

Nederlandse kabinetsreactie op het “Groenboek betreffende de onlinedistributie van audiovisuele werken in de Europese Unie: mogelijkheden en uitdagingen voor een digitale ééngemaakte markt”.

Het Nederlandse kabinet heeft ervoor gekozen in de reactie niet de door de Europese Commissie gestelde vragen afzonderlijk te beantwoorden, maar de reactie te richten op een aantal voor Nederland belangrijke speerpunten. Ten behoeve van de reactie zijn Nederlandse belanghebbende partijen uitgenodigd (mondeling en/of schriftelijk) een visie te geven op het Groenboek. Het Nederlandse kabinet richt zich in deel I van deze reactie vooral op de problemen waarmee belanghebbenden in de praktijk (zullen) worden geconfronteerd bij Europese online distributie van audiovisuele werken. Uitgangspunt hierbij is de input die door een aantal Nederlandse belanghebbenden tijdens de consultatie is gegeven. In deel II van deze reactie wordt de visie van het Nederlandse kabinet op mogelijke oplossingen op EU niveau uiteengezet.

I Nederlandse inbreng

1.1 Ontwikkelingen in de audiovisuele mediadiensten industrie

In de Digitale Agenda van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ('ICT voor innovatie en economische groei') wordt benadrukt dat één Europese interne markt de basis vormt voor onze samenwerking in Europa op economisch gebied. Helaas is de interne markt op digitaal gebied nog versnipperd. Door het wegnemen van grensoverschrijdende handelsbarrières kunnen consumenten en bedrijven profiteren van de schaalgrootte van één Europese markt. Het wegnemen van barrières levert een economische winst op die voor de EU kan oplopen tot 4% van het BBP¹. Het gebruikmaken van de nieuwe mogelijkheden van dataopslag zoals 'cloud computing' kan bijdragen aan een nog grotere productiviteitsgroei, ook in de audiovisuele sector.² 'Cloud computing' is per definitie grensoverschrijdend en technieken zijn steeds meer gericht op mondiaal gebruik. De gebruiker wil overal toegang kunnen hebben tot "zijn of haar" bestanden, programma's, muziek en audiovisueel aanbod.

Distributeurs, omroepen en producenten wijzen erop dat de audiovisuele mediadiensten-industrie in snel tempo verandert. Traditionele lineaire televisiekanalen worden steeds meer parallel verspreid via verschillende, met elkaar concurrerende distributieplatformen. Aanbieders van pakketten televisiekanalen zonder eigen netwerk (Google, Apple, Microsoft) gaan de concurrentie aan met de traditionele, verticaal geïntegreerde distributeurs. Daarnaast verwacht de consument dat hij toegang heeft tot de diensten waarvoor hij direct of indirect betaalt of bereid is te betalen. Hij verwacht deze toegang op elk apparaat, op elk tijdstip en op elke plaats die door hem individueel wordt gekozen zowel in eigen land als in het buitenland. Dat betekent niet alleen dat audiovisuele mediadiensten platformonafhankelijk en technologie-neutraal aangeboden zullen (moeten) gaan worden, maar ook dat de consument de mogelijkheid moet krijgen om uitgesteld te kijken. Omdat de consument ook steeds meer verschillende platforms gelijktijdig gebruikt (TV, PC/laptop en 'smartphone') kunnen er allerlei nieuwe diensten worden ontwikkeld die het traditionele TV kijken of radio luisteren integreren met sociale netwerken.

Ook in het Groenboek wordt geconcludeerd dat televisiedistributie alsmaar gevarieerder wordt en dat technologische ontwikkelingen voor steeds meer mogelijkheden zorgen, waardoor de gehele audiovisuele waardeketen voortdurend verandert. Het Groenboek benadrukt op pagina 6 terecht dat met de ontwikkeling van over-the-top video, IPTV en connected TV de online-videoruimte steeds meer zal worden gedeeld met de aanbieders van televisiekanalen, het kabelnetwerk en breedbandoperatoren, maar ook met nieuwe dienstverleners. Er is sprake van een zeer dynamische ontwikkeling van on-demand diensten in Europa.

De Europese audiovisuele sector is sterk nationaal bepaald. Het Groenboek noemt een aantal redenen voor de huidige versnippering van de (online)markt voor audiovisuele werken: technologische belemmeringen, licentieverlening en rechtszekerheid voor dienstaanbieders, releasevensters, financieringsmethoden, consumentenvertrouwen en niet te vergeten de diepgewortelde culturele - en taalverschillen.

1 European Policy Centre, Digital Single Market, 2010.

2 Om de potentie van 'cloud computing' te benutten wordt in Nederland een programma 'Productiviteit en Cloud Computing' gestart, in lijn met het voornemen om te komen tot een Europese Cloud Strategie. Hieraan zullen de betrokken ministeries (BZK en EL&I) en een vertegenwoordiging vanuit het bedrijfsleven en de wetenschap deelnemen.

1.2 Het auteursrecht (exploitatie-rechten en billijke vergoedingen)

Voor een goed begrip van de problematiek is het allereerst van belang onderscheid te maken tussen enerzijds het *exploitatie-recht* (openbaar-makings- en verveelvoudigingsrecht) en anderzijds *het recht op een billijke vergoeding* dat een maker van een filmwerk toekomt indien hij het exploitatie-recht overdraagt aan een producent. Het eerstgenoemde is het uitsluitend recht van de maker om toestemming te geven voor exploitatie, en daarmee dus ook recht om exploitatie te verbieden (verbodsrecht). Het tweede recht betreft louter een vergoedingsrecht. Een vergoedingsrecht (recht op een billijke vergoeding) kan ook door de wet aan de maker worden toegekend als exploitatie van zijn werk op basis van een exceptie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij de leenvergoeding.

1.3 Collectieve beheersorganisaties en het toezicht

Aanbieders van omroepdiensten en onlinedistributiediensten geven aan dat ze te maken hebben met verschillende collectieve beheersorganisaties. Enerzijds zijn dat CBO's waarbij bepaalde rechten moeten worden 'gecleard' (zoals het exploitatie-recht van de componist) en anderzijds zijn dat CBO's waaraan alleen vergoedingen moeten worden afgedragen (zoals thuiskopievergoedingen).

CBO's in de Europese Unie zijn niet op eenduidige wijze georganiseerd. In de ene lidstaat beheren CBO's soms andere rechten, voor dezelfde categorie makers, dan in de andere lidstaat. Daar komt bij dat in sommige gevallen een categorie makers in de ene lidstaat wel door een CBO wordt vertegenwoordigd, terwijl er in een andere lidstaat geen CBO voor hen bestaat. Dienstaanbieders kunnen hierdoor worden geconfronteerd met een onverwachte claim uit het buitenland. Zij hebben daarom behoefte aan duidelijkheid omtrent licenties en vergoedingsrechten en willen het liefst hun (internationale) licenties en eventuele aan een maker af te dragen billijke vergoedingen bij één partij regelen. Sommige betrokken partijen geven aan dat makers in sommige landen niet door een CBO worden vertegenwoordigd en dat er, als die er wel zijn, niet altijd wederkerigheidsovereenkomsten bestaan tussen die CBO's. Daardoor komen vergoedingen voor buitenlands repertoire die in een ander land worden geheven, niet altijd terecht bij degenen voor wie ze bedoeld zijn. Makerorganisaties geven aan dat de explosieve toename van het online aanbod van audiovisuele werken in de laatste jaren alleen heeft geleid tot een extra vergoeding in de uitzonderlijke gevallen waarbij de licentieverlening via een CBO verliep.

Toezicht collectieve beheersorganisaties

Beter toezicht op collectieve beheersorganisaties is voor het Nederlandse kabinet een van de prioriteiten. In dit kader wordt uitgekeken naar het door de Europese Commissie aangekondigde richtlijnvoorstel ter verbetering van het collectieve beheer van auteursrechten door meer transparantie en een beter bestuur van organisaties voor collectief auteursrechtenbeheer. In het Nederlandse parlement is momenteel al een voorstel tot wijziging van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten aanhangig.³ Met dit wetsvoorstel wordt het toezicht op collectieve beheersorganisaties verder versterkt en verbreed. Een belangrijk element van dit wetsvoorstel is dat collectieve beheersorganisaties moeten voldoen aan concrete eisen ten aanzien van transparantie bij de tariefstelling en beheerskosten. Een ander belangrijk element is dat het wetsvoorstel voorziet in een laagdrempelige procedure voor de beslechting van geschillen tussen een CBO en een gebruiker waardoor expertise wordt gebundeld en waarmee tariefgeschillen op efficiënte en laagdrempelige wijze kunnen worden beslecht.

1.4 Uitbreiding van de Kabel- en Satellietrichtlijn

Door makersorganisaties en de European Broadcasting Union is aangegeven dat bij de online distributie van audiovisuele mediadiensten, de oplossing kan liggen in de invoering van een systeem van verplicht collectief beheer voor de online distributie. Het exploitatie-recht van de maker kan daarbij uitsluitend collectief worden uitgeoefend waarbij de aangewezen collectieve beheersorganisatie geacht wordt ook niet aangesloten rechthebbenden te vertegenwoordigen.

3 Kamerstukken II, 2008/2009, 31766, nr. 2.

1.5 Europese database voor audiovisuele werken

Er is bij belanghebbende partijen grote behoefte aan een centrale database van rechthebbenden op audiovisuele werken. Er bestaan al initiatieven zoals het Global Right Database, Entertainment Identifier Registry door enkele grote Amerikaanse filmstudio's en het International Standard Audiovisual Number (ISAN) door audiovisuele producenten. ISAN is een internationaal systeem voor nummering en metadata, ten behoeve van de identificatie van audiovisuele werken zoals films, documentaires, televisieprogramma's, etc. Zoals in het Groenboek wordt aangegeven⁴, geschiedt deelname in ISAN nu nog op vrijwillige basis en bevat het niet alle benodigde informatie. Belanghebbende partijen geven aan dat een wereldwijd systeem voor audiovisuele werken wenselijk is. Een voorbeeld van een uniform wereldwijd functionerend systeem is het Internationaal Standaard Boeknummer (ISBN). Hierbij is sprake van een unieke titel-identificatie die wereldwijd wordt gebruikt om gegevens van boeken en aanverwante producten op te slaan in computers van bibliotheken, grossiers, importeurs, distributeurs en boekverkopers. Via het ISBN is terug te vinden wie de publicatie heeft uitgegeven en is de publicatie uniek geïdentificeerd.

1.6 Culturele diversiteit en kleine taalgebieden

Het geschikt maken voor pan-Europese distributie van niet-mainstream audiovisueel aanbod zoals art-house films, documentaires en ander materiaal dat zich tot kleinere groepen van geïnteresseerden richt, is vaak niet commercieel haalbaar. Nasynchroniseren of ondertitelen is namelijk kostbaar. Dit heeft ook tot gevolg dat aanbod vaak niet geschikt wordt gemaakt voor mensen uit kleine taalgebieden. Hierdoor gaat materiaal dat zich tot een kleiner publiek richt, voor een groot Europees publiek verloren. Ook dreigen Europeanen die deel uitmaken van een kleinere Europese taalgroep verstoken te blijven van cultureel aanbod dat wel toegankelijk is voor mensen van een grote taalgroep.

1.7 Instellingen voor audiovisueel erfgoed

Het is volgens sommige betrokken partijen onduidelijk of de bestaande auteursrechtelijke excepties die instellingen voor audiovisueel erfgoed in staat stellen om auteursrechtelijk beschermd werk onder voorwaarden op te slaan, te verveelvoudigen en openbaar te maken ook gelden in een online-omgeving. Bovendien werd aangegeven dat met betrekking tot digitalisering en online beschikbaarstelling van niet meer commercieel verkrijgbare werken, waaronder zich verweesde werken kunnen bevinden, naar collectieve (grensoverschrijdende) oplossingen moet worden gezocht.

1.8 Fair use

Het Groenboek wijst op de zich snel ontwikkelende sociale netwerksites en sociale media waarbij eindgebruikers zelf digitale inhoud aanmaken en uploaden. Sommige partijen die actief zijn in deze branche benadrukken dat dit soort diensten kunnen bijdragen aan meer diversiteit in content en nieuwe bronnen van inkomsten voor rechthebbenden. Zij onderstrepen het belang van een flexibele exceptie die het onder voorwaarden mogelijk moet maken om auteursrechtelijk beschermde content ter beschikking te stellen zonder voorafgaande toestemming van de rechthebbende. Daarbij kan volgens partijen in de consultatie in eerste instantie worden gedacht aan het plaatsen van auteursrechtelijk beschermd materiaal op persoonlijke websites en 'blogs' en op platforms voor 'user generated content' mogelijk gekoppeld aan een vergoedingsmogelijkheid voor rechthebbenden via bijvoorbeeld advertentie-inkomsten op deze websites en 'blogs'.

1.9 Toegankelijkheid van online audiovisuele werken voor mensen met een beperking

Mensen met een lichamelijke, visuele of auditieve beperking geven aan dat zij worden geconfronteerd met grote praktische en technische belemmeringen bij het gebruik van audiovisuele diensten. Zo kunnen 'text captions' en 'audio description'⁵ niet door alle apparatuur worden afgespeeld en ontbreekt een voorziening om 'audio description', bijvoorbeeld via een ringleiding in de bioscoop aan te bieden. Ondertiteling, 'text captions' en 'audio description' die via lineaire media wel worden aangeboden, zijn bij online-aanbod van hetzelfde materiaal vaak niet beschikbaar. Ondertiteling van televisie uitzendingen wordt bij uitgesteld kijken niet altijd getoond.

4 Voetnoot 58 op blz. 14.

5 Bij 'audio description' wordt voor visueel gehandicapten via een speciaal geluidsspoor, tussen de dialogen door, verteld wat er te zien is. 'Text captions' is speciale ondertiteling voor auditief gehandicapten.

Een eenvoudige voorziening om een website uit te vergroten werkt lang niet op alle websites. De problemen van mensen met een visuele of auditieve beperking doen zich vooral voor bij speelfilms en online-materiaal dat bedoeld is voor het brede publiek. Ook is er behoefte aan meer aangepast materiaal ten behoeve van cliënten van zorginstellingen en studerende bij onderwijsinstellingen.

Er zijn naar de mening van belanghebbende organisaties speciale voorzieningen nodig zoals speciale ondertiteling ('text captions') voor auditief gehandicapten en 'audio description' voor mensen met een visuele beperking. De belanghebbende organisaties wijzen erop dat wettelijke verplichtingen die lidstaten opleggen aan aanbieders van audiovisuele mediadiensten om voorzieningen aan te bieden ten behoeve van mensen met een lichamelijke, visuele of auditieve beperking zeer divers zijn.

II Visie van het Nederlandse kabinet op mogelijke oplossing op EU niveau

Samenvatting

Territorialiteit in het auteursrecht en het verkrijgen van licenties

In de praktijk liggen de exploitatierechten van audiovisuele werken in alle EU-lidstaten vrijwel volledig bij de producent. Echter in veel EU-lidstaten liggen de exploitatierechten van de filmmuziek bij een collectieve beheersorganisatie. Deze collectieve beheersorganisaties mogen slechts een nationale licentie verlenen voor één lidstaat. Hierdoor vormt de territorialiteit van het auteursrecht bij de Europese online distributie van audiovisuele werken een obstakel voor pan-Europese online distributie. Immers een pan-Europese aanbieder heeft hierdoor alsnog voor elk van de huidige 27 lidstaten een afzonderlijke licentie nodig.

Deze problematiek kan voor filmmuziek ondervangen worden door multiterritoriale licentiëring door collectieve beheersorganisaties mogelijk te maken (zie het aangekondigde richtlijnvoorstel inzake collectief beheer). Een andere oplossing kan liggen in het bevorderen van de concentratie van de rechten die nodig zijn voor het online ter beschikking stellen van audiovisueel werk bij de producent. Als alle rechten voor online-terbeschikkingstelling bij de producent zouden liggen zijn er immers geen belemmeringen meer voor pan-Europese licenties van audiovisueel werk. Met een concentratie van de exploitatierechten bij de producent wordt niet gepleit voor een cessio legis (wettelijke overdracht van rechten aan de producent). Uitgangspunt is contractsonderhandelingen tussen partijen op basis van gelijkwaardigheid waarbij tegenover de overdracht van exploitatierechten een recht op een billijke (proportionele) vergoeding voor de auteurs en uitvoerende kunstenaars staat.

Releasevensters als belemmering voor online distributie

Wettelijke voorschriften en voorwaarden voor subsidieverlening die eisen stellen aan de volgorde van verschillende releasevensters mogen geen belemmering vormen voor nieuwe marktontwikkelingen ten gunste van Europese online distributie.

Licentieverkrijging en afdracht voor billijke vergoedingen zoveel mogelijk op één plek

Het Nederlandse kabinet is van mening dat er onderzoek gedaan moet worden naar één Europees systeem voor de afdracht van billijke vergoedingen voor auteurs en uitvoerende kunstenaars voor de online-terbeschikkingstelling ('one-stop-shop'). Hierbij moet worden gekeken naar de voor- en nadelen van enerzijds een billijke vergoeding die wordt afgedragen aan de maker door de producent als deel van de met het filmwerk behaalde winst uit de exploitatie en anderzijds een billijke vergoeding voor elke vorm van exploitatie die (collectief) wordt geïnd bij degene die deze exploitatie daadwerkelijk verricht. In beide gevallen dient gewerkt te worden aan een voor alle partijen (maker, producent en exploitant) goed functionerend, rechtvaardig en transparant vergoedingensysteem. Voor het oplossen van eventuele geschillen over billijke vergoedingen dient goed gekeken te worden naar geschilbeslechting met een lage drempel voor auteurs en uitvoerende kunstenaars.

Indien gekozen zou worden voor het collectief innen van de billijke vergoeding bij degene die daadwerkelijk ter beschikking stelt, verdient het aanbeveling dat de exploitanten van audiovisuele werken bij één loket alle vergoedingen kunnen afdragen en makers hun vergoedingen door één loket krijgen uitgekeerd. Het Nederlandse kabinet pleit ervoor dat hieraan aandacht zal worden besteed in het aangekondigde richtlijnvoorstel collectief beheer.

Van territoriale licenties naar licenties per taal

Mensen willen audiovisuele werken graag in hun eigen taal kunnen bekijken. Talen zijn vaak niet gebonden aan landsgrenzen en bovendien bevinden gebruikers zich vaak buiten hun eigen taalgebied. Om die reden zou een onderverdeling van de Europese audiovisuele markt naar taal realistischer en efficiënter zijn dan een onderverdeling volgens landsgrenzen. Met een licentie naar taal kan een in een bepaalde taal (nagesynchroniseerde) versie van het audiovisuele werk in heel Europa worden gedistribueerd.

Erfgoedinstellingen

Het publiek belang van erfgoedinstellingen en archieven beperkt zich niet tot restauratie en beschikbaarstelling van de collectie in eigen huis. Erfgoedinstellingen en (audiovisuele) archieven dienen zoveel mogelijk in staat te worden gesteld audiovisuele content voor de hele Europese Unie digitaal beschikbaar te maken waarbij de belangen van rechthebbenden moeten worden gewaarborgd. Bezien moet worden of en, zo ja, in hoeverre het bestaande Europese kader hiervoor moet worden aangepast. Daarnaast zal, bijvoorbeeld ten behoeve van massadigitalisering, gekeken moeten worden naar collectieve oplossingen.

Discussie starten over meer flexibiliteit in het auteursrecht door een 'fair use' exceptie

Het Nederlandse kabinet zou graag zien dat er een discussie wordt gestart over het opnemen van een 'fair use' exceptie of een daarmee vergelijkbaar instrument in de auteursrechtlijn, waardoor het Europese auteursrecht adequater kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Deze uitzondering zal in eerste instantie gericht moeten zijn op het stimuleren van niet-commercieel creatief hergebruik van werken.

Europese standaardisering van metadata voor audiovisuele werken

Het Nederlandse kabinet dringt aan op het stimuleren van een Europese- of bij voorkeur wereldstandaard voor metadata van audiovisuele werken. Idealiter zal aan de hand van een centraal geregistreerde code kunnen worden achterhaald wie de rechthebbenden zijn, welke licenties zijn verleend, hoe de billijke vergoedingen zijn geregeld en waar en hoe vaak het werk ter beschikking wordt gesteld, uitgeleend, of anderszins openbaar gemaakt of verveelvoudigd.

'User generated' initiatieven ter ondersteuning van de culturele diversiteit

Ten aanzien van het belang van het behoud van de culturele diversiteit in een Europese markt dringt het Nederlandse kabinet aan op het ondersteunen van 'user-generated' initiatieven die de toegankelijkheid van kwetsbaar cultureel aanbod en de toegankelijkheid van aanbod voor Europeanen uit kleine taalgemeenschappen kunnen bevorderen.

Toegankelijkheid van online audiovisuele werken voor mensen met een beperking

Het Nederlandse kabinet steunt de European Disability Strategy 2010-2020⁶ en het voornemen van Europees Commissaris Viviane Reding om te komen tot een Europese 'accessibility act'.⁷ Belemmeringen om lineair aangeboden voorzieningen voor mensen met een visuele en auditieve beperking ook online aan te bieden (bijvoorbeeld bij uitgesteld kijken, pay-per-view) zouden zoveel mogelijk moeten verdwijnen.

Piraterij en handhaving

Ten slotte wordt het belang benadrukt van een civielrechtelijk handhavingskader waarmee websites en diensten kunnen worden bestreden die de onrechtmatige uitwisseling van auteursrechtelijk materiaal faciliteren. Dit zal een afgewogen handhavingskader moeten zijn waarin een rechtvaardige balans wordt gevonden tussen de bescherming van rechthebbenden en het belang van een open internet. Nederland bepleit een gerichte aanpak van inbreukfaciliterende websites en diensten als Europese norm voor het handhavingsbeleid.

II.1 Territorialiteit in het auteursrecht en het verkrijgen van licenties

De problematische situatie ten aanzien van de exploitatie van filmwerken vormde in de jaren '50 van de vorige eeuw aanleiding voor een herziening van de Berner Conventie. Deze herziening beoogde een uniforme internationale regeling voor de exploitatie van filmwerken, waardoor een vrije (internationale) circulatie van filmwerken werd bevorderd.⁸ Dit leidde ertoe dat in 1971 een nieuw artikel 14bis werd opgenomen. Dit artikel

6 COM(2010) 636 - European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe.

7 <http://www.euractiv.com/social/europe/disability-eu-promises-accessibility-act-2012-news-501294>.

8 S. Ricketson & J.C. Ginsburg *International copyright and neighbouring rights: the Berne Convention and beyond*, Oxford & New York: Oxford University Press, 2006, p. 388.

had tot doel de belemmeringen van de internationale handel van film- en televisiewerken zoveel mogelijk weg te nemen. In Nederland werd artikel 14bis van de Berner Conventie geïmplementeerd in hoofdstuk V van de Auteurswet. In artikel 45d van deze wet is bepaald dat de rechten om het filmwerk openbaar te maken of te verveelvoudigen bij de producent berusten, tenzij partijen schriftelijk anders zijn overeengekomen (het vermoeden van overdracht). Alle landen die zijn aangesloten bij de Berner Conventie, waaronder alle EU-landen, kennen een soortgelijke regeling die beoogt een producent in staat te stellen het filmwerk (internationaal) te exploiteren

Bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen met online distributie van auteursrechtelijk beschermde werken in Europa is het van belang om vast te stellen dat de problemen die een rol spelen bij audiovisuele werken in veel gevallen voortvloeien uit de problematiek die speelt bij muziekwerken.

In het KEA rapport⁹ wordt benadrukt dat het belangrijkste probleem voor het internationaal online aanbieden van muziek niet zozeer gelegen is in de territorialiteit van het Europese auteursrecht¹⁰ is, maar in het proces van licentiëring voor pan-Europese exploitatie. Bij de licentiëring speelt het probleem dat exploitanten en aanbieders voor één werk vaak van meerdere partijen in verschillende lidstaten een licentie nodig hebben en bovendien vaak niet weten bij wie ze een licentie kunnen krijgen. Voor de gelijktijdige en onverkorte digitale distributie van televisieprogramma's beveelt het KEA rapport in dit verband aan om een effectenbeoordelingsrapportage op te stellen over de toepassing van het land van oorsprong-beginsel bij online distributie van deze werken, in combinatie met een verplicht collectief beheer.¹¹

In de praktijk liggen de exploitatierechten van audiovisuele werken in alle EU-lidstaten vrijwel volledig bij de producent. Echter, in veel lidstaten is de overdracht aan de producent niet volledig. Zo berust in Nederland het exploitatierecht van de componist en tekstdichter van de filmmuziek bij een collectieve beheersorganisatie (BUMA) en niet bij de producent.¹² Hierdoor liggen niet alle exploitatierechten van het filmwerk bij de producent. Ook andere audiovisuele makers hebben hun onlinerechten bij hun collectieve beheersorganisaties ondergebracht, met het doel deze collectief (aan omroepen) te licentiëren omdat zij menen dat zij alleen op deze wijze een vergoeding ontvangen voor de online distributie van hun werken.

Omdat collectieve beheersorganisaties zoals Buma slechts een licentie mogen verlenen voor één lidstaat vormt de territorialiteit van het auteursrecht bij de Europese online distributie van audiovisuele werken een obstakel. Immers, een pan-Europese aanbieder heeft hierdoor alsnog voor elk van de huidige 27 lidstaten een afzonderlijke licentie nodig. Veel andere lidstaten kennen ook dergelijke uitzonderingen op de overdracht aan de producent, waardoor sommige exploitatierechten bij nationaal opererende collectieve beheersorganisaties liggen en online-aanbieders alsnog aan territoriaal bepaalde licenties zijn gebonden.

De oplossing van deze problematiek kan liggen in multiterritoriale licentiëring door collectieve beheersorganisaties mogelijk te maken (het aangekondigde richtlijnvoorstel inzake collectief beheer).

Een andere oplossing kan liggen in het bevorderen van de concentratie van de rechten die nodig zijn voor het online ter beschikking stellen van audiovisueel werk bij de producent. Als alle rechten voor online-terbeschikkingstelling bij de producent zouden liggen zijn er immers geen belemmeringen meer voor pan-Europese licenties van audiovisueel werk. Met een concentratie van de exploitatierechten bij de producent wordt niet gepleit voor een *cessio legis* (wettelijke overdracht van rechten aan de producent). Uitgangspunt is contractsonderhandelingen tussen partijen op basis van gelijkwaardigheid waarbij tegenover de overdracht van exploitatierechten een recht op een billijke (proportionele) vergoeding voor de auteurs en de uitvoerende

9 Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union, Final report prepared for the European Commission, DG Information Society and Media by KEA European Affairs, October 2010, zie pagina 7 van de 'executive summary'.

10 In theorie kan het territoriaal bepaalde auteursrecht tot problemen leiden. Zo kan een werknemer in dienst van producent die volgens het auteursrecht van de ene lidstaat geen moreel recht heeft, dit volgens het recht van een andere lidstaat juist wel hebben. In de praktijk spelen deze problemen echter nauwelijks een rol.

11 Ook makersorganisaties pleiten voor een dergelijke regeling, zij het dat zij verplicht collectief beheer als een techniekneutrale oplossing zien voor het regelen van de rechten voor zowel de lineaire als de non-lineaire distributie. Zij worden hierin, voor zover het distributie van televisie-uitzendingen betreft, gesteund door de European Broadcasting Union.

12 Het gaat hier uitdrukkelijk om het recht het filmwerk inclusief de muziek te exploiteren en niet om het recht om de muziek op andere wijze te exploiteren.

kunstenaars staat.

Een andere belemmering voor de licentieverkrijging door online-aanbieders is gelegen in de bestaande praktijk van het exploiteren van audiovisuele werken in een bepaalde volgorde. Zo wordt een film vaak eerst een bepaalde tijd in de bioscoop vertoond voordat hij op televisie mag worden vertoond en volgen andere vormen van distributie pas daarna. Binnen deze tijdgebonden releasevensters neemt de online-exploitatie vaak nog geen plek in, onder andere omdat er met online-exploitatie nog geen grote inkomsten worden gegenereerd. Voor online-exploitanten is het daardoor vaak niet mogelijk om een gunstig 'releasevenster' te bedingen, waardoor nieuwe audiovisuele werken pas heel laat of helemaal niet online kunnen worden vertoond. Sommige lidstaten kennen een wettelijke regeling waarin de duur en de volgorde van de releasevensters is voorgeschreven en in andere lidstaten worden dit soort voorschriften voorgeschreven door subsidiërende instanties. Dit soort voorschriften kan een serieuze belemmering vormen voor de ontwikkeling van Europese audiovisuele onlinediensten.

(Ontwikkelingen in) de volgorde en de duur van verschillende releasevensters moeten volgens het Nederlandse kabinet worden overgelaten aan de markt. Wettelijke voorschriften en voorwaarden voor subsidieverlening mogen hierbij geen belemmering vormen.

II.2 Billijke vergoeding voor makers van audiovisuele werken

Veel lidstaten, waaronder Nederland, kennen aan de makers van audiovisuele werken een recht toe op een billijke vergoeding voor iedere vorm van exploitatie van het werk. In de productieketen van audiovisuele werken zijn twee plekken aan te wijzen waar de billijke vergoeding kan worden geregeld. Aan de ene kant kan een (contractuele) billijke vergoeding worden geregeld bij de producent als deel van de met het filmwerk behaalde winst uit de exploitatie. Aan de andere kant kan een (collectieve) billijke vergoeding voor elke vorm van exploitatie worden opgehaald bij degene die deze exploitatie daadwerkelijk verricht (bijvoorbeeld de bioscoopexploitant, de omroep of de VOD- aanbieder).

Billijke vergoeding via de producent

In veel lidstaten - waaronder Nederland - wordt het vaststellen van de billijke vergoeding en het betalen ervan overgelaten aan de contractsvrijheid die bestaat tussen de producent en de maker. Dit kan resulteren in een royalty afspraak waarbij de producent aan de maker een winstaandeel uitbetaalt of het kan resulteren in een buy-out waarbij een éénmalig bedrag wordt afgesproken, onafhankelijk van het met het audiovisuele werk behaalde resultaat. Makers die een royalty hebben bedongen profiteren mee van alle vormen van exploitatie (ook in het buitenland) die winst opleveren voor de producent. De groep auteurs en uitvoerende kunstenaars die aanspraak kan maken op een royalty is echter doorgaans beperkt. Meestal wordt alleen met gerenommeerde scenarioschrijvers, regisseurs en acteurs royalty-afspraken gemaakt. In de meeste andere Europese lidstaten wordt gewerkt met lumpsum of buy out contracten waarbij billijke vergoedingen in één keer worden afgekocht.¹³ Auteurs en uitvoerende kunstenaars delen dan veelal niet in de opbrengsten van nieuwe exploitatievormen, zoals de online exploitatie van hun werken.

Billijke vergoeding via de exploitant

Ook zijn er lidstaten waar door de overdracht van de exploitatierechten aan de producent een onvervreemdbaar recht ontstaat op een billijke vergoeding die uitsluitend collectief kan worden geïnd bij degene die de daadwerkelijke exploitatie verricht. In Spanje, waar met een dergelijk systeem wordt gewerkt, is de groep makers die gebruik kan maken van de regeling heel groot. Spanje kent een uitdrukkelijk recht op een billijke vergoeding toe aan uitvoerende kunstenaars als acteurs en muzikanten.

De huidige regelingen voor billijke vergoedingen voor online exploitatie van audiovisuele werken in Europa verschillen dus van elkaar ten aanzien van de plek waar de billijke vergoeding wordt geregeld en afgerekend. In sommige landen is dat een (contractuele) vergoeding die de producent verschuldigd is en in andere landen is dat een vergoeding bij de daadwerkelijke exploitant die wordt geïnd door een collectieve (beheers) organisatie. Ook zijn er van lidstaat tot lidstaat verschillen ten aanzien van de groep makers die recht heeft op een billijke vergoeding. Dit leidt tot onduidelijkheid voor de exploitant die voor het ene audiovisuele werk geen billijke vergoedingen hoeft af te dragen omdat de producent dit al doet of omdat er sprake is van een lumpsum, terwijl

¹³ Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union, Final report prepared for the European Commission, DG Information Society and Media by KEA European Affairs, October 2010, p. 158.

hij voor een ander werk een billijke vergoeding dient af te dragen aan een collectieve organisatie. Dit kan ertoe leiden dat makers geen billijke vergoeding ontvangen, dat billijke vergoedingen soms dubbel worden afgedragen en dat afgedragen billijke vergoedingen niet in alle gevallen terecht komen bij de makers.

De onduidelijkheid voor exploitanten, de verschillen met betrekking tot de billijke vergoeding voor makers uit verschillende lidstaten en de inefficiëntie die het gevolg zijn van deze verscheidenheid aan nationale regels vormen misschien wel de belangrijkste belemmering voor een vrije Europese onlinemarkt voor audiovisueel werk.

Het Nederlandse kabinet is van mening dat er onderzoek gedaan moet worden naar één Europees systeem voor de billijke vergoedingen voor auteurs en uitvoerende kunstenaars bij online-terbeschikkingstelling. Hierbij moet worden gekeken naar de voor- en nadelen van enerzijds een billijke vergoeding die wordt geregeld bij de producent als deel van de met het filmwerk behaalde winst uit de exploitatie en anderzijds een billijke (proportionele) vergoeding voor elke vorm van exploitatie die (collectief) worden opgehaald bij degene die deze exploitatie daadwerkelijk verricht.¹⁴ In beide gevallen dient gewerkt te worden aan een voor alle partijen (maker, producent en exploitant) goed functionerend, rechtvaardig en transparant vergoedingensysteem.

II.3 Licentieverkrijging en afdracht voor billijke vergoedingen zoveel mogelijk op één plek ('one-stop-shop')

Partijen die audiovisuele werken willen aanbieden moeten vaak voor hetzelfde werk bij verschillende partijen een licentie verkrijgen. Zo moeten ze voor het exploitatierecht van het gehele werk naar de producent, maar voor een licentie voor openbaarmaking van de filmmuziek naar een collectieve muziekauteursrechtenorganisatie. Soms melden ook nog andere CBO's zich bij de aanbieders van audiovisuele werken met een claim voor een licentie.

Voor de exploitatierechten die bij de producent liggen kan het voor aanbieders van grote catalogi van audiovisuele werken problematisch zijn om grote hoeveelheden kleine producenten te benaderen voor licenties. Een oplossing hiervoor kan worden gevonden in reeds bestaande commerciële 'content aggregators' die de exploitatierechten voor grote hoeveelheden audiovisueel werk verzamelen en vervolgens per catalogus aan aanbieders licentiëren. Ook kunnen kleinere producenten of producenten van grote hoeveelheden korte werken zorgen dat hun werk interessanter is voor grote aanbieders door collectief een 'rights clearing house' op te zetten of zich aan te sluiten bij een bestaand 'rights clearing house'. Zo'n 'rights clearing house' kan één licentie verlenen voor een grote hoeveelheid werken. In Europa zijn al verschillende collectieve 'rights clearing houses' en commerciële 'content aggregators' actief. Deze initiatieven kunnen volgens het Nederlandse kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan de culturele diversiteit in de Europese Unie door de verspreiding van commercieel minder interessant werk te vereenvoudigen.

Billijke vergoeding via de producent

Voor zover het vaststellen van de billijke vergoedingen voor auteurs en uitvoerende kunstenaars van audiovisuele werken wordt overgelaten aan de contractsonderhandelingen tussen de producent en de maker, worden de billijke vergoedingen via de waardeketen door de producent aan de auteurs en de uitvoerende kunstenaars afgedragen. De producent fungeert dan niet alleen als one-stop-shop voor licentieverkrijging maar ook voor de afdracht van billijke vergoedingen. Afdracht via de producent brengt als voordeel met zich dat de hoogte van eventuele billijke vergoedingen voor auteurs en uitvoerende kunstenaars samenhangt met de totale winst uit exploitatie, onafhankelijk van plaats en techniek. Wel kan het nodig zijn om – als het vaststellen van de billijke vergoeding wordt overgelaten aan de contractsonderhandelingen tussen de producent en de maker – te denken aan maatregelen die een gelijkwaardige onderhandelingspositie van beide partijen bevordert, zoals het betrekken van makersverenigingen bij het proces. Voorts zal de maker, indien de producent de rechten overdraagt aan een derde partij, deze derde moeten kunnen aanspreken voor de billijke vergoeding. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de productiemaatschappij die is opgericht voor de productie van de film na afronding van het project wordt geliquideerd en de rechten aan een andere partij worden overgedragen.

Billijke vergoeding door middel van collectieve inning

Indien zou worden gekozen voor een systeem van afdracht van billijke vergoedingen door degene die daadwerkelijk openbaar maakt, zoals dit in Spanje wordt toegepast, dient dit gepaard te gaan met een goed

¹⁴ Het Nederlandse kabinet ziet thans echter geen aanleiding om wijzigingen door te voeren in het systeem van artikel 45d, dat uitgaat van een vermoeden van rechtenoverdracht aan de producent tenzij partijen schriftelijk anders overeenkomen.

werkend Europees systeem van incasserende collectieve organisaties. Er kan dan gedacht worden aan een beperkt aantal organisaties dat op basis van wederkerigheidscontracten samenwerkt. Door de onderlinge reciprociteit kan dan de exploitant kiezen bij welke organisatie hij zich vervoegt. Bij deze organisatie kan hij alle billijke vergoedingen afdragen. Deze organisatie zorgt er vervolgens voor dat de afgedragen gelden terecht komen bij de desbetreffende auteurs. Op dezelfde wijze kan de auteur kiezen bij welke organisatie hij zich wil aansluiten. De organisatie waarbij auteur is aangesloten keert alle vergoedingen voor de exploitatie van al het audiovisuele werk van de auteur aan hem uit. Hierdoor is er zowel voor de exploitant als voor de auteur één loket voor het regelen van de billijke vergoeding. Dit zou nader kunnen worden uitgewerkt in het aangekondigde richtlijnvoorstel collectief beheer.

II.4 De kabel- en satellietrichtlijn

De kabel- en satellietrichtlijn¹⁵ biedt twee mogelijke oplossingen voor het probleem van het territoriaal bepaalde auteursrecht en de nationale licentieverkrijging die daarvan het gevolg is. Bij kabeltransmissie wordt gebruik gemaakt van verplicht collectief onderhandeld recht om toestemming te verlenen voor secundaire openbaarmaking via de kabel¹⁶ en bij satellietuitzending wordt gebruik gemaakt van een ‘land van oorsprong’ beginsel waarbij de uitzendrechten alleen hoeven te worden geregeld in het land waarvandaan de uitzending naar de satelliet wordt verzonden.¹⁷ Deze *rechtenclearing* geldt dan tevens voor de lidstaten waarin de satellietuitzending wordt ontvangen.

Bij kabeltransmissie gaat het om een pakket audiovisuele werken waarvoor een omroep reeds individuele licenties heeft verkregen. Omdat bij de secundaire kabeltransmissie hetzelfde pakket gelijktijdig wordt doorgegeven, kan dit worden gezien als een “verlenging” van de eerdere licentie. De mogelijkheden om deze regeling uit te breiden naar andere vormen van secundaire distributie (zoals catch up services), waarbij de te gebruiken doorgiftetechniek geen rol speelt, verdienen nader onderzoek

Het uitbreiden van het ‘land van oorsprong’-beginsel dat de kabel- en satellietrichtlijn biedt voor satellietuitzendingen naar vormen van online distributie, zou een oplossing kunnen bieden voor de problematiek van territoriale licenties, maar voornamelijk is meer onderzoek nodig naar de gevolgen van een dergelijk systeem voor de rechthebbenden en de industrie. Zoals in het KEA rapport¹⁸ wordt vastgesteld gaat het bij de kabel- en satellietrichtlijn uitsluitend om het recht van mededeling aan het publiek, terwijl bij uitbreiding van het land van oorsprong-beginsel naar onlinediensten ook reproductierechten een rol spelen. Het KEA rapport concludeert dat de kabel- en satellietrichtlijn uiteindelijk niet heeft geleid tot een ééngemaakte markt voor satellietuitzendingen.¹⁹ Het verdient aanbeveling om de oorzaken hiervan te onderzoeken.

De Europese Commissie verwijst in het Groenboek naar de Premier League-zaak waarin het gaat over territoriale licentiepraktijken bij satellietuitzendingen en het vrij verkeer van diensten. Inmiddels heeft het Europese Hof van Justitie uitspraak gedaan in deze zaak²⁰. Het Hof concludeert dat nationale wetgeving die de import, verkoop en het gebruik van buitenlandse decoderkaarten verbiedt, ingaat tegen het vrij verkeer van diensten en niet kan worden gerechtvaardigd. Het is nog onduidelijk welke gevolgen deze uitspraak zal hebben voor financiering, licentiëring en verdienmodellen van het (online) aanbieden van al dan niet auteursrechtelijk beschermd audiovisueel werk. Nader onderzoek naar deze gevolgen van de uitspraak is gewenst.

II.5 Naar één Europees auteursrecht?

Het territoriaal bepaalde auteursrecht lijkt een belemmering te vormen voor de toepassing van nieuwe grensoverschrijdende technologische ontwikkelingen in Europa. Veel problemen die worden veroorzaakt door de territoriale werking van het auteursrecht en de nationale verschillen die daarvan het gevolg zijn zouden kunnen

15 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 kabel.

16 Artikel 9 kabel- en satellietrichtlijn.

17 Artikel 1 lid 2 sub b kabel- en satellietrichtlijn.

18 Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union, Final report prepared for the European Commission, DG Information Society and Media by KEA European Affairs, October 2010, pag. 144-150.

19 Het KEA rapport geeft op pag. 146 aan dat minder de helft van de satellietkanalen in de EU internationaal van aard is. Het betreft voornamelijk informatiekkanalen, kanalen met ‘inhoud voor volwassenen’ en kanalen voor minderheidstaalgroepen.

20 HvJEG 4 oktober 2011, C-403/08 en C429/08 (*Football Association Premier League*).

worden opgelost door het invoeren van een volledig geharmoniseerd Europees auteursrecht. Echter, zoals in verschillende rapporten wordt geconcludeerd, zal dit juridisch en politiek een buitengewoon complex en langdurig proces zijn.²¹

Toch kunnen de steeds urgenter wordende auteursrechtelijke problemen in de Europese Unie aanleiding zijn om juist nu met de éénmaking van het Europese auteursrecht te beginnen. Maar omdat een dergelijk éénmakingsproces naar verwachting zeer veel tijd in beslag zal nemen, dient tegelijkertijd te worden gezocht naar oplossingen die binnen een territoriaal verdeeld Europees auteursrecht kunnen werken.

Het Nederlandse kabinet is dan ook voorstander van een tweesporenbeleid: tegelijkertijd inzetten op de benodigde aanpassingen van het geldende recht, alsook op het realiseren van pragmatische oplossingen op de kortere termijn.

II.6 Van territoriale licenties naar licenties per taal

Huidige praktijk is dat de audiovisuele markt wordt onderverdeeld in territoriale gebieden. Exclusieve licenties kunnen worden verkregen voor bepaalde landen of landengroepen. Het gevolg is dat mensen buiten hun eigen land heel vaak geen toegang hebben tot audiovisueel werk in hun eigen taal. Bovendien belemmert de territoriale verdeling een ééngemaakte markt.

Mensen willen audiovisuele werken in hun eigen taal kunnen bekijken. Om die reden zou een onderverdeling van de Europese audiovisuele markt naar taal realistischer zijn dan een onderverdeling volgens landsgrenzen. Talen zijn niet gebonden aan landsgrenzen en bovendien raken consumenten die een bepaalde taal spreken door migratie, uitzending, uitwisselingen en vakanties steeds meer over heel Europa verspreid. Met een licentie naar taal kan een in een bepaalde taal (nagesynchroniseerde) versie van het audiovisuele werk in heel Europa worden gedistribueerd. Een producent die de exploitatierechten bezit blijft uiteraard volledig vrij om een licentie te verlenen voor pan-Europese distributie voor alle talen.

Licentiëring van een audiovisueel werk per taal (met het recht deze pan-Europees aan te bieden) is daardoor veel efficiënter dan de licentiëring per lidstaat die nu nog wordt toegepast.

II.7 Erfgoedinstellingen

Het publiek belang van erfgoedinstellingen en archieven beperkt zich niet tot restauratie en beschikbaarstelling in eigen huis, maar strekt zich inmiddels tevens uit tot online verspreiding van de nationale en Europese cultuur en geschiedenis. Erfgoedinstellingen en (audiovisuele) archieven dienen zoveel mogelijk in staat te worden gesteld audiovisuele content voor heel Europa digitaal beschikbaar te maken. De bestaande exceptie in de Auteursrechtlijn²² staat alleen onsite raadpleging toe. Er is geen exceptie voor online gebruik, daarvoor is toestemming van de rechthebbende nodig. Voor bepaalde afgebakende gevallen (bijvoorbeeld bij verweesde werken of werken die niet langer commercieel verkrijgbaar zijn) moet worden bezien of, en zo ja in hoeverre, het bestaande Europese kader moet worden aangepast.

Hierbij moet worden onderzocht wat de mogelijkheden van nieuwe businessmodellen zijn, zoals bijvoorbeeld de optie om in lage resolutie ontsloten archiefmateriaal tegen betaling (en eventueel bij een commerciële aanbieder) in hoge kwaliteit te bekijken, zodat voor de rechthebbenden, indien zij toestemming verlenen voor deze vorm van exploitatie, nieuwe inkomsten ontstaan.

Daarnaast steunt Nederland een Europese oplossing voor de omgang met verweesde werken om de toegang tot digitaal erfgoed te verbeteren. Het voorstel van de Commissie voor een EU richtlijn²³ gaat uit van wederzijdse

21 Zie onder meer 'The Recasting of Copyright & Related Rights for the Knowledge Economy' van het Instituut voor Informatierecht (IViR) van november 2006. Dit rapport wordt ook aangehaald in het KEA rapport.

22 Zie artikel 5, lid 3, onder n van de Auteursrechtlijn: "het gebruik van niet te koop aangeboden of aan licentievoorwaarden onderworpen werken of ander materiaal dat onderdeel uitmaakt van de verzamelingen van de in lid 2, onder c), bedoelde instellingen, hierin bestaande dat het werk of materiaal, via speciale terminals in de gebouwen van die instellingen, voor onderzoek of privéstudie meegedeeld wordt aan of beschikbaar gesteld wordt voor individuele leden van het publiek."

23 Voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken.

erkenning van de status als verweesd werk. Deze status geldt overal in EU wanneer het werk in één van de lidstaten, na een zogenaamde ‘diligent search’ (een zorgvuldig maar vergeefse zoektocht) naar rechthebbenden op het werk, wordt aangemerkt als verweesd werk. De voorgestelde richtlijn bepaalt welke gebruikswijzen vervolgens zijn toegestaan. Diligent search zal echter niet in alle gevallen uitkomst bieden. In de praktijk worden daarom verruimde collectieve licentieovereenkomsten overeengekomen tussen representatieve collectieve beheersorganisaties en culturele instellingen voor het online beschikbaar stellen van verweesde werken. Bij de onderhandelingen moet duidelijk worden hoe deze in de praktijk ontstane oplossingen zich verhouden tot het voorstel van de Commissie.

II.8 Meer flexibiliteit in het auteursrecht door een algemene ‘fair use’ exceptie

Het Nederlandse kabinet zou graag zien dat er een discussie wordt gestart over het opnemen van een ‘fair use’ exceptie of een daarmee vergelijkbaar instrument in de auteursrechtlijn. Deze uitzondering zal in eerste instantie gericht moeten zijn op het stimuleren van (niet-commercieel) creatief hergebruik van werken.

De snelle technologische ontwikkelingen hebben consumenten in staat gesteld om op eenvoudige wijze creatieve ideeën te produceren, te publiceren en uit te wisselen: zogenaamde ‘user-created-content’. De opkomst van ‘social media’ op internet zijn hiervan een sprekend voorbeeld. Deze ontwikkeling zet de bestaande, limitatieve lijst van uitzonderingen in de richtlijn auteursrecht steeds meer onder druk. Het erkennen van het belang van een systeem van flexibele uitzonderingen op het auteursrecht zou meer flexibiliteit kunnen brengen in de manier waarop het auteursrecht aansluit op de snelle technologische ontwikkelingen op het internet. Vooruitlopend op de Europese discussie laat het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoeken in hoeverre een dergelijke uitzondering in het Nederlandse auteursrecht reeds mogelijk is binnen het kader van het communautaire acquis en de internationale verdragen. Daarnaast laat het Nederlandse ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onderzoeken welke gevolgen het ontbreken van een ‘fair use’ uitzondering in de Europese richtlijn auteursrecht heeft voor commerciële exploitatie van beschermde werken en het innovatieklimaat in Nederland.²⁴ Nederland is voornemens in februari 2012 een congres te organiseren over dit onderwerp.

II.9 Standaardisering van metadata voor Europees audiovisuele werken

Door instellingen voor cultureel erfgoed, aanbieders van online-content, auteursorganisaties en producenten wordt het invoeren van internationaal gestandaardiseerde metadata zoals watermarking, fingerprinting en het International Standard Audiovisual Number (ISAN), gezien als een voorwaarde voor een goed functionerende pan-Europese markt. Aan de hand van een dergelijke centraal geregistreerde code kan worden achterhaald wie de rechthebbenden zijn, welke licenties zijn verleend, hoe de billijke vergoedingen zijn geregeld en waar en hoe vaak het werk ter beschikking wordt gesteld, uitgeleend, openbaar gemaakt of opgevraagd. Het universele gebruik van bijvoorbeeld ISAN-codes is van grote waarde, niet alleen voor het vermijden van ‘uitzoek-kosten’, maar ook als voorwaarde om nationale werken efficiënt in andere lidstaten te exploiteren, met name als het gaat om het aanbod van non-mainstream en cultureel kwetsbaar audiovisueel werk zoals documentaires en art-house producties. Het gebruik van bijvoorbeeld ISAN-codes kan in de toekomst ook een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem van verweesde werken.

Het Nederlandse kabinet stelt voor om initiatieven voor het invoeren van dergelijke codes te volgen en te stimuleren en vervolgens de noodzaak te onderzoeken om het gebruik van een dergelijke code in Europa verplicht te stellen.

II.10 ‘User generated’ initiatieven ter ondersteuning van de culturele diversiteit

In het voorafgaande werd er reeds op gewezen dat er, óók als er geen territoriale belemmeringen meer zouden zijn voor pan-Europese licenties voor online distributie van audiovisuele werken, er nog steeds een verdeling bestaat in de Europese markt naar taalgebied. Naar verwachting zullen licenties per taalversie worden verleend en omdat een vertaling van een audiovisueel werk voor een klein taalgebied economisch minder aantrekkelijk is, zal er voor Europeanen uit kleine taalgebieden minder aanbod zijn dan voor Europeanen uit grote taalgebieden. Dit zal vooral gelden voor het aanbod van non-mainstream en cultureel kwetsbaar audiovisueel werk zoals

²⁴ Zie de ‘Digitale Agenda.nl (ICT voor innovatie en economische groei)’ van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, paragraaf 2.6 (‘Vergroten speelruimte ondernemers op Europese digitale markt’).

documentaires en art-house producties. Een mogelijke oplossing voor dit probleem kan liggen in ondertiteling die middels een Wiki-achtige toepassing door betrokken consumenten zelf wordt gemaakt.²⁵ Hoewel hiervoor de medewerking van aanbieders en rechthebbenden vereist is, kunnen op deze manier ‘user generated’ ondertitels ontstaan voor kleine taalgebieden. Er dient te worden onderzocht welke bijdrage dit soort projecten kunnen leveren aan de culturele diversiteit van Europa. Veelbelovende projecten kunnen worden ondersteund en de medewerking van aanbieders en rechthebbenden bij dit soort projecten dient zo nodig te worden gestimuleerd.

II.11 Toegankelijkheid van online audiovisuele werken voor mensen met een beperking

De wettelijke verplichtingen die EU-lidstaten opleggen aan aanbieders van audiovisuele mediadiensten om voorzieningen aan te bieden ten behoeve van mensen met een visuele of auditieve beperking zijn zeer divers. In Nederland is er onder meer (geschreven) ondertiteling voor doven en slechthorenden bij Nederlandstalige televisieprogramma's en gesproken ondertiteling voor blinden en slechtzienden bij anderstalige televisieprogramma's. Voor de ondertiteling voor doven en slechthorenden geldt in Nederland sinds 2006 een wettelijke verplichting. Op grond daarvan moet de landelijke publieke omroep in 2011 95% van zijn Nederlandstalige programma's ondertiteln. Bij de landelijke commerciële omroepen gaat het om 50%. Nederland bevindt zich met deze nationale regeling in de voorhoede van de EU-lidstaten met regelgeving voor ondertiteling voor doven en slechthorenden. Dit geldt voor lineaire televisieprogramma's. Ondertiteling bij on-demand programma's wordt niet altijd getoond, hier is dus nog verbetering nodig. Er geldt in Nederland geen wettelijke verplichting om programma's te voorzien van gesproken ondertiteling voor blinden en slechtzienden. Toch zijn veel anderstalige programma's van de landelijke publieke omroep²⁶ en commerciële omroepen van gesproken ondertiteling voorzien.

Het Nederlandse kabinet steunt de European Disability Strategy 2010-2020²⁷ en het voornemen van Europees Commissaris Viviane Reding om te komen tot een Europese ‘accessibility act’.²⁸ Het Nederlandse kabinet benadrukt het belang van een geïntegreerde aanpak waarbij niet alleen aandacht is voor het aanbieden van voorzieningen als geschreven – en gesproken ondertiteling, maar ook voor de aanwezigheid van technische voorzieningen in audiovisuele apparatuur (waaronder de mogelijkheid tot het uitvergroten van het beeld). Bezien moet worden of, en zo ja in hoeverre, het Europese kader²⁹ aanpassing behoeft.

II.12 Handhaving en piraterij

De territorialiteit van het auteursrecht in Europa speelt vooral een belangrijke rol bij de bescherming van nieuwe bedrijfsmodellen op het internet door handhaving van het auteursrecht. Door de verschillen die bestaan tussen de lidstaten met betrekking tot het beschermingsniveau bestaat het risico dat initiatieven voor het pan-Europees aanbieden van audiovisueel materiaal worden bedreigd door goedkoop of gratis aanbod vanuit lidstaten met een lagere graad van protectie. Europese samenwerking bij de handhaving van het auteursrecht in een online omgeving is noodzakelijk om een ‘race to the bottom’ binnen Europa te voorkomen, maar ook om piraterij van buiten de Europese Unie effectief te kunnen bestrijden. Het Nederlandse kabinet heeft hoge verwachtingen van de aangekondigde herziening van de richtlijn Handhaving Intellectuele Eigendomsrechten 2004/48/EC in het voorjaar van 2012.³⁰

Rechthebbenden moeten kunnen beschikken over adequate middelen om hun verdienmodellen te beschermen tegen illegale concurrentie. Het Nederlandse uitgangspunt is dat daarbij zoveel mogelijk een civielrechtelijke benadering moet worden gekozen. Het Nederlandse kabinet meent dat het daarbij van belang is dat de handhaving niet geschiedt op het niveau van de consument, maar op het niveau van de aanbieder van het illegale materiaal (de inbreukfaciliterende websites en diensten). Handhaving op het niveau van de consument is immers niet effectief en leidt tot rechtsongelijkheid nu niet iedereen kan worden aangesproken. Teneinde rechthebbenden in staat te stellen om hun rechten te beschermen, ligt het voor de hand dat zij moeten kunnen

25 Op dit moment wordt door het Nederlandse Ximon aan de ontwikkeling van een dergelijke Wiki-toepassing gewerkt.

26 In 2010 gestegen van 60% naar 75%.

27 COM(2010) 636 - European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe.

28 <http://www.euractiv.com/socialeurope/disability-eu-promises-accessibility-act-2012-news-501294>.

29 Waaronder artikel 15(i) van de Auteursrechtlijn.

30 COM(2011)287 - Ééngemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten Creativiteit en innovatie bevorderen met het oog op economische groei, kwaliteitsjobs en eersteklasproducten en -diensten in Europa, p. 19.

beschikken over mogelijkheden om op te treden tegen inbreukfaciliterende kanalen en deze tot sluiting te dwingen.

Het Nederlandse kabinet dankt de Europese Commissie voor de mogelijkheid om te reageren op het Groenboek en hoopt met deze reactie een zinvolle bijdrage te leveren aan de discussie.