

Vergaderjaar 2011–2012

31 766

Wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 22 mei 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie zien het belang van een verbreed en versterkt overheidstoezicht voor de legitimatie van collectief beheer van auteurs- en naburige rechten. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het van belang dat een aantal structurele maatregelen wordt genomen om in de enorme verscheidenheid van collectieve beheersorganisaties (CBO's) transparantie te brengen, de billijkheid van de vergoedingen te kunnen controleren en verantwoording van de kosten te bewerkstelligen. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De leden vatten samen dat het wetsvoorstel beoogt het toezicht op de verschillende CBO's voor auteurs- en naburige rechten te versterken en te verbreden. Het toezicht door het College van Toezicht wordt uitgebreid tot vrijwel alle organisaties van (vrijwillig) collectief beheer en het College van Toezicht krijgt instemmingsrecht bij tariefsverhogingen. Daarnaast komt er een onafhankelijke geschillencommissie voor tariefsgeschillen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hier nog enkele vragen bij.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), voorzitter, Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), vice-voorzitter, Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

2. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of met dit wetsvoorstel een juiste balans is gevonden tussen datgene wat de branche zelf kan reguleren en datgene dat bij wet geregeld moet worden. Collectieve beheersorganisaties zijn privaatrechtelijk georganiseerd en gefinancierd en zij worden gecontroleerd door (vertegenwoordigers) van leden of aangeslotenen. In dit licht, vinden deze leden het ver gaan dat de mogelijkheid bestaat om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in te grijpen in de verdeling van geïncasseerde gelden en dat het College van Toezicht bijvoorbeeld mogelijke bestuurlijke boeten en een last onder dwangsom kan opleggen. Zeker, zo stellen deze leden, gelet op de opmerking van de regering dat de situatie dat het College van Toezicht een bindende aanwijzing heeft moeten uitvaardigen zich nog nooit heeft voorgedaan.¹ Toch meent de regering dat er een lacune is in het handhavinginstrumentarium van het College. Kan de regering, zo vragen deze leden, nader onderbouwen waarom zij de instrumenten van een AMvB voor de inning of verdeling van vergoedingen en het toekennen van genoemde handhavinginstrumenten gerechtvaardigd vindt?

Ook stellen de leden van de VVD-fractie dat het van toepassing verklaren van de Wet normering topinkomens in de publieke en semipublieke sector niet op zijn plaats lijkt te zijn. Het gaat hier over een privaatrechtelijke organisatie die privat gefinancierd wordt. Welk publiek belang wordt gediend dat zo'n ingrijpende overheidsbemoediging rechtvaardigt? Graag een reactie van de regering.

3. Versterking en verbreding van de competenties van het College van Toezicht

Naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie merkt de regering terecht op in de Memorie van Toelichting dat zelfregulering enerzijds en verbreding en versterking van het wettelijk toezicht anderzijds elkaar kunnen versterken.² Deze leden vragen of dit ook betekent dat het College van Toezicht expliciet rekening zal (moeten) houden met hetgeen krachtens zelfregulering wordt vastgesteld. Kan de Commissie van Toezicht om haar moverende – expliciet beargumenteerde – redenen voorbij gaan aan op grond van zelfregulering vastgestelde bepalingen? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het opleggen van een bestuurlijke boete aan een CBO wel een corrigerend effect zal hebben. Immers, zo stellen zij, de boete wordt in feite gedragen door de rechthebbers die zelf part noch deel hebben aan de te bestraffen onjuiste gedraging van de bestuurders van de betreffende CBO. Deze rechthebbers beschikken doorgaans ook niet over de mogelijkheden om bestuursleden van een CBO (voor het overgrote deel stichtingen) tot aftreden te dwingen. Verdient het daarom niet de voorkeur om als rechtsvorm voor een CBO een verenigingsvorm of een vennootschapsstructuur voor te schrijven, waarin de «deelnemers» zeggenschap hebben met betrekking tot de benoeming en het ontslag van bestuurders? Deze leden vernemen graag een reactie van de regering.

De leden van de **D66**-fractie willen op dit punt voornamelijk een opmerking maken. Zij stellen dat de collectieve uitoefening van auteursrechten voor vrijwel alle kunstenaars/ontwerpers/schrijvers de enige manier is om hun recht te exploiteren. Voor de collectieve uitoefening is een monopolie om redenen van efficiency onontbeerlijk, aangezien de monopolist kan optreden voor de hele kunstenaarsgroepen en er door de juiste organisatie van de CBO lage innings- en verdelingskosten zijn.

¹ TK, 2008–2009, 31 766, nr. 3, blz. 7.

² TK, 2008–2009, 31 766, nr. 3, blz. 15.

Bovendien wordt de rechtszekerheid voor de gebruiker gediend, nu hij met een CBO als wederpartij kan contracteren. Vanwege de monopoliepositie van de diverse CBO's moet het College van Toezicht een belangrijke rol spelen, zo stellen deze leden. Vroeger was het toezicht anders georganiseerd. Bij de toekenning van het wettelijk monopolie aan Buma in 1932 werd ter controle een regeringscommissaris benoemd. Bij de stichting van andere CBO's in de tweede helft van de vorige eeuw werden telkens aparte toezichthouders aangewezen. De Wet van 6 maart 2003 heeft het toezicht voor vijf grotere CBO's in één College van Toezicht gebundeld. Op grond van de eerste ervaringen met deze Wet wordt volgens het onderhavige in 2008 ingediende wetsvoorstel de bevoegdheid en het werkterrein van het College van Toezicht uitgebreid. Met uitbreiding van het toezicht tot bijna twintig nieuwe organisaties, genoemd in de Bijlage bij het wetsvoorstel, en met de instelling van een geschillencommissie voor tariefgeschillen lijkt dit wetsvoorstel in grote lijnen adequaat, zo concluderen deze leden.

4. Gezamenlijke facturering

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat alle collectieve beheersorganisaties jaarlijks één factuur aan een betalingsplichtige voor dienen te leggen. Deze leden vragen of de regering heeft onderzocht wat de consequenties hiervan zijn voor de bedrijfsvoering en organisatie van de collectieve beheersorganisaties. Hoe wordt voorkomen dat de administratieve lasten die deze verplichting met zich meebrengt op de betalingsplichtige worden afgewenteld?

De leden van de **D66**-fractie merken op dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer het amendement Taverne met algemene stemmen is aangenomen. Dat amendement wil de inning van de jaarlijkse vergoedingen aldus stroomlijnen dat de CBO's de betalingsplichtigen een gezamenlijke factuur uitreiken (artikel 2 tweede lid onder i in het gewijzigde wetsvoorstel). Dit amendement, zo stellen deze leden, maakt de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel echter niet gemakkelijker noch eenvoudiger. Met de ontvangst van een gezamenlijke factuur van alle CBO's zullen gebruikers ongetwijfeld een beter inzicht krijgen in hun betalingsverplichtingen alsook in de redenen waarom zij deze verplichtingen hebben. De vraag is echter of dit betere inzicht opweegt tegen de inspanningen die de CBO's moeten aangaan om deze gezamenlijke factuur te versturen. Het gaat om een groot aantal CBO's op diverse auteursrechtelijke terreinen. Alleen in de muziekindustrie wordt dezelfde gebruikshandeling belast. Buma, Stemra en Sena nemen immers veelal dezelfde gebruikshandeling als uitgangspunt voor hun heffing. Deze CBO's, zo concluderen deze leden, zullen de muziekgebruiker gezamenlijk kunnen factureren. Voor deze CBO's vallen de administratieve handelingen mee en ook zal sprake zijn van een lastenverlichting bij de gebruiker. Maar daarnaast gaat het om een grote variëteit van rechten en gebruikshandelingen die zijn ondergebracht bij andere CBO's, bijvoorbeeld bij de CBO Leenrecht, waar het gaat om het uitlenen van in hoofdzaak boeken en waar de betaling wordt gevraagd aan bibliotheken. Ook Reprorecht, waar het gaat om het maken van afschriften/kopieën van geschriften, of Thuiskopie, waar de fabrikant van apparatuur wordt belast voor de verkoop van die apparaten aan de individuele gebruikers, nemen een aparte plaats in. Daarnaast hebben vele CBO's hun eigen functie, betekenis en een totaal andere doelgroep dan de muziekgebruiker, zoals de verdeelorganisaties, die niet factureren maar de opbrengsten verder verdelen, zoals bijvoorbeeld de stichting Literaire Rechten Auteurs (LIRA), de stichting Naburige Rechtenorganisaties voor Musici en Acteurs (NORMA) en de stichting Verdeling Videoproducenten (SVVP). De vraag is wat het nut is van een gezamenlijke factuur, waar het hier gaat om

verschillende gebruikers van verschillende auteursrechtelijke beschermde gebruikersmethoden? Is de regering het met deze leden eens dat met dit amendement de wet niet efficiënt noch gemakkelijk uitvoerbaar is? Welke maatregelen zou het College van Toezicht op gezag van de regering in dat verband moeten nemen, als de CBO's zeggen: *non possumus* (we kunnen het niet)?

5. Toetsingscriteria voor het College van Toezicht

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat een besluit tot vaststelling of wijziging van reglementen of modelovereenkomsten betreffende de uitoefening en handhaving van auteursrechten of naburige rechten op grond van artikel 3 lid 1 sub b voorafgaande schriftelijke instemming van het College van Toezicht behoeft. Deze leden vragen wat de criteria zijn die het College van Toezicht hanteert om al of geen schriftelijke instemming te geven. Geldt hier niet het principe van contractsvrijheid en de mogelijkheid van de collectieve beheersorganisaties om de totstandkoming van modelreglementen en overeenkomsten zodanig te organiseren dat alle belanghebbenden voldoende inspraak en stem hebben gehad? Graag een reactie van de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben nog een vraag over artikel 3 lid van het wetsvoorstel. Volgens artikel 3 lid 1 moeten tariefsverhogingen, anders dan de geïndexeerde, voorafgaande schriftelijke toestemming van het College van Toezicht krijgen. De regering, in de Memorie van Toelichting, zegt niets over de criteria die het College van Toezicht daarbij dient te hanteren. Kan de regering deze criteria nader duiden?

Daarbij komt dat volgens artikel 3 lid 4 het College van Toezicht zijn goedkeuring onthoudt indien de verhoging buitensporig is. De leden van de D66-fractie concluderen dat daarmee volgens de Memorie van Toelichting tot uitdrukking wordt gebracht dat de toetsing door het college een marginaal karakter heeft, mede omdat de toetsing van tarieven in het individuele geval berust bij de Geschillencommissie auteursrecht en eventueel de gewone rechter. Dat, zo stellen deze leden, moge zo zijn maar dat laat de toetsingsplicht van het College van Toezicht onverlet. In geval van slechts een marginale toetsing dient het College nog altijd enig handvat te hebben ten aanzien van de vraag wanneer een tariefsverhoging als buitensporig moet worden aangemerkt, zo vinden deze leden; maar ook daarover zegt de Memorie van Toelichting niets. De leden van de D66-fractie vragen de regering daarom ook op dit punt nadere criteria aan te geven.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat in artikel 3 van het wetsvoorstel wordt gesteld dat het College van Toezicht zijn goedkeuring onthoudt aan een tariefsverhoging, indien deze verhoging buitensporig is. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe het College van Toezicht de *ex-ante* buitensporigheidstoets van tariefswijzigingen zal gaan invullen. Heeft deze alleen betrekking op de wijzigingspercentages en de snelheid waarmee wijzigingen elkaar opvolgen, of wordt hierbij zijdelings ook gekeken naar de hoogte van de tarieven? En, zo vragen deze leden, welke percentages en snelheid worden billijk geacht, en welke buitensporig?

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de brief van de regering van 27 februari 2012.¹ Hierin geeft de regering een aantal redenen waarom een *ex-ante* billijkheidstoets (zoals voorgesteld in een amendement, 31 766, nr. 21) onnodig en niet uitvoerbaar zou zijn en op gespannen voet zou staan met Europese en internationale regelgeving. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom de door haar

¹ TK, 2011–2012, 31 766, nr. 24.

aangehaalde argumenten wel zouden gelden voor een ex-ante billijkheids-toets van tarieven en tariefgrondslagen, en niet voor een ex-ante buitensporigheidstoets van tariefsverhogingen zoals thans in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze leden vragen zich af of een buitensporigheidstoets in wezen niet ook een billijkheidstoets is, en een tariefswijziging in wezen niet ook een tariefstelling. Oftewel, betreffen de door de regering aangevoerde bezwaren het toetsen van de billijkheid, in tegenstelling tot het toetsen van buitensporigheid? En zo ja, wat is dan het verschil tussen (on)billijkheid en buitensporigheid? Of betreffen de bezwaren van de regering het toetsen van tariefstellingen en -grondslagen in plaats van het toetsen van tariefswijzigingen? En zo ja, wat is dan het principiële verschil tussen een tariefstelling en een tariefswijziging in het licht van de door de regering aangevoerde argumenten? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering.

In de bovengenoemde brief stelt de regering dat toezicht op de materieel-rechtelijke normering van de vergoedingen op gespannen voet staat met het auteursrecht als eigendomsrecht. De redenering van de regering is, zo concluderen de leden van de GroenLinks-fractie, dat omdat het om een eigendomsrecht gaat zou de vaststelling van de vergoeding niet door de overheid mogen worden genormeerd. Maar, zo vragen deze leden, is het niet zo dat de vergoedingen waarover we hier spreken geen betrekking hebben op (de overdracht van) het eigendom zelf, maar op het gebruik ervan? Is het niet op meer vlakken gebruikelijk dat de overheid de (maximale) tarieven voor gebruiksvergoedingen normeert (denk aan de huren)? Kan de regering wat dieper ingaan op de vraag waarom het normeren van gebruiksvergoedingen op gespannen voet zou staan met internationale regelgeving? Deze leden ontvangen op deze punten graag een reactie van de regering.

Ten slotte interpreteren de leden van de GroenLinks-fractie de door de regering aangehaalde uitspraak van het Hof van Justitie van de EU zo dat het niet aan *het Hof* is om de criteria voor een billijke vergoeding vast te stellen of om vooraf grenzen of voorwaarden te stellen.¹ Deze leden lezen hierin echter niet dat er principiële bezwaren zouden bestaan tegen het stellen van dergelijke criteria, grenzen of voorwaarden door *de nationale wetgever*. Het zal niet eenvoudig zijn werkbare criteria te formuleren voor het gebruik van auteursrechten, maar deze leden zien in de aangehaalde uitspraak geen principiële afwijzing van materiële normering door de wetgever. Zij ontvangen graag een reactie van de regering.

6. Consequenties voor de Rijksbegroting

De leden van de **VVD**-fractie concluderen dat de voorgestelde aanscherping en verbreding van het toezicht ertoe leiden dat het College van Toezicht meer taken krijgt toebedeeld en toezicht moet gaan uitoefenen op, in eerste instantie, achttien nieuwe organisaties. De regering schrijft in de Memorie van Toelichting dat het in deze omstandigheden voor de hand ligt om de financiering van de begroting van het College niet meer te laten geschieden via pro-rata-bijdragen van de onder toezicht staande organisaties, maar om deze voortaan structureel ten laste te brengen van de Rijksbegroting.² De geschatte financiële consequenties hiervan voor het Rijk bedragen circa 440 000 euro op jaarbasis. Het wetsvoorstel, zo merken deze leden op, dateert van 2007 en zij vragen of deze inschatting van de financiële consequenties nog steeds geldt. Zij stellen dat in deze tijd waarin grote bezuinigingen noodzakelijk zijn en gezocht wordt naar financiële ruimte in de Rijksbegroting, het juist niet voor de hand ligt om de financiering ten laste te brengen van de Rijksbegroting. Bovendien, ook andere organisaties met toezichthoudende taken zoals de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Neder-

¹ TK, 2008–2009, 31 766, nr. 3, blz. 39. Voor het arrest zie: HvJ EG 6 februari 2003, C-245–00, NJ 2006, 374 en Hoge Raad 28 mei 2004, LJN AA6180 (Sena/NOS).

² TK, 2008–2009, 31 766, nr. 3, blz. 17.

landse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA), worden gefinancierd uit de bijdragen van de respectieve beroepsbeoefenaren zelf. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de wijze van financiering te heroverwegen.

7. Aanbevelingen van de Werkgroep auteursrechtbeleid (Werkgroep Gerkens)

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat, zoals de Werkgroep auteursrechtbeleid (Werkgroep Gerkens) in 2009 vaststelde, de informatievoorziening naar en de belangenbehartiging van de aangesloten rechthebbenden met de inning en de besteding van de gelden op onduidelijke wijze dooreen lopen.¹ Bij gebruikers bestaat vaak weinig begrip voor de te betalen vergoeding – de werkgroep Gerkens spreekt van «bureaucratische en arrogante inningsmachines», terwijl de rechthebbenden zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen en vermoeden dat er veel «aan de strijkstok blijft hangen». De hoogte van de kostenpercentages, zo stellen deze leden, geven in een aantal gevallen zeker grond voor een dergelijk vermoeden. Deze leden vragen of de regering bekend is of er nog zulke hoge kostenpercentages worden gehanteerd als het rapport Gerkens vermeldt (20 tot 50 percent). Wordt de indicatieve normering van 12,5 tot 15 percent inmiddels al nageleefd? Beschikt de regering te dien aanzien al over voldoende gegevens om de in art. 2, tweede lid onder h, genoemde AMvB tot stand te kunnen brengen? Welke criteria zal de regering hanteren om de bedoelde drempel vast te stellen? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

Gelet op het vorenstaande komt het de leden van de CDA-fractie ook niet vreemd voor dat de in dit wetsvoorstel geformuleerde vernieuwingen volgens de vertegenwoordigers van het betalende bedrijfsleven niet ver genoeg gaan, terwijl van de zijde van de CBO's wordt gesteld, dat er teveel wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van deze organisaties. Het komt deze leden voor dat de regering een verantwoorde tussenoplossing voorstelt, waarbij enerzijds het civielrechtelijke karakter van de auteursrechten blijft gehandhaafd, terwijl er anderzijds duidelijker en meer rekening dient te worden gehouden met het feit dat de CBO's geld van anderen beheren. De aan het woord zijnde leden ontvangen gaarne een bevestiging van de regering omtrent dit laatste punt.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de werkgroep Gerkens in haar rapport een aantal aanbevelingen heeft gedaan met betrekking tot de CBO's teneinde de kloof tussen rechthebbenden en gebruikers te dichten. Sommige van deze aanbevelingen heeft de regering in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, doch er zijn enige van deze voorstellen buiten beschouwing gebleven. Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van deze onderwerpen? Is de regering van plan om ook op korte termijn de voorstellen met betrekking tot centrale afspraken over de wijze waarop de «governance» van de CBO's wordt vorm gegeven en met betrekking tot de financiën – zoals op blz. 36 van het rapport Gerkens is vermeld – in maatregelen om te zetten?² Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering.

¹ TK, 2008–2009, 29 838 en 31 766, nr. 19.

² TK, 2008–2009, 29 838 en 31 766, nr. 19, blz. 36.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren