Datum van inontvangstneming	:	13/11/2014

Zaak C-470/14

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 oktober 2014

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 september 2014

Verzoekende partijen:

Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales (EGEDA)

Derechos de Autor de Medios Audiovisuales (DAMA)

Visual Entidad de Gestión de Artistas Plásticos (VEGAP)

Verwerende partijen:

Administración del Estado

Asociación Multisectorial de Empresas de la Electrónica, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de las Telecomunicaciones y de los contenidos Digitales (AMETIC)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring van Real Decreto 1657/2012 tot regeling van de procedure inzake betaling van de billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën uit de algemene staatsbegroting

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Met het onderhavige prejudiciële verzoek stelt de verwijzende rechter de vraag naar de verenigbaarheid van het bij het voornoemde Real Decreto ingevoerde stelsel waarbij de billijke compensatie wordt betaald uit de algemene staatsbegroting, met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1) Is een stelsel inzake billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën dat is gebaseerd op een raming van het daadwerkelijk veroorzaakte nadeel en wordt gefinancierd uit de algemene staatsbegroting, zonder dat bijgevolg kan worden gegarandeerd dat de kosten van die compensatie worden gedragen door de gebruikers van thuiskopieën, verenigbaar met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29?

2) Zo ja, is het verenigbaar met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29 dat het totale bedrag dat in de algemene staatsbegroting wordt bestemd voor de billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën, ook al wordt het berekend op basis van het daadwerkelijk veroorzaakte nadeel, moet worden vastgesteld binnen de per begrotingsjaar bepaalde grenzen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PB L 167, blz. 10). Artikel 5, lid 2, sub b

Arrest van het Hof van Justitie in de zaak Padawan (C-467/08, ECLI:EU:C:2010:620)

Arrest van het Hof van Justitie in de zaak Amazon.com International Sales e.a. (C-521/11, ECLI:EU:C:2013:515)

Arrest van het Hof van Justitie in de zaak Stichting de Thuiskopie (C-462/09, ECLI:EU:C:2011:397)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (koninklijk wetsbesluit 20/2011 van 30 december 2011 houdende spoedeisende budgettaire, fiscale en financiële maatregelen ter verhelping van het

overheidstekort; BOE nr. 315 van 31 december 2011). Tiende aanvullende bepaling

Real Decreto 1657/2012, de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de pago de la compensación equitativa por copia privada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (koninklijk besluit 1657/2012 van 7 december 2012 tot regeling van de procedure inzake betaling uit de algemene staatsbegroting van de billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën; BOE nr. 295 van 8 december 2012). Artikel 3, lid 1

Arrest van het Tribunal Supremo van 10 december 2002

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

1 In december 2011 is bij de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-ley 20/2011 de billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën als bedoeld in de Ley de Propiedad Intelectual (Spaanse wet op de intellectuele eigendom) afgeschaft en vervangen door een procedure waarbij aan de auteursrechthebbenden een vergoeding uit de algemene staatsbegroting wordt betaald. Overeenkomstig deze bepaling wordt de hoogte van de compensatie bepaald op basis van een raming van de veroorzaakte schade.

2 Real Decreto 1657/2012 is vastgesteld op de grondslag van het voornoemde Real Decreto-Ley en regelt de procedure ter bepaling van de hoogte van de uit de algemene staatsbegroting te betalen compensatie, de wijze waarop die compensatie tussen de verschillende reproductiemethoden moet worden verdeeld en aan de auteursrechthebbenden moet worden uitbetaald.

3 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben beroep tot nietigverklaring van Real Decreto 1657/2012 ingesteld bij het Tribunal Supremo. Zij stellen dat Real Decreto-ley 20/2011 ongrondwettig is en dat zowel dat decreto-ley als Real Decreto 1657/2012 in strijd is met het Unierecht.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

4 Verzoeksters stellen dat de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011, voor zover daarbij een billijke thuiskopiecompensatie wordt ingevoerd die uit de algemene staatsbegroting wordt gefinancierd, in strijd is met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29, aangezien ingevolge laatstgenoemde bepaling het de gebruiker van thuiskopieën is die de kosten van de billijke compensatie daadwerkelijk moet dragen – zij het indirect – aangezien híj de betrokken auteursrechthebbenden benadeelt. In dit verband beroepen zij zich op de uitlegging die het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) aan deze bepaling heeft gegeven in de arresten Padawan, Stichting de Thuiskopie en Amazon.

5 De auteursrechtenorganisaties Artistas Intérpretes o Ejecutantes, Sociedad de Gestión de España (AIE) en Sociedad General de Autores y Editores (SGAE) delen deze zienswijze. Zij waren aanvankelijk geen partij in het geding, maar zijn ter terechtzitting verschenen omdat zij verzoekende partij zijn in andere beroepen met hetzelfde voorwerp. Zij voeren opmerkingen van de Commissie van 12 augustus 2013 [mededeling TRIS(2013) 02067] aan, die zijn gericht aan de Spaanse regering en betrekking hebben op een voorontwerp van wet tot wijziging van de Texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (geconsolideerde tekst van de wet op de intellectuele eigendom), dat een soortgelijke bepaling als de bestreden bepaling bevat. In die opmerkingen verzoekt de Commissie de Spaanse autoriteiten, uit te leggen hoe in een stelsel waarin de billijke compensatie wordt gefinancierd uit de algemene staatsbegroting zal worden voldaan aan de voorwaarde die het Hof in het arrest Padawan heeft gesteld, namelijk dat de kosten van die financiering uiteindelijk worden gedragen door degenen die het nadeel hebben berokkend.

6 Wat Real Decreto 1657/2012 betreft, bekritiseren verzoeksters met name het feit dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, daarvan de billijke compensatie dient te worden vastgesteld „binnen de per begrotingsjaar bepaalde grenzen". Volgens hen betekent dit dat er geen objectief criterium bestaat voor het berekenen van het nadeel dat door het maken van thuiskopieën wordt veroorzaakt, zodat er geen sprake kan zijn van een „billijke" compensatie in de zin van het artikel van richtlijn 2001/29.

7 De Abogado del Estado, verwerende partij, die stelt dat Real Decreto 1657/2012 rechtmatig is, houdt daarentegen staande dat het feit dat de billijke compensatie uit de algemene staatsbegroting wordt gefinancierd, niet indruist tegen richtlijn 2011/29, en dat dus geen prejudiciële vragen hoeven te worden gesteld. De andere verwerende partij deelt die mening.

8 Beide verwerende partijen constateren dat richtlijn 2011/29 niet een bepaald stelsel vaststelt ter nakoming van de verplichting ervoor te zorgen dat auteursrechthebbenden die door de uitzondering voor thuiskopieën worden getroffen – althans in de lidstaten die vrij besluiten die uitzondering in te voeren – een billijke compensatie ontvangen, maar de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat bij het verwezenlijken van dat doel. Volgens hen is het „vergoedingsstelsel" slechts één van de mogelijke stelsels om uitvoering te geven aan de billijke compensatie; het is niet het enig mogelijke stelsel, onder meer omdat richtlijn 2001/29 daarover niets zegt.

9 Hun betoog is geheel gericht op de vaststelling dat de arresten Padawan, Stichting de Thuiskopie en Amazon, voor zover daarin wordt geconstateerd dat het aan de veroorzaker van het nadeel (dat wil zeggen degene die een thuiskopie maakt) staat, schadevergoeding te betalen, ervan uitgaan dat de billijke compensatie wordt verleend via het vergoedingsstelsel. Daarom kan volgens hen slechts worden aangenomen dat de kosten van de billijke compensatie in laatste instantie

door de gebruiker van de thuiskopie moeten worden gedragen, wanneer er een vergoedingsstelsel bestaat; in de rechtspraak van het Hof wordt niet gezegd wie die kosten moet dragen ingeval een ander stelsel wordt gehanteerd.

10 De Abogado del Estado en de andere verwerende partij wijzen voorts erop dat ingevolge lid 3 van de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011 „de hoogte van de compensatie zal worden bepaald op basis van een raming van het veroorzaakte nadeel". Daarmee wordt ten volle voldaan aan de eis dat een daadwerkelijk billijke compensatie wordt verleend en dat het in punt 31 van de considerans van richtlijn 2001/29 bedoelde „rechtvaardig evenwicht" tussen de belangen van de auteursrechthebbenden en die van de gebruikers wordt bewaard.

11 De Abogado del Estado benadrukt dat in de Spaanse rechtsorde in het kader van de overheidsbegroting geen toewijzing van specifieke inkomsten aan bepaalde uitgaven plaatsvindt. Hij leidt daaruit af dat de verplichting, zoals vervat in de aanvullende bepaling, om de hoogte van de compensatie te bepalen op basis van een raming van het nadeel, niet wordt uitgehold door artikel 3, lid 1, van Real Decreto 1657/2012, volgens hetwelk het totale bedrag dat in de algemene staatsbegroting wordt bestemd voor de billijke thuiskopiecompensatie zal worden vastgesteld „binnen de per begrotingsjaar bepaalde grenzen".

12 Het openbaar ministerie, dat geen partij in het geding is, verstrekt informatie in het objectieve belang van de wet. Het stelt dat het meningsverschil tussen verzoeksters en verweersters beperkt is tot de vraag of het vereiste dat de kosten van de billijke compensatie uiteindelijk door de gebruiker van de thuiskopie worden gedragen, altijd geldt, ongeacht het stelsel dat een lidstaat heeft ingevoerd om uitvoering te geven aan de billijke compensatie, dan wel slechts geldt voor het vergoedingsstelsel. Volgens het openbaar ministerie bestaat er dienaangaande voldoende onduidelijkheid, zodat het stellen van prejudiciële vragen gerechtvaardigd is.

13 Voorts wijst het openbaar ministerie erop dat wanneer de financiering van de billijke compensatie ten laste komt van de algemene staatsbegroting, dat de werking van de interne markt kan beïnvloeden. Anderzijds oppert het dat in een stelsel van billijke compensatie zoals het stelsel waarin de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011 voorziet, alle burgers als (werkelijke of potentiële) gebruikers van de uitzondering voor thuiskopieën kunnen worden beschouwd, waarvan de Staat de kosten voor zijn rekening neemt in overeenstemming met zijn plicht ieders deelname aan het culturele leven te vergemakkelijken, zoals artikel 9, lid 3, van de Spaanse Grondwet voorschrijft.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

14 Het Tribunal Supremo wijst erop dat het onderhavige beroep rechtstreeks gericht is tegen een bepaling van een regelgevend besluit, en niet tegen een concrete, bij bestuursbesluit vastgestelde uitvoeringsregeling, zoals bijvoorbeeld het besluit van

de minister van Onderwijs, Cultuur en Sport waarbij jaarlijks het totale bedrag moet worden vastgesteld dat voor de billijke thuiskopiecompensatie zal worden bestemd. Dit betekent dat deze Kamer Real Decreto 1657/2012 erga omnes nietig moet verklaren, als zij tot de conclusie komt dat het daadwerkelijk een van de door verzoeksters opgeworpen gebreken vertoont.

15 Dit kan een belangrijk gegeven zijn, aangezien het beginsel van voorrang van het Unierecht in wezen de verplichting inhoudt om de met dat recht strijdige nationale bepalingen in de betreffende zaak buiten toepassing te laten. Men zou ervan kunnen uitgaan dat het probleem van de verenigbaarheid van de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011 met richtlijn 2001/29 slechts kan rijzen wanneer een concreet, ter uitvoering van die bepaling vastgesteld besluit wordt aangevochten, dat wil zeggen een besluit tot vaststelling of verdeling van de ten laste van de algemene staatsbegroting komende billijke thuiskopiecompensatie. Het Tribunal Supremo deelt deze zienswijze niet; het neemt daarentegen het standpunt in dat de vaststelling dat een bepaling van een Spaans regelgevend besluit in strijd is met het Unierecht reeds een voldoende grond oplevert – overeenkomstig de Spaanse rechtsorde – om die bepaling erga omnes nietig te verklaren, zoals blijkt uit zijn arrest van 10 december 2002.

16 Voorts mag in de onderhavige zaak niet uit het oog worden verloren dat de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011, indien zij in strijd is met het Unierecht, niet kan worden toegepast en dus geen rechtsgeldige grondslag kan vormen voor een uitvoeringsregeling, zoals Real Decreto 1657/2012.

17 Anderzijds moet rekening worden gehouden met het feit dat in de Spaanse rechtsorde in beginsel geen toewijzing plaatsvindt van specifieke inkomsten aan bepaalde uitgaven, zodat de begrotingspost voor de betaling van de billijke compensatie van de nodige middelen wordt voorzien uit het geheel van de staatsinkomsten, zonder onderscheid.

18 Aldus is het centrale probleem in de onderhavige zaak of de uit de algemene staatsbegroting gefinancierde billijke thuiskopiecompensatie als bedoeld in de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011, verenigbaar is met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29. Volgens deze laatste bepaling kunnen de lidstaten beperkingen of restricties op het reproductierecht stellen „ten aanzien van de reproductie, op welke drager dan ook, door een natuurlijke persoon voor privégebruik gemaakt, en zonder enig direct of indirect commercieel oogmerk, mits de rechthebbenden een billijke compensatie ontvangen waarbij rekening wordt gehouden met het al dan niet toepassen van de in artikel 6 bedoelde technische voorzieningen op het betrokken werk of het betrokken materiaal”.

19 Het Tribunal Supremo twijfelt aan de uitlegging die aan artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29 moet worden gegeven, en vraagt zich concreet af of die bepaling, zoals die gaandeweg in de rechtspraak van het Hof is geconcretiseerd, al dan niet in de weg staat aan een stelsel van een uit de algemene staatsbegroting

gefinancierde billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën, zoals dat is vervat in de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011.

20 Ten eerste deelt het Tribunal Supremo de zienswijze van het openbaar ministerie, dat de daadwerkelijke strijdvraag is of het vereiste dat de kosten van de billijke compensatie uiteindelijk door de gebruiker van de thuiskopie worden gedragen, geldt ongeacht het ingevoerde stelsel of uitsluitend in het vergoedingsstelsel.

21 Ten tweede blijkt volgens de verwijzende rechter bij aandachtige lezing van de arresten Padawan, Stichting de Thuiskopie en Amazon niet duidelijk dat de overwegingen van het Hof in die arresten uitsluitend gelden voor een vergoedingsstelsel, zoals de Abogado del Estado en de andere verwerende partij menen. De voornaamste reden waarom dat niet duidelijk is, houdt verband met de volgorde van de overwegingen: het Hof vermeldt in die arresten de mogelijkheid om de billijke compensatie middels een vergoedingsstelsel te regelen eerst nadat het heeft uiteengezet dat het de gebruiker van thuiskopieën is die de betrokken auteursrechthebbenden benadeelt en dat daarom híj laatstgenoemden moet schadeloosstellen. Slechts na dit als premisse te hebben genomen en te hebben geconstateerd dat een stelsel waarbij de billijke compensatie rechtstreeks bij de gebruikers wordt geïnd, gepaard kan gaan met praktische problemen, spreekt het Hof in die arresten over de toelaatbaarheid van een vergoedingsstelsel, aangezien in een dergelijk stelsel het bedrag van de vergoeding – en dus de kosten van de billijke compensatie – uiteindelijk wordt doorberekend aan de gebruikers.

22 Ten derde mag niet worden vergeten dat geen van de voormelde arresten betrekking had op andere stelsels inzake een billijke thuiskopiecompensatie dan vergoedingsstelsels. Het is bijgevolg juist dat het Hof zich niet heeft uitgesproken over de mogelijkheid dat de staat de billijke compensatie uit de begroting financiert. Evenmin mag uit het oog worden verloren dat richtlijn 2001/29 – die het vergoedingsstelsel volstrekt niet oplegt en dat zelfs niet vermeldt – niet bepaalt volgens welk stelsel de billijke compensatie moet worden vastgesteld en voldaan. Het is duidelijk dat de compensatie billijk moet zijn en bijgevolg het geleden nadeel moet weerspiegelen; ook staat vast dat een „rechtvaardig evenwicht" moet wordt bewaard tussen de belangen van de auteursrechthebbenden en die van de gebruikers. Het is echter niet duidelijk of die doelstellingen niet kunnen worden bereikt wanneer de kosten van de billijke compensatie ten laste van de algemene staatsbegroting komen, aangezien op die manier het economische belang van de auteursrechthebbenden kan worden veiliggesteld, om niet te spreken van het feit dat ook de gebruiker er duidelijk zijn voordeel mee doet.

23 Anderzijds houdt het Tribunal Supremo rekening met de opmerkingen van de Commissie, waaruit volgens hem lijkt te volgen dat de economische last moet worden gedragen door degenen die het nadeel veroorzaken, ongeacht het ter uitvoering van de billijke compensatie ingevoerde stelsel. Ook al zijn die opmerkingen niet bindend, ondersteunt dit het standpunt van verzoeksters en de beide andere genoemde organisaties.

24 Ten vierde en ten laatste is het, ongeacht de beoordeling die vanuit het perspectief van de overheidsfinanciën moet worden gemaakt, voor het Tribunal Supremo niet duidelijk dat een uit de algemene staatsbegroting gefinancierde billijke compensatie voor het maken van thuiskopieën een negatieve impact heeft op de interne markt, aangezien het niet gaat om staatssteun voor een bedrijfsactiviteit. Het is evenmin voor de hand liggend dat de interne markt zou worden verstoord ten gevolge van het feit dat de lidstaten uiteenlopende voorwaarden ter zake van het maken van thuiskopieën hanteren, nu richtlijn 2001/29, voor zover de daarin opgenomen uitzondering voor thuiskopieën facultatief is, zélf dergelijke verschillen toestaat: indien de lidstaten het maken van thuiskopieën, wanneer er geen toestemming voor wordt gegeven, kunnen verbieden zonder dat dit wordt geacht de interne markt ongunstig te beïnvloeden, valt niet in te zien waarom een uit de begroting gefinancierde billijke compensatie dat wél zou doen.

25 Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet nog een tweede probleem worden opgelost. Dit betreft de wijze waarop ingevolge artikel 3 van Real Decreto 1657/2012 het totale bedrag moet worden bepaald dat jaarlijks in de algemene staatsbegroting wordt uitgetrokken voor de billijke thuiskopiecompensatie (namelijk „binnen de per begrotingsjaar bepaalde grenzen”). In herinnering moet worden gebracht dat deze regel niet is opgenomen in de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011, maar uitsluitend in de bij regelgevend besluit vastgestelde uitvoeringsbepaling daarvan, namelijk artikel 3 van Real Decreto 1657/2012. Dit betekent volgens het Tribunal Supremo dat ook als de wettelijke bepaling waaraan uitvoering wordt gegeven, verenigbaar is met richtlijn 2001/29, dat niet noodzakelijkerwijs het geval is voor de bepaling van het regelgevend besluit ter uitvoering ervan.

26 Het probleem met artikel 3 van Real Decreto 1657/2012 is dat, hoewel ingevolge de tiende aanvullende bepaling van Real Decreto-Ley 20/2011 de uit de algemene staatsbegroting gefinancierde billijke compensatie moet worden berekend op basis van het veroorzaakte nadeel, deze overeenstemming tussen de omvang van het nadeel en het bedrag van de compensatie kan worden tenietgedaan door het bij regelgevend besluit gestelde vereiste dat het besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Sport waarbij jaarlijks het totale bedrag moet worden vastgesteld dat voor de billijke compensatie zal worden bestemd, „de per begrotingsjaar bepaalde grenzen” in acht neemt. Derhalve rijst de vraag of deze mogelijke – maar niet noodzakelijke – impact van de algemene begrotingsgrenzen op het totale, voor de billijke compensatie te bestemmen bedrag het „rechtvaardige evenwicht” tussen de belangen van de auteursrechthebbenden en die van de gebruikers van thuiskopieën verstoort en of zij, al met al, verenigbaar is met artikel 5, lid 2, sub b, van richtlijn 2001/29.