aanbieder van een onlinedienst per lidstaat aan een andere uitwerking van de verplichtingen die uit artikel 17 voortvloeien te voldoen?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering dieper in wil gaan op de technische aspecten van de technologieën die ingezet gaan worden door aanbieders van onlinediensten om auteursrechtelijk beschermd materiaal dat zonder toestemming op hun dienst is verschenen te kunnen weren. Zij begrijpen dat enkele bedrijven, waaronder YouTube en Soundcloud al dergelijke technologieën gebruiken of ontwikkelen. Kan de regering enkele gebruikte technologieën uiteenzetten en de (technische) werking van deze technologieën verder toelichten?

De leden van de D66-fractie merken op dat het gebruik van filtersystemen door online platformen potentieel spanning geeft met het grondwettelijk

censuurverbod en de vrijheid van meningsuiting. Beperking van een dergelijk fundamenteel recht kan nooit ongeclausuleerd geschieden. Deze leden vragen aan welke voorwaarden deze filtermaatregelen moeten voldoen en of de regering de mogelijkheid ziet deze voorwaarden wettelijk vast te leggen. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier gaat de regering dit doen? Voornoemde leden vragen of een verbod op een algehele monitoringsverplichting kan helpen voor de bescherming van het recht op de vrijheid van meningsuiting. Zo ja, waarom heeft de regering het verbod op een monitoringsverplichting uit artikel 17 van de richtlijn niet in de wet vastgelegd? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering nog andere mogelijkheden om het gebruik van uploadfilters te beperken of te voorkomen? Kan het gebruik van filters worden gesanctioneerd? Een andere rechtsstatelijke waarde die bij een mogelijke beperking van een fundamentele vrijheid in ieder geval geborgd moet zijn is de rechtsbescherming van het individu, zo constateren de aan het woord zijnde leden. De regering verwijst hier naar de klachtenprocedures van platforms. Acht de regering dit afdoende voor de borging van de rechtsstatelijke waarde van rechtsbescherming? Stel nu dat iemand zijn of haar vrijheid van meningsuiting niet kan uitoefenen doordat een filtersysteem van een groot online platform zijn of haar bijdrage op het platform blokkeert. Vindt de regering dat de rechtsbescherming van dat individu nu met dit wetsvoorstel voldoende geborgd is? Zo ja, op welke manier? Zo nee, wat gaat de regering hieraan doen? Hoe denkt de regering dat de rechtsbescherming geborgd is van de gebruiker van het internet? Kan de gebruiker zijn of haar recht op informatie subjectieveren bij een klachtenprocedure van een platform? De aan het woord zijnde leden kunnen zich voorstellen dat een individuele gebruiker niet vaak zal weten dat hem of haar de toegang tot informatie is ontzegd door een uploadfilter. Hoe bezieet de regering in dit geval de rechtsbescherming van het individu? Is de rechtsbescherming voldoende geborgd volgens de regering? Zo ja, kan de regering dit toelichten? Hoe ziet de rechtsgang voor de rechtzoekende eruit? Zo nee, hoe gaat de regering dit wel voldoende borgen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar de strekking van de voorgestelde implementatie van artikel 17 van de richtlijn. Terwijl de Nederlandse regering zich in het Europese debat heeft ingezet voor de bescherming van gebruikersrechten en tegen een verplichting voor platforms om uploads preventief te filteren, lijkt de voorgestelde wettekst nu niet de in de richtlijn geboden beleidsvrijheid te benutten om de rechten van gebruikers maximaal te waarborgen. Graag ontvangen voornoemde leden een reactie van de regering.

Betekent het achterwege laten van de passage uit de richtlijn dat toepassing van artikel 17 niet leidt tot een algemene monitoringverplichting dat dus omgekeerd volgens de regering een monitorverplichting gewenst is? Waarom is deze waarborg tegen het filteren van alle door gebruikers naar een platform geüpload werk niet overgenomen in het wetsvoorstel? Waarom vindt de regering dat het toepassen van filters geen algemene monitoringverplichting is? In de reactie van de regering op het advies van de Afdeling lijkt te worden geaccepteerd dat filters worden toegepast en dat het risico voor lief wordt genomen dat legale inhoud wordt geblokkeerd of verwijderd. Hoort een dergelijke vergaande inbreuk in de uitingsvrijheid niet uiteindelijk te worden beoordeeld door de onafhankelijke rechter, in plaats van door een platform? Deelt de regering de mening dat aantasting van de uitingsvrijheid en de toepassing van censuur moet worden tegengegaan en dat daarvoor een precieze implementatie van de in de richtlijn opgenomen waarborgen voor gebruikersrechten noodzakelijk is?

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat platformaanbieders na inwerkingtreding van deze wet moeten kunnen

aantonen dat zij zich naar beste vermogen inspannen om toestemming van rechthebbenden te verkrijgen voor het online toegankelijk maken van werken. Kan de regering aangeven wat onder het «naar beste vermogen inspannen» omvat?

Deelt de regering in dit licht de mening dat aanbieders van onlinediensten en rechthebbenden dienen te voorkomen dat de door gebruikers geuploadede werken die geen inbreuk maken op auteursrechten, in het bijzonder wanneer deze werken vallen onder een uitzondering of een beperking van het auteursrecht, niet beschikbaar zijn door de maatregelen die voortvloeien uit hun samenwerking? Welke maatregelen overweegt de regering om (herhaaldelijk) misbruik van filtermaatregelen te voorkomen? Ziet de regering het gevaar van «overblocking» van rechtmatige uploads? Klopt het dat ook nu al filtermaatregelen worden gebruikt waardoor materiaal (vrij gelicenseerd of auteursrechtelijk beschermd) wordt verwijderd op de eis van partijen die helemaal niet gerechtigd zijn? Zo ja, vreest de regering ook dat een verplichte toepassing van systemen, die nu al veelvuldig misbruik in de hand werken, ertoe zal leiden dat rechtmatig geplaatste content wordt verwijderd en daarmee de uitingsvrijheid wordt geraakt? Moet de toepassing van automatische filters worden beperkt tot de gevallen waarin evident sprake is van inbreukmakende uploads? Moeten niet in alle andere gevallen gewraakte uploads beschikbaar blijven totdat de rechtmatigheid van een upload inhoudelijk is getoetst? Zo ja, vindt de regering dat de huidige voorgestelde klachtenprocedure voldoende waarborgen biedt tegen ongerechtvaardigde inbreuken op grond- en mensenrechten zoals de uitingsvrijheid en de vrije nieuws- en informatievergaring?

(iv) Auteurscontractenrecht (de artikelen 18 tot en met 23 en 27 van de richtlijn)

De leden van de CDA-fractie constateren dat de richtlijn een transparantie-verplichting kent die nog niet is opgenomen in het nationale auteursrecht. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten hoever deze transparantie-verplichting reikt. In hoeverre kunnen makers van de exploitant eisen dat zij meer informatie ontvangen dan de exploitant verstrekt? Welke gevolgen heeft het als de exploitant niet voldoet aan de transparantieverplichting? Wanneer is sprake van onevenredige administratieve lasten die ervoor zorgen dat de transparantieverplichting beperkter kan worden uitgelegd?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom niet nu al een begin gemaakt is met het verder reguleren van de verplichting om makers een billijke vergoeding te betalen. De richtlijn neemt de «value gap» als expliciet uitgangspunt en dat raakt naar het oordeel aan het probleem van de grote afhankelijkheid van makers (fotografen, filmmakers) van uitgever, producenten, omroepen en distributeurs. In hoeverre kunnen filmmakers meedelen in de exploitatieopbrengsten en is feitelijk voldaan aan de vereisten van artikel 18 van de richtlijn?

4. Gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de CDA-fractie hebben bij de totstandkoming van de richtlijn van verschillende stakeholders gelezen dat zij verwachten dat deze tot een flinke verhoging van de operationele kosten zal leiden. Een voorbeeld van hogere kosten is de noodzaak tot het implementeren van filtertechnologieën. Deze leden vragen in hoeverre dit de grote aanbieders van onlinediensten in de kaart speelt, omdat enkel zij de middelen zullen hebben om dergelijke filtertechnologie te implementeren. Hoewel artikel 17 een uitzondering kent voor kleine bedrijven, vragen voornoemde leden hoeveel aanbieders van onlinediensten er zijn die minder dan 10 miljoen euro omzet draaien. Ook zien zij problemen ontstaan op het moment dat

een dergelijke aanbieder net boven de grens van 10 miljoen euro uit komt en dan alsnog kostbare filtertechnologie dient te implementeren. Is de regering hierover ook met kleinere aanbieders van onlinediensten van eigen bodem in gesprek?

5. Afdeling advisering van de Raad van State

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling ingegaan wordt op de problematiek die ontstaat bij filtering van communicatie en het gevaar dat ook legale communicatie geblokkeerd wordt. Zij lezen dat de regering het voor de hand vindt liggen dat het Hof van Justitie filtermaatregelen alleen passend zal achten, wanneer daarbij voldoende recht wordt gedaan aan de vrijheid van meningsuiting en van informatie. Tevens stelt de regering dat de inzet van filtermaatregelen pas aan de orde is, wanneer zij de te filteren beschermde prestaties kunnen herkennen en verder ook goed werken, maar dat dit bij de huidige stand van de techniek nog niet altijd mogelijk is. Hoe is dan artikel 17 en de praktische uitwerking daarvan te verenigen met het te verwachten standpunt van het Hof van Justitie? Erkent de regering dat met de huidige stand van de techniek er nog geen sprake kan zijn van een voldoende fijnmazig filtersysteem? Zo ja, is het dan wel realistisch van aanbieders van onlinediensten te vragen dat zij een dergelijk systeem implementeren? In hoeverre verwacht de regering dat het Hof van Justitie niet akkoord zal gaan met mogelijke oplossingen voor filtersystemen van aanbieders van onlinediensten?

De leden van de SP-fractie zijn blij dat de regering ervoor kiest de richtsnoeren van de Europese Commissie niet integraal bij AMvB om te zetten. Met de Afdeling zijn deze leden van mening dat dit een onwenselijke situatie zou zijn. De mogelijkheid dat aanbieders zullen filteren wordt daarmee niet uitgesloten. De vraag rijst bij de Afdeling hoe dergelijke maatregelen van de aanbieders zich verhouden tot de vrijheid van meningsuiting. Daarbij gaat het onder meer om het censuurverbod. Voor uitingvormen buiten radio en televisie, zoals een uiting via een aanbieder, geldt op grond van artikel 7, derde lid, Grondwet dat niemand voorafgaand verloop nodig heeft wegens de inhoud daarvan behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Verder is met het oog op de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten die in het geding kunnen komen, van belang dat het Hof van Justitie kritisch is op filtersystemen waarmee geüploade content wordt geanalyseerd. De overheid zegt dat er geen gebruik mag worden gemaakt van filtermaatregelen die te grofmazig zijn en meer inhoud blokkeren of verwijderen dan door rechthebbenden aangewezen. Deze verhouden zich niet met het evenredigheidsbeginsel.

Kan tevens worden bevestigd dat het gebruik van de zogenaamde Creative Commons en Open Source software licenties onder alle omstandigheden mogelijk blijft? Zo nee, waarom niet?

6. Overig

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onlangs afgesloten nieuwe Code of Conduct voor muziekuitgevers. Is de regering bereid deze richtlijnen serieus te nemen en een plaats te geven in de subsidievoorwaarden van overheidsfondsen, maar ook bij de publieke omroep? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden vragen tot slot aandacht voor collectief beheer. Collectief beheer maakt dat rechthebbenden niet zelf hoeven te incasseren bij de gebruikers van hun werk en zij zo meer kans maken op het ontvangen van een proportionele en billijke vergoeding. Waarom is er

bij dit wetsvoorstel niet voor gekozen om meer belang te hechten aan collectief beheer en dit te verankeren in de wet voor alle werken?

ARTIKELN

Artikel I

Kan voor de leden van de SP-fractie worden verduidelijkt op welke manier de regering denkt dat met deze implementatiewet uitvoering wordt gegeven aan het in artikel 17 lid 7 van de richtlijn genoemde vereiste dat aanbieders van onlinediensten en rechthebbenden ervoor zorgdragen dat maatregelen die voortvloeien uit hun samenwerking niet leiden tot het voorkomen van de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade werken of andere materialen die geen inbreuk maken op het auteursrecht, in het bijzonder wanneer deze werken vallen onder een uitzondering of beperking van het auteursrecht?

De leden van de SP-fractie vragen hoe zal worden opgetreden tegen herhaaldelijk misbruik van filtermaatregelen op basis van onjuiste rechtsclaims door rechthebbenden (of derde partijen die zich als rechthebbenden voordoen)? Staan hier sancties op? Zo ja, welke? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog in het wetsvoorstel op te nemen?

Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat gezien het feit dat artikel 29c verstreckende gevolgen kan hebben, de eventueel te formuleren AMvB (lid 7) in ieder geval een voorhangprocedure rechtvaardigt? Is de regering bereid dit alsnog in de wet op te nemen? Zo nee, kan de regering in ieder geval aangeven op welke manier zij denkt te zullen specificeren aan welke voorwaarden platform aanbieders moeten voldoen om zich «naar beste vermogen» in te spannen «om toestemming te verkrijgen»?

De leden van de SP-fractie vragen of uiteengezet kan worden hoe een uploader straks bezwaar kan maken tegen een blokkade of verwijdering van zijn upload? Blijft het geüploade bestand tijdens de klacht online beschikbaar totdat de klacht aan menselijke toetsing is onderworpen? Zo nee, waarom niet?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of met de huidige stand van de techniek überhaupt wel voldoende adequaat rechtmatig gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal kan worden herkend. Deze leden denken dat het antwoord op die vraag «nee» luidt en het gevaar van «overblocking» zeer reëel is. Kan uitgebreid worden toegelicht hoe de regering denkt dat deze situatie niet tot een structurele inperking van de vrijheid van meningsuiting zal leiden?

Met het huidige artikel 25d, lid 2 van de Auteurswet zou het tegengestelde van het in overweging 82 bedoelde kunnen gebeuren. Klopt het dat door artikel 25d, lid 2 van de Auteurswet een afgegeven niet-exclusieve licentie voor kosteloos hergebruik van een werk achteraf ingetrokken kan worden en dat dan alsnog een vergoeding gevraagd kan worden voor dat werk? Zo ja, waarom acht de regering dit wenselijk en in lijn met overweging 82 van de richtlijn? Zo nee, kan de regering dit verduidelijken?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger