



Brussel, 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten

1. AUTEURSRECHTEN OP DE DIGITALE EENGEMAAKTE MARKT

Digitale technologieën, wijdverbreide breedbandaansluitingen en de afhankelijkheid van internet in het dagelijkse leven hebben de manier veranderd waarop creatieve inhoud wordt geproduceerd, gedistribueerd en gebruikt.

Het internet is een belangrijk distributiekanaal geworden. In 2014 maakte 49 % van de internetgebruikers in de EU online gebruik van muziek, video en spellen¹. Bedrijfsmodellen die slechts 15 jaar geleden nog volledig onbekend waren en nieuwe economische spelers, zoals onlineplatforms, zijn gemeengoed geworden. Onlinediensten zijn een alledaags kanaal geworden dat consumenten voor creatieve inhoud gebruiken en dat naast fysieke formaten, zoals boeken en dvd's, bestaat. Inhoud kan op digitale wijze gemakkelijk en snel worden gekopieerd. Veel mensen verwachten dat zij op meerdere toestellen, op elk moment en overal op de eengemaakte markt toegang tot digitale inhoud hebben. Het tegendeel stuit op onbegrip.

De EU-regels inzake auteursrechten dienen te worden aangepast, zodat alle marktpelers en burgers de kansen kunnen benutten die deze nieuwe omgeving biedt. Om een einde te maken aan de versnippering en de moeilijkheden en een functionerende eengemaakte markt tot stand te brengen, is een meer Europees kader nodig.

De modernisering van de EU-regels inzake auteursrechten kwam voor het eerst aan bod in de politieke beleidslijnen van voorzitter Juncker voor de nieuwe Commissie en is nader toegelicht in de strategie voor de digitale eengemaakte markt². Het doel is ervoor te zorgen dat creatieve inhoud in de hele EU alom beschikbaar is en dat de EU-regels inzake auteursrechten een hoge mate van bescherming blijven bieden aan rechthebbenden, en in de digitale omgeving een goed evenwicht ten opzichte van andere beleidsdoelstellingen, o.a. op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie, in stand te houden, of gelijke toegang voor personen met een beperking te waarborgen³.

Deze doelstellingen spelen voor Europa een belangrijke rol bij de economische en maatschappelijke vooruitgang, het internationale concurrentievermogen en de culturele verscheidenheid. Zij komen tegemoet aan de behoeften van zowel rechthebbenden als van gebruikers van auteursrechtelijk beschermde inhoud.

Door auteursrechten worden creativiteit en investeringen in creatieve inhoud beloond. Een kader voor auteursrechten dat een hoge mate van bescherming biedt, is het fundament van het

¹ Communautaire enquête van Eurostat betreffende het ICT-gebruik door gezinnen en individuele personen, 2014.

² COM(2015) 192 final.

³ Overeenkomstig het Verdrag inzake personen met een handicap, waarbij de EU partij is.

concurrentievermogen van de creatieve bedrijfstakken van Europa.⁴ Samen met de beginselen van de interne markt betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten, de EU-mededingingsregels en ons beleid op het gebied van media en cultuur, vormen auteursrechten een integrerend onderdeel van het regelgevingskader dat van toepassing is op het verkeer van creatieve inhoud in de hele EU. De wisselwerking tussen auteursrechten en deze andere beleidsterreinen bepaalt hoe waarde wordt gecreëerd uit de productie en verspreiding van werken⁵ en hoe die waarde onder de marktdeelnemers wordt verdeeld.

In deze mededeling worden acties die in de strategie voor de digitale eengemaakte markt zijn aangekondigd, nader uitgewerkt en wordt geschetst hoe de Commissie het doel van een "een moderner, meer Europees kader voor auteursrechten" wil verwezenlijken. Verder wordt in de mededeling een plan gepresenteerd dat doelgerichte, voor de zeer korte termijn bedoelde acties omvat, waaronder een voorstel betreffende de "portabiliteit" van online-inhoudsdiensten dat samen met deze mededeling wordt gepresenteerd, wordt een reeks voorstellen ontvouwd die voor 2016 zijn gepland en wordt een langetermijnvisie geschetst. Het plan zal in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving worden uitgevoerd en is gebaseerd op voorbereidend werk met betrekking tot het huidige kader⁶ dat de laatste jaren heeft plaatsgevonden, waartoe een uitgebreide openbare raadpleging in 2013-2014 behoorde⁷. Daarbij wordt rekening gehouden met de door het Europees Parlement in zijn recente resolutie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende auteursrecht in de informatiemaatschappij⁸ naar voren gebrachte standpunten en de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015⁹.

Uitgaande van het bovenstaande, acht de Commissie het volgende nodig:

- in de huidige EU-voorschriften inzake auteursrechten moet meer rekening worden gehouden met de eengemaakte markt en, indien gerechtvaardigd, een grotere mate van harmonisering worden gerealiseerd, met name door aspecten van de territorialiteit van het auteursrecht aan te pakken;

⁴ Tussen 2008 en 2010 waren de bedrijfstakken waarin auteursrechtelijk beschermde werken voornamelijk worden gecreëerd en geproduceerd goed voor 3,2 % van de totale werkgelegenheid en voor 4,2 % van het bbp in de EU (Europees Octrooibureau/Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, "Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU", september 2013).

⁵ Onder "werken" wordt in dit document naargelang van de context auteursrechtelijk beschermde werken of ander door naburige rechten beschermd materiaal verstaan.

⁶ Dit kader is een reeks van tien richtlijn, waaronder Richtlijn 2001/29/EG betreffende auteursrecht in de informatiemaatschappij (de "Infosoc-richtlijn") en Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten relevant (de "richtlijn handhaving IE-rechten") die relevant is voor intellectuele eigendom in het algemeen. Het kader omvat ook internationale verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen waarbij de EU en/of haar lidstaten partij zijn.

⁷ Definitief verslag beschikbaar op

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0273+0+DOC+XML+V0//NL>.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/nl/pdf>.

- waar nodig moeten de regels inzake auteursrecht worden aangepast aan de huidige stand van zaken op technologisch gebied, zodat de regels aan hun doelstelling blijven voldoen.

De doelstellingen van het auteursrecht en aanverwante wetgeving kunnen niet afzonderlijk worden verwezenlijkt. Films, theater, muziek, literatuur, wetenschappelijke publicaties, cultureel erfgoed en andere creatieve output van Europa zullen blijven bloeien en een rol van betekenis blijven spelen voor de groei, identiteit en maatschappelijke vooruitgang van Europa, maar alleen als de creatieve bedrijfstakken concurrerend zijn en de vereiste marktmechanismen tot stand zijn gebracht. Dit kan mede worden bereikt met behulp van financierings- en andere steunmaatregelen door de overheid, voor zover deze in overeenstemming zijn met het mededingingsrecht. Tot de steun die de EU verstrekt, behoren het programma Creatief Europa en de financiering van onderzoek en innovatie, met name via het programma Horizon 2020. Om doeltreffend te zijn, moeten de EU-regels inzake auteursrechten bovendien up-to-date zijn alsmede naar behoren omgezet, gehandhaafd en door iedereen begrepen worden.

2. INHOUD IN DE HELE EU TOEGANKELIJKER MAKEN

De EU dient ernaar te streven dat online-inhoudsdiensten alom en "zonder grenzen" beschikbaar worden om de consument meer keuze en diversiteit te bieden. Als de digitale eengemaakte markt beter werkt, kunnen de makers van inhoud en de cultuurindustrie een breder publiek bereiken, krijgen zij meer zakelijke mogelijkheden en zijn zij beter bestand tegen internationale concurrentie.

Wat betreft het meenemen van auteursrechtelijk beschermde inhoud over de grenzen heen, is de digitale eengemaakte markt echter nog niet verwezenlijkt. Als mensen naar een andere lidstaat reizen, hebben zij vaak geen toegang tot inhoud waarop zij zijn geabonneerd of die zij thuis hebben gekocht (de "portabiliteit" van inhoud is m.a.w. niet gewaarborgd)¹⁰. Het aanbod aan online-inhoud dat in het eigen land beschikbaar is, is veel minder breed dan de culturele productie van Europa: de mogelijkheden van het online-aanbod aan legale Europese werken worden dus verre van volledig benut. Dat geldt met name voor Europese audiovisuele werken, waarvan de distributie, ook online, buiten één bepaalde lidstaat vaak moeizaam verloopt¹¹. Zelfs als werken beschikbaar zijn, zijn ze moeilijk te vinden. Bovendien hebben gebruikers vaak geen toegang tot inhouds distributiediensten die in andere lidstaten beschikbaar zijn¹².

¹⁰ In een recente enquête gaf 33 % van de respondenten (in de leeftijdsgroep 15-24 jaar bedroeg dit cijfers zelfs 65 %) die op dat moment geen betaald abonnement voor de toegang tot inhoud hadden, aan dat zij, indien zij een dergelijk abonnement zouden nemen, het belangrijk vinden dat ook op reis of tijdens een tijdelijk verblijf in een andere lidstaat te kunnen gebruiken ("Flash Eurobarometer 411 — Cross-border access to online content", augustus 2015).

¹¹ Bij een studie met een steekproef van 50 Europese films die door zes online-exploitanten in zeven lidstaten werden aangeboden, bedroeg de gemiddelde beschikbaarheid slechts 19 % (berekeningen door de Commissie op basis van gegevens in "Annex — On-demand audiovisual markets in the EU", een verslag van het Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector voor DG CONNECT, april 2014).

¹² In een recente enquête zei meer dan de helft (53 %) van de respondenten die hadden geprobeerd toegang te krijgen tot digitale inhoud via een voor gebruikers in een andere lidstaat bedoelde onlinedienst of die inhoud te

Aangezien het internet per definitie geen grenzen heeft, stuit dat op onbegrip. Deze situatie kan ertoe leiden dat alternatieve oplossingen op technisch vlak worden gebruikt, zoals virtual private networks ("VPN's") om toegang te krijgen tot inhoud die thuis niet te vinden is, en dat piraterij plaatsvindt¹³. Nog een voorbeeld van de huidige situatie is het aantal werken dat baat zou hebben bij een grotere bekendheid in de hele EU, maar dat op geen enkel commercieel distributiekanaal te vinden is.

Hiervoor zijn meerdere redenen. Een aantal daarvan houdt verband met auteursrechten en de territoriale toepassing daarvan¹⁴. De territorialiteit van rechten staat niet in de weg dat er multiterritoriale licenties worden verleend¹⁵, maar in bepaalde gevallen zijn die licenties moeilijk of helemaal niet te verkrijgen. Rechthebbenden kunnen beslissen om het territoriale bereik van aan aanbieders verleende licenties te beperken, waardoor diensten uitsluitend in één gebied of in bepaalde gebieden beschikbaar zijn. Ook aanbieders kunnen beslissen om een dienst enkel in een bepaald gebied aan te bieden, zelfs als zij een licentie voor een groter gebied hebben, bijvoorbeeld voor de hele EU, of als zij een dergelijke licentie zouden kunnen verkrijgen. Bovendien komt het voor dat verleende licenties, met name voor onlinerechten, niet worden gebruikt.

De financiering van nieuwe Europese producties in de audiovisuele sector is grotendeels gebaseerd op territoriale licentieverlening in combinatie met territoriale exclusiviteit die aan individuele distributeurs of aanbieders wordt verleend. Dit wordt door de Europese audiovisuele industrie noodzakelijk geacht voor een duurzame financiering, maar kan aanbieders en distributeurs ervan weerhouden te voorzien in grensoverschrijdende "portabiliteit" van diensten of hun diensten in andere lidstaten aan te bieden. De grensoverschrijdende toegankelijkheid van werken die niet meer in de handel zijn, wordt belemmerd door juridische kwesties, maar ook door algemenere problemen betreffende het verkrijgen van licenties voor die werken ten behoeve van digitalisering en van het in het binnenland beschikbaar maken ervan. Hierdoor wordt de online beschikbaarheid van cultureel erfgoed beperkt.

Ten aanzien van televisie- en radio-omroepdiensten omvat de satelliet- en kabelrichtlijn¹⁶ reeds regels die erop zijn gericht de voor bepaalde grensoverschrijdende activiteiten vereiste verrekening van rechten te vergemakkelijken. Deze regels zijn ruim voor de opkomst van het

downloaden (tot 30 % van de mensen in een bepaalde lidstaat) dat zij dit hadden geprobeerd omdat zij op zoek waren naar inhoud die in hun eigen land niet beschikbaar was; ongeveer evenveel respondenten (56 %) gaven aan dat zij daarbij problemen hadden ondervonden ("Flash Eurobarometer 411 — Cross-border access to online content", augustus 2015).

¹³ Volgens een recente enquête vindt 22 % van de Europeanen het aanvaardbaar om illegaal toegang te krijgen tot auteursrechtelijk beschermde inhoud of deze illegaal te downloaden als er geen legaal alternatief in hun land is (Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, "European citizens and intellectual property: perception, awareness and behaviour", november 2013).

¹⁴ De rechten van auteurs en andere rechthebbenden (uitvoerende kunstenaars, producenten en omroeporganisaties) zijn grotendeels geharmoniseerd op EU-niveau. Het auteursrecht blijft echter territoriaal. Daardoor is er geen eengemaakte auteursrechtstitel die tegelijkertijd in de hele EU geldig is, maar zijn er 28 afzonderlijke nationale varianten. Voor het gebruik van een werk in alle lidstaten moeten een of meerdere licenties worden verleend die voor alle nationale gebieden gelden.

¹⁵ Er zijn pogingen ondernomen om de multiterritoriale licentieverlening te vereenvoudigen door middel van Richtlijn 2014/26/EU betreffende het collectieve beheer van rechten.

¹⁶ Richtlijn 93/83/EEG betreffende satellietomroep en de doorgifte via de kabel.

internet als distributiekanaal voor omroeporganisaties opgesteld en zijn enkel van toepassing op satellietomroep en doorgifte via de kabel. De Commissie onderzoekt momenteel of deze richtlijn in de online-omgeving kan worden toegepast.

Ook andere factoren zijn van belang. In de audiovisuele sector is bijvoorbeeld de "marktgereedheid" van werken van doorslaggevend belang: hoe zichtbaar zijn werken voor potentiële licentienemers, hoe eenvoudig kunnen er licenties voor worden verleend en in hoeverre zijn zij beschikbaar in formaten en catalogi die gebruiksklaar zijn? Een andere kwestie is de kloof tussen het aanbod van inhoud en het daadwerkelijke gebruik ervan door het potentiële publiek. Het publiek moet werken om te beginnen gemakkelijk kunnen vinden¹⁷, zelfs als die werken al online beschikbaar zijn. Bovendien moeten werken beschikbaar zijn in een taal die de gebruiker begrijpt. In het algemeen bestaat er een discrepantie tussen de middelen waarmee een cultureel diverse *productie* wordt ondersteund en de inspanningen die voor het *in omloop brengen* van en de *toegang*¹⁸ tot werken worden geleverd.

Om ervoor te zorgen dat de onlinetoegang tot creatieve inhoud wordt verbreed en de circulatie ervan in heel Europa wordt bevorderd, moet daarom een combinatie van zeer uiteenlopende beleidsinstrumenten worden ingezet. Naast de herziening van de huidige wetgeving inzake auteursrechten, is ook een rol weggelegd voor de steun die de EU door middel van het programma Creatief Europa en programma's voor onderzoek en innovatie biedt. Om ervoor te zorgen dat de beschikbaarheid van inhoud in de hele EU wordt verbeterd, is het verder van doorslaggevend belang dat de creatieve bedrijfstakken, de distributiesector en de lidstaten erbij worden betrokken. De creatieve bedrijfstakken en de distributiesector spelen een centrale rol bij evoluerende bedrijfsmodellen en de lidstaten zijn hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het cultuurbeleid in de EU. De lidstaten stellen ook het grootste deel van de overheidsmiddelen ter beschikking waarmee de Europese audiovisuele industrie direct wordt gesteund en zorgen voor het beheer ervan. Deze steun bedraagt 2,1 miljard EUR per jaar¹⁹.

Wat betreft de uiteindelijke doelstelling van volledige grensoverschrijdende toegang voor alle soorten inhoud in heel Europa, moet rekening worden gehouden met de mate waarin de markten klaar zijn om snel te reageren op veranderingen in de regelgeving en het beleid en worden gezorgd voor levensvatbare financieringsmodellen voor degenen die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het maken van inhoud. De Commissie stelt daarom een geleidelijke aanpak voor om belemmeringen voor de grensoverschrijdende toegang tot inhoud en voor de circulatie van werken te verwijderen.

Als eerste stap presenteert de Commissie samen met deze mededeling een voorstel betreffende de "**portabiliteit**" van online-inhoudsdiensten om te waarborgen dat gebruikers die in hun eigen land inhoud hebben aangeschaft of er een abonnement op hebben toegang tot

¹⁷ Bij de beoordeling van Richtlijn 2010/13/EU betreffende audiovisuele mediadiensten onderzoekt de Commissie ook hoe Europese audiovisuele inhoud, met inbegrip van niet-nationale inhoud, kan worden bevorderd.

¹⁸ Hierop speelt het EU-programma Creatief Europa (en met name het subprogramma MEDIA) in, dat sterk op promotie en distributie is gericht.

¹⁹ Europees Waarnemingscentrum voor de audiovisuele sector, "Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe", oktober 2011. Dit bedrag heeft betrekking op 2009 en omvat uitsluitend directe steun (inclusief steun op EU-niveau, die echter slechts een klein deel van het totale bedrag uitmaakt).

deze inhoud hebben als zij tijdelijk in een andere lidstaat zijn.

Bovendien gaat de Commissie na welke opties er zijn om bredere toegang tot werken door gebruikers in de hele EU mogelijk te maken en buigt zij zich over wetgevingsvoorstellen die in de lente van 2016 zouden moeten worden goedgekeurd. Deze voorstellen hebben betrekking op het volgende:

- verbetering van de **grensoverschrijdende online-distributie van televisie- en radio-uitzendingen** op basis van de uitkomst van de evaluatie van de satelliet- en kabelrichtlijn;
- steun bieden aan rechthebbenden en distributeurs zodat eensgezindheid kan worden bereikt over **licenties die grensoverschrijdende toegang tot inhoud mogelijk maken, met inbegrip van grensoverschrijdende verzoeken uit andere lidstaten**, ten behoeve van de Europese burgers en de belanghebbenden die deel uitmaken van de audiovisuele keten. in dit kader zal in overweging worden genomen welke rol arbitrage of soortgelijke alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen kunnen vervullen om de verlening van dergelijke licenties te bevorderen;
- de digitalisering van **werken die niet meer in de handel zijn** gemakkelijker maken en ervoor zorgen dat deze in de hele EU beschikbaar zijn.

Daarnaast zal de Commissie het programma Creatief Europa en andere beleidsinstrumenten gebruiken ten behoeve van:

- het verder bevorderen van instrumenten waarmee meer Europese werken op de eengemaakte markt worden gebracht, bijvoorbeeld door **catalogi met direct beschikbare Europese films** samen te stellen, **licentieverleningshubs** te ontwikkelen (ter ondersteuning van de licentieverlening voor werken die in een bepaalde lidstaat nog niet beschikbaar zijn) en het gebruik van **standaard-identificatiecodes voor werken** uit te breiden (bijvoorbeeld door na te gaan welke mogelijkheden het MEDIA-subprogramma biedt);
- steun voor de ontwikkeling van een Europese **aggregatiedienst betreffende onlinezoekmachines**²⁰ die voor eindgebruikers zijn bestemd (online indexering van beschikbare legale aanbiedingen) en betreffende nationale zoekmachines alsmede bevordering van **efficiëntere financiering en toepassing van ondertiteling en nasynchronisatie** met steun uit overheidsmiddelen;
- intensivering van de **dialog met de audiovisuele industrie** ter bevordering van legale aanbiedingen en het gemak waarmee films kunnen worden ontdekt en gevonden (in het kader van het nieuwe samenwerkingsverband met de nationale filmfondsen), om ervoor te zorgen dat (samen met het Europees Filmforum) een **duurzamere exploitatie van bestaande Europese films** tot stand wordt gebracht, en om te onderzoeken welke alternatieve, schaalbare financierings-, productie- en distributiemodellen mogelijk zijn in de **animatiesector op Europees niveau (binnen een gestructureerd samenwerkingsforum met de sector)**.

3. ERVOOR ZORGEN DAT UITZONDERINGEN AANSLUITEN BIJ EEN DIGITALE EN GRENSOVERSCHRIJDENDE OMGEVING

De versnippering van de regels voor auteursrechten in de EU is met name op het gebied van uitzonderingen zichtbaar. Toepassing van de uitzonderingen waarin het EU-recht voorziet, is

²⁰ In samenwerking met het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten.

in de meeste gevallen optioneel voor de lidstaten²¹. De omschrijving van de uitzonderingen is vaak niet gedetailleerd. Als gevolg daarvan bestaat een uitzondering die is vastgelegd in het recht van een lidstaat eventueel niet in een aangrenzende lidstaat, of gelden voor die uitzondering andere voorwaarden, of is de werkingssfeer afwijkend. In sommige gevallen is een uitzondering zodanig in het recht van een lidstaat omgezet dat de werkingssfeer ervan beperkter is dan op grond van het EU-recht is toegestaan²². De meeste uitzonderingen hebben buiten een bepaalde lidstaat geen effect. Sommige uitzonderingen moeten gezien de huidige technologische realiteit eventueel opnieuw worden beoordeeld.

Deze situatie lijkt tot problemen te leiden, met name bij uitzonderingen die nauw verband houden met onderwijs, onderzoek en de toegang tot kennis. De EU-uitzondering betreffende illustraties in het onderwijs is een goed voorbeeld van de uiteenlopende manier waarop de lidstaten uitzonderingen hebben omgezet, met name wat betreft de interpretatie door de lidstaten van de manier waarop de uitzondering in een digitale omgeving van toepassing moet zijn. Deze verschillen kunnen een belemmering vormen voor onderwijstrends, waaronder onlinecursussen, gebruik van technologieën en digitaal materiaal in het klaslokaal en grensoverschrijdend leren, die de laatste jaren sterk in opkomst zijn²³. Daarnaast kan er onzekerheid ontstaan door de heterogene nationale omzetting van de uitzondering die algemeen bekend staat als "panoramavrijheid", op basis waarvan mensen foto's mogen maken van werken die zich permanent in de openbare ruimte bevinden, zoals gebouwen of standbeelden, en zij die foto's mogen uploaden.

Op soortgelijke wijze leiden bij de uitzondering voor gebruikers met beperkingen de optionele aard en het ontbreken van een grensoverschrijdend effect tot problemen. Hierdoor krijgen bijvoorbeeld mensen met een leeshandicap moeilijk toegang tot speciale formaten die tot stand zijn gekomen op grond van de uitzondering op het auteursrecht van een andere lidstaat. De EU heeft op internationaal niveau toezeggingen gedaan om deze kwestie aan te pakken door het Verdrag van Marrakesh²⁴, dat nog geratificeerd en ten uitvoer gelegd moet worden, te ondertekenen.

De noodzaak om meer rekening te houden met de technologische vooruitgang en ongelijke

²¹ In het EU-recht zijn twee verplichte uitzonderingen voorzien: de in artikel 5, lid 1, van de Infosoc-richtlijn vastgelegde uitzondering, die betrekking heeft op bepaalde tijdelijke reproductiehandelingen, en de in artikel 6 van Richtlijn 2012/28/EU inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken vastgelegde uitzondering.

²² In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) is herhaaldelijk bevestigd dat de lidstaten, indien zij gebruikmaken van de speelruimte die zij hebben bij het toepassen van uitzonderingen in hun nationale wetgeving, binnen de grenzen van het EU-recht moeten blijven. Met name staat het de lidstaten niet vrij om de parameters van een bepaalde uitzondering op incoherente, niet-geharmoniseerde wijze nader in te vullen, waarbij zich verschillen tussen de lidstaten voordoen (zaak C-467/08 Padawan). Het Hof van Justitie heeft verder bepaald dat uitzonderingen weliswaar strikt moeten worden geïnterpreteerd, maar dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nuttige werking van de vastgestelde uitzondering wordt beschermd en het doel ervan wordt geëerbiedigd (zaak C-145/10 Painer).

²³ In een enquête die in 2013 in het hoger onderwijs is uitgevoerd, gaf 82 % van de instellingen aan dat zij onlinecursussen aanbieden en schatte 40 % dat ten minste de helft van hun studenten gebruikmaken van e-learning (European Universities Association, "E-learning in European Higher Education Institutions", november 2014).

²⁴ Het Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, namens de Europese Unie op 30 april 2014 goedgekeurd.

situaties op de eengemaakte markt te voorkomen, bestaat ook met betrekking tot tekst- en datamining ("TDM"), waarmee enorme hoeveelheden digitale gegevens kunnen worden gelezen en geanalyseerd door machines ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het ontbreken van duidelijke EU-bepalingen inzake TDM ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek leidt tot onzekerheid in de onderzoeksgemeenschap. Dit is schadelijk voor het concurrentievermogen en de vooraanstaande rol die de EU op wetenschapsgebied speelt, en dat terwijl activiteiten in het kader van onderzoek en innovatie (O&I) in de EU steeds meer op basis van grens- en discipline-overschrijdende samenwerking alsmede op grotere schaal moeten plaatsvinden om een antwoord te formuleren op de grote maatschappelijke uitdagingen die door middel van O&I kunnen worden aangepakt. Een ander punt is dat de EU-uitzondering op basis waarvan in bibliotheken en andere instellingen werken ten behoeve van onderzoek en particuliere studie op scherm mogen worden geraadpleegd, alleen van toepassing is op terminals die zich in de gebouwen van bibliotheken bevinden. Dat houdt in dat er geen rekening wordt gehouden met de huidige technologische mogelijkheden op het gebied van raadpleging op afstand. Tot slot moet aandacht worden besteed aan de EU-uitzondering betreffende instandhoudingsactiviteiten door instellingen voor cultureel erfgoed, met name omdat de lidstaten vaak geen rekening houden met digitale formaten bij de omzetting van de uitzondering op nationaal niveau²⁵.

De Commissie zal actie ondernemen om ervoor te zorgen dat het EU-kader betreffende uitzonderingen, dat van belang is voor de toegang tot kennis, onderwijs en onderzoek, in het digitale tijdperk en in grensoverschrijdende zin doeltreffend is.

Als eerste stap zal de Commissie voorstellen doen voor de wetgeving die nodig is om het **Verdrag van Marrakesh** ten uitvoer te leggen.

De Commissie onderzoekt de mogelijkheden en zal tegen de lente van 2016 wetgevingsvoorstellen betreffende andere EU-uitzonderingen in overweging nemen. Daarmee streeft zij naar het volgende:

- toestemming geven aan onderzoeksinstituten van publiek belang om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek **tekst- en datamining** uit te voeren op inhoud waartoe zij legale toegang hebben, waarbij volledige rechtszekerheid van toepassing is;
- duidelijkheid verschaffen over de reikwijdte van de EU-uitzondering voor "**illustratie bij onderwijs**" en de toepassing daarvan op digitaal gebruik en online leren;
- zorgen voor een duidelijk kader voor **instandhoudingsactiviteiten** door instellingen voor cultureel erfgoed, rekening houdend met het gebruik van digitale technologieën voor de instandhouding en met de behoeften ten aanzien van oorspronkelijk digitale en gedigitaliseerde werken;
- ondersteuning bieden aan de **raadpleging op afstand**, binnen gesloten elektronische netwerken, van werken die in onderzoeks- en academische bibliotheken en andere relevante instellingen zijn ondergebracht, ten behoeve van onderzoek en particuliere studie;
- verduidelijken van de huidige EU-uitzondering op basis waarvan het gebruik is

²⁵ In het kader van een in 2015 uitgevoerde enquête gaf 90 % van de instellingen aan dat zij over collecties beschikken die voor toekomstige generaties behouden moeten blijven en 60 % dat zij een collectie met oorspronkelijk digitaal materiaal hebben (ENUMERATE, "Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015", juni 2015).

toegestaan van werken die zijn gemaakt om zich permanent in de openbare ruimte te bevinden ("**panoramavrijheid**") teneinde rekening te houden met nieuwe verspreidingskanalen.

De algemene doelstelling is om de mate van harmonisering te verhogen, relevante uitzonderingen verplicht te maken voor de lidstaten en ervoor te zorgen dat die uitzonderingen binnen de EU over de grenzen heen werken.

Bij het opstellen van de voorstellen zal de Commissie rekening houden met de relevante marktsituatie en de licentieverleningspraktijken voor het desbetreffende gebruik. Verder zal zij ervoor zorgen dat aan internationale verplichtingen wordt voldaan, met inbegrip van de driestappentoets²⁶. Het doel is de gebruikers en rechthebbenden te voorzien van een voorspelbaar systeem dat rechtszekerheid biedt.

Heffingen waarmee rechthebbenden worden gecompenseerd voor reprografie- en privékopie-uitzonderingen kunnen een significante bron van inkomsten zijn, maar ook tot problemen in verband met de eengemaakte markt leiden. Veel lidstaten leggen deze heffingen, die op uiteenlopende wijze worden vastgelegd, toegepast en beheerd, op aan een breed scala aan media en toestellen.

Dit heeft geleid tot aanzienlijke rechtsonzekerheid. De omvangrijke jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) heeft wat betreft sommige kwesties, die volgens het verslag van Vitorino van 2013²⁷ schadelijk zijn voor het vrije verkeer van goederen en diensten, voor duidelijkheid gezorgd. Persistente grote verschillen tussen de lidstaten kunnen echter problematisch zijn, met name als in de EU handel plaatsvindt met producten waarop heffingen van toepassing zijn. Soms leggen lidstaten heffingen op, niet wetende dat er reeds betalingen in andere lidstaten hebben plaatsgevonden, of beschikken zij niet over passende vrijstelling- of terugbetalingsregelingen. Onterechte betalingen kunnen zich ook voordoen als er heffingen worden opgelegd voor producten voor professioneel gebruik. Consumenten worden geconfronteerd met een gebrek aan duidelijkheid en transparantie. Soms is er ook sprake van discriminerende praktijken bij de verdeling van geïnde heffingen, waarbij nationale rechthebbenden worden bevoordeeld. Deze situatie kan ingrijpen op EU-niveau rechtvaardigen om ervoor te zorgen dat duidelijkheid wordt verschaft en een einde wordt gemaakt aan ernstige verstoringen.

De Commissie zal beoordelen in hoeverre het nodig is dat actie wordt ondernomen om ervoor te zorgen dat wanneer de lidstaten thuiskopie- en reprografieheffingen opleggen om rechthebbenden te compenseren, hun verschillende systemen goed werken binnen de **eengemaakte markt** en geen belemmeringen opwerpen voor het **vrije verkeer van goederen en diensten**. De kwesties die moeten worden aangepakt zijn onder meer het verband tussen compensatie en schadelijke effecten voor rechthebbenden, het verband tussen contractuele overeenkomsten en het delen van heffingen, dubbele betalingen, transparantie ten opzichte van de consumenten, vrijstellingen en de beginselen waarop terugbetalingsregelingen zijn

²⁶ De driestappentoets die deel uitmaakt van de voornaamste internationale verdragen inzake auteursrecht, houdt in dat uitzonderingen slechts worden toegepast in bepaalde bijzondere gevallen die niet in strijd zijn met de normale exploitatie van het werk en geen onredelijke inbreuk zijn op de rechtmatige belangen van de rechthebbende.

²⁷ Het verslag bevat de resultaten van een door de heer António Vitorino geleid bemiddelingsproces.

gebaseerd, alsmede non-discriminatie tussen nationale en niet-nationale betrokkenen wat betreft de verdeling van geïnde heffingen. De Commissie zal ook stimuleren dat wordt nagedacht over de manier waarop heffingen **efficiënter onder rechthebbenden kunnen worden verdeeld**.

4. EEN GOED WERKENDE MARKT VOOR AUTEURSRECHTEN TOT STAND BRENGEN

Een goed werkende markt voor auteursrechten is alleen mogelijk als rechthebbenden licenties voor het gebruik van hun inhoud kunnen verlenen en ervoor worden betaald, ook voor inhoud die online wordt verspreid. De productie van rijke en veelzijdige creatieve inhoud en innovatieve onlinediensten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zowel creatieve inhoud als onlinediensten zijn van belang voor de groei, de werkgelegenheid en het succes van de interneteconomie.

In toenemende mate wordt echter betwijfeld of de huidige EU-regelgeving inzake auteursrechten ervoor zorgt dat de waarde die wordt gecreëerd door een aantal nieuwe vormen van distributie van online-inhoud rechtvaardig wordt verdeeld, met name indien rechthebbenden de licentievoorwaarden niet zelf kunnen bepalen en zij niet op een billijke manier met potentiële gebruikers kunnen onderhandelen. Deze gang van zaken is niet in overeenstemming met de ambitie van de eengemaakte markt om iedereen kansen te bieden en de waarde van inhoud en van de investeringen in inhoud te onderkennen. Bovendien bestaat er dan geen gelijk speelveld voor de verschillende marktspelers die zijn betrokken bij gelijkwaardige distributievormen.

Momenteel wordt voornamelijk gediscussieerd over bepaalde onlineplatforms en aggregatiediensten. Waarschijnlijk zullen echter alle online-activiteiten aan bod komen die verband houden met commercieel hergebruik of heruitzending van auteursrechtelijk beschermde inhoud.

De genoemde situatie heeft verschillende oorzaken, die zowel met juridische als met marktgerelateerde factoren (waaronder de relatieve marktmacht van de betrokken partijen) verband houden. Vanuit het gezichtspunt van het auteursrecht is de definitie van het recht van mededeling en beschikbaarstelling aan het publiek een belangrijk aspect. Dit recht is van toepassing op het gebruik van auteursrechtelijk beschermde inhoud in digitale uitzendingen. Op basis van de definitie ervan wordt bepaald wat een handeling op internet is waarvoor de makers en de creatieve bedrijfstakken rechten hebben en waarvoor zij onderhandelingen kunnen voeren over licenties en vergoedingen. Wat betreft de manier waarop deze concepten in het EU-recht zijn gedefinieerd, bestaan er grijze zones en is er sprake van onzekerheid, met name ten aanzien van welke onlinehandelingen als "mededeling aan het publiek" worden beschouwd (en waarvoor derhalve goedkeuring door de rechthebbenden is vereist) en welke voorwaarden van toepassing zijn²⁸. Dit zorgt voor onzekerheid op de markt. Verder is onduidelijk of dit recht volstaat om ervoor te zorgen dat het grondbeginsel van het

²⁸ Met betrekking tot deze onzekerheid is het Hof van Justitie van de Europese Unie in meerdere zaken om een prejudiciële beslissing verzocht.

auteursrecht op basis waarvan exploitatiehandelingen moeten worden geautoriseerd en vergoed, naar behoren aansluit bij de onlinewereld. Dit gebrek aan duidelijkheid wat betreft de definitie van dit recht is niet alleen van belang voor de billijke verdeling op de onlinemarkt, maar kan ook leiden tot onzekerheid bij gewone internetgebruikers.

In algemene zin kan in deze situatie worden betwijfeld of de reeks rechten die momenteel in het EU-recht wordt erkend, afdoende en passend is. Met name wat betreft nieuwsaggregatiediensten zijn in bepaalde lidstaten pogingen ondernomen om tot een oplossing te komen, maar hierdoor dreigt de versnippering op de digitale eengemaakte markt toe te nemen.

Daarnaast kunnen platforms van mening zijn dat zij in het geheel geen met auteursrechten verband houdende handelingen verrichten of dat hun activiteiten een louter technisch, automatisch en passief karakter hebben, waardoor de in de richtlijn inzake elektronische handel²⁹ vastgestelde vrijstelling van aansprakelijkheid van toepassing is. Hierdoor staat het toepassingsgebied van deze vrijstelling en de toepassing ten aanzien van de zich snel ontwikkelende rollen en activiteiten van nieuwe spelers steeds meer ter discussie, evenals de vraag of daarbij sprake is van meer dan enkel hosting of het doorgeven van inhoud.

Een andere relevante kwestie betreft rechtvaardige vergoedingen voor auteurs en uitvoerende kunstenaars die bijzonder te lijden kunnen hebben onder verschillen wat betreft de onderhandelingspositie met betrekking tot de licentiëring of overdracht van hun rechten. Tot de mechanismen die de belanghebbenden in dit kader ter sprake brengen, behoren de regulering van bepaalde contractuele praktijken, niet voor afstand vatbare vergoedingsrechten, collectieve onderhandeling en collectief beheer van rechten.

De Commissie voert beraadslagingen en raadplegingen³⁰ met betrekking tot de verschillende factoren die een rol spelen bij het verdelen van de waarde die wordt gecreëerd door middel van nieuwe vormen van onlineverspreiding van auteursrechtelijk beschermde werken onder de verschillende marktspelers. De Commissie zal in de lente van 2016 maatregelen op dit gebied voorstellen. De doelstelling is waarborgen dat de spelers die bijdragen tot de totstandkoming van dergelijke waarde volledig op de hoogte zijn van hun rechten en zodoende bijdragen tot een rechtvaardige toerekening van deze waarde en tot een adequate vergoeding voor auteursrechtelijk beschermde inhoud die online wordt gebruikt.

In dat kader zal de Commissie onderzoeken of het noodzakelijk is actie te ondernemen met betrekking tot de **definitie van het recht** van "mededeling en van beschikbaarstelling aan het publiek". Bovendien zal de Commissie nagaan of specifieke acties nodig zijn met betrekking tot nieuwsaggregatiediensten, met inbegrip van het ingrijpen in **rechten**. Daarnaast zal de rol van alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen worden beoordeeld. Teneinde samenhangende en effectieve beleidsreacties te waarborgen, zal de Commissie rekening houden met de verschillende factoren die van invloed zijn op deze situatie en die buiten het auteursrecht vallen. Initiatieven op dit gebied zullen in overeenstemming zijn met het werk dat de Commissie in het kader van de strategie voor de digitale eengemaakte markt verricht met betrekking tot onlineplatforms.

²⁹ Richtlijn 2000/31/EG.

³⁰ De Commissie voert raadplegingen uit die betrekking hebben op deze kwesties alsmede op andere kwesties die verband houden met onlineplatforms: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

De Commissie zal ook nagaan of oplossingen op EU-niveau nodig zijn ter verbetering van de rechtszekerheid, de transparantie en het evenwicht binnen het systeem voor de **vergoeding voor auteurs en uitvoerende kunstenaars** in de EU, rekening houdend met de bevoegdheden van de lidstaten.

5. EEN DOELTREFFEND EN EVENWICHTIG STELSEL VOOR DE HANDHAVING TOT STAND BRENGEN

Om creativiteit, innovatie en vertrouwen in de markt te bevorderen, is het essentieel dat het auteursrecht en alle andere intellectuele-eigendomsrechten in acht worden genomen. Rechten die niet doeltreffend kunnen worden gehandhaafd, zijn in economische zin slechts van geringe waarde, met name indien inbreuken op commerciële schaal plaatsvinden en misbruik wordt gemaakt van het werk en de investeringen van makers, de creatieve bedrijfstakken en legale distributiediensten. Dergelijke inbreuken op commerciële schaal komen momenteel vaak voor en zijn zeer schadelijk, niet alleen voor de rechthebbenden, maar ook voor de EU-economie als geheel. Er is een doeltreffend en evenwichtig stelsel voor civielrechtelijke handhaving³¹ nodig waarin terdege rekening wordt gehouden met de grondrechten om ervoor te zorgen dat de kosten van de bestrijding van inbreuken, met name voor kleine bedrijven, worden verminderd en dat rekening wordt gehouden met het in toenemende mate grensoverschrijdende karakter van die inbreuken.

Om een doeltreffende reactie op deze problemen te waarborgen, is een nieuwe inspanning nodig en moeten bepaalde aspecten van het bestaande regelgevingskader eventueel worden herzien. Een "follow-the-money"-benadering, waarbij verschillende soorten als tussenpersoon optredende aanbieders worden betrokken, lijkt een bijzonder veelbelovende methode waarvan de Commissie³² en de lidstaten op bepaalde gebieden gebruikmaken. Als op commerciële schaal inbreuken worden gepleegd, levert dat voor de inbreukmakers inkomsten uit betalingen door consumenten en uit reclame op. Deze inkomstenstromen uit illegale activiteiten worden geblokkeerd, hetgeen afschrikwekkend werkt. Bovendien lijkt het huidige regelgevingskader niet volledig geschikt voor de uitdagingen van de digitale eengemaakte markt, met name wat betreft de toepassing van het informatierecht, dwangbevelen en het grensoverschrijdende effect daarvan, de berekening van schade en de terugbetaling van juridische kosten. De Commissie evalueert momenteel de werking van het bredere kader voor intellectuele-eigendomsrechten en voert daarover een openbare raadpleging uit³³, in overeenstemming met de strategie voor de digitale eengemaakte markt en de doelstellingen van de strategie voor de interne markt³⁴. Het is tevens van belang dat systemen waarmee hostingdiensten vastgestelde illegale inhoud kunnen verwijderen doeltreffend en transparant zijn en dat wordt voorkomen dat legale inhoud per abuis wordt verwijderd. Deze systemen, die horizontaal van toepassing zijn op alle soorten illegale inhoud, zijn van groot belang voor de handhaving van het auteursrecht, aangezien auteursrechtelijk beschermd materiaal een groot deel vormt van de

³¹ Het EU-regelgevingskader voor de handhaving van het auteursrecht is vastgesteld in de richtlijn handhaving IE-rechten en de Infosoc-richtlijn.

³² COM(2013) 209 final.

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580.

³⁴ COM(2015) 550 final.

inhoud waarvan melding wordt gemaakt.

De Commissie zal onmiddellijk actie ondernemen om samen met alle betrokken partijen **"follow-the-money"-mechanismen** op te zetten en toe te passen, op basis van een zelfregulerende benadering. Het doel is dat tegen de lente van 2016 overeenkomsten zijn gesloten. Ter ondersteuning van gedragscodes op EU-niveau kan wetgeving worden ingevoerd, indien zulks voor de doeltreffendheid ervan nodig is.

Wat betreft het **juridische kader voor de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten**, met inbegrip van auteursrechten, zal de Commissie de verschillende opties beoordelen en tegen de herfst van 2016 nagaan of het juridische kader betreffende inbreuken op commerciële schaal moet worden gewijzigd, onder meer ter verduidelijking van, indien passend, de regels voor de identificatie van inbreukmakers, de toepassing van voorlopige en conservatoire maatregelen alsmede dwangbevelen en het grensoverschrijdende effect daarvan alsmede de berekening en toekenning van schadevergoeding en juridische kosten.

De Commissie voert tevens een alomvattende beoordeling en een openbare raadpleging betreffende onlineplatforms uit³⁵, waarvan mechanismen voor **"melding en actie"** deel uitmaken, evenals de kwestie van de doeltreffendheid op termijn (het "take down and stay down"-beginsel).

6. BEVORDERING VAN EEN LANGETERMIJNVISIE

Auteursrechten blijven op lange termijn van belang voor de economie, de maatschappij en de cultuur. Op sommige gebieden moet nauwlettend worden bekeken of marktgestuurde oplossingen daadwerkelijk in staat zijn om op nieuwe gebruikswijzen te reageren, met name wat betreft de grensoverschrijdende dimensie. In algemene zin moet de EU erop voorbereid zijn in te spelen op de noodzaak verdere convergentie van de nationale auteursrechtssystemen te waarborgen naarmate de markten voor inhoud samensmelten en het gedrag van de gebruikers zich verder ontwikkelt als gevolg van snelle technologische ontwikkelingen.

De doeltreffende en uniforme toepassing van de wetgeving inzake auteursrechten in de hele EU, zowel door de nationale wetgevers als door de rechtbanken, blijft van even groot belang als de regels zelf. Potentiële moeilijkheden en belemmeringen ten aanzien van de eengemaakte markt dienen zo snel mogelijk te worden vastgesteld en door middel van passende mechanismen te worden aangepakt. De Commissie zal ertoe bijdragen dat een gestructureerde dialoog tussen de lidstaten tot stand komt om tot een gezamenlijke visie op de EU-wetgeving inzake auteursrechten te komen en de convergentie van nationale wetten, onder meer wat betreft de handhaving, te bevorderen.

Tevens zal de Commissie erop blijven toezien dat het juridische kader, met inbegrip van uitzonderingen en mechanismen voor licentieverlening, blijft aansluiten op de marktontwikkelingen en het gedrag van de consument. Daarbij zal zij in het bijzonder aandacht besteden aan nieuwe kwesties die verdere analyse en monitoring vergen. Indien passend zal zij de dialoog met belanghebbenden aangaan en raadplegingen uitvoeren.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

Deze benadering is van incrementele aard en gericht op de totstandbrenging van een langetermijnvisie voor auteursrechten in de EU, met als doel dat dezelfde regels gelden voor auteurs en uitvoerende kunstenaars, de creatieve bedrijfstakken, de gebruikers en iedereen die bij het auteursrecht is betrokken, ongeacht waar zij zich in de EU bevinden. In het kader daarvan kan de Commissie de hulp van deskundigen inroepen om te bepalen in hoeverre de EU-regels inzake auteursrechten moeten worden hervormd.

Om tot een volledige harmonisering van het auteursrecht in de EU in de vorm van een eengemaakt wetboek auteursrecht en een eengemaakte auteursrechtstitel te komen, zou de manier waarop onze regels momenteel werken aanzienlijk moeten worden veranderd. Gebieden die tot nu toe aan de nationale wetgevers zijn overgelaten, zouden moeten worden geharmoniseerd. Om te waarborgen dat de regels op uniforme wijze worden toegepast, zou een eengemaakt rechtsgebied voor het auteursrecht met een eigen tribunaal nodig zijn, om te voorkomen dat inconsistente jurisprudentie tot meer versnippering leidt.

Deze moeilijkheden mogen er niet toe leiden dat wordt afgezien van deze visie als langetermijndoelstelling. Het auteursrecht heeft weliswaar zijn bijzonderheden en is nauw verbonden met de verschillende nationale culturen, maar ondanks moeilijkheden en lange aanlooptermijnen is het gelukt eengemaakt recht en eengemaakte wetboeken op andere gebieden van intellectuele eigendom, met name merken en octrooien, tot stand te brengen.

De EU moet ernaar streven deze visie te verwezenlijken, om de reden die ook heeft geleid tot gemeenschappelijke wetgeving inzake auteursrechten: het gaat om de totstandbrenging van de eengemaakte EU-markt, van een bloeiende Europese economie en van een ruimte waarin de veelzijdige culturele, intellectuele en wetenschappelijke productie van Europa zo ongehinderd mogelijk in de hele EU wordt verspreid.