

Vergaderjaar 2013–2014

33 892

Wijziging van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten in verband met de implementatie van de Richtlijn nr. 2012/28/EU inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juni 2014

Met belangstelling hebben de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de CDA, de SP en D66. Het verheugt ons dat in de inbreng het belang van het vergemakkelijken van de digitalisering en verspreiding van verweesde werken wordt onderkend en onderschreven. De vragen zullen hieronder, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, worden beantwoord in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

1. Doel en strekking van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd hoe vaak per jaar de geschriftenbescherming wordt toegepast om de verspreiding van feitelijke informatie te beperken.

Vooropgesteld moet worden dat de geschriftenbescherming nooit in de weg heeft gestaan aan de verspreiding van feitelijke informatie als zodanig. Verspreiding van feitelijke informatie in eigen bewoordingen is toegestaan, voor zover zij door vrije nieuwsgaring is verkregen. De geschriftenbescherming beschermt tegen letterlijke en klakkeloze overname van openbaar gemaakte onpersoonlijke geschriften. Bij uw kamer is een wetsvoorstel aanhangig waarin de geschriftenbescherming in haar geheel wordt afgeschaft (Kamerstukken II 2013–2014, 33 800, nr. 2).

De richtlijn verweesde werken ziet niet op werken die uitsluitend bescherming genieten op grond van onpersoonlijke geschriftenbescherming. De richtlijn en de implementatiewet zien op werken die auteursrechtelijk beschermd zijn in de zin dat ze een eigen intellectuele schepping van de maker zijn. Het gaat om werken die een eigen oorspronkelijk karakter hebben en het persoonlijk stempel van de maker dragen. Voorts is kenmerkend voor een verweesd werk dat de rechthebbende onvindbaar is. Bij een verweesd werk ontbreekt dus een rechthebbende die zich op een bepaald recht zou kunnen beroepen om verspreiding tegen te gaan.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat de richtlijn een evaluatiebepaling bevat die voorziet in een evaluatie in 2015. De aan het woord zijnde leden vragen zich af in hoeverre een evaluatie op dat moment al zinvol is gezien het feit dat de richtlijn pas 29 oktober 2014 moet zijn geïmplementeerd.

De communautaire wetgever heeft doelbewust en weloverwogen voorzien in een evaluatie op korte termijn. Aan die keuze ligt de gedachte ten grondslag dat snel geanticipeerd moet kunnen worden op eventuele ontwikkelingen die tot aanpassing van de richtlijn nopen. Met name voor het Europees Parlement was dit een belangrijk punt bij de onderhandelingen in de triloog. Ook de bepaling dat jaarlijks zal worden bezien of het toepassingsgebied van de richtlijn moet worden aangepast, is op instigatie van het parlement opgenomen en onderstreept de wens zo spoedig mogelijk op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen.

De leden van de CDA-fractie hebben ook gevraagd hoe het staat met de implementatie van de richtlijn in andere lidstaten.

Op 28 mei 2014 is navraag gedaan tijdens een bijeenkomst van de contactgroep inzake de database verweesde werken: in Hongarije, Griekenland, Duitsland, Denemarken en Finland is het wetgevingstraject ter implementatie van de richtlijn doorlopen. In de overige lidstaten is het wetgevingstraject derhalve nog niet afgerond. Algemeen wordt verwacht dat alle lidstaten op tijd (voor 29 oktober 2014) de richtlijn zullen hebben geïmplementeerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of bij werken waarvan wel een aantal rechthebbenden maar niet alle rechthebbenden zijn gevonden, altijd sprake moet zijn van unanieme toestemming van de opgespoorde rechthebbenden en wat er moet gebeuren als later opgespoorde rechthebbenden bezwaar maken tegen openbaarmaking.

Voor de reproductie en beschikbaarstelling is toestemming vereist van alle opgespoorde rechthebbenden. Indien een opgespoorde rechthebbende toestemming weigert, dan dient het gebruik van zijn werk te worden gestaakt. Volledigheidshalve zij nog vermeld dat indien het gebruik kan worden geschaard onder een andere exceptie, bijvoorbeeld de exceptie inzake restauratie (artikel 16n Aw), toestemming van de rechthebbende(n) daarvoor uiteraard niet noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de redenering dat omroepen vanaf 2003 rekening hadden kunnen houden met het verweesd worden van het werk wel valide is. Daarnaast vragen zij zich af of de onvindbaarheid van één maker het gebruik van een productie uit 2003 of later nog steeds kan blokkeren. Zij vragen of het niet logischer is om voor omroepprogramma's het gewone overgangsrecht uit de wet te laten gelden.

Het is juist dat omroepen zich niet kunnen beroepen op de exceptie inzake verweesde werken ten aanzien van hun eigen producties van na 1 januari 2003. De reden dat de grensdatum wordt gehanteerd is dat publieke omroepen – in tegenstelling tot andere erfgoedorganisaties die niet zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van het werk – rechtstreeks afspraken hadden kunnen maken met de bij de productie betrokken makers. Algemeen wordt aangenomen dat de technologische ontwikkelingen in 2003 zo ver waren voortgeschreden dat omroepen afspraken hadden kunnen maken over beschikbaarstelling in de contracten die zij sloten met makers. Illustratief in dit verband is dat de dienst «uitzending gemist» van de NPO vanaf 2003 online is. Omdat de omroepen zelf maatregelen

hadden kunnen en moeten nemen om online beschikbaarstelling te regelen, is – geheel in lijn met de richtlijn – in een bijzonder regime voorzien.

De leden van de CDA fractie hebben voorts gevraagd om nader te verduidelijken of de richtlijn ziet op eigen producties of op producties die op verzoek van een omroep zijn gemaakt voor exclusieve exploitatie door de omroep.

Blijkens de tekst van artikel 1 lid 2 onder c van de richtlijn gaat het om cinematografische of audiovisuele werken die voor 1 januari 2003 door publieke omroeporganisaties zijn geproduceerd en zijn opgenomen in hun archieven. Overweging 11 verduidelijkt dat onder een door een omroeporganisatie geproduceerd werk mede moet worden verstaan: werken waarbij de omroep als co-producent optreedt en die op verzoek van omroeporganisaties zijn vervaardigd voor de exclusieve exploitatie door hen en andere coproducerende publieke omroeporganisaties. Die overweging is opgenomen met het oog op de vele coproducties die door omroeporganisaties tot stand worden gebracht en waarbij formeel geen sprake is van een volledig eigen productie. Ook deze werken vallen onder het toepassingsbereik van de richtlijn.

De leden van de PVV-fractie hebben verzocht om een limitatieve lijst van gebruiksmogelijkheden voor archiefproducties.

Artikel 6 van de richtlijn verweesde werken somt op welke gebruikswijzen zijn toegestaan indien een werk als verweesd werk kan worden beschouwd. Dit betreft in de eerste plaats de beschikbaarstelling voor het publiek in de zin van artikel 3 van de Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburig rechten in de informatiemaatschappij (hierna auteursrechtlijn). Dit ziet op de beschikbaarstelling van het werk op zodanige wijze dat deze door de individuele leden van het publiek op een door hen individueel gekozen tijd en plaats toegankelijk zijn. Dit betreft in de tweede plaats de reproductie in de zin van lid 2 van de auteursrechtlijn met als doel het digitaliseren, beschikbaar stellen, indexereren, catalogiseren, behouden of restaureren van het werk. Artikel 6 van de richtlijn is in artikel 16o, eerste lid, jo artikel 16r Aw omgezet.

Voorts hebben zij gevraagd of door de regering is onderzocht op welke wijze digitale ontsluiting van bepaalde auteursrechtelijk beschermde werken en nabuurrechtelijk beschermde prestaties, anders dan door implementatie van de richtlijn, vergemakkelijkt kan worden.

Momenteel wordt in opdracht van het Ministerie van OCW onderzocht wat de (on)mogelijkheden zijn van het ontsluiten van auteursrechtelijk beschermde werken op basis van collectieve oplossingen. Hoewel erfgoedorganisaties hebben aangegeven te kunnen instemmen met de richtlijn is door hen en andere betrokkenen uit het veld tevens aangedrongen op invoering van *extended collective licensing* (hierna ecl) als aanvulling op de door de richtlijn gekozen oplossing. Een collectieve oplossing vereist geen onderzoek per te digitaliseren werk en is dus naar zijn aard een beter geschikt instrument voor het digitaliseren van grote hoeveelheden werken. Ecl wordt niet geregeld in de richtlijn en vormt derhalve geen onderdeel van het implementatiewetsvoorstel. De richtlijn laat lidstaten wel nadrukkelijk de mogelijkheid om dergelijke systemen te introduceren. Na afronding van het onderzoek zal bezien worden of daartoe in Nederland ook aanleiding bestaat. Zo dit het geval is, dan zal dit worden vormgegeven in een separaat wetgevingstraject. De uitkomst van het onderzoek komt naar verwachting in de zomer beschikbaar. De

Minister van OCW zal uw kamer uiteraard over de uitkomst van het onderzoek informeren.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd wanneer de regering verwacht meer duidelijkheid te kunnen geven over het gebruik van de richtlijn.

Naar verwachting zal bij de evaluatie van de richtlijn die voor een jaar na inwerkingtreding is voorzien, nadere informatie kunnen worden gegeven over het gebruik in de praktijk, bijvoorbeeld door opgave van het aantal werken dat als verweesd werk is opgenomen in de centrale databank. De richtlijn voorziet in een korte evaluatieperiode om snel op de gewijzigde omstandigheden te kunnen anticiperen zoals ik hiervoor bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van het CDA al heb aangegeven.

De leden van D66 hebben de regering verzocht om een toelichting op de nog te nemen maatregelen om het fenomeen van verweesde werken in de toekomst te beperken.

Door toepassing van informatie- en communicatietechnologie zijn de mogelijkheden om te komen tot het verwerken van grote hoeveelheden informatie sterk toegenomen. Tot aan de jaren negentig was het eenvoudigweg niet goed mogelijk om op een dergelijke schaal informatie te verwerken. Dit zal kunnen leiden tot een aanzienlijke vermindering van het aantal verweesde werken. De ontwikkeling van systemen van digitaal rechtenbeheer met informatie over rechthebbenden, werken en rechten kan worden overgelaten aan de markt. Deze is het beste in staat om tot het meest efficiënte systeem te komen.

2. Algemene toelichting

2.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de relatie is met de herziening van het auteursrecht die in Brussel wordt voorbereid.

De implementatie van de richtlijn verweesde werken staat los van de consultatie over de modernisering van het auteursrechtelijk kader in EU-verband. Uiteraard valt niet op voorhand uit te sluiten dat ook de richtlijn verweesde werken op korte termijn alweer aanpassing behoeft. Om de richtlijn bij de tijd te houden is voorzien in een evaluatie op korte termijn. Verder zal jaarlijks worden bezien of, en zo ja, in hoeverre ook het toepassingsbereik aanpassing behoeft.

De richtlijn laat ruimte voor oplossingen inzake massadigitalisering op basis van verruimde collectieve (ecl-) licenties afgegeven door collectieve beheersorganisaties. Ecl oplossingen zijn ook het uitgangspunt bij de onder auspiciën van de Europese Commissie en parallel aan de onderhandelingen over de richtlijn verweesde werken tot stand gekomen *Memorandum of Understanding on Key Principles on the Digitisation and Making Available of Out-of-Commerce Works*. Dit MoU ziet op de digitalisering en beschikbaarstelling van boeken en wetenschappelijke tijdschriftartikelen die niet langer commercieel verkrijgbaar zijn. In de overwegingen van het MoU is opgenomen dat na verloop van tijd wordt geëvalueerd of nadere wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn. Zoals gemeld in de toelichting is de richtlijn verweesde werken onderdeel van een groter proces om te komen tot het digitaal ontsluiten van cultureel erfgoed en zeker geen eindstation.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd in hoeverre de regering de Kamer nog nader zal informeren over verdere ontwikkelingen en actiepunten.

De Kamer zal over nieuwe (wetgevings-)initiatieven van de Unie op de gebruikelijke manier worden geïnformeerd, door toezending van een BNC fiche en door de algemene overleggen voorafgaand aan bijeenkomst van de desbetreffende raad van Ministers.

2.2 Wetsvoorstel in het kort

De leden van de CDA-fractie vragen aan welke organisatie wordt gedacht voor de doorgifte van informatie over verweesde werken aan de Europese centrale databank en wat daarbij de stand van zaken is bij de besprekingen in Brussel over de opzet en uitwerking van de Europese databank.

De doorgeleiding van de door de erfgoedinstellingen verstrekte informatie aan het Harmonisatiebureau voor de Interne Markt (hierna: Harmonisatiebureau) gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Minister van OCW. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de digitale infrastructuur van het zogenaamde netwerk «Digitale Collectie». Dit netwerk bestaat uit het Nationaal Archief, het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, de Koninklijke Bibliotheek en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Aansluiting bij dit netwerk is van belang in relatie tot de diversiteit aan bronnen in andere erfgoed domeinen binnen Nederland, zoals bibliotheken en audiovisuele werken en fonogrammen. Daarnaast is dit netwerk ook van belang vanwege de aansluiting bij internationale netwerken als Europeana. De Minister van OCW is momenteel nog in overleg met dit netwerk, maar de bedoeling is dat er straks één digitaal loket komt waaraan de erfgoedinstellingen hun informatie kunnen aanleveren. De Minister van OCW zal dit loket tijdig bekend maken.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de ontwikkeling van de centrale Europese database.

Momenteel wordt in Brussel nader gesproken over de opzet en de uitwerking van de centrale Europese databank en over de wijze waarop en de soort gegevens die de erfgoed-organisaties moeten aanleveren. Dit overleg gaat vooral over de technische uitvoeringspraktijk voor instellingen die gebruik willen maken van de mogelijkheden die de richtlijn biedt. De uitkomsten zijn van belang voor de vorm waarin de informatie moet worden aangeleverd bij het nationaal loket. Dit hangt uiteraard ook samen met de wijze van aanleveren bij de Europese databank ondergebracht bij het Harmonisatiebureau. Dit gesprek wordt gevoerd met vertegenwoordigers van de lidstaten in Brussel, van het Harmonisatiebureau, het erfgoedveld en collectieve rechtenorganisaties. Het streven is in de zomer uitsluitel te kunnen geven. De uitkomsten zullen naar verwachting niet leiden tot een herziening van het wetsvoorstel. Het betreft hier immers de uitvoeringspraktijk op basis van de richtlijn.

2.3 Beleidsruimte

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat in artikel 6, tweede lid, van de richtlijn wordt bepaald dat de erfgoedinstellingen inkomsten uitsluitend ter vergoeding van hun kosten voor de digitalisering van verweesde werken en de beschikbaarstelling voor het publiek mogen genereren. In artikel 16o, vierde lid van het wetsvoorstel wordt het recht om inkomsten te genereren echter niet beperkt tot verweesde werken.

Het wetsvoorstel wordt bij nota van wijziging aangepast naar aanleiding van de terecht opmerking van de aan het woord zijnde leden.

De leden van de VVD fractie hebben opgemerkt dat het Nederland op grond van artikel 6, vijfde lid van de richtlijn vrijstaat om de omstandigheden te bepalen waaronder de betaling van een compensatie plaatsvindt aan de rechthebbende op een verweesd werk die zich naderhand toch meldt. Zij vragen of de regering bereid is ertoe over te gaan de billijke vergoeding nader in te vullen. Voorts vragen zij op basis waarvan de regering concludeert dat de billijke vergoeding op nihil kan worden vastgesteld. Zij menen dat dit het doel en de strekking van artikel 6, vijfde lid, van de richtlijn ondermijnt.

De mogelijkheid om nader invulling te geven aan de omstandigheden waaronder de betaling plaatsvindt aan de rechthebbende op een verweesd werk, is opgenomen in de richtlijn om tegemoet te komen aan de wens van een aantal lidstaten die wilden voorzien in een betaling van een compensatie voorafgaand aan het gebruik en zonder dat een rechthebbende zich heeft gemeld. Nederland heeft bij de onderhandelingen aangegeven daarvoor geen reden te zien en daarvan geen gebruik te maken. De billijke compensatie dient de betrokken rechthebbende te compenseren voor de schade die is ontstaan door het onder de exceptie toegestaan gebruik. Eerst bij een betaling achteraf is het mogelijk om te bezien of, en zo ja, in hoeverre door de rechthebbende schade is geleden. Als uitgangspunt voor de billijke vergoeding, zou aangeknoopt kunnen worden bij een eventuele collectieve regeling die door een representatieve collectieve beheersorganisaties is getroffen. Onder uitzonderlijke omstandigheden, indien van schade hoegenaamd geen sprake is, zou er ruimte moeten bestaan geen vergoeding toe te kennen. Voor toepassing van commerciële tarieven bestaat in ieder geval geen aanleiding aangezien de exceptie commercieel gebruik niet toestaat. De laatste volzin van artikel 6 lid 5 waarin is bepaald dat de hoogte van de compensatie, binnen de door het Unierecht gestelde grenzen, wordt bepaald door de wetgeving van de lidstaat waar de organisatie die het verweesde werk in kwestie gebruikt is gevestigd, is opgenomen om te voorkomen dat een vergoeding wordt gevraagd in iedere lidstaat waar de website van een erfgoedorganisatie is te raadplegen. Het geven van een authentieke interpretatie van het communautaire begrip de billijke compensatie is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorbehouden.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA hebben vragen gesteld over de bronnenlijst op grond van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn. Zo vragen de leden van de VVD-fractie of deze lijst al is ingesteld, of de bronnen die daarin worden opgenomen al bestaan en of de lijst een limitatieve opsomming van de te raadplegen bronnen is. De leden van de PvdA-fractie vragen of de bronnenlijst flexibiliteit biedt, aan welke zoek-verplichtingen de erfgoedinstellingen precies moeten voldoen en of daar een checklist voor is. De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is van het overleg met de rechthebbenden en de erfgoedinstellingen over welke bronnen in de lijst moeten worden opgenomen.

De bronnenlijst moet nog vastgesteld worden. Basis hiervoor is de bijlage bij de richtlijn. Aan de hand van schriftelijk en mondeling overleg met vertegenwoordigers van de erfgoedinstellingen en de rechthebbenden wordt een vertaling gemaakt van de bronnen in de richtlijn naar de situatie in Nederland. De bronnenlijst wordt daarbij opgedeeld naar vier categorieën werken:

- a. gepubliceerde boeken;
- b. kranten, magazines, dagbladen en tijdschriften;

- c. visuele werken, met inbegrip van kunstvoorwerpen, fotografie, illustraties, vormgeving, architectuur, schetsen van de laatstgenoemde werken en andere dergelijke werken die opgenomen zijn in boeken, dagbladen, kranten en tijdschriften of andere werken;
- d. audiovisuele werken en fonogrammen.

De concept-bronnenlijst bestaat uit de volgende categorieën bronnen, waarbij per categorie in algemene zin wordt aangegeven welke soort bronnen geraadpleegd moet worden. Te denken valt aan:

- de omvangrijke en (inter-)nationaal bekende bronnen als de (in de richtlijn voorgeschreven) databases, zoals ISBN (International Standard Book Number);
- de databanken van organisaties voor collectief auteursrechtenbeheer, zoals de databanken van Stichting Reprorecht, Stichting PRO, Stichting LIRA en Stichting Pictoright;
- de databanken van enkele erfgoedorganisaties, zoals de Koninklijke Bibliotheek, het Instituut voor Beeld en Geluid, en Eye.

Tot slot kan nog gedacht worden aan sectorspecifieke databanken zoals de databanken van de Nederlandse Uitgeversverbond en de Vereniging van Schrijvers en Vertalers, databanken van fotoagentschappen, verenigingen van producenten en andere relevante verenigingen die een specifieke categorie van rechthebbende vertegenwoordigen.

In aanvulling op de lijst van bronnen zal een website een nadere toelichting op de bronnen bieden evenals de vindplaatsen daarvan aangeven. Deze website zal regelmatig worden verversd op basis van input van rechthebbenden en erfgoedinstellingen en biedt een indicatie van hetgeen een instelling mag verwachten ten aanzien van een zorgvuldige zoektocht.

De concept-bronnenlijst laat uiteraard onverlet het belang van algemene bronnen en zoekmachines, zoals Google, voor het achterhalen van de auteursrechthebbenden. De regering benadrukt hierbij dat het uitvoeren van een zorgvuldig onderzoek te allen tijde de verantwoordelijkheid is van de erfgoedinstellingen zelf. Het is aan henzelf om te bepalen welke bronnen relevant zijn voor het desbetreffende werk. De website geeft wel een indicatie van de vindplaatsen van deze bronnen, maar deze kan nooit limitatief zijn.

Er is derhalve geen checklist beschikbaar voor de precieze zoekinspanningen die erfgoedinstellingen moeten leveren, indien zij een werk als verweesd willen kwalificeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven in hoeverre de situatie door de implementatie van de richtlijn verbetert. In hoeverre is het gebruik van audio-/visuele producties in diverse omgevingen, zoals de omroeppraktijk, onderdeel van de regeling en hoe verhoudt dit zich tot andere (print)werken? Voorts verzoeken zij de regering een helder overzicht te geven van de werken die niet onder de wet vallen en daarbij de redenen te vermelden.

De richtlijn verbetert de mogelijkheden om rechtmatig gebruik te maken van verweesde werken. Tot aan het moment van inwerkingtreding van de richtlijn kan een erfgoedinstelling, indien een zorgvuldig onderzoek naar de rechthebbenden op een werk zonder resultaat is gebleven, geen rechtmatig gebruik maken van het werk. Het reproduceren en het online beschikbaar stellen vereisen immers – behoudens de gevallen waarin een wettelijke beperking voorziet – toestemming van een rechthebbende. Auteursrechtelijk relevant gebruik zonder toestemming of een geslaagd

beroep op een beperking, levert een inbreuk op het auteursrecht op – ook indien de rechthebbende niet is te achterhalen.

Bij audiovisuele producties zijn doorgaans veel makers betrokken. Teneinde de exploitatie te vergemakkelijken worden de exploitatierechten doorgaans bij de producent geconcentreerd. Een maker kan evenwel met de producent anders overeenkomen. Beginpunt van de zoektocht bij een audiovisueel werk is dan ook de lidstaat waar de producent is gezeteld. Ook bij in druk verschenen werken kan de hoeveelheid betrokken makers zeer groot zijn, denk aan kranten en tijdschriften. Vaak worden de rechten overgedragen aan de uitgever.

In het wetsvoorstel wordt verwezen naar bepaalde categorieën werken in artikel 10. Dit artikel geeft een overzicht van werken die als een werk van wetenschap, letterkunde of kunst kunnen worden gekwalificeerd. Onder de richtlijn vallen in beginsel niet:

- Toneelwerken en dramatisch muzikale werken;
- Mondelinge voordrachten;
- Choreografische werken en pantomimes;
- Teken, schilder bouw- en beeldhouwwerken, lithografieën, graveer- en andere plaatwerken;
- Aardrijkskundige kaarten;
- Ontwerpen, schetsen en plastische werken, betrekkelijk tot de bouwkunde, de aardrijkskunde, de plaatsbeschrijving of andere wetenschappen;
- Fotografische werken;
- Werken van toegepaste kunst en tekeningen en modellen van nijverheid.
- Computerprogramma's en het voorbereidend materiaal.

Vooropgesteld zij dat zodra een van voornoemde werken in gedrukte vorm verschijnt of is opgenomen in een filmwerk zij tevens zijn te kwalificeren als een werk als bedoeld in artikel 10 lid 1 onder 1 (boeken, brochures, nieuwsbladen, tijdschriften en alle andere geschriften waarop auteursrecht rust), respectievelijk artikel 10 lid 1 onder 10 (filmwerken) van de richtlijn. Is dat het geval dan vallen ze wel onder het toepassingsbereik.

Bij fotografische werken is er voornamelijk van afgezien om deze als zelfstandige werken onder het toepassingsbereik te laten vallen omdat foto's bijzonder snel verweesd kunnen raken indien – al dan niet met opzet – de metadata die bij de foto behoort, wordt verwijderd. Dat het cultureel belang evenwel vergt dat ook foto's op termijn onder de reikwijdte van de richtlijn moeten worden gebracht, blijkt wel uit het feit dat bij de evaluatie bijzondere aandacht is gevraagd voor juist deze categorie werken.

Op het verzoek van de leden van de PvdA fractie aan te geven in hoeverre de te hanteren bronnenlijst flexibiliteit biedt, en waar knelpunten kunnen ontstaan, alsmede de vraag of er een checklist beschikbaar is van de te leveren inspanningen is hiervoor reeds ingegaan.

De leden van de PvdA fractie en de CDA fractie hebben de regering daarnaast gevraagd aan te geven hoe wordt gecontroleerd en gerapporteerd dat de inkomsten die instellingen met de beschikbaarstelling van verweesde werken genereren uitsluitend worden gebruikt ter financiering van de kosten van digitalisering. Als de kosten voor digitalisering hoger uitvallen dan verwacht, hoe worden dan andere kosten gedekt, zoals de uit te keren vergoeding aan rechthebbenden die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de status van verweesd werk te beëindigen?

Commerciële exploitatie van verweesde werken is niet toegestaan ingevolge de richtlijn. Door desalniettemin toe te staan dat erfgoedorganisaties inkomsten mogen genereren met de beschikbaarstelling, wordt het mogelijk gemaakt voor erfgoedinstellingen om bijvoorbeeld toegang tot de digitale collectie afhankelijk te stellen van een (extra) bijdrage. Indien een erfgoedorganisatie hiertoe overgaat, dan dient te worden voorzien in een dusdanige financiële rapportage dat is te achterhalen wat het totale bedrag aan inkomsten is geweest en wat het totale bedrag aan investeringen ten behoeve van digitalisering en beschikbaarstelling van verweesde werken is geweest.

Het is aan de instellingen om ervoor zorg te dragen dat de vergoeding die verschuldigd is aan een rechthebbende die zich naderhand meldt, wordt betaald. Door te bepalen dat de inkomsten die eventueel worden gegenereerd door de terbeschikkingstelling ook gebruikt kunnen worden voor betaling van deze vergoeding, is voorstelbaar dat erfgoedinstellingen al dan niet gezamenlijk een fonds hiervoor in het leven zullen roepen. Hier ligt geen rol voor de wetgever. Dit kan aan de betrokken erfgoedorganisaties worden overgelaten.

Vornoemde leden van de PvdA fractie hebben evenals de leden van de SP fractie gevraagd of de regering in kan gaan op de vragen van VOI@E met betrekking tot de billijke vergoeding, zoals die zijn verwoord in de brief van de voorzitter van VOI@E (brief van 11 april 2014)? Daarnaast hebben zij verzocht eveneens in te gaan op de overige vragen die door VOI@E zijn gesteld.

Voice heeft in haar brief d.d. 11 april 2014 vragen gesteld over de navolgende punten:

1. Wijziging artikel 15h en 16n Aw
Zoals gemeld in de memorie van toelichting is met het toevoegen van onderwijsinstellingen aan deze artikelen geen wijziging in de bestaande praktijk beoogd. Artikel 5, tweede lid, onderdeel n, van de auteursrechtlijn 2001/29 noemt drie categorieën begunstigden. Bij de implementatie van dit artikel in de Auteurswet is dit abusievelijk verworden tot twee categorieën. Het wetsvoorstel zoals dat destijds is voorgelegd en besproken met de Commissie Auteursrecht ging ook uit drie categorieën begunstigden. De richtlijn verweesde werken ziet op dezelfde categorieën begunstigden als die zijn opgenomen bij de bepalingen van de auteursrechtlijn die zijn geïmplementeerd in artikel 15h en 16n. Door het wel vermelden van de categorie onderwijsinstellingen bij de implementatie van de richtlijn verweesde werken en het onvermeld laten van deze categorie bij de implementatie van de auteursrechtlijn, zou ten onterechte de indruk kunnen ontstaan dat dat er verschil bestaat tussen de categorieën begunstigden van artikel 16o Aw enerzijds en artikel 15h en 16n Aw anderzijds. Om die reden is ervoor gekozen bij de implementatie van de richtlijn verweesde werken de aanduiding van de categorieën begunstigden gelijk te trekken.
2. Artikel 16o lid 4 en door erfgoedinstellingen gegenereerde inkomsten. Dit punt is overgenomen. Bijgaande nota van wijziging voorziet in de verlangde afbakening dat gegenereerde inkomsten uitsluitend mogen worden gebruikt voor digitalisering en beschikbaarstelling van verweesde werken.
3. Hoogte billijke vergoeding
Ik verwijs naar het hiervoor aan het begin van paragraaf 2.3 overwogene over de billijke vergoeding bij de vraag van de VVD-fractie.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA fractie naar de stand van zaken inzake het overleg met de belanghebbende partijen (rechthebbenden en erfgoedorganisaties) over de bronnen die op de lijst komen die moet worden geraadpleegd om te kunnen vaststellen of een werk al dan niet verweesd is, wordt verwezen naar het eerder gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de VVD-fractie.

De leden van de CDA fractie vragen voorts hoe zeker wordt gesteld dat de aard, omvang en betrouwbaarheid van de bronnen in de afzonderlijke lidstaten van de EU van een vergelijkbare kwaliteit is.

Er is een mate van uniformiteit aangebracht in de inspanningen die moeten worden verricht alvorens geconcludeerd kan worden dat een werk verweesd is door in de bijlage bij de richtlijn de bronnen te vermelden die in ieder geval in iedere lidstaat geraadpleegd moeten worden. De nationale bronnenlijst geeft daaraan concrete invulling op nationaal niveau maar kan ook aan aanvullende bronnen bevatten die eigen zijn aan de lidstaat in kwestie. Daarnaast is het door de uitkomsten van de zoektochten centraal te registreren ook voor een rechthebbende relatief eenvoudig te achterhalen of zijn werk als verweesd werk is aangemerkt.

De leden van de CDA fractie vragen waarom de verplichting tot het raadplegen van informatie in een andere lidstaat dan de lidstaat van eerste publicatie, niet voor de zekerheid in alle gevallen geldt.

Achterliggende gedachte bij de invoering van de richtlijn is juist het vinden van een balans tussen het gerechtvaardigde belang van de rechthebbende dat degene die het werk wil gebruiken zich inspant de rechthebbende te achterhalen teneinde toestemming te verkrijgen enerzijds en het gerechtvaardigd belang bij het verschaffen van (online) toegang tot cultureel erfgoed anderzijds. Door de zoektocht te laten aanvangen in de lidstaat waar het werk voor het eerst is gepubliceerd wordt recht gedaan aan deze balans. Slechts indien er aanwijzingen zijn dat er relevante informatie in bronnen in andere lidstaten beschikbaar is, moet de zoektocht worden uitgebreid naar een andere lidstaat. Ontbreekt die informatie dan kan worden volstaan met de zoektocht conform de bronnen in de lidstaat van eerste publicatie. Dit alles neemt niet weg dat door de bronnenlijst in de bijlage bij de richtlijn reeds wordt verzekerd dat ook lidstaatoverstijgende bronnen moeten worden geraadpleegd, zoals WATCH of het ISBN.

Ten aanzien van raadpleging van de centrale databank waarin verweesde werken worden geregistreerd, ligt het voor de hand dat deze databank als eerste zal worden geraadpleegd omdat voor werken die in de databank zijn opgenomen, een (hernieuwde) zoektocht achterwege kan blijven.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de rechthebbende die zich naderhand meldt, recht heeft op een billijke vergoeding voor het gebruik dat van zijn werk is gemaakt. Hierbij staat het de lidstaten van de EU vrij om de omstandigheden te bepalen waaronder de betaling van een dergelijke vergoeding kan worden georganiseerd. Kan er bij het bepalen van het recht op en de hoogte van die vergoeding sprake zijn van terugwerkende kracht?

De billijke vergoeding dient ter compensatie van het nadeel dat is ontstaan door exceptieconform gebruik. Het is uit de aard van de zaak dus een compensatie voor gebruik dat reeds heeft plaatsgevonden. In zoverre heeft de aanspraak terugwerkende kracht.

De billijke vergoeding zal in onderling overleg tussen de rechthebbende en de erfgoedorganisatie moeten worden bepaald. Wat is de gang van zaken als er verschil van mening optreedt over de hoogte van de vergoeding? Wat zijn hier de bezwaar- en beroepsmogelijkheden?

Het betreft een civielrechtelijke kwestie. Indien er verschil van mening bestaat over de hoogte van de billijke vergoeding, kan het geschil worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter inclusief de daarbij openstaande mogelijkheden van beroep.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom ervoor gekozen is de uitwerking van de bronnenlijst op stellen via een AMvB, in plaats van deze bronnenlijst op te nemen in de voorliggende wetswijziging. Voorts willen zij graag vernemen waarom is gekozen voor uitwerking via nationale bronnenlijsten in plaats van een integrale Europese bronnenlijst.

Door de bronnenlijst op te nemen in een AMvB is de lijst eenvoudiger aan te passen indien zich nieuwe mogelijkheden voordoen een rechthebbende te achterhalen. In de richtlijn is gekozen voor uitwerking op nationaal niveau zodat een erfgoedorganisatie de bronnenlijst van de desbetreffende lidstaat kan raadplegen om te weten welke voor de lidstaat betreffende nationale organisaties moeten worden benaderd. De lidstaten dienen de Commissie op grond van artikel 9 lid 2 te informeren over de belangrijkste bepalingen van intern recht. Hieronder valt in ieder geval de bronnenlijst. De Commissie is voornemens de bronnenlijsten van de lidstaten op een centrale plek toegankelijk te maken voor het bredere publiek. De leden van de D66 fractie constateren dat de regering op grond van artikel 6, tweede lid van de Richtlijn heeft bepaald dat instellingen inkomsten mogen genereren met de beschikbaarstelling van verweesde werken. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering op de voorwaarden die worden gesteld aan deze te genereren inkomsten: wanneer en in welke gevallen mag er wel of niet een vergoeding worden gevraagd; hoe vaak mag dit en wat is de maximale hoogte van deze vergoeding? Ook vragen zij de regering toe te lichten wat wordt verstaan onder het uitgangspunt «dat de inkomsten uitsluitend mogen worden gebruikt ter financiering van de kosten van de digitalisering. Aan welke kosten denkt zij dan, en op welke manier wil de regering hierop toezien en dit handhaven?

De richtlijn stelt geen nadere eisen aan het genereren van inkomsten bij het door de richtlijn toegestane gebruik van de werken. Het is derhalve aan de erfgoedorganisaties om hier nader vorm aan te geven. Nu gebruik onder de richtlijn altijd dient plaats te vinden met het oog op het algemene belang, legt dit wel beperkingen op aan de hoogte van de vergoeding. Bij digitaliseringskosten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het inscannen van werken

Voorname leden hebben gevraagd of er richtlijnen bestaan voor wat bij de vergoeding als billijk wordt geacht of dat dit geheel aan de rechthebbende en erfgoedorganisatie is. Hoe verkrijgen partijen hier zekerheid over? De leden van de D66-fractie hebben daarnaast gevraagd hoe een billijke vergoeding zich verhoudt tot de Nederlandse doelstellingen ter bevordering van culturele activiteiten?

Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord van een soortgelijke vraag van de VVD-fractie. Het is uiteindelijk aan de rechter om te toetsen of de vergoeding alle omstandigheden waaronder het algemene belang van digitale ontsluiting van de collectie, in ogenschouwend, billijk is.

3. Consultatie, administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt dat de omvang van de zoektocht naar rechthebbenden volgens de regering sterk afhangt van het type werk en van de hoeveelheid betrokken rechthebbenden en vragen welke inspanningen de instellingen dienen te plegen en of er bijvoorbeeld een checklist beschikbaar is.

Op deze vraag is eerder ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de VVD- fractie aangaande de bronnenlijst. Ik zou op deze plaats korthedshalve willen volstaan met een verwijzing naar het daar gegeven antwoord.

Daarnaast wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat erfgoedinstellingen bij de internetconsultatie hebben aangegeven dat een zoektocht naar rechthebbenden slechts haalbaar is voor kleinschalige projecten. Zij vragen welke knelpunten de instellingen voorzien bij grote projecten en hoe daarmee om wordt gegaan in dit wetsvoorstel. In het verlengde daarvan vragen voornoemde leden of de uitkomsten van het onderzoek dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uitvoert, beschikbaar zijn en of de regering daarover en over de consequenties van de uitkomsten van het onderzoek kan rapporteren.

Een zorgvuldige zoektocht naar de rechthebbenden van een werk, alsmede naar de rechthebbenden op een in dat werk eventueel geïncorporeerd werk kan veel werk met zich brengen. Bij digitalisering van grote aantallen werken is de werklast, tijd en kosten die een dergelijke aanpak met zich brengt dusdanig dat dit als belemmerend wordt ervaren. Erfgoedorganisatie dringen daarom aan op invoering van een extended collective licensing systeem waarbij een representatieve collectieve beheersorganisatie een licentie kan verstrekken voor specifiek gebruik van werken. Die licentie geldt dan ook voor het gebruik van werken van niet bij de desbetreffende collectieve beheersorganisaties aangesloten rechthebbenden. OCW voert momenteel onderzoek uit naar de mogelijkheid en wenselijkheid van dit soort licenties. De uitkomsten van dit onderzoek worden in de zomer verwacht.

Ten aanzien van de verhouding van de richtlijn tot collectieve oplossingen wordt opgemerkt dat de richtlijn niet noopt tot invoering van ecl licenties. Wel is bij de onderhandelingen nadrukkelijk aangegeven dat nationale regelingen terzake onverlet dienen te blijven (zie artikel 1 lid 5 en overweging 24). Eventuele wettelijke maatregelen die zouden worden genomen naar aanleiding van de uitkomsten van het lopende onderzoek, worden in een separaat wetgevingstraject vorm gegeven. Het is dus niet nodig om deze trajecten gezamenlijk te behandelen en gelet op het verstrijken van de implementatietermijn op 29 oktober aanstaande is dit evenmin wenselijk.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of er bij de internetconsultatie reacties zijn binnengekomen van onder meer uitgeverijen die gebruikmaken van de geschriftenbescherming, kunnen wij u melden dat het Nederlands Uitgeversverbond op de consultatie heeft gereageerd maar daarin geen melding heeft gemaakt van geschriftenbescherming. De reactie van het NUV is openbaar. Alle openbare reacties op de internetconsultatie zijn in te zien via www.internetconsultatie.nl/verweesdewerken.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat de noodzaak om een onderzoek naar de rechthebbende uit te voeren niet voortvloeit uit de richtlijn, maar uit het feit dat het om auteursrechtelijk beschermde werken

gaat die de instelling wil reproduceren en/of beschikbaar stellen. Waarom is dit niet (ook) in de richtlijn opgenomen?

In de richtlijn is opgenomen dat het toepassingsgebied ziet op werken die auteursrechtelijk of nabuurrechtelijk zijn beschermd. Hieruit volgt reeds dat de rechthebbende ten aanzien van de reproductie en de beschikbaarstelling beschikt over een exclusief recht zodat toestemming dient te worden verkregen alvorens het werk te reproduceren en/of beschikbaar te stellen tenzij een beroep op een wettelijke beperking mogelijk is. De richtlijn introduceert een dergelijke beperking.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of het onderzoek van het Ministerie van OCW naar verruimde collectieve licenties zou kunnen leiden tot een aanpassing van wet- en regelgeving. Ook vragen deze leden of dit onderzoek uit gaat van keuzevrijheid van partijen en of dit zal nagaan wat, individueel of collectief, de effectiefste wijze van rechtenverwerving is voor exploitatie van audiovisuele producties, hoe vergoedingen snel en in redelijkheid tot stand kunnen komen, en wie economisch en juridisch gezien eventuele risico's en kosten van naclaims en vrijwaringen het beste kan dragen.

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de verschillende mogelijkheden om te komen tot collectieve afspraken voor het toegankelijk maken en openbaar hergebruiken van werken, waaronder bijvoorbeeld cultureel gedigitaliseerd erfgoed en audiovisuele producties.

Het onderzoek zal de volgende vragen beantwoorden:

- Aan welke voorwaarden moeten de collectieve afspraken voldoen? (bijvoorbeeld afbakening in tijd)
- Over welke soorten werken worden collectieve afspraken gemaakt en welke gebruikswijzen worden op basis van de afspraak toegestaan?
- Hoe wordt de representativiteit getoetst van de organisatie die collectieve licenties verleent?
- Wat zijn de risico's op aansprakelijkheid?
- Hoe wordt een billijke vergoeding vastgesteld?
- Hoe is de repartitie voor niet bij de collectieve afspraak aangesloten rechthebbenden geregeld? Wat gebeurt er met het geld dat niet kan worden uitgekeerd aan de rechthebbende van wiens werk een licentie is verleend?
- Zijn er (juridische) geschillen uit de desbetreffende collectieve afspraken voortgevloeid?
- Hoe worden deze geschillen beslecht en hoe luiden de eventuele rechtelijke uitspraken daarover?

Of de resultaten van het onderzoek zullen leiden tot wetgeving, zal nog moeten worden gezien. De implementatiewetgeving van de richtlijn verweesde werken zal in ieder geval niet behoeven te worden aangepast nu dit geheel los staat van de mogelijkheid collectieve oplossingen bij massadigitalisering toe te passen.

De leden van de D66-fractie hebben geconstateerd dat de Nederlandse erfgoedinstellingen hebben aangegeven dat een zoektocht naar de rechthebbende alleen haalbaar is bij kleinschalige digitaliseringsprojecten en vragen hoe de regering wil omgaan met grootschalige digitaliseringsprojecten. Zij hebben gevraagd naar de vervolgstappen om de richtlijnen ook geldig te laten zijn voor grootschalige digitaliseringsprojecten. In dat kader willen zij graag vernemen of het implementatiewetsvoorstel pas in stemming wordt gebracht nadat de resultaten van het OCW-onderzoek inzake ecl bekend zijn en of de uitkomsten van het onderzoek kunnen leiden tot herziening van het implementatiewetsvoorstel.

De richtlijn voorziet niet in ecl maar laat lidstaten wel uitdrukkelijk de mogelijkheid om dit in te voeren. Of het in Nederland tot invoering van een ecl-systeem komt, is mede afhankelijk van de uitkomsten van het lopende onderzoek. Gelet op het verstrijken van de implementatietermijn op 29 oktober 2014 kunnen eventuele wettelijke maatregelen terzake ecl niet gelijktijdig met de wetgeving ter implementatie van de richtlijn worden behandeld zonder overschrijding van de implementatietermijn. Mocht tot ecl worden besloten dan hoeft dit niet tot aanpassing van het wetsvoorstel te leiden. Het betreft twee afzonderlijke methoden om te komen tot digitalisering van werken en die naast elkaar kunnen bestaan.

4. Artikelsgewijze toelichting Artikel I (wijzigingen Auteurswet)

A. en B.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat in artikel 15h en 16n voor de duidelijkheid de (bibliotheken van) onderwijsinstellingen aan de werkingssfeer worden toegevoegd omdat de onderwijsinstellingen bij de omzetting van de auteursrechtlijn 2001/29/EG in 2001 abusievelijk zijn weggevallen. Graag vernemen zij of het, gezien de onduidelijkheden die het begrip «voor publiek toegankelijke onderwijsinstellingen» met zich mee kunnen brengen, nodig om deze toevoeging in de artikelen 15h en 16n op te nemen.

Het is juist dat met de voorgestelde aanpassingen van artikel 15h en 16n geen inhoudelijke wijziging van de bestaande praktijk is beoogd. Bij omzetting van een Europese richtlijn in nationale wetgeving is het evenwel van belang dat de nationale regelgeving dusdanig wordt vormgegeven dat deze richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd. Het ontbreken van een categorie begunstigden in de nationale wetgeving die wel wordt genoemd in de richtlijn, kan tot de vraag leiden of de richtlijn wel correct is geïmplementeerd. Ons inziens kan de wijziging dus worden doorgevoerd opdat de richtlijnconformiteit wordt geoptimaliseerd zonder dat de bestaande praktijk hoeft te worden aangepast. De toelichting laat hierover geen misverstand bestaan.

C.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 6, tweede lid van de richtlijn wordt bepaald dat de erfgoedinstellingen inkomsten mogen genereren «uitsluitend ter vergoeding van hun kosten voor de digitalisering van verweesde werken en de beschikbaarstelling voor het publiek ervan». In artikel 16o, vierde lid van het wetsvoorstel wordt het recht om inkomsten te genereren echter niet beperkt tot verweesde werken. Deze leden vragen of deze beperking wel bedoeld is met de verwijzing in het vierde lid naar de in het eerste lid genoemde organisaties. Zo ja, zou artikel 16o, het vierde lid van het wetsvoorstel op dit punt niet verduidelijkt moeten worden, in de trant van: (...) kosten van de digitalisering en beschikbaarstelling «van de in het eerste lid bedoelde werken»?

Deze suggestie is overgenomen in bijgaande nota van wijziging.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven