

Vergaderjaar 2003–2004

28 482

Aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet ter uitvoering van richtlijn nr. 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PbEG L 167) (Uitvoering richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld, 27 april 2004

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met instemming van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hadden waardering voor de wijze waarop dit wetsvoorstel is voorbereid, alsmede voor de zorgvuldige en uitvoerige behandeling die het in de Tweede Kamer heeft gehad. Bij die behandeling is ook uitgebreid aandacht geschonken aan een groot aantal artikelen dat over dit wetsvoorstel in de vakpers is verschenen, hetgeen op onderdelen de kwaliteit van het wetsvoorstel nog verder heeft verhoogd. Deze leden hadden nog slechts enkele vragen. Op pag. 20 van de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van het feit dat de richtlijn het aan de lidstaten overlaat of zij aan de beperkingen de status van dwingend of regelend recht geven. De minister van Justitie wijst erop dat de huidige Auteurswet 1912 slechts aan een beperkt aantal beperkingen een dwingendrechtelijk karakter geeft, waarbij wordt gesteld dat voor het overige deze kwestie aan de rechter ware over te laten. Dit laatste omdat het de ontwikkelingen onnodig zou kunnen belemmeren indien de wetgever thans het dwingendrechtelijke karakter van alle wettelijke bepalingen zou afkondigen. Moeten deze leden hieruit opmaken dat de minister in beginsel aan alle voorgestelde beperkingen de status van regelend recht geeft?

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA), Westerveld (PvdA).

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden dat helaas de implementatiedatum van 22 december 2002 ruim is overschreden. Hieraan ligt wellicht mede ten grondslag dat de regering ervoor heeft gekozen om niet alleen louter de richtlijn te implementeren, maar tevens meer in het algemeen het auteursrecht aan de huidige tijd aan te passen. Deze leden reali-

seerden zich dat het wetsvoorstel de implementatie van een Europese richtlijn betreft en dat vragen van uitleg uiteindelijk door het Hof van Justitie van de EG zullen moeten beantwoord. «Nationale» interpretatie van nationale wetgevers is daarom van relatieve betekenis. Desondanks hechtten deze leden er waarde aan indien de minister ten aanzien van een aantal concrete bepalingen meer in detail zou kunnen uiteenzetten wat naar zijn mening de juiste interpretatie van de deze bepalingen is c.q. zou moeten zijn. Zij meenden dat de rechtspraak en de rechtsontwikkeling daarbij gebaat zouden zijn.

Artikelsgewijs

Artikel 15

In art. 15 wordt gesproken van «actuele» economische, politieke en godsdienstige en levensbeschouwelijke onderwerpen, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Ook in art. 16a wordt gesproken over de «actuele» gebeurtenissen welke het onderwerp der reportage uitmaken. Heeft het desbetreffende adjectief enige (beperkende) betekenis, of is ieder artikel dat in een dag-, nieuws- of weekblad verschijnt of dat onderwerp uitmaakt van een reportage, per definitie actueel?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen met enige nadruk aandacht voor de problematiek van de knipselkranten. In 1995 heeft de Hoge Raad in feite op basis van één antwoord van één van de voorgangers van de minister op een in de Tweede Kamer gestelde vraag, bepaald dat zogenaamde knipselkranten op grond van artikel 15 Auteurswet mochten worden vervaardigd en verspreid, zonder dat daar enige vergoeding aan de auteursrechthebbenden voor behoefde te worden betaald. Deze uitspraak is van de zijde van rechthebbenden, maar ook in de rechtsgeleerde literatuur (zeer) kritisch ontvangen. Inmiddels kan worden vastgesteld dat de volledige vrijstelling van (papieren) knipselkranten aan een gezonde marktontwikkeling op het punt van de levering van nieuwsinformatie in de weg heeft gestaan. Daar waar (grote) ondernemingen en overheidsinstellingen, zonder daarvoor enige vergoeding te hoeven betalen, alle voor hen relevante nieuwsinformatie onbeperkt voor intern gebruik mogen kopiëren en verspreiden, is er vanzelfsprekend weinig vraag naar levering van een vergelijkbaar product tegen betaling door de uitgevers van de betrokken kranten.

De interpretatie die de Hoge Raad destijds aan artikel 15 Auteurswet heeft gegeven, leidt ertoe dat de levering van nieuwsinformatieproducten «op maat», (de klant krijgt alleen die nieuwsinformatie die voor hem van belang is) in Nederland niet of nauwelijks op gang komt. Er kan weinig twijfel over bestaan dat dergelijke informatie op maat de «normale exploitatie» van nieuwsinformatie is van nu, of in ieder geval van de toekomst. De leden van de **VVD**-fractie zouden derhalve menen dat een interpretatie van het nieuwe, «Europees geharmoniseerde» artikel 15 bezwaarlijk knipselkranten (in papieren of elektronische vorm) onbeperkt zou blijven toestaan, omdat dat in strijd zou komen met de zogenaamde drie-stappen-toets van artikel 5 lid 3 van de Richtlijn. De minister heeft meegedeeld dat hij de bewuste drie-stappen-toets niet in de Auteurswet wenst te implementeren, omdat die volgens hem (en vele anderen) eerder een instructienorm is aan de wetgever. Dat mag zo zijn, maar dat betekent tegelijkertijd dat de wetgever op dit punt zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Het kan en mag daarbij natuurlijk niet zo zijn dat de wetgever zijn positie mede laat bepalen door het feit dat ook de Rijksoverheid een grootgebruiker (en vervaardiger) is van knipselkranten. Integendeel, naar het oordeel van de leden van **VVD**-fractie zou de Rijksoverheid juist het goede voorbeeld moeten geven door een billijke vergoeding te betalen

voor het gebruik van nieuwsinformatie uit dagbladen in de vorm van knipselkranten.

Het is bepaald opmerkelijk te noemen dat er, naar de leden van de VVD-fractie hebben begrepen, bijvoorbeeld bij alle ministeries tezamen slechts ruim honderd abonnementen zijn op een belangrijke nieuwsinformatie bron als Het Financieele Dagblad. Kennelijk wordt in de verdere behoefte aan informatie uit die krant volledig voorzien door de knipselkranten van de ministeries. De productie van kwalitatief goede nieuwsinformatie, met name door een pluriforme pers, is naar het oordeel van deze leden, ook een maatschappelijk belang. Ook in dat licht zouden de leden van deze fractie graag vernemen of een interpretatie van artikel 15 Auteurswet die de productie en verspreiding van (elektronische) knipselkranten blijft toestaan, zonder dat daar enige betaling tegenover staat, naar de mening van de minister wel wenselijk en in overeenstemming met de drie-stappen-toets is.

Artikel 15a

Het was de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in artikel 15a, het citaatrecht-artikel, bron en naamsvermelding alleen noodzakelijk is «voor zover redelijkerwijs mogelijk». Dit terwijl in de artikelen 15 en 16 bij het bron- en naamsvermeldingvereiste een dergelijke «hardheidsclausule» ontbreekt. Deze leden hebben vastgesteld dat dit merkwaaardige verschil ook in de richtlijn voorkomt. Zij zouden graag van de minister vernemen of hij hun mening deelt dat het desondanks aannemelijk is dat, evenals in de huidige formulering van de artikelen 15, 15a en 16, bij al deze vormen van overnemen naamsvermelding in de regel alleen gevegd kan worden als de naam van de auteur in de bron voorkomt of dat om andere redenen de naam van de auteur (algemeen) bekend is.

Artikel 15i

Op pag. 11 van de nota naar aanleiding van het nader verslag wordt melding gemaakt, zo constateerden de leden van de **CDA**-fractie, van het feit dat moeilijk mobiele personen baat kunnen hebben bij toegang tot bibliotheekcollecties via een thuisaansluiting op een besloten netwerk. Kan deze groep van personen ter zake thans eventueel een beroep doen op de beperking neergelegd in art. 15i?

Artikel 16

De leden van de **CDA**-fractie merkten vervolgens op dat in art. 16, lid 1 wordt gesproken van onderwijs «voor zover dit door het beoogde niet commerciële doel wordt gerechtvaardigd». Op pag. 43 memorie van toelichting wordt gesteld dat de bepaling slechts (delen van het) commercieel onderwijs uitsluit. Betreft commercieel onderwijs in beginsel alle niet door de overheid gesubsidieerde schoolinstellingen, zoals bijvoorbeeld het Luzac-college en bijvoorbeeld ook postacademisch onderwijs, zoals bijvoorbeeld het Grotius Instituut?

De leden van de **VVD**-fractie zouden ten aanzien artikel 16 graag van de minister vernemen of commerciële educatieve uitgevers zich in de toekomst nu wel of niet op artikel 16 zullen kunnen beroepen, zoals dat in het verleden het geval was.

Artikelen 16b en c

De leden van de VVD-fractie stelden vervolgens vast dat de regeling van het privé kopiëren er niet overzichtelijker op is geworden. Deze leden

hadden begrepen dat artikel 16b bedoeld is voor de meer «ouderwetse» vormen van privé kopiëren, te weten overschrijven, natekenen, naschilderen, naknutselen en fotokopiëren, waarvoor thans geen heffing of andere vergoedingsregeling wordt geïntroduceerd. Artikel 16c is bedoeld voor «modern» privé kopiëren op banden, diskettes, cd's en andere elektronische dragers. Deze leden vroegen zich echter af of dit onderscheid in de thans voorliggende versie van het wetsvoorstel wel voldoende uit de tekst blijkt. In het voorgestelde artikel 16b lid 6 wordt gemeld «Dit artikel is niet van toepassing op het reproduceren, bedoeld in artikel 16c [...]». Uit artikel 16c blijkt echter niet (meer) expliciet welke vorm van reproduceren daar wordt bedoeld. (Dat was anders in de oorspronkelijk voorgestelde tekst van artikel 16c (lid 1), waar sprake was van «de reproductie [...] op een voorwerp dat bestemd is om een werk ten gehore te brengen, te vertonen of weer te geven».) Om deze reden biedt artikel 16b lid 6 thans weinig houvast: als uit artikel 16c niet duidelijk blijkt waar dit artikel wél op ziet, is ook niet duidelijk waar artikel 16b niet op ziet. Mogelijk heeft het gebruik in artikel 16c van de in Auteurswet ongebruikelijke term «reproduceren» (in plaats van het gangbare «verveelvoudigen») er iets mee te maken, maar de leden van VVD-fractie vonden de constructie van één en ander daarmee niet uitblinken door helderheid. Dit, terwijl de minister tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heeft toegegeven dat recht en praktijk op het stuk van het privé kopiëren toch al zo ver uit elkaar liggen. Een onhelder onderscheid zal zeker niet bijdragen tot meer rechtsconform gedrag.

Artikel 16n

Waarom wordt in art. 16n – overigens in het verlengde van de richtlijn – de desbetreffende beperking uitsluitend voorzien voor bibliotheken en musea en archieven «die niet het behalen van een directe of indirect economisch of commercieel voordeel nastreven», zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie. Wordt daarmee deze beperking niet van toepassing verklaard voor ieder boekenbezit, museale collectie of archief die eigendom zijn van bedrijven?

Artikel 18

Laat art. 18 toe dat van bouwwerken die permanent op openbare plaatsen zijn geplaatst, briefkaarten worden gemaakt waarop uitsluitend die bouwwerken staan afgebeeld en dat die briefkaarten vervolgens met winstooiwerk worden verkocht, zo vroegen deze leden.

Ten aanzien van artikel 18 heeft de minister bij de behandeling in de Tweede Kamer veel nadruk gelegd op de beperking dat deze bepaling alleen van toepassing is als het kunstwerk dat zich op een openbare plaats bevindt, wordt afgebeeld «zoals het zich aldaar bevindt», aldus de leden van de **VVD**-fractie. De suggestie is gewekt dat daarmee allerlei vormen van commercieel (her)gebruik van afbeeldingen van kunstwerken op openbare plaatsen toch niet zou zijn toegestaan. Deze leden zouden graag nader van de minister vernemen, bij voorkeur aan de hand van voorbeelden, wat onder het nieuwe artikel 18 nu wel en niet toegestaan zal zijn. Als deze leden het goed zien, zal de productie en verkoop van ansichtkaarten, posters of gebruiksvorwerpen met zeer prominent afgebeeld een kunstwerk dat zich aan de openbare weg bevindt, gewoon zijn toegestaan. Is het volgens de minister nu zo dat vanwege het «zoals het zich aldaar bevindt» ook altijd omliggende bomen, wolken, lantaarnpalen en dergelijke mee overgenomen moeten worden? Of betekent het dat de (fotografische) afbeelding niet mag worden gemanipuleerd? Mag een onderneming nu wel of niet een lijntekening van haar onder archi-

tectuur gebouwde hoofdkantoor op haar briefpapier zetten? De leden van de VVD-fractie hadden op dit punt behoefte aan nadere toelichting.

Artikel 29a

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister geantwoord dat er naar zijn mening geen «consumentenrecht» om een privé-kopie te maken bestaat en dat het producenten dus vrij staat om niet-copieerbare cd's te vervaardigen. Wanneer acht de minister de tijd gekomen om gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 29a lid 4 om bij algemene maatregel van bestuur af te dwingen dat consumenten wél gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om een privé-kopie te maken op grond van artikel 16c?

Artikel IIIa

In een laat stadium is artikel IIIa aan het wetsvoorstel toegevoegd. Het heeft betrekking op de invloed van het zogenaamde WIPO fonogrammenverdrag. De leden van de VVD-fractie zouden graag meer gedetailleerd vernemen wat dit nu betekent. Het is deze leden bekend dat hierbij vooral van belang is in hoeverre Amerikaanse uitvoerende kunstenaars aanspraak kunnen maken op een deel van de billijke vergoeding die op grond van artikelen 7 en 15 wordt betaald voor muziekgebruik. De Adviescommissie Auteursrecht heeft over deze materie een uitgebreid advies uitgebracht. Daarnaast is gesignaleerd dat eventuele (blijvende) uitsluiting van Amerikanen «vluchtgedrag» van betalingplichtigen kan veroorzaken, waardoor de omvang van de uitkering van deze billijke vergoedingen, ook aan Nederlandse uitvoerende kunstenaars, in gevaar zou kunnen komen. De leden van de VVD-fractie zouden graag vernemen of de minister voornemens is verdere (wetgevings)initiatieven te ondernemen op dit punt, of dat hij zich lijdelijk opstelt ten opzichte van het beleid van met name de Europese Commissie, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van ratificatie van het bewuste verdrag. Deze leden zouden menen dat er aanleiding is voor de minister om zelfstandig stappen te ondernemen waardoor één van de weinige financiële voordelen die de WNR voor de uitvoerende kunstenaars heeft gebracht, niet via het nodeloos in stand houden van ongewenste uitvlucht-mogelijkheden wordt ondermijnd.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen