

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1192

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zeven fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Verordening vaststelling van de lijst visumplicht voor derdelanders (kamerstuk 22 112, nr. 1191)
- Fiche 2: Richtlijn gebruikswijzen verweesde werken
- Fiche 3: Mededeling bescherming financiële belangen EU, via strafrecht en administratieve onderzoeken (kamerstuk 22 112, nr. 1193)
- Fiche 4: Verordening handhaving intellectuele-eigendomsrechten door de douane (kamerstuk 22 112, nr. 1194)
- Fiche 5: Mededeling Intellectueel Eigendom (kamerstuk 22 112, nr. 1195)
- Fiche 6: Mededeling normalisatie (kamerstuk 22 112, nr. 1196)
- Fiche 7: Richtlijn over energie-efficiëntie (kamerstuk 22 112, nr. 1197)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijn gebruikswijzen verweesde werken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken

Datum Commissiedocument: 24 mei 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 289

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0289:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0615_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Intellectuele Eigendom (Auteursrecht) en Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauwe samenwerking met het ministerie van OCW.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikelem 49, 56 en 114 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Voor aanneming van de richtlijn op basis van artikel 114 VWEU geldt de gewone wetgevingsprocedure: besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel beoogt harmonisatie van de omgang met verweesde werken bij digitalisering en online beschikbaarstelling van auteursrechtelijk beschermde werken (tekst, beeld en audiovisueel) door bibliotheken, educatieve instellingen, archieven, musea en publieke omroepen. Verweesde werken zijn werken waarvan de rechthebbende niet bekend of niet te traceren is. Het voorstel van de Commissie behelst: wederzijdse erkenning van de status van verweesd werk door lidstaten na zorgvuldig zoeken (zogenoemde *diligent search*) in het land waar het werk voor het eerst is gepubliceerd, aangevuld met voorwaarden voor verruimde collectieve licenties (zogenoemde *extended collective licensing*) in de lidstaten.

Het voorstel respecteert de bevoegdheidsverdeling en subsidiariteit. De EU is bevoegd en EU wetgeving is noodzakelijk omdat de huidige en uiteenlopende aanpak in lidstaten in de weg staat aan de grensoverschrijdende toegankelijkheid van verweesde werken binnen de Europese Unie. Het voorstel is proportioneel, want het kiest de minst vergaande optie om een gemeenschappelijke aanpak in de EU te realiseren.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel maakt deel uit van een programma dat de Commissie op 24 mei 2011 presenteerde ter modernisering van de intellectuele-eigendomsrechten in de Interne Markt. Dat programma omvat drie onderdelen: een mededeling van de Commissie, voorstel voor een verordening inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane¹ en het onderhavige voorstel voor een richtlijn. Het voorliggende voorstel gaat over verweesde werken, dat zijn auteursrechtelijk beschermde werken waarvan de rechthebbende niet bekend of niet te traceren is. Het auteursrecht gaat ervan uit dat, behoudens de beperkingen bij wet gesteld, voorafgaande toestemming van de rechthebbende vereist is voor openbaarmaking of verveelvoudiging van een werk. Bibliotheken en andere culturele instellingen die auteursrechtelijk beschermde werken in hun collecties digitaal toegankelijk maken zonder toestemming, schenden het auteursrecht. Een aanzienlijk deel van het erfgoed van de 20e eeuw dreigt daarom niet of alleen tegen zeer hoge kosten digitaal beschikbaar te komen voor het algemeen publiek, wetenschappers en onderwijs. In de lidstaten worden nu verschillende oplossingen gekozen: deze hebben alleen nationale geldigheid en ontberen verankering in EU regelgeving. De uiteenlopende nationale oplossingen bemoeilijken het grensoverschrijdend verkeer c.q. toegang tot Europese culturele werken, zoals via de EU portal Europeana.

Het voorstel van de Commissie beperkt zich tot de omgang met verweesde werken in het kader van digitalisering en online beschikbaarstelling door culturele instellingen met een publieke taak:

- Boeken, tijdschriften, kranten en andere geschriften in de collecties van (algemeen toegankelijke) bibliotheken, educatieve instellingen, musea en archieven.
- Film en audiovisuele werken in de collecties van instituten voor audiovisueel erfgoed.
- Film, audio- en audiovisuele werken geproduceerd door de publieke omroep vóór 31 december 2002 en opgenomen in hun archieven.

Het voorstel van de Commissie behelst:

- Wederzijdse erkenning van de status als verweesd werk. Deze status geldt overal in EU wanneer daarvoor in één van de lidstaten, namelijk het land van eerste publicatie, een zogenoemde *diligent search* is uitgevoerd die geen rechthebbende heeft opgeleverd. De richtlijn bepaalt welke gebruikswijzen zijn toegestaan met het oog op vervulling van taken van openbaar belang.
- Ruimte voor zogenoemde *extended collective licensing* inzake gebruik voor andere doeleinden. Dit houdt in dat lidstaten organisaties voor collectief rechtenbeheer kunnen toestaan om ten behoeve van digitalisering van musea, archieven e.d. overeenkomsten te sluiten, mede namens rechthebbenden van verweesde werken. De voorgestelde EU Richtlijn geeft criteria en voorwaarden voor dergelijke overeenkomsten. Ook bij *extended collective licensing* behouden rechthebbenden de mogelijkheid zich alsnog te melden en geen toestemming te verlenen en/of een vergoeding te vragen. Dit recht wordt dan dus achteraf uitgeoefend.

• *Impact assessment Commissie*

De impact assessment analyseert zes opties:

- 1) niets doen
- 2) wettelijke uitzondering op het auteursrecht voor (eenmaal erkende) verweesde werken

¹ Voorstel voor een verordening inzake handhaving van intellectuele eigendomsrechten door de douane; COM(2011) 285.

- 3) *extended collective licensing*
 - 4) specifieke licenties voor verweesde werken verleend door organisaties voor collectief rechtenbeheer
 - 5) specifieke licenties verleend door een publiek orgaan
 - 6) wederzijdse erkenning van nationale oplossingen
- Alle inhoudelijke opties vereisen een EU richtlijn en omzetting in nationale wetgeving.

Alle inhoudelijke opties vereisen voorafgaande *diligent search* om vast te stellen of een werk verweesd is, met uitzondering van optie 3. Optie 3 kan zonder voorafgaande *diligent search*, maar heeft normaal gesproken alleen nationale geldigheid.

Optie 4 biedt de meeste rechtszekerheid aan digitaliserende instellingen en rechthebbenden, maar vereist zowel *diligent search* als specifieke licentieovereenkomsten. Optie 5 heeft dezelfde voordelen, maar met hogere administratieve lasten voor de overheid. Optie 6 combineert grotere rechtszekerheid met optimale grensoverschrijdende toegankelijkheid van EU erfgoed voor het publiek.

De Europese Commissie heeft gekozen voor optie 6 in combinatie met optie 3.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

In de ontwerp-richtlijn is aangegeven dat de bevoegdheid is gegrond op de artikelen 49, 56 en 114 VWEU. De interne markt betreft een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub a VWEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (artikel 26 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De uiteenlopende nationale oplossingen bieden geen soelaas voor grensoverschrijdende Europese digitaliseringsprojecten. De niet bindende Aanbeveling inzake digitalisering en online toegankelijkheid van culturele werken en digitale preservatie uit 2006 heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Voor de digitale ontsluiting van collecties van culturele instellingen zijn dus nadere afspraken op Europees niveau noodzakelijk. In het voorstel wordt gekozen voor een oplossing die de bestaande nationale oplossingen intact laat – mits er sprake is van een *diligent search* – en aldus niet verder ingrijpt in de gekozen nationale oplossing dan strikt noodzakelijk.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting:

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

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

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

Het voorstel bevat geen informatie over de financiële consequenties voor de EU en de rijksbegroting. Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk en de administratieve lasten nu de doelgroep van de richtlijn niet ziet op bedrijven.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Nederland kent thans geen wettelijke regeling voor verweesde werken.

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

Voorstel bevat nog geen specifieke termijn voor implementatie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. In het voorstel staat dat binnen een jaar nadat de implementatietermijn is verstreken een verslag uitgebracht zal worden over de werking van de richtlijn (artikel 11). In de IA is opgenomen dat een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal kunnen plaatsvinden (pag. 39 IA).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

b) Handhaafbaarheid

Er zullen duidelijke afspraken dienen te komen over welk land als land van eerste publicatie dient te worden aangemerkt. Het is aan nationaal recht overgelaten welke bronnen geraadpleegd moeten worden om te kunnen spreken van een «diligent search» (artikel 3, tweede lid). Onder de toepasselijke bronnen worden in ieder geval de bronnen verstaan die zijn opgenomen in de bijlage bij het voorstel. Voorts zal een register moeten worden opengesteld waar de resultaten van de «diligent searches» in worden bijgehouden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om te komen tot een oplossing voor het probleem van de verweesde werken. In de speerpuntenbrief van 11 april 2011 heeft het kabinet aangegeven veel waarde te hechten aan het behoud van cultureel erfgoed. Organisaties in

de culturele sector zoals omroepen, bibliotheken en culturele instellingen willen in toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheden van digitalisering voor de ontsluiting van hun collecties. Het auteursrecht wordt daarbij als een belemmering beschouwd omdat er veel tijd en geld nodig is om het auteursrecht te regelen, zeker als werken al tientallen jaren oud zijn en de rechthebbende onvindbaar is. Dit kan onder meer ten koste gaan van culturele verscheidenheid en de brede beschikbaarheid van cultureel erfgoed. Het kabinet beoordeelt het voornemen om te komen tot een Europese regeling voor verweesde werken positief, op voorwaarde dat het voorstel de grootschalige digitalisering van cultureel erfgoed daadwerkelijk vereenvoudigt.

Oplossingen dienen een evenwicht te vinden tussen de belangen van rechthebbenden en het bevorderen van toegankelijkheid voor het bredere publiek. Nederland deelt de opvatting van de Commissie dat EU wetgeving nodig is, zowel om rechtszekerheid te realiseren voor nationale oplossingen als om grensoverschrijdende toegang tot Europees cultureel erfgoed te realiseren.

Ervaring met digitaliseringsprojecten in Nederland leert dat een diligent search in sommige gevallen zeer arbeidsintensief en kostbaar is. Daarom ondersteunt Nederland het voorstel tot wederzijdse erkenning van de status van verweesd werk door de lidstaten: diligent search is dan nog maar in één lidstaat (van eerste publicatie) nodig.

Diligent search zal niet in alle gevallen uitkomst bieden. Daarom ondersteunt Nederland collectieve overeenkomsten tussen rechtenorganisaties en culturele instellingen voor verweesde werken. Het is wenselijk om hieraan op EU niveau een wettelijke basis te verlenen.

Het kabinet zal in overleg treden met partijen in het veld om te bezien of door de Commissie gekozen oplossing de problemen oplost. Het richtlijnvoorstel zal ter consultatie beschikbaar worden gesteld via www.internetconsultatie.nl. Tevens zal de Commissie Auteursrecht om advies worden gevraagd.