



EUROPEES PARLEMENT

2014 - 2019

Commissie juridische zaken

2014/2256(INI)

15.1.2015

ONTWERPVERSLAG

over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (2014/2256(INI))

Commissie juridische zaken

Rapporteur: Julia Reda

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	9

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (2014/2256(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de artikelen 4, 26, 34, 114 en 118 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU),
- gezien de artikelen 11, 13, 14, 16, 17 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gezien Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij¹,
- gezien de Berner Conventie voor de bescherming van werken van letterkunde en kunst,
- gezien het Verdrag van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO) inzake het auteursrecht van 20 december 1996,
- gezien het Verdrag van de WIPO inzake uitvoeringen en fonogrammen van 20 december 1996,
- gezien het Verdrag van de WIPO inzake audiovisuele uitvoeringen dat op 24 juni 2012 in Beijing is aangenomen door de Diplomatieke Conferentie van de WIPO inzake de bescherming van audiovisuele uitvoeringen,
- gezien Richtlijn 2014/26/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt²,
- gezien Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie³,
- gezien Richtlijn 2012/28/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken⁴,
- gezien Richtlijn 2011/77/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 2006/116/EG betreffende de beschermingstermijn van

¹ PB L 167 van 22.6.2001, blz. 10.

² PB L 84 van 20.3.2014, blz. 72.

³ PB L 175 van 27.6.2013, blz. 1.

⁴ PB L 299 van 27.10.2012, blz. 5.

- het auteursrecht en van bepaalde naburige rechten¹,
- gezien Richtlijn 93/83/EEG van de Raad van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel²,
 - gezien Richtlijn 92/100/EEG van de Raad van 19 november 1992 betreffende het verhuurrecht, het uitleenrecht en bepaalde naburige rechten op het gebied van intellectuele eigendom³,
 - gezien zijn resolutie van 27 februari 2014 over heffingen voor kopiëren voor privégebruik⁴,
 - gezien zijn resolutie van 12 september 2013 over bevordering van de Europese culturele en creatieve sector als bron voor groei en banen⁵,
 - gezien de openbare raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht die is gehouden door de Commissie tussen 5 december 2013 en 5 maart 2014,
 - gezien het Groenboek van de Commissie getiteld "Auteursrecht in de kenniseconomie" (COM(2008)0466),
 - gezien de mededeling van de Commissie getiteld "Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten – Creativiteit en innovatie bevorderen met het oog op economische groei, kwaliteitsjobs en eersteklasproducten en -diensten in Europa" (COM(2011)0287),
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie juridische zaken en de adviezen van de Commissie industrie, onderzoek en energie, de Commissie interne markt en consumentenbescherming en de Commissie cultuur en onderwijs (A8-0000/2015),
- A. overwegende dat de Europese rechtsregels voor het auteursrecht en de naburige rechten van cruciaal belang zijn voor de bevordering van creativiteit en innovatie, en voor de toegang tot kennis en informatie;
- B. overwegende dat Richtlijn 2001/29/EG betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij bedoeld was om de wetgeving inzake het auteursrecht en de naburige rechten aan te passen zodat die overeenstemt met de technologische ontwikkelingen;
- C. overwegende dat in het Handvest van de grondrechten de vrijheid van meningsuiting, de

¹ PB L 265 van 11.10.2011, blz. 1.

² PB L 248 van 6.10.1993, blz. 15.

³ PB L 346 van 27.11.1992, blz. 61.

⁴ Aangenomen teksten, P7_TA(2014)0179.

⁵ Aangenomen teksten, P7_TA(2013)0368.

vrijheid van kunsten en wetenschappelijk onderzoek, het recht op onderwijs en de vrijheid van ondernemerschap zijn vervat;

- D. overwegende dat in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten het recht op eigendom is verankerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de bescherming van goederen (lid 1) en anderzijds de bescherming van intellectuele eigendom (lid 2);
 - E. overwegende dat de keuze van technische normen veel gevolgen kan hebben voor de mensenrechten, zoals het recht op vrije meningsuiting, de bescherming van persoonsgegevens en gebruikersveiligheid, alsook voor de toegang tot inhoud¹;
- 1 is ingenomen met het initiatief van de Commissie om een raadpleging over auteursrecht te houden, die met grote belangstelling werd ontvangen door het maatschappelijk middenveld met meer dan 9 500 reacties, waarvan 58,7 % afkomstig van eindgebruikers²;
 2. merkt met verontrusting op dat de overgrote meerderheid van de eindgebruikersrespondenten meldt dat zij op problemen stuiten wanneer zij zich toegang willen verschaffen tot onlinediensten in de lidstaten, met name indien gebruik wordt gemaakt van technische beveiligingsvoorzieningen om territoriale beperkingen te handhaven;

Uitsluitende rechten

3. erkent dat auteurs en uitvoerend kunstenaars rechtsbescherming moet worden geboden voor hun scheppende en artistieke arbeid; erkent het belang van producenten en uitgevers voor het introduceren van werken op de markt, en de noodzaak van een passende beloning voor alle categorieën rechthebbenden; verzoekt om verbetering van de contractuele positie van auteurs en uitvoerend kunstenaars in verhouding tot andere rechthebbenden en tussenpersonen;
4. beschouwt de invoering van één Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht op basis van artikel 118 VWEU die rechtstreeks en op uniforme wijze in de hele EU van toepassing zou zijn, overeenkomstig het streven van de Commissie naar betere regelgeving, als een rechtsmiddel om het gebrek aan harmonisatie dat voortvloeit uit Richtlijn 2001/29/EG te verhelpen;
5. beveelt de EU-wetgever aan om de belemmeringen voor het hergebruik van overheidsinformatie verder terug te dringen door werken die door de overheid zijn geproduceerd, als onderdeel van het politieke, juridische en administratieve proces, uit te sluiten van de bescherming van het auteursrecht;
6. verzoekt de Commissie om werken uit het publieke domein te beschermen, die per

¹ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 16 december 2014 over de "Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van des Regio's: Internetbeleid en -governance – De rol van Europa bij het vormgeven van de toekomst van internetgovernance".

² Commissie, DG Markt, verslag inzake de reacties op de openbare raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht, juli 2014, blz. 5.

definitie niet onder het auteursrecht vallen en derhalve moeten kunnen worden gebruikt en hergebruikt zonder technische of contractuele belemmeringen; verzoekt de Commissie voorts om de vrijheid van rechthebbenden om vrijwillig afstand te doen van hun rechten en hun werken in dienst te stellen van het publieke domein, te erkennen;

7. verzoekt de Commissie om de beschermingstermijn van het auteursrecht zodanig te harmoniseren dat deze de huidige internationale normen zoals uiteengezet in de Berner Conventie niet overschrijdt;

Beperkingen en restricties

8. verzoekt de EU-wetgever trouw te blijven aan het streven zoals vastgelegd in Richtlijn 2001/29/EG om een rechtvaardig evenwicht te waarborgen tussen de verschillende categorieën rechthebbenden en gebruikers van beschermd materiaal, alsook tussen de verschillende categorieën rechthebbenden;
9. wijst erop dat beperkingen en restricties in de digitale omgeving op exact dezelfde manier moeten gelden als de in de analoge wereld toegekende beperkingen en restricties;
10. wijst met bezorgdheid op de toenemende impact van verschillen tussen de lidstaten in de tenuitvoerlegging van beperkingen, hetgeen rechtsonzekerheid creëert en rechtstreekse negatieve gevolgen heeft voor de werking van de digitale interne markt, met het oog op de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten;
11. verzoekt de Commissie om alle beperkingen en restricties als bedoeld in Richtlijn 2001/29/EG verplicht te stellen, om gelijke toegang tot culturele diversiteit over de grens binnen de interne markt mogelijk te maken en om de rechtszekerheid te verbeteren;
12. neemt met belangstelling kennis van de ontwikkeling van nieuwe vormen van gebruik van werken op digitale netwerken, in het bijzonder transformerend gebruik;
13. verzoekt om de vaststelling van een open norm die ruimte biedt voor flexibiliteit in de interpretatie van beperkingen en restricties in bepaalde bijzondere gevallen die niet in strijd zijn met de normale exploitatie van het werk en geen onredelijke inbreuk zijn op de rechtmatige belangen van de auteur of rechthebbende;
14. dringt er bij de Europese wetgever op aan de technologische neutraliteit en compatibiliteit met de toekomst van beperkingen en restricties te waarborgen, door de effecten van de convergentie van de media naar behoren in aanmerking te nemen; is in het bijzonder van mening dat audiovisuele citaten uitdrukkelijk moeten worden opgenomen in de reikwijdte van de beperking ten aanzien van citaten;
15. benadrukt dat de mogelijkheid om een bron vrijelijk aan een andere bron te koppelen een van de fundamentele bouwstenen van het internet is; verzoekt de EU-wetgever om duidelijk te maken dat een verwijzing naar werken door middel van een hyperlink niet onderworpen is aan uitsluitende rechten, daar het geen mededeling aan een nieuw

publiek is¹;

16. verzoekt de EU-wetgever te waarborgen dat het gebruik van foto's, video-opnamen of andere beelden van werken die permanent in een openbare plaats zijn ondergebracht, is toegestaan;
17. benadrukt dat de beperking ten aanzien van karikaturen, parodieën en pastiches ongeacht het doel van het parodistische gebruik van toepassing moet zijn;
18. benadrukt dat geautomatiseerde analysetechnieken voor tekst en gegevens (bijv. "tekst en datamining") voor alle doeleinden moeten kunnen worden ingezet, mits toestemming is verleend voor het lezen van het werk;
19. verzoekt om een ruime beperking ten aanzien van onderzoeks- en onderwijsdoeleinden, die niet alleen onderwijsinstellingen maar alle soorten onderwijs- en onderzoeksactiviteiten dient te omvatten, met inbegrip van niet-formeel onderwijs;
20. verzoekt om de vaststelling van een verplichte beperking op grond waarvan bibliotheken boeken in digitaal formaat kunnen uitlenen aan het publiek, ongeacht de plaats van toegang;
21. verzoekt de EU-wetgever om te voorkomen dat de lidstaten exclusieve vergunningen invoeren ter compensatie van het nadeel voor rechthebbenden als resultaat van handelingen die middels een beperking werden toegestaan;
22. verzoekt om de vaststelling van geharmoniseerde criteria voor het definiëren van het nadeel voor rechthebbenden in verband met door een natuurlijk persoon voor persoonlijk gebruik gemaakte reproducties, en om geharmoniseerde transparantiemaatregelen betreffende de in een aantal lidstaten ingevoerde heffingen voor kopiëren voor privégebruik²;
23. benadrukt dat het doeltreffende gebruik van beperkingen en restricties, alsook de toegang tot inhoud die niet is onderworpen aan de bescherming van het auteursrecht of de naburige rechten, niet mag worden belemmerd door technische voorzieningen;
24. beveelt aan om de rechtsbescherming tegen het onwerkzaam maken van doeltreffende technische voorzieningen afhankelijk te maken van de publicatie van de broncode of de specificatie van de koppelapparatuur, ter beveiliging van de integriteit van inrichtingen waarop technologische beveiligingsvoorzieningen van toepassing zijn en ter vereenvoudiging van de interoperabiliteit; is met name van mening dat er, wanneer het onwerkzaam maken van technische voorzieningen is toegestaan, technische middelen beschikbaar moeten zijn om een dergelijke geoorloofde omzeiling te realiseren;

¹ Beschikking van het Hof van Justitie van 21 oktober 2014 in zaak C-348/13, *BestWater International GmbH/Michael Mebes en Stefan Potsch* (verzoek om een prejudiciële beslissing van het Duitse Bundesgerichtshof).

² Zoals uiteengezet in de aanbevelingen van António Vitorino van 31 januari 2013 die voortvloeien uit de laatste door de Commissie uitgevoerde bemiddelingsprocedure ten aanzien van heffingen voor kopiëren voor privégebruik en reprografie.

o

o o

25. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de parlementen en regeringen van de lidstaten.

TOELICHTING

Het doel van Richtlijn 2001/29/EG (hierna "auteursrechtlijn")¹ was de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij.

In de auteursrechtlijn zijn minimumniveaus voor de bescherming van het auteursrecht vastgesteld, maar geen normen voor de bescherming van de belangen van het publiek en de gebruikers. De tenuitvoerlegging van de auteursrechtlijn heeft derhalve niet geleid tot de door vele partijen nagestreefde EU-brede harmonisatie van het auteursrecht. In het bijzonder hebben het facultatieve karakter van de meeste beperkingen en restricties ten aanzien van het auteursrecht en het feit dat het toepassingsgebied van de bescherming van het auteursrecht en de naburige rechten niet beperkt is tot die welke in de richtlijn zijn beschreven, ertoe geleid dat de nationale auteursrechtwetgeving in de lidstaten nog altijd versnipperd is.

Deze versnippering wordt nu nog sterker omdat een aantal lidstaten onlangs extra naburige rechten hebben ingevoerd die met name gericht zijn op onlinegebruik (zo hebben Duitsland en Spanje in 2013 en 2014 zogenaamde "aanvullende" auteursrechtwetgeving voor persuitgevers ingevoerd, gericht op feedreaders), en meer in het algemeen omdat de huidige EU-regels inzake auteursrecht niet zijn afgestemd op de toename van de grensoverschrijdende culturele uitwisseling die door het internet wordt gefaciliteerd.

Het vermogen om de wetgeving te begrijpen is van cruciaal belang voor de acceptatie en legitimiteit ervan. Het is thans gebruikelijk dat individuen, bedrijven en zelfs overheidsinstellingen de auteursrechtwetgeving die voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de richtlijn uit 2010 niet begrijpen. Met name diegenen die toegang tot nieuwe werken krijgen of nieuwe werken transformeren dan wel scheppen terwijl ze gevestigd zijn of middelen aanwenden in verschillende lidstaten, kunnen het systeem als belastend ervaren en te maken krijgen met rechtsonzekerheid over de vraag of zij aan de wet voldoen, of zij hun zakelijke activiteiten kunnen uitoefenen en of zij uiting kunnen geven aan hun creativiteit zonder hoge transactiekosten te moeten betalen of wetsovertredingen te riskeren.² Aangezien de auteursrechtlijn bedoeld was als een uitoefening van de vier vrijheden van de Unie³, geven deze tekortkomingen aanleiding tot bijzondere bezorgdheid.

De versnippering van de EU-auteursrechtwetgeving en het daaruit voortvloeiende gebrek aan transparantie worden goed door de Commissie begrepen, hetgeen blijkt uit de poging van de Commissie om "nationale silo's" in auteursrechtwetgeving te doorbreken.⁴ Een urgente

¹ Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB L 167 van 22.06.2001, blz. 10).

² Dobusch & Quack (2012): Misalignments between Regulation, Business Models and User Practice. Osgoode CLPE Research Paper nr. 13/2012. Zie: <http://ssrn.com/abstract=2116334>.

³ Richtlijn 2001/29/EG, overweging 3: "*De voorgestelde harmonisatie zal bijdragen tot de uitoefening van de vier vrijheden van de interne markt en past in het kader van de eerbiediging van de fundamentele rechtsbeginselen en met name de eigendom - met inbegrip van de intellectuele eigendom - de vrije meningsuiting en het algemeen belang.*"

⁴ Opdrachtbrief van Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker aan commissaris Oettinger: http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/oettinger_en.pdf.

kwestie is in dit verband het facultatieve karakter van de beperkingen en restricties ten aanzien van uitsluitende rechten. Ten behoeve van de rechtszekerheid en gebruiksvriendelijkheid dienen alle beperkingen en restricties die op grond van de auteursrechttrichtlijn zijn geoorloofd, in alle lidstaten verplicht te worden gesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat alle beperkingen en restricties worden onderworpen aan de driestappentoets, waarmee de toegelaten toepassingen worden beperkt tot bepaalde bijzondere gevallen die niet in strijd zijn met de normale exploitatie van het werk en geen onredelijke inbreuk zijn op de rechtmatige belangen van de auteur of rechthebbende.¹ Met het oog op deze interpretatieregels zou het verplicht stellen van alle bestaande beperkingen dus niet in het nadeel van de rechthebbende zijn en tevens een aanzienlijke verbetering met zich meebrengen voor het vermogen van gebruikers van werken onder auteursrecht om daadwerkelijk te profiteren van de beperkingen en restricties in een grensoverschrijdende context.

Het gebrek aan harmonisatie op het gebied van auteursrechtwetgeving die expliciet buiten het toepassingsgebied van de auteursrechttrichtlijn valt, zoals de term "bescherming van het auteursrecht"², blijkt negatieve gevolgen te hebben voor de duidelijkheid van de wetgeving. Zoals de "publieke-domeincalculator" van Europeana³ heeft uitgewezen, is de vaststelling van de verschillende auteursrechttermijnen in de lidstaten een zeer complexe aangelegenheid, waarbij bepaalde lidstaten duidelijkheid eisen over de omstandigheden van het overlijden van de auteur of de situatie van de erfgenamen van de auteur op het moment van overlijden, terwijl deze informatie zelden beschikbaar is voor individuen of instellingen die trachten de status van een werk met het betrekking tot het publieke domein vast te stellen. Daarnaast zijn de meest recente verlengingen door de EU van de minimumtermijnen van de bescherming van bepaalde categorieën werken en materiaal vastgesteld in weerwil van het uitdrukkelijke advies in de in opdracht van de Commissie uitgevoerde academische studies⁴, terwijl gebleken is dat verlengingen van de auteursrechttermijn negatieve gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van werken.⁵ De auteursrechttermijnen moeten derhalve worden geharmoniseerd en overeenkomen met de internationale minimumnormen zoals uiteengezet in de Berner Conventie.

In haar raadpleging over auteursrecht⁶ heeft de Commissie een vraag gesteld over de mogelijkheid van één Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht.

¹ De driestappentoets komt voort uit de internationale rechtsnormen inzake auteursrecht zoals vastgesteld in de WIPO-verdragen (art. 10 WCT en art. 16 WPPT).

² Richtlijn 2001/29/EG, artikel 1, lid 2, onder d).

³ Zie: <http://outofcopyright.eu/>.

⁴ Instituut voor Informatierecht IViR (2006): The Recasting of Copyright & Related Rights for the Knowledge Economy, verslag aan de Europese Commissie, DG Interne Markt. Zie:

http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/studies/etd2005imd195recast_report_2006.pdf.

⁵ Heald (2013): How copyright keeps works disappeared. Illinois Public Law Research Paper nr. 13-54, zie

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2290181; Buccafusco & Heald (2012): Do bad things happen when works enter the public domain? Empirical Tests of copyright term extension. Chicago-Kent College of Law Legal Studies Research Paper nr. 2012-04, zie

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2130008; Helberger, Duft, Hugenholtz en Van Gompel

(2008): Nooit voor altijd: waarom verlenging van de beschermingstermijn voor geluidsopnamen een slecht idee is. Zie http://www.ivir.nl/publications/helberger/EIPR_2008_5.pdf.

⁶ Raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht, gehouden door de Commissie tussen 5 december 2013 en 5 maart 2014. Voor documenten en reacties, zie:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/index_en.htm.

Overeenkomstig de adviezen die in reactie op de raadpleging zijn verstrekt, met name door vooraanstaande academici, maar ook door instellingen voor cultureel erfgoed zoals bibliotheken, musea en archieven, door kunstenaars en het algemeen publiek, kunnen de in de auteursrechttrichtlijn uiteengezette doelstellingen het best worden verwezenlijkt door middel van de invoering van één Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht. Deze enige titel zou rechtstreeks en op uniforme wijze in de hele EU van toepassing zijn¹ teneinde de belemmeringen weg te nemen die voortvloeien uit het territoriale karakter van het auteursrecht en de naburige rechten die thans een obstakel vormen voor bestaande instrumenten bij het verwezenlijken van hun harmonisatiedoel en het voltooiën van de digitale interne markt.² Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bevat artikel 118 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een rechtsgrond die voorziet in de mogelijkheid voor de EU-wetgever om "Europese titels [in te voeren] om een eenvormige bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten in de hele Unie te bewerkstelligen, en [...] op het niveau van de Unie gecentraliseerde machtigings-, coördinatie en controleregelingen [in te stellen]". Deze rechtsgrond is tot op heden gebruikt voor de instelling van het Europese eenheidsoctrooi en de huidige herziening van de verordening inzake het Gemeenschapsmerk. Deze rechtsgrond kan mogelijk worden gebruikt om één Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht in te voeren.

Bij een evaluatie van de auteursrechttrichtlijn moeten ook nieuwe vormen van gebruik en schepping van werken worden bekeken en dient te worden nagegaan of de richtlijn nog steeds adequaat is in het licht van technologische en culturele ontwikkelingen. In het kader van het initiatief van de Europese Commissie om een openbare raadpleging te houden over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht zijn deze nieuwe ontwikkelingen zeer nauwkeurig onderzocht, hetgeen ervoor pleit de resultaten van deze raadpleging te beschouwen als de voornaamste elementen die ten grondslag liggen aan de hervorming van het Europese auteursrecht.

De urgentie van een hervorming wordt nog eens benadrukt door de hoge participatiegraad aan de raadpleging, met meer dan 9 500 ontvangen reacties waarvan meer dan de helft afkomstig van individuele eindgebruikers/consumenten.³ Georganiseerde belanghebbenden hebben een aantal initiatieven gelanceerd⁴ waarbij gebruik werd gemaakt van gratis en opensource-software om technische barrières voor het proces van beantwoording van de raadpleging weg te nemen. Deze initiatieven bevorderden en vestigden de aandacht op het debat omtrent de openbare raadpleging van de Commissie. De bijdrage hiervan aan de vaststelling van optimale

¹ Overeenkomstig het verslag van de Commissie inzake de raadpleging over het auteursrecht is de overgrote meerderheid van de eindgebruikers/consumenten van mening dat de EU het idee van één Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht verder zou moeten uitwerken, evenals de meeste institutionele gebruikers en academici en een aanzienlijk aantal auteurs (Verslag inzake de reacties op de openbare raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht, DG MARKT, juli 2014, blz. 89 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf). De Europese auteursrechtenvereniging heeft commissaris Oettinger onlangs met klem verzocht dit plan verder uit te werken in een open brief die wordt gesteund door een groot aantal vooraanstaande wetenschappers: <http://www.ivir.nl/syscontent/pdfs/78.pdf>.

² Instituut voor Informatierecht IViR (2006): *The Recasting of Copyright & Related Rights for the Knowledge Economy* (op. cit.).

³ Verslag inzake de reacties op de openbare raadpleging over de herziening van de EU-regels inzake auteursrecht, DG MARKT, juli 2014, blz. 5.

⁴ Initiatieven als "Fix copyright!", "Creators for Europe" en "Copywrongs.eu" vallen hier bijvoorbeeld onder.

werkwijzen op het gebied van toegankelijkheid en begrijpelijkheid dient door de Commissie in aanmerking te worden genomen bij de ontwikkeling van toekomstige raadgevingen.

De raadgeving van de Commissie over de hervorming van het auteursrecht geeft een uitvoerig beeld van de nieuwe context van het auteursrecht in het digitale tijdperk. Ook blijken hieruit de dringendste problemen waarop vele belanghebbenden stuiten tijdens hun dagelijkse gebruik van het auteursrecht.

Aangezien nieuwe diensten op internet, zoals streaming, sinds 2001 aan belang hebben gewonnen, is het logisch dat de opheffing van territoriale beperkingen en de bevordering van de pan-Europese toegankelijkheid van diensten worden uitgeroepen tot belangrijke doelstellingen van de digitale interne markt. Een dergelijk proces kan worden geacht integraal deel uit te maken van en inherent te zijn aan het concept van een digitale interne markt en is een belangrijke stap in de richting van het bevorderen van de innovatie en het concurrentievermogen van Europese bedrijven. Recente technologische ontwikkelingen zijn in verband gebracht met een toename van creatieve voortbrengselen¹, maar de beloning van kunstenaars is steeds meer afhankelijk van hun onderhandelingspositie ten aanzien van verstrekkers van onlinediensten of andere tussenpersonen die bijdragen aan het bekendmaken van hun werk bij het publiek. Er dient derhalve een wettelijk kader te worden ontwikkeld waarmee de onderhandelingspositie van kunstenaars in hun contractuele betrekkingen wordt verbeterd. Het is tevens van essentieel belang om concurrentiebevorderende maatregelen vast te stellen, zoals netneutraliteit en het bevorderen van open formaten, teneinde de toegangsdrempels voor concurrerende dienstverleners te verlagen en de ontwikkeling van monopolies te voorkomen.

Het wijdverbreide internetgebruik in de hele Unie heeft geleid tot een situatie waarin iedereen virtueel betrokken is bij activiteiten die verband houden met auteursrechtwetgeving. Auteursrechtwetgeving speelt derhalve een centrale rol in het dagelijks leven van de meeste Europese burgers, en dient als zodanig te worden bijgewerkt teneinde de behoeften van alle gebruikersgroepen te weerspiegelen. Hiervoor is een nieuw evenwicht vereist tussen de belangen van rechthebbenden en het vermogen van gemiddelde mensen om deel te nemen aan activiteiten die van kritiek belang zijn voor hun sociale, culturele en economische leven, maar in de voormalige technologische omgeving buiten het toepassingsgebied van de auteursrechtwetgeving vielen.

Een relevant voorbeeld van deze behoefte aan aanpassing is de kwestie van hoe en of werken van architectuur in openbare plaatsen moeten worden beschermd. Vroeger was de wetgeving bedoeld om architectuur te beschermen tegen ongepast commercieel gebruik door in massa geproduceerde ansichtkaarten, en dus niet gericht op de gemiddelde vakantieganger wiens foto's na het afdrukken hoogstwaarschijnlijk uitsluitend in privékringen zouden worden gedeeld. Vandaag de dag kan echter iedere willekeurige vakantieganger een digitale foto maken, deze op een sociale-mediasite plaatsen en, wellicht onbewust, ter beschikking stellen aan de gehele wereldwijde onlinegemeenschap. Gezien de miljoenen Europeanen die reeds bij dit soort activiteiten betrokken zijn, is het duidelijk dat auteursrechtwetgeving uitsluitend

¹ Masnick & Ho (2013): The Sky Is Rising (2), regionale studie: Duitsland, Frankrijk, VK, Italië, Rusland, Spanje. Zie: <https://www.techdirt.com/skyisrising2/> <https://www.documentcloud.org/documents/561023-the-sky-is-rising-2.html>.

haalbaar en billijk kan zijn als het afbeelden van openbare gebouwen en beeldhouwwerken wordt uitgesloten van de bescherming van het auteursrecht, teneinde geen onredelijke last op alledaagse online-activiteiten te leggen. De zeer uiteenlopende interpretatie van de "vrijheid van panorama"-beperking zoals beschreven in de auteursrechtlijn¹ in de verschillende lidstaten toont aan dat er behoefte is aan een pan-Europees, breed gedefinieerd gebruikersrecht om werken die permanent in openbare plaatsen zijn ondergebracht, te vertonen en mee te delen.²

Evenzo, hoewel de convergentie van de media heeft geleid tot een radicale verschuiving in de wijze waarop gebruikers creëren, consumeren en met elkaar communiceren, klinkt deze belangrijke verandering niet door in de Europese wetgeving. Niettemin heeft deze verschuiving het nodig gemaakt de beperkingen ten aanzien van het auteursrecht op een meer technologisch-neutrale en toekomstbestendige manier te formuleren. Bij activiteiten ten behoeve van citeren wordt nu steeds vaker gebruik gemaakt van audiovisueel materiaal als basis; bijvoorbeeld de gangbare onlinepraktijk van het illustreren van verklaringen of emoties aan de hand van geanimeerde GIF-afbeeldingen³ die korte fragmenten van populaire films, tv-series of sportevenementen tonen. Beperkingen met als doel het beschermen van de vrijheid van meningsuiting en van informatie in de digitale omgeving mogen niet tot de geschreven wereld worden beperkt, maar moeten uitdrukkelijk audiovisueel materiaal omvatten en open genoeg worden geformuleerd om mogelijke nieuwe vormen van culturele uitdrukking een plaats te geven.

In deze nieuwe digitale omgeving valt het tevens op dat bibliotheken en andere instellingen voor cultureel erfgoed steeds meer moeite hebben om hun taak van algemeen belang te vervullen, te weten die van openbaar onderwijs en bewaring van werken. Velen hebben geconcludeerd dat dit op zijn minst gedeeltelijk te wijten is aan het feit dat de EU-auteursrechtwetgeving hun te weinig bescherming biedt. De optionele, zeer gelimiteerde beperking voor bibliotheken in de auteursrechtlijn blijkt ontoereikend te zijn om hen in staat te stellen e-boeken aan hun klanten uit te lenen. Hoewel de gratis toegang tot boeken via bibliotheken, ongeacht het formaat⁴, een positief effect heeft op de commerciële verkoop omdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan een leescultuur, worden de Europese bibliotheken geconfronteerd met onnodige restricties op e-uitleenmogelijkheden, zoals de verplichting om toegang te krijgen tot een uitleendienst met een beperkt aanbod. In plaats daarvan zouden bibliotheken zelf de e-boeken die het meest relevant zijn voor hun gemeenschap moeten kunnen aanschaffen en uitlenen aan hun klanten, via het internet.

Aangezien er meer dan tien jaar tussen de invoering en de evaluatie van de auteursrechtlijn zat, is de belangrijke les die we uit het bibliotheekvoorbeeld trekken dat

¹ Richtlijn 2001/29/EG, artikel 5, lid 3, onder h).

² Het onderscheid tussen commercieel en niet-commercieel gebruik leidt tot nieuwe problemen in de online-omgeving, aangezien steeds meer gebruikers tegelijkertijd optreden als producenten van werken. Door de gebruikmaking van beperkingen afhankelijk te stellen van niet-commercieel gebruik wordt de vaststelling van innovatieve beloningsregelingen zoals microbetalingen ontmoedigd, terwijl die van vitaal belang kunnen blijken voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen voor kunstenaars.

³ Voor uitleg bij deze praktijk, zie:

http://d-scholarship.pitt.edu/13531/1/LevinsonND_etdPitt2012_Revised072313-1.pdf (blz. 41-43).

⁴ Vgl. Library eBook Survey, uitgevoerd door OverDrive en American Library Association (ALA). Zie: http://blogs.overdrive.com/files/2012/11/ALA_ODSurvey.pdf.

we niet mogen veronderstellen dat de toekomstige Europese wetgeving gelijke tred zal houden met de technologische ontwikkelingen. Eigenlijk is het zeer waarschijnlijk dat de wetgeving zal achterblijven bij deze ontwikkelingen. Er moeten daarom juridische wijzigingen worden doorgevoerd om ruimte te laten voor de vaststelling van onverwachte nieuwe vormen van culturele uitdrukking. Deze flexibiliteit kan worden bewerkstelligd door middel van de invoering van een open norm die van toepassing is op de lijst van beperkingen en restricties, onderworpen aan de regel van de driestappentoets. De belangrijkste bezorgdheid die is aangevoerd met betrekking tot de invoering van een open norm is dat een dergelijke norm kan leiden tot een gefragmenteerde interpretatie door de nationale gerechten. Deze bezorgdheid kan echter in de Europese wetgeving worden aangepakt door richtsnoeren vast te stellen voor de interpretatie van de driestappentoets¹ en door het EU-kader voor het auteursrecht verder te harmoniseren.

¹ In het kader van de driestappentoets hoeven beperkingen en restricties niet strikt te worden geïnterpreteerd: "*Alle beperkingen en restricties dienen te worden geïnterpreteerd al naargelang de doelstellingen en beoogde effecten ervan*". Vgl. Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb: A Balanced Interpretation of the "Three-Step Test" in Copyright Law, september 2008. Zie: http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/declaration_threestepstest.cfm.