WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W03.13.0203/II

Wijziging van de Auteurswet in verband met de afschaffing van bescherming van geschriften zonder oorspronkelijk karakter of persoonlijk stempel van de maker

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bescherming van geschriften zonder oorspronkelijk karakter en persoonlijk stempel van de maker af te schaffen;

Zo is het, dat Wij de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De **Auteurswet** wordt als volgt gewijzigd:

A.

In artikel 10, eerste lid, onderdeel 1, wordt “alle” geschrapt.

B.

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “nieuwsberichten, gemengde berichten,” vervangen door: berichten.

2. Het tweede lid komt te vervallen.

3. Het derde lid wordt vernummerd tot het tweede lid.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

W03.13.0203/II

Wijziging van de Auteurswet in verband met de afschaffing van bescherming van geschriften zonder oorspronkelijk karakter of persoonlijk stempel van de maker

Memorie van Toelichting

Algemeen
1. Doel en strekking van het wetsvoorstel
Het wetsvoorstel beoogt de Auteurswet te wijzigen. Het strekt ertoe te bewerkstelligen dat voortaan slechts geschriften met een oorspronkelijk karakter of persoonlijk stempel van de maker bescherming genieten op grond van de Auteurswet. De bescherming van andere geschriften op grond van de zogeheten geschriftenbescherming komt te vervallen.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

2.1. Modernisering van het auteursrecht
In het regeerakkoord (Kamerstukken II, 2012/13, 33 410, nr.15, blz. 26) is afgesproken dat het auteursrecht zo wordt gemoderniseerd dat recht wordt gedaan aan de bescherming van creatieve prestaties zonder dat de gebruiksmogelijkheden voor consumenten in het gedrang komen. Deze afspraak berust op de gedachte dat degenen die een creatieve prestatie verrichten, de gerechtvaardigde behoefte hebben aan bescherming van die prestatie. Het auteursrecht moet die bescherming bieden. Tegelijkertijd moet het auteursrecht niet onbedoeld in de weg staan aan het creatief hergebruik van bestaand materiaal of het innovatief gebruik van informatie en de eenvoudige uitwisseling daarvan.

2.2. Auteursrecht moet strekken ter bescherming van creatieve prestaties
De modernisering van het auteursrecht die in het regeerakkoord is afgesproken kent in elk geval twee elementen. Het eerste element vindt zijn grondslag in essentie in het woord auteursrecht zelf: het *auteurs*recht beschermt de auteur/maker tegen aantasting van zijn werk of de exploitatie daarvan zonder dat hij daarvoor toestemming heeft gegeven. Deze bescherming is veelomvattend: zij geeft de maker het recht om 70 jaar lang op te treden tegen zowel de exploitatie in de vorm waarin het werk is gemaakt als in een bewerking.

Voor het behoud van het draagvlak voor deze bescherming is noodzakelijk dat zij slechts wordt geboden wanneer dat daadwerkelijk gerechtvaardigd is, namelijk wanneer sprake is van een creatieve prestatie van de maker. Ter beoordeling van de vraag of sprake is van een creatieve prestatie, is in de jurisprudentie een criterium aangelegd. Dit criterium behelst dat het moet gaan om een werk dat een eigen oorspronkelijk karakter bezit en het persoonlijk stempel van de maker draagt (vgl. met name Hoge Raad 4 januari 1991, NJ 1991, 608 (Van Dale/Romme). Werken die niet aan dit vereiste voldoen, kunnen geen auteursrechtelijke bescherming genieten.

2.3. Auteursrecht moet ruimte bieden voor creatief en innovatief gebruik van bestaand materiaal en uitwisseling van informatie
Het tweede element van de modernisering van het auteursrecht is dat wordt bezien hoe meer flexibiliteit kan worden bereikt zonder dat zulks ten koste gaat van de rechthebbenden. Doordat de huidige technologische ontwikkelingen elkaar in steeds hoger tempo opvolgen, kan bestaand materiaal steeds gemakkelijker worden bewerkt en kan informatie steeds gemakkelijker worden uitgewisseld. Dit is een goede zaak, maar moet niet ten koste gaan van degenen die creatieve prestaties verrichten: zij hebben er

recht op dat hun prestaties beschermd blijven dan wel dat zij daarvoor in voorkomende gevallen een passende vergoeding of compensatie krijgen.

Het auteursrecht voorziet in een systeem van uitzonderingen en beperkingen die enerzijds toelaten dat auteursrechtelijk beschermde werken in het kader van bijvoorbeeld een citaat, een parodie of het verrichten van wetenschappelijk onderzoek worden gebruikt zonder dat daarvoor voorafgaand toestemming van de rechthebbende behoeft te worden verkregen maar er anderzijds op zijn gericht de bescherming van de makers zeker te stellen. Dit systeem van uitzonderingen en beperkingen vindt zijn grondslag in de Auteursrechtrichtlijn (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, PbEU 2001, L 167) en is uitgewerkt in de Auteurswet.

Het kabinet is van mening dat het bestaande systeem niet meer goed aansluit op de huidige werkelijkheid. Het biedt onvoldoende ruimte om in te spelen op toekomstige technologische ontwikkelingen. In dit kader bepleit het kabinet bij de Europese Commissie dat de uitzonderingen en beperkingen uit de Auteursrechtrichtlijn flexibeler, technologieneutraal en toekomstbestendig worden gemaakt. In de tussentijd wordt bezien in hoeverre het, zonder dat dat ten koste gaat van de rechtszekerheid en de bescherming van creatieve prestaties, reeds mogelijk is binnen het bestaande Europees- en internationaalrechtelijke kader op nationaal niveau te komen tot een zo flexibel mogelijk systeem van mogelijkheden voor het gebruik van bestaand werk en uitwisselbaarheid van informatie. In dit kader is ook de geschriftenbescherming aan een nadere beschouwing onderworpen.

3. De geschriftenbescherming

3.1. Inleiding

Het auteursrecht beschermt werken van letterkunde, wetenschap of kunst. Wat daaronder moet worden verstaan, is bepaald in artikel 10 Auteurswet. Uit lid 1 onder 1 van dat artikel volgt dat als auteursrechtelijk beschermde werken moeten worden beschouwd boeken, brochures, nieuwsbladen, tijdschriften en alle andere geschriften. Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de betreffende bepaling volgt, moet ten aanzien van geschriften een onderscheid worden gemaakt in twee soorten, namelijk (i) oorspronkelijke geschriften en (ii) niet-oorspronkelijke geschriften. Aan oorspronkelijke geschriften, zoals boeken, ligt een creatieve prestatie van de maker ten grondslag. Aan niet-oorspronkelijke geschriften ligt geen creatieve prestatie van de maker ten grondslag.

3.2. Geschriftenbescherming ziet op niet-oorspronkelijke geschriften

Oorspronkelijke geschriften zijn auteursrechtelijk beschermd. Zij genieten het volledige beschermingsregime van de Auteurswet. Niet-oorspronkelijke geschriften zijn niet auteursrechtelijk beschermd. Zij kunnen echter op grond van artikel 10 lid 1 onder 1, slot een vorm van bescherming genieten die beter bekend is als de geschriftenbescherming. Op grond van de geschriftenbescherming zijn in het verleden beschermd geacht (niet oorspronkelijke of routinematig uitgebrachte) advertenties, prijscouranten, catalogi, theaterprogramma's, dienstregelingen, gebruiksaanwijzingen en telefoongidsen (vgl. Spoor/Verkade/Visser, Auteursrecht, Serie Recht en Praktijk, Deel 42, p. 82 e.v.).

De geschriftenbescherming en de omstandigheid dat het daarbij een niet-oorspronkelijk geschrift betreft, brengt met zich dat door de rechthebbende niet zonder meer een beroep kan worden gedaan op alle vormen van bescherming die door de Auteurswet worden geboden. Uit de jurisprudentie volgt dat van geval tot geval moet worden bezien welke bescherming op grond van de geschriftenbescherming aan de Auteurswet kan worden ontleend. Desalniettemin is de bescherming voor niet-oorspronkelijke geschriften ten gevolge van de geschriftenbescherming op belangrijke punten dezelfde als voor wel oorspronkelijke geschriften. Het betreft dan met name het recht tot het verbieden van rechtstreekse ontleningen aan deze niet-oorspronkelijke geschriften en de verspreiding van dergelijke rechtstreekse ontleningen.

De geschriftenbescherming wordt in dat licht wel omschreven als een para-auteursrechtelijke bescherming. Die kwalificatie ligt echter niet voor de hand wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de geschriftenbescherming haar grondslag vindt in de voorloper van het huidige auteursrecht, het zogenaamde kopijrecht. Het kopijrecht beoogde veeleer de bescherming van de investering van drukkers en uitgevers tegen concurrentie van derden dan de bescherming van de creatieve prestaties van de auteur die het uitgangspunt is van de huidige Auteurswet. Voor de uitgevers die de bescherming van het kopijrecht genoten maakte het niet uit of zij concurrentie van derden ondervonden ten aanzien van een door hen geëxploiteerd werk mét of zónder eigen karakter.

Bij de totstandkoming van de huidige Auteurswet in 1912 is, mede in het licht van het uitgangspunt van de bescherming van creatieve prestaties, door de wetgever de vraag gesteld of de bescherming van geschriften zonder oorspronkelijk karakter behouden moest blijven. Die vraag is uiteindelijk bevestigend beantwoord: de in artikel 10, lid 1, onderdeel 1 opgenomen woorden 'alle andere geschriften' zijn daarvan het gevolg. De meningen over het bestaansrecht van de geschriftenbescherming als bescherming voor niet-oorspronkelijke werken verschillen sindsdien.

4. Redenen voor afschaffing van de geschriftenbescherming

4.1. Inleiding

In het licht van de hierboven weergegeven afspraak uit het regeerakkoord dat het auteursrecht dient te worden gemoderniseerd, en de daaruit voortvloeiende nadere beschouwing van de geschriftenbescherming heeft een herbezinning plaatsgevonden op de vraag of de geschriftenbescherming nog bestaansrecht heeft. Naar aanleiding van die herbezinning is geconcludeerd dat de geschriftenbescherming zich niet verhoudt met de hierboven weergegeven uitgangspunten die aan de modernisering van het auteursrecht ten grondslag liggen, namelijk dat slechts creatieve prestaties op grond van het auteursrecht moeten worden beschermd en dat informatie zo eenvoudig mogelijk toegankelijk en zo veel mogelijk vrij uitwisselbaar moet zijn.

4.2. Geschriftenbescherming wordt gebruikt ter bescherming van investering in plaats van ter bescherming van een creatieve prestatie.

Het eerste punt waarop de geschriftenbescherming zich niet met die uitgangspunten verhoudt en waarom afschaffing gerechtvaardigd is, is dat zij geldt voor niet-oorspronkelijke geschriften. De geschriftenbescherming dient dus niet voor de bescherming van creatieve prestaties, terwijl die nu juist het uitgangspunt van het auteursrecht vormt. In plaats daarvan wordt de geschriftenbescherming thans veeleer gebruikt om te voorkomen dat anderen profiteren van investeringen die aan het geschrift ten grondslag liggen. Niet uit het oog moet worden verloren dat het profiteren van of aanhaken bij de investeringen van een ander op zichzelf niet ongeoorloofd is (Hoge Raad 27 juni 1986, NJ 1987, 191 (Holland Nautic/Decca)). Wanneer bijzondere omstandigheden het profiteren van een anders investering onrechtmatig maken, opent artikel 6:162 BW de weg van een actie uit onrechtmatige daad (zie daarover reeds Hoge Raad 31 januari 1919, NJ 1919, 131 (Lindenbaum/Cohen)). Degene die de investering heeft gedaan kan schadevergoeding vorderen van degene die onrechtmatig, dat wil zeggen in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid van de investering profiteert. Een afzonderlijke bepaling is niet nodig.

4.3. *Geschriftenbescherming kan in de weg staan aan vrije verspreiding van feitelijke informatie*

Het tweede punt waarop de geschriftenbescherming zich niet verhoudt met de uitgangspunten van de modernisering van het auteursrecht en dat aldus voert tot de conclusie dat zij moet worden afgeschaft, is dat de geschriftenbescherming in de weg kan staan aan de toegankelijkheid van feitelijke informatie en de vrije uitwisselbaarheid daarvan. Hierboven is reeds uiteengezet dat met behulp van de geschriftenbescherming de verspreiding van feitelijke informatie kan worden beperkt indien die kwalificeert als

een rechtstreekse ontlening. Deze kan dan namelijk verboden worden. Zulks heeft tot gevolg dat de betreffende feitelijke informatie slechts kan worden overgenomen voor zover dat als vrije nieuwsgaring kwalificeert, hetgeen tot extra werk leidt voor degene die gebruik wil maken van de betreffende informatie in die zin dat deze dan bijvoorbeeld moet worden geherformuleerd.

4.4. Eventuele rechtsonzekerheid wordt weggenomen
De afschaffing van de geschriftenbescherming heeft als bijkomend voordeel dat eventuele rechtsonzekerheid omtrent de reikwijdte wordt weggenomen. Hierboven is uiteengezet dat uit de jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van de geschriftenbescherming volgt dat de toepassing van de bepalingen uit de Auteurswet van geval tot geval per bepaling naar de strekking van de betreffende bepaling moet worden beoordeeld (zie ook Spoor/Verkade/Visser, Auteursrecht, Serie Recht en Praktijk, deel 42, p. 90). Betoogd is dat het daardoor moeilijk is een coherent beeld te krijgen van de exacte reikwijdte van de geschriftenbescherming. Gesignaleerd wordt dat in de rechtspraak bijvoorbeeld geen eenduidigheid bestaat over de vraag in hoeverre de rechtstreekse ontlening van slechts een klein gedeelte van een niet-oorspronkelijk geschrift toelaatbaar is (zie Beunen, Geschriftenbescherming: The Dutch Protection for Non-original writings, in: P.B. Hugenholtz, A.A. Quaedvlieg en D. Visser (red.), A Century of Dutch Copyright Law (1912-2012) (2012), p. 75).

Sommigen hebben opgemerkt dat naar aanleiding van het arrest Football Dataco van het Hof van Justitie van de Europese Unie (1 maart 2012, zaak C-604/10) rechtsonzekerheid kan rijzen ten aanzien van de toelaatbaarheid van de geschriftenbescherming voor databanken. In dat arrest heeft het Hof ten aanzien van een databank met gegevens over voetbalwedstrijden geoordeeld dat op grond van de Databankenrichtlijn aan databanken slechts bescherming kan toekomen op grond van het auteursrecht of op grond van het sui generis-recht in het geval van een databank die het resultaat is van een substantiële investering. Van databanken die geen auteursrechtelijke bescherming of sui generis-bescherming genieten werd wel aangenomen dat zij toch een vorm van bescherming kunnen genieten op grond van de geschriftenbescherming.
Voor eventuele rechtsonzekerheid op de bovengenoemde punten is met de afschaffing van de geschriftenbescherming geen aanleiding meer.

4.5. Afschaffen van de geschriftenbescherming werkt concurrentiebevorderend
Een volgend bijkomend voordeel van de afschaffing van de geschriftenbescherming is dat daarmee een eind wordt gemaakt aan de situatie waarin het inroepen van de geschriftenbescherming niet primair is ingegeven door de wens tot het beschermen van investeringen of prestaties van drukkers en/of uitgevers. Veeleer spelen andere motieven een rol zoals het reguleren van parallelimport, dat wil zeggen de invoer van producten door anderen dan de daarvoor exclusief door de rechthebbende aangewezen importeur. Door meer mogelijkheden voor parallelimport ontstaat in de regel een prijsvoordeel voor de consument.

5. Administratieve lasten
Dit wetsvoorstel behelst geen informatieverplichtingen van burgers of bedrijven jegens de overheid. Aldus leidt het niet tot een toename van administratieve lasten. Door de afschaffing van de geschriftenbescherming worden rechtstreekse ontleningen aan geschriften zonder oorspronkelijk karakter of persoonlijk stempel van de maker mogelijk zonder dat daarvoor toestemming behoeft te worden gevraagd of een vergoeding moet worden betaald. Dit leidt tot een vermindering van kosten voor degenen die feitelijke informatie willen hergebruiken of verspreiden.

6. Advies en consultatie
De Commissie Auteursrecht heeft aangegeven het juridisch beter en zuiverder te achten om niet-creative prestaties zoals niet oorspronkelijke geschriften buiten het auteursrecht te houden. Zij heeft opgemerkt dat geschriftenbescherming soms voor oneigenlijke doelen wordt ingezet. Daarbij heeft zij de vraag gesteld of dat wenselijk is en opgemerkt

dat de omvang van het oneigenlijk gebruik gevolgen kan hebben voor de legitimiteit van de regeling als geheel.

De Commissie Auteursrecht ziet juridisch geen bezwaren om de geschriftenbescherming volledig af te schaffen. Wel heeft zij aangeraden om onderzoek te doen naar de belangen die door de afschaffing van de geschriftenbescherming worden geraakt. Daartoe is een internetconsultatie gehouden waarop belanghebbenden konden reageren. Uit die consultatie is gebleken dat de gedachte dat nog slechts geschriften waaraan een creatieve prestatie ten grondslag ligt bescherming verdienen en de daaruit voortvloeiende afschaffing van de geschriftenbescherming in het algemeen op brede instemming kan rekenen. Enig bijzonder belang dat door de afschaffing van de geschriftenbescherming onevenredig wordt geraakt is niet naar voren gebracht.

II Artikelen

I

Artikel I vormt het enige inhoudelijke artikel van dit wetsvoorstel. Onderdeel A strekt tot wijziging van artikel 10 lid 1, onderdeel 1 Auteurswet. Onderdeel B strekt tot wijziging van artikel 15 Auteurswet.

A.
Uit artikel 1 Auteurswet volgt dat auteursrechtelijke bescherming toekomt aan een werk van letterkunde, wetenschap of kunst. In artikel 10 lid 1 Auteurswet wordt daarvan een opsomming gegeven. Uit onderdeel 1 van dat artikellid volgt dat als auteursrechtelijk beschermde werken moeten worden beschouwd boeken, brochures, nieuwsbladen, tijdschriften en alle andere geschriften.

Hoewel dit uit de in de bepaling gebezigde formulering niet met zoveel woorden naar voren komt, onderscheidt artikel 10 lid 1 onder 1 Auteurswet twee soorten van geschriften, namelijk (i) oorspronkelijke geschriften en (ii) niet-oorspronkelijke geschriften. Het woord “alle”, is bij de totstandkoming van de Auteurswet in 1912 namelijk ingevoegd om dit onderscheid te creëren.

De oorspronkelijke geschriften zijn de geschriften die een eigen oorspronkelijk karakter hebben en een persoonlijk stempel van de maker dragen. De niet-oorspronkelijke geschriften zijn de geschriften die geen eigen oorspronkelijk karakter hebben en die geen persoonlijk stempel van de maker dragen en waarop de geschriftenbescherming betrekking heeft.

In het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet waarom het onwenselijk is niet-oorspronkelijke geschriften een bescherming te geven die lijkt op auteursrechtelijke bescherming. Door het schrappen van het woord “alle” komt deze bescherming te vervallen. Het gevolg daarvan is dat, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd, op geschriften nog maar één beschermingsregime van toepassing is, namelijk het auteursrechtelijke. Wil een geschrift binnen dat auteursrechtelijke beschermingsregime vallen genieten, dan is nodig dat wordt voldaan aan de voor alle werken geldende eis dat sprake is van een oorspronkelijk karakter en een eigen persoonlijk stempel van de maker. Deze eis volgt uit de jurisprudentie (met name het arrest Van Dale/Romme). Een wijziging daarvan wordt niet beoogd.

B.
Dit artikel regelt dat na de afschaffing van de geschriftenbescherming ook nieuws- en gemengde berichten vrijelijk kunnen worden gebruikt zonder dat daaraan voorwaarden zijn verbonden. Het artikel vindt zijn grondslag in het volgende. Artikel 5, derde lid, onderdeel c, van de Auteursrechtrichtlijn (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, PbEG L 167/10) bepaalt dat lidstaten mogen voorzien in een uitzondering op het auteursrecht betreffende de overname van berichten of artikelen over actuele economische, politieke of religieuze onderwerpen door de pers in de pers. Nederland

heeft daarvan gebruik gemaakt in artikel 15 van de Auteurswet. De inroepbaarheid van de uitzondering is aan voorwaarden gebonden. Zo kan op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel c, van de Auteursrechtrichtlijn juncto artikel 15, eerste lid, onderdeel 4, van de Auteurswet niet van uitzondering worden geprofiteerd als het op de berichten en artikelen rustende auteursrecht is voorbehouden. Ingevolge artikel 15, tweede lid, van de Auteurswet kan het overnemen van nieuwsberichten en gemengde berichten niet worden voorbehouden. Artikel 5, derde lid, onderdeel c, van de Auteursrechtrichtlijn staat daaraan niet in de weg, zolang op dergelijke berichten uitsluitend geschriftenbescherming rust. Met de afschaffing van de geschriftenbescherming dient het geldende artikel 15, tweede lid, van de Auteurswet te vervallen (onder vernummering van het geldende derde lid tot het nieuwe tweede lid).

Bij de overname van nieuwsberichten en gemengde berichten hoeven de overige voorwaarden die artikel 15, eerste lid, van de Auteurswet aan de inroepbaarheid van de uitzondering verbindt (zoals de door artikel 5, derde lid, onderdeel c, van de Auteursrechtrichtlijn gedicteerde bronvermelding) namelijk niet meer te worden vervuld. Nieuwsberichten en gemengde berichten mogen vrijelijk worden (her)gebruikt. De woorden “nieuwsberichten en gemengde berichten” die ook in het artikel 15, eerste lid, van de Auteurswet voorkomen, worden teneinde misverstanden te voorkomen niet meer gebruikt. Voorgesteld wordt de woorden te vervangen door: berichten. Daaronder worden dan alle berichten begrepen met een nieuws- en/of gemengd karakter waarop auteursrecht rust.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,