

De AI-Verordening, de Code of Practice en het auteursrecht

Bernt Hugenholtz*

De AI-Verordening, ook wel *AI Act* geheten, heeft op het eerste gezicht weinig met het auteursrecht van doen. Van de talloze regels van de Verordening heeft er precies één direct betrekking op het auteursrecht. Art. 53 lid 1 (c) AI-Vo verplicht aanbieders van algemene AI-modellen een beleid op te stellen “ter naleving van het Unierecht inzake auteursrechten en naburige rechten”. Dit artikel bespreekt de inhoud en reikwijdte van deze verplichting en onderzoekt de mogelijke extraterritoriale werking ervan. Tevens wordt ingegaan op de *GPAI Code of Practice*, waarin het auteursrechtelijke voorschrift van de AI-Verordening geconcretiseerd wordt.

1. De AI-Verordening

De AI-Verordening ('AI-Vo')¹ is op 13 juni 2024 door de Europese Unie aangenomen. Volgens artikel 1 lid 1 AI-Vo heeft de verordening ten doel “de werking van de interne markt te verbeteren en de toepassing van mensgerichte en betrouwbare artificiële intelligentie (AI) te bevorderen, en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de in het Handvest verankerde grondrechten te waarborgen, met inbegrip van de democratie, de rechtsstaat en de bescherming van het milieu, tegen de schadelijke gevolgen van AI-systemen in de Unie, en innovatie te ondersteunen.” Daaruit blijkt meteen dat de relatie met het auteursrecht niet voor de hand ligt. Het gaat er bij de AI-Vo primair om Europese burgers te beschermen tegen AI-systemen die de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten bedreigen.

Geïnspireerd door bestaande Europese regels met betrekking tot de productveiligheid, onderscheidt de verordening AI-systemen op basis van risico. Het verhandelen of gebruiken van AI-systemen die zonder meer schadelijk of gevaarlijk zijn, wordt verboden. Dat geldt bijvoorbeeld

voor “systemen voor biometrische categorisering die natuurlijke personen individueel in categorieën indelen op basis van biometrische gegevens om hun ras, politieke opvattingen, lidmaatschap van een vakbond, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, seksleven of seksuele gerichtheid af te leiden” (art. 5 (g) AI-Vo). Een minder gevaarlijke categorie bestaat uit “AI-systemen met een hoog risico”, die in een bijlage bij de Verordening nader worden omschreven. Dit zijn bijvoorbeeld “AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor emotieherkenning” (Bijlage III (1)(c)). Voor dergelijke hoog-risicosystemen gelden onder meer verplichtingen van risicobeheer (art. 9 AI-Vo) en menselijk toezicht (art. 14 AI-Vo).

Een bijzondere plaats in de Verordening nemen de modellen in die de afgelopen jaren synoniem zijn geworden met artificiële intelligentie: de “AI-modellen voor algemene doeleinden” (*General Purpose AI Models*, ook wel ‘GPAIs’).² Tot deze categorie behoren de generatieve AI-modellen die sinds de introductie van ChatGPT in november 2022 niet meer uit ons leven zijn weg te denken. Over deze modellen handelt een afzonderlijk hoofdstuk, dat in het oorspronkelijke voorstel voor een AI-Verordening uit 2021 niet voor-

* Prof. mr. P.B. Hugenholtz is emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Informatierecht, en redacteur van dit blad.

1 Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie, *Pb. L* 1 van 12 juli 2024.

2 Art. 3 (63) AI-Vo definieert een ‘AI-model voor algemene doeleinden’ als “een AI-model, ook wanneer het is getraind met een grote hoeveelheid data met behulp van self-supervision op grote schaal, dat een aanzienlijk algemeen karakter vertoont en in staat is op competente wijze een breed scala aan verschillende taken uit te voeren, ongeacht de wijze waarop het model in de handel wordt gebracht, en dat kan worden geïntegreerd in

een verscheidenheid aan systemen verder in de AI-waardeketen of toepassingen verder in de AI-waardeketen, met uitzondering van AI-modellen die worden gebruikt voor onderzoek, ontwikkeling of prototypingactiviteiten alvorens zij in de handel worden gebracht”. Nadere toelichting op dit begrip en andere termen uit de AI-Vo wordt gegeven door de richtsnoeren die de Europese Commissie op 18 juli 2025 heeft gepubliceerd: *Guidelines on the scope of the obligations for general-purpose AI models established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*, Brussels, 18.7.2025 C(2025) 5045 final, te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-scope-obligations-providers-general-purpose-ai-models-under-ai-act>.

kwam.³ Het is in dit Hoofdstuk V dat wij eindelijk een bepaling tegenkomen waarin het auteursrecht aan de orde komt. Aanbieders van GPAI zijn op grond van art. 53 lid 1 (c) AI-Vo verplicht een “beleid op [te] stellen ter naleving van het Unierecht inzake auteursrechten en naburige rechten [...]”. Hoewel deze verplichting op het eerste gezicht weinig spectaculair oogt, valt er veel over te zeggen, niet in de laatste plaats omdat deze bepaling een brug slaat tussen het Europese bestuursrecht en het auteursrecht.⁴

De AI-Vo behelst een omvangrijk regelgevend kader van 113 artikelen toegelicht door 180 overwegingen en vergezeld van elf bijlagen. Bovendien voorziet de Verordening in de totstandkoming van (quasi-vrijwillige) *codes of practice* waarin de voorschriften van de AI-Vo worden uitgewerkt. Een van deze codes is de *General-Purpose Code of Practice* die op 10 juli 2025 officieel is gepubliceerd en een afzonderlijk hoofdstuk bevat met auteursrechtelijke maatregelen ter uitwerking van de AI-Vo.⁵

Op de naleving van de AI-Vo wordt toegezien door nationale toezichthouders.⁶ Maar ten aanzien van de GPAIs is een aparte Europese toezichthouder in het leven geroepen: het “AI-bureau” (*AI Office*), dat deel uitmaakt van de Europese Commissie. Het AI Office beschikt over vergaande onderzoeksbevoegdheden.⁷ Vervolgens kan de Europese Commissie maatregelen nemen tegen AI-aanbieders die zich niet aan de AI-Vo houden en eventueel sancties opleggen.⁸ In een extreem geval kan een GPAI-aanbieder aanlopen tegen een boete ten bedrage van 3% van de globale jaaromzet.⁹

De AI-Vo is op 13 juni 2024 aangenomen, maar nog niet volledig in werking getreden. Aanbieders van GPAI-modellen hebben zich in beginsel vanaf 2 augustus 2025 aan de bepalingen van Hoofdstuk V te houden, maar met betrekking tot modellen die op die datum al op de Europese markt waren verschenen, is de verplichting tot naleving opgeschort tot 2 augustus 2027 (art. 111 lid 3 AI-Vo).

Op de inhoud en interpretatie van art. 53 lid 1 (c) AI-Vo wordt hierna ingegaan. Vervolgens worden de hoofdlijnen van de GPAI Code of Practice besproken.

2. Auteursrecht in de AI-verordening

Het auteursrecht is in een laat stadium de AI-verordening binnengeloodst. De krachtige generatieve (taal)modellen die eind 2022 de wereld veroverden, waren door de ontwerpers van de AI-Vo aanvankelijk niet voorzien en de auteursrechtelijke vragen die deze modellen onmiddellijk opriepen evenmin. Bovendien werd in Brussel lange tijd aangenomen dat de betrekkelijk recente regels van de DSM-richtlijn van 2019,¹⁰ die onder meer voorziet in wettelijke regels voor “tekst- en datamining”, voldoende waren. Op aandringen van rechthebbenden werd op voorstel van het EP uiteindelijk toch een auteursrecht-gerelateerde bepaling in de verordening opgenomen.¹¹

Op grond van art. 53 (1)(c) AI-Vo moeten de aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden “[leen] beleid opstellen ter naleving van het Unierecht inzake auteursrechten en naburige rechten en dan met name ter vaststelling en naleving, onder meer door middel van geavanceerde technologieën, van een op grond van artikel 4, lid 3, van Richtlijn (EU) 2019/790 tot uitdrukking gebracht voorbehoud van rechten.” Deze verplichting wordt toegelicht in overwegingen 105 en 106 van de verordening.

Met enig gevoel voor understatement wordt in O. 105 geconstateerd dat “grote generatieve AI-modellen, die tekst, beelden en andere content kunnen genereren, unieke innovatiemogelijkheden [bieden], maar [ook] leiden tot uitdagingen voor kunstenaars, auteurs en andere makers en de manier waarop hun creatieve content wordt gecreëerd, verspreid, gebruikt en geconsumeerd.” Deze uitdagingen betreffen met name het trainen (“de ontwikkeling en opleiding”) van de AI-modellen. Hiervoor “is toegang nodig tot enorme hoeveelheden tekst, afbeeldingen, video’s en

3 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (Wet op de artificiële intelligentie), Brussel, 21 april 2021, COM(2021) 206 final.

4 Aanbieders van GPAI-modellen zijn daarnaast op grond van art. 53 lid 1 (d) AI-Vo verplicht “een voldoende gedetailleerde samenvatting op [te] stellen en openbaar [te] maken over de voor het trainen van het AI-model voor algemene doeleinden gebruikte content, volgens een door het AI-bureau verstrekt sjabloon.” Hoewel deze transparantieplichting mede de belangen dient van rechthebbenden die er belang bij hebben te weten of hun content voor trainingsdoeleinden is gebruikt, is dit geen specifiek op het auteursrecht toegesneden bepaling. De Europese Commissie heeft op 24 juli 2025 een template met aanwijzingen voor de naleving van deze verplichting gepubliceerd: *Template for the Public Summary of Training Content for General-Purpose AI models (DOC)*, and *Explanatory Notice*, te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/explanatory-notice-and-template-public-summary-training-content-general-purpose-ai-models>.

5 GPAI Code of Practice, te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/general-purpose-ai-code-practice-now-available>.

6 De Nederlandse toezichthouders zijn nog niet aangewezen. Naar verwachting zullen dit de autoriteiten zijn die het dichtst bij de door AI-Vo geregelde onderwerpen staan, waaronder in elk geval de Autoriteit Persoonsgegevens. Zie <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/eindadvies-inrichting-ai-toezicht-ap-rdi>.

7 Art. 75 lid 1 AI-Vo.

8 Art. 93 resp. 99 AI-Vo.

9 Art. 101 lid 1 AI-Vo.

10 Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt, *Pb L* 130 van 17 mei 2019, p. 92-125.

11 Martin Senftleben, ‘Win-win: How to Remove Copyright Obstacles to AI Training While Ensuring Author Remuneration (and Why the European AI Act Fails to Do the Magic)’, *Chicago-Kent Law Review*, Volume 100 (2025), p. 23, te vinden op <https://ssrn.com/abstract=4964460>.

andere data. In dit verband kan voor het vergaren en analyseren van die mogelijkere wijs door het auteursrecht en naburige rechten beschermde content, op grote schaal tekst- en dataminingstechnieken worden gebruikt.” Voor dit gebruik is toestemming nodig, tenzij een van de in de DSM-Richtlijn opgenomen beperkingen met betrekking tot “tekst- en datamining” (verder ‘TDM’) van toepassing zijn, aldus O. 105.

Met deze overweging trancheert de Europese wetgever een kwestie die vooral in de Duitse literatuur en rechtspraak aandacht heeft gekregen. Volgens een veelgeciteerde Duitse studie zouden de TDM-beperkingen niet gelden voor AI-trainingsdoeleinden, onder meer omdat de richtlijngever nooit het oog heeft gehad op dergelijk gebruik.¹² Dit argument heeft in de Duitse rechtspraak over AI-training echter vooralsnog geen weerklank gevonden. Zowel in de Hamburgse LAION-zaak als in de GEMA/Open AI-zaak die recent door het LG München is beslist, overwoog de rechter dat AI-bedrijven zich wel degelijk op de TDM-bepalingen kunnen beroepen; daarbij verwezen beide rechters naar art. 53 (1)(c) AI-Vo.¹³ Als het trainen van de modellen niet door art. 4 lid 3 DSM-Rl bestreken zou zijn, zou deze bepaling zinledig zijn.¹⁴

Art. 53 (1)(c) AI-Vo roept daarnaast diverse andere vragen op, die hierna puntsgewijs beantwoord worden.

2.1 Verplichting tot het opstellen van een auteursrechtbeleid

Art. 53 (1)(c) AI-Vo verplicht de aanbieders van GPAI-modellen, strikt genomen, niet tot naleving van het EU-auteursrecht. De bepaling schrijft voor dat de aanbieders “beleid opstellen ter naleving van het Unierecht inzake auteursrechten en naburige rechten”.¹⁵ Dit is niet hetzelfde.

Het onderscheid tussen de uit het materiële auteursrecht zelf voortvloeiende plicht om het (geïmplementeerde) Unierecht na te leven en de verplichting om ter zake een beleid “op te stellen” is meer dan een kwestie van woordenspel. Hoewel de beleidsplicht waarschijnlijk ook een verplichting impliceert om het beleid bona fide ten uitvoer te leggen, mag deze verplichting niet worden gelijkgesteld aan de plicht om het geharmoniseerde auteursrecht in al zijn eigenaardigheden perfect na te leven.

Het gecodificeerde auteursrechtbeleid van een onderneming kan immers onmogelijk alle ingewikkelde, vage en

soms tegenstrijdige details van het auteursrechtelijke Unierecht gedetailleerd regelen. Daar komt bij dat het naleven van het auteursrechtelijk Unierecht in wezen niet mogelijk is, omdat dit in richtlijnen is vastgelegd en slechts door implementatiewetgeving, die onvermijdelijk nationale variaties kent, afdwingbaar wordt.

Kortom, het door de AI-Vo voorgeschreven auteursrechtbeleid is geen spiegelbeeld van het auteursrechtelijke *acquis*, maar ziet eerder op concrete (voorzorgs)maatregelen ter bescherming van het auteursrecht waarvoor de AI-ondernemingen een beleid kunnen ontwikkelen en waarop het AI Office toezicht kan houden. Deze maatregelen dienen “met name” ter naleving van het in art. 4 lid 3 DSM-Rl geregelde voorbehoud, de zogeheten *opt-out*.

De contouren van het door de AI-Vo voorgeschreven auteursrechtbeleid zijn te vinden in de GPAI *Code of Practice*, die op 10 juli 2025 is vastgesteld en waarin aan het beleid concrete inhoud wordt gegeven. Dat art. 53 lid 1(c) AI-Vo een “beleid” voorschrijft en niet een precieze naleving van het auteursrecht vergt, blijkt bijvoorbeeld uit maatregel 2.2 van de CoP, die voorschrijft dat “een samenvatting van hun interne auteursrechtbeleid openbaar wordt gemaakt en up-to-date wordt gehouden”. Kennelijk wordt het “beleid” in de Code opgevat als een document waarin het beleid van een bedrijf om de auteursrechtregels na te leven wordt beschreven.

2.2 Extraterritorialiteit?

Een controversiële kwestie met betrekking tot art. 53 lid 1 (c) AI-Vo betreft de internationale werkingssfeer ervan. Het auteursrechtelijke Unierecht waarop het auteursrechtbeleid moet zijn gebaseerd, geldt in beginsel enkel voor het territoire van de Unie. De meest populaire GPAI-modellen zijn echter niet in de Unie getraind, maar in de Verenigde Staten of elders ter wereld. Volgens de regels van internationaal privaatrecht geldt voor deze activiteiten de *lex protectionis*, dat wil in de praktijk zeggen: het recht van het land waar de trainingsactiviteiten hebben plaats gevonden.¹⁶

Of het trainen van AI-modellen met auteursrechtelijk beschermd materiaal naar Amerikaans auteursrecht is toegestaan, is een omstreden kwestie waarover momenteel vele Amerikaanse rechters zich buigen.¹⁷ Daarbij gaat het vooral om de uitleg van de algemene *fair-use* regel in de Amerikaanse auteurswet.¹⁸ Anders dan de EU voorziet die wet niet in een speciale regel met betrekking tot TDM.

12 Tim W. Dornis & Sebastian Stober, ‘Urheberrecht und Training generativer KI-Modelle’ (2024), te vinden op <https://www.nomos-elibrary.de/document/download/pdf/uuid/4369a8bc-464f-3301-aa3e-39442d284f9c>.

13 LG Hamburg 27 september 2024 (Kneschke/LAION), *Auteursrecht* 2025/1, nr. 2, p. 29, m.nt P.B. Hugenholtz; LG München 11 november 2025 (GEMA/Open AI), in dit nummer gepubliceerd onder Jurisprudentie nr. 2, p. 29-42. Volgens het LG München houdt de vrijheid van TDM voor AI-bedrijven echter niet in dat de AI-modellen de werken waarop zij getraind zijn ook mogen ‘memoriseren’.

14 A. Peukert, ‘Copyright in the Artificial Intelligence Act – A Primer’, *GRUR International* 2024, p. 503.

15 De Engelstalige versie spreekt van “put in place a policy to comply with Union law on copyright and related rights [...]”.

16 Art. 8 lid 1 Rome II-Vo; art. 5 lid 2 Berner Conventie.

17 Pamela Samuelson, ‘Does Using In-Copyright Works as Training Data Infringe?’, *Kluwer Copyright Blog*, 18 juli 2025, te vinden op <https://legalblogs.wolterskluwer.com/copyright-blog/does-using-in-copyright-works-as-training-data-infringe/>.

18 Art. 107 US Copyright Act.

Op basis van het internationaal privaatrecht zou de verplichting om het auteursrechtelijke Unierecht na te leven alleen moeten gelden voor training-gerelateerde handelingen waarop het Unierecht van toepassing is. Overweging 106 suggereert echter iets anders: “aanbieders die in de Unie een AI-model voor algemene doeleinden in de handel brengen, zijn [tot het voeren van een auteursrechtbeleid] verplicht, *ongeacht de jurisdictie waarin de auteursrechtelijke relevante handelingen plaatsvinden die helpen die AI-modellen voor algemene doeleinden te trainen*. Alleen op deze manier kan gezorgd worden voor een gelijk speelveld voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden, waar geen enkele aanbieder zich een concurrentievoordeel op de Uniemarkt mag kunnen verschaffen met lagere auteursrechtelijke normen dan de in de Unie toepasselijke normen.”

Deze merkwaardige overweging heeft inmiddels vele pennen in beweging gezet. Volgens Quintais heeft de (door mij) gecursiveerde bijzin in de geciteerde overweging geen basis in de corresponderende richtlijnbevestiging en dus geen normatief effect.¹⁹ Zijn opvatting is gebaseerd op algemene Unierechtelijke beginselen. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU kan aan een overweging in de preambule van een richtlijn of verordening die niet is uitgedrukt in een materiële bepaling geen betekenis worden toegekend.²⁰ Hiervan uitgaande houdt art. 53(1)(c) AIA-Vo niet meer in dan een verplichting een beleid te voeren om het Unierechtelijke auteursrecht in acht te nemen, indien en voor zover dat recht toepasselijk is. Deze uitleg vindt steun in de voor de hand liggende gedachte dat handelen in strijd met een materieelrechtelijke bepaling die op het handelen in kwestie helemaal niet van toepassing is, moeilijk is voor stellen.²¹

Voor deze uitleg spreekt tevens het feit dat art. 53 lid 1 (c) AI-Vo aanknoopt bij een bijzondere regel (de TDM-bepaling met mogelijkheid van opt-out) die in deze vorm enkel in de EU voorkomt. Het auteursrechtbeleid moet er “met name” op gericht zijn de overeenkomstig art. 4 lid 3 DSM-RI door de rechthebbenden uitgeoefende opt-outs te respecteren. Van rechthebbenden buiten de Unie kan echter nauwelijks verwacht worden dat zij van deze unieke Europese regel op de hoogte zijn, laat staan dat zij deze zullen inroepen. Omgekeerd kan van buitenlandse (bijvoorbeeld Chinese of Indiase) modelbouwers die hun modellen buiten Europa hebben ontwikkeld moeilijk worden verwacht dat zij zich bij de ontwikkeling ervan houden aan Europese regels die in die landen helemaal niet gelden.

De door Quintais voorgestane uitleg maakt art. 53 lid 1 (c) AI-Vo overigens niet zinledig. Hoewel de verplichting aansluit bij het toepasselijke auteursrecht, is het belang ervan erin gelegen dat de AI Office c.q. de Europese Commissie kan optreden tegen AI-exploitanten die in de EU een loopje nemen met de auteursrechtelijke regels. AI-bedrijven die zich wel aan de regels houden hoeven bovendien niet bang te zijn dat hun concurrenten zich van het auteursrecht niets aantrekken en daarmee het “gelijke speelveld”, dat in overweging 106 uitdrukkelijk wordt genoemd, aantasten.

Een geheel andere uitleg van deze bepaling wordt echter verdedigd door Stieper en Denga in een studie die zij in opdracht van de EU hebben verricht.²² Volgens deze schrijvers dient overweging 106 gelezen te worden in het licht van de algemene regels over het toepassingsbereik van de AI-Vo. Uitgaande van de hoofdregel van art. 2 lid 1 (a) AI-Vo geldt de verordening voor alle “aanbieders die AI-systemen in de Unie in de handel brengen of in gebruik stellen, of AI-modellen voor algemene doeleinden in de handel brengen, *ongeacht of deze aanbieders in de Unie of in een derde land zijn gevestigd of er zich bevinden*”.

Ook volgens Abbamonte, topambtenaar bij de Europese Commissie (DG Connect), ligt O. 106 in het verlengde van de algemene regel dat de AI-Verordening geldt voor alle modellen die op de Europese markt worden gebracht, ongeacht het land van oorsprong. De extraterritoriale toepassing van het Unierecht is in deze optiek een “market-entry requirement”.²³ Een argument ten faveure van deze interpretatie is te vinden in O. 106. Door buitenlandse en Europese AI-aanbieders over een auteursrechtelijke kam te scheren, wordt de eerlijke mededinging bevorderd door voor alle modelaanbieders een “gelijk speelveld” te scheppen.²⁴

In de groeiende (vooral Duitse) literatuur over de verordening en het auteursrecht lijkt deze uitleg aanhang te winnen.²⁵ Uitgaande van deze interpretatie zouden GPAI-modelaanbieders op grond van de AI-Vo verplicht zijn om bij het verzamelen van trainingsdata en het trainen van hun modellen een auteursrechtbeleid te voeren dat gericht is op het naleven van het Unierecht, ongeacht waar deze activiteiten plaatsvinden.

Een derde interpretatie van art. 53(1)(c) die recht doet aan zowel de bewoordingen ervan als aan overweging 106, zonder buitensporige lasten op te leggen aan niet-Europese

19 J.P. Quintais, ‘Generative AI, Copyright and the AI Act’, *Computer Law & Security Review* 56 (2025) 106107, p. 9.

20 M. den Heijer e.a., ‘On the Use and Misuse of Recitals in European Union Law’, *Amsterdam Law School Research Paper No. 2019-31*, te vinden op <https://ssrn.com/abstract=3445372>

21 A. Peukert, ‘Copyright in the Artificial Intelligence Act – A Primer’, *GRUR International* 2024, p. 506.

22 M. Stieper & M. Denga, ‘The international reach of EU copyright through the AI Act’, studie verricht in opdracht van de EU (2024),

te vinden op <https://opendata.uni-halle.de/handle/1981185920/118909>.

23 Giuseppe Abbamonte, ‘The Application of the Copyright TDM Exceptions and Transparency Requirements in the AI Act to the Training of Generative AI’, *EIPR* 2024, p. 485.

24 O. 106, laatste zin.

25 Jan Bernd Nordemann & Arman Rasouli, ‘Die Regelungen der KI-Verordnung mit Urheberrechtsbezug – Möglichkeit der privaten Rechtsdurchsetzung?’, *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM)* 2024, p. 780.

rechthebbenden en modelaanbieders, zou zijn om het extraterritoriale effect ervan te beperken tot een verplichting voor de aanbieders om de overeenkomstig art. 4(3) DSM-RI uitgedrukte opt-outs te respecteren, ongeacht waar het scrapen en trainen daadwerkelijk plaatsvinden. Voor deze uitleg pleit dat art. 53(1)(c) AI-Vo en overweging 106 benadrukken dat het auteursrechtbeleid er “met name” toe dient om opt-outs te respecteren. Deze pragmatische uitleg vindt steun in de Code of Practice, waarin concrete invulling wordt gegeven aan de het door de AI-Vo voorgeschreven auteursrechtbeleid. Zoals verderop in dit artikel besproken wordt, spitst de Code zich toe op het operationaliseren van het in art. 4 lid 3 DSM-RI geregelde voorbehoud.²⁶

2.3 Privaatrechtelijke handhaving

Of art. 53(1)(c) AI-Vo nu ruim of eng is uit te leggen, vaststaat dat het hier gaat om een bestuursrechtelijke verplichting en niet om een regel van auteursrecht. Handelen in strijd met de verplichting kan eventueel worden gesanctioneerd met een boete of andere in de AI-Vo geregelde maatregel, maar levert geen auteursrechtinbreuk op. Dit volgt duidelijk uit het bestuursrechtelijke systeem van de AI-Vo en met name uit overweging 108: “[d]eze verordening doet geen afbreuk aan de handhaving van de auteursrechtregels krachtens het Unierecht”.

In de Duitse literatuur over de AI-Vo is door sommige schrijvers opgemerkt dat de Verordening privaatrechtelijke handhaving van de normen van de AI-Vo desalniettemin niet uitsluit.²⁷ Dat zou rechthebbenden wellicht toch de mogelijkheid bieden om de beleidsverplichting en andere AI-Vo-regels in rechte af te dwingen. Daarentegen leiden Peukert en Antoine uit het systeem en de overwegingen van de verordening juist af dat de AI-Vo voor privaatrechtelijke claims geen ruimte laat.²⁸ Zij wijzen daarbij op het feit dat de AI-Vo, anders dan bijvoorbeeld de AVG, niet voorziet in privaatrechtelijke handhaving, met uitzondering van het klachtrecht geregeld in art. 89 lid 2 AI-Vo. Inderdaad suggereert overweging 170 dat de Uniewetgever het daarbij heeft willen laten: “Het Unierecht en het nationale recht voorzien reeds in doeltreffende rechtsmiddelen voor natuurlijke personen en rechtspersonen van wie de rechten en vrijheden worden geschaad door het gebruik van AI-systemen.” Of en in hoeverre de AI-Vo toch ruimte

laat voor privaatrechtelijke claims, zal uiteindelijk door het HvJ EU moeten worden uitgemaakt.

3. GPAI Code of Practice

Art. 56 AI-Vo voorziet in de totstandkoming van “praktijk-codes” waarin de aan de GPAI-modelbouwers opgelegde verplichtingen worden geconcretiseerd. Deze codes moeten door de geadresseerde AI-bedrijven zelf – op vrijwillige basis – tot stand worden gebracht, waarbij het AI-bureau hand- en spandiensten verleent. De AI-Vo stimuleert deze vorm van zelfregulering door te bepalen dat de codes na goedkeuring door de Europese Commissie enig normatief effect verkrijgen. AI-bedrijven kunnen aan de hand van een goedgekeurde code aantonen dat zij zich aan de regels van de AI-Vo houden.

De GPAI Code of Practice, die op 10 juli 2025 is gepubliceerd en op 1 augustus 2025 door de Commissie is goedgekeurd,²⁹ is het resultaat van deze vorm van co-regulering.³⁰ De Code of Practice (‘CoP’) bestaat uit drie hoofdstukken, waarvan een handelt over het auteursrecht.³¹ Het auteursrecht-hoofdstuk is het product van een open onderhandelingsproces waarbij niet alleen de AI-bedrijven, maar ook de rechthebbenden en andere geïnteresseerde partijen, zoals consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van *civil society*, betrokken waren. De Code is tot stand gekomen onder voorzitterschap van Alexander Peukert, hoogleraar informatierecht aan de Universiteit van Frankfurt. Inmiddels is de code door een groot aantal vooraanstaande AI-bedrijven ondertekend, waaronder OpenAI, Google, Anthropic, Microsoft en Amazon. Daarentegen ontbreken de handtekeningen van Meta en xAI.³²

Het auteursrecht-hoofdstuk van de CoP is een compact document dat een vijftal maatregelen (‘measures’) bevat ter concretisering van de in art. 53 lid 1(c) neergelegde verplichting om een auteursrechtbeleid op te stellen. De eerste maatregel (1.1) verduidelijkt dat het beleid de vorm moet krijgen van een intern bedrijfsdocument waarin de maatregelen beschreven en interne verantwoordelijkheden toegekend worden. De ondertekenaars worden aangemoedigd, maar zijn niet verplicht, om een samenvatting van hun auteursrechtbeleid openbaar te maken.

26 Dat naleving van de verplichting een auteursrechtbeleid te voeren niet hetzelfde is als een verplichting tot naleving van het unierechtelijke auteursrecht blijkt ook uit de preamble van het auteursrecht-hoofdstuk van de GPAI Code of Practice: “While Signatories will implement the Measures set out in this Chapter in order to demonstrate compliance with Article 53(1), point (c), of the AI Act, adherence to the Code does not constitute compliance with Union law on copyright and related rights” (preamble (a) laatste zin).

27 Nordemann & Rasouli; M. Dregelies. ‘KI-Training unter dem AI Act’, *GRUR* 2024, p. 1484.

28 A. Peukert, ‘Copyright in the Artificial Intelligence Act – A Primer’, *GRUR Int.* 2024, p. 497; L. Antoine, ‘Die Pflichten aus Art. 53 I KI-VO – Hilfreich für das Urheberrecht?’, *GRUR* 2025, p. 118.

29 Commission Opinion on the assessment of the General-Purpose AI Code of Practice within the meaning of Article 56 of Regulation (EU) 2024/1689, 1 augustus 2025, te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-opinion-assessment-general-purpose-ai-code-practice>.

30 General-Purpose AI Code of Practice, 10 juli 2025, te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/general-purpose-ai-code-practice-now-available>.

31 De andere twee hoofdstukken betreffen Transparantie resp. Veiligheid (‘Safety and Security’).

32 De actuele lijst van ondertekenaars van de CoP is te vinden op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>.

Op grond van art. 4 lid 1 DSM-RI is tekst- en datamining alleen toegestaan ten aanzien van “rechtmatig toegankelijke werken en andere materialen”. Met maatregel 1.2 committeren de AI-aanbieders zich ertoe daarbij geen technische beschermingsmaatregelen te omzeilen en beloven zij hun webcrawlers niet op bekende piratensites af te sturen.³³

Met maatregel 1.3 verplichten de AI-bedrijven zich ertoe webcrawlers te gebruiken die het *Robot Exclusion Protocol* (robots.txt) gehoorzamen, zodat ingevolge art. 4 lid 3 DSM-RI uitgeoefende opt-outs automatisch worden herkend. Tevens zullen de bedrijven andere machineleesbare protocollen voor het maken van een voorbehoud herkennen voorzover deze internationaal zijn gestandaardiseerd of op brede schaal door de rechthebbenden worden toegepast.

De AI-bedrijven beloven tevens de rechthebbenden te informeren over de eigenschappen van de door hen gehanteerde webcrawlers. AI-bedrijven die ook zoekdiensten aanbieden, zoals Google en Microsoft, worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat een TDM-voorbehoud geen negatieve gevolgen heeft voor de vindbaarheid van de content of de site in kwestie.

Van de vijf auteursrechtelijke maatregelen in de code is maatregel 1.4 de meest opmerkelijke:

“Om het risico te beperken dat een downstream AI-systeem, waarin een algemeen AI-model is geïntegreerd, uitvoer genereert die inbreuk kan maken op rechten op werken of andere onderwerpen die worden beschermd door het recht van de Unie inzake auteursrechten of naburige rechten, verbinden de ondertekenaars zich ertoe [...] passende en evenredige technische waarborgen in te voeren om te voorkomen dat hun modellen uitvoer genereren die op inbreukmakende wijze trainingsinhoud reproduceert die wordt beschermd door het recht van de Unie inzake auteursrechten en naburige rechten[...].”³⁴

Met deze maatregel committeren de aanbieders van GPAI-modellen zich ertoe om hun modellen te voorzien van technische maatregelen die moeten voorkomen dat werken waarop de modellen zijn getraind in de gegenereerde output terugkeren. Zoals de Duitse zaak tussen GEMA en OpenAI illustreert, zijn (sommige) AI-modellen in staat bepaalde (populaire) werken – na daartoe geprompt te zijn – geheel of gedeeltelijk te reproduceren.³⁵ Tevens zijn de model-aanbieders op grond van maatregel 1.4 verplicht om in hun

gebruiksvoorwaarden te bepalen dat gebruikers zich van inbreukmakend gebruik moeten onthouden.

Merk op dat deze maatregel verder gaat dan het TDM-regime van art. 4 DSM-RI. Voor zover het genereren van inbreukmakende output zou kunnen leiden tot secundaire aansprakelijkheid voor de modelaanbieders, gaat de maatregel zelfs verder dan het auteursrechtelijke Unierecht. Immers, het aansprakelijkheidsrecht is behoudens de *safe harbours* van de Digitaledienstenverordening niet geharmoniseerd.

Tot slot bepaalt Maatregel 1.5 dat de AI-aanbieders ten behoeve van rechthebbenden een elektronisch meldpunt en klachtenprocedure inrichten. De aanbieders moeten op klachten van rechthebbenden reageren “in a diligent, non-arbitrary manner and within a reasonable time, unless a complaint is manifestly unfounded”. De CoP bevat echter geen voorschriften over de maatregelen die een GPAI-aanbieder moet nemen als een klacht van een rechthebbende gegrond is. De Code voorziet dus niet in een *notice and take-down* procedure vergelijkbaar met de vrijwillige regeling waaraan internet-tussenpersonen zich hebben gecommitteerd.³⁶

4. Conclusie

Zoals in dit artikel beschreven wordt, zijn de auteursrecht-gerelateerde regels in de AI-Verordening en de daarop gebaseerde GPAI Code of Practice complementair aan het materiële auteursrecht in de EU en de lidstaten. Hoewel de AI-Vo aanknoopt bij het auteursrechtelijke Unierecht, zijn deze regels niet auteursrechtelijk maar bestuursrechtelijk van aard. De praktische meerwaarde ervan is dat AI-model-aanbieders die op de Europese markt opereren zich goed rekenschap dienen te geven van de Unierechtelijke regels op het terrein van TDM, op straffe van een door het AI Office op de Europese Commissie op te leggen maatregel. Of dit betekent dat AI-bedrijven die hun modellen buiten de Unie trainen, zich in hun beleid ook aan de Europese regels hebben te houden is echter niet zeker.

Hoe dan ook hebben de meeste grote Amerikaanse AI-model-bouwers zich door ondertekening van de GPAI Code of Practice aan een aantal belangrijke auteursrechtelijke spelregels gecommitteerd. Of deze maatregelen voldoende zijn om de auteursrechtelijke gemoederen ten overstaan van de onstuitbare opmars van de chatbots te kalmeren, valt echter te betwijfelen.³⁷

33 De CoP kondigt aan dat “a dynamic list of hyperlinks to lists of these websites issued by the relevant bodies in the European Union and the European Economic Area will be made publicly available on an EU website”.

34 Uit het Engels vertaald met behulp van DeepL.

35 Zie LG München 11 november 2025 (GEMA/OpenAI), in dit nummer gepubliceerd onder Jurisprudentie nr. 2, p. 29-42.

36 Gedragscode Notice-and-Take-Down 2025, te vinden op [https://noticeandakedowncode.nl/wp-content/](https://noticeandakedowncode.nl/wp-content/uploads/2025/08/Gedragscode-Notice-and-Take-Down-2025-2.0.pdf)

[https://noticeandakedowncode.nl/wp-content/](https://noticeandakedowncode.nl/wp-content/uploads/2025/08/Gedragscode-Notice-and-Take-Down-2025-2.0.pdf)

37 Zie de zeer kritische reactie van een coalitie van organisaties van CBO's, makers en uitvoerende kunstenaar op het derde concept van de CoP, <https://www.cisac.org/Newsroom/articles/joint-statement-coalition-authors-performers-and-other-rightsholders-active>.