

Vergaderjaar 1999–2000 Nr. 317¹

25 474

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten met het oog op de aanpassing van enkele strafbepalingen in verband met de verordening (EG) nr. 3295/94 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1994 tot vaststelling van maatregelen om het in het vrije verkeer brengen, de uitvoer, de wederuitvoer en de plaatsing onder een schorsingsregeling van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen te verbieden (PbEG L 341) en de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Bijlage 1C, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2000

Aanleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten aan de EG Anti-Piraterijverordening en het TRIPs-verdrag in de Eerste Kamer op 23 februari 1999 (handelingen I, 20–786, 25 474) is gevraagd dat zou worden voorzien in een notitie over het door de Minister van Justitie voorgestane beleid wat betreft de internationale ontwikkelingen op het gebied van het intellectuele eigendomsrecht. De vraag, die niet aanstonds betrekking had op het onderwerp van het wetsvoorstel maar een veel algemener strekking had, is gesteld in het kader van een discussie omtrent de tendens om het auteursrecht als het ware om te bouwen van een bescherming van auteurs naar een vaak vergaande bescherming van commerciële monopolies. Gewezen werd op dreigende ingrijpende veranderingen in het functioneren van het Internet en de communicatievrijheid daarbij. Tevens werd gewaarschuwd voor een auteursrechtexces om handelspolitieke redenen.

Opzet

Hierna zal een beschrijving worden gegeven van de recente en nog te verwachten internationale ontwikkelingen op het gebied van het auteursrecht, de naburige rechten en het databankenrecht, welke rechten in het bijzonder betekenis kunnen hebben voor het gebied van commerciële

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 6 t/m 6d, vergaderjaar 1998–1999.

monopolies en invloed hebben op het functioneren van Internet en decommunicatievrijheid. Daarna zullen deze ontwikkelingen worden geduid en zal nader worden ingegaan op de betekenis van die ontwikkelingen voor het beleid dat door Nederland wordt gevoerd. Allereerst zal worden ingegaan op het tot dusverre gevoerde beleid. In dat verband wordt reeds hier gewezen op de ontwikkelingen rond het voor het onderwerp van deze brief belangrijke voorstel voor een richtlijn van de Raad en het Europees Parlement tot harmonisatie van bepaalde aspecten van auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij, waarover in mei jl. met de Vaste Kamercommissie voor Justitie in de Tweede Kamer overleg is gevoerd, aan de hand van twee brieven van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van mij uit mei 1999 en november 1999 (kamerstukken II, 26 538, nrs. 1, 2 en 3). Bij die gelegenheden is uitdrukkelijk ingegaan op de volgens de ons wenselijke betekenis van auteursrecht voor de ontwikkeling van nieuwe, digitale technologieën en over de noodzaak om tussen het belang van rechthebbenden en belangen van anderen, die gebruik maken van beschermd materiaal een juist evenwicht te bereiken. Gewaarschuwd is voor een onwenselijk grote invloed van rechthebbenden op die nieuwe technologieën, die de ontwikkeling van de informatiemaatschappij en de deelname daaraan zouden kunnen belemmeren. Gepleit is voor zekere gebruiksvrijheden, met het oog op aspecten van handhaving en evenzeer met het oog op het voorkomen van onnodige belemmeringen voor de ontwikkeling van de informatiemaatschappij. Tegelijkertijd is geconstateerd dat toepassing van het auteursrecht en de naburige rechten een belangrijke stimulans voor die ontwikkeling en voor het aanbieden van nieuwe diensten en nieuwe producten kan betekenen. Inmiddels hebben Raad en Europese Commissie overeenstemming bereikt over het voorstel en zal het binnenkort worden aangeboden aan het Europees Parlement voor advies in tweede lezing. Daarna komt uitvoering in de nationale wetgeving aan de orde. Het richtlijnvoorstel beoogt op Europees niveau uitvoering te geven aan de hierna te noemen WIPO-verdragen uit december 1996 en om gezamenlijke toetreding van de EG en de lidstaten tot deze verdragen mogelijk te maken.

Beleidsinzet

De internationalisering van de handel en daarmee het mogelijk maken van internationale transacties, de opkomst van de moderne informatie- en communicatietechnologie en daarmee het toenemende belang van harmonisering van regels, bijvoorbeeld in het kader van bestrijding van piraterij onderstrepen het belang van totstandkoming van regels op het terrein van auteursrecht en naburige rechten op internationaal niveau. Zulks volgt ook uit de recent door mij naar de Tweede Kamer verzonden nota inzake internationalisering en recht in de informatiemaatschappij (kamerstukken II, 25 880, nr. 10). Daarbij moet gezocht worden naar het niveau van internationale regelgeving dat het best past bij de oplossingsbehoefte. Doorgaans zal dat een mondiaal niveau zijn. Als dat niet haalbaar blijkt, is regelgeving op het gebied van de EU een goed alternatief.

Ik steun derhalve het totstandkomen van regels op dit terrein op internationaal niveau, in het kader van de WIPO, de WTO of de EU. Tegelijkertijd acht ik het van groot belang dat nieuwe internationale regelgeving slechts totstandkomt als daarvoor een overtuigende argumentatie beschikbaar is en de noodzaak is gebleken. Daarbij wordt aangetekend dat de bestaande verdragen op dit terrein essentieel zijn gebleken voor de erkenning van het economische en culturele belang van auteurs en andere rechthebbenden en dat ze een onmisbare bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan en exploreren van markten waarop handel in beschermd materiaal plaatsvindt.

Geconstateerd kan worden dat de meeste lopende en ook voorziene initiatieven zich richten op noodzakelijke modernisering van verdragen die sedert tientallen jaren geen aanpassing meer hebben ondergaan, zoals de Berner Conventie, dat voorziet in bescherming van auteurs, en de Conventies van Rome en Geneve, die voorzien in de bescherming van uitvoerende kunstenaars, fonogrammenproducenten en omroeporganisaties. De ontwikkeling van de techniek, zoals de opkomst van de digitale techniek, en de groeiende omvang van het piraterijverschijnsel in combinatie met de groeiende omvang van de auteursrechtindustrieën, hebben op verschillende punten geleid tot rechtsonzekerheid en tot de behoefte aan sterkere rechtsbescherming. Aanpassing van deze verdragen is de facto vrijwel onuitvoerbaar geworden, vanwege de noodzaak van unanimiteit, vandaar dat de ontwikkeling van een aantal nieuwe instrumenten in gang is gezet.

Ik pleit in dit kader bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving dat sprake is van evenwichtige regelgeving, dat wil zeggen regelgeving die niet slechts uitgaat van belangen van rechthebbenden maar ook rekening houdt met belangen van anderen die worden geraakt door de uitoefening en handhaving van rechten en voor de handhaafbaarheid van rechten. Gesteld kan worden dat door Nederland wordt gewaarschuwd tegen het uitbreiden van juridische monopolies. Nodig is dat op nationaal niveau ruimte blijft voor behartiging van die andere belangen.

Voorts dient gewaakt te worden voor elkaar overlappende of zelfs elkaar tegenwerkende initiatieven door verschillende internationale organisaties. De zorg dat geen onwenselijke monopolies worden gecreëerd, speelt daarbij zeker mee, daargelaten dat deze regels overigens in beginsel niet afdoen aan de mogelijkheden die op nationaal of Europees niveau in te grijpen ingeval van misbruik van monopolies. Het ligt in de rede dat initiatieven in verschillende organisaties op elkaar worden afgestemd. Een mogelijk middel daarbij is de aanvaarding van niet-bindende instrumenten, zoals aanbevelingen, die een aanvulling vormen van eventueel in een ander kader aanvaarde bindende regels.

Geconstateerd moet evenwel worden dat Nederland steeds minder ruimte heeft om een eigen koers te voeren. Op Europees niveau is een belangrijk deel van het gebied inmiddels voorwerp van richtlijnen. Nationale wetgeving dient zich te houden aan de kaders die deze richtlijnen geven. Op het gebied van de Europese richtlijnen ligt het primaat van standpuntbepaling niet meer op nationaal niveau. Standpunten worden in het kader van de Europese Unie voorbereid en namens de EU door de Europese Commissie in de internationale organisaties ingebracht en uitonderhandeld. Buiten de gebieden die reeds door Europese regelgeving zijn geraakt, hebben lidstaten van de EU de plicht hun standpunten samen met de Europese Commissie onderling te coördineren. Bovendien zijn lidstaten verplicht op die gebieden alles in het werk te stellen gezamenlijke standpunten te bereiken.

Recente ontwikkelingen op mondiaal gebied

De systematiek van de bestaande internationale regelgeving kenmerkt zich door aanduiding van het object van bescherming (bijvoorbeeld «werk», «uitvoering» en «fonogram»), de verplichting van de aangesloten staten te voorzien in adequate bescherming van rechthebbenden door toekenning van rechten (meestal het recht om anderen bepaalde handelingen te verbieden en in een aantal gevallen ook rechten om slechts een vergoeding te vragen) en het formuleren van criteria aan de hand waarvan onderdanen van lidstaten aanspraak op bescherming in andere lidstaten kunnen maken (het beginsel van «national treatment»). Uit de aard van de regels vloeit voort dat deze aanspraken een juridisch monopolie vormen, dat wil zeggen dat ze een exclusieve beschikking-smacht over beschermd materiaal toekennen aan de rechthebbende. De

mate waarin rekening wordt gehouden met andere belangen, zoals toegankelijkheid van informatie en mededinging, is doorgaans aan de aangesloten staten overgelaten.

In 1994 is in het kader van de World Trade Organisation (WTO) de World Trade Agreement gesloten, met als bijlage de Overeenkomst inzake de Handelsaspecten van Intellectuele Eigendom (het zogenaamde TRIPs-verdrag; Trbl. 1995, 130). Het TRIPs-verdrag bevat regels voor verschillende rechten van intellectuele eigendom, zoals auteursrecht, naburige rechten, octrooirecht en merkenrecht. Het belang van dit verdrag schuilt niet zozeer in het bijzondere beschermingsniveau dat wordt geregeld, althans niet voor de meeste westerse landen en getuige de beperkte aanpassingen die nodig waren in de bestaande wetgeving evenmin voor Nederland, maar in het feit dat ook veel landen die zich in een economische overgangsfase bevinden (zoals de voormalige Oostbloklanden) en ontwikkelingslanden zijn aangesloten en dat het verdrag voorziet in een mechanisme waarmee lidstaten kunnen worden gedwongen hun wetgeving in lijn met de verdragsverplichtingen te brengen. Voorbereidingen voor een aanpassing van het TRIPs-verdrag zijn overigens nog niet concreet van de grond gekomen. Veel aandacht is de laatste jaren uitgegaan naar de omzetting op nationaal niveau van de regels van het verdrag in de wetgevingen van de WTO-lidstaten.

In 1996 zijn in het kader van de World Intellectual Property Organisation (WIPO) twee nieuwe verdragen op het gebied van auteursrecht en naburige rechten gesloten, het zogenaamde WIPO Auteursrechtverdrag (Trbl. 1998, 247) en het WIPO verdrag inzake Uitvoeringen en Fonogrammenproducenten (Trbl. 1998, 248). Beide verdragen zijn thans onderwerp van omzetting in Europees recht, in het kader van de onderhandelingen over het voorstel van de Raad en het Europees Parlement inzake de harmonisatie van bepaalde aspecten van auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij. Het belang van beide verdragen zit in de toepassing van het auteursrecht en de naburige rechten in de digitale omgeving en het feit dat veel landen deze nieuwe regels, die in feite een aanpassing vormen van de bestaande internationale verdragen (Berner Conventie en de Conventie van Rome), hebben onderschreven. Beide nieuwe verdragen bieden voor de Nederlandse wetgeving overigens op zich weinig nieuws.

Thans is in voorbereiding een nieuw WIPO verdrag dat toeziet op de bescherming van uitvoeringen in audiovisuele producties (uitvoerende kunstenaars in films en tv-producties). In december a.s. zal daarover besloten worden. Aanvankelijk stond ook dit onderwerp op de agenda van de conferentie van december 1996 waarop de eerdergenoemde WIPO-verdragen zijn aanvaard. Door grote verschillen van opvatting tussen met name de EG en de VS omtrent de reikwijdte van de bescherming die onderdanen over en weer aan het verdrag kunnen ontleen bleef regelgeving toen echter uit. De bedoeling is dat dit nieuwe verdrag een verdere aanpassing van reeds bestaande regels (neergelegd in de Conventie van Rome) zal vormen. Voor Nederlandse en Europese regelgeving biedt dit verdrag zoals het zich thans laat aanzien juridisch gesproken vermoedelijk weinig nieuws. Het belang van het verdrag zal liggen in het aantal landen dat bereid is het nieuwe verdrag te onderschrijven, waardoor uitvoerende kunstenaars op grotere schaal dan thans het geval is, bescherming voor hun prestaties kunnen claimen en modernisering vanwege de nieuwe technologische en economische ontwikkelingen.

Op langere termijn zijn in het kader van de WIPO regels te verwachten over bescherming van prestaties van omroeporganisaties en van producenten van databanken. Prestaties van omroeporganisaties zijn reeds beschermd door de Conventie van Rome. Deze regeling behoeft echter een aanpassing aan de gewijzigde maatschappelijke en economische verhoudingen. Reeds op grond van de aanstaande richtlijn

harmonisatie van bepaalde aspecten van auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij zal een verdrag, dat niet eerder dan 2003 valt te verwachten, voor Nederland en Europa betrekkelijk weinig nieuws bevatten.

Wat betreft de bescherming van producenten van databanken kan erop worden gewezen dat deze bescherming in Nederland, op grond van de Europese richtlijn, reeds bestaat. Europa is daarmee voorloper op dat gebied. Concreet uitzicht op een verdrag in het verband van de WIPO bestaat nog niet, maar wel is over het onderwerp op het niveau van nationale deskundigen verschillende malen gedebatteerd.

Ontwikkelingen op EU-terrein

De Europese Commissie heeft de laatste tien jaar een aantal belangrijke voorstellen gedaan met het oog op harmonisatie van de regels inzake het auteursrecht en de naburige rechten. Zo zijn de volgende richtlijnen aanvaard:

- EG-richtlijn 91/250 (van 14 mei 1991, Publ.EG L 122/41 van 17 mei 1991): bescherming van computerprogrammatuur. Deze richtlijn is op 1 september 1994 omgezet in de Auteurswet en heeft geleid tot een nieuw hoofdstuk, gewijd aan computerprogrammatuur (Stbl. 1991, 521 jo. Stbl. 1995, 227). Reeds op grond van rechtspraak was auteursrecht van toepassing op computerprogrammatuur. De richtlijn heeft echter een bijzondere regime van bescherming geïntroduceerd.
- EG-richtlijn 92/100 (van 19 november 1992, Publ.EG L 346/61 van 27 november 1992): rechten van verhuur en uitleen en bepaalde naburige rechten. Deze richtlijn is op 29 december 1995 omgezet in de Auteurswet en de Wet naburige rechten en heeft geleid tot aanpassing en aanvulling op verschillende plaatsen (Stbl. 651 jo. 652). Rechten van verhuur en uitleen waren niet bekend in de bestaande wetgeving. Naburige rechten waren pas sinds 1993 geregeld in nationale wetgeving, naar aanleiding van toetreding tot internationale verdragen.
- EG-richtlijn 93/83 (van 27 september 1993, Publ.EG L 247/15 van 6 oktober 1993): satellietomroep en kabeldoorgifte. Deze richtlijn is omgezet is op 20 september 1996 in de Auteurswet en de Wet naburige rechten en heeft geleid tot aanpassing en aanvulling op verschillende plaatsen (Stbl. 364). Inhoudelijk gezien heeft deze richtlijn niet tot grote wijzigingen geleid.
- EG-richtlijn 93/98 (van 29 oktober 1993, Publ.EG L 290/9 van 24 november 1993): harmonisatie en verlenging van de beschermingsduur van auteursrecht en naburige rechten. Deze richtlijn is op 29 december 1995 omgezet in de Auteurswet en de Wet naburige rechten en heeft geleid tot aanpassing en aanvulling op verschillende plaatsen, met name een verlenging van de duur van het auteursrecht en de naburige rechten en de creatie van een nieuw recht op niet eerder uitgegeven werken (Stbl. 652 jo. 651).
- EG-richtlijn 96/9 (van 11 maart 1996, Publ.EG L 77/20 van 27 maart 1996): bescherming van databanken. Deze richtlijn is op 21 juli 1999 omgezet in de Auteurswet en in een nieuwe wet, de Databankenwet (Stbl. 303). Makers en producenten van databanken genieten op grond van deze richtlijn een hoog niveau van bescherming. Deels is deze bescherming een voortzetting van bestaande regels, deels is deze bescherming nieuw.

In 1996 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor het scheppen van het zogenaamde volgrecht, een heffing bij de verkoop van kunstvoorwerpen ten behoeve van beeldend kunstenaars. Deze richtlijn, waarover in juni jl. een gemeenschappelijk standpunt is bereikt, zal leiden tot een nieuw, in de bestaande auteursrechtwetgeving nog niet geregeld recht. In

1997 heeft de Commissie het hierboven reeds genoemde voorstel gedaan tot harmonisatie van bepaalde aspecten van auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij. Deze richtlijn zal leiden tot belangrijke aanpassingen van de Auteurswet, Wet naburige rechten en Databankenwet. Vernieuwend is vooral dat omzeiling van technische beschermingsmaatregelen onrechtmatig is verklaard.

Voor de nabije toekomst bestaan er plannen voor nieuwe regels op het gebied van het collectief beheer van rechten en het toezicht daarop, alsmede op het gebied van morele rechten.

Andere Europese ontwikkelingen

In het kader van de Raad van Europa houdt men zich bezig met onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een niet-bindend instrument dat voorziet in rechten van omroeporganisaties. Hier is sprake van een zekere overlap met maar ook aanvulling op het hierboven genoemde initiatief in het kader van de WIPO.

Duiding van de ontwikkelingen

Als het gaat om de totstandkoming van regels op internationaal niveau kan een aantal tendensen worden onderscheiden.

1. Regelgeving komt meer en meer op internationaal niveau tot stand.
2. Bij de initiatieven tot regelgeving in het kader van de internationale organisaties spelen de EU en de Verenigde Staten in toenemende mate een stimulerende rol.
3. Het tempo waarin internationale regelgeving tot stand komt neemt eveneens toe.
4. Men ziet op verschillende fronten een zekere beleidsconcurrentie ontstaan tussen verschillende internationale organisaties die zich bezighouden met initiatieven op dezelfde of verwante terreinen. Voorbeelden daarvan zijn de regels die in 1994 in het kader van de WTO zijn totstandgebracht terwijl op dat moment ook werd onderhandeld in het kader van de WIPO over auteursrecht en naburige rechten. Tegelijkertijd bereiden de Raad van Europa en de WIPO regels voor ter bescherming van omroeporganisaties, waarbij de vraag rijst hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden.
5. De ruimte voor nationaal beleid om te bepalen op welke gebieden welke handelingen wel of niet auteursrechtelijke en nabuurrechtelijke relevantie hebben, neemt voor Nederland in betrekkelijk snel tempo af. De totstandkoming van regels op een bepaald terrein op Europees niveau brengt mee dat Nederland op dat terrein geen eigen koers meer kan varen en dat het initiatief voortaan in Brussel ligt.
6. De regelgeving laat wat betreft handhaving en modaliteiten van uitoefening van rechten alsmede (tot op zekere hoogte) wat betreft de beperkingen op de rechten met het oog op nationale omstandigheden de nodige ruimte voor invulling op nationaal terrein.
7. De recente mondiale regelgeving heeft voor de Nederlandse wetgeving weinig betekenis; daarentegen heeft de regelgeving die totstandkomt op EU-niveau geleid tot belangrijke aanpassingen die doorgaans een uitbreiding van rechten van rechthebbenden met zich brengt.
8. In mondiaal verband neemt de EU een voorloperspositie in.

Bij deze tendensen kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst.

De eerste kanttekening is de aandacht die zou moeten bestaan voor het waarborgen van belangen van anderen dan rechthebbenden bij het maken van regels in organisaties als de EU, de Raad van Europa en de WIPO.

Als voorbeeld moge het volgende gelden. Een initiatief van de Europese Commissie tot regelgeving op het gebied van auteursrecht wordt op ambtelijk niveau doorgaans voorbereid door het Directoraat-generaal dat verantwoordelijk is voor de Interne Markt. De doelstelling van een eenvormige communautaire markt is uiteraard vanuit economisch perspectief en gelet op de vaak grote verschillen tussen de lidstaten nastrevenswaardig, maar kent als keerzijde soms lastige discussies over de effecten op nationale culturele verworvenheden. Het is voorts nogal ondoorzichtig hoe andere Commissiediensten of belangenorganisaties zijn of worden betrokken bij het doen van voorstellen op dit terrein. Een ander voorbeeld is dat de WIPO, in het kader waarvan de laatste jaren veel nieuwe mondiale regelgeving is voorbereid, een organisatie is uitdrukkelijk gericht op het bevorderen van de bescherming van de intellectuele eigendom. Dat is een uitgangspunt dat door de Nederlandse regering wordt omschreven maar dat tegen het licht van andere belangen moet worden gehouden, zoals belangen gemoeid met onder andere toegang tot informatie, met administratieve lasten voor betalingsplichtigen, met privacybescherming en met consumentenbescherming. Ook hier geldt dat niet makkelijk doorzichtig is hoe deze andere belangen aan bod komen, zij het dat moet worden geconstateerd dat andere gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties tot op zekere hoogte kunnen participeren in het besluitvormingsproces van de WIPO. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat regelgeving in ieder geval tot stand komt in een zeer complex kader, waarbij het de vraag is of aan alle aspecten (techniek, economie, cultuur) altijd en in de juiste mate aandacht wordt besteed.

Omstandigheden als deze brengen niet ten onrechte de vrees mee dat in de internationale regelgeving op dit terrein niet per se het juiste evenwicht is bereikt. Dit kan er mogelijk toe leiden dat initiatieven in andere organisaties moeten worden genomen om dat evenwicht weer te bereiken. Ook is overigens denkbaar dat correctie van commerciële monopolies plaatsvindt door het ingrijpen van de kartelautoriteiten indien sprake is van misbruik van machtspositie. Men moet dan denken aan gevallen waarin de Europese Commissie of de Nederlandse Mededingingsautoriteit maatregelen nemen of waarin de gewone rechter op basis van algemene regels van burgerlijk recht optreedt tegen misbruik van recht. Het is mijn voornemen dat voor de noodzaak om dit evenwicht te bereiken blijvend aandacht wordt gevraagd, zonder dat dit aanpassingen aan veranderde technologische en maatschappelijke omstandigheden in de weg staat.

Een andere kanttekening is dat men kan constateren dat in de praktijk het primaat van de bescherming op grond van auteursrecht en naburige rechten meer en meer verschuift naar de informatieproducenten, bijvoorbeeld omdat dezen zich de rechten laten overdragen of omdat zij door de internationale regelgever als separaat rechthebbenden worden erkend. Naast auteurs (in de zin van schrijvers, tekenaars, fotografen, tekenaars, ontwerpers) zijn in de loop van de tijd meer en meer andere rechthebbenden erkend, zoals fonogrammenproducenten, filmproducenten en omroeporganisaties, die rechten konden claimen op de producties waaraan ook auteurs een bijdrage hadden geleverd. In sommige gevallen is aan auteurs en uitvoerende kunstenaars geen exclusieve beschikkingsmacht toegekend, in die zin dat zij genoeg moeten nemen met een recht op een vergoeding in plaats van een verbodsrecht. Dergelijke regels berusten vaak op een afweging tussen de belangen van auteurs en uitvoerende kunstenaars om een vergoeding voor hun creatieve inspanningen te ontvangen en de belangen van producenten die investeringen doen en zekerheid verlangen dat zij die investeringen kunnen terugverdienen respectievelijk de belangen van gebruikers die tegenover de plicht tot betaling van een redelijke vergoeding de zekerheid van de mogelijkheid tot gebruik van het

beschermd materiaal weten. De belangen van betalingsplichtigen kunnen bij dit vraagstuk ook op een andere wijze zijn betrokken, aangezien zij behoefte hebben aan één adres waarmee zij zaken kunnen doen, namelijk via een collectief beheerorganisatie. Dit soort kwesties is voor een belangrijk deel overgelaten aan de regelgeving van de lidstaten, als het gaat om de inrichting van het collectief beheer en de contracten die tussen auteurs en uitvoerende kunstenaars enerzijds en producenten anderzijds worden opgesteld.

Commissie Auteursrecht

Het voornemen bestaat om de commissie auteursrecht, die de afgelopen jaren heeft geadviseerd over het reproprietrecht, het volgrecht, het richtlijnvoorstel auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij en toegankelijkheid van overheidsinformatie, te betrekken bij deze internationale ontwikkelingen. Op [-] is het KB gepubliceerd waarmee de commissie auteursrecht opnieuw is ingesteld. Uit het voorgaande volgt dat ook in de toekomst behoefte bestaat aan deskundige advisering op dit terrein. Ingrijpende technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op Internet, staan ons te wachten. Mijn voornemen is om de commissie auteursrecht bij de uitvoering van de bovengenoemde richtlijnvoorstel, dat overigens geen uitputtende behandeling behelst van het auteursrecht in de informatiemaatschappij, te betrekken. Kwesties van makerschap, internationaal privaatrecht en morele rechten worden bijvoorbeeld door het richtlijnvoorstel niet behandeld. De Europese Commissie heeft reeds verschillende initiatieven aangekondigd op terreinen die thans niet door de richtlijn worden gedekt. Op die terreinen zullen dus vragen rijzen die tot advisering door de commissie auteursrecht aanleiding kunnen geven. Bovendien zijn ook buiten het terrein van de technologische ontwikkelingen initiatieven van de Europese Commissie te verwachten. Te denken valt daarbij aan regelgeving inzake collectieve beheerorganisaties. Op dat terrein zal te zijner tijd worden overwogen een adviesaanvraag aan de commissie te richten.

Op het internationale vlak is sprake van een aanzienlijk aantal initiatieven, enerzijds tot modernisering van bestaande internationale verdragen, zoals de bescherming van uitvoerende kunstenaars in audiovisuele uitvoeringen en omroeporganisaties in het kader van de WIPO, anderzijds tot het scheppen van nieuwe regels, zoals de bescherming van producenten van databanken. Naar verwachting zullen deze initiatieven op kortere of langere termijn tot internationale regelgeving leiden. Ter voorbereiding van die regelgeving bestaat behoefte aan advisering door de commissie auteursrecht.

Lange Termijn Project

Binnen mijn departement is onlangs een project gestart waarin de lange termijn houdbaarheid van het auteursrecht wordt onderzocht. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rol van de nationale overheid. Teneinde de omvang en inhoud van de gewenste overheidsbemoediging te kunnen beoordelen, is een verkenning nodig van de volgende terreinen:

- (1) De economische betekenis van auteursrecht en naburige rechten, zowel op nationaal als op internationaal niveau, waarbij specifieke aspecten van de Nederlandse economie betrokken worden, zoals het feit dat Nederland een aantal internationaal opererende uitgeverconcerns binnen haar landsgrenzen heeft die zich in de voorhoede van de ontwikkeling van nieuwe media bevinden, het feit dat de Nederlandse burger zich in hoog tempo met Internet en andere aspecten van de elektronische snelweg vertrouwd maakt, getuige de hoge pc- en kabeldichtheid, het hoge aantal providers mobiele telefoonabonnementen, de aanwezigheid binnen Nederland van een

wereldwijd opererende industrie van afspeel-, opname-, kopieer- en weergave-apparatuur, de aanwezigheid van een groeiende muziek- en filmindustrie, een zich in relatief hoog tempo liberaliserende telecommunicatie- en mediamarkt en de nationale «betalingsbalans» tussen inkomsten en uitgaven op het gebied van auteursrecht en naburige rechten;

- (2) De omvang die piraterij in de digitale omgeving (kopiëren van muziek en films) heeft en kan krijgen, welke verwachtingen betrokkenen (ook op grond van internationale verplichtingen en ontwikkelingen, zoals een toekomstig EG-beleid terzake van piraterijbestrijding, en in relatie tot de inspanningen die overheden zich in het buitenland getroosten) mogen hebben van de Nederlandse overheid terzake van handhaving, welke inspanningen de overheid zich kan veroorloven (mede in het licht van bestrijding van criminaliteit op de elektronische snelweg) en welke middelen daarvoor ten dienste staan; daartoe is in het bijzonder aanleiding gezien het voornemen de taken en bevoegdheden van de bijzondere opsporingsdienst op dit terrein (de Buma/Stemra Opsporingsdienst) door de overheid te doen overnemen;
- (3) De gevolgen van toepassing van technische beschermingsmethoden voor toegang tot informatie, mededinging en communicatievrijheid, en de realiteit, levensvatbaarheid en aanvaardbaarheid van moderne, interactieve leverings-, monitoren controle mogelijkheden, die een op individuele behoeften afgestemd aanbod mogelijk maken, alsmede in dit verband de noodzaak tot bescherming van de eindafnemer;
- (4) De wenselijkheid om in Nederland andere of grotere overheidsbetrokkenheid bij geschillenbeslechting, bemiddeling en uitvaardigen van richtlijnen voor licentiegedrag of andersoortige aanwijzingen nader te institutionaliseren, waarbij kan worden ingegaan op de taak en het functioneren van de commissie auteursrecht, de verhouding van die commissie tot het departement en op de mogelijkheid de activiteiten van de commissie eventueel te integreren in een algemener instantie die naast advisering ook andere taken op het gebied van uitoefening van rechten kan uitvoeren;
- (5) Voortgangstoets van ontwikkelingen rond auteursrecht en naburige rechten aan de beleidsuitgangspunten in de brieven van 10 mei 1999 en 22 november 1999.

Ik verwacht hierover begin volgend jaar te kunnen rapporteren aan de Kamer.

Samenvatting

Er spelen talrijke ontwikkelingen op terrein van internationale regelgeving over auteursrecht en naburige rechten. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot modernisering van de bestaande verdragen maar ook tot het in het leven roepen van nieuwe rechten ten behoeve van verschillende categorieën rechthebbenden. Deze ontwikkelingen hangen samen met de veranderde maatschappelijke, culture en economische context waarin gebruik van beschermd materiaal plaatsvindt. De aandacht gaat op dit moment vooral uit naar de ontwikkelingen in Brussel, waar wordt gesproken over regels over auteursrecht in de informatiemaatschappij. Ik deel de zorg over de neiging om steeds verder gaande rechten voor rechthebbenden te scheppen, waar dat ten koste gaat van andere maatschappelijke belangen, zoals toegang tot informatie, mededinging, privacy en dergelijke. De ontwikkelingen in Brussel vloeien enerzijds voort uit regelgeving op een breder internationaal terrein maar hebben andersom ook weer effect op dat internationale terrein vanwege de voorbeeldwerking. U kunt daarbij denken aan de vele lidstaten in Oost-Europa die wachten op toetreding tot de EG en hun beleid op dit terrein conformeren aan het acquis in Brussel. Op nationaal niveau wordt

getracht op deze ontwikkelingen adequaat in te spelen, door advisering van de commissie auteursrecht en door onderzoek naar de houdbaarheid van het auteursrecht op langere termijn.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals