

# **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 (Consultatieversie)**

### **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 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 *auteursrecht* 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 gezien 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 Auteursrechtlijn (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, L 167/10) 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 Auteursrechtlijn flexibeler, technologie-neutraal en toekomstbestendig worden gemaakt. In de tussentijd wordt gezien 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 gezien 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.

#### *3.3. Geschriftenbescherming is meer mededingingsrechtelijk dan auteursrechtelijk van aard.*

Hoewel zij wordt omschreven als een para-auteursrechtelijke bescherming, is de geschriftenbescherming in zeer hoge mate mededingingsrechtelijk van aard. Dit komt

sterk naar voren 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 beschermt investering in plaats van niet-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 veeleer gebruikt om te voorkomen dat anderen profiteren van investeringen die aan het geschrift ten

grondslag liggen. Het auteursrecht, en dus de Auteurswet is voor een dergelijke bescherming niet de aangewezen plaats.

Een afzonderlijke bepaling ter bescherming van investeringen is bovendien niet nodig. Wanneer bijzondere omstandigheden het profiteren van een anders investering onrechtmatig maken, opent artikel 6:162 BW namelijk reeds 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 daarmee schadevergoeding vorderen van degene die onrechtmatig, dat wil zeggen in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid van de investering profiteert. Daarbij moet overigens niet uit het oog worden verloren dat het profiteren van of aanhaken bij de investeringen van een ander op zichzelf niet ongeoorloofd behoeft te zijn (Hoge Raad 27 juni 1986, NJ 1987, 191 (Holland Nautic/Decca)).

#### *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 moeten 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 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, maar door andere motieven zoals het reguleren van parallelimport. 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.

## **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 alle belanghebbenden konden reageren. De uitkomst van die consultatie was PM.

## **II Artikelen**

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,