

Vergaderjaar 2001–2002

**26 538**

## **Auteursrecht, naburige rechten en nieuwe media**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2002

#### **Rapport «Auteursrecht in de informatiemaatschappij»**

Hierbij bied ik u het rapport<sup>1</sup> aan van een werkgroep van mijn departement inzake auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij. Het rapport gaat in op de «lange termijn houdbaarheid en handhaafbaarheid» van dit rechtsgebied. Het project is gestart vanwege een groeiende behoefte om op meer structurele wijze te kunnen inspelen op de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het auteursrecht in een technologisch (Internet, technische beveiliging, filesharing-technieken) en economisch (globalisering en de dotcom-economie) snel wijzigende omgeving. Auteursrecht speelt een cruciale rol bij de creatie van, toegang tot en beschikking over informatie in de informatiemaatschappij. Auteursrecht vertegenwoordigt een groot en groeiend belang voor de Nederlandse economie. Tegelijkertijd is de internationalisering bij dit onderwerp verder voortgeschreden dan op menig ander terrein.

De gedachtevorming naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten (kamerstukken II, 26 955, nr. 1, p. 8) omtrent de precieze positionering van de Buma/Stemra Opsporingsdienst, die zich bezighoudt met de bestrijding van auteursrechtpiraterij, is nog niet afgerond. Deze vindt plaats op basis van de bevindingen van het rapport. Ik verwacht de Kamer daarover binnenkort separaat te kunnen informeren.

Voorts is onderzoek gaande naar de mogelijkheden van alternatieve geschillenbeslechting op het terrein van het auteursrecht, onder auspiciën van het WODC. Onderzocht worden enerzijds vigerende systemen in het buitenland, anderzijds het draagvlak voor en wenselijkheid van dergelijke systemen in Nederland. De afronding van dit onderzoek is te verwachten in de eerste helft van dit jaar.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Relatie met wetsvoorstel tot uitvoering EG-richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij**

Het project is door mij verschillende keren aangekondigd, de laatste keer in mijn brief aan de Kamer van 12 oktober 2001 (kamerstukken II, 26 538 nr. 5), ter zake van het advies van de commissie auteursrecht over de uitvoering in de Nederlandse wetgeving van de EG-richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij. In die brief heb ik de richtlijn als overgangsfase aangeduid en is verwezen naar het onderhavige rapport voor de betekenis van het auteursrecht in relatie tot de invloed van nieuwe technologieën, de inbreng van Nederland in de internationale onderhandelingen en de rol van de overheid in de sfeer van handhaving en geschillenbeslechting. Het wetsvoorstel is inmiddels toegezonden aan de Raad van State voor advies. Ik verwacht dat het voorstel in april kan worden ingediend bij de Kamer.

### **Inhoud rapport**

Het rapport bevat een analyse van het doel en de economische betekenis van het auteursrecht (hoofdstuk 2). Vervolgens komt de juridische uitwerking aan de orde (hoofdstuk 3). Daarna komt de empirische kant aan bod (hoofdstuk 4). Deze analyses worden gevolgd door een beschrijving van de trends (hoofdstuk 5). Vervolgens worden scenario's geschetst ten aanzien van de technologische en economische ontwikkelingen (hoofdstuk 6). Daarna wordt ingegaan op de rol die de overheid kan spelen om ontwikkelingen in goede banen te leiden (hoofdstuk 7). Daarbij worden verschillende beleidsstrategieën geschetst. Tenslotte wordt afgesloten met een beargumenteerde, maar voorlopige keuze uit deze beleidsstrategieën (hoofdstuk 8).

### **Belangrijkste trends**

De nadruk in het rapport ligt op de hoofdstukken 5–8. De meest opvallende trends zijn:

- het belang van investeringsbescherming als ratio voor auteursrecht neemt toe;
- digitalisering en netwerkcommunicatie hebben een groter kopieergemak tot gevolg en leiden tot nieuwe producten en diensten, maar bieden ook groeiende mogelijkheden voor technische beveiliging en daarmee voor «digital rights management» (DRM);
- wetgeving en beleidsvorming vinden in toenemende mate plaats op internationaal niveau, met name de Europese Gemeenschap;
- in het kader van criminaliteitsbestrijding wordt preventie steeds belangrijker;
- het belang van door de overheid opgelegd collectief beheer neemt af; tegelijkertijd ontstaat behoefte aan meer transparantie, competitie en efficiency van collectief beheer;
- er is toenemende behoefte aan snelle en deskundige buitengerechtelijke geschillenbeslechting;
- er is toenemend belang van mededingingsaspecten en andere mechanismen om algemene belangen te behartigen (consumentenbescherming, privacy, publieke informatievoorziening, wetenschapsbeleid, cultuurbeleid) bij de vormgeving van juridische verhoudingen tussen betrokkenen.

### **Mogelijke scenario's**

Met name de ontwikkeling rond DRM springt in het oog. Met DRM wordt bedoeld op elektronische systemen van ter beschikkingstellen en gebruik van creatief materiaal in digitale vorm, waarmee beveiliging tegen illegaal

gebruik mogelijk is en waarmee legaal gebruik kan worden gemonitord en afgerekend. Met DRM kan inhoud worden gegeven aan afspraken tussen marktpartijen en kunnen vergoeding worden gereparteed aan individuele rechthebbenden. In het rapport worden twee min of meer extreme scenario's geschetst: «zwak DRM» en «sterk DRM».

Bij zwak-DRM is beveiliging zwak en is het normbesef omtrent onrechtmatig kopiëren laag. Prijzen zijn relatief laag door de gratis alternatieven. Effectieve handhaving is moeilijk, waardoor de legitimiteit van de overheid op dit terrein wordt aangetast. Er ligt veel nadruk op (overheids-gestuurd) collectief beheer en er zijn veel forfaitaire heffingen. Prikkel voor de creatie van nieuwe werken en voor het doen van investeringen zijn laag. In het sterk-DRM-scenario is beveiliging sterk en raken gebruikers (inclusief consumenten) gewend aan gebruiksgelateerde vergoedingen. De betekenis van het auteursrecht (m.n. de wettelijke beperkingen) verandert vanwege nadruk op marktwerking; het auteursrecht blijft van betekenis in relatie tussen auteurs en informatieproducenten, voor de analoge wereld en voor piraterijbestrijding. De stimulans voor nieuwe creaties en investeringen is hoger, hier en daar zijn er concentratietendenzen. Prijzen zijn hoog en informatie wordt aan het publiek domein onttrokken, waardoor toegang tot informatie kan worden bemoeilijkt. Er ontstaat spanning tussen wettelijk gestuurd collectief beheer en DRM-beheersvormen.

### **Beleidsstrategieën**

Op deze scenario's zijn mogelijke beleidsstrategieën geënt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsreacties. De algemeen geldige beleidsmaatregelen (herziening rol overheid bij collectief beheer, verhogen normbesef, creëren laagdrempelige systemen van geschilbeslechting, systematische aanpak van piraterij, intensivering van de beleidscoördinatie) zijn scenario-onafhankelijk en vinden altijd toepassing. Daarnaast is het de vraag wat dient te gebeuren bij zwak DRM (collectief beheer wordt bevorderd en forfaitaire heffingen worden uitgebreid; toezicht en handhaving worden sterk geïntensiveerd) of bij sterk DRM (overheid draagt met verschillende maatregelen zorg voor behoud brede toegankelijkheid van informatie, auteursrecht wordt toetsingskader voor toepassing marktwerking, forfaitaire heffingen worden verminderd). In het rapport worden de volgende beleidsstrategieën onderscheiden:

#### *A. Wachten tot de race gelopen is*

In deze strategie worden de algemeen geldige beleidsmaatregelen uitgevoerd, wordt een monitoringmechanisme ontwikkeld en wordt de voorbereiding op het implementeren van maatregelen die passen bij de verschillende scenario's in gereedheid gebracht. Risico's van dit model zijn onzekerheid dat Nederland internationaal in een volgende rol wordt gedwongen en dat mogelijk hoge kosten nodig zijn om de opgelopen achterstand weer in te lopen (zoals bij handhaving). De overheid benut niet haar beïnvloedingsmogelijkheden.

#### *B. Inzetten op sterk DRM*

Ook in deze strategie worden de algemeen geldige beleidsmaatregelen uitgevoerd. De overheid draagt zorg voor de behartiging van algemene belangen in verband met brede toegankelijkheid van informatie als die door te vergaande technische beveiliging in het gedrang komt. Er komt juridische ondersteuning tegen «kraken» en er wordt een gedifferentieerd handhavingsbeleid opgezet, waarbij toepassing van technische beveiliging een rol speelt. Wettelijk gestuurd collectief beheer wordt beperkt tot

de analoge sfeer. Aan forfaitaire heffingen bestaat een afnemende behoefte. Er is bevordering van standaardisatie en in internationale onderhandelingen koerst Nederland aan op sterk DRM. Bij een verkeerde keuze is gebruikersbescherming mogelijk te hoog en zijn er eveneens kosten om de koers te wijzigen (zoals bij intensiveren van handhaving).

#### *C. Inzetten op zwak DRM*

Ook in deze strategie worden de algemeen geldige beleidsmaatregelen uitgevoerd. Wettelijk gestuurd collectief beheer en het toezicht daarop wordt gehandhaafd en mogelijk nog uitgebreid. Hetzelfde geldt voor forfaitaire heffingen op informatiedragers. In internationaal verband wordt gekoerst op zwak DRM. Bij een verkeerde keuze moet de betrokkenheid van de overheid bij collectief beheer en de handavingsinspanningen worden herzien. Voorts moeten alsnog maatregelen worden getroffen om belangen van gebruikers te beschermen.

#### *D. Op twee paarden wedden*

In deze optie worden wederom de algemeen geldige beleidsmaatregelen uitgevoerd en wordt een monitoringmechanisme ontwikkeld. Zowel de handavingsinspanningen worden verhoogd als de bescherming van gebruikers tegen te vergaande technische beveiliging worden gewaarborgd. De maatschappelijke kosten van het gelijktijdig uitvoeren van twee strategieën zullen hoog zijn; ook kunnen tegengestelde effecten optreden. Het inzetten op hoge handavingsinspanningen en collectivisering van de uitoefening van rechten kan leiden tot vermindering van prikkels om tot sterk DRM te komen. Internationaal neemt Nederland geen duidelijk standpunt in, waardoor invloed afneemt.

### **Keuze uit beleidsstrategieën**

De vraag is welke strategie het meest voor de hand ligt, waarbij ook de positionering van de bijzondere opsporingsdienst wordt betrokken. Aangenomen mag worden dat de invloed van de (nationale) overheid op zich betrekkelijk beperkt is. Technologische en economische factoren en de reacties daarop van marktpartijen zijn vermoedelijk dominant. Tegelijkertijd kan een verkeerde of te late keuze tot hoge maatschappelijke kosten leiden, waaronder die van niet-handhaving van rechten tegen inbreuk en piraterij.

Het rapport concludeert dat het inzetten op sterk DRM de meest aantrekkelijke strategie is, onder voorwaarde dat van overheidswege instrumenten kunnen worden ingezet waarmee voldoende toegang tot informatie kan worden gegarandeerd. Het zwak-DRM-scenario lijkt, aldus het rapport, een te sterke wissel te trekken op publieke handhaving van rechten en op verplichte collectivisering van uitoefening van rechten, met gevolgen voor marktwerking, incentives voor creatie van nieuwe informatie en toezicht. Particuliere preventie via technische beveiliging is binnen dat scenario niet afdoende en niet effectief. Het inzetten op sterk DRM vergroot (in bescheiden mate) bovendien de kans dat dit ook wordt gerealiseerd.

De bevindingen van het rapport spreken mij weliswaar in algemene zin aan. Tegelijkertijd acht ik het echter zinvol hierover eerst een gedachte-wisseling in breder verband te houden, alvorens tot een concrete stellingname te komen over het auteursrechtbeleid voor de komende jaren. Daarbij acht ik het van belang ook de omstandigheid te betrekken dat het auteursrecht tegenwoordig meer dan een optelsom van rechten en beperkingen is. In toenemende mate krijgt het auteursrecht namelijk ook andere

dimensies. Gedacht kan worden aan privacybescherming, persvrijheid, mededinging, cultuur- en industriebeleid.

### **Maatschappelijke discussie**

Ter voorbereiding van een definitieve keuze, die bepalend zal zijn voor het beleid op dit terrein, is een grondige discussie nodig om een nog scherper beeld te krijgen van de voor- en nadelen van de verschillende, in het rapport geschetste scenario's en beleidsstrategieën. Publicatie van het rapport op Internet met de mogelijkheid om daarop te reageren zal daartoe een eerste aanzet vormen. Verder zal in overleg met de andere betrokken departementen (Economische Zaken alsmede Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) een plan van aanpak worden opgesteld. Ten behoeve van de discussie zal in ieder geval ook een symposium worden georganiseerd. Het streven is om deze discussie nog dit kalenderjaar af te ronden, waarna de Kamer zal worden geïnformeerd over de grondslagen van mijn toekomstig auteursrechtbeleid.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals