



2025/2058(INI)

27.6.2025

DRAFT REPORT

on Copyright and generative artificial intelligence – opportunities and challenges
(2025/2058(INI))

Committee on Legal Affairs

Rapporteur: Axel Voss

CONTENTS

	Page
MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION	3
EXPLANATORY STATEMENT.....	10
ANNEX: ENTITIES OR PERSONS FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT	15

MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION

on Copyright and generative artificial intelligence – opportunities and challenges (2025/2058(INI))

The European Parliament,

- having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, in particular Articles 4, 16, 26, 114 and 118 thereof,
- having regard to Article 17(2) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union,
- having regard to Article 27 of the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1948 (Resolution 217 A), which affirms both the right to freely participate in the cultural life and the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary, or artistic production,
- having regard to the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works,
- having regard to the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) of 15 April 1994,
- having regard to Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases (Database Directive)¹,
- having regard to Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society (InfoSoc Directive)²,
- having regard to Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights³,
- having regard to Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 009), which guarantees the right to the peaceful enjoyment of possessions and has been interpreted by the European Court of Human Rights as encompassing intellectual property rights, including in *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* (11 January 2007),
- having regard to Directive 2009/24/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the legal protection of computer programs⁴,
- having regard to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the

¹ OJ L 77, 27.3.1996, p. 20.

² OJ L 167, 22.6.2001, p. 10.

³ OJ L 157, 30.4.2004, p. 45.

⁴ OJ L 111, 5.5.2009, p. 16.

processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC⁵,

- having regard to Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure⁶,
- having regard to Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union⁷,
- having regard to Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC⁸ (CDSM Directive),
- having regard to Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information⁹,
- having regard to Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services¹⁰,
- having regard to the Commission White Paper of 19 February 2020 on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust (COM(2020)0065),
- having regard to the World Intellectual Property Organisation (WIPO) Copyright Treaty and the Revised Issues Paper on Intellectual Property Policy and Artificial Intelligence (WIPO/IP/AI/2/GE/20/1 REV) of 29 May 2020,
- having regard to the Parliament resolution on Intellectual property rights for the development of artificial intelligence technologies of 20 October 2020,
- having regard to Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance (DGA)¹¹,
- having regard to Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data act)¹²,
- having regard to Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (AI Act)¹³,

⁵ OJ L 119, 4.5.2016, p. 1.

⁶ OJ L 157, 15.6.2016, p. 1.

⁷ OJ L 303, 28.11.2018, p. 59.

⁸ OJ L 130, 17.5.2019, p. 92.

⁹ OJ L 172, 26.6.2019, p. 56.

¹⁰ OJ L 186, 11.7.2019, p. 57.

¹¹ OJ L 152, 3.6.2022, p. 1.

¹² OJ L, 2023/2854, 22.12.2023.

¹³ OJ L 1689, 12.7.2024, p. 1.

- having regard to Rule 55 of its Rules of Procedure,
- having regard to the report of the Committee on Legal Affairs (XXXX/2025),

Context

A. whereas the right to property, including intellectual property, is enshrined as a fundamental right in Article 17 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union;

B. whereas the European Union faces the strategic challenge of lagging behind international developments in the field of artificial intelligence; whereas it is therefore essential to promote, rather than impede, the advancement of AI technologies within the Union in order to safeguard Europe's technological sovereignty, competitiveness, and capacity for innovation;

C. whereas copyright and related rights come into effect automatically and confer extensive exclusive rights, including those to reproduce works and other subject matter and adapt, distribute and communicate them to the public;

D. whereas generative AI (GenAI) is a type of artificial intelligence that, unlike traditional AI systems that only classify or predict, creates content, such as text, images, music, videos and code, often mimicking human creativity, thereby relying on pre-existing content, including copyright-protected materials;

E. whereas the development, the deployment and the use of artificial intelligence must be fully compliant with the existing legal framework; whereas it is unacceptable that such technological advancements disregard established rights, in particular those enshrined in copyright law;

F. whereas the key legal questions about the interplay between GenAI and copyright and related rights include whether the new kind of use of copyrighted works and other subject matter in training datasets is lawful under EU law and what the status of AI-generated content should be;

G. whereas the reference to the CDSM Directive in the AI Act is inadequate and fails to provide an appropriate and proportionate solution; whereas copyright and related rights, as fundamental rights enshrined in the Charter of fundamental rights of the European Union, are not overridden by the AI Act;

H. whereas fair remuneration for the use of protected content is the backbone of the creative industry in Europe; whereas the use of content protected by copyright and related rights as training data for generative AI models, without remuneration to rights holders, creates a systemic imbalance in the copyright ecosystem to their detriment, thereby undermining the economic sustainability of the creative sector in the European Union, particularly given that, at present, rights holders cannot easily or effectively exercise their right to opt out from the exception provided for in Article 4 of the CDSM Directive, nor verify whether their opt-out has been respected;

I. whereas ensuring proper enforcement of the law and a level playing field across the Union requires that European rules on copyright and related rights apply uniformly to all AI

providers deploying products or offering services within the European Union, irrespective of their place of establishment and of where any use of protected content took place prior to such deployment or offer;

GenAI training

J. whereas Article 4 of Directive (EU) 2019/790 on copyright and related rights in the Digital Single Market (CDSM Directive) introduced an exception for the reproduction and the extraction of works and other subject matter for the purpose of text and data mining (TDM), which, under Article 2 of that Directive, is defined as “any automated analytical technique aimed at analysing text and data in digital form in order to generate information [...]”; whereas Article 4 was neither drafted nor intended to regulate the specific practices involved in AI training;

K. whereas this new and specific form of use (GenAI training) requires a clarification of the legal conditions under which such training may be conducted;

L. whereas high-quality and comprehensive training datasets are essential for the effective development of GenAI systems and to secure high-quality and trustworthy outputs of GenAI systems; whereas enabling the lawful use of such datasets within the European Union is therefore crucial to fostering innovation, ensuring technological sovereignty, and maintaining the Union’s competitiveness in the rapidly evolving global AI landscape;

M. whereas the upcoming launch of the EUIPO Copyright Knowledge Centre would represent a timely and commendable initiative aimed at strengthening the interface between copyright and emerging technologies, particularly GenAI;

N. whereas, in addition to a standardised machine-readable opt-out, rights holders should also have the possibility to register such opt-out in a centralised registry, using a single technological standard and in machine-readable format, potentially managed by the European Union Intellectual Property Office (EUIPO), thereby enabling the effective exclusion of registered works from automated data crawling;

O. whereas any GenAI provider should ensure full and detailed transparency concerning all copyright-protected content used to train that system, irrespective of the jurisdiction in which the copyright-relevant acts underlying the training were performed; whereas this transparency shall consist in an itemised list identifying each copyright-protected content used for training; whereas the same requirement should apply *mutatis mutandis* to any subsequent use of content for inference, retrieval-augmented generation or fine-tuning not only by providers of AI models, as currently stipulated by Article 53 AIA, but also by providers or deployers of AI systems;

P. Whereas such transparency could be facilitated through a trusted intermediary, such as the European Union Intellectual Property Office (EUIPO), which would be responsible for notifying rights holders of the use of their content, thereby enabling them to assert claims in relation to its use for training; such an intermediary should be endowed with the necessary powers and resources to assess whether providers and deployers comply fully with the transparency obligations;

Q. Whereas, as an alternative to the aforementioned EUIPO register, transparency could also be achieved by enabling rights holders to watermark their works and other protected

subject matter, and by requiring AI providers to make available search tools that allow for the detection of such watermarks among the materials used for training;

R. Whereas, in addition to the obligation of full transparency concerning copyright-protected works and other protected subject matter, there is a need to establish a mechanism whereby, under certain conditions, the failure by AI providers or deployers to provide complete transparency shall give rise to an irrebuttable presumption that any relevant copyrighted work or other protected subject matter has been used for training purposes, thereby triggering all applicable legal consequences under Union and national law for the infringement of copyright or related rights; whereas, where a court finds in favour of a rights holder on the basis of either such a presumption or of submitted evidence, all reasonable and proportionate legal costs and other expenses shall be borne by the AI provider;

S. whereas there is a knowledge gap among GenAI providers, especially smaller firms, regarding their copyright obligations under EU law;

T. Whereas the press sector holds a vital role in safeguarding democracy and the democratic structure within the European Union; whereas it is essential to ensure that GenAI models and systems do not engage in selective processing that favours certain publications over others, thereby preserving the plurality and impartiality of information; whereas GenAI models and systems must be designed to incorporate and consider the full spectrum of press publications to uphold fundamental democratic values of diversity and fairness in public discourse; whereas there is a need to establish clear quality standards for GenAI models and systems;

HHH the press publishers will never ever give up their must carry fetish!

GenAI output

U. Whereas transparency regarding the output generated by artificial intelligence systems is essential to enable proper classification of works as “human-created” or otherwise; whereas such classification entails significant legal consequences, including for the applicability of copyright protection and the determination of rights and liabilities;

V. whereas the generation of outputs, characteristic of GenAI, can infringe the rights of reproduction, of making available to the public, or of communication to the public; whereas the TDM exception as provided for in article 4 of the CSDSM does not cover the right of making available to the public or the right of communication to the public;

X. Whereas, when it comes to the legal treatment of GenAI outputs, EU copyright law remains grounded in the principles of human authorship; whereas according to the settled case law of the Court of Justice of the European Union, the concept of a 'work' entails two cumulative conditions: first, it must be an original subject matter that reflects the author's own intellectual creation; second, that creation must be expressed in a manner that makes it identifiable with sufficient precision and objectivity;

Y. Whereas inconsistent international regulation regarding the copyright eligibility of AI-generated content poses a risk to the global coherence of intellectual property law and may give rise to regulatory arbitrage or undermine the competitiveness of the Union's creative and AI sectors; whereas international convergence and the establishment of a global regulatory framework would provide a more effective and coherent alternative to the current fragmentation of legal approaches;

Z. whereas, to the extent permitted by international law, the existing principle of territoriality needs to be adapted for the training of GenAI systems in order to ensure that training with European content is subject to European law even if it is realised outside the EU;

1. Recommends that the Commission, independently of its planned review of the copyright framework and the CDSM Directive and without presupposing the need for legislative revision, urgently conduct a thorough assessment of whether the existing EU copyright acquis adequately addresses the legal uncertainty and competitive effects associated with the use of protected works and other subject matter for the training of generative AI systems, as well as the dissemination of AI-generated content that may substitute human-created expression;

2. Further recommends that such assessment aims to uphold a framework in which fair remuneration mechanisms enable the generation of the resources needed for European artistic and creative production to thrive in the context of AI-driven global transformation;

3. Notes the use of generative AI systems that rely on protected content without authorisation from, or compensation to, the rights holders affected by such use, particularly when integrated into search engines or other digital services that enable the generation, often in real time and at marginal cost, of content that imitates or directly draws upon original works and other protected subject matter on which the models were trained or that was scraped, including in real time, by such models; is alarmed that these practices may result in the provision of products and services that directly compete with those of the rights holders;

4. Calls on the Commission to immediately impose a remuneration obligation on providers of general-purpose AI models and systems in respect of the novel use of content protected by copyright or related rights, with such obligation applying until the reforms envisaged in this report are enacted;

5. Encourages the Commission to coordinate efforts on raising awareness on copyright among AI developers, which may include compliance checklists, legal and technological toolkits, and technical guides;

6. Supports the clarification of the TDM exception under Article 4 CDSM as regards the main flaws and ambiguities detected thus far in its application, especially as concerns the establishment of a clear machine-readable standard for the opt-out and the concept of “lawful access”;

7. Believes that a legal framework for GenAI should be established either through the introduction of a dedicated exception to the exclusive rights to reproduction and extraction, distinct from that provided for TDM under Article 4 of the CDSM Directive, or by expanding the scope of that provision to explicitly encompass the training of GenAI, which is currently not covered; stresses that rights holders shall have the right to opt out through a standardised, machine-readable mechanism;

8. Recommends that the Commission ensures the compatibility of this new GenAI legal framework with the three-step test of Article 5(5) InfoSoc Directive;

9. Recommends assigning the EUIPO responsibility for setting up and managing a central register of opt-outs and, where necessary, for mediating the licensing process, so as to streamline relations between GenAI providers and rights holders, establishing a workable,

innovation-friendly framework that supports the Union's competitiveness without unduly hindering the development of AI technologies; further recommends that both opt-out declarations and licence offers be recorded in machine-readable form in the same register;

10. Calls on the Commission to propose the full, actionable transparency and source documentation by providers and deployers of general-purpose AI models and systems, with regard to the use of any copyright-protected work or other protected subject matter for any purpose, including for inferencing, retrieval-augmented generation, or fine-tuning, taking into due account the need to protect trade secrets and confidential business information;

11. Calls on the Commission to propose the establishment of an irrebuttable presumption that, for any general-purpose AI (GenAI) model or system placed on the Union market, works and other subject matter protected by copyright or related rights have been used for its training where the statutory transparency obligations set out in this resolution have not been fully complied with; further recommends that, where a rights holder succeeds in legal proceedings either on the basis of this presumption or through submitted evidence, any reasonable and proportionate legal costs and other expenses incurred in enforcing such rights shall be borne by the provider of the AI model or system;

12. Insists that AI-generated content should remain ineligible for copyright protection, and that the public domain status of such works be clearly determined;

13. Calls on the Commission to explore measures to counter the infringement of the rights of reproduction, of making available to the public and of communication to the public through the production of GenAI outputs;

14. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, and the governments and parliaments of the Member States.

EXPLANATORY STATEMENT

Mit der fortschreitenden digitalen und technologischen Entwicklung, insbesondere von KI und den sog. „Generative Large Language Models“, verlieren einige Rechte, wie das Urheberrecht, das Persönlichkeitsrecht, das Diskriminierungsverbotsrecht etc., an Bedeutung, da eine Durchsetzung dieser Rechte ohne ein enormes Rechts- und Kostenrisiko ihrer Inhaber kaum mehr möglich sein wird.

Dies erzeugt eine riesige Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten. Wenn sich der europäische Gesetzgeber aber weiterhin durch seine langatmigen Prozesse und mangelnden Mut weigert die notwendigen Probleme direkt anzugehen, werden die EU und ihre Akteure immer das Nachsehen haben und weitere Abhängigkeiten schaffen.

Deshalb muss der Grundsatz gelten, dass technologische Entwicklungen bestehende Gesetze respektieren muss und auf der anderen Seite existierende Gesetze technologische Entwicklungen aber auch nicht behindern dürfen. Dies erfordert vorrangig praktikable Lösungen, die die Marktteilnehmer auf beiden Seiten aber z.Zt. nicht erreichen, da hier die technologische Entwicklung auf ein Urheberrecht trifft, welche beide, nicht mehr zueinander kompatibel scheinen. Hundertprozentige Lösungen werden wohl nicht mehr möglich sein.

Deshalb ist hier der europäische Gesetzgeber gefordert, eine interessengerechte Balance schnellstmöglich zu erreichen. Auch wäre es wünschenswert, eine dauerhafte praktikable Lösung zu finden, um nicht alle 5-6 Jahre erneut Urheberrechtsansprüche gegen neue Technologie schützen zu müssen. Eine „Urheberrechtsgrundverordnung“, parallel zur Datenschutzgrundverordnung, könnte hier hilfreich sein. Der KI-Haftungsvorschlag hätte prozedural schneller Lösungen bieten können. Mangels Weitsicht verschiedener Akteure soll dieser jedoch wieder (und wahrscheinlich rechtlich zweifelhaft) zurückgenommen werden und die Rechtsunsicherheit wird somit fortauern.

Dieser nun vorliegende Bericht soll deshalb ein Versuch sein, sich einer praktikablen Balance zwischen neuer Technologie und Urheberrecht anzunähern. Hierzu bedarf es ein Zusammenspiel von rechtlichen, technischen und technologischen Lösungsansätzen.

Die politische Situation ist dabei für die EU nicht einfach:

- 1) Geopolitisch, weil der „Westen“ in der Werteorientierung auseinanderläuft,
- 2) die europäische KI-Entwicklung massiv hinterher hängt und ohne zusätzlichen „Behinderungen“ gefördert werden muss und
- 3) die derzeitige Wertschöpfung in der digitalen Entwicklung durch die grossen Tech-Unternehmen in den USA stattfindet - zu Lasten des europäischen Kreativsektors.

Dieser Bericht soll deshalb auch die KI-Entwicklung in Europa unterstützen und fördern. Denn Europa braucht KI um die - in unserer globalen Welt von essenzieller Bedeutung - Digitalisierung voranzubringen. Die Chancen für den europäischen Fortschritt sind immens und dürfen keinesfalls ungenutzt bleiben. Doch wir wollen in Europa aber auch KI-Systeme, die qualitativen und vertrauensvollen Anforderungen entspricht – dies ist nur mit den Qualitätsdaten der Urheber zu erreichen.

Gleichzeitig wollen wir auch den urheberrechtlichen Schutz der Werke unserer Kreativsektoren und Kulturschaffenden erhalten. Denn die europäische Kultur ist fundamentaler Bestandteil unserer Identität. Die europäische Wertschöpfung in den Kreativsektoren ist immens und darf nicht ohne Gegenleistung genutzt werden. Es muss deshalb eine Vergütung für diese neuartige Nutzung der Daten (Trainingsdaten, Datennutzung für generativen output) der geschützten Inhalte erfolgen. Nur so können unsere Europäischen Kulturschaffenden die wirtschaftlichen Grundlagen für die Erzeugung weiteren Contents schaffen.

In diesem Zusammenhang spielen die Leistungsschutzrechte der Presseverlage für deren Inhalte eine zusätzliche besondere Rolle für unser europäisches demokratisches und rechtsstaatliches Verständnis. Die Presse-, Meinungs- und Informationsfreiheiten dürfen in keinem Fall von künstlicher Intelligenz ausgehöhlt oder dominiert werden, insbesondere wenn, wie derzeit, der digitale Zugang und die digitale „Zuteilung“ von Informationen mehr und mehr über Suchmaschinen und KI erfolgt oder bei generativer KI auch von Bots beeinflusst wird und diese in den Händen weniger Unternehmen liegt. Die Kontrolle von Informationen auch im Sinne von Desinformation, auch bot-getrieben, Deepfakes und die daraus resultierende Einflussnahme auf Wahlen oder die öffentliche Meinung ist extrem gefährlich. Deshalb ist Meinungspluralität und -diversifizierung in diesem Zusammenhang in Form einer unabhängigen Presse zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Verarbeitung ihrer Inhalte in automatisierter und generativer Weise eine entsprechende Gegenleistung auslösen muss. Für die Presseverlage ist aber auch zudem wichtig, dass sie für die Nutzer erkennbar bleiben. Hierfür bedarf es möglicherweise eine Pflicht zur Quellenangabe.

In diesem Zusammenhang wäre auch die vergleichbare Situation von sog. Paywalls zu erörtern, hinter denen sich nicht immer nur urheberrechtlich geschützte Inhalte befinden - aber eben auch.

Nach der gegenwärtigen Situation muss aber auch davon ausgegangen werden, dass ein sich langsam entwickelnder Lizenzierungsmarkt nicht mehr alle Marktteilnehmer umfassen wird. Also nicht alle Presseverlage oder nicht alle urheberrechtlich geschützten Inhalte für das Trainieren gegen Bezahlung benötigt werden, somit Marktteilnehmer ohne Verhandlungsmacht möglicherweise keine Berücksichtigung mehr finden, wenn sie eine Gegenleistung einfordern. Eine Lösung, sofern sie überhaupt zurzeit schon erforderlich wäre, wird diesbezüglich wohlmöglich nur über pauschale Abgaben oder einer stärkeren Organisation zur Bündelung von Verhandlungsmacht gelingen können. Ob alle Beteiligten einen solchen Weg schon einschlagen wollen, ist dabei fraglich.

Auch wenn dies vorrangig den Marktteilnehmern überlassen bleiben sollte, so stellt sich bei den weltweit angebotenen generativen KI-Systemen die Frage, ob bei Lizenzierungen nur noch „Weltlizenzen“ eine Rolle spielen werden.

Da die Nutzung dieser „urheberrechtlich geschützten“ Daten schon seit Jahren (seit zumindest Ende 2022) ohne Lizenzierung oder sonstiger Erlaubnis der Urheber stattfindet, muss auch darüber nachgedacht werden, inwieweit eine Entschädigung auch rückwirkend zu erfolgen hat.

In jedem Fall sollte der Europäische Gesetzgeber oder die Europäische Kommission bis zur Einführung einer entsprechenden Regelung zur Lösung dieses Problems eine sofortige, einfache, pauschale Urheberrechtsvergütung dieser Nutzung von ggfls. 5-7% des weltweiten Umsatzes einführen, damit die Wertschöpfung, die die Unternehmen mit den Daten europäischer Kreativer erreichen, ausgleichen wird und in Europa verbleibt.

Dies erfordert natürlich auch die Neubewertung des Territorialitätsprinzips, wie das in dem AI-Act schon angedacht wurde. Wir können es nicht erlauben, dass irgendwo in der Welt KI-Modelle auch mit europäischen urheberrechtlich geschützten Daten trainiert werden und dann in Europa angeboten werden.

Es mag in der Zukunft weiter dazu führen, dass ein demokratischer Gesetzgeber die Qualität der Grundlagen von generativen „Large Language Modellen“ entweder prüfen oder standardisieren muss. Auch kann es in der Zukunft sein, dass der Gesetzgeber solche KI-Entwickler verpflichten muss, urheberrechtlich geschützte Werke zwingend einzubeziehen, damit die Qualität dieser Modelle hochgehalten wird.

Wir sollten deshalb andersherum KI dafür nutzen, die Unabhängigkeit und Vielfalt von Informationen in hoher Qualität durch künstliche Intelligenz zu stärken.

Die KI braucht, um sich qualitativ auch weiterentwickeln zu können, den Zugriff auch auf urheberrechtlich geschützte Werke. In den letzten Jahren wurden daher immens viele Inhalte von den KI-Entwicklern vor allem, aber nicht nur, zu Trainingszwecken genutzt. Dieses Training ist eine völlig neue Nutzungsart, zu welcher die existierenden Regelungen des Urheberrechts nur begrenzt passen.

Im Moment führt der mangelnde Ausgleich zu enormer Rechtsunsicherheit. Eine rechtlich klare Lösung, um das Spannungsfeld abzubauen, ist von höchster Dringlichkeit. Solange kein klarer rechtlicher Rahmen die zuwiderlaufenden Interessen regelt, werden europäische Inhalte genutzt, während die Wertschöpfung woanders stattfindet. Die Kommission muss also unverzüglich handeln¹⁴, ohne auf mögliche Reviews von zum Beispiel der Urheberrechtsrichtlinie oder des AI-Act zu warten.

Eine Lösung muss sich aus dem Zusammenspiel von Lizenzierungsmöglichkeiten und Transparenzpflichtungen ergeben unter Zugrundelegung des internationalen Rechts und des daraus resultierenden Verfügungsrechts des Urhebers.

Der Verweis aber auf Art. 4 der DSM-Richtlinie ist so noch nicht zufriedenstellend und wahrscheinlich auch nicht im Einklang mit den internationalen Urheberrechtsprinzipien. Der europäische Gesetzgeber hat Art. 4 in den AI ACT aufgenommen, ohne aber die Konsequenzen klar abzustecken. Die derzeitige Ausnahme in Art. 4, welche Text and Data Mining unter den dort genannten Voraussetzungen erlaubt, wurde seinerzeit nicht mit der Intention entwickelt, die massenhafte Nutzung geschützter Werke durch generative KI für alle zu ermöglichen. Schon gar nicht, wenn daraus auch noch ein der Öffentlichkeit zugängliches Konkurrenzprodukt entsteht.

Dennoch - auch wenn Art. 4 aus Sicht des Rapporteurs nicht anwendbar ist - brauchen wir eine ähnliche Möglichkeit, die es den KI-Entwicklern erlaubt, möglichst unkompliziert und technisch leicht umsetzbar Lizenzen für geschützte Werke zu erhalten. Am besten geschieht dies digital. Darüberhinaus ist auch die Logik des Art. 17 der DSM-Richtlinie heranzuziehen.

Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Rechteinhaber weiterhin entscheiden können, ob und in welcher Form (Lizenz) ihre Inhalte für diese neue Nutzungsart verwendet werden

¹⁴ so auch Gutachten PolDep

können – oder eben auch nicht. Hier muss den Rechteinhabern das Recht auf ein so genanntes Opt-Out eingeräumt werden.

Damit dieses aber einfach und hürdenlos von den KI-Entwicklern erkannt werden kann, muss es zwingend maschinenlesbare und standardisiert erfolgen.¹⁵ Es muss zudem in der Verantwortung des Rechteinhabers liegen, von diesem Opt-Out rechtlich und praktisch sicher Gebrauch zu machen.

Für eine möglichst einfache Umsetzung im Sinne der KI-Entwickler scheint es geboten, das Opt-Out in einem europäischen Register zu vermerken. Es bietet sich deshalb an, dieses Register von der EUIPO führen zu lassen. Sodann hat der KI-Entwickler die Möglichkeit, entweder die standardisierten, maschinenlesbaren Opt-Outs zu respektieren oder er kann mithilfe des Registers erkennen, welche Werke nicht ohne weiteres genutzt werden dürfen.

Auf der anderen Seite können für diese Nutzungsart auch nur noch Inhalte geschützt werden, die entweder mit einem Opt-Out geschützt oder registriert sind. Möglich wäre sogar - verbunden mit diesem Register - direkt die Lizenzerteilung zu verbinden und damit für den KI-Entwickler zu vereinfachen und eine Art „One stop Shop“ für die KI-Entwickler zu errichten.

Da bezüglich dieser neuen Nutzungsart den Rechteinhabern nicht bekannt ist und auch nicht bekannt sein kann, ob ihre Inhalte neuartig genutzt wurden, ist eine Transparenzpflicht unerlässlich. Diese Transparenzobliegenheit verpflichtet die KI-Entwickler umfassend und detailliert aufzulisten, welche geschützten Inhalte sie für die neue Nutzungsart verwendet haben. Die vom AI-Act vorgesehene „sufficiently detailed summary“ ist dahingehend bislang völlig unzureichend, als dass es als Zusammenfassung überhaupt nicht in der Lage ist, Klarheit über die Nutzung von Inhalten zu schaffen. Deshalb braucht es hier eine Auslegung, die auch im Kontext von Urheberrecht verwendet werden kann.

Sprechen beispielsweise Gründe wie Geschäftsgeheimnisse gegen eine für den Urheber relevanten Zugang zu dieser Datengrundlage in Form der Transparenz, muss die Pflicht über einen treuhändischen Vermittler erfüllt werden. Auch hier könnte die EUIPO entsprechend vermittelnd tätig werden. Diese kann sodann den Rechteinhaber über die getätigte Nutzung seines Werkes informieren.

Die Transparenzverpflichtung kann ebenfalls dadurch erfüllt werden, indem die mit einer Kennzeichnung des urheberrechtlich geschützten Werkes, zB durch Wasserzeichen¹⁶ oder ähnliche Möglichkeiten, versehen werden müssen und den Rechteinhabern ein Abgleich entweder über den Zugang zu dem KI-Modell-Fundament oder über das Registers ermöglicht wird. In einer digitalen Welt erscheint ein digitaler Fingerabdruck auf den geschützten Werken ohnehin unerlässlich.

Der Gesetzgeber muss wahrscheinlich auch das Problem lösen, dass nicht jede private Homepage mit einem urheberrechtlich geschützten Bild nicht per se aus den Trainingsdaten herausfällt.

¹⁵ siehe auch Study EUIPO

¹⁶ siehe auch EUIPO study

In allen Überlegungen und auf jeder Stufe müssen Missbrauch, Informationsmanipulationen, rechtliche Annahmen, Beweislastumkehr oder sogar das sehr starke Mittel der Haftung sehr vorsichtig mitgedacht oder abgewogen werden.

Neben den Überlegungen zur Lösung dieses Problems muss das Urheberrecht auch generell in anderen Punkten an die technologischen Entwicklungen angepasst werden. Dabei wird eine weitere europäische Harmonisierung der nationalen Urheberrechte der Mitgliedsstaaten erfolgen müssen.

ANNEX: ENTITIES OR PERSONS FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT

Pursuant to Article 8 of Annex I to the Rules of Procedure, the rapporteur declares that he received input from the following entities or persons in the preparation of the draft report prior to the adoption thereof in committee:

Entity and/or person
ITI - Information Technology Industry Council
Spitzenorganisation der Firmernwirtschaft
Fdup
Linklaters LLP
Mazagan
NBCUniversal
The Internation Federation of Film Distributors' and Publishers' Associations
Allianz
Digital Music Europe
IFRRO
Duke University
Masaryk University (PhD Candidate, Intellectual Property Law)
Microsoft
Meseuro srl
AK Public Affairs
The Computer & Communications Industry Association
Zukunftfabrik2050.de
SACO
Liccium B.V.
European Blockchain Association
France Digitale
ACT AI NOW
Alliance de la Presse d'Information Generale
IFRRO
KPMG Law
TikTok
MFE-MEDIAFOREUROP EN.V.
Hanbury Strategy
VAUNET
EBU / UER - European Broadcasting Union
University of Turin; Eindhoven
VAUNET - Verband Privater Medien
Coalition for Creativity
The European Video on Demand Coalition
#WeAreEurope
Aleph Alpha GmbH
Cullen International

Bertelsmann
NAI apollo
IMPF
Tilburg University
Meta
YouTube
HBM
Initiative Urheberrecht
ICMP - The global voice
Access Partnership
AEPO-ARTIS
Toy Industries of Europe
EIMP - European Independent Media Publishers
EARE
DFL Deutsche FuP..ball Liga GmbH
Video Games Europe
Midjourney
Nexareg
EurolSPA
Keywords Studios
Advance/Conde Nast
Future of privacy forum
Society of Audiovisual Authors
Initiative Urheberrecht
APCO
European Publishers Council
Cloudflare
Elda
RELX
Center for Journalism & Liberty (CJL)
Business at OECD
Google
Bitkom e.V.
Creativity Works!
IFPI
STM
MVFP
CEPIC
National Law Institute University
Motion Picture Association
Copyright Clearance Center
Solutions for a Small Planet
European Parliamentary
Ives Attorneys
Freshfields
FREELENS e.V.
IFRRO
News Media Europe

Mediapro
Lausen
L'ARP - Societe civile des Auteurs Realisateurs Producteurs
EUROPEAN BLOCKTECH
RAAP
EMMA-ENPA
LAUSEN
MPA
BDI
Anthropic
Credo AI
ODISEIA
EG Legal Services
Federal Association of German Leasing Companies
Independent policy expert
European Producers Club (EPC)
Audiovisual Anti-Piracy Alliance (AAPA)
CEPI - European Audiovisual Production
365 Sherpas GmbH
Wikimedia France
IFPI
Federation of European Publishers
Federation of the European Sporting Goods Industry
AI Sweden
CEDRO
European Writers' Council
Dell
FTI Consulting
Apple
Adan
CEPI - European Audiovisual Production
FERA - Federation of European film directors
APCO
European Visual Artists
CGI
DGA Group
HP
DOT Europe
Schibsted media AS
Business Software Alliance
Vorsitzender
FREELENS
NCSR Demokritos
Bertelsmann SE & Co KGaA
Lawyer
Universal Music Group
Solutions for a Small Planet
Association of Commercial Television and Video on Demand Services in Europe

AK Public Affairs
ECSCA, European Community Shipowners' Associations
PRSforMusic
International Trademark Association
L'ARP
EFAD
Arcom
Axel Springer SE
Auteursbond (Dutch)
Premier League
Deutscher Fotorat
Society of Audiovisual Authors
Bitkom e.V.
Futuro Publico
Al Caramba!
INTA
University of Liverpool / School of Law and Social Justice
Assonime
AIE
PlayRight CV, IMARA, GA
Assonime - Association
RTL Deutschland GmbH
Euralia
German Bar Association
Atresmedia
Amazon
Samman Law & Corporate Affairs
European Publishers Council
EUROCINEMA
Tony Blair Institute
European Illustrators Forum
AEPO-ARTIS
IHK für München und Oberbayern
GEMA
Hubert Burda Media
Access Partnership
FIAPF - International Federation of Film Producers Associations
Sky Group
The European Alliance of News Agencies
European Writers' Council
EGAIR
VERA Studio
Warner Bros Discovery
VAUNET
IHK für München und Oberbayern
Bundesverband Schauspiel
News Corp
Boardmember Dutch Writers Guild

Kunstenbond
Forward Global
Video Games Europe
APCO Worldwide
Getty Images
VERA Studio
EGAIR
Klarna
UGGC Avocats
FLA
Shearwater Global
EuroCommerce
MFE
International Federation of Actors

The list above is drawn up under the exclusive responsibility of the rapporteur.

Where natural persons are identified in the list by their name, by their function or by both, the rapporteur declares that he has submitted to the natural persons concerned the European Parliament's Data Protection Notice No 484 (<https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do>), which sets out the conditions applicable to the processing of their personal data and the rights linked to that processing.