



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.5.2011  
SEC(2011) 616 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**  
**BETREFFENDE**  
**DE GRENSOVERSCHRIJDENDE ONLINE-TOEGANG TOT VERWEESDE**  
**WERKEN**

**Begeleidend document bij**

**Voorstel voor een**  
**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**  
**inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken**

{COM(2011) 289 definitief}  
{SEC(2011) 615 definitief}

## Samenvatting

De effectbeoordeling heeft betrekking op auteursrechtvergunningen die vereist zijn om zogeheten "verweesde werken" online als onderdeel van Europese en nationale digitale bibliotheken beschikbaar te stellen. Verweesde werken zijn werken waarvan de betrokken auteursrechthebbende niet kan worden geïdentificeerd of opgespoord.

De effectbeoordeling werd tijdens drie vergaderingen van een interdepartementale stuurgroep besproken, op 11 maart, 16 en 27 april 2010. Op 16 juni 2010 werd de effectbeoordeling door de Effectbeoordelingsraad besproken. Op 21 juni 2010 heeft de IAB zijn standpunt bekendgemaakt.

### Probleembeschrijving

Om door het auteursrecht beschermde werken in een online digitale bibliotheek ter beschikking te stellen van het publiek is voorafgaande goedkeuring vereist. Indien de betrokken auteursrechthebbende niet kan worden geïdentificeerd of gevonden, worden de werken in kwestie verweesde werken genoemd. De goedkeuring die vereist is om werken online beschikbaar te maken kan dan ook niet worden verkregen. Bibliotheken, archieven en andere overheidsinstellingen die werken online ter beschikking stellen van het publiek zonder voorafgaande goedkeuring lopen het risico dat zij het auteursrecht schenden.

### Beleidsachtergrond

De voornaamste doelstelling van dit voorstel is de afwezigheid te verhelpen van een rechtskader voor de wettige en grensoverschrijdende online-toegang tot verweesde werken die opgenomen zijn in bibliotheken en archieven.

In de effectbeoordeling wordt toegelicht dat, gezien de noodzaak om een krachtige impuls te geven aan de ontwikkeling van Europa's digitale bibliotheken en archieven alsook aan Europa's capaciteit om zoek- en indexerings technologieën te bevorderen, het wetgevingsvoorstel gericht is op werken die gepubliceerd zijn in de vorm van boeken, dagbladen, kranten, tijdschriften of andere geschriften, met inbegrip van daarin opgenomen werken<sup>1</sup>, alsook audio-, audiovisuele en cinematografische werken. Het verbeteren van online-zoekfuncties zal zowel op nationale als op grensoverschrijdende basis de toegankelijkheid bevorderen van miljoenen bronnen die in Europese bibliotheken te vinden zijn.

Dit initiatief bouwt voort op de aanbeveling van de Commissie van 2006 betreffende de digitalisering en online-toegankelijkheid van cultureel materiaal en digitale bewaring<sup>2</sup>. Ondanks het bestaan van deze aanbeveling hebben slechts enkele lidstaten wetgeving inzake verweesde werken geïmplementeerd. De weinige bestaande nationale oplossingen zijn

---

<sup>1</sup> Het zou daarentegen bijzonder moeilijk zijn om de eigenaars te identificeren van volledige verzamelingen van foto's waarvan de herkomst onbekend is. Het gebrek aan toewijzing of andere persoonsidentificerende gegevens maakt het zorgvuldig zoeken bijzonder moeilijk. Bovendien is de technologie voor het uitvoeren van visuele onderzoeken in vergelijking met tekstuele onderzoeken nog niet zo ontwikkeld en erg duur.

<sup>2</sup> Aanbeveling 2006/585/EG van de Commissie van 24 augustus 2006 betreffende de digitalisering en online-toegankelijkheid van cultureel materiaal en digitale bewaring, (PB L 236 van 31.8.2006, blz. 28-30).

beperkt door het feit dat de online-toegang alleen geldt voor burgers die op hun nationale grondgebied verblijven.

De invoering van een rechtskader om de grensoverschrijdende digitalisering en verspreiding van verweesde werken op de interne markt te bevorderen is tevens een van de voornaamste actiepunten zoals vermeld in de digitale agenda voor Europa<sup>3</sup>, een onderdeel van de Europa 2020-strategie<sup>4</sup>.

### Subsidiariteit en proportionaliteit

Een wetgevingsvoorstel in de vorm van een kaderrichtlijn is nodig aangezien een niet-bindende aanpak, met name Aanbeveling 2006/585/EG van de Commissie van 24 augustus 2006, niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd (subsidiariteit). Daarenboven maakt het naast elkaar bestaan van ongecoördineerde nationale benaderingen met betrekking tot verweesde werken in online-bibliotheken het moeilijk voor een bibliotheek om verweesde werken in meerdere EU-lidstaten beschikbaar te stellen<sup>5</sup>.

Omdat het probleem van verweesde werken een belangrijke hinderpaal vormt voor de oprichting van digitale bibliotheken, is een coherent EU-kader voor grensoverschrijdende toegang tot verweesde werken de minst ingrijpende optie om het gewenste resultaat te bereiken (proportionaliteit). Alle andere benaderingen zouden aanzienlijk meer administratieve overheadkosten alsook specifiek op verweesde werken gerichte licentie-infrastructuren vereisen.

### Analyse van opties

In de effectbeoordeling worden zes opties onderzocht: (1) geen maatregelen nemen, (2) een wettelijke uitzondering op auteursrecht, (3) verruimde collectieve licenties, (4) een specifieke licentie voor verweesde werken die door maatschappijen van collectief auteursrechtenbeheer wordt verleend, (5) een specifieke licentie voor verweesde werken die door een overheidsinstantie wordt verleend, en (6) de wederzijdse erkenning van nationale oplossingen op het vlak van verweesde werken.

Bij alle beleidsopties (behalve optie 1) werd uitgegaan van de goedkeuring van een richtlijn waarbij alle lidstaten verplicht zijn binnen een bepaalde termijn specifieke wetgeving inzake verweesde werken vast te stellen. Bij alle beleidsopties, behalve optie 3, werd ervan uitgegaan dat zorgvuldig zoeken vereist is voordat een verweesd werk in een online digitale bibliotheek ter beschikking kan worden gesteld.

Bij optie 3, het model van "verruimde collectieve licenties", wordt ervan uitgegaan dat, wanneer een maatschappij voor collectief auteursrechtenbeheer een bibliotheek eenmaal de toestemming verleent om boeken ter beschikking te stellen op een website, deze licentie op grond van een wettelijke verruiming voor alle verweesde werken in deze categorie zal gelden. De maatschappij voor collectief auteursrechtenbeheer wordt beschouwd als de

---

<sup>3</sup> Een digitale agenda voor Europa - COM(2010) 245.

<sup>4</sup> Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm)

<sup>5</sup> In sommige lidstaten, en met name Frankrijk, wordt in voorbereidend werk voor een wettelijke oplossing uitdrukkelijk erkend dat een Europese oplossing noodzakelijk is - Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique *Commission sur les œuvres orphelines*, blz. 19.

vertegenwoordiger van dergelijke "buitenstaanders", ongeacht of zij zorgvuldig gezocht heeft om de auteur te identificeren of op te sporen. Het Noordse model wordt vooral door de Noordse lidstaten gepromoot, hoewel wordt erkend dat het gebrek aan zorgvuldig zoeken dit model minder geschikt maakt als Europese, op wederzijdse erkenning gebaseerde optie. Het gebrek aan wederzijdse erkenning betekent eveneens dat een verruimde collectieve licentie enkel zal gelden op het nationale grondgebied waar het wettelijk vermoeden van toepassing is.

De specifieke licentie voor verweesde werken (optie 4) verschaft bibliotheken en andere begunstigen een hoge mate van rechtszekerheid tegen schadeclaims van weer opgedoken eigenaars. Deze optie veronderstelt zowel zorgvuldig zoeken om de status van verweesd werk te kunnen bepalen als een specifieke licentieregeling met betrekking tot verweesde werken.

De door een overheidsinstantie verleende licentie voor verweesde werken (optie 5) vormt een publieke certificering van het zorgvuldig zoeken en verleent aldus een hoge mate van rechtszekerheid aan de digitale bibliotheek. Dit brengt administratieve lasten mee. Daarom hadden eerdere belichamingen van dit stelsel een beperkte invloed en worden zij niet gebruikt in het kader van grootschalige digitale bibliotheekprojecten.

Bij de wettelijke uitzondering (optie 2) zou de last van het aanvragen van een auteursrechtlicentie worden vermeden maar zou de vereiste van het voorafgaand zorgvuldig zoeken worden behouden. Deze optie verschaft echter minder rechtszekerheid aangezien er geen certificering van het zorgvuldig zoeken door een onafhankelijke instantie plaatsvindt.

Een aanpak die op de wederzijdse erkenning van nationale oplossingen op het vlak van de beschikbaarstelling van verweesde werken is gebaseerd (optie 6), verschaft bibliotheken en andere begunstigen het voordeel van rechtszekerheid wat de status van verweesd werk betreft en zou hen toestaan deze werken online beschikbaar te stellen. Wederzijdse erkenning garandeert dat de digitale bibliotheek voor burgers in heel Europa beschikbaar zou zijn. De optie van wederzijdse erkenning wordt het meest gesteund door de uitgeversgemeenschap en door sommige lidstaten. De uitgevers zijn van mening dat een stelsel dat voorziet in de goedkeuring voor de online-beschikbaarstelling van verweesde werken, het a priori zorgvuldig zoeken niet overbodig kan maken.

#### *Uitvoering, controle en evaluatie*

De voornaamste doelstelling van het voorstel is bibliotheken en gelijkaardige instellingen met taken van algemeen belang zoals onderwijs of het behoud en de verspreiding van het culturele erfgoed toe te staan verweesde werken op legale wijze beschikbaar te stellen en te reproduceren. De tenuitvoerlegging van dit voorstel dient te gebeuren in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen en het internationaal auteursrecht.

De Commissie zal toezien op de korte, middellange en lange effecten. De Commissie zal er op korte termijn voor zorgen dat in alle lidstaten wetgeving inzake verweesde werken wordt vastgesteld. Op middellange termijn zal de Commissie oordelen of het stelsel van wederzijdse erkenning overal in de EU zal leiden tot pan-Europese toegang tot digitale bibliotheken. Op lange termijn zal de Commissie oordelen in welke mate wetgeving inzake verweesde werken heeft bijgedragen tot de algemene ontwikkeling van pan-Europese digitale bibliotheken.