

Vergaderjaar 2020–2021

**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. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 9 oktober 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks en de SP. Ik beantwoord de vragen, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

**ALGEMEEN DEEL**

**1. Inleiding en achtergrond**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er voor een richtlijn is gekozen en niet voor een verordening. Met een verordening had een nog gelijkjer speelveld kunnen ontstaan dat de bescherming van rechthebbers ten goede komt. Zij vragen hoe ik dit zie.

Een «verordening» is een bindende rechtshandeling die direct in de hele EU van toepassing is. Een «richtlijn» is een rechtshandeling die een bepaald doel vastlegt dat alle lidstaten moeten bereiken. De lidstaten mogen dan zelf de wetgeving vaststellen om dat doel te bereiken. De afgelopen veertig jaar is het auteursrecht in verregaande mate door middel van Europese richtlijnen geharmoniseerd. Blijkens overweging 5 is de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt gebaseerd op en vormt zij een aanvulling op de regels van de thans van kracht zijnde richtlijnen op dit gebied, met name:

- Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken (PbEG 1996, L 77),
- Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de

- informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG 2000, L 178),
- Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PbEG 2001, L 167),
  - Richtlijn 2006/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende het verhuurrecht, het uitleenrecht en bepaalde naburige rechten op het gebied van intellectuele eigendom (PbEG 2006, L 376),
  - Richtlijn 2009/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de rechtsbescherming van computerprogramma's (PbEG 2009, L 111),
  - Richtlijn 2012/28/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken (PbEU 2012, L 299) en
  - Richtlijn 2014/26/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt (PbEU 2014, L 84).

Veel bepalingen uit de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt vullen het *acquis communautaire* aan en vervangen dat niet. Dit springt onder meer duidelijk in het oog bij de verdere harmonisatie van enkele belangrijke uitzonderingen en beperkingen op het auteursrecht ten behoeve van tekst- en datamining, voor onderwijsdoeleinden en tot behoud van cultureel erfgoed. Als die bepalingen thans niet in een richtlijn maar in een verordening waren opgenomen, dan was voor justitiabelen een lastig te ontwarren kluwen van toepasselijke regelgeving ontstaan, deels op *communautaire* en deels op nationale leest geschoeid, die zich moeilijk in combinatie met elkaar zou laten toepassen. Bovendien wensen de lidstaten, waaronder Nederland, op het onderdeel auteurscontractenrecht een discretionaire bevoegdheid om auteurs en uitvoerend kunstenaars ten opzichte van de exploitanten van hun beschermde prestaties nog beter te kunnen beschermen door een reeds bestaande verderstreckende bescherming in stand te kunnen houden. Met een verordening zou ook dit veel moeilijker zijn geweest. De keuze voor een richtlijn lag ook daarom voor de hand. Ook mijn voorkeur ging in het licht van het vorenstaande duidelijk naar een richtlijn boven een verordening uit.

De leden van de SP-fractie merken op dat Nederland tegen de richtlijn heeft gestemd. Het antwoord op de vraag of het klopt dat bezwaren tegen het nabuurrechtelijke persuitgeversrecht (artikel 15 van de richtlijn) en de aansprakelijkheidsregeling van aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud (artikel 17 van de richtlijn) daaraan ten grondslag hebben gelegen, luidt bevestigend. Het antwoord op de vraag of die tegenstem ook tot uiting komt in de voorliggende implementatiewet luidt evenwel ontkennend. De nationale beleidsruimte met name met betrekking tot de desbetreffende onderwerpen is daarvoor namelijk niet groot genoeg, zoals de aan het woord zijnde leden zelf ook onderkennen. De nota naar aanleiding van het verslag gaat gepaard met een nota van wijziging. Daarin wordt naar aanleiding van de inbreng van verschillende fracties, waaronder die van de SP, voorgesteld op een aantal punten nog dichter bij de tekst van met name artikel 17 van de richtlijn aan te sluiten om ieder mogelijk misverstand omtrent vermeende onvolledige en onjuiste implementatie weg te nemen en daadwerkelijk een gelijk speelveld voor alle daarbij betrokken stakeholders te creëren. Zo wordt in de implementatiewetgeving verduidelijkt dat de samenwerking tussen aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud enerzijds en

rechthebbenden anderzijds uiteraard niet mag leiden tot het voorkomen van de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade inhoud die helemaal geen inbreuk maakt op het auteursrecht en naburige rechten. Daarbij moet ook worden gedacht aan de mogelijkheid dat die gebruikers een beroep op een beperking kunnen doen (vgl. artikel 17, zevende lid, van de richtlijn). Verder wordt in de implementatiewetgeving verduidelijkt dat de toepassing van artikel 17 en de daarop gebaseerde implementatiewetgeving niet tot een algemene toezichtsverplichting mag leiden (vgl. artikel 17, achtste lid, van de richtlijn).

## **2. Uitgangspunten van de implementatie**

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat het wetsvoorstel webharvesting door cultureel erfgoedinstellingen niet reguleert. Deze leden merken ook terecht op dat het wetsvoorstel niet voorschrijft dat alle audiovisuele werken een ISAN-nummer moeten hebben. De omzetting van de richtlijn verplicht daartoe ook niet.

De aan het woord zijnde leden vragen of er ook voorbeelden zijn van implementatiewetgeving met een nationale kop met het idee zo tot een efficiënt proces te komen. Het antwoord op die vraag luidt bevestigend. Bij de omzetting van Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken (PbEG 2008, L 136) in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is ervoor gekozen om implementatievoorstel anders dan de richtlijn niet tot grensoverschrijdende mediations te beperken (Kamerstukken 32 555). Hoewel het CDA daar indertijd niet afwijzend tegenover stond, strandde het wetsvoorstel in eerste instantie in de Eerste Kamer wegens onvoldoende draagvlak juist vanwege die nationale kop. Om een efficiënt wetgevingsproces te kunnen garanderen, is het dus beter de omzetting van een richtlijn niet met een nationale kop te belasten. Dit geldt temeer daar de omzetting van een richtlijn vaak aan een stringente implementatietermijn op straffe van een boete is gebonden.

Het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden of het wenselijk is om eventueel dus afzonderlijke wetstrajecten op te starten luidt bevestigend. Dat geldt in het bijzonder, wanneer het onderwerp – zoals webharvesting door culturele erfgoedinstellingen – een eigenstandig onderwerp betreft dat in zijn eigen specifieke context moet worden behandeld. Het onderwerp reikt veel verder dan het toestaan aan culturele erfgoedinstellingen dat beschermde prestaties op het Nederlandse deel van het internet mogen worden gekopieerd zonder voorafgaande toestemming van rechthebbenden met het oog op archivering ten behoeve van onderzoek. Het raakt ook aan de privacy in het algemeen en het persoonsgegevensbeschermingsrecht in het bijzonder. Verder rijzen er straf(proces)rechtelijke vragen, bijvoorbeeld wanneer ook op grond van de inhoud verboden informatie wordt bewaard.

Onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zal volgend jaar een kortlopend onderzoek worden verricht naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de wettelijke regulering van webharvesting door cultureel erfgoedinstellingen. Het onderwerp staat dus hoog op mijn prioriteitenlijst. Ik onderken ook het belang van een ISAN-nummer voor audiovisuele werken. Indachtig de inhoud en strekking van het Integraal Afwegingskader voor voorgenomen wet- en regelgeving (IAK) ben ik er echter niet zonder meer van overtuigd dat dit ook wettelijk ingrijpen vergt. Het onderwerp kan ook, en waarschijnlijk zelfs beter, door het veld zelf worden opgepakt. Het ISBN-nummer voor boeken is een uitstekend voorbeeld van een goed werkende aanpak door het veld zelf.

De leden van de GroenLinks-fractie geven in overweging om de makers van een filmwerk ook recht op een aanvullende proportionele billijke vergoeding te geven bij video on demand, waar dit nog ontbreekt. De omzetting van de richtlijn dwingt niet tot de introductie van zo'n collectief uit te oefenen vergoedingsaanspraak. Maar de richtlijn staat daaraan evenmin in de weg, omdat het auteurscontractenrecht minimumharmonisatie betreft. De Wet auteurscontractenrecht is op 1 juli 2015 in werking getreden. Die wet is onlangs onder auspiciën van het WODC door onafhankelijke en externe onderzoekers geëvalueerd. In het onderzoek komt ook de vraag aan de orde of het tot aanbeveling strekt om het voornoemde vergoedingsrecht ook bij video on demand voor te stellen. Ik zal het onderzoek bestuderen, te dien aanzien een standpunt bepalen en, zo nodig, separaat voorstellen tot aanpassing van de Wet auteurscontractenrecht doen.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen om een aanvulling van de transponeringstabel, waaruit ook de inzet tijdens de onderhandelingen blijkt en hoe dit afwijkt van wat in de richtlijn wordt voorgescreven.

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving bevat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat strekt tot omzetting van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt een transponeringstabel. Uit die transponeringstabel blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van die richtlijn zijn of worden geïmplementeerd. Indien een bepaling uit de richtlijn ruimte laat voor of verplicht tot het maken van beleidskeuzes, wordt dit in de transponeringstabel aangegeven. Er wordt verwezen naar de passages in de toelichting waarin de gemaakte keuzes worden toegelicht. Indien een richtlijnbeepaling geen implementatie behoeft, wordt dit ook vermeld in de transponeringstabel. Hierbij wordt aangegeven wat de reden daarvan is. De transponeringstabel maakt onderdeel uit van de memorie van toelichting en kan als zodanig niet worden gewijzigd. De transponeringstabel volgt een vast stramien en leent zich er niet goed voor om daarin ook nog de onderhandelingsinzet te verwerken en daarover verantwoording af te leggen in die zin dat wordt aangegeven waar dit van het uiteindelijke resultaat afwijkt.

Toen de Europese Commissie eind 2016 haar voorstel voor een richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt presenteerde, is een BNC-fiche opgesteld (Kamerstukken II, 2016/17, 22 112, nr. 2237). In dat fiche is een samenvatting van het voorstel voor een richtlijn gegeven. Verder zijn daarin de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse rechtspraktijk geschetst. Ook is een opmaat voor een standpunt ingenomen. Ik heb de Eerste en Tweede Kamer middels het fiche geïnformeerd over de onderhandelingsinzet met betrekking tot de drie groepen van maatregelen die in het voorstel voor een richtlijn zijn voorgesteld. Die inzet wordt hieronder tegen het uiteindelijke resultaat van de richtlijn afgezet. In de richtlijn worden in de eerste plaats maatregelen getroffen om uitzonderingen en beperkingen (ten behoeve van tekst- en datamining, voor onderwijsdoeleinden en tot behoud van cultureel erfgoed) aan te passen aan de digitale en grensoverschrijdende omgeving. Nederland heeft de daartoe strekkende voorstellen tijdens de onderhandelingen daarover gesteund. Het voorstel voor een richtlijn stond het reproduceren van beschermd materiaal ten behoeve van tekst- en datamining onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden uitsluitend toe voor wetenschappelijke doeleinden. Door een daartoe strekkend Nederlands voorstel staat de richtlijn thans ook tekst- en datamining toe voor andere doeleinden dan wetenschappelijk onderzoek. Ik ben daarover – net als de praktijk – uiteraard verheugd. Dit geautomatiseerd doorzoeken van grote hoeveelheden tekst en data op onderlinge verbanden neemt steeds verder in belang toe en wordt daarom eveneens in steeds meer landen buiten de EU (bv. Zuid-Korea, Singapore, Australië, Israël) bij wet toegestaan.

In de richtlijn worden in de tweede plaats ook maatregelen getroffen om de licentieverlening te verbeteren en een ruimere toegang tot inhoud te verzekeren. Ook die voorstellen zijn door Nederland in de kern van de zaak gesteund. Het voorstel voor een richtlijn bevatte een uitgewerkte regeling op grond waarvan collectieve beheersorganisaties ook niet aangesloten rechthebbenden mocht vertegenwoordigen bij het verlenen van (grensoverschrijdende) licenties aan cultureel erfgoedinstellingen voor het reproduceren, distribueren, mededelen aan het publiek en beschikbaar stellen voor het publiek van niet of niet langer in de handel beschikbare beschermde prestaties die onderdeel uitmaken van de collectie van die cultureel erfgoedinstellingen. De richtlijn geeft lidstaten daarnaast ook nog de mogelijkheid dat collectieve beheersorganisaties zulke zogenaamde licenties met een verruimde werking verlenen binnen andere welomschreven toepassingsgebieden waar de verkrijging van toestemmingen van rechthebbenden op individuele basis in de regel zo hinderlijk en onpraktisch is dat de vereiste licentieverlening onwaarschijnlijk is door de aard van het gebruik of de soorten werken of andere materialen. Nederland heeft het daartoe strekkende voorstel van enkele andere lidstaten die zoiets al in hun wetgeving hadden geregeld nadrukkelijk gesteund overeenkomstig de onderhandelingsinzet om tot een zo praktische mogelijke regeling te kunnen komen. Volledigheidshalve wordt vermeld dat tot de onderhavige groep maatregelen ook nog twee onomstreden bepalingen behoren, één over de toegang tot en beschikbaarheid van audiovisuele werken op video-on-demandplatforms en één over werken van beeldende kunst in het publieke domein, omdat die in de kern van de zaak stroken met het geldende Nederlandse recht. In de derde plaats, ten slotte, worden maatregelen getroffen die de goede werking van de markt voor auteursrechten verzekeren. Dit is het meest controversiële onderdeel van de richtlijn gebleken. Er kunnen vier deelonderwerpen worden onderscheiden, waarvan Nederland slechts de helft heeft gesteund. Dit betreft de mogelijkheid om een deel van de opbrengst van wettelijke geregelde reproductievergoedingen, zoals voor privé en fotokopiëren, naast makers ook aan uitgevers te laten toekomen. Verder heb ik ook de bepalingen van auteurscontractenrecht uit het richtlijnvoorstel die tijdens de onderhandelingen nog zijn uitgebreid en aangescherpt gesteund.

De andere twee deelonderwerpen zijn niet gesteund en hebben er uiteindelijk toe geleid dat Nederland tegen de richtlijn heeft gestemd. Het betreft als eerste het aan het auteursrecht naburige persuitgeversrecht. Nederland heeft zich daaromtrent steeds kritisch opgesteld. Nederland was mening dat in plaats van deze verdere uitdijning van het intellectuele eigendomsrecht een doeltreffender oplossing was te bepalen dat een uitgever wordt geacht over het auteursrecht met betrekking tot de door hem uitgegeven perspublicaties te beschikken, om het verlenen van licenties en het optreden tegen inbreuken te vergemakkelijken. Voor dat auteursrechtelijke bewijsvermoeden dat eerst als substituut en later ook nog als alternatief is gepresenteerd, bestond in geen van beide verschijningsvormen evenwel voldoende steun.

Nederland heeft zich ook verzet tegen de aansprakelijkheidsregeling van de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud. De klaarblijkelijk onvermijdelijke filterverplichting had ik liever als een eigenstandige, los van het auteursrecht en de naburige rechten staande verplichting vormgegeven, zoals de Europese Commissie aanvankelijk ook voorstelde. In dat geval had aan die verplichting eenvoudiger een doelgerichte en beperkte invulling gegeven kunnen worden.

De aan het woord zijnde leden vragen ook waaruit blijkt dat de Nederlandse implementatie tot het strikt noodzakelijke beperkt is gebleven. Zij hebben gevraagd om een artikelsgewijs overzicht. Hiervoor is er al op gewezen dat uit de transponeringstabel blijkt of en hoe de afzonderlijke

bepalingen van die richtlijn zijn of worden geïmplementeerd. De meeste onderwerpen betreffen volledige harmonisatie. Er bestaat dan uiteraard geen ruimte om in een afwijkende regeling te voorzien. Een uitzondering daarop vormen, zoals hiervoor al aangegeven, de bepalingen van auteurscontractenrecht. Op dit punt is sprake van minimumharmonisatie. Nederland heeft het auteurscontractenrecht vijf jaar geleden al in de Wet auteurscontractenrecht geregeld. Bij de omzetting van de richtlijn is ervoor gekozen het bestaande beschermingsniveau voor makers en uitvoerend kunstenaars met de richtlijn gelijk te trekken, waar die bescherming met het oog daarop nog tekortschiet. Daar waar reeds een gelijk of zelfs hoger beschermingsniveau ten opzichte van de richtlijn bestond, blijft dit gehandhaafd.

Indien een bepaling uit de richtlijn ruimte laat voor of verplicht tot het maken van beleidskeuzes, wordt dit in de transponeringstabel aangegeven onder verwijzing naar de passages in de toelichting waarin de gemaakte keuzes worden toegelicht. De richtlijn laat Nederland eigenlijk slechts twee wezenlijke keuzemogelijkheden. De eerste optie betreft de introductie van licentieverlening met een verruimde werking. De tweede optie betreft het laten meedelen van uitgevers in de opbrengst van wettelijke heffingen zoals die met betrekking tot privé en fotokopiëren. Van beide opties wordt geheel in lijn met de inzet tijdens de onderhandelingen gebruik gemaakt. De implementatie van de richtlijn blijft hier weliswaar niet tot het absolute minimum beperkt, maar is voor een zo optimaal mogelijk omzettingresultaat wel noodzakelijk. In het veld wordt daarop aangedrongen en bestaat daarover overeenstemming. Tegen die achtergrond zijn in het veld zelfs al afspraken gemaakt.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat Nederland zich kritisch heeft opgesteld met betrekking tot het preventief filteren door aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en zich heeft ingezet voor de bescherming van gebruikersvrijheden. Deze leden vragen of de beschikbare ruimte bij de implementatie van artikel 17 van de richtlijn is benut.

Het wetsvoorstel bevat een volledige en welhaast letterlijke omzetting van artikel 17 van de richtlijn. Er is dan ook geen beschikbare beleidsruimte om gebruikersvrijheden te beschermen onbenut gebleven. Een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud kan onder omstandigheden de op hem rustende verplichtingen nakomen en aansprakelijkheid ontlopen door de inzet van passende middelen. Preventief filteren zonder rekening te houden met in uitzonderingen en beperkingen geëxpliciteerde gebruikersvrijheden is volgens mij geen passend middel. Omdat daarover toch verschillende vragen zijn gerezen, heb ik hiervoor bij de beantwoording van vragen van de leden van de SP-fractie al aangegeven dat dit aspect in de voorgestelde implementatiewetgeving bij nota van wijziging wordt verduidelijkt. De samenwerking tussen aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud enerzijds en rechthebbenden anderzijds mag niet leiden tot het voorkomen van de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade inhoud die helemaal geen inbreuk maakt op het auteursrecht en naburige rechten. Daarbij moet ook worden gedacht aan de mogelijkheid dat gebruikers een beroep op een beperking kunnen doen (vgl. artikel 17, zevende lid, van de richtlijn). Verder zal ik omwille van de duidelijkheid ook bij nota van wijziging in het wetsvoorstel verduidelijken dat de toepassing van de op artikel 17 van de richtlijn gebaseerde implementatiewetgeving niet tot een algemene toezichtsverplichting mag leiden (vgl. artikel 17, achtste lid, van de richtlijn).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe andere EU-lidstaten de implementatie ter hand hebben genomen. De richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt is omvangrijk en gecompliceerd. Nederland heeft de implementatie voortvarend ter hand genomen

zodat deze hopelijk binnen de daartoe gestelde termijn kan worden afgerond. Nederland is de eerste lidstaat die een integraal implementatievoorstel naar het parlement heeft gezonden. Alle andere EU-lidstaten zijn nog bezig met het opstellen van implementatievoorstellen en de consultatie van het veld. Frankrijk heeft als enige lidstaat al een deel van de richtlijn omgezet. Er is een decreet uitgevaardigd, waarin is voorzien in het persuitgeversrecht. Wetgeving waarmee ook aan de andere verplichtingen uit de richtlijn volledige invulling wordt gegeven, is ook daar nog in voorbereiding.

De leden van de GroenLinks-fractie 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. Door het niet-implementeren van overweging 82 van de richtlijn lijkt het gratis beschikbaar stellen van werken te worden gefrustreerd. Kan de regering hierover duidelijkheid geven, zo vragen deze leden. 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?

Overweging 82 van de richtlijn bepaalt dat niets in de richtlijn mag worden uitgelegd als een beletsel voor houders van exclusieve rechten uit hoofde van het auteursrecht van de Unie om het gebruik van hun werken of andere materialen kosteloos toe te staan, onder meer door middel van niet-exclusieve gratis licenties ten behoeve van alle gebruikers. De aan het woord zijnde leden vragen in de kern van de zaak waarom de voornoemde overweging niet terugkomt in het implementatievoorstel. De reden daarvoor is dat overwegingen, anders dan artikelen, geen omzetting behoeven. Dat laat uiteraard onverlet dat de inhoud en strekking van overweging 82 ook onverkort geldt voor het wetsvoorstel waarmee immers wordt beoogd de richtlijn getrouw om te zetten. Ik deel dan ook niet de veronderstelling van de aan het woord zijnde leden dat bij ontstentenis van een wettelijke bepaling die correspondeert met overweging 82 van de richtlijn het gratis beschikbaar stellen van werken voor hergebruik zou worden gefrustreerd. Ook na de inwerkingtreding van het implementatievoorstel blijft het mogelijk om creative commons en open source licenties om niet te verlenen. Artikel 25e van de Auteurswet geeft de maker het recht om een exploitatieovereenkomst ingeval van non usus onder bepaalde voorwaarden te ontbinden. Die bepaling mist hier toepassing. De licenties waarop de aan het woord zijnde leden doelen, kwalificeren namelijk niet als een exploitatieovereenkomst.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat kleine startende aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud niet worden gedupeerd door de omzetting van artikel 17 van de richtlijn. De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat er verschillende soorten aanbieders van onlinediensten bestaan. Het wetsvoorstel richt zich in het voetspoor van de richtlijn alleen op aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud. Deze aanbieders hebben als belangrijkste of een van de belangrijkste doelstellingen dat een grote hoeveelheid door de gebruikers van zijn dienst aangeboden werken van letterkunde, wetenschap of kunst en ander beschermd materiaal op te slaan en toegankelijk te maken voor het publiek, waarbij zij deze beschermde prestaties ordenen en promoten met een winst oogmerk. Voorbeelden van zulke diensten zijn YouTube en Facebook. Aanbieders van diensten als online-encyclopedieën zonder winst oogmerk, onderwijs-

of wetenschappelijke gegevensbanken zonder winstoogmerk, platforms voor het ontwikkelen en delen van opensourcesoftware, aanbieders van elektronische communicatiediensten, onlinemarktplaatsen en business-to-business clouddiensten en clouddiensten waarmee gebruikers informatie kunnen opslaan voor eigen gebruik, worden dus nadrukkelijk niet bestreken.

Om kleinere aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud gelegenheid te geven tot wasdom te komen, schrijven de richtlijn en het daarop gebaseerde wetsvoorstel voor dat zij gedurende de eerste drie jaar van hun bestaan zijn vrijgesteld van de verplichting zich naar beste vermogen in te spannen om overeenkomstig de strenge sectorale normen op het gebied van professionele toewijding te voorkomen dat auteurs- en nabuurrechtelijk beschermde prestaties zonder toestemming worden openbaar gemaakt. Onder kleine aanbieders van onlinediensten voor het delen van content worden aanbieders begrepen die een jaarlijkse omzet hebben van minder dan tien miljoen euro per jaar, berekend overeenkomstig Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie. Zij zijn gedurende de eerste drie jaar van hun bestaan wel gehouden zich overeenkomstig naar beste vermogen in te spannen om toestemming van rechthebbenden te verkrijgen. Ook moeten zij een notice and take down procedure implementeren.

Zodra het maandelijks aantal unieke bezoekers uit de EU meer van vijf miljoen bedraagt, berekend op basis van het voorgaande kalenderjaar, moeten de kleine aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud ook aantonen dat zij zich naar beste vermogen hebben ingespannen overeenkomstig de strenge sectorale normen op het gebied van professionele toewijding om verdere ontsluiting van inbreukmakend materiaal te voorkomen. Uiteraard moeten rechthebbenden hen daartoe de nodige en relevante informatie hebben verschaft. De kleine aanbieders van de onlinediensten moeten dan dus niet alleen voorzien in een notice and take down procedure. Zij moeten ook voorzien in een notice and stay down procedure mits dit mogelijk is. Daarbij moet de stand van de techniek in ogenschouw worden genomen. Ook moet rekening worden gehouden met de kosten die zijn gemoeid de implementatie van zo'n procedure.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de door de leden van de SP-fractie bij mij onder de aandacht gebrachte suggestie van prof. dr. M. Senftleben om zogeheten «user generated content» in de wet te definiëren en gebruik ervan toe te staan tegen betaling van een billijke vergoeding door aanbieders van onlinedienst voor het delen van inhoud aan rechthebbenden via een collectieve beheersorganisatie. Het Europese recht in het algemeen en de richtlijnen auteursrecht in de informatiemaatschappij respectievelijk auteursrecht in de digitale eengemaakte markt in het bijzonder staan daaraan volgens mij evenwel in de weg. Er bestaat geen expliciete grondslag om de exclusieve rechten van rechthebbenden in een vergoedingsaanspraak te vertalen. Ik zie dan ook geen ruimte om die suggestie verder uit te werken en in het wetsvoorstel op te nemen. Dit laat onverlet dat ik de aan de suggestie ten grondslag liggende gedachten, het voorkomen van overblokkering enerzijds en het vergoeden van rechthebbenden voor het gebruik van hun beschermde prestaties anderzijds, volledig onderschrijf. De aanbieders van diensten voor het delen van online inhoud, zoals YouTube, zien dat ook in. Zij stellen rechthebbenden in staat het gebruik van beschermde prestaties door derden niet alleen maar (van tevoren en/of achteraf) te verbieden, maar ook om dit toe te staan en daarbij mee te delen in de inkomsten uit advertenties. Daarvan wordt veelvuldig gebruik van gemaakt. Van een chilling effect op de vrijheid van meningsuiting is hier juist daarom gelukkig nog niet gebleken. Binnen de kaders van de voorgestelde



regeling lijkt daarmee dus ook hetzelfde als wenselijk ervaren resultaat te kunnen worden bereikt.

### **3. Inhoud van de richtlijn**

De leden van de VVD-fractie zijn er beducht voor dat filteren tot overblokking leidt. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd welke waarborgen het wetsvoorstel daartegen bevat, zodat geen chilling effect op de vrijheid van meningsuiting ontstaat.

Een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud maakt de auteurs- en naburrechtelijk beschermde prestaties openbaar die door de gebruikers van zijn dienst zijn geüpload, wanneer de aanbieder van de onlinedienst het publiek toegang geeft tot die uploads. Wanneer de aanbieder voor die openbaarmakingshandeling geen toestemming van de rechthebbenden heeft verkregen, ondanks het feit dat hij zich daartoe naar beste vermogen heeft ingespannen, kan hij aansprakelijk worden gesteld. Dit is slechts anders, wanneer hij zich vervolgens overeenkomstig de strenge sectorale normen op het gebied van professionele toewijding naar beste vermogen heeft ingespannen om ervoor te zorgen dat geen prestaties worden geüpload die inbreuk op het auteursrecht en de naburige rechten maken.

Om te voorkomen dat de aanbieder van een onlinedienst ertoe overgaat te veel uploads te blokkeren, bevat het wetsvoorstel in het voetspoor van de richtlijn een achttal waarborgen. In de eerste plaats hoeft de aanbieder van een onlinedienst pas in actie te komen, wanneer de rechthebbenden hem de nodige toepasselijke informatie hebben verstrekt. Alleen inhoud ten aanzien waarvan hem de relevante en noodzakelijke informatie is verstrekt, moet worden geblokkeerd. Ik ga er vanuit dat juist wordt geïndiceerd en niet te veel inhoud wordt geblokkeerd.

In de tweede plaats bepaalt het wetsvoorstel in overeenstemming met de richtlijn dat het filteren van inhoud in overeenstemming moet zijn met de zogeheten proportionaliteitstoets. Dit betekent dat filteren pas aan de orde is, wanneer de middelen daarvoor gelet op de stand van de techniek tegen aanvaardbare kosten beschikbaar zijn. Die middelen moeten niet alleen effectief zijn. Om de gebruikersvrijheden niet met voeten te treden moeten de middelen ook passend zijn. Er mag geen gebruik worden gemaakt van filtermaatregelen die te grofmazig zijn en geoorloofde inhoud blokkeren.

In de derde plaats zal, zoals hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP ook al is aangegeven, bij nota van wijziging worden verduidelijkt dat de samenwerking tussen aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud enerzijds en rechthebbenden anderzijds niet ertoe leidt dat de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade inhoud die helemaal geen inbreuk maakt op het auteursrecht en naburige rechten wordt voorkomen, waarbij ook moet worden gedacht aan de mogelijkheid dat zij een beroep op een uitzondering of beperking kunnen doen (vgl. artikel 17, zevende lid, van de richtlijn).

In de vierde plaats zal bij nota van wijziging ook worden verduidelijkt dat het filteren niet in een algemene monitorverplichting mag ontaarden (vgl. artikel 17, achtste lid, van de richtlijn), waarvan eveneens een chilling effect op de vrijheid van meningsuiting kan uitgaan.

Bij de huidige stand van de techniek valt desondanks nog niet geheel te voorkomen dat ook weleens geoorloofde inhoud wordt geblokkeerd. Om het risico te voorkomen dat de vrijheid van meningsuiting daardoor wordt beknot, schrijft het wetsvoorstel in de vijfde plaats geheel in lijn met de richtlijn voor dat de aanbieder van de onlinedienst voor het delen van inhoud moet voorzien in een klacht- en beroepsmechanisme. Gebruikers kunnen daarop een beroep doen om onterecht geblokkeerde inhoud alsnog te laten ontsluiten.

In de zesde respectievelijk zevende plaats wordt er volledigheidshalve nog op gewezen dat de mogelijkheid een geschil aan de overheidsrechter voor te leggen en de mogelijkheid een beroep op alternatieve geschilbeslechting te doen anders dan vanwege de aanbieder van de onlinedienst, zoals arbitrage of mediation, onverlet wordt gelaten.

In de achtste plaats, ten slotte, geeft het wetsvoorstel mij de bevoegdheid om de bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven. Daarin kunnen, zo nodig, extra waarborgen worden getroffen om de vrijheid van meningsuiting te garanderen en chilling effect daarop te voorkomen.

De leden van de aan het woord zijnde fractie hebben gevraagd of en, zo ja, hoe wordt gemonitord of het chilling effect op de vrijheid van meningsuiting toeneemt. Artikel 17 van de richtlijn beoogt buiten twijfel te stellen dat de toepassing van de daarop gebaseerde bepaling negatieve implicaties heeft voor de vrijheid van meningsuiting. De richtlijn schrijft niet voor dat dit moet worden gemonitord; laat staan dat de richtlijn voorschrijft hoe dit dient te gebeuren. Bij ontstentenis van een referentiekader is dat eigenlijk ook niet goed mogelijk.

Wel schrijft artikel 17, tiende lid, van de richtlijn voor dat de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten dialogen organiseert met belanghebbenden om de beste praktijken te bespreken voor de samenwerking tussen aanbieders van een onlinedienst voor het delen van content en rechthebbenden. Bij het bespreken van de beste praktijken wordt in het bijzonder rekening gehouden met het feit dat een evenwicht moet worden gevonden tussen grondrechten en het gebruik van uitzonderingen en beperkingen. Eventuele problemen die het filteren heeft voor de vrijheid van meningsuiting, kunnen daar worden besproken. Artikel 17, tiende lid, van de richtlijn bepaalt ook dat de Europese Commissie richtsnoeren zal opstellen, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de uitkomst van de voornoemde dialogen. Het implementatievoorstel maakt het weer mogelijk om die richtsnoeren in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

Artikel 12, derde lid, van de richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij voorziet verder al in de instelling van een zogeheten contactcomité bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. Aan de taakopdracht van dat comité wordt op grond van artikel 24, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt toegevoegd: (1) de impact van de omzetting van de richtlijn op de werking van de interne markt onderzoeken en de aandacht vestigen op eventuele moeilijkheden bij de omzetting; (2) uitwisseling van informatie bevorderen over relevante ontwikkelingen in de wetgeving en de rechtspraak en over de praktische toepassing van de maatregelen van de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn; en (3) enige andere kwestie in verband met de toepassing van de richtlijn bespreken. Het contactcomité komt regelmatig bijeen. Ook een lidstaat kan daartoe het initiatief nemen, bijvoorbeeld om een chilling effect op de vrijheid van meningsuiting ten gevolge van al te robuuste filtermaatregelen aan te kaarten, mocht zich dat in de praktijk onverhoopt toch voordoen.

Ten slotte wordt er volledigheidshalve nog op gewezen dat de richtlijn op grond van artikel 30 ten minste vijf jaren na het verstrijken van de omzettingstermijn zal worden geëvalueerd. Wanneer de uitkomst van de evaluatie daartoe aanleiding geeft, zou dit ertoe kunnen leiden dat de Europese Commissie een voorstel strekkende tot aanpassing van artikel 17 van de richtlijn doet. Het is op dit moment echter nog veel te vroeg om daarop vooruit te lopen.

Met de leden van de VVD- fractie ben ik van mening dat filteren zo transparant mogelijk moet gebeuren. Welke eisen worden daaraan gesteld, zo vragen deze leden. Het implementatievoorstel schrijft in het voetspoor van artikel 17, achtste lid, van de richtlijn nadrukkelijk voor dat aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud aan rechthebbenden op hun verzoek passende informatie moeten verstrekken over de werking van de getroffen filtermaatregelen. Dit betekent dat rechthebbenden aan de hand van die informatie de goede werking van de filtermaatregelen moeten kunnen beoordelen. Hiervoor is er al op gewezen dat de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten op grond van artikel 17, tiende lid, dialogen met belanghebbenden zal organiseren om beste praktijken te bespreken voor de samenwerking tussen aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden om, zo nodig, naar behoren te kunnen filteren. De richtlijn bepaalt dat gebruikersorganisaties ten behoeve van die dialogen toegang hebben tot adequate informatie van de aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud over de werking van de filtermaatregelen. Gebruikersorganisaties moeten aan de hand van die informatie kunnen vaststellen dat de filtermaatregelen inbreukmakende inhoud kunnen herkennen en verder ook goed werken. Zoals hiervoor al meermaals is aangegeven, moeten de aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden in hun samenwerking ook rekening houden met de belangen van gebruikers. Aan de hand van de verstrekte informatie moet kunnen worden beoordeeld of dit het geval is.

De leden van de fractie van de VVD vragen ook hoe de effectiviteit van de geschillenbeslechting wordt gemeten. De aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud moet, als gezegd, voorzien in een klacht- en beroepsmechanisme. Aan de inrichting van dat mechanisme worden om de effectiviteit van de geschilbeslechting te garanderen enkele, rechtstreeks aan de richtlijn ontleende eisen daaraan gesteld. De beoordeling van de (on)geoorloofde van een blokkade moet niet alleen snel geschieden en goedkoop zijn, er wordt ook menselijke toetsing voorgeschreven. De beoordeling mag dus niet volledig geautomatiseerd worden afgehandeld. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan dit, zo nodig, in rechte worden afgedwongen.

### *3.1. Uitzonderingen en beperkingen*

De leden van de CDA-fractie merken, evenals de leden van de SP-fractie, terecht op dat overweging 82 van de richtlijn niet is omgezet. Dat hoeft namelijk niet. Bij de beantwoording van de vragen van de SP-fractie daarover is al aangegeven dat het wetsvoorstel, evenmin als 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. Ik volsta op deze plaats met een verwijzing daarnaar.

De leden van de SP-fractie vragen om een verduidelijking van de onderwijs-exceptie. De aan het woord zijnde leden lijken ten onrechte in de veronderstelling te verkeren dat het gebruik van beschermd materiaal in het kader van die exceptie aan territoriaal bepaalde landsgrenzen is gebonden. Dit is nadrukkelijk niet het geval. Artikel 16 van de Auteurswet voorziet in de zogeheten onderwijs-exceptie. In het kader van de omzetting van de richtlijn is in de eerste plaats verduidelijkt dat die exceptie ook kan worden ingeroepen met betrekking tot gebruik van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst in het kader van onderwijs op afstand via een beveiligde elektronische omgeving. Artikel 47c, eerste lid, van de Auteurswet bepaalt in het verlengde daarvan dat het oorsprongslandgebingsel daarop van toepassing is. Indien de onderwijsinstelling in

Nederland is gevestigd, wordt het gebruik van het werk de jure geacht alleen daar plaats te vinden. Dat het gebruik van het beschermde materiaal door het onderwijzend personeel en/of leerlingen of studenten de facto ook in andere lidstaten van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte plaatsvindt, doet daaraan niet af. Het gebruik van beschermd materiaal in het kader van de onderwijsexceptie is dus niet langer tot Nederland beperkt. Het wordt alsdan wel alleen door Nederlands recht beheerst. Dit vergemakkelijkt het gebruik voor onderwijsdoel-einden, omdat niet meer met de uiteenlopende regimes in de verschillende lidstaten rekening behoeft te worden gehouden.

### *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). Archieven kunnen contracten sluiten met collectieve beheersorganisaties die hen ook beschermen tegen claims van niet-aangesloten rechthebbenden. Zij vragen of ik in gesprek wil gaan met de archieven en collectieve beheersorganisaties om te bezien of dit zoveel mogelijk in één keer zou kunnen worden geregeld en de Kamer over de uitkomsten bij de evaluatie van de Wet Auteurscontractenrecht te informeren.

De overheid stimuleert de digitale, rechtmatige ontsluiting van archieven. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft al regelmatig overleg met zowel de erfgoedsector als collectieve beheersorganisaties. Hierbij zullen de mogelijkheden van zowel de bijzondere ECL-regeling voor erfgoedinstellingen met betrekking tot niet (langer) in de handel verkrijgbare werken als de algemene ECL-regeling worden betrokken om alles inderdaad zoveel mogelijk in één keer te kunnen regelen. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal uw Kamer over de uitkomst van dat overleg informeren. De evaluatie van de Wet auteurscontractenrecht is kort na het zomerreces afgerond. Ik wil de openbaarmaking van dat onderzoek (na het verstrijken van de embargoperiode van zes weken na oplevering om een standpunt te kunnen bepalen) niet ophouden door de uitkomst van het overleg met de archieven en collectieve beheersorganisaties over de nadere invulling van de ECL-regeling af te wachten. De onderwerpen staan los van elkaar, zodat een koppeling om die reden ook al niet voor de hand ligt.

De leden van de D66-fractie merken terecht op dat het toepassingsgebied van de algemene ECL-regeling bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld. Deze leden vragen welke andere zaken nog nader te regelen zijn die niet nu in het implementatiewetsvoorstel geregeld kunnen worden. Kan hetgeen nu al geregeld kan worden, nu ook daadwerkelijk in het wetsvoorstel worden opgenomen? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel bevat een door de richtlijn gedicteerde, bijzondere ECL-regeling voor niet (langer) in de handel verkrijgbare auteurs- en nabuurrechtelijk beschermde prestaties die permanent deel uitmaken van de collecties van erfgoedinstellingen. De richtlijn geeft lidstaten de ruimte om ook op andere gebieden zo'n ECL-regeling toe te passen. Van die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt. Alleen het toepassingsgebied moet nog bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Wat nu al in het implementatiewetsvoorstel kan worden geregeld, is daarin ook geregeld. Zo wordt geheel in lijn met de richtlijn voorgesteld in artikel 45, eerste lid, van de Auteurswet te bepalen dat (1) de collectieve beheersorganisatie voldoende representatief is, (2) alle makers of hun rechtverkrijgenden gelijk worden behandeld, (3) de makers of hun rechtverkrijgenden die geen machtigingen hebben verleend van een zogeheten opt-out gebruik kunnen maken, en (4) door de collectieve beheersorganisatie de nodige publicitaire maatregelen worden getroffen.

Het toepassingsgebied wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald, omdat niet op voorhand valt te bepalen waar precies aan ECL behoefte zal bestaan (met uitzondering wellicht van de ontsluiting van archieven waarvoor de leden van de fractie van de VVD hiervoor aandacht hebben gevraagd en waarover mijn ambtgenoot van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uw Kamer naar aanleiding van het nog te voeren overleg nader zal berichten). Het ligt op de weg van collectieve beheersorganisaties om een formeel verzoek tot vaststelling van een specifiek toepassingsgebied te doen. Het verzoek bevat de gronden voor de vaststelling van het toepassingsgebied. De verkrijging van toestemmingen van rechthebbenden op individuele basis moet in de regel zo hinderlijk en onpraktisch zijn dat het verkrijgen van de vereiste toestemming onwaarschijnlijk is, door de aard van het gebruik of de soorten werken. ECL kan ervoor zorgen dat de legitieme belangen van rechthebbenden (ook degenen die daarvoor geen expliciete machtiging hebben afgegeven) worden gewaarborgd. Alvorens het specifieke toepassingsgebied c.q. de specifieke toepassingsgebieden vast te stellen, wordt advies gevraagd aan het College van Toezicht collectieve beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten (hierna: het CvTA) dat er het beste toe geëquipeerd is te beoordelen of een collectieve beheersorganisatie aan alle wettelijke vereisten voldoet. Er wordt geen algemene maatregel van bestuur vastgesteld dan nadat deze aan het veld is voorgelegd ter consultatie. Collectieve beheersorganisaties en gebruikers moeten alle ruimte krijgen om daar waar daaraan daadwerkelijk behoefte bestaat ECL voor te stellen en in de praktijk toe te passen.

De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat rechthebbenden ingeval van ECL van een zogeheten opt-out gebruik kunnen maken. Hoe kunnen zij hiervan gebruik maken? Hoe komen rechthebbenden te weten dat deze optie bestaat?

Alvorens de licentie in de praktijk kan worden gebruikt, dienen publicitaire maatregelen te worden getroffen. Rechthebbenden moeten van het aanstaande gebruik namelijk weet kunnen krijgen. Voordat het gebruik daadwerkelijk aanvangt, kunnen rechthebbenden er dan al voor kiezen daarmee in te stemmen en zich te vervoegen bij de desbetreffende collectieve beheersorganisatie voor de aan de licentie gelieerde vergoeding. Rechthebbenden kunnen ook van een met zoveel woorden in het wetsvoorstel vastgelegde opt-out gebruik maken door een daartoe strekkende verklaring af te leggen bij de erfgoedinstelling (licentienemer) of de collectieve beheersorganisatie (licentiegever). De wet schrijft in lijn met de richtlijn voor dat het afleggen van zo'n verklaring gemakkelijk en effectief moet zijn. De verklaring kan niet alleen worden afgelegd voordat het gebruik van het werk is aangevangen. De verklaring kan ook nadien, als het gebruik van het werk al is aangevangen, worden afgelegd. Op voorhand kan namelijk niet worden uitgesloten dat de rechthebbende, ondanks de getroffen publicitaire maatregelen, pas later van het gebruik van het werk op de hoogte is gekomen. Het aangevangen gebruik moet alsdan binnen een redelijke termijn worden gestaakt. Voor het gemaakte gebruik blijft uiteraard een vergoeding verschuldigd waarop de rechthebbende aanspraak bij de collectieve beheersorganisatie kan maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen 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 duidelijkheid krijgen over wat onder «reproductie» in de zin van artikel 16n van de Auteurswet wordt begrepen. Betekent het voorstel dat bijvoorbeeld het online toegankelijk maken van fotoarchieven, waarvan de rechthebbenden niet te achterhalen zijn, voortaan afhankelijk is van ECL om zich te vrijwaren van claims? In hoeverre bestaat bij de implementatie van de richtlijn de mogelijkheid om in het geval van het online toegan-

kelijk 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 over wie ze concreet vertegenwoordigen bij het uitoefenen van het auteursrecht?

Artikel 1 van de Auteurswet bepaalt, grof gesteld, dat het auteursrecht het uitsluitend recht van de maker van een werk is om dit openbaar te maken of te verveelvoudigen behoudens een wettelijke beperking daarop.

Artikel 16n van de Auteurswet voorziet in een beperking op het verveelvoudigingsrecht voor culturele erfgoedinstellingen. Zij mogen werken die deel uitmaken van hun collectie zonder voorafgaande toestemming van de makers ervan reproduceren om die werken voor verval te behoeden. Onder reproduceren wordt verstaan: de directe of indirecte, tijdelijke of duurzame, volledige of gedeeltelijke reproductie van een werk daarvan, met welke middelen en in welke vorm ook. Artikel 16n van de Auteurswet reikt dus niet zo ver dat daarop ook een beroep kan worden gedaan om werken openbaar te maken. Artikel 6 van de richtlijn, waarop artikel 16n van de Auteurswet is gebaseerd, staat daaraan in de weg. Voor het online toegankelijk maken van fotoarchieven is dus voorafgaande toestemming van rechthebbenden vereist.

Het wetsvoorstel regelt overeenkomstig de richtlijn dat collectieve beheersorganisaties onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden niet-exclusieve licenties met een verruimde werking mogen verlenen aan culturele erfgoedinstellingen voor het openbaar maken van werken die permanent deel uitmaken van de collecties van die instellingen als die werken niet (meer) in de handel verkrijgbaar zijn. Met een ECL zijn culturele erfgoedinstellingen gevrijwaard van claims van rechthebbenden. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de culturele erfgoedinstellingen kunnen terugvallen op een wettelijke beperking als er geen (representatieve) collectieve beheersorganisatie is (vgl. het voorgestelde artikel 18c van de Auteurswet). Met een succesvol beroep op de terugvalbeperking kunnen cultureel erfgoedinstellingen ook eventuele inbreukvorderingen van rechthebbenden afweren. De richtlijn staat het niet toe cultureel erfgoedinstellingen in het algemeen en archieven in het bijzonder zonder meer te vrijwaren van claims van rechthebbenden. Het grote publieke belang van toegankelijkheid maakt dit niet anders.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen in het bijzonder aandacht voor het digitaal ontsluiten van fotoarchieven, waarvan de rechthebbenden niet zijn te achterhalen. De artikelen 16o tot en met 16r van de Auteurswet bieden voor dat specifieke probleem al een op de Richtlijn 2012/28/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken (PbEU 2012, L 299/5) gebaseerde oplossing. Losse foto's kunnen echter niet van die regeling profiteren. De Europese Commissie heeft toegezegd daaraan bij de evaluatie van die richtlijn aandacht te besteden. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie heb ik al aangegeven dat overleg met archieven en collectieve beheersorganisaties zal worden gevoerd om te bezien of straks niet alles zoveel mogelijk in één keer kan worden geregeld. Hierbij zal ook de mogelijkheid van de algemene ECL-regeling, waarvan het specifieke toepassingsgebied bij algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald, worden betrokken.

Collectieve beheersorganisaties die van de ECL-regelingen uit het wetsvoorstel gebruik willen maken moeten op grond van de aan hen verleende machtigingen voldoende representatief zijn voor de makers in het soort werken in kwestie en voor de rechten die het onderwerp uitmaken van bij de licentie betrokken rechten. Een collectieve beheersorganisatie is pas voldoende representatief wanneer een significant aantal

rechthebbenden, direct of indirect via een andere organisatie die rechthebbenden vertegenwoordigt, met inbegrip van andere collectieve beheersorganisaties en verenigingen van rechthebbenden, de collectieve beheersorganisatie door middel van overdracht, licentieverlening of een andere overeenkomst heeft gemachtigd licenties te verstrekken voor het gebruik van hun werken. Mochten betrokken partijen daaromtrent van mening verschillen, dan zal de rechter daarover een oordeel moeten vellen.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen dat het toepassingsgebied bij AMvB zal worden bepaald. Met de leden van de aan het woord zijnde fractie ben ik van mening dat in de wet de uitgangspunten voor ECL moeten worden neergelegd. In het wetsvoorstel wordt daarom geheel in lijn met de richtlijn tot uitdrukking gebracht dat (1) de collectieve beheersorganisatie voldoende representatief is, (2) alle makers of hun rechtverkrijgenden gelijk worden behandeld, (3) de makers of hun rechtverkrijgenden die geen machtigingen hebben verleend van een zogeheten opt-out gebruik kunnen maken, en (4) de collectieve beheersorganisatie de nodige publicitaire maatregelen treft om aan de regeling ruchtbaarheid te geven. Ik ben daarop hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van D66 ook al ingegaan.

De aan het woord zijnde leden hebben ook nog een vraag gesteld over de vertaling van de richtsnoeren van de Europese Commissie over artikel 17 van de richtlijn in een algemene maatregel van bestuur. Dit onderwerp moet van de ECL-regelingen worden onderscheiden. Met de leden van de GroenLinks-fractie ben ik van mening dat in gevallen waarin de in het Europese Handvest en de Nederlandse Grondwet verankerde vrijheid van informatie respectievelijk meningsuiting in het geding zijn, niet voor een algemene maatregel van bestuur, maar een wet in formele zin moet worden gekozen. In artikel 29c van de Auteurswet zijn daarom alle waarborgen neergelegd die ertoe strekken die vrijheden te garanderen. De Europese Commissie zal richtsnoeren opstellen, waarin zij een nadere duiding geeft aan de in artikel 17 van de richtlijn gebezigde terminologie. Die richtsnoeren zullen mede gebaseerd zijn op gesprekken die zijn gevoerd over zogeheten «best practices» met alle belanghebbenden bij artikel 17 van de richtlijn. Ik zal bezien of het omwille van de rechtszekerheid tot aanbeveling strekt die richtsnoeren in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen en daarmee juridisch verbindend te maken.

De leden van de SP-fractie lezen dat bij de implementatie van de richtlijn ook gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid ECL te introduceren op nationaal niveau voor andere doeleinden dan het licentiëren van gebruik van niet of niet langer in de handel verkrijgbare werken die permanent deel uitmaken van de collectie van culturele erfgoedinstellingen. en dat het exacte toepassingsgebied bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald. Deze leden vragen of kan worden verduidelijkt hoe zo'n algemene maatregel van bestuur eruit komt te zien, zodat de Kamer daarover een weloverwogen beslissing kan nemen. Aan welke specifieke toepassingsgebieden wordt gedacht?

Of er een AMvB tot stand komt zal in belangrijke mate afhangen van of er aan een dergelijke regeling in de praktijk behoefte bestaat. Naar verwachting zal daaraan bij de massadigitalisering van cultureel erfgoed behoefte kunnen bestaan. Ik heb hierboven al aangegeven dat eerst met het veld, zowel rechthebbenden als cultureel erfgoedinstellingen, zal worden gesproken over mogelijke praktische oplossingen voor bestaande problemen om de benodigde rechten te kunnen regelen. Ook indien een AMvB tot stand is gekomen, waarin het specifieke toepassingsbereik van de ECL-regeling is afgebakend, moeten de betrokken partijen over het afsluiten van een ECL-licentie nog overeenstemming bereiken.

### 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 merken op dat het wetsvoorstel evenals de richtlijn bepaalt dat hele korte fragmenten niet voor bescherming in aanmerking komen. Deze leden hebben om een nadere toelichting daarvoor gevraagd.

De introductie van het zogeheten persuitgeversrecht beoogt de organisatorische en financiële bijdrage die uitgevers leveren in de aanmaak van perspublicaties niet alleen te erkennen, maar ook verder te stimuleren om zo de duurzaamheid van het uitgeversbedrijf te garanderen en de beschikbaarheid van betrouwbare informatie te bevorderen (vgl. overweging 55 van de richtlijn). Aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij gebruiken perspublicaties van uitgevers. Zij kunnen volledige publicaties en artikelen gebruiken, maar ook delen daarvan. Het gebruik van delen heeft ook economische betekenis en de relevantie ervan is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Het gebruik van afzonderlijke woorden of zeer korte fragmenten van perspublicaties door aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij daarentegen ondermijnt de investeringen van uitgevers van perspublicaties in de productie ervan niet. Daarom is het blijkens overweging 58 van de richtlijn passend te bepalen dat het gebruik hiervan niet onder het nieuwe recht valt. Tegelijkertijd mag de uitsluiting van zeer korte fragmenten ook weer niet zodanig ruim worden geïnterpreteerd dat de doeltreffendheid van de in deze richtlijn voorziene bescherming teniet wordt gedaan. Nederland heeft ervoor gekozen de uitzondering op de bescherming voor «afzonderlijke woorden en zeer korte fragmenten» integraal over te nemen. Het geven van een authentieke interpretatie wat daaronder precies moet worden begrepen, is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorbehouden.

De aan het woord zijnde leden merken op dat naast afzonderlijke woorden en zeer korte fragmenten ook hyperlinks toegestaan blijft. Kan, wellicht aan de hand van casuïstiek, worden aangegeven waar de grens ligt? Uitgevers plaatsen perspublicaties op het Internet. Nieuwsaggregatoren en mediamonitoringdiensten nemen hyperlinks met krantenkoppen op naar die publicaties. Het wetsvoorstel en de richtlijn staan hyperlinks nadrukkelijk toe. Dit is geheel in lijn met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 februari 2014, nr. C-466/12 in de Svensson-zaak (ECLI:EU:C:2014:76). Daarin heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een hyperlink naar een rechtmatig op het internet beschikbaar gesteld werk een mededeling aan het publiek is, maar geen inbreukmakende handeling, omdat daarmee geen «nieuw publiek» wordt bereikt. In dezelfde zaak oordeelde het Hof van Justitie dat voor het opnemen van hyperlinks naar perspublicaties achter een betaalmuur wel voorafgaande toestemming van rechthebbenden is vereist, omdat daarmee een «nieuw publiek» wordt bereikt. Het ligt volgens mij voor de hand dat daarbij in de uitleg van de wettelijke regeling aansluiting zal worden gezocht.

De aan het woord zijnde leden vragen ook of ik de zorgen van bedrijven deel die indirect nieuwsvoorziening verzorgen en in hoeverre daaraan tegemoet wordt gekomen.

Bedrijven die indirecte nieuwsvoorziening verzorgen, zoals nieuwsaggregatoren en mediamonitoringdiensten, hebben er tijdens de onderhandelingen over de richtlijn voor gewaarschuwd dat de bescherming van uitgevers van perspublicaties niet te ver mag doorschieten, omdat dit ten koste van de vrijheid van informatie gaat. Om aan hun zorgen tegemoet te komen, bepaalt het wetsvoorstel overeenkomstig de richtlijn, als gezegd, dat het overnemen van enkele woorden en zeer korte fragmenten alsook



hyperlinken toegestaan is. Ook de bestaande beperkingen, zoals het citaatrecht en overnemen in het kader van actuele reportages, kunnen worden ingeroepen met betrekking tot het nieuwe recht. Ik ben er in het licht van het vorenstaande niet meteen beducht voor dat de voorgestelde bescherming ten koste van de vrijheid van informatie zal gaan. Waar de grens van de voorgestelde bescherming precies komt te liggen, is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

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.

Artikel 17, eerste lid, van de richtlijn auteursrecht in de digitale eenge maakte markt bepaalt niet alleen dat een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud een openbaarmakingshandeling verricht, wanneer hij het publiek toegang verleent tot auteurs- en nabuurrechtelijk beschermde prestaties die door de gebruikers ervan zijn geüpload. De tweede volzin bepaalt dat zo'n aanbieder daarvoor alleen toestemming nodig heeft van de in artikel 3, eerste en tweede lid, van de richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij bedoelde rechthebbenden. Tijdens de consultatie over het ambtelijke voorontwerp is er terecht op gewezen dat uitgevers van perspublicaties niet tot de aldaar genoemde rechthebbenden behoren. Artikel 17 verwijst ook niet expliciet naar artikel 15 (in tegenstelling tot andere bepalingen uit dezelfde richtlijn). Het nieuwe persuitgeversrecht wordt volgens mij dus niet door artikel 17 bestreken; ook al denkt Frankrijk – waar artikel 17 anders dan artikel 15 overigens ook nog moet worden omgezet – daarover mogelijk dus anders. Zouden de artikelen 15 en 17 wel gekoppeld zijn, dan kan de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud in een patstelling terecht komen. Stel dat een particulier een perspublicatie uploadt. De uitgever van de desbetreffende publicatie zou dit aan de aanbieder van de onlinedienst kunnen verbieden met een beroep op het nieuwe persuitgeversrecht. De particulier kan de aanbieder echter vragen die blokkade op te heffen. De particulier doet namelijk niets wat de uitgever op grond van het nieuwe persuitgeversrecht kan verbieden. Het recht kan namelijk alleen tegen dienstverleners van de informatiemaatschappij worden ingeroepen. Vrijgesteld is privé of niet commercieel gebruik van een perspublicatie door een individuele gebruiker. Ik vind het in het licht van het vorenstaande dan ook logisch dat artikel 17 van de richtlijn geen betrekking heeft op de nabuurrechtelijke bescherming van perspublicaties.

Ik ben er niet bang voor dat uitgevers van perspublicaties door de voorgestelde ontkoppeling onvoldoende worden beschermd. Zij kunnen zich namelijk naast het nieuwe persuitgeversrecht ook nog verlaten op het op perspublicaties rustende auteursrecht. Het auteursrecht doet onverminderd opgeld jegens aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en gebruikers van die onlinediensten.

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. Hiervoor is er bij de beantwoording van eerdere vragen van deze leden al op gewezen dat Nederland zich tijdens de onderhandelingen over de richtlijn kritisch heeft opgesteld met betrekking tot het nabuurrechtelijke persuitgeversrecht. Nederland heeft, mede vanwege het persuitgeversrecht, zelfs tegen de richtlijn gestemd. De richtlijn is desalniettemin aanvaard. Zij laat Nederland thans geen

andere keus dan naburige rechten voor uitgevers van perspublicaties te introduceren. Het implementatievoorstel voorziet daarin getrouw. De aan het woord zijnde leden vragen welke vormen van hergebruik onder de werkingssfeer van het persuitgeversrecht vallen. Aan de uitgever van perspublicaties worden twee bekende exclusieve rechten toegekend. De uitgever krijgt het recht om al dan niet toestemming te verlenen voor (1) het reproduceren van perspublicaties en (2) het beschikbaar stellen voor het publiek van perspublicaties. Wat onder reproduceren en beschikbaar stellen voor het publiek moet worden verstaan, is al gedefinieerd in artikel 1, onderdeel f respectievelijk m, van de Wet op de naburige rechten. Reproduceren is de directe of indirecte, tijdelijke of duurzame, volledige of gedeeltelijke reproductie van in casu een perspublicatie of een reproductie daarvan, met welke middelen en in welke vorm ook. Beschikbaar stellen voor het publiek is in casu een perspublicatie of een reproductie daarvan per draad of draadloos voor leden van het publiek beschikbaar stellen op zodanige wijze dat zij daartoe op een door hen individueel gekozen plaats en tijd toegang toe hebben. Die rechten zijn voor uitgevers van perspublicaties echter geheel in lijn met de richtlijn op tweeërlei wijze nader geclausuleerd en wel in het nieuw voorgestelde artikel 7b van de Wet op de naburige rechten. In de eerste plaats kunnen de voornoemde rechten niet jegens eenieder, maar alleen jegens een aanbieder van een dienst van de informatiemaatschappij worden ingeroepen. Onder een aanbieder van een dienst van de informatiemaatschappij wordt daarbij verstaan: de aanbieder van een dienst in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van Richtlijn (EU) 2015/1535 (vgl. artikel 2, vijfde lid, van de richtlijn). In de tweede plaats kunnen de voornoemde rechten alleen worden ingeroepen voor zover zo'n dienstverlener de perspublicaties online gebruikt. Offline doen de rechten dus geen opgeld.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het persuitgeversrecht nodig is. Welk probleem lost de introductie van het nieuwe recht op, zo vragen deze leden. Kon dit niet onder het algemene auteursrecht worden opgelost?

Hiervoor heb ik er bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA al op gewezen dat het persuitgeversrecht blijkens overweging 55 van de richtlijn nodig is om de organisatorische en financiële bijdrage die uitgevers leveren in de aanmaak van perspublicaties te erkennen en verder aan te moedigen. De duurzaamheid van het uitgeversbedrijf wordt daarmee gegarandeerd en de beschikbaarheid van betrouwbare informatie bevordert. Met de erkenning van uitgevers als eigenstandige rechthebbenden zou het verlenen van licenties worden vergemakkelijkt. Ook zou het eenvoudiger voor hen zijn om tegen inbreukmakers op te treden. Daarmee bestonden in de praktijk volgens de uitgevers van de perspublicaties namelijk problemen.

Met de leden van de fractie van de SP ben ik van mening dat die problemen mogelijk ook hadden kunnen worden opgelost met een auteursrechtelijk bewijsvermoeden, inhoudend dat een uitgever – behoudens bewijs van het tegendeel – mag worden geacht te beschikken over het auteursrecht met betrekking tot de door hem uitgegeven perspublicaties. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over mijn onderhandelingsinzet ben ik daarop al uitvoerig ingegaan. Ik volsta op deze plaats met een verwijzing daarnaar.

De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om een deel van de opbrengst van wettelijk geregelde reproductievergoedingen – zoals voor privé en fotokopiëren – niet alleen aan de oorspronkelijke makers, maar ook aan uitgevers te laten toekomen. De leden van de SP-fractie vragen of

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

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het zogeheten Reprobellarrest (HvJ EU, 12 november 2015, nr. C-572/13, ECLI:EU:C:2015:750) de prejudiciële vraag van de verwijzende Belgische rechter beantwoord of de beperkingen op het reproductierecht voor privé en fotokopiëren uit de richtlijn 2001/29/EG inzake auteursrecht in de informatiemaatschappij zich verzetten tegen een wettelijke regeling waarbij een gedeelte van de aan die beperkingen gelieerde billijke compensatie toekomt aan uitgevers ten detrimente van makers. Het Hof heeft die vraag bevestigend beantwoord, omdat uitgevers niet op de lijst staan van originele houders van het reproductierecht ex artikel 2 van die richtlijn. In Nederland is de verdeling van voorbedoelde billijke vergoedingen niet door de wetgever in de wet vastgelegd. De representatieve vertegenwoordigers van de betrokken rechthebbenden maken over de verdeling afspraken en leggen die vast in zogeheten verdeelreglementen van de door de wetgever aangewezen Stichting Reprecht respectievelijk Stichting de Thuis kopie. Die verdeelreglementen moeten door het CvTA worden goedgekeurd. Ten gevolge van het voornoemde Reprobellarrest is ook in Nederland, ondanks de verschillen met België, ter discussie komen te staan of uitgevers de jure mogen meedelen zoals hier te lande te doen gebruikelijk was. Artikel 16 van de richtlijn stelt mij in staat om dit met het oog op de toekomst buiten twijfel te stellen. Ik heb voorgesteld daarvan gebruik te maken. In artikel 3 van de Auteurswet wordt bepaald dat de overdracht of licentie aan de uitgever een afdoende rechtsgrondslag vormt om aanspraak te maken op een deel van de vergoedingen voor het gebruik van het werk in het kader van de voornoemde beperkingen. Uitgevers investeren in de exploitatie van die in hun publicaties vervatte werken. Zij moeten daarom kunnen meeprofiteren van de opbrengsten van de exploitatie. Tijdens de consultatie hebben de betrokken vertegenwoordigers en beroeps- en belangenorganisaties van makers en uitgevers, vooruitlopend op deze voorgestelde wetswijziging, al overeenstemming bereikt over de verdeling van verschillende collectieve geldstromen die door artikel 3 van de Auteurswet worden bestreken.

De leden van de SP-fractie vragen 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?

In het kader van de omzetting van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt worden geen maatregelen getroffen om de doorverkoop van licenties oftewel een tweedehandsmarkt voor digitale producten mogelijk te maken. De richtlijn gaat daar namelijk niet over. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest van 19 december 2019 in zaak C-263/18 tussen het Nederlands Uitgeversverbond en de Groep Algemene Uitgevers enerzijds en Tom Kabinet Internet BV e.a. anderzijds (ECLI:EU:C:2019:1111) tegen de achtergrond van de richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij uit 2001 geoordeeld dat de levering aan het publiek van een voor onbeperkte tijd te gebruiken e-book via een downloadlink een mededeling aan het publiek is waarvoor voorafgaande toestemming van rechthebbenden is vereist. Het recht op mededeling aan het publiek raakt niet uitgeput door de eerste verkoop van het e-book. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor vergelijkbare

digitale producten met films en muziek. Consumenten mogen de daarop van toepassing zijnde gebruikerslicenties dus niet zonder meer doorverkopen. Ruim zeven jaar eerder, op 3 juli 2012, had het Hof van Justitie in zaak C-128/11 tussen Usedsoft en Oracle International (ECLI:EU:C:2012:407) nog geoordeeld dat gedownload software of computerprogrammatuur met een in de tijd onbeperkt gebruiksrecht wel mocht worden doorverkocht zonder voorafgaande toestemming van de rechthebbenden. Die handeling werd namelijk door het distributierecht worden bestreken, dat – anders dan het recht op mededeling aan het publiek – wel door een eerste verkoop uitgeput raakt. Belangrijke voorwaarde was volgens het Hof wel dat de eerste verkrijger de originele download had verwijderd of onbruikbaar gemaakt. Dit valt uiteraard moeilijk, zo niet onmogelijk, te controleren en rechthebbenden zijn dan ook blij met nieuwe arrest. Voor consumenten ligt dat mogelijk anders. Het gaat echter niet om een «fysiek product» waarvan een wezenlijke eigenschap is dat degene die de feitelijke macht daarover heeft deze noodzakelijkerwijs verliest, indien een ander zich de feitelijke macht daarover verschaft. Omdat het zogeheten Tom Kabinet-arrest pas een half jaar na de publicatie van de richtlijn auteursrecht in de digitale eenge-maakte markt is geweest, heeft het arrest bij de totstandkoming van die richtlijn geen rol gespeeld.

(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 merken op dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een deel van de opbrengst van wettelijke geregelde reproductievergoedingen, zoals voor privé en fotokopiëren, aan uitgevers te laten toekomen. Deze leden merken ook terecht op 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). De richtlijn repareert dit, door lidstaten de mogelijkheid te geven om de vergoedingen ook weer aan uitgevers ten goede te kunnen laten komen. De aan het woord zijnde leden vragen naar het gebruik van de term «repareren». Heeft het Reprobel-arrest onbedoeld dit gevolg gehad voor uitgevers of was dit onderdeel van het doel van de uitspraak van het Hof?

Het antwoord op de laatste vraag moet ik schuldig blijven, omdat ik niet voor het Hof van Justitie van de Europese Unie kan spreken. De Europese wetgever vond de consequenties die in verscheidene lidstaten aan het arrest zijn verbonden in ieder geval onwenselijk. Zij geeft die lidstaten nadrukkelijk de mogelijkheid om de vergoeding naast makers ook weer aan uitgevers ten goede te laten komen. Overweging 60 van de richtlijn verklaart dat uitgevers, waaronder uitgevers van perspublicaties, boeken of wetenschappelijke werken en muziekpublicaties, hun activiteiten vaak ontplooiën op basis van overeenkomsten waarin makers hun rechten aan hen overdragen of licentiëren. Uitgevers investeren vervolgens in de exploitatie van de in hun publicaties vervatte werken. Zij zouden van inkomsten verstoken blijven, wanneer het gebruik van deze werken onder beperkingen als privé en fotokopiëren ressorteert en zij niet kunnen meedelen in aan die beperkingen gelieerde vergoedingen. Dit is met name van belang voor lidstaten, waaronder Nederland, die vóór 12 november 2015 reeds over dergelijke verdeelmechanismen beschikten en daarom gewoon zijn daarmee in hun cultuurbeleid rekening te houden.

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

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de proportionaliteits-toets uit artikel 17, vijfde lid, van de richtlijn letterlijk wordt omgezet in artikel 29c, derde lid, van de Auteurswet. Bij de beantwoording van de vraag of een dienstverlener zijn verplichtingen is nagekomen en aansprakelijkheid kan ontlopen, moet 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. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de toets in de praktijk zal werken.

De aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud maakt de beschermde prestaties uit de uploads van de gebruiker van zijn dienst zelfstandig openbaar als hij het publiek daartoe toegang verleent. Hij heeft daarvoor mitsdien toestemming van de rechthebbenden nodig. Het wetsvoorstel bevat in lijn met de richtlijn een specifiek aansprakelijkheidsregime voor de aanbieder van een onlinedienst die geen toestemming heeft verkregen. Hij kan aansprakelijkheid ontlopen, wanneer drie cumulatieve voorwaarden worden vervuld. Die voorwaarden moeten stuk voor stuk aan de hand van de proportionaliteitstoets nader worden ingekleurd.

De eerste voorwaarde is dat de aanbieder zich naar beste vermogen moet hebben ingespannen om toestemming te verkrijgen. Het antwoord op de vraag of datgene wat de aanbieder in een concreet voorliggend geval heeft ondernomen ook voldoende is om daaraan te voldoen, zal verschillen al naar gelang het type, het publiek en de omvang van de aangeboden dienst en het soort werken of andere beschermde prestaties die door de gebruikers van die dienst zijn geüpload. Van de aanbieder van een onlinedienst kan niet worden verlangd dat hij actief op zoek gaat naar alle individuele rechthebbenden om voorafgaande toestemming te verkrijgen. Indien er mechanismen bestaan om het verkrijgen van toestemming te vergemakkelijken, zoals licentie- of bemiddelingsmechanismen, mag worden verlangd dat daarvan gebruik wordt gemaakt om in onderhandelingen te treden teneinde toestemming te verkrijgen.

De tweede voorwaarde voor het uitsluiten van aansprakelijkheid is dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud zich overeenkomstig de strenge sectorale normen op het gebied van professionele toewijding naar beste vermogen heeft ingespannen ervoor te zorgen dat de beschermde prestaties ten aanzien waarvan de rechthebbenden de nodige toepasselijke informatie hebben verstrekt, niet worden openbaar gemaakt. Indachtig de proportionaliteitstoets mogen van grotere aanbieders met een groter publiek waarschijnlijk meer en kostbaardere maatregelen worden verwacht dan van kleinere aanbieders met een kleiner publiek. Verder is mogelijk relevant welke informatie de rechthebbenden hebben verstrekt om hun beschermde prestaties te identificeren. Hoe omvangrijker en specifiekere deze informatie is, hoe meer van de aanbieder mag worden verwacht dat hij daarvan gebruik maakt. Dit laat onverlet dat de aanbieder van een onlinedienst zelf mag kiezen welke middelen of technologie hij wil inzetten om aan de op hem rustende verplichtingen gevolg te geven. Te denken valt in de eerste instantie aan content recognition technology, maar ook aan watermarking, aan oplossingen die gebaseerd zijn op metadata of key words of een combinatie van deze technieken. Voorts is van belang de vraag of het inhoud betreft die gebruikelijk op het desbetreffende platform wordt gedeeld dan wel of desbetreffende inhoud slechts incidenteel wordt gedeeld. In het eerste geval geldt wederom dat van de aanbieder meer mag worden verwacht dan in het tweede geval. Het ligt voor de hand dat aanbieders en rechthebbenden over dit alles raamafspraken maken.

De derde voorwaarde is dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud na ontvangst van een voldoende onderbouwde melding van de rechthebbenden, prompt is opgetreden om de toegang tot de beschermde prestaties te verwijderen of te blokkeren. Verder moet de aanbieder van een onlinedienst zich naar beste vermogen inspannen om toekomstige uploads ervan te voorkomen overeenkomstig de strenge sectorale normen van professionele toewijding. Ik ben hierboven al ingegaan op de vraag hoe dat moet worden beoordeeld.

De leden van de fractie van de VVD hebben ook gevraagd hoe de evenredigheidstoets zich verhoudt tot de uitzondering voor kleine, startende aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud. Zij hebben meer in het bijzonder geïnformeerd naar de toepasselijkheid van de eis dat rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid en de kosten van passende en doeltreffende middelen om preventief te kunnen filteren op inbreuk op het auteursrecht en de naburige rechten makende inhoud. Graag ontvangen de leden daarnaast ook een algemene inschatting of de uitzondering voldoende is om daadwerkelijk ruimte te bieden aan deze innovatieve startende aanbieders. Met het oog op innovatie is het belangrijk dat een kleine, startende aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud enige tijd krijgt om tot wasdom te komen. Zo'n aanbieder van een onlinedienst hoeft zich op grond van de richtlijn noch het daarop gebaseerde wetsvoorstel meteen naar beste vermogen in te spannen om het ontsluiten van inbreukmakend materiaal via zijn onlinedienst voor het delen van inhoud te voorkomen door zijn onlinedienst zo in te richten dat op inbreukmakende inhoud, waarvoor rechthebbenden de nodige toepasselijke informatie hebben verstrekt, kan worden gefilterd.

Als het gemiddelde aantal maandelijks unieke bezoekers uit de EU van een kleine, startende aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud echter meer dan 5 miljoen bedraagt, dan moet de aanbieder van zo'n onlinedienst niet alleen over een notice and take down procedure, maar tevens over een notice and stay down procedure beschikken. De aanbieder moet zich dan overeenkomstig de strenge sectorale normen voor professionele toewijding naar beste vermogen inspannen om te voorkomen dat die werken of nabuurrechtelijk beschermde prestaties weer worden aangeboden. Bij het bepalen of hij zijn verplichtingen is nagekomen moet op grond van het evenredigheidsbeginsel rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van passende en doeltreffende middelen om aan die stay down verplichting gevolg te geven en de kosten daarvan voor dienstverleners. Zolang het aantal unieke maandelijks bezoekers nog niet de voornoemde drempel overschrijdt, is filteren om aan de stay down verplichting te voldoen niet aan de orde. De eis uit de evenredigheidstoets waarmee daaraan nadere duiding kan worden gegeven, is tot die tijd uiteraard zinledig.

Het vorenstaande laat onverlet dat een kleine, startende aanbieder van een onlinedienst zich te allen tijde naar beste vermogen moet inspannen om toestemming van rechthebbenden te verkrijgen voor een auteurs- en/of nabuurrechtelijk relevante openbaarmaking middels zijn dienst. Op grond van het evenredigheidsbeginsel moet bij de beantwoording van de vraag of dit het geval is, rekening worden gehouden met 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.

Ik heb tijdens de onderhandelingen over de richtlijn voor een verderstreckende uitzondering voor kleine, startende aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud gepleit. Daarvoor bestond echter bij lange na niet genoeg draagvlak. Of de voorziene uitzondering ver genoeg reikt om innovatie te kunnen bevorderen, zal de tijd moeten leren en zal onderdeel uitmaken van de evaluatie van de richtlijn.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat de Europese Commissie op basis van artikel 17, tiende lid, van de richtlijn dialogen met stakeholders organiseert om de beste praktijken met betrekking tot de samenwerking tussen aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden te bespreken. Deze leden hebben naar de genodigden voor dialogen geïnformeerd. Tot de partijen die voor de dialogen zijn uitgenodigd, behoren met name vertegenwoordigers van rechthebbenden, aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud, consumenten, gebruikers en grondrechtenorganisaties. Vertegenwoordigers van EU-lidstaten worden ook uitgenodigd om aan de vergaderingen deel te nemen. Naast de voornoemde reguliere deelnemers kunnen nog enkele andere belanghebbenden op ad hoc basis worden uitgenodigd om hun specifieke expertise te delen of om deel te nemen aan de discussies over de specifieke kwesties. Over de afzonderlijke dialogen met inbegrip van de daarvoor genodigden wordt verantwoording afgelegd op de website <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/stakeholder-dialogue-application-article-17-directive-copyright-digital-single-market>. Er zijn tot dusverre zes dialogen georganiseerd die allemaal zijn uitgezonden en via de voornoemde website kunnen worden teruggekeken. Ook de verzorgde presentaties zijn op die website beschikbaar.

De aan het woord zijnde leden merken ook terecht op dat de Europese Commissie richtsnoeren voor de toepassing van artikel 17 van de richtlijn zal opstellen waarbij met de uitkomst van het tijdens de dialogen besprokene rekening zal worden gehouden. Deze richtsnoeren kunnen in een algemene maatregel van bestuur worden overgenomen. Het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden of een lidstaat daarvoor alle vrijheid heeft, luidt bevestigend. Op grond van artikel 291, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben richtsnoeren namelijk geen juridisch verbindend karakter. Lidstaten zijn dus niet verplicht richtsnoeren om te zetten in nationale regelgeving. Het laat zich dan ook denken dat een deel van de toekomstige richtsnoeren wel wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en een ander deel van de toekomstige richtsnoeren niet. Belanghebbenden zijn juridisch gezien slechts gehouden zich aan de in een algemene maatregel van bestuur neergelegde regels te houden. De richtsnoeren zijn, als gezegd, niet verbindend. Dat geldt niet alleen voor de lidstaten, maar ook voor de belanghebbenden.

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 afzonderlijke onderdelen van het wetsvoorstel in werking treden. Voornoemde leden vragen in hoeverre dit tot rechtsonzekerheid zal leiden. Is het wenselijk dat aanbieders van onlinediensten 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.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bij uitsluiting bevoegd om een authentieke interpretatie aan de richtlijn te geven. Ik verwacht dat het Hof van Justitie ernaar zal streven nog voor het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt een oordeel over artikel 17 van de richtlijn te geven. Het is waar dat alle justitiabelen, waaronder de aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud, tot die tijd nog niet precies weten waaraan zij toe zullen zijn. Maar dit is uiteraard niet anders dan wanneer zo'n zaak later bij het Hof van Justitie aanhangig zou zijn gemaakt. Het kan soms jaren duren vooraleer het Hof de gelegenheid krijgt duidelijkheid over een compromis

uit een richtlijn te scheppen. Dat het Hof in casu dus nu al zijn licht kan laten schijnen over de verhouding tussen de filterverplichting enerzijds en het algemene monitorverbod anderzijds, valt eigenlijk te prefereren.

De leden van de CDA-fractie vragen of er consequenties zijn voor de aanbieders van onlinediensten die bewust en structureel meer inhoud blokkeren dan nodig is. Het gaat hier om een tamelijk hypothetische situatie. De aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud is voor zijn voortbestaan namelijk afhankelijk van de gebruikers van zijn dienst. Wanneer hij hun belangen in verregaande mate veronachtzaamt, de situatie waarnaar de aan het woord zijnde leden lijken te informeren, dan zullen zij vermoedelijk geen gebruik meer willen maken van die onlinedienst. Het aanbod droogt op en de dienst zal uiteindelijk moeten worden gestaakt. De richtlijn noch het wetsvoorstel gaan er daarom vanuit dat een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud uit eigen beweging potentieel inbreukmakende inhoud zal blokkeren. De aanbieder van de onlinedienst hoeft pas maatregelen te treffen, wanneer de rechthebbenden de nodige toepasselijke informatie om te kunnen filteren hebben verstrekt. Mocht er onverhoopt toch legale inhoud wordt geblokkeerd, dan kunnen de gebruikers van de onlinedienst altijd een klacht indienen bij het verplicht in te stellen klacht- en beroepsmechanisme van de dienstverlener. Zo nodig kan het deblokkeren van de legale inhoud ook via de overheidsrechter worden afgedwongen.

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat, om aan de richtlijn te voldoen, aanbieders van onlinediensten moeten voorzien in een notice and take down procedure. Zij lezen dat materiaal dat eraf is gehaald ook niet meer mag terugkeren, 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?

Het is waar dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud een notice and take down procedure moet implementeren om eventuele aansprakelijkheid voor inbreukmakende uploads te kunnen ontlopen. Het wetsvoorstel schrijft in het voetspoor van de richtlijn voor dat de aanbieder van een onlinedienst na ontvangst van een voldoende onderbouwde melding van de rechthebbenden, terstond de toegang tot de auteurs- en nabuurrechtelijk beschermde prestaties moet blokkeren of deze prestaties van zijn dienst moet verwijderen die zonder toestemming zijn openbaar gemaakt. Voorts moet de aanbieder van de onlinedienst zich naar beste vermogen overeenkomstig de strenge normen op het gebied van professionele toewijding inspannen om ervoor te zorgen dat toekomstige uploads van desbetreffende inhoud door de gebruikers van zijn dienst wordt voorkomen. Aan deze zogeheten stay down verplichting kan invulling worden gegeven door preventief te filteren. Preventief filteren is naar de huidige stand van de techniek echter nog niet bij alle inhoud mogelijk; ook al hebben rechthebbenden aan de aanbieder van de onlinedienst de nodige toepasselijke informatie verstrekt. Wanneer effectieve filtermaatregelen nog niet tegen aanvaardbare kosten beschikbaar zijn, dan behoeft daarvan geen gebruik te worden gemaakt. Daarom wordt bij de stay down verplichting met «zo mogelijk» een slag om de arm gehouden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de uit artikel 17 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen per lidstaat afzonderlijk gelden, luidt bevestigend. Door allerhande richtlijnen is het auteursrecht in de lidstaten inmiddels weliswaar in verregaande mate geharmoniseerd oftewel gelijkgetrokken, maar zeker waar het de uitoefening en handhaving ervan aangaat, is het auteursrecht nog steeds territoriaal begrensd door de soevereine lidstaten. De leden van de



CDA-fractie merken op dat het onduidelijk kan zijn welke rechten een maker heeft en waar hij zijn recht kan halen. Waar kan een Nederlandse maker na de implementatie van de richtlijn terecht als blijkt dat op een platform van een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud auteursrechtelijk beschermd werk van hem verschijnt zonder toestemming? Zijn aanbieders van onlinediensten gebonden aan het recht van de plek waar zij gevestigd zijn (binnen de Europese Unie is dit vaak Nederland omdat Google's YouTube daar is gevestigd), of dient een aanbieder van een onlinedienst per lidstaat aan een andere uitwerking van de verplichtingen die uit artikel 17 voortvloeien te voldoen? Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen welke rechter bevoegd is van het geschil kennis te nemen enerzijds en welk recht van toepassing is op het geschil anderzijds. Op grond van artikel 4 van de Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I bis) (PbEU 2012, L 351/1) is de rechter van de plaats van vestiging van de aanbieder van de onlinedienst inderdaad bevoegd om van het geschil kennis te nemen. Op grond van artikel 7, tweede lid, van dezelfde verordening is echter ook de rechter van de plaats waar beweerdelijk inbreuk is gemaakt bevoegd van het geschil kennis te nemen. De maker van een werk kan dus ook in zijn land procederen, omdat ingeval van een onlinedienst de inhoud al snel overal en dus ook in eigen land raadpleegbaar zal zijn. Het toepasselijke recht moet worden bepaald aan de hand van Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II) (PbEG 2007, L 199/40). Op grond van artikel 8 van Rome II is dat het recht van de plaats waar de bescherming vanwege de inbreuk wordt ingeroepen (lex protectionis). Artikel 8, derde lid, van Rome II staat het partijen niet toe om zelf toepasselijk recht te bepalen. Partijen mogen wel zelf kiezen bij welke rechter ze inbreukzaak aanbrengen, maar niet naar welk recht ze het geschil beoordeeld willen zien.

De leden van de CDA-fractie vragen mij dieper in te gaan op de technische aspecten van de technologieën die ingezet gaan worden door aanbieders van onlinediensten om auteursrechtelijk beschermd materiaal dat zonder toestemming van rechthebbenden op hun dienst is verschenen te kunnen weren. Deze leden begrijpen dat enkele bedrijven, waaronder YouTube en Soundcloud al dergelijke technologieën gebruiken of ontwikkelen. YouTube biedt een onlinedienst voor het delen van video's aan. Rechthebbenden worden middels ContentID in staat gesteld het gebruik van hun beschermde prestaties op het platform te identificeren en beheren. Rechthebbenden dienen daartoe referentiebestanden van hun beschermde prestaties, waarvan de inhoud vooralsnog beperkt is tot audio en audiovisuele bestanden, aan te leveren. In de zogeheten metadata daarbij wordt de inhoud beschreven. Verder wordt daarin aangegeven wat YouTube moet doen, wanneer gebruik van hun prestaties door platformgebruikers wordt gedetecteerd. De bibliotheek met referentiemateriaal bevat inmiddels naar verluidt meer dan 80 miljoen bestanden met audio en audiovisuele inhoud. De beschermde prestaties van rechthebbenden worden automatisch geïdentificeerd, waarna de voorkeursacties van rechthebbenden worden uitgevoerd. Rechthebbenden kunnen kiezen tussen drie acties, te weten: (1) te gelde maken van de upload, (2) laten staan van de upload en bekijken van het aantal bezoekers, of (3) blokkeren van de upload. ContentID biedt ook de nodige flexibiliteit. Zo kunnen nadere regels worden geconfigureerd om vast te stellen hoeveel beschermde inhoud in de video wordt gebruikt. Ook is het mogelijk bepaalde uploads door menselijke tussenkomst te laten

beoordelen in plaats van volledig geautomatiseerd. Meer dan 9.000 partners van YouTube in de entertainment- en mediaindustrie, waaronder omroepen, filmstudio's, muziekuitgevers en platenlabels, gebruiken naar verluidt ContentID om hun beschermde prestaties te beheren en daarmee inkomsten te genereren. YouTube meent dat ContentID, gelet op de geboden mogelijkheden, een bijdrage aan de bestrijding van piraterij kan leveren en een inkomstenbron voor rechthebbenden kan zijn. Vooral rechthebbenden met betrekking tot muziek kiezen er en masse, in meer dan 95% van de gevallen, voor hun aanspraak te gelde te maken. YouTube heeft op basis van ContentID meer dan € 2,7 miljard betaald aan rechthebbenden.

Soundcloud is een aanbieder van een onlinedienst voor het delen van muziek van Duitse origine. Het stelt gebruikers van de dienst in staat hun muziek te uploaden, promoten en delen. De dienstverlener heeft enkele jaren geleden een overeenkomst gesloten met Zefr. Zefr is een bedrijf dat een algoritme heeft ontwikkeld om de rechthebbenden van audiobestanden te herkennen. SoundCloud wil met die software, die ook door YouTube wordt gebruikt, inbreukmakend materiaal herkennen. Ook hier worden meer acties dan alleen blokkeren geboden. Zo wordt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid geboden om gericht te kunnen adverteren.

De leden van de D66-fractie merken op dat het gebruik van filtersystemen door aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud potentieel spanning geeft met de vrijheid van meningsuiting en het censuurverbod. Deze leden vragen aan welke voorwaarden filtermaatregelen moeten voldoen en of dit in de wet kan worden vastgelegd. Ook vragen de aan het woord zijnde leden de facto het verbod op een algemene monitoringsverplichting uit artikel 17 van de richtlijn over te nemen en in de wet vast te leggen. Ten slotte vragen zij of ik nog andere mogelijkheden zie om het gebruik van uploadfilters te beperken of te voorkomen bijvoorbeeld door dit te sanctioneren?

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie ben ik al ingegaan op de waarborgen die het wetsvoorstel biedt om de vrijheid van informatie en meningsuiting te kunnen garanderen. De leden van verschillende fracties, waaronder ik ook D66 schaar, hebben mij im- of expliciet gevraagd in de wet tot uitdrukking te brengen dat de samenwerking tussen aanbieders van onlinediensten en rechthebbenden niet ertoe mag leiden dat in beperkingen op het auteursrecht tot uitdrukking gebrachte gebruikersvrijheden die kunnen worden teruggevoerd op de voornoemde grondrechten in het gedrang komen. Dit zal ik, zoals eerder al heb aangegeven, bij nota van wijziging in het wetsvoorstel verduidelijken overeenkomstig artikel 17, zevende lid, van de richtlijn. Ook zal ik bij nota van wijziging in het wetsvoorstel tot uitdrukking brengen dat de toepassing van artikel 29c van de Auteurswet na de inwerkingtreding ervan niet mag ontfaan in een algemene monitorverplichting ingevolge artikel 17, achtste lid, van de richtlijn.

De richtlijn opent nadrukkelijk de deur voor de inzet van filtermaatregelen. Het past daarom volgens mij niet in de geest van die richtlijn om dit generiek te verbieden, te ontmoedigen en te sanctioneren. Voorgesteld wordt mij de bevoegdheid te geven om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over de toepassing van artikel 29c van de Auteurswet te geven. Zo nodig kunnen de gebruikersvrijheden, waarvoor D66 terecht aandacht vraagt, daarin wel nadrukkelijk worden gestut.

De leden van de fractie van D66 vragen terecht aandacht voor een andere rechtsstatelijk kwestie, namelijk: de rechtsbescherming van het gebruikers van onlinediensten voor het delen van inhoud. De aan het woord zijnde leden vragen hoe die gebruikers erachter kunnen komen dat hun uploads worden verwijderd of geblokkeerd waardoor zij in hun uitingsvrijheid worden beknod. Verder stellen deze leden verschillende vragen over de

inrichting van het klacht- en beroepsmechanisme waarin de aanbieder van een onlinedienst ten behoeve van gebruikers moet voorzien. Is de rechtsbescherming van gebruikers daarmee afdoende geborgd? Gebruikers van een onlinedienst voor het delen van inhoud wier uploads worden verwijderd of geblokkeerd, zien dat de door hen aangeboden inhoud niet wordt medegeedeeld aan c.q. beschikbaar gesteld voor het publiek. Zij krijgen daarvan ook een melding en zijn er dus van op de hoogte dat hun uploads vanwege een beweerdelijke inbreuk op het auteursrecht of de naburige rechten niet kunnen worden openbaar gemaakt. Het wetsvoorstel schrijft overeenkomstig de richtlijn voor dat de aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud een snel en doeltreffend klacht- en beroepsmechanisme moeten implementeren. Gebruikers die menen dat hun inhoud ten onrechte aan het publiek wordt onthouden, kunnen daar klachten over indienen onder vermelding van de gronden daarvoor. De aanbieder van de onlinedienst stelt de rechthebbenden vervolgens in de gelegenheid daarop te reageren. Het wetsvoorstel schrijft geheel in lijn met de richtlijn voor dat besluiten om geüploade inhoud ontoegankelijk te maken of te verwijderen, worden onderworpen aan menselijke toetsing. Er is ook nog een beroepsmogelijkheid voor zowel gebruikers als rechthebbenden waarin zij hen onwelgevallige beslissingen kunnen aanvechten. Ook hier is menselijke tussenkomst in de besluitvorming de norm. De rechtsbescherming van gebruikers is naar mijn mening afdoende gewaarborgd. Een beroep op de overheidsrechter wordt nadrukkelijk onverlet gelaten. Gebruikers kunnen via de overheidsrechter te allen tijde afdwingen dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud zich naar behoren kwijt van de op hem rustende verplichtingen uit de richtlijn en de daarop gebaseerde wet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben terecht kritische vragen gesteld over de afwezigheid in het wetsvoorstel van de passage uit de richtlijn dat toepassing van artikel 17 niet leidt tot een algemene monitoringverplichting. De leden van enkele andere fracties hebben dat ook gedaan. Met de leden van al die fracties ben ik van mening dat een precieze implementatie van de in artikel 17 van de richtlijn opgenomen waarborgen met betrekking tot gebruikersvrijheden tot aanbeveling strekt. Bij nota van wijziging zal artikel 17, achtste lid, van de richtlijn – waar het voornoemde verbod is neergelegd – met zoveel woorden worden geïmplementeerd om de inhoud en strekking daarvan te benadrukken. De leden van de GroenLinks fractie hebben ook gevraagd of een inperking van de vrijheid van meningsuiting niet uiteindelijk door de rechter moet worden beoordeeld. Het is waar dat het wetsvoorstel overeenkomstig de richtlijn bepaalt dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud een klacht- en beroepsmechanisme moet instellen. Dit mechanisme snijdt een beroep op de overheidsrechter uiteraard niet af. Aan het in artikel 17 van de Grondwet verankerde recht een geschil aan de overheidsrechter voor te leggen wordt dus nadrukkelijk niet getornd.

De aan het woord zijnde leden van de GroenLinks-fractie merken terecht op dat aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud zich naar beste vermogen moeten inspannen om toestemming van rechthebbenden te verkrijgen voor het openbaar maken van hun beschermde prestaties. Deze leden vragen wat «naar beste vermogen inspannen» betekent. Omdat het hier gaat om een communautair begrip, is het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitsluiting bevoegd dit te interpreteren. De term «best efforts» is afkomstig uit het Angelsaksische recht en wordt daar meestal gebruikt in contracten. Degene op wie de verplichting rust, moet zijn uiterste best doen. Hij moet zich dus meer dan een redelijke inspanning getroosten. De verplichting reikt echter ook weer niet zo ver dat sprake is van een resultaatsverplichting.

Met de leden van de aan het woord zijnde fractie ben ik van mening dat de samenwerking tussen aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud en rechthebbenden niet mag leiden tot het voorkomen van de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade inhoud die helemaal geen inbreuk maakt op het auteursrecht en naburige rechten, waarbij ook moet worden gedacht aan de mogelijkheid dat zij een beroep op een uitzondering of beperking kunnen doen. Zoals hiervoor al eerder is aangegeven, zal dit bij nota van wijziging worden verduidelijkt in het wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden vragen ook terecht aandacht voor het risico van overblokkering ingeval van preventief filteren. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie ben ik er al op ingegaan dat het wetsvoorstel in lijn met de richtlijn een achttal waarborgen bevat om daartegen in het geweer te komen. Een van de waarborgen is dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud eerst gehouden is inhoud te blokkeren, wanneer rechthebbenden hem daartoe de nodige toepasselijke informatie hebben verstrekt. De leden van de aan het woord zijnde fractie merken terecht op dat valse meldingen kunnen worden gedaan. Dit is uiteraard niet toegestaan. Degenen die zich daarvan bedienen handelen op grond van het geldende recht reeds onrechtmatig en kunnen daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Zij zijn gehouden om de door hun handelen veroorzaakte schade te vergoeden. De Europese Commissie faciliteert in samenspraak met de lidstaten overleg met alle stakeholders over beste praktijken met betrekking tot de toepassing van artikel 17 van de richtlijn. In dat overleg komen ook de eisen waaraan meldingen van rechthebbenden zouden kunnen c.q. moeten voldoen aan de orde. Het overleg is ook bij uitstek geschikt ervaringen uit te wisselen over de wijze waarop (het best) tegen eventueel misbruik wordt opgetreden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de toepassing van automatische filters moet worden beperkt tot de gevallen waarin evident sprake is van inbreukmakende uploads. In het verlengde daarvan vragen de aan het woord zijnde leden of niet in alle andere gevallen de gewraakte uploads beschikbaar moeten blijven totdat de upload inhoudelijk is beoordeeld. Ik volg de Europese Commissie die op basis van de tot dusverre gevoerde stakeholdersoverleggen de mening is toegedaan dat de toepassing van automatische filters beperkt moet blijven tot die gevallen waarin het aannemelijk is dat sprake is van inbreukmakende uploads («likely infringement»). Inhoud die door de aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud achteraf wordt geblokkeerd op grond van de zogenaamde notice and take down procedure behoeft ook niet beschikbaar te blijven, mits de kennisgeving van de rechthebbenden genoegzaam is gesubstantieerd. Dat geldt ook wanneer daartegen een klacht is ingediend. Eerst wanneer de klacht of het beroep gegrond wordt verklaard, zal de upload weer beschikbaar moeten worden gemaakt.

Het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden of het voorgestelde klacht- en beroepsmechanisme voldoende waarborgen biedt tegen ongerechtvaardigde inbreuken op grond- en mensenrechten zoals de uitingsvrijheid en de vrije nieuws- en informatievergaring luidt bevestigend. Het klacht- en beroepsmechanisme staat ook niet op zichzelf. Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van D66 over de rechtsbescherming van gebruikers van onlinediensten voor het delen van inhoud heb ik er al op gewezen dat een beroep op de overheidsrechter te allen tijde mogelijk blijft.

(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 transparantieverplichting voorschrijft. Zij vragen of kan worden uiteengezet hoe ver die 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 leiden tot een beperkte uitleg van de verplichting?

Het wetsvoorstel bepaalt in het voetspoor van de richtlijn dat de wederpartij van een maker bij een exploitatieovereenkomst aan de maker ten minste één keer per jaar verantwoording aflegt over de exploitatie van het werk. De maker heeft recht op informatie over de wijze van exploitatie door de exploitant en welke inkomsten daarmee zijn gegenereerd. Ook heeft de maker recht op informatie over de vergoeding die hij daarvoor heeft bedongen en ontvangen. Dit stelt de maker in staat het perspectief te bepalen, waarbij uiteraard rekening zal moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van de boeken-, film- en muzieksector. De verstrekte informatie moet verder vanzelfsprekend actueel, relevant en volledig zijn. Een maker die meent dat zijn exploitant niet voldoet aan deze verplichting kan de exploitant om opheldering vragen. Blijft de exploitant in gebreke de gevraagde informatie te verstrekken, dan kan hij de informatie met een beroep op artikel 25ca van de Auteurswet door tussenkomst van de rechter of de geschillencommissie afdwingen. De transparantieverplichting geldt niet, indien het aandeel van de maker bij de totstandkoming van het werk insignificant is. Dit leidt weer uitzondering, indien de maker aantoont dat hij de informatie nodig heeft om een beroep te kunnen doen op de bestsellerbepaling. De transparantieverplichting is beperkt tot de onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs te verwachten informatie, indien de administratieve lasten gelet op de inkomsten die met de exploitatie van het werk zijn gegenereerd aantoonbaar onevenredig hoog zouden zijn. Als de exploitatie van een werk in de loop van de tijd bijvoorbeeld steeds minder oplevert, dan neemt het belang bij het afleggen van uitvoerige en verhoudingsgewijs dus steeds duurdere verantwoording daarover navenant af. Ingeval van een geschil zal de bewijslast in eerste instantie op de exploitant rusten. Het verdient aanbeveling dat verenigingen van makers in overleg met verenigingen van exploitanten afspraken maken over wat in hun sector in beginsel nodig is om te kunnen voldoen aan de transparantieverplichting. Het strekt evenzeer tot aanbeveling dat zij tot een vergelijk komen over wanneer er sprake is van dusdanige inkomsten uit exploitatie dat de administratieve lasten gemoeid met het voldoen aan de transparantieverplichting onevenredig zouden zijn.

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 van de aan het woord zijnde leden aan het probleem van de grote afhankelijkheid van makers van uitgevers, 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?

Aan de uit artikel 18 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen wordt voldaan. Artikel 25c van de Auteurswet kent aan de maker een in de exploitatieovereenkomst te bepalen recht op een billijke vergoeding toe. Voor filmmakers geldt de specifieke regeling voor het filmauteurscontractenrecht van artikel 45d van de Auteurswet. Voor de overdracht van rechten en de exploitatie van het filmwerk is de producent aan de maker een billijke vergoeding verschuldigd. Daarnaast hebben hoofdregisseur en

de scenarioschrijver (en via een schakelbepaling in de Wet op de naburige rechten ook de hoofdrolacteur) ook nog een jegens de exploitant van het filmwerk collectief uit te oefenen recht op een proportionele billijke vergoeding voor iedere mededeling van het filmwerk aan het publiek met uitzondering van de beschikbaarstelling van het filmwerk voor het publiek. Hiervoor heb ik er al op gewezen dat in het kader van de evaluatie van de Wet auteurscontractenrecht kritisch is gekeken naar die uitzondering voor video on demand. Ook de vraag of de laatstgenoemde vergoedingsaanspraak naar alle makers moet worden uitgebreid, wordt daarin onder ogen gezien. Ik zal de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers zorgvuldig bestuderen, een standpunt bepalen en, waar nodig, voorstellen tot aanpassing van de Wet auteurscontractenrecht doen.

#### **4. Gevolgen voor het bedrijfsleven**

De leden van de CDA-fractie hebben bij de totstandkoming van de richtlijn van verschillende stakeholders vernomen 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. Zij vragen of ik hierover ook met kleinere aanbieders van onlinediensten van eigen bodem in gesprek ben.

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat het filteren van inhoud overeenkomstig de op artikel 17 van de richtlijn gebaseerde bepalingen kosten met zich meebrengt. Grote kapitaalkrachtige aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud mogen uiteraard worden geacht in staat te zijn deze kosten te dragen. Voor nieuwe kleine aanbieders van onlinediensten kan dit mogelijk anders liggen. Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat dit een belemmering kan zijn voor nieuwkomers om de markt te betreden. Daarom heb ik mij tijdens de onderhandelingen over de richtlijn hard gemaakt voor een uitzondering van de filterverplichting voor nieuwe kleine aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud. Artikel 17 van de richtlijn gunt deze aanbieders thans drie jaar, voordat zij volledig aan de uit de richting voortvloeiende verplichtingen moeten voldoen. Onder kleine aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud worden aanbieders begrepen die een jaarlijkse omzet van minder dan tien miljoen euro per jaar hebben, berekend overeenkomstig Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie. Of de gestelde grens van 10 miljoen euro wordt geslecht, kan dus pas na ten minste een jaar worden vastgesteld. Kleine aanbieders van een onlinedienst voor het delen van inhoud zijn bijgevolg minimaal één jaar en maximaal drie jaren van de filterverplichting vrijgesteld. Ik ben niet met Nederlandse aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud die mogelijk van de uitzondering zouden kunnen profiteren over eventuele afbakeningsproblemen in gesprek. Uiteraard zal ik nauwlettend in de gaten houden of de wet naar behoren werkt. Problemen zal ik zo spoedig mogelijk bij de Europese Commissie onder de aandacht brengen.

## 5. Afdeling advisering van de Raad van State

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ingegaan wordt op de problematiek die ontstaat bij filtering op inhoud en het risico dat ook legale inhoud geblokkeerd wordt. Zij lezen dat het voor de hand ligt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie filtermaatregelen alleen passend zal achten, wanneer daarbij voldoende recht wordt gedaan aan de vrijheid van informatie en meningsuiting. Zij lezen ook 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 goed mogelijk is. Zij stellen mij verschillende vragen die er in de kern van de zaak neerkomen hoe dit met elkaar valt te rijmen. Het antwoord op die vraag luidt dat bij het filteren op inhoud moet worden gedifferentieerd. Een dienstverlener als YouTube maakt gebruik van ContentID waarmee muziek en films kunnen worden geïdentificeerd en beheerd. Bij de huidige stand van de techniek is dat nog niet bij andere beschermde prestaties mogelijk en daar hoeft daarvan dan ook (nog) geen gebruik te worden gemaakt. Van een aanbieder van een onlinedienst voor het delen kan, mag en wordt natuurlijk niet het onmogelijke verwacht.

De leden van de SP-fractie vragen of het gebruik van zogeheten creative commons en open source software licenties mogelijk blijft. Bij de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de GroenLinks- en CDA-fractie is dit al bevestigd. Op deze plaats wordt daarnaar kortheidshalve verwezen.

## 6. Overig

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onlangs afgesloten nieuwe Code of Conduct voor muziekuitgevers. Deze leden vragen of ik deze richtlijnen serieus neem en een plaats wil geven in de subsidievoorwaarden van overheidsfondsen en bij de publieke omroep. Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie snijden een belangrijk onderwerp aan dat evenwel los staat van de omzetting van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt. Het onderwerp dat de aan het woord zijnde leden aansnijden is onderdeel van het bredere vraagstuk van «fair practice» in het medialandschap. Hierover lopen op dit moment gesprekken tussen de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en diverse media-instellingen. De Tweede Kamer zal nog dit jaar over de uitkomsten ervan in een afzonderlijke brief worden geïnformeerd. In de subsidievoorwaarden van de cultuurfondsen is overigens al opgenomen dat aan de zogeheten Fair Practice Code voor de culturele en creatieve sector moet worden voldaan. De Code of Conduct voor muziekuitgevers kan als zo'n speciale op muziekuitgevers toegesneden uitwerking van die Fair Practice Code worden beschouwd. De totstandkoming ervan wordt uiteraard toegejuicht. Op dit moment ziet de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap echter geen noodzaak om de Code of Conduct naast de Fair Practice Code verplicht op te leggen. Er moet voor worden gewaakt dat alle private afspraken uit de diverse culturele branches met zoveel woorden in subsidievoorwaarden worden opgenomen.

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 beschermde prestaties. Zij maken zo meer kans 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, zo vragen deze leden?

Aan de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst komen de uitsluitende rechten toe de verveelvoudiging en de openbaarmaking van het werk toe te staan dan wel te verbieden behoudens de bij wet gestelde beperkingen daarop. De uitoefening van die uitsluitende rechten is in beginsel het prerogatief van de individuele rechthebbenden (makers en hun rechtverkrijgenden). Collectief beheer kan voordelen bieden aan zowel rechthebbenden als gebruikers van beschermd materiaal. Rechthebbenden hebben met collectief beheer een instrument in handen om het auteursrecht slagvaardig uit te oefenen in die gevallen waarin individuele rechtenuitoefening vanwege de grote en uiteenlopende mate van gebruik van hun beschermde prestaties illusoir is zoals in geval van openbaar muziekgebruik. Rechthebbenden hebben daarmee meer zekerheid dat zij een billijke vergoeding voor het gebruik van hun beschermde prestaties ontvangen. Collectief beheer biedt eveneens voordelen voor gebruikers van beschermd materiaal. Gebruikers hoeven het gebruik van beschermd materiaal niet meer te regelen met alle daarbij betrokken binnen- en buitenlandse rechthebbenden. Zij kunnen meestal terecht bij één collectieve beheersorganisatie terecht om de benodigde rechten te regelen. In een aantal gevallen is collectief beheer gelet op die voordelen wettelijk verplicht voorgeschreven. In gevallen waarin dat niet het geval is, staan de richtlijn noch het wetsvoorstel eraan in de weg dat rechthebbenden hun rechten vrijwillig collectief exploiteren.

## **ARTIKELN**

### **Artikel I**

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier de implementatiewet uitvoering geeft aan het in artikel 17, zevende lid, van de richtlijn genoemde vereiste dat aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden ervoor zorgdragen dat maatregelen die voortvloeien uit hun samenwerking niet leiden tot het voorkomen van de beschikbaarheid van door gebruikers geüploade inhoud die geen inbreuk maken op het auteursrecht en de naburige rechten, in het bijzonder wanneer het gebruik van de beschermde prestaties onder een uitzondering of beperking ressorteert.

Het wetsvoorstel bepaalt overeenkomstig de richtlijn dat het filteren van inhoud in overeenstemming moet zijn met de zogeheten proportionaliteitsstoets. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de beschikbaarheid van passende en doeltreffende middelen alsook de kosten daarvan. Bij de beantwoording van de vragen van verschillende andere fracties heb ik er al op gewezen dat filtermaatregelen die niet genoegzaam rekening houden met uitzonderingen en beperkingen niet als passend kunnen worden gekwalificeerd. Om dit nog duidelijker tot uitdrukking te brengen in het wetsvoorstel wordt artikel 17, zevende lid, van de richtlijn, waaraan de leden van de SP-fractie refereren, met zoveel woorden omgezet. Dit stelt de rechter in staat de juiste samenwerking van aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud en rechthebbenden bij het filteren nog beter te beoordelen. Het geven van een authentieke interpretatie van desbetreffende norm is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorbehouden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe zal worden opgetreden tegen herhaaldelijk misbruik van filtermaatregelen op basis van onjuiste rechtenclaims 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?

De leden van de SP-fractie vragen terecht aandacht voor de mogelijkheid om te kunnen optreden tegen herhaaldelijk misbruik van filtermaatregelen



op basis van onjuiste rechtenclaims. Filteren is pas aan de orde, wanneer rechthebbenden aan aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud de nodige toepasselijke informatie hebben verstrekt. In het nader rapport staat dat ik niet verwacht dat rechthebbenden zullen verlangen dat er inhoud moet worden geblokkeerd ten aanzien waarvan zij helemaal geen rechten hebben of ten aanzien waarvan hun rechten inmiddels zijn verstreken. Ook staat daar dat ik niet verwacht dat zij inhoud zullen willen laten blokkeren ten aanzien waarvan zij nu juist zelf hebben aangegeven dat die vrijelijk, bijvoorbeeld onder een creative commons licentie, mag worden hergebruikt. Op voorhand valt echter niet helemaal uit te sluiten dat rechthebbenden of derden willens en wetens valse meldingen doen, waardoor het naar behoren functioneren van de filtermaatregelen wordt gefrustreerd. Deze rechthebbenden en derden handelen op grond van het geldende recht reeds onrechtmatig en kunnen daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Zij zijn gehouden om de door hun handelen veroorzaakte schade te vergoeden.

De aan het woord zijnde leden vragen, gelet op het feit dat artikel 29c van de Auteurswet verstrekkende gevolgen kan hebben, of de daarop gebaseerde en eventueel uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur niet in ieder geval een voorhangprocedure rechtvaardigt. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat bij de verdeling van een regeling over de wet en een algemeen verbindende voorschrift van lager niveau een duidelijke keuze moet worden gemaakt. Een onderwerp moet in de wet wordt geregeld of het geven van voorschriften daaromtrent moet worden gedelegeerd aan een lagere regelgever. Vermeden moet worden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken (Aanwijzing 2.35). Ik wil dan ook niet een zogenaamde voorhangprocedure introduceren. Met de leden van de aan het woord zijnde fractie ben ik van mening dat artikel 29c van de Auteurswet een belangrijke bepaling is. Bij de toepassing moeten verschillende op het Europese Handvest en de Grondwet terug te voeren rechten tegen elkaar worden afgewogen. Daarom past het wel dat een uitgevaardigde algemene maatregel van bestuur in het parlement wordt nagehangen voordat die in werking kan treden. Voor die constructie bestaan ook al de nodige precedents in het auteursrecht.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd te specificeren aan welke voorwaarden aanbieders van onlinediensten voor het delen van inhoud moeten voldoen om zich naar beste vermogen in te spannen om toestemming te verkrijgen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben daarnaar gevraagd. Ik heb die vraag hiervoor beantwoord. Korte tijdshelpe verwijst ik op deze plaats naar dat antwoord.

De leden van de SP-fractie vragen of kan worden uiteengezet 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?

Het wetsvoorstel schrijft overeenkomstig artikel 17 van de richtlijn voor dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud moet voorzien in een laagdrempelig klacht- en beroepsmechanisme. Gebruikers moeten daarop een beroep kunnen doen in geval hun uploads volgens hen ten onrechte worden geblokkeerd of verwijderd. Zij moeten bijvoorbeeld kunnen aanvoeren dat ze toestemming van de rechthebbenden hebben verkregen. Ook moeten ze kunnen aanvoeren dat er een beroep op een uitzondering of beperking kan worden gedaan. Voordat een beslissing wordt genomen, wordt de rechthebbende door de aanbieder van de onlinedienst voor het delen van inhoud in de gelegenheid gesteld

op de klacht te reageren. Het is mijns inziens voorstelbaar dat indien een dergelijke reactie niet of niet op tijd wordt ontvangen, de inhoud wordt ontsloten. Reageert de rechthebbende wel, dan moet snel en door menselijke tussenkomst een beslissing worden genomen. Er is ook een beroepsmogelijkheid waarvan zowel rechthebbenden als gebruikers in geval van een hen onwelgevallige beslissing gebruik kunnen maken. De gegeven beslissing, hetzij naar aanleiding van een klacht hetzij naar aanleiding van een beroep, zal in beginsel leidend zijn voor het al dan niet ontsluiten van de inhoud.

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 overblokkering 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?

De aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud maakt de uploads van de gebruikers van zijn dienst openbaar, wanneer hij het publiek daartoe toegang verleent. De aanbieder van zo'n onlinedienst zal zich vooreerst naar beste vermogen moeten inspannen om toestemming van rechthebbenden voor die openbaarmaking te verkrijgen. Filteren komt pas in beeld wanneer toestemming niet kon worden verkregen. Verder worden stringente eisen aan het filteren gesteld. Filteren is slechts geïndiceerd wanneer dat daadwerkelijk mogelijk is tegen aanvaardbare kosten. Met de leden van de aan het woord zijnde fractie ben ik van mening dat dit nog niet voor alle beschermde prestaties zo is. Bij YouTube is filteren daarom nog beperkt tot muziek en film. Bij muziek gaat het meestentijds niet zozeer om het blokkeren ervan als wel om het kunnen meedelen in de opbrengst van de advertenties. Op andere beschermde prestaties dan muziek en film kan naar de huidige stand van de techniek nog niet worden gefilterd.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe artikel 25d van de Auteurswet zich verhoudt tot overweging 82 van de richtlijn. Deze leden vragen of het klopt dat door artikel 25d 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?

Artikel 25d, eerste lid, van de Auteurswet regelt dat de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst een aanvullende billijke vergoeding kan vorderen van zijn wederpartij, indien de overeengekomen vergoeding gelet op de wederzijdse prestaties een duidelijke onevenredigheid vertoont in verhouding tot de opbrengst van de exploitatie van het werk. Het tweede lid regelt onder welke voorwaarden die vordering ook jegens een derde kan worden ingesteld. Dit speelt uiteraard met name in situaties waarin de wederpartij van de maker geen direct profijt heeft uit de exploitatie door die derde. Het is in dat geval niet de bedoeling dat de wederpartij van de maker de aanvullende billijke vergoeding aan de maker betaalt, of dat de wederpartij een derde vrijwaart van aanspraken door de maker. De maker kan immers geen afstand doen van zijn bevoegdheid de aanvullende billijke vergoeding rechtstreeks te vorderen van een derde, vanwege het bepaalde in artikel 25h, eerste lid, van de Auteurswet. In de door het eerste en tweede lid bestreken situaties wordt steeds de aanwezigheid van een zogeheten exploitatieovereenkomst verondersteld. Zo'n overeenkomst heeft de verlening van exploitatiebevoegdheid ten aanzien van het auteursrecht van de maker aan een wederpartij tot doel. Een niet-exclusieve licentie voor kosteloos herge-

bruik zal in de regel niet als exploitatieovereenkomst kwalificeren. Artikel 25d van de Auteurswet laat die licenties waaraan in overweging 82 van de richtlijn wordt gerefereerd dan ook ongemoeid.

De nota naar aanleiding van het verslag gaat gepaard met een nota van wijziging. Naast de inhoudelijke wijzigingsvoorstellen die hiervoor in de nota naar aanleiding van het verslag al zijn toegelicht, worden bij nota van wijziging nog enkele verschrijvingen en verkeerde verwijzingen in het wetsvoorstel gecorrigeerd. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikelen 12, vijfde lid, en 47c, eerste lid, van de Auteurswet te verduidelijken dat het gebruik van werken van letterkunde, wetenschap of kunst tijdens het verzorgen van onderwijs op afstand (zoals een hoorcollege ondersteund door een powerpoint-presentatie) binnen de door de richtlijn gedicteerde voorwaarden, niet door het auteursrecht wordt bestreken en gewoon is toegestaan zonder dat daarvoor een vergoeding behoeft te worden betaald. In de Wet op de naburige rechten wordt een identieke en ten gevolge van het Corona-virus buitengewoon actuele verduidelijking doorgevoerd. Over het opslaan en raadpleegbaar houden van het verzorgde onderwijs via een beveiligde elektronische omgeving worden door de daarbij betrokken organisaties (Stichting UvO, Pictoright en VSNU) tegen de achtergrond van artikel 16 van de Auteurswet en artikel 11 van de Wet op de naburige rechten al jarenlang afspraken gemaakt die binnenkort weer moeten worden verlengd.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker