

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/AvE/HS/ATR0719/2019-U112

Uw referentie

Datum 15 augustus 2019

Betreft Implementatiewet richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt

Geachte heer Dekker,

Op 3 juli 2019 is aan ATR voor advies aangeboden het Wetsvoorstel wijziging Auteurswet, Wet op de naburige rechten en Databankenwet in verband met de implementatie van de richtlijn auteursrecht in de digitale eengemaakte markt. Op 2 juli 2019 is van dit Wetsvoorstel de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 2 september 2019.

Op 17 april 2019 is de Europese richtlijn over auteursrecht in de digitale eengemaakte markt vastgesteld. Deze richtlijn moet worden omgezet in Nederlands recht. Doel van de richtlijn is onder meer het auteursrecht beter aan te laten sluiten bij ontwikkelingen in de digitale wereld. Ook wordt het makkelijker licenties te verlenen en toegang te krijgen tot auteursrechtelijk beschermd materiaal.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De Richtlijn ziet op drie groepen van maatregelen die tot doel hebben de bestaande regels te moderniseren en ze zo toekomstbestendig en technologie-neutraal mogelijk te maken. Ten eerste verplicht de richtlijn lidstaten om een aantal uitzonderingen en beperkingen op het auteursrecht in te voeren om het auteursrecht aan te passen aan de digitale interne markt. Hiermee wordt beoogd evenwicht aan te brengen tussen de rechten en belangen van rechthebbenden enerzijds en gebruikers anderzijds. Zo wordt het bijvoorbeeld in bepaalde situaties mogelijk om kopieën van werken en ander beschermd materiaal te maken voor tekst- en datamining zonder voorafgaande toestemming van rechthebbenden en zonder betaling van een vergoeding.

Ten tweede verplicht de richtlijn lidstaten tot het invoeren van een aantal bepalingen die tot doel hebben de licentieverlening van auteursrechtelijk beschermd materiaal te vereenvoudigen en de toegang tot content te verbeteren. Zo kunnen straks collectieve beheersorganisaties toestemming geven aan instellingen voor cultureel erfgoed om auteursrechtelijk beschermde werken uit hun collectie te gebruiken die niet langer in de handel verkrijgbaar zijn. De richtlijn bepaalt dat een collectieve beheersorganisatie onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden ook namens niet bij haar aangesloten rechthebbenden die toestemming mag geven.

Ten derde verplicht de richtlijn lidstaten tot het invoeren van maatregelen om de markt voor auteursrechtelijk beschermde content goed te laten functioneren. Een voorbeeld daarvan is het persuitgeversrecht. Dit recht moet uitgevers van perspublicaties beter in staat stellen gedane investeringen terug te verdienen. Ook staat in de richtlijn hoe de aansprakelijkheid voor grote platformaanbieders als YouTube is geregeld. Daarnaast zijn regels opgenomen die de makers, zoals schrijvers en muzikanten, ondersteunen als zij overeenkomsten sluiten met partijen die hun werk exploiteren, bijvoorbeeld uitgevers en platenmaatschappijen.

Het voorstel betreft de verplichte implementatie van de Europese richtlijn. De richtlijn, die bijdraagt aan een betere online toegang tot goederen en diensten in de EU, geeft een beperkt aantal opties waar lidstaten ruimte voor een eigen keuze hebben. Nederland maakt gebruik van die opties.

Het college stelt vast dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel duidelijk zijn.

2. Minder belastende alternatieven

De eerste groep maatregelen betreft het invoeren van een aantal uitzonderingen en beperkingen op het auteursrecht. Op het terrein van onderzoek, onderwijs, innovatie en behoud van cultureel erfgoed zijn de laatste jaren veel nieuwe technologieën ontwikkeld. Daarbij is niet altijd duidelijk of er met die nieuwe technologieën inbreuk wordt gemaakt op het auteursrecht. Als er sprake is van een inbreuk is er namelijk voorafgaande toestemming nodig van de rechthebbende die daarvoor dan een vergoeding kan vragen. Het voorstel voorziet in een aantal verplichte nieuwe uitzonderingen en beperkingen, waardoor er in die situaties dus geen sprake is van inbreuk op het auteursrecht. Het gaat dan om uitzonderingen voor tekst- en datamining, voor online-onderwijs en voor behoud van cultureel erfgoed.

De tweede groep maatregelen heeft tot doel de licentieverlening van auteursrechtelijk beschermd materiaal te vereenvoudigen en de toegang tot content te verbeteren. Binnen deze groep valt ook de maatregel van de licentieverlening met een verruimde werking. Nederland kiest ervoor deze mogelijkheid in de wet op te nemen. Naast een verplichte regeling voor licenties met een verruimde werking voor niet of niet langer in de handel verkrijgbare werken, komt er daarmee ook de mogelijkheid van een meer algemene, niet verplichte, verruimde licentieverlening. De toelichting geeft aan dat het toepassingsgebied van deze algemene verruimde licentieverlening bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald.

De derde groep maatregelen is bedoeld om de markt voor auteursrechtelijk beschermde content goed te laten functioneren. Een brede online beschikbaarheid van perspublicaties heeft de afgelopen jaren geleid tot de opkomst van nieuwe onlinediensten. Bij dergelijk online gebruik is het voor persuitgevers moeilijker om de investeringen die zij hebben gedaan om de publicaties tot stand te brengen, terug te verdienen. Het voorstel geeft

uitgevers van perspublicaties nu een eigenstandig uitgeversrecht, dat zij alleen kunnen inroepen tegen onlinedienstverleners. Het nieuwe recht ziet alleen op perspublicaties zoals dag- en maandbladen en nieuwswebsites en niet op bijvoorbeeld wetenschappelijke periodieken. Daarnaast is zoveel mogelijk zeker gesteld dat hele korte fragmenten uit nieuwsberichten niet voor bescherming in aanmerking komen. Zo blijven feiten, enkele woorden en hele korte fragmenten rechten-vrij en kunnen zij worden overgenomen, zoals dat ook nu al het geval is op internet. Ook blijft het hyperlinken naar legale bronnen toegestaan.

Daarnaast regelt het voorstel de mogelijkheid dat vergoedingen niet alleen aan originele makers maar ook aan uitgevers ten goede kunnen komen. De richtlijn laat de keuze aan landen om deze mogelijkheid in de wet op te nemen. Nederland maakt gebruik van die keuze. Daarmee wordt aangesloten bij de reeds functionerende rechtspraktijk in Nederland.

Verder betreft het ook de bepaling die aan online platformaanbieders de verplichting oplegt om datgene dat door gebruikers op hun site wordt geüpload, aan een voorafgaande filter te onderwerpen. De verantwoordelijkheid ligt dus bij de, met name grote, platformaanbieders als YouTube en Facebook om auteursrechtenschendingen in de gaten te houden.

Onder deze groep maatregelen valt verder ook een aantal bepalingen over het auteurscontractenrecht. Deze bepalingen sluiten volgens de toelichting aan bij de al bestaande Nederlandse wetgeving.

Het college constateert weliswaar dat de keuze van Nederland voor de twee facultatieve opties in de praktijk meer ruimte lijken te geven, maar dat de toelichting niet duidelijk maakt wat de mogelijke gevolgen van deze keuze zijn voor de regeldruk. Ook kan niet worden vastgesteld of hierbij gekozen is voor het minst belastende alternatief.

2.1 Het college adviseert om bij de keuze voor de verruimde licentieverlening en de keuze om de vergoedingen ook aan uitgevers ten goede te kunnen laten komen toe te lichten wat de mogelijke gevolgen voor de regeldruk zijn en of er gekozen is voor het minst belastende alternatief.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande wetgeving en praktijken in Nederland en zorgt voor modernisering van de regels. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat culturele erfgoedinstellingen gebaat zijn bij de in de richtlijn opgenomen uitzondering voor het behoud van cultureel erfgoed. Digitalisering van cultureel erfgoed is immers een steeds belangrijker onderdeel van de activiteiten van cultureel erfgoedinstellingen. Voor dat proces is het wenselijk dat het desbetreffende materiaal kan worden gekopieerd, openbaar gemaakt en online ontsloten. Voor het maken van kopieën geldt dat indien het materiaal nog auteursrechtelijk beschermd is, dat niet zomaar door de erfgoedinstelling kan worden gekopieerd zonder dat de rechthebbende daarvoor toestemming heeft verleend. Omdat de rechthebbenden – zeker bij heel oud materiaal – niet altijd te vinden zijn en/of collecties dusdanig omvangrijk zijn dat het zoeken naar de individuele rechthebbenden veel tijd en geld kost, biedt de richtlijn een werkbare uitkomst met het invoeren van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een licentie met verruimde werking, dan wel een uitzondering voor dergelijke kopieën.

Het college heeft vanuit het oogpunt van werkbaarheid geen opmerkingen.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een paragraaf met gevolgen voor het bedrijfsleven. De toelichting geeft aan dat het voorstel inhoudelijke nalevingskosten met zich meebrengt. Voor wat dit betekent voor de betrokkenen verwijst de toelichting op een aantal punten naar de op Europees niveau uitgevoerde impact assessment. Het college constateert dat de paragraaf wel de regeldruk kwalitatief in beeld brengt, maar niet de kwantitatieve regeldrukkosten. Op enkele onderdelen, zoals de invoering van de eerste groep maatregelen of de invoering van naburige rechten voor uitgevers van perspublicaties, is er volgens de toelichting geen sprake van regeldruk. Op andere onderdelen, zoals de licenties met verruimde werking, is de omvang van de regeldruk volgens de toelichting nog niet aan te geven. Daar waar dat wel mogelijk is, vindt het college dat op basis van een inschatting een regeldrukberekening opgenomen kan worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kosten van de verslaggeving in de boekensector en de audiovisuele sector. Daar waar (nog) geen berekening gemaakt kan worden, dient dit nader toegelicht te worden.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukgevolgen kwantitatief in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Dit advies is in afschrift gezonden naar de minister van OCW.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris