

Evaluatie van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties en geschillenbeslechting



Auteurs

Prof. mr. drs. Madeleine de Cock Buning
Dr. Paul de Bijl
Drs. Robert-Jaap Voorn
Dr. Jasper Sluijs
Isis Hommema



Universiteit Utrecht

Andersson Elffers Felix

Radicand  Economics

Datum

5 oktober 2016

Opdrachtgever

WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

UU09-3-36(R.1)

© 2016 WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Samenvatting	5
Summary	8
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond	12
1.2 Probleemstelling.....	13
1.3 Aanpak.....	13
1.4 Leeswijzer.....	20
2 Beleidsreconstructie	21
2.1 Problematiek en agendering.....	21
2.2 Beleidsformuleringen en –adoptie.....	26
2.3 Doelen van Wet Toezicht 2013.....	30
2.4 Instrumenten Wet Toezicht 2013.....	32
2.5 Zelfregulering.....	36
2.6 Verhouding met de Europese richtlijn collectief beheer	38
2.7 Wet normering topinkomens.....	39
2.8 Doelenboom.....	39
3 Praktijkwerking	42
3.1 Instrumenten Wet Toezicht 2013.....	42
3.2 Zelfregulering.....	66
3.3 Verhouding met de Europese richtlijn collectief beheer	68
3.4 Wet normering topinkomens.....	70
4 Onderzoeksbevindingen	72
4.1 Doelbereiking wettelijke instrumenten	72
4.2 Zelfregulering.....	81
4.3 Europese Richtlijn collectief beheer	82
4.4 Wet normering topinkomens.....	83
4.5 Eén rapportage van CvTA jaarverslag en toezichtsrapport?	84
4.6 Wet openbaarheid bestuur.....	84
5 Financiering van CvTA	85
6 Conclusies	91
6.1 Conclusies met betrekking tot tussendoelen en hoofddoel	92
6.2 Conclusies met betrekking tot specifieke onderwerpen.....	96
6.3 Mogelijkheden en ruimte voor verbetering	98
6.4 Perspectief voor toekomst	101
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	102
Bijlage 2: Bibliografie	105

Bijlage 3: CBO's onder toezicht	109
Bijlage 4: Begeleidingscommissie	111

Samenvatting

Inleiding

Op 1 juli 2013 is de Wet tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties (CBO's) in werking getreden (Wet Toezicht 2013). Evenals in de voorgaande wet is het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) aangewezen als toezichthouder op de collectieve inning, het zorgvuldig beheer en de tijdige en juiste verdeling van gelden door collectieve beheersorganisaties (CBO's). Deze organisaties innen gelden bij gebruikers en/of verdelen gelden aan auteurs- en nabuurrechthebbenden voor hun beschermde prestaties. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is afgesproken om deze wet na drie jaar te evalueren.

De aanleiding voor de nieuwe Wet Toezicht 2013 lag in grote lijnen in constatering dat het toezicht op CBO's niet naar behoren functioneerde, dat tarieven en contractvoorwaarden van CBO's niet transparant waren en dat er spanningen bestonden tussen CBO's en betalingsplichtigen.

Het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 is dan ook het bieden van waarborgen voor het transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van betalingsplichtigen en rechthebbenden. Om dit hoofddoel te bereiken, zijn in de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht 2013 diverse tussendoelen geformuleerd:

- het borgen van gelijk speelveld voor verschillende typen CBO's
- het vergroten van transparantie van diverse aspecten van CBO's
- het verbeteren van de inning en verdeling door CBO's
- het vergroten van de slagkracht van de toezichthouder
- het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting.

Om deze tussendoelen te realiseren bevat de Wet Toezicht 2013 uiteenlopende instrumenten.

In de evaluatie zijn het hoofddoel, de tussendoelen en de instrumenten in hun onderlinge samenhang tegen het licht gehouden. Naast de doelenboom en instrumenten zijn enkele specifieke onderwerpen besproken: de zelfregulering, de verhouding met de Europese Richtlijn Collectief Beheer, de Wet Normering Topinkomens, de Wet Openbaarheid Bestuur en de financiering van het CvTA en het tot één rapportage maken van het jaarverslag en het toezichtsrapport van het CvTA. Hiertoe zijn brondocumenten bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal belanghebbende partijen, waaronder alle CBO's en vertegenwoordigers van betalingsplichtigen en rechthebbenden.

Conclusies met betrekking tot hoofddoel en tussendoelen

De wijziging van de Wet Toezicht 2013 en het toezicht door het CvTA heeft diverse bijdragen geleverd aan het hoofddoel. Dit hoofddoel is op sommige aspecten behaald en op andere aspecten (nog) niet. Deze conclusie is gebaseerd op de stand van zaken ten aanzien van het behalen van de tussendoelen.

Om een gelijk speelveld voor CBO's te creëren zijn alle CBO's die boven een bij delegatie bepaalde incasso- of repartitiedrempel komen onder toezicht gesteld van het CvTA. Hierdoor is een gelijk speelveld ontstaan. Daarmee is dit tussendoel gerealiseerd.

Het vergroten van de transparantie door CBO's is tot nu toe niet op alle fronten gerealiseerd. CBO's hebben door de Wet Toezicht 2013 meer transparantieverplichtingen gekregen en houden zich hier in grote mate aan, waardoor meer informatie openbaar wordt. Daarnaast heeft ook de uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van het CvTA, zoals toegang tot boeken en bescheiden van CBO's, ex ante toezicht en informatieplicht, ertoe geleid dat het CvTA meer zicht heeft op het functioneren van de CBO's. Aan de andere kant is de voortuitgang op een aantal punten blijven steken. Zo is de transparantie over de tarieven die de CBO's in rekening brengen maar beperkt toegenomen. Dit onder meer vanwege de geheimhoudingsclausules in overeenkomsten tussen CBO's en betalingsplichtigen, waar de transparantieverplichtingen nog geen grip op hebben.

Het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van inning en verdeling door CBO's is tot nu toe in beperkte mate gerealiseerd. Er worden onder andere nadere eisen gesteld aan de termijn waarop gelden verdeeld moeten worden en het CvTA heeft meer inzicht in de beheerskosten van CBO's. Op diverse aspecten is de vooruitgang echter blijven steken, dan wel is deze niet vast te stellen. Zo is de impact van de huidige norm van 15% voor beheerskosten niet te bepalen. Een dergelijke norm is, los van het precieze percentage, geen scherp of gericht instrument en laat bovendien speelruimte open om hoger uit te komen. Gezamenlijke facturering door CBO's wordt toegepast waar dat relevant is, maar heeft slechts beperkt geleid tot grotere efficiëntie. Betalingsplichtigen geven aan dat een grotere efficiëntie te behalen valt in het geval de mogelijkheid bestaat slechts eenmaal gegevens aan te leveren aan alle CBO's.

Om de slagkracht van het CvTA te vergroten zijn diverse instrumenten geïntroduceerd. Door het gebruik van deze instrumenten is de effectiviteit van het CvTA toegenomen. Tegelijk lijkt verdere verbetering mogelijk, bijvoorbeeld vanwege langdurige procedures door het getrapte instrumentarium en onduidelijkheden en definitiekwesties gerelateerd aan specifieke onderdelen van het instrumentarium. Deze verbetermogelijkheid maakt dat het tussendoel tot nu slechts ten dele is gerealiseerd.

Om laagdrempelige geschillenbeslechting te bewerkstelligen, is een Geschillencommissie Auteursrechten ingesteld. Dit tussendoel is, tenminste in randvoorwaardelijke zin, gehaald. Omdat nauwelijks zaken zijn voorgelegd, heeft de geschillencommissie niet bij kunnen dragen aan het vergroten van de transparantie van de tarieven die CBO's in rekening brengen. Het is onbekend waarom het aantal voorgelegde geschillen beperkt is gebleven.

Het CvTA heeft de afgelopen periode, als toezichthouder met nieuw gereedschap binnen een vernieuwd juridisch kader, een leercurve doorlopen, gericht op de inhoudelijke invulling van de toezichttaak, de inbedding in de nieuwe situatie en de eigen positionering. Het CvTA heeft gestreefd naar een coherente toezichtaanpak die recht beoogde te doen aan het geheel van

haar verantwoordelijkheden en taken, daarbij leek het zwaartepunt te liggen op het overzien van de ontwikkelingen in het veld. Ook heeft het CvTA gestreefd naar een stapsgewijze versteviging van de rolinvulling richting CBO's. Wel levert de evaluatie aanvullend het algemene beeld op dat het CvTA zich de afgelopen periode vermoedelijk steviger had kunnen opstellen en de positionering (gebaseerd op een toezichtstrategie) had kunnen aanscherpen. Derhalve ligt hier ruimte voor groei en verbetering, in het bijzonder door het ontwikkelen van een consistent en probleemgericht toezichtmodel dat de in het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 gefundeerde toezichtwaarden systematisch uitwerkt. In het verlengde daarvan ligt de ontwikkeling van een heldere en scherpe toezichtstrategie, inclusief een contextanalyse van de belangrijke problemen die oplossing behoeven, en welk soort onderzoek en inzet van (formeel en informeel) instrumentarium dat vergt, aangevuld met een jaarlijkse prioriteitstelling en agenda van aandachtspunten.

Conclusies met betrekking tot specifieke onderwerpen

De zelfregulering valt, in formele zin, buiten de invloedssfeer van een toezichthouder. Echter, zelfregulering is, zonder dreiging van extern ingrijpen in het geval het niet tot het gewenste gedrag leidt, vaak niet effectief. In die zin zijn toezicht en zelfregulering complementair, en is er een rol voor de toezichthouder. Het CvTA en de CBO's ervaren enige overlap tussen zelfregulering en het wettelijk kader. De additionele administratieve lasten door mogelijke overlap lijken overzienbaar en alleszins acceptabel.

De Wetgever heeft in het wetgevingsproces van de Wet toezicht 2013 goed geanticipeerd op de Richtlijn collectief beheer. Implementatie van de Richtlijn leidt mogelijk tot een verdere intensivering van toezicht en kan daarmee gevolgen hebben voor de strategie en benodigde capaciteit van het CvTA. Door de implementatie van de Richtlijn vallen alle in Nederland gevestigde CBO's onder toezicht. Daarmee wordt een drempelbedrag voor het onder toezicht vallen, zoals gesteld in artikel 17, tweede lid, overbodig.

Het CvTA zet momenteel relatief veel capaciteit in met betrekking tot de WNT. Door leereffecten kan de benodigde capaciteit in de toekomst nog verminderen. Het handhaven van de WNT norm gaat mogelijk ten koste van de effectiviteit van andere onderdelen van het toezicht. Het valt daarom te overwegen om deze taak elders te beleggen, zoals bij het ministerie van BZK, ook om de versnippering van dit type toezicht te verminderen.

Het CvTA publiceert ieder jaar een jaarverslag en een toezichtrapport. Deze rapporten hebben een andere insteek, aangezien het jaarverslag rapporteert over de gebeurtenissen bij het CvTA en het toezichtsrapport gefocust is op het functioneren van de CBO's. Gezien deze verschillen is het logisch om de nu gehanteerde scheiding te handhaven, maar er is niets op tegen om ze tegelijkertijd te laten verschijnen.

Wob-verzoeken leggen beslag op de capaciteit van het CvTA. Daar hebben andere toezichthouders ook mee te maken, en vermoedelijk is dat voldoende beheersbaar. Er lijkt daarom geen specifieke reden te zijn om het CvTA hiervan vrij te stellen.

Op basis van onze analyse bestaan er, conform het rapport Maat houden 2014, in beginsel geen belemmeringen om de financiering van het toezicht (gedeeltelijk) door de sector te laten plaatsvinden, uiteraard met inachtneming van bepaalde waarborgen, bijvoorbeeld gericht op het borgen van de onafhankelijkheid. Hierbij is dus ook gemengde financiering een optie.

Summary

Introduction

On July 1st 2013 a bill was signed into law amending the Act on oversight and dispute resolution for collective management organisations in copyright and related rights, to broaden and strengthen the oversight of collective management organisations (CMOs). As in the previous law, the Dutch copyright board (CvTA) was assigned oversight of the collective management of copyright and the timely and just distribution of funds by CBOs. CMOs collectively collect licencing fees from end-users and/or distribute funds to the holders of copyright and related rights, such as authors, performers, producers and publishers.

The main motivation behind the law of 2013 was the impression that the oversight of CMO's was not functioning properly, that tariffs and contracting practices were not sufficiently transparent and that unnecessary tensions existed between CMOs and end-users.

The main objective of law of 2013 is therefore to strengthen the transparent and efficient functioning of the CMOs , benefiting both end-users and copyrights holders. To achieve this objective, several intermediate goals have been formulated in the legislative drafting process of the Law of 2013:

- Creating a level playing field for different types of CMOs
- Increasing transparency of CMOs
- Improving the collection and distribution licencing fees by CMOs
- Increasing the effectiveness of the CvTA
- Offering accessible and effective dispute resolution between end-users and CMOs.

To achieve these objectives, the Law of 2013 contains various instruments. In this evaluation of the Law of 2013 its main goal, intermedia goals and its instruments are researched successively. Besides these goals and instruments, several specific topics are discussed as well:

- the relationship with the European Directive on collective management of copyright and related rights
- the Standards for Remuneration Act (WNT)
- the Freedom of Information Act (WOB)
- the financing of the CvTA
- the question whether or not to combine the annual report and the oversight report of the CvTA.

To this end a literature study has been conducted and interviews have been held with a large number of stakeholders, including all CMOs and representatives from end-users and (representatives of) copyright holders.

Conclusions concerning the main goal and sub goals

The execution of the law of 2013 and the oversight of the CvTA have made several contributions to the main goal of the law of 2013, which is to strengthen the transparent and efficient functioning of the CMOs, benefiting both end-users and copyrights holders. This main goals has been achieved in some aspects, however, not (yet) in others. This conclusion is based on the achievement on the intermediate goals (as formulated above).

To create a level playing field between CMOs, CMOs collecting or distributing funds above a certain threshold are subject to oversight of the CvTA. This has created a level playing field and thereby the intermediate goal has been achieved.

Increasing the transparency of CMOs has not been achieved in all circumstances. With the Law of 2013 CBOs are subject to more transparency obligations. CMOs are to a large extent compliant to these obligations, by making more information public. In addition, the strengthening of the monitoring instruments of the CvTA, such as access to records of CMOs, ex ante oversight and enforceable requests for information, have led to more insight into the functioning of CMOs for the CvTA. On the other hand, transparency of CMOs practices is still sub-optimal. For instance: transparency of the tariffs charged by the CMOs has increased only slightly, partly because of confidentiality clauses in contracts between CBOs and users, on which transparency obligations do not apply.

Increasing the effectiveness and efficiency of the collection and distribution of licencing fees by CBOs has only been partly achieved so far. The law of 2013 has provided additional requirement for the period in which funds are to be distributed among copyright holders and the CvTA has more insight in the revenue structure and the management of CMOs. However, the impact of the 15% cap of management costs of CMOs is unclear. Such a cap is, regardless of the exact percentage, not a precise instrument curb management costs by CMOs. Joint billing of end-users has been implemented by CMOs where relevant, but has not led to more efficient transactions and a decrease of transaction costs for end-users. End-users indicate that more efficiency can be obtained by introducing joint administration of end-user billing for all CBOs at once.

To increase the effectiveness of the CvTA various instruments have been introduced in the Law of 2013. Our research demonstrates that the effectiveness of the CvTA has in fact increased as a result of the Law of 2013. At the same time, further improvement of effectiveness seems possible. These improvements concern for example the duration of enforcement and adjudication of the CvTA and regulatory uncertainty caused by ambiguous legislative drafting of enforcement provisions. These possibilities for further improvement lead us to conclude that the intermediate goal of increasing effectiveness of the CvTA has not yet been achieved.

To offer accessible and effective dispute resolution for end-users and CMOs, the Copyright Dispute Resolution Body (“De Geschillencommissie auteursrecht”) has been established. This intermediate goal has therefore been achieved. However, because hardly any cases have been submitted to the Copyright Dispute Resolution Body, the committee has not been able to contribute to increasing the transparency of the tariffs charged by CBOs. It is unknown why the number of submitted disputes has remained this low.

The CvTA has, as a regulatory agency with new methods in a new legal framework, gone through a learning curve regarding its new methods of oversight, a new regulatory landscape and its own positioning therein. The CvTA has pursued a consistent approach to its oversight, which sought to do justice to all of its new and old responsibilities and duties while also monitoring new developments in the field. Also, the CvTA has strengthened its position in relation to the CMOs. However, this evaluation finds that the CvTA could have positioned itself more robustly, based on a consistent strategy of oversight. Therefore there is room for improvement, in particular by developing a consistent and problem-oriented model for oversight and enforcement that is predicated on the main and intermediate goals of the Law of 2013. This would include a contextual analysis of the major problems to be solved and an analysis of what kind of research and use of (formal and informal) instruments would be required, supplemented with annual priorities and points of focus.

Conclusions concerning specific topics

Self-regulation is formally beyond the control of the CvTA. However, it is often not effective without the threat of enforcement when self-regulation does not lead to the desired behaviour. This makes supervision and self-regulation complementary, with a role for the regulatory authority. Between the CvTA and the CMOs there is some overlap of the legal framework and self-regulation, which causes relatively small administrative burdens.

The legislature has anticipated well on the European Directive on management of collective rights and related rights in the legislative process of the Law of 2013. Implementation of the European Directive may lead to a further intensification of oversight and may thus affect the strategy of the CvTA and their required capacity. With the transposition of the European Directive all CBOs in the Netherlands will be placed under regulatory oversight. Thereby article 17 of the Law of 2013, the threshold above which CMOs fall within the ambit of the Law, will become superfluous.

The CvTA has put a lot of effort into administering the WNT for CMOs, which has required a lot of capacity. The required capacity for this form of oversight may decrease in the future when the CvTA becomes more experienced. Administering the WNT, however, is only possibly at the expense of the effectiveness of the main tasks of the CvTA. Therefore it would be reasonable to consider to transplanting WNT oversight of CMOs to the Ministry of the Interior, which administers the WNT in other fields. This also to reduce the fragmentation of WNT oversight.

The CvTA publishes an annual report and an oversight report annually. These reports have a different purpose, since the annual report gives insight in the CvTA itself and the oversight report is focused on the functioning of the CBOs. Given these differences, the separate publication of the two reports is reasonable. However, the reports could be discussed in the House of Representatives simultaneously.

WOB-requests form a disproportional burden on the capacity of the CvTA. Other regulatory authorities have similar experiences, and presumably have found ways to mitigate the administrative burden caused by WOB-requests. Therefore, there seems to be no reason to make a specific exception for the CvTA in terms of WOB-requests.

Based on our analysis there are no obstacles to (partly) financing the CvTA by the CMOs. However, when CMOs would partially fund the CvTA, certain safeguards would need to be established, for instance concerning the independence of the CvTA.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 juli 2013 is de wet tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties in werking getreden (hierna Wet Toezicht 2013). In deze wet is, ook zoals in de Wet Toezicht 2003, het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) aangewezen als toezichthouder op de collectieve inning, het zorgvuldig beheer en de tijdige en juiste verdeling van gelden door collectieve beheersorganisaties (CBO's). Deze organisaties innen gelden bij gebruikers en/of verdelen gelden aan auteurs- en nabuurrechthebbenden voor hun beschermde prestaties.

Het CvTA bestaat uit een driehoofdig college van in totaal 0,9 fte.¹ Daarnaast kent het CvTA een fulltime directeur/secretaris. In 2015 werkten 4 personen deeltijd bij het CvTA. In totaal heeft had het CvTA inclusief ondersteuning 4,1 fte in dienst of ingehuurd.

De wet is in 2013 aangescherpt om het toezicht op CBO's te kunnen versterken teneinde voldoende waarborgen te kunnen bieden voor transparant en effectief functioneren van CBO's ten gunste van belanghebbende betalingsplichtigen en rechthebbenden. Dit is onder meer gebeurd door aanvullende eisen te stellen aan CBO's daar waar het gaat over de transparantie over hun functioneren en het toezicht te verbreden naar een groter aantal CBO's. Deze en overige wijzigingen worden uitvoerig beschreven in paragraaf 2.4. Daarnaast is de Geschillencommissie Auteursrecht ingesteld. De Geschillencommissie Auteursrecht behandelt klachten van gebruikers over de tarieven die collectieve beheersorganisaties in rekening brengen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is toegezegd de Wet Toezicht 2013 na drie jaar te evalueren. De Universiteit Utrecht is verzocht deze evaluatie uit te voeren. Dit is gebeurd in opdracht van het WODC op verzoek van Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). De Universiteit Utrecht heeft voor de evaluatie samenwerking gezocht met Radicand Economics en Andersson Elffers Felix. Het voorliggende rapport bevat de bevindingen van de evaluatie.

¹ De exacte omvang van de tijdsbesteding van het college dient door de minister van Veiligheid en Justitie te worden vastgesteld.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek gaat in op de vragen die naar boven kwamen in de discussies die aanleiding gaven tot de aanscherping van de wet.

De probleemstelling is als volgt:

- Heeft het CvTA zijn wettelijke taken doelmatig en doeltreffend vervuld en zijn bevoegdheden op een doelmatige en doeltreffende wijze uitgeoefend? Anders gesteld, heeft de aanscherping van het toezicht haar doel bereikt, namelijk om voldoende waarborgen te kunnen bieden voor transparant en effectief functioneren van CBO's ten gunste van betalingsplichtigen en rechthebbenden? ‘

Daarnaast zijn er specifieke onderzoeksvragen geformuleerd:

- In hoeverre draagt de Geschillencommissie Auteursrecht bij aan een laagdrempelige afwikkeling van klachten over collectieve beheersorganisaties?
- Zijn de verschillende grondslagen voor de vaststelling van AMvB's nog noodzakelijk naar aanleiding van de inwerkingtreding van de richtlijn collectief beheer?
- In hoeverre heeft samenwerking en zelfregulering van collectieve beheersorganisaties tot één factuur en één loket geleid?
- In hoeverre heeft het versterkte toezicht ertoe bijgedragen dat billijkheid en maatwerk bij de tariefdifferentiatie zijn verbeterd, beter rekening wordt gehouden met de belangen van gebruikers en de klachten over het functioneren van de collectieve beheersorganisaties zijn afgenomen?
- Sluit de financiering van het CvTA aan bij de gangbare wijze van financiering van toezichthouders?

De vraagstelling bevat hiermee de gebruikelijke onderdelen van een wetsevaluatie en aanvullend een Europeesrechtelijk vraagstuk, een financieringsvraagstuk en specifieke aandachtspunten van de Tweede Kamer bij de Wet Toezicht 2013.²

1.3 Aanpak

Het stramien voor de aanpak van het onderzoek is weergegeven in de onderstaande figuur. Deze aanpak bevat een reconstructie van de beleidsvorming, een onderzoek naar de praktijkwerking, en een uitwerking van de bevindingen.



De bovenstaande aanpak is terug te vinden in de opbouw van deze rapportage:

- In de beleidsreconstructie, opgenomen in hoofdstuk 2, maken wij de totstandkoming van de Wet Toezicht 2013 inzichtelijk: vanuit welke geagendeerde problemen is beleid

² Binnen dit onderzoek hanteren wij een onderscheid tussen de Wet toezicht ten algemene, en de Wet Toezicht 2013, welke betrekking heeft op het geheel aan wetwijzigingen in de Wet toezicht die per 2013 zijn ingegaan.

ontwikkeld, in welke doelen heeft dit geresulteerd, en welke instrumenten zijn aan deze doelen gekoppeld?

- Vervolgens besteden wij met betrekking tot de praktijkwerking in hoofdstuk 3 aandacht aan de *output* en *outcome* van de Wet Toezicht 2013: welke concrete uitvoering, naleving en handhaving van de Wet Toezicht 2013 heeft er plaatsgevonden (output) en tot welke resultaten die beoogd werden door de beleidsdoelstellingen heeft dit tot dusver geleid (*outcome*).
- Hoofdstuk 4 bespreekt vervolgens de onderzoeksbevindingen: wij toetsen de uitwerking van de instrumenten op het collectief beheer, aan de hand van de *output* en *outcome*. Vervolgens toetsen wij het doelbereik: werkt de Wet Toezicht 2013 in de praktijk zoals oorspronkelijk beoogd, en zijn de uitvoering en handhaving van de Wet Toezicht 2013 doeltreffend en doelmatig? Hoofdstuk 4 gaat daarnaast in op de wijze van financiering van het toezicht.
- Hoofdstuk 5 bevat de conclusies.

1.3.1 Totstandkoming van beschrijving over beleidsvorming

In de reconstructie van de beleidsvorming geven wij weer hoe de Wet Toezicht 2013 tot stand gekomen is. Wij onderscheiden in deze weergave een aantal stadia, die zijn weergegeven in de onderstaande figuur.



Dit stroomschema is gebaseerd op bestuurskundige *policy process* modellen die het beleidsproces ontleden en causale relaties beogen af te leiden van oorspronkelijke doelen en de uiteindelijke formulering van beleid in de Wet Toezicht 2013.³ Hieronder beschrijven wij kort de afzonderlijke onderdelen van de reconstructie van de beleidsvorming.

Problematiek en agendering

Het evaluatiekader begint met de aanleiding voor de wijziging van de Wet toezicht: Welke problemen zijn door wie gesignaleerd binnen de eerste Wet toezicht, en welke behoeften, discussies en thema's speelden? Hoe zijn deze problemen, behoeften, discussies of thema's vervolgens geagendeerd en door wie? Theoretisch kan een onderscheid worden gemaakt tussen herkenning en vaststelling van een fenomeen en de agendering die daar op volgt. De praktijk laat echter zien dat deze aspecten in de regel nauw met elkaar verweven zijn, waardoor het onderscheid vaak niet gemaakt kan worden. Wij onderzoeken hierom beide ontwikkelingen in samenhang.

Om de problematiek en agendering in kaart te brengen is een groot aantal informatiebronnen gebruikt, waaronder rapporten van de commissie Stevens (2007), de werkgroep verbetering incasso auteursrecht onder leiding van Pastors (2009) en een rapport in opdracht van het WODC door Hugenholtz, Visser en Hins (2007). Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de parlementaire stukken, waaronder een aantal moties. Tot slot zijn ook enkele artikelen uit de media of opiniestukken van CBO's als informatiebronnen gebruikt.

³ Voor een uitgebreidere uiteenzetting van het *policy process model*, zie bijvoorbeeld Kraft & Furlong (2015) *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Sage Publishing, p. 84-100; Anderson (2015) *Public Policymaking: an Introduction*, Cengage Learning, p. 87-289

De gekozen aanpak komt tegemoet aan het punt dat de beleidsreconstructie niet slechts tot doel heeft de onderliggende mechanismen van de beleidsvorming te beschrijven, maar ook inzichtelijk dient te maken welke thema's van belang zijn voor de diverse stakeholders. De bronnen die gebruikt zijn voor de problematiek en agendering worden in de voetnoten in het desbetreffende hoofdstuk vermeld.

Beleidsformulering en -adoptie

De tweede stap in het evaluatiekader omvat het in kaart brengen van de beleidsformulering en het wetgevingsproces, dat uiteindelijk zou uitmonden in de Wet Toezicht 2013. De bron van deze informatie wordt voornamelijk gevormd door de wetgeschiedenis zoals neergelegd in de Kamerstukken, met mondelinge en schriftelijke toelichting van de schrijvers van de Wet. In deze stap gaan wij in op de volgende vragen, waarbij de beantwoording afhangt van het detailniveau waarop het wetgevingsproces is vastgelegd:

- Hoe hebben de geagendeerde problemen geleid tot de formulering van één of meerdere beleidsopties op het gebied van collectief beheer?
- Wie waren er betrokken bij de formulering en keuze van beleidsopties?
- In welke mate sloten deze opties aan bij de geagendeerde problematiek?
- Hoe heeft afweging tussen de beleidsopties en de uiteindelijke besluitvorming plaatsgevonden en op basis van welke criteria?

Doelformulering

In de derde stap van de reconstructie beschrijven wij de resultaten van de vorige fase: een systematische weergave van de doelen die de Wet Toezicht 2013 nastreeft op basis van de beleidsformulering en adoptie:

- Welke veranderingen streeft de Wet Toezicht 2013 na?
- Hoe kunnen deze veranderingen gecategoriseerd worden?

Informatiebron voor de doelformulering is de Memorie van Toelichting bij de Wet Toezicht 2013, de overige wetgeschiedenis zoals neergelegd in Kamerstukken 31766 en toelichting door de schrijvers van de Wet Toezicht 2013 aan de hand van face-to-face interview en schriftelijk contact.

Instrumenten

Vervolgens beschrijven wij hoe de doelen van de Wet Toezicht 2013 zijn omgezet in instrumenten. Instrumenten zijn middelen om deze doelen te bereiken, die in onderhavige evaluatie bestaan uit:

1. Normen / verplichtingen gericht op beschermen van belanghebbenden:
 - a) Betalingsplichtigen
 - b) Rechthebbenden
2. Normen / verplichtingen met betrekking tot relatie tussen CBO's en CvTA
3. Toezichtsinstrumentarium
 - a) Onderzoeksinstrumenten
 - b) Handhavingsinstrumenten

De verhouding tussen doelen en instrumenten geven wij grafisch weer in de vorm van een doelenboom. Deze doelenboom biedt in het vervolg houvast bij het in kaart brengen van de werking van de wet, door na te gaan hoe die in verhouding in de praktijk uitpakt. In de beschrijving en evaluatie van de instrumenten ligt de focus op de instrumenten die nieuw opgenomen zijn in de Wet Toezicht 2013. Echter, ook bestaande instrumenten kunnen bijdragen aan de doelen van de Wet Toezicht 2013 en zijn daarom opgenomen in de doelenboom. De doelenboom is samengesteld uit informatie uit de Wet Toezicht 2013 en de bijbehorende Memorie van Toelichting en de overige wetgeschiedenis zoals neergelegd in Kamerstukken 31766.

1.3.2 Totstandkoming van beschrijving van praktijkwerking

Vervolgens hebben we de werking van de Wet Toezicht 2013 in beeld gebracht. Aangezien de Wet Toezicht 2013 slechts drie jaar geleden in werking is getreden, is het mogelijk dat sommige beoogde resultaten nog niet tot vrucht zijn gekomen. Om deze reden maken we in de analyse van de praktijkwerking een onderscheid in *output* en *outcome*. De *output* omvat de concrete, feitelijk waarneembare resultaten van de wet (inclusief de directe doorwerking op het toezicht, zoals het toezichtinstrumentarium). De *outcome* omvat de (lange termijn) gevolgen van de wet op het functioneren van de CBO's. Deze betreft daarmee de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Op basis van de *output* en *outcome* komen wij tot bevindingen over of en hoe de praktische werkelijkheid van uitvoering, naleving en handhaving aansluit bij de beoogde doelen op basis waarvan de Wet Toezicht 2013 in werking is getreden, door deze aan elkaar te toetsen.

Output

De *output* van de Wet Toezicht 2013 heeft betrekking op de waarneembare uitvoering, de waarneembare naleving en handhaving van de middelen, waarmee de doelen van de Wet geoperationaliseerd zijn, tot maart 2016. Dit betreft dus vooral de waarneembare inzet van instrumenten, ofwel de geleverde inspanningen om de beoogde beleidsdoelen te realiseren. Op basis van vooral documentstudie brengen wij in kaart hoe en door wie de Wet toezicht concreet uitgevoerd, nageleefd en gehandhaafd is. De belangrijkste documenten voor het beschrijven van de output zijn:

- De zelfevaluatie van het CvTA. Ten tijde van dit onderzoek heeft het CvTA een zelfevaluatie uitgevoerd en de rapportage daarover verstrekt aan de onderzoekers. Dit document heeft bijgedragen aan het beschrijven van de *output*. Deze zelfevaluatie betreft het document van februari 2016.
- De website van het CvTA, waarop de adviezen en besluiten zijn vermeld.
- De toezichtsrapporten van het CvTA uit de jaren 2013 en 2014.
- De jaarverslagen van de CBO's en de Geschillencommissie Auteursrecht.

Alle bronnen die gebruikt zijn om de *output* te beschrijven zijn vermeld in voetnoten. Naast het bestuderen van de documenten hebben we ook het kantoor van het CvTA bezocht om informatie over de *output* te verzamelen.

Outcome volgens respondenten

De *outcome* van de Wet Toezicht 2013 heeft vervolgens betrekking op de gerealiseerde of de te verwachten gevolgen van de instrumenten en inspanningen, in termen van beoogde doelen - dus ook ten aanzien van die doelen die meer tijd nodig hebben om zich te realiseren -

gebaseerd op de *output* van de Wet en de bevindingen en meningen uit de interviews met betrokken professionals daaromtrent.⁴

Het is relatief eenvoudig om op kwalitatieve wijze de *output* waar te nemen. *Output* bestaat bijvoorbeeld uit het aantal verrichte handelingen van een toezichthouder: welke concrete resultaten kunnen nu reeds worden vastgesteld? *Outcome* betreft echter de doorwerking van de output op de beoogde beleidsdoelen en is hiermee moeilijker waar te nemen.

Voor de beschrijving van de *outcome* hebben wij ten eerste gebruik gemaakt van beschikbare schriftelijke bronnen. Dit betreffen onder andere de zelfevaluatie van het CvTA, de toezichtsrapporten van het CvTA uit 2013 en 2014,⁵ en de brief van de staatssecretaris van VenJ bij de aanbidding van het Toezichtsrapport 2014 van het CvTA aan de Tweede Kamer.⁶

Ten tweede is gevraagd naar de observaties van betrokken en het oordeel van deskundigen. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van verschillende groepen van belanghebbenden geïnterviewd, waaronder alle CBO's en belangenorganisaties die betalingsplichtigen dan wel rechthebbenden vertegenwoordigen. Op beschrijvende wijze geven wij weer wat de indrukken en meningen tot nu toe zijn, waarbij duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen de onderscheiden groepen van betrokkenen. De lijst met geïnterviewden en betrokkenen bij dit onderzoek staat in bijlage 1. De aantallen organisaties per groep die gesproken zijn naast het CvTA en de Geschillencommissie Auteursrecht zelf zijn vermeld in onderstaande tabel.

Type organisatie	Aantal
CBO	17
Vertegenwoordigers rechthebbenden	4
Vertegenwoordigers betalingsplichtigen	5
Overig	8

De gesprekken zijn in persoon gevoerd, met uitzondering van twee personen die schriftelijk of telefonisch informatie hebben verschaft. Het merendeel van de gesprekken is gevoerd met ten minste twee van de onderzoekers. In enkele gevallen vond een gesprek plaats met een combinatie van organisaties, maar in de meeste gevallen vond het gesprek plaats met één of twee personen van deze organisatie. Met enkele organisaties, waaronder het CvTA en Voice, is meerdere keren gesproken. Naar iedere organisatie is een verslag van het gesprek verzonden, om eventuele onjuistheden te identificeren.

Wij beschrijven de *outcome* aan de hand van (clusters van) instrumenten, waarmee de doelen van de Wet Toezicht 2013 worden nagestreefd. Hierbij geven wij zo precies mogelijk aan welke typen partijen bepaalde uitspraken toe te wijzen zijn. Hierbij zijn uitspraken niet herleidbaar naar individuele organisaties dan wel personen.

⁴ Een onderliggende aanname hierbij is dat er een causaal verband is tussen *output* en *outcome*

⁵ Het toezichtsrapport van het CvTA voor 2015 komt pas uit in oktober, nadat dit onderzoek voltooid is.

⁶ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht en Advies (2015) bij rapport 'toezicht op collectieve beheer auteurs- en naburige rechten 2014'.

In het geval één van de partijen een uitspraak heeft gedaan, noemen wij dit expliciet. Indien een uitspraak door minder dan 25% van deze partijen uit een groep (waarbij wij onderscheid maken tussen CBO's, betalingsplichtigen en rechthebbenden) is gedaan, benoemen wij dit als 'enkele'. In de range van 25 tot 50% van de partijen duiden we dit als 'verscheidene' en bij meer dan 50% categoriseren wij de respons als 'een meerderheid'. In het geval alle partijen uit een groep dezelfde mening zijn toebedeeld, omschrijven wij dit als 'alle'.

In deze sectie van de rapportage blijven wij zo dicht mogelijk bij het (gecondenseerd) weergeven van de observaties van gesprekspartners, dan wel geven wij aan waar wij een eigen inschatting toevoegen (als opstap naar het vervolg). De duiding en interpretatie van deze observaties (het leggen van een koppeling met de door de wetgever beoogde doelen) vindt plaats in het onderdeel bevindingen.

1.3.3 Totstandkoming van beschrijving van bevindingen

De bevindingen van dit evaluatieonderzoek komen vervolgens tot stand door de vastgestelde praktijkwerking (*output* en *outcome*) van de Wet Toezicht 2013 te toetsen aan de vooraf gestelde doelen van de Wet, en de instrumenten die daartoe beschikbaar zijn gesteld.

Gezien het feit dat de Wet Toezicht 2013 relatief recentelijk in werking is getreden, maken wij hierbij onderscheid tussen twee niveaus van *outcome*:

- De *immediate outcomes* hebben betrekking op de gevolgen van uitvoering, naleving en handhaving van de Wet Toezicht 2013 tot op heden die daadwerkelijk waarneembaar zijn. In hoofdstuk 3 is besproken hoe de *outcome* gepercipieerd wordt, in dit hoofdstuk worden deze opmerkingen in perspectief geplaatst en gelinkt aan de doelen, zoals geformuleerd in de Wet Toezicht 2013.
- De *final outcomes* betreffen verwachte gevolgen van de uitvoering, naleving en handhaving van de Wet Toezicht 2013 op de langere termijn, die meer tijd nodig hebben om zich te realiseren. Omdat de Wet Toezicht 2013 op het moment van evalueren minder dan drie jaren in werking is, is het nog te vroeg om langetermijngevolgen al waar te nemen. Mogelijk zijn er echter wel al signalen en trends te observeren met een tendens richting de beoogde doelen. Een indruk van *final outcomes* bestaat daarom uit een eigen duiding van aannemelijke of waarneembare tendensen, ontstaan uit het beeld uit interviews met betrokkenen.

Het is niet mogelijk om onomstotelijk vast te stellen of een bepaalde vorm van *outcome* te danken is aan de inzet van instrumenten als onderdeel van de Wet Toezicht 2013 of aan andere, externe ontwikkelingen. Verder zijn wij, omdat het onderscheid tussen *immediate* en *final outcome* niet altijd scherp te bepalen is, terughoudend met het bestempelen van een *outcome* als 'final'.

In het algemeen kunnen bevindingen verschillende effecten laten zien. Belangrijk daarbij is het uitgangspunt dat een specifieke beleidsinterventie:

- op verschillende manieren kan doorwerken
- op verschillende manieren geïmplementeerd kan worden
- voor de ene doelgroep effectiever kan zijn dan voor andere stakeholders; in de ene situatie beter werkt dan in een ander geval
- bedoelde en onbedoelde gevolgen kan hebben
- gevolgen kan hebben die doorwerken dan wel afnemen gedurende de tijd.

Al deze aspecten doen zich ook in deze evaluatie voor. Om de bevindingen af te leiden uit de observaties uit gesprekken en documentatie, is gebruik gemaakt van het onderliggende idee van *Realist Evaluation*, een methodologische aanpak gericht op het begrijpen van de werking van 'beleidsprogramma's' (die bijvoorbeeld uitwerking hebben gekregen in wet- en regelgeving).⁷ Meer specifiek is getoetst in hoeverre de gepresenteerde *output* en *outcome* in lijn zijn met de beoogde doelen van de Wet Toezicht 2013. Omdat er vele facetten aan deze wet en het toezicht daarop zitten, valt de vraag 'of het werkt' niet eenduidig of eenvoudig te beantwoorden. Het streven is daarom om na te gaan wat de empirie leert over de verschillende facetten, in het licht van de daarbij horende omstandigheden, met betrekking tot de betrokken stakeholders. Directe causaliteit is daarbij om bovengenoemde reden in de regel lastig te bepalen. Daarom streven we, in complexe beleidsevaluaties zoals onderhavige, naar een heldere duiding van onderliggende mechanismen, en proberen we beargumenteerd aan te geven welke mechanismen door beleid, wet- en regelgeving geactiveerd (zouden kunnen) zijn. Hierbij wordt beoordeeld of de ingezette instrumenten de doelen van de wet dichterbij brengen.

In de bevindingen rapporteren we over de bijdrage van de instrumenten die in de wet zijn opgenomen aan de doelen van de wet. Daarnaast besteden we aandacht aan een aantal specifieke onderwerpen die een relatie hebben met de Wet Toezicht 2013, zoals de zelfregulering door CBO's, de verhouding van de wet met de Europese richtlijn collectief beheer en de Wet normering topinkomens.

Nota bene: de in deze evaluatie gevolgde aanpak komt in essentie overeen met de richtlijnen van de overheid voor beleidsevaluaties.⁸ Wel is het mogelijk dat de hier gehanteerde terminologie op sommige punten afwijkt van de geadviseerde aanpak binnen het Rijk. Cruciaal is echter dat deze evaluatie op vergelijkbare wijze een beleidsreconstructie heeft verricht (zie hoofdstuk 2, inclusief doelenboom), om te analyseren op welke wijze de inzet van specifieke instrumenten, via tussendoelen, heeft geleid tot het behalen van de beoogde einddoelen. De evaluatie is zodoende gebaseerd op de relatie tussen doelen en instrumenten, met blootlegging van intermediaire resultaten.

Instrumenten

De Wet Toezicht 2013 is vastgesteld om een aantal doelen na te streven. Wij komen tot bevindingen door te toetsen in hoeverre de doelen van (clusters van) wettelijke bepalingen uit de Wet Toezicht 2013 overeenkomen met de waargenomen praktijkwerking (*output* en *outcome*). Werken wettelijke bepalingen inmiddels zoals beoogd? Of ontwikkelt de werking van wettelijke bepalingen zich in ieder geval in de goede richting?

De bevindingen ten aanzien van de *doeltreffendheid* gaan over het behalen van de met de Wet Toezicht 2013 beoogde doelen, zoals voortvloeiend uit de uitvoering en handhaving van de Wet door het CvTA en de Geschillencommissie. Ofwel, dragen uitvoering en handhaving bij aan de met de Wet beoogde doelen? Het gaat hierbij om het totaalbeeld, waarbij ook mogelijke AMvB's een rol spelen. *Doelmatigheid* heeft betrekking op de gebruikte instrumenten en verrichte inspanningen gegeven de gestelde doelen van uitvoering en handhaving. Ofwel, vinden uitvoering en handhaving (gegeven de doeltreffendheid) op een efficiënte wijze plaats?

⁷ Pawson en Tilley (1997), pag. 18.

⁸ Zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

Werking van zelfregulering

De zelfregulering is mogelijk een gevolg van de invoering van de Wet Toezicht 2013 en functioneert in interactie daarmee. De werking van de zelfregulering toetsen wij in aanvulling op de nieuwe of gewijzigde wettelijke bepalingen. Welke bijdrage heeft de zelfregulering aan het behalen van de doelen van de wet? Ontwikkelt de zelfregulering zich in de goede richting?

Verhouding met Richtlijn collectief beheer

De Wet Toezicht 2013 staat in relatie tot Europees recht, specifiek met de Richtlijn collectief beheer.⁹ Dat wil zeggen dat de bepalingen uit deze richtlijn dienen te worden verdisconteerd in de Wet Toezicht. Deze richtlijn was reeds in ontwikkeling op het moment dat de Wet Toezicht 2013 in werking trad. De wetgever heeft op de komst van de Richtlijn collectief beheer geanticipeerd met de Wet Toezicht 2013. Er zal worden nagegaan hoe dit is gedaan en welke gevolgen dat heeft gehad voor de praktijk in paragraaf 2.6.

1.3.4 Financiering van het CvTA

Met de verbreding en verdieping van het toezicht in de Wet in 2013 is de financiering van het CvTA overgeheveld van een gedeelde financiering door CBO's en het ministerie van VenJ naar de financiering van het totale bedrag door het ministerie van VenJ. Deze maatregel beschouwen wij niet als instrument om een van de in de wet geïdentificeerde doelen te behalen. Daarom toetsen wij de financiering van het CvTA in een afzonderlijk deel van deze rapportage, gebruikmakend van het rapport 'Maat Houden 2014'. Dit bevat criteria voor de bepaling door wie toezicht zou dienen te worden betaald, door onder toezicht gestelde partijen of door de overheid.¹⁰ Het rapport heeft als uitgangspunt dat handhaving van wet- en regelgeving uit algemene middelen moet worden gefinancierd, tenzij individuele (rechts-) personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid, of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beleidsreconstructie, waarbij we ingaan op de totstandkoming van de wet. Dit hoofdstuk eindigt met de doelenboom. Hoofdstuk 3 beschrijft de *output* en de *outcome* van de wet, beschreven per instrument. Hoofdstuk 4 vergelijkt vervolgens deze *output* en *outcome* met de doelen van de wet. In hoofdstuk 5 behandelen wij separaat de financiering van het CvTA. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en geeft een perspectief voor de toekomst van het toezicht op collectief beheer.

⁹ Richtlijn 2014/26/EU betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt, PB EU 2014 L 84/72. Overigens staat de Wet Toezicht 2013 in relatie tot meerdere Europese wetten, waaronder ... en vanzelfsprekend de Europese verdragen. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de Richtlijn collectief beheer.

¹⁰ Maat houden: Rapport van de interdepartementale werkgroep Maat houden (2014)

2 Beleidsreconstructie

In dit hoofdstuk reconstrueren wij de totstandkoming van de Wet Toezicht 2013. Deze reconstructie heeft vooral plaatsgevonden op basis van documentenonderzoek. Wij hebben de parlementaire geschiedenis van de Wet Toezicht 2013 en waar nodig aanvullende bronnen geraadpleegd, waaronder een rapport van de commissie Stevens en een rapport van Hugenholtz, Visser en Hins over geschillenbeslechting¹¹. In aanvulling hierop hebben wij verduidelijkende gesprekken gevoerd met betrokken wetgevingsjuristen binnen het ministerie van VenJ.

2.1 Problematiek en agendering

2.1.1 Voorgeschiedenis

De Wet toezicht stamt uit 2003. Voor de komst van de wet was collectief beheer van auteurs- en naburige rechten ingericht in de vorm van vijf afzonderlijke regelingen van toezicht voor wettelijke CBO's,¹² op grond van regelingen onder de Auteurswet 1912 en de Wet naburige rechten. Hierbij was sprake van een situatie waarin alleen BUMA als vergunninghouder optrad namens rechthebbenden, en de stichtingen Reprorecht, de Thuis kopie, SENA en Leenrecht hun taken op eigen wettelijke titel uitvoerden als 'eigen-recht organisaties.' Bovendien kenden de CBO's verschillende vormen van *governance* en was het toezicht op het functioneren belegd bij zogenaamde regeringscommissarissen en diverse Colleges voor Toezicht bij de CBO's¹³. Er was geen uniform kader op grond waarvan zij toezicht hielden.

¹¹ Commissie Stevens (2007) Domeinrapport Cultuur en Vrije Tijd: Aanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers en Hugenholtz, Visser en Hins (2007) Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer: Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht.

¹² Deze regelingen hadden betrekking op de vereniging bureau muziekauteursrechten (BUMA), het College van Toezicht voor de Stichting Reprorecht, de regeringscommissaris bij de Stichting de Thuis kopie, het College van Toezicht voor de stichting ter exploitatie van naburige rechten (SENA) en het College van Toezicht voor de Stichting Leenrecht

¹³ De regeringscommissaris is een door de regering benoemde functionaris met een speciale taak toezicht te houden op een collectieve beheersorganisatie. De taken van deze regeringscommissarissen verschilden per CBO. Zo was het toezicht op BUMA repressief van aard, waar dit bij andere CBO's preventief was. Enkele CBO's kenden een meerhoofdig College van Toezicht, waaronder Reprorecht, SENA en Leenrecht.

Een door de minister ingestelde werkgroep rapporteerde in 1998 over toezicht en samenwerking bij de incasso van auteursrechten, om tegemoet te komen aan een aantal gesignaleerde problemen en wensen op het gebied van collectief beheer:

- te hoge administratieve lasten voor betalingsplichtigen
- een gebrek aan transparantie in toezicht, door de verschillende manieren waarop toezicht op de CBO's werd ingevuld
- de goedkeuring van repartitiereglementen van de CBO's zou primair bij rechthebbenden moeten liggen, in plaats van bij de overheid.¹⁴

Naar aanleiding van het rapport van de bovengenoemde werkgroep besloot de wetgever het collectief beheer onder te brengen in één wet die betrekking heeft op de vijf CBO's die zijn aangewezen voor incasso en repartitie. Deze werden gezamenlijk onder toezicht gesteld van het, voor deze wet opgerichte, CvTA, waarbij het toezicht zich richtte op de uitvoering van de CBO's wat betreft:

- het voldoende toegerust zijn om de taken naar behoren te kunnen vervullen
- het verschaffen van inzicht aan rechthebbenden en betalingsplichtigen in hun algemeen en financieel beleid
- het adequaat uitvoeren van hun taken (incasso en repartitie)
- het rechtmatig verdelen van geïnde gelden volgens een repartitiereglement
- het voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen
- het uitvoeren van een goede geschillenbeslechting
- het onderling gelijk behandelen van rechthebbenden en betalingsplichtigen.¹⁵

Om het toezicht uit te kunnen oefenen kreeg het CvTA op basis van de Wet toezicht 2003, die in werking trad op 15-07-2003, een aantal instrumenten ter beschikking:

- een informatieplicht van de CBO's richting het CvTA
- vereiste van instemming van het CvTA bij een bepaalde besluiten van CBO's
- de bevoegdheid om adviezen te geven of bindende aanwijzingen op te leggen
- de mogelijkheid om een jaarlijkse hoorzitting voor betalingsplichtigen te organiseren, en hierover te rapporteren in het jaarverslag.

De centralisering van het toezicht op CBO's was blijkens de Memorie van Toelichting meer beoogd als 'een concentratie en stroomlijning van het toezicht, dan [als] een inhoudelijke aanscherping van het toezicht op [CBO's]'. Bovendien was het toezicht van het CvTA nadrukkelijk complementair aan het mededingingstoezicht van de (toenmalige) Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, nu Autoriteit Consument en Markt), die zich primair bezighoudt met misbruik van marktmacht.¹⁶

2.1.2 Discussies, behoeften en thema's

Sinds 2006 zijn door verschillende stakeholders verschillende discussies gevoerd, behoeften geformuleerd en thema's gesignaleerd bij de werking en uitvoering van de Wet toezicht. Op verschillende manieren zijn deze zaken als probleemstellingen op de agenda van de wetgever terechtgekomen.

¹⁴ Kamerstukken II, 1997-1998, 24 036 nr. 83 (Brief bij rapport van de MDW werkgroep Toezicht en samenwerking bij incasso van auteursrechten)

¹⁵ Kamerstukken II 2000-2001, 27 775, nr. 3 (MvT Wet toezicht)

¹⁶ MvT Wet toezicht, p. 5

Functioneren toezicht CvTA

Door diverse stakeholders werd gesignaleerd dat het toezicht op CBO's niet goed functioneerde.

In de eerste plaats gaat een door het ministerie van Economische Zaken gefaciliteerde ondernemersklankbord regeldruk ('Commissie Stevens') in zijn 'Domeinrapport Cultuur en Vrije Tijd' uitgebreid in op de administratieve lasten van het collectief beheer.¹⁷ De Commissie signaleerde de volgende problemen op het gebied van collectief beheer:

- Hoewel collectief beheer transactiekosten zou moeten verminderen, was er volgens de Commissie een wildgroei ontstaan in CBO's. Dit leidde tot onnodige administratieve lasten, terwijl ondernemers de behoefte hebben om met behulp van één loket aan alle incasso-eisen van alle CBO's te kunnen voldoen.
- Omdat het auteursrecht een exclusief recht is,¹⁸ hebben betalingsplichtigen een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van rechthebbenden in een CBO. Het CvTA had volgens de commissie Stevens te weinig instrumenten om toezicht te kunnen houden om voor meer evenwicht tussen rechthebbenden en betalingsplichtigen te kunnen zorgen.

Ten tweede werd in opdracht van het WODC onderzoek uitgevoerd naar geschillenbeslechting en collectief beheer (hierna: WODC-rapport 2007).¹⁹ De onderzoekers lieten zich in hun rapport ook uit over de geconstateerde problemen bij het toezicht op CBO's:²⁰

- De onderzoekers constateerden dat tarieven en contractvoorwaarden van CBO's niet transparant genoeg waren. Zij agendeerden daarom de noodzaak van meer transparantie over de tarieven, tariefgrondslagen, kortingen en overige contractvoorwaarden, waardoor betalingsplichtigen beter inzicht konden krijgen in kostenstructuren van CBO's opdat de 'markt' van collectief beheer beter zou kunnen functioneren. De Wet Toezicht zou moeten voorzien in een plicht tot actieve openbaarmaking van modelovereenkomsten, branche-overeenkomsten en individuele overeenkomsten die een bepaald financieel belang overstijgen, alsmede een inzage-recht voor het CvTA ten aanzien van andere overeenkomsten met individuele betalingsplichtigen. Het CvTA zou hier met behulp van in de wet neergelegde handhavinginstrumenten op toe moeten kunnen zien.
- Het was volgens de onderzoekers belangrijk om vast te kunnen stellen of tarieven van CBO's redelijk zijn. De onderzoekers signaleerden echter dat er vooralsnog geen objectieve normen voor redelijke tarieven bestaan. Om daadwerkelijk vast te kunnen stellen of een tarief van een CBO redelijk is, was het daarom volgens de onderzoekers noodzakelijk dat tarieven door de overheid genormeerd zouden worden in de vorm van concrete tariefbeginselen. De redelijkheid van tarieven is immers alleen betekenisvol vast te stellen *ten opzichte van* een vastgestelde norm.

¹⁷ Commissie Stevens (2007) Domeinrapport Cultuur en Vrije Tijd: Aanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers, p. 20-23

¹⁸ Wie auteursrecht heeft op een werk, beschikt daarmee over twee exclusieve rechten (waar derden dus niet over beschikken): het recht om het beschermde werk te openbaren of niet te openbaren en het recht om het werk te vermenigvuldigen, zie Spoor, Verkade en Visser (2015) *Auteursrecht*, Kluwer.

¹⁹ Zie ook paragraaf 3.1.3 (Geschillenbeslechting)

²⁰ Hugenholz, Visser en Hins (2007) Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer: Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht. Onderzoek in opdracht van het WODC (ministerie van Justitie), p. 45-51, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabank/copyright-tribunal.aspx>

Ten derde liet de Tweede Kamer zich in deze periode meermaals uit over het functioneren van het toezicht op de CBO's sinds de invoering van de Wet toezicht. Dit uitte zich in een aanzienlijk aantal schriftelijke vragen in de periode 2005-2008²¹ en een aantal moties.²²

Samengevat attendeert de Tweede Kamer op de volgende problemen:

- Er was volgens de Kamerleden Peters, Van Toorenburg, Smeets en Van Dijk te weinig transparantie bij de totstandkoming van de tarieven van CBO's en het CvTA had onvoldoende bevoegdheid om de redelijkheid van tarieven te beoordelen en toetsen.²³
- Incidenten over het financiële beleid bij sommige CBO's in die periode, alsmede de kwestie van bezoldiging van sommige bestuurders van CBO's leidde tot vragen van Kamerleden Van Dijk en Gesthuizen, die zorgen uitten over de governance van CBO's. Zij riepen op tot het stellen van strengere eisen aan de governance van CBO's, waarop het CvTA zou moeten toezien.
- Op basis van signalen van betalingsplichtigen zetten de Kamerleden Smeets en Van der Burg de administratieve lasten die gepaard gaan met collectief beheer op de agenda. Net zoals de Commissie Stevens stelde, was hun perceptie dat er te veel CBO's waren die allen hun eigen systeem van incasso hadden. Ze meenden dat betalingsplichtigen gebaat zouden zijn met één gezamenlijke factuur voor het afdragen van vergoedingen, bij voorkeur uitgevoerd door één samengevoegde CBO.²⁴ Ook de werkgroep verbetering incasso auteursrecht onder leiding van Marco Pastors heeft gekeken naar verbeteringen in zelfregulering, vooral op het gebied van de relatie tussen incasserende CBO's en betalingsplichtigen. Uitgangspunten hierbij waren harmonisatie, meer efficiëntie, minder administratieve lasten en verbreding van het draagvlak. De relatie tussen CBO's en betalingsplichtigen was vooral belangrijk voor CBO's die in aanraking komen met brancheverenigingen uit het bedrijfsleven, te weten Buma, Sena, Reprorecht en Videma. De werkgroep stelde in het rapport dat CBO's weinig samenwerken, veel werkzaamheden dubbel doen en nog zelden elektronisch factureren.²⁵

Reikwijdte toezicht CvTA

Het CvTA zelf heeft nadrukkelijk de beperkte reikwijdte van zijn toezicht aan de orde gesteld. In een brief gericht aan de directie Wetgeving van het (toenmalige) ministerie van Justitie maakte het CvTA in 2006 een tussenbalans op na drie jaar ervaring met de Wet toezicht.²⁶ In deze tussenbalans agendeerde het CvTA twee problemen die het CvTA belemmerden in zijn toezicht:

- Het toezicht van het CvTA was met de Wet toezicht beperkt tot de vijf wettelijke CBO's. In de praktijk waren er volgens het CvTA echter veel meer organisaties actief op het gebied van *vrijwillig* collectief beheer van auteurs- en naburige rechten. Hiermee ontstond volgens het CvTA rechtsongelijkheid tussen gereguleerde en niet-gereguleerde CBO's.

²¹ Antwoorden op de schriftelijke vragen van leden: Örgü, Kamerstukken II 2005-06, Aanhangsel nr. 1091; Aptroot en Luchtenveld, Kamerstukken II 2005-06, Aanhangsel nr. 1502; Aptroot, Kamerstukken II 2006-07, Aanhangsel nr. 159; Van Vroonhoven-Kok en Atsma, Kamerstukken II 2006-07, Aanhangsel nr. 395; Gerkens, Kamerstukken II 2006-07, Aanhangsel nr. 1337; Teeven, Kamerstukken II 2007-08, Aanhangsel nr. 523; Atsma en Van Vroonhoven-Kok, Kamerstukken II 2007-08, Aanhangsel nr. 1548.

²² Kamerstukken II 2006-07, 30 800 XIII, nr. 24 (Motie Aptroot cs.); Kamerstukken II 2007-08, 29 515, nr. 219 (Motie Smeets en Van der Burg).

²³ Motie Peters, zie Kamerstukken II 2011-12, 31766, nr. 26

²⁴ Motie Smeets/van der Burg, zie Kamerstukken II TK 29515 nr. 219

²⁵ Werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht, Pastors (2009). Samen werken aan verbetering incasso auteursrecht en naburige rechten, p. 25

²⁶ CvTA (2006) Tussenbalans ervaringen toezicht (niet-openbare bron)

- De onder toezicht staande CBO's besteedden in de praktijk diverse werkzaamheden uit op het gebied van met name repartitie aan derde organisaties. Een informatieverzoek van het CvTA aan deze derden diende via de eindverantwoordelijke CBO te verlopen, wat tot een inefficiënt proces leidde. Bovendien was het CvTA niet bevoegd om informatieverstrekking van deze derde organisaties af te dwingen.²⁷

Hoogte van de tarieven

Rond het jaar 2007 is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de marktimperfecties die gepaard gaan met collectief beheer van auteurs- en nabuurrechtelijk beschermd materiaal. In deze onderzoeken is spanning tussen CBO's en betalingsplichtigen geconstateerd.

De (toenmalige) NMa schreef een notitie over collectief beheer, waarin de organisatie stelt dat de aard van collectief beheer kan leiden tot een economische machtspositie voor CBO's.²⁸ De NMa ontving regelmatig klachten, tips en signalen over het vermeende misbruik van een economische machtspositie door CBO's. Een voorbeeld hiervan is de casus Fresh FM versus Buma.²⁹ Doordat de CBO's exclusief de rechthebbenden vertegenwoordigen, bestond er volgens de NMa beperkte concurrentiedruk op de hoogte van tarieven voor betalingsplichtigen. Of CBO's vervolgens daadwerkelijk misbruik maakten van hun economische machtspositie, bijvoorbeeld door excessieve tarieven te heffen, was volgens de NMa niet eenvoudig aan te tonen. De tariefstructuren waren immers niet transparant en de NMa beschikte niet over *benchmarks* van redelijke tarieven. De NMa agendeerde hiermee de door de betalingsplichtigen gepercipieerde inherente marktmacht van CBO's en de moeilijkheid om mogelijk misbruik van deze marktmacht door CBO's objectief te constateren.³⁰

Ook de commissie Stevens constateerde in zijn rapport problemen met de hoogte van de tarieven van CBO's. Volgens de Commissie werkte de structuur van exclusief collectief beheer door CBO's excessieve tarieven in de hand, en was het CvTA niet voldoende in staat toezicht te houden op de redelijkheid van de tarieven. Ook de Commissie deed de aanbeveling om de zeggenschap van betalingsplichtigen te vergroten.³¹

Het WODC-onderzoek uit 2007 had met name betrekking op tarifiering binnen collectief beheer en werd uitgevoerd om de wenselijkheid en de inpasbaarheid van een auteursrechtentribunaal te onderzoeken. De onderzoekers agenderen op eigen initiatief echter eveneens de substantiële marktimperfecties die aan collectief beheer kleven alsmede de moeilijkheid om excessieve tarieven objectief vast te stellen. Bovendien waren volgens de onderzoekers de civiele rechter en de NMa onvoldoende ingevoerd in het auteursrecht om conflicten tussen betalingsplichtigen en CBO's te kunnen beslechten. Het CvTA was volgens

²⁷ Concrete aanleiding voor dit verzoek was het onderzoek van het CvTA bij stichting de Thuis kopie, zie Kamerstukken II, 2005-06, 31300 VI, nr. 113 (Brief minister en rapport CvTA inzake onderzoek Stichting de thuis kopie)

²⁸ Een economische machtspositie is een begrip uit het mededingingsrecht. Het is niet verboden voor een bedrijf om op een bepaalde markt een machtspositie te hebben, maar wel om *misbruik* te maken van die machtspositie, door bijvoorbeeld buitensporige prijzen te heffen, of concurrenten met kortingen uit de markt te prijzen. Zie artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de **Europese Unie**, artikel 24 van de Mededingingswet en http://ec.europa.eu/competition/consumers/abuse_nl.html

²⁹ NMa besluit Fresh FM vs Buma(2007) <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=2314>

³⁰ NMa (2007) De NMa en het toezicht op collectieve beheersorganisaties, <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=2315>

³¹ Domeinrapport Cultuur en Vrije Tijd, p. 20

de onderzoekers wel geëquipeerd om dergelijke geschillen te beslechten, maar beschikte niet over een wettelijk mandaat om dit te doen.³²

2.2 Beleidsformuleringen en –adoptie

In de tweede fase van de reconstructie brengen we de totstandkomingsgeschiedenis van de wet in kaart. Hoe zijn de geagendeerde problemen uit het vorige onderdeel gekoppeld aan één of meerdere beleidsopties in voorstellen voor beleid, wet- of regelgeving? Wie waren er betrokken bij de formulering en keuze van beleidsopties? Wat waren de afwegingen die zijn gemaakt die ertoe hebben geleid dat gekozen is voor bepaalde beleidsopties?

2.2.1 Functioneren toezicht CvTA

Wat betreft het al dan niet versterken van toezicht op CBO's, heeft de minister uitgebreid gesproken met zowel CBO's als betalingsplichtigen en rechthebbenden.³³ Betalingsplichtigen, vertegenwoordigd door VNO/NCW en MKB Nederland, pleitten voor strengere regulering van tarieven, zo mogelijk zelfs door het vaststellen van maximumtarieven in de wet.

CBO's en hieraan gelieerde organisaties stelden daarentegen dat een versterking van toezicht een te zware inmenging van de overheid zou zijn in de bedrijfsvoering van CBO's. Als reactie op de grieven neergelegd door de commissie Stevens in zijn rapport en geuit in de Tweede Kamer ten aanzien van de billijkheid van de door CBO's aan betalingsplichtigen opgelegde tarieven, namen de CBO's zelf het initiatief voor een branche-brede gedragscode die zou moeten leiden tot meer tarieftransparantie en één geïntegreerde factuur voor betalingsplichtigen.³⁴ Bovendien nam de CBO-branche samen met VNO/NCW en MKB Nederland het initiatief tot een actieplan voor verbetering van het auteursrechtenbeheer.³⁵

De gedragscode leidde er blijkens de Memorie van Toelichting toe dat nadere regulering over het samenvoegen van (werkzaamheden van) CBO's werd uitgesteld in afwachting van het succes van de gedragscode.³⁶

De Eerste- en Tweede Kamer hebben een belangrijke rol gespeeld in het proces van beleidsformulering en –adoptie:

- De parlementaire werkgroep auteursrecht kwam in 2009 met een rapport, waarin zij onder meer aanbevelingen deed over het normeren van beheerskosten door CBO's, toezicht van het CvTA op de governance van CBO's, en een verbod op risicovolle belegging door CBO's. Ook heeft deze werkgroep aanbevolen dat bedrijven, instellingen

³² Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer: p. 52-58

³³ MvT Wet Toezicht 2013, p 14-16

³⁴ Gedragscode voor collectieve beheersorganisaties op het gebied van auteursrecht en naburige rechten (2008), http://www.cedar.nl/uploads/10/Lira/Gedragscode_Collectieve_beheersorganisaties.pdf

³⁵ VNO/NCW, MKB Nederland en Voice (2010) Onderhandelingsprotocol auteursrechten: Kaders en procedures ten behoeve van de onderhandeling over vergoedingen voor muziek, beeld en tekstgebruik op grond van de Auteurswet en de Wet Naburige rechten, http://www.voice-info.nl/assets/voice/bijlage%205%20-%20Onderhandelingsprotocol_030910.pdf

³⁶ MvT Wet Toezicht 2013, p. 8

en omroepen slechts met één beheersorganisatie te maken zouden moeten krijgen.³⁷ De minister nam een aantal van deze aanbevelingen over in het uiteindelijke wetsvoorstel.³⁸

- Naar aanleiding van gevoerde discussies over de bezoldiging van bestuurders en directeuren in de publieke sector, stemde de Tweede Kamer voor een amendement dat de in 2011 in ontwikkeling zijnde Wet normering topinkomens (WNT) ook van toepassing zou laten zijn op CBO's. Hierop zegde de minister toe om in de Wet toezicht op te nemen dat de WNT van toepassing is op CBO's.³⁹
- Een amendement werd vanuit de Tweede Kamer ingediend om het CvTA integraal ex ante toezicht te laten houden op alle tarieven die CBO's opstellen voor betalingsplichtigen.⁴⁰ De bewindspersoon ontraadde dit amendement, gezien het privaatrechtelijke karakter van auteursrecht en de door hem geconstateerde strijdigheid met Europese en internationale verplichtingen.⁴¹
- Een amendement werd vanuit de Tweede Kamer ingediend met de strekking dat het CvTA ook toezicht diende te houden op de *legitimiteit* van CBO's als vertegenwoordiging van rechthebbenden. Partijen konden zich als een CBO profileren zonder dat zij hoeven aan te tonen dat zij bepaalde rechthebbenden rechtmatig vertegenwoordigen. Het kon daarmee voorkomen dat meerdere organisaties de rechten van dezelfde groep claimen te vertegenwoordigen en daarmee dubbele rekeningen sturen.⁴² Dit amendement werd door de bewindspersoon overgenomen in het wetsvoorstel.⁴³

Tijdens de beraadslaging in de Eerste Kamer speelde met name de parallel in ontwikkeling zijnde Europese Richtlijn over grensoverschrijdend collectief beheer een belangrijke rol. Eerste Kamerleden spraken hun zorg uit over mogelijk nadelige 'nationale koppen' in de wet door de regulering van een uitgebreide ex ante toetsing van tarieven door het CvTA, het toezicht op governance en het voorgestelde verbod op risicovolle beleggingen door CBO's. Dit in afwachting van Europese (minimum-)harmonisatie.⁴⁴ De minister toonde zich gevoelig voor deze argumentatie vanuit de Eerste Kamer. Integrale ex ante toetsing was door hem overigens reeds ontraden jegens de Tweede Kamer. De bewindspersoon gaf aan het 'beleggingsverbod' en nadere regels op het gebied van governance nog niet in te willen voeren in afwachting van Europese harmonisatie, net zoals de mogelijkheid nadere regels te stellen om CBO's te verplichten tot gezamenlijke inning en verdeling van gelden.⁴⁵

³⁷ Kamerstukken II, 2008-09, 29 838, nr. 19 (Rapport parlementaire werkgroep auteursrecht).

³⁸ Kamerstukken II, 2009-10, 31 766, nr. 9 (Tweede Nota van Wijziging). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de aanbeveling van de parlementaire werkgroep om tot één CBO te komen, niet als dusdanig overgenomen is in het wetsvoorstel. Wel wordt in het wetsvoorstel aandacht besteed aan het stimuleren van gezamenlijke facturering door CBO's, zie hiervoor paragraaf 2.4.1.

³⁹ Kamerstukken II, 2011-12, 31 766, nr. 11 (derde nota van wijziging), p. 3

⁴⁰ Kamerstukken II, 2011-12, 31 766, nr. 21 (Amendement lid Van Toornburg cs.)

⁴¹ Kamerstukken II, 2011-12, 31 766, nr. 24 (Brief nav amendement lid Van Toornburg cs.)

⁴² Kamerstukken II, 2011-12, 31 766, nr. 16 (Amendement lid Van Smeets)

⁴³ Handelingen TK 53-29, 2011-2012, 31766

⁴⁴ Kamerstukken I, 2012-13, 31 766, nr. B (Nota nav verslag); Kamerstukken I, 31 766, nr. D (Verslag van schriftelijk overleg).

⁴⁵ Kamerstukken I, 2012-13, 31 766, nr. H (Memorie van antwoord)

2.2.2 Reikwijdte toezicht CvTA

De minister heeft naar aanleiding van de geagendeerde problemen omtrent de reikwijdte van toezicht door het CvTA betrokkenen geconsulteerd.⁴⁶ Deze consultatie heeft blijkens de Memorie van Toelichting echter met name betrekking gehad op het al dan niet onder toezicht stellen van vrijwillige CBO's en in mindere mate op het al dan niet aan informatieplicht onderwerpen van derden.

In de afweging over het toezicht op vrijwillige CBO's wordt blijkens de tekst van de Memorie van Toelichting tot uitgangspunt genomen dat het onderscheid tussen wettelijke en verplichte CBO's intussen is vervaagd. Vrijwillige CBO's voeren dezelfde taken uit, hebben dezelfde maatschappelijke positie en dezelfde marktmacht als wettelijke CBO's. Het staat hiermee niet (meer) ter discussie of vrijwillige CBO's eveneens onder toezicht zouden moeten komen. Wel is er geconsulteerd over de wijze waarop toezicht vorm zou kunnen krijgen, waarbij drie mogelijkheden werden onderscheiden:⁴⁷

- Alle organisaties die zich op enige wijze met incasso of repartitie van gelden voor auteurs- of nabuurrechtelijken bezighouden worden onder toezicht geplaatst. Hoewel deze optie overzichtelijk is, volgde de minister het advies van rechthebbenden dat toezicht op organisaties die alleen marginaal betrokken zijn bij collectief beheer niet proportioneel is. Bovendien kan volgens de minister collectief beheer ten algemene ontmoedigd worden door een al te uitgebreid toezichtregime: rechthebbenden zouden eerder geneigd zijn zelf hun rechten te beheren, en daarmee de efficiëntie van collectief beheer ondergraven. De minister besloot aldus niet in het wetsvoorstel op te nemen dat alle organisaties die zich op enige wijze met incasso of repartitie bezighouden onder de Wet toezicht zouden vallen.
- Op voorspraak van betalingsplichtigen overwoog de minister eveneens de mogelijkheid CBO's vergunningsplichtig te maken als een erkenningsmechanisme en alle CBO's met een vergunning te onderwerpen aan toezicht van het CvTA. Los van de mogelijke Europeesrechtelijke bezwaren op deze variant vanuit de Dienstenrichtlijn, zou het vergunningsplichtig maken van CBO's het privaatrechtelijke karakter van auteursrecht ondergraven, en *de facto* tot een toetredingsdrempel leiden. De onafhankelijke adviescommissie Auteursrecht van het ministerie van Veiligheid en Justitie voegde hier nog aan toe dat een vergunningsstelsel tot aansprakelijkheidsrisico's zou kunnen leiden.
- Een derde mogelijkheid was om een gedeelte van de vrijwillige CBO's onder toezicht te plaatsen op basis van objectieve en transparante criteria. Zowel het CvTA als de commissie Auteursrecht pleitten voor een *common sense* aanpak waarin organisaties die zich op een bepaalde schaal bezighouden met incasso of repartitie, onder toezicht worden gesteld. De minister ging mee in deze redenering, en besloot aldus een lijst van CBO's onder toezicht op te stellen als bijlage bij het wetsvoorstel, aan te passen bij besluit van de minister.

Wat betreft het al dan niet onderwerpen van derden aan informatieplicht, is in mindere mate consultatie uitgevoerd. Door het onderzoek van het CvTA naar Stichting de Thuis kopie, vanwege enkele conflicten en klachten, leek het voor de minister niet meer ter discussie te staan dat het noodzakelijk was om derden informatieplichtig te maken.⁴⁸

⁴⁶ MvT Wet Toezicht 2013, p. 14-16

⁴⁷ MvT Wet Toezicht 2013, p. 5

⁴⁸ MvT Wet Toezicht 2013, p. 7 en Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 113

Wat betreft grensoverschrijdende incasso en repartitie stelde de minister dat Europese harmonisatie de geijkte weg lijkt te zijn.⁴⁹ In de toelichting bij het wetsvoorstel stelt de minister dat een beweging in gang gezet is waarin de Nederlandse regering bij de Europese instanties aan is gaan dringen op een Europese regeling over grensoverschrijdend collectief beheer.⁵⁰

2.2.3 Hoogte van tarieven

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zijn de geagendeerde problemen in de verhouding tussen betalingsplichtigen en CBO's weergegeven. Geconstateerd wordt dat collectief beheer tot inherente marktimperfecties leidt. Het is moeilijk om objectief vast te stellen in hoeverre tarieven van CBO's aan betalingsplichtigen redelijk zijn. Hiermee ontstond echter een spanningsveld: hoewel de bewindspersoon een noodzaak constateerde om de redelijkheid van tarieven te verbeteren, zou het naar zijn oordeel inefficiënt en ineffectief zijn voor de wetgever of de minister om tarievenhoogte zelf te normeren.⁵¹

Gezien dit spanningsveld, besloot de minister in het wetsvoorstel de aanbeveling over te nemen van het eerdergenoemde WODC-onderzoek uit 2007 om een geschillencommissie in te richten. Met behulp hiervan zou een standaard kunnen ontstaan voor de redelijkheid van tarieven. In het WODC-onderzoeksrapport werd een 'auteursrechttribunaal' als gespecialiseerde rechtbank voor tariefgeschillen aanbevolen. Deze vorm legde de bewindspersoon echter naast zich neer: een tariefgeschil is in essentie namelijk geen juridisch geschil. Bovendien zou de Wet Toezicht 2013 al voorzien in een (marginale) ex-ante toetsing van tarieven door het CvTA. De combinatie van deze factoren maakt een tribunaal als onderdeel van het gerechtenstelsel disproportioneel, aldus de Memorie van Toelichting.⁵²

Gezien de taakverdeling tussen het CvTA enerzijds en de (toenmalige) NMa anderzijds, stelde de minister dat het evenmin wenselijk zou zijn wanneer geschillenbeslechting door een 'kamer' binnen het CvTA uitgevoerd zou worden. Het CvTA richtte zich immers primair op incasso en repartitie, en slechts marginaal op de hoogte van tarieven. Dit om buiten de competentie van de NMa te blijven, die zich primair bezighoudt met misbruik van marktmacht c.q. excessieve tarieven, wat in het mededingingsrecht een bekend begrip is, maar niet hetzelfde is als het (minder duidelijk gedefinieerde) begrip onredelijke tarieven.⁵³ De conclusie was dat een geschillencommissie buiten zowel het rechtsstelsel als het CvTA gepositioneerd diende te worden.

Op advies van zowel de Adviescommissie Burgerlijk Procesrecht als de Commissie Auteursrecht wordt bovendien het advies van het WODC-rapport 2007 over een geschillenkamer als verplicht voorportaal van een gang naar de rechter niet overgenomen in het wetsvoorstel. In geval van betalingsgeschillen werkt verplichte geschillenbeslechting louter verdragend: er is namelijk doorgaans geen sprake van enig inhoudelijk verweer en een commissie buiten het gerechtelijk systeem heeft bovendien evenmin bevoegdheid betaling af te dwingen. Ook bij samenloop van geschillen kan een verplichte route via een

⁴⁹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 6

⁵⁰ Kamerstukken II, 2007-08, 29 838, nr. 6, p. 12-13 (Brief Auteursrechtenbeleid)

⁵¹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 8-12

⁵² MvT Wet Toezicht 2013, p. 10

⁵³ MvT Wet Toezicht 2013, p. 8

geschillenkamer tot vertraging leiden: rechters zouden dan de procesgang niet meer in de hand hebben.⁵⁴

2.3 Doelen van Wet Toezicht 2013

Het proces van beleidsformulering en adoptie naar aanleiding van de geconstateerde problematiek heeft tot een aantal doelstellingen van de Wet Toezicht 2013 geleid zoals terug te vinden is in de parlementaire geschiedenis en zoals deze zijn geïnstrumentaliseerd in de wetsartikelen van de wet. Deze doelen sluiten in grote lijnen aan op de geagendeerde problematiek en zijn ontwikkeld tot specifiek beleid.⁵⁵

In de memorie van toelichting van de Wet Toezicht zijn diverse redenen aangehaald om de Wet Toezicht aan te passen. Het vorige stelsel beperkte zich tot CBO's met een wettelijk monopolie. De constatering was echter dat ook vrijwillige CBO's vaak een grote marktmacht hebben.⁵⁶ Omdat marktwerking doorgaans ontbreekt, was er reden om ook vrijwillige CBO's onder het toezicht te brengen. Daarnaast meldt de Memorie van Toelichting dat het aanzienlijke economische belang van de auteurs- en naburige rechten ook een sterk onafhankelijk toezicht op de collectieve incasso rechtvaardigt.⁵⁷

Toezicht op collectief beheer is zowel in het belang van rechthebbenden als gebruikers.⁵⁸ Met de commissie Auteursrecht meent het kabinet dat een versterking en verbreding van het toezicht met name gerechtvaardigd wordt door de marktmacht van de betrokken organisaties in combinatie met een adequate bescherming van zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen en gebruikers. Dat deze bescherming van betalingsplichtigen en rechthebbenden sterk samenhangt, blijkt ook uit de toelichting in de memorie van toelichting: 'Omdat er geen volwaardige markt van elkaar beconcurrerende beheersorganisaties bestaat, is toezicht noodzakelijk om rechthebbenden en betalingsplichtigen waarborgen te bieden voor een transparant en efficiënt functioneren van deze organisaties.'⁵⁹ Dit zou bovendien een bijdrage kunnen leveren aan een brede maatschappelijke acceptatie van het collectieve beheer van rechten.⁶⁰

Aan de hand deze redenering, hebben we één hoofddoel van de wet geformuleerd: het bieden van waarborgen voor transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van belanghebbenden. Dit hoofddoel bestaat uit twee met elkaar samenhangende aspecten:

- het beperken van marktmacht van CBO's
- het adequaat beschermen van betalingsplichtigen en rechthebbenden.

Ten opzichte van de voorgaande wet worden met de Wet Toezicht 2013 meerdere onderliggende doelen nagestreefd. Hierbij merken wij op dat dat dergelijke doelen enerzijds gezien kunnen worden als 'instrumenten' om het hoofddoel te bereiken en anderzijds als 'subdoelen' waar vervolgens specifiekere instrumenten mee verbonden zijn. Het onderscheid

⁵⁴ MvT Wet Toezicht 2013, p. 11

⁵⁵ Voor een schematische herleiding van dit proces, zie de doelenboom in paragraaf 2.7

⁵⁶ MvT Wet toezicht 2013, p. 2

⁵⁷ MvT Wet Toezicht 2013, p. 2

⁵⁸ MvT Wet Toezicht 2013, p. 4

⁵⁹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 4

⁶⁰ MvT Wet Toezicht 2013, p. 5

tussen ‘instrumenten’ en ‘subdoelen’ is niet in alle gevallen eenduidig te maken. Dat is terug te zien in de doelenboom (zie § 2.7). In dit rapport spreken wij om deze reden eenvoudigweg over tussendoelen.

De Memorie van Toelichting bevat geen expliciete indeling en opsomming van tussendoelen, gericht op het behalen van de hoofddoelstellingen van de wetswijziging. Om een doelenboom te construeren, hebben wij een logische indeling van tussendoelen gemaakt die de toelichting in de Memorie van Toelichting reflecteert. Uiteraard zou men ook tot een indeling kunnen komen die op kleine punten afwijkt van de hier gemaakte keuzes, maar dat zou de evaluatiebevindingen niet wijzigen (enkel de indeling en presentatie van de bevindingen).

De geïdentificeerde tussendoelen die bijdragen aan het hiervoor genoemde hoofddoel zijn:

- *Borgen van gelijk speelveld voor CBO's (verbreden van toezicht)*
Dit tussendoel heeft grote samenhang met het beperken van marktmacht voor CBO's. Zoals hiervoor al genoemd is bestond voor de Wet Toezicht 2013 een vervaagde scheidslijn tussen vrijwillig (niet wettelijk verplicht) en (wettelijk) verplicht collectief beheer.⁶¹ Het voorgaande stelsel van toezicht beperkte zich tot collectieve beheersorganisaties met een wettelijk monopolie. Ook vrijwillige collectieve beheersorganisaties hebben echter vaak een grote marktmacht.⁶² Omdat marktwerking doorgaans ontbreekt, is er reden om ook vrijwillige beheersorganisaties onder het toezicht te brengen en wettelijk te verplichten tot openbaarmaking van gegevens die inzicht bieden in hun algemene en financiële beleid.
- *Vergroten van transparantie door CBO's (versterken van toezicht)*
De versterking van het toezicht op CBO's strekt ertoe de transparantie van hun activiteiten te kunnen garanderen en hun functioneren beter te kunnen controleren. Dat kan bovendien een bijdrage leveren aan een bredere maatschappelijke acceptatie van het collectieve beheer van rechten.⁶³
- *Vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's (versterken van toezicht)*
Stroomlijning van de incasso heeft daarbij bijzondere aandacht, omdat het van belang is te voorkomen dat bedrijven onnodig met inningsinstanties worden geconfronteerd.⁶⁴
- *Vergroten van slagkracht van CvTA (versterken van toezicht)*
De Wet Toezicht 2013 beoogt het toezicht op CBO's door het CvTA te versterken om de belangen van betalingsplichtigen en rechthebbenden beter te borgen.⁶⁵ Hiermee wordt invulling gegeven aan het geagendeerde probleem dat het toezicht op CBO's niet goed functioneerde.
- *Borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting*
Het geagendeerde spanningsveld ten aanzien van de hoogte van de tarieven leidt tot de tussendoelen 'vergroten van transparantie door CBO's' en het 'vergroten van de slagkracht van het CvTA'. In aanvulling op dit versterkte toezicht streeft de Wet Toezicht 2013 ook naar het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting. Het gaat hierbij om laagdrempelige en efficiënte geschillenbeslechting bij conflicten tussen CBO's en

⁶¹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 5

⁶² MvT Wet Toezicht 2013, p. 2

⁶³ MvT Wet Toezicht 2013, p. 5

⁶⁴ MvT Wet Toezicht 2013, p. 7

⁶⁵ MvT Wet Toezicht 2013, p. 4-5

betalingsplichtigen over tarieven.⁶⁶ De doelen van deze nagestreefde vorm van geschillenbeslechting zijn:

- Overbodig maken van een gang naar de rechter.
- Helderheid te verschaffen over welke tarieven als redelijk kunnen worden aangemerkt (benchmarking).

2.4 Instrumenten Wet Toezicht 2013

De eind- en tussendoelen van de Wet Toezicht 2013 worden nagestreefd met behulp van verschillende instrumenten. De relatie tussen doelen en instrumenten maken wij inzichtelijk met behulp van een doelenboom, die is opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk (§ 2.5). Deze doelenboom laat zien dat de instrumenten één op één te relateren zijn aan een specifiek tussendoel.

2.4.1 Instrumenten gericht op het borgen van een gelijk speelveld voor CBO's

Onder toezicht stellen van wettelijke en vrijwillige CBO's (Artikel 17)

Op voordracht van het CvTA kan de minister de lijst van CBO's die onder het toezichtsregime van het CvTA vallen wijzigen (artikel 17, eerste lid).⁶⁷ Het tweede lid van het nieuwe artikel 17 bevat een delegatiebepaling voor het vaststellen van een drempelbedrag voor incasso of repartitie over twee jaar, waarboven een CBO automatisch onder toezicht valt. In het betreffende Besluit uitvoering Wet toezicht wordt dit drempelbedrag op 1 miljoen euro gesteld.

2.4.2 Instrumenten gericht op het vergroten van transparantie door CBO's

Introduceren van transparantieverplichtingen (Artikel 2, tweede lid onder a)

Artikel 2, tweede lid is uitgebreid met een aantal transparantieverplichtingen. De in de wet opgenomen transparantieverplichtingen richten zich op het vergroten van de transparantie over tarieven en contractvoorwaarden. Het gaat hierbij om:

- het jaarlijks openstellen en openbaar maken van een bestuursverslag en jaarrekening
- openbaarmaking van de nevenfuncties van bestuurders
- openbaarmaking van de statuten, de geschillenregeling, het repartitiereglement, de tarieven, de tariefgrondslagen, de licentievoorwaarden, kortingsregelingen, de mate van representativiteit, de mate van legitimiteit en de wijze waarop wel of geen vrijwaring wordt gegeven voor claims van niet-vertegenwoordigde rechthebbenden
- openbaarmaking van de beheerskosten in het bestuursverslag
- toelichting van de wijze van beheer en verdeling van gelden.

Verder is aan artikel 2 met het derde lid een uitgebreide delegatiebepaling toegevoegd, die het voor de wetgever mogelijk maakt nadere regels te stellen op het gebied van informatieplichten, legitimiteit en governance.

⁶⁶ MvT Wet Toezicht 2013, p. 8-12

⁶⁷ Deze lijst is opgenomen in de bijlage van de Wet Toezicht 2013, en bestaat thans uit 15 CBO's. Zie ook art. 3 Besluit uitvoering Wet toezicht.

Versterken van informatieplicht jegens CvTA (Artikel 5, eerste lid)

Dit betreft de reeds eerder in de wet opgenomen verplichting van CBO's om het CvTA vooraf schriftelijk te informeren over te nemen besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening door de collectieve beheersorganisatie van zijn taken'. Dit artikel is ongewijzigd.

Mogelijkheid tot nadere voorschriften aan eisen voor een CBO (Artikel 2, derde lid)

Bij AMvB kunnen nadere voorschriften worden gegeven betreffende de eisen van Artikel 2, tweede lid. Deze voorschriften kunnen betrekking hebben op:

- de inhoud van het bestuursverslag
- de naleving van een bij AMvB aan te wijzen gedragscode
- de wijze waarop de representativiteit en legitimiteit dienen te worden aangetoond
- de inrichting van het bestuur van een CBO
- de hoogte en de vorm van de bezoldiging van leden van een adviserend orgaan en het toezicht daarop.

2.4.3 Instrumenten gericht op vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's

Normeren van beheerskosten (Artikel 2, tweede lid onder h)

De Wet Toezicht 2013 stelt dat CBO's verplicht zijn hun beheerskosten te openbaren en een overschrijding van genormeerde beheerskosten te verantwoorden aan het CvTA. In het Besluit uitvoering wet toezicht zijn beheerskosten genormeerd tot 15% van het totale incasso- of repartitiebedrag. In de Wet Toezicht 2013 is niets vermeld over ketenkosten, wat betekent dat CBO's in een keten zich ook aan de 15% beheerskosten dienen te houden.⁶⁸ Deze verplichting wordt opgelegd aan de eerste collectieve beheersorganisatie in de keten, omdat deze verantwoordelijk is voor de inschakeling van de verder reparterende CBO's.⁶⁹

Bieden van grondslag voor efficiënte incasso (Artikel 2, tweede lid onder i)

CBO's dienen samen met alle collectieve beheersorganisaties aan wie een betalingsplichtige een vergoeding is verschuldigd een gezamenlijke jaarlijkse factuur op te stellen en uit te reiken aan de betalingsplichtige. Deze verplichting is nieuw opgenomen in de Wet Toezicht 2013.

Delegatiegrondslag voor gezamenlijke inning en repartitie (Artikel 21)

Artikel 21 voorziet in delegatiegrondslagen die mogelijkheid bieden voortvarend op te treden wanneer nieuwe ontwikkelingen hierom vragen. Het auteursrechtlandschap wordt gekenmerkt door snelle technische ontwikkelingen en de gestage opkomst van nieuwe businessmodellen. De mogelijkheid van gedelegeerde regelgeving biedt hiervoor uitkomst, zodat niet het traject van een reguliere wetswijziging moet worden doorlopen.⁷⁰

- Artikel 21, eerste lid, opent de mogelijkheid om te bepalen dat collectieve beheersorganisaties (een deel van) hun repartitieactiviteiten voortaan gezamenlijk moeten uitoefenen. De wetgever verwacht dat organisaties de samenwerking zelf zullen gaan zoeken en invullen, al dan niet op instigatie van het CvTA. Mocht er desondanks een dringende maatschappelijke behoefte bestaan aan verdergaande samenwerking, dan kan daarin - als ultimum remedium - bij of krachtens algemene maatregel van bestuur

⁶⁸ Sommige CBO's zijn onderdeel van een keten. Zo reparteert stichting de ThuisKopie niet aan de rechthebbenden zelf, maar keert deze organisatie geld uit aan andere CBO's, die het geld vervolgens weer verdelen onder de rechthebbenden.

⁶⁹ Instructie bij invullen Uniforme Informatie Rapportage aan CvTA, juni 2015

⁷⁰ MvT Wet Toezicht 2013, p. 34

worden voorzien. Omdat de inning van vergoedingen reeds is geregeld in artikel 2, tweede lid onder i, betreft dit artikel slechts de repartitie van geïnde gelden.

- Artikel 21, tweede lid, opent de mogelijkheid om incasso- of verdeelactiviteiten te concentreren bij een CBO. Vanwege vele technologische ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe businessmodellen kan het wenselijk zijn bepaalde incasso- of verdeelactiviteiten onder te brengen bij één CBO. Ook hier betreft het een ultimatum remedium, wanneer vrijwillige samenwerking tussen organisaties geen of onvoldoende uitkomst blijkt te bieden.⁷¹

Voldoende toegerust zijn om taken naar behoren te kunnen uitoefenen (Artikel 2, tweede lid onder b)

Deze verplichting blijft in de Wet Toezicht 2013 onverminderd van kracht. Dit onderdeel ziet op het organisatorische toezicht. Het college van toezicht kan een beheersorganisatie bijvoorbeeld adviseren om de interne gang van zaken aan te passen indien een optimale taakuitoefening belemmerd wordt.⁷²

Geïnde vergoedingen op rechtmatige wijze verdelen (Artikel 2, tweede lid onder c)

Onderdeel c van het tweede lid was reeds opgenomen in de Wet Toezicht 2003. Het CvTA ziet erop toe dat een CBO de vergoedingen overeenkomstig het repartitiereglement verdeelt over de rechthebbenden en dat deze verdeling op rechtmatige wijze geschiedt.⁷³

Voldoende rekening houden met de belangen van de betalingsplichtigen (Artikel 2, tweede lid onder d)

Deze verplichting blijft ook onverminderd van kracht in de Wet Toezicht 2013. Dit onderdeel ziet erop toe dat CBO's niet slechts oog heeft voor de belangen van de rechthebbenden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het belang bij een duidelijke en gemotiveerde opgave van de hoogte van de verschuldigde vergoedingen, verschaffing van overige informatie en een inzichtelijk en redelijk beheers- en incassobeleid.⁷⁴

Beschikken over een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden (Artikel 2, tweede lid onder e)

Dit onderdeel draagt het CvTA op om de geschillenregeling voor rechthebbenden marginaal te toetsen.⁷⁵ Ook dit onderdeel was reeds opgenomen in de Wet Toezicht 2003.

Gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (Artikel 2, tweede lid onder f)

Het CvTA heeft de verplichting erop toe te zien dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Een voorbeeld hierbij is dat buitenlandse rechthebbenden niet worden gediscrimineerd ten opzichte van binnenlandse rechthebbenden.⁷⁶ Ook dit onderdeel was reeds opgenomen in de Wet Toezicht 2003.

Verplichting tot doelmatig financieel beleid (artikel 2, tweede lid onder g)

Deze verplichting is nieuw opgenomen in de Wet Toezicht 2013. Dit onderdeel geeft het CvTA de mogelijkheid in te grijpen in het beleid van CBO's in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld

⁷¹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 35

⁷² MvT Wet Toezicht 2003, p. 8

⁷³ MvT Wet Toezicht 2003, p. 8

⁷⁴ MvT Wet Toezicht 2003, p. 8

⁷⁵ MvT Wet Toezicht 2003, p. 8

⁷⁶ MvT. Wet toezicht 2003, p.8

bij onevenredig hoge beheerskosten, het aangaan van onzakelijke transacties en onevenredige vertragingen bij de verdeling van gelden of excessieve fondsvorming. De verplichtingen voor CBO's bestaan uit:

- het voeren van een doelmatig financieel beleid
- geïnde vergoedingen in de drie kalenderjaren volgend op het kalenderjaar van inning onder de rechthebbenden verdelen.

2.4.4 Instrumenten gericht op vergroten van slagkracht van CvTA

De Wet Toezicht 2013 voert een aantal wijzigingen door in de bevoegdheden van het CvTA.

Toekennen van bevoegdheid om te horen aan het CvTA (Artikel 14)

Het CvTA houdt de bevoegdheid om vertegenwoordigers van betalingsplichtigen of andere belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te worden gehoord (artikel 14 Wet Toezicht 2013). De mogelijkheid niet-bindende adviezen uit te brengen bij geschillen is echter komen te vervallen.

Bieden van mogelijkheid voor advies, aanwijzing, bestuurlijke boete en last onder dwangsom (Artikel 18 en 19)

De handavingsinstrumenten van het CvTA worden aanzienlijk uitgebreid. De wet voorziet nu ook in het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 18) of last onder dwangsom (artikel 19), in aanvulling op de bestaande instrumenten van het advies (artikel 6, eerste lid) en bindende aanwijzing (artikel 6, tweede jo. derde lid).

Verlenen van toegang tot kantoren, vergaderingen, boeken en bescheiden aan CvTA (Artikel 5, tweede lid)

De toegang van het CvTA tot kantoren, vergaderingen, boeken en bescheiden van CBO's blijft onverminderd van kracht (artikel 5, tweede lid Wet Toezicht 2013), alsmede de bevoegdheid boeken te laten onderzoeken door een accountant (artikel 5, vierde lid Wet Toezicht 2013).

Uitbreiden van informatieplicht naar 'derden' (Artikel 16)

De informatieplicht voor derden wordt geregeld in artikel 16 van de Wet toezicht 2013, waarbij organisaties die op het gebied van incasso of repartitie samenwerken met een CBO verplicht zijn 'onverwijld alle inlichtingen te verschaffen die het College nodig acht voor zijn taakuitoefening'.

Ex ante toezicht door het CvTA (Artikel 3)

Artikel 3 van de Wet Toezicht 2013 regelt ex ante toezicht van het CvTA op een aantal voorgenomen besluiten van CBO's. De in artikel 3, eerste lid, benoemde besluiten vereisen schriftelijke instemming van het CvTA. Het gaat om:

- Statutenwijzigingen of voorgenomen ontbinding van een CBO. Deze wijzigingen waren ook onder de oude wet al instemmingsplichtig.
- Het opstellen of wijzigen van reglementen en modelovereenkomsten.
- In aanvulling hierop legt de artikel 3, eerste lid⁷⁷ vast dat jaarlijkse tariefstijgingen die hoger zijn dan de consumentenprijsindex ex ante goedgekeurd dienen te worden door het CvTA.

Het besluit tot benoeming van een accountant is niet langer instemmingsplichtig in de Wet Toezicht 2013.⁷⁸ Het gewijzigde artikel 3 van de wet richt eveneens de procedure in voor ex

⁷⁷ Jo. Besluit uitvoering Wet toezicht, artikel 2

ante toezicht: het CvTA kan CBO's advies geven bij een voorgenomen besluit uit artikel 3, eerste lid. Wanneer de CBO dit advies niet opvolgt, kan instemming onthouden worden (artikel 3, derde lid). Voorgenomen besluiten worden bij uitblijven van advies automatisch na 8 weken goedgekeurd (artikel 3, tweede lid). Ten slotte stelt artikel 3, vierde lid, dat het CvTA instemming onthoudt aan 'buitensporige' tariefstijgingen.

2.4.5 Instrumenten gericht op borgen laagdrempelige geschillenbeslechting

Instellen van Geschillencommissie Auteursrechten (artikel 22, 23, 24, 25)

Op grond van artikel 22 Wet Toezicht 2013 wijst de minister een geschillencommissie aan waaraan CBO's en betalingsplichtigen een geschil kunnen voorleggen over de 'billijkheid van de hoogte en de toepassing [...] van een vergoeding'.⁷⁹

Partijen kunnen zich tot de Geschillencommissie en tot de rechter wenden voor geschillen. De rechter is echter verplicht bij geschillen tussen collectieve beheersorganisaties en betalingsplichtigen over de billijkheid en de hoogte en toepassing van door collectieve beheersorganisaties in rekening gebrachte vergoedingen de Geschillencommissie te consulteren alvorens uitspraak te doen, tenzij de commissie al eerder uitspraak over onderhavige zaak gedaan heeft (artikel 24 Wet Toezicht 2013). Een geschil aankaarten bij de Geschillencommissie Auteursrecht vindt plaats op basis van een factuur van maximaal € 100.000.⁸⁰

Op grond van artikel 25 van de wet beoordeelt de Geschillencommissie de billijkheid van vergoedingen ten minste op:

- het beginsel dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld
- de waarde van het gebruik van het werk in het economisch verkeer
- de aard en de omvang van het gebruik.

2.5 Zelfregulering

Naast de instrumenten zoals beschreven in paragraaf 2.4 ziet de wetgever de zelfregulering door CBO's als aanvulling op de wettelijke instrumenten om de doelstellingen van de Wet Toezicht 2013 na te streven.⁸¹ Dit mede gezien de goede ervaringen met de code Tabaksblat op het gebied van *corporate governance* voor beursgenoteerde bedrijven.⁸² Het doel hiervan is de governance van de CBO's te versterken. De zelfregulering dient bij te dragen aan de transparantie over tarieven en contractvoorwaarden en een verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van de inning en verdeling van middelen. Met de in artikel 2, derde lid van de Wet Toezicht 2013 aangekondigde AMVB heeft de wetgever een 'stok achter de deur' geformuleerd, aan de hand waarvan nadere kunnen regels worden gesteld in geval de zelfregulering niet effectief is.

⁷⁸ Overigens heeft het CvTA benoeming van accountants wel meldingsplichtig gemaakt.

⁷⁹ Regeling van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juni 2013, nr. 398467

⁸⁰ Reglement van de Geschillencommissie Auteursrecht (2016)

⁸¹ MvT Wet Toezicht 2013, p. 15: 'Het kabinet is van mening dat zelfregulering alsmede verbreding en versterking van het wettelijke toezicht elkaar kunnen versterken, en ziet deze derhalve niet als alternatief, maar juist als complementair ten opzichte van elkaar.'

⁸² MvT Wet Toezicht 2013, p. 21

Zelfregulering is strikt genomen geen beleidsinstrument, omdat het door de sector zelf wordt uitgevoerd. Het is daarmee eerder een reactie op een beleidsinterventie of de dreiging daarvan. Om deze reden bespreken wij zelfregulering separaat van de doelen en instrumenten van de Wet Toezicht 2013.

In 2008 kwamen 17 CBO's onder coördinatie van branchevereniging Voice een gedragscode overeen,⁸³ waarin deze zich committeren aan naleving van intern opgestelde verplichtingen op het gebied van goed collectief beheer ten algemene, inzake CBO's zelf, jegens rechthebbenden en betalingsplichtigen en tussen CBO's onderling. Deze verplichtingen op grond van zelfregulering zijn als volgt geformuleerd:

- CBO's stellen financiële en 'sociale' jaarverslagen op; en zijn transparant over inning en verdeling, opbrengsten, bestedingen, bedrijfsvoering en beleggingen (artikelen 3.1-3.11 Gedragscode).
- CBO's functioneren op basis van principes van goed bestuur; zijn representatief ten opzichte van rechthebbenden; werken integer en gaan vertrouwelijk met informatie om (artikelen 4.1-4.5 Gedragscode).
- CBO's behandelen rechthebbenden gelijk; delen en toetsen hun (repartitie)reglementen; berekenen verdeling van gelden waar mogelijk op basis van individueel gebruik, en informeren rechthebbenden hoe verdeelde bedragen tot stand zijn gekomen (artikelen 5.1-5.8 Gedragscode).
- CBO's behandelen betalingsplichtigen gelijk; verlenen licenties aan betalingsbereide en *bona fide* betalingsplichtigen; streven naar gezamenlijke licensering en facturering; zijn jegens betalingsplichtigen transparant en servicegericht over tarieven, vergoedingsgrondslagen, betalingstermijnen en de mogelijkheid tot gezamenlijk factureren; en voert open onderhandelingen met betalingsplichtigen (artikelen 6.1-6.7 Gedragscode).
- Verdelende CBO's leggen verantwoording af aan het bestuur van innende CBO's bij samenwerking, en de innende CBO ziet toe op juiste verdeling (artikelen 7.1-7.7 Gedragscode).

Het niet naleven van de gedragscode kan leiden tot schorsing of royement van de betreffende CBO. Een royement heeft betrekking op inschrijving bij de gedragscode en eventuele keurmerken die aan de betreffende CBO verstrekt zijn en wordt vastgesteld door een permanente adviescommissie, bestaande uit drie personen, waaronder een jurist, een financieel-economisch lid en een lid met expertise op het terrein van het collectief beheer van rechten, benoemd door de Ledenvergadering van VOICE (artikelen 8.1-8.9 Gedragscode).

In aanvulling op de gedragscode heeft branchevereniging Voice een keurmerk voor CBO's vastgesteld.⁸⁴ Dit keurmerk wordt verleend bij voldoen aan criteria die grotendeels overeenkomen met de gedragscode, met een aantal aanvullingen op het gebied van *good governance* alsmede klachten en geschillenbeslechting voor zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen. Het keurmerk wordt verleend na onderzoek van een onafhankelijke certificerende instelling en wordt jaarlijks gecontroleerd en (eventueel) verlengd. Aan de wens van stakeholders om tot gezamenlijke facturering te komen, is eveneens invulling gegeven aan de hand van zelfregulering. Hiertoe stelde branchevereniging Voice met werkgeversorganisaties VNO/NCW en MKB Nederland een onderhandelingsprotocol

⁸³ Gedragscode voor collectieve beheersorganisaties op het terrein van auteursrecht en naburige rechten (2008)

⁸⁴ Voice (2015 [2010]) CBO-Keurmerkcriteria, http://www.voice-info.nl/assets/voice/cbo%20keurmerkcriteria_versie%205_2015_web.pdf

auteursrechten op.⁸⁵ Wel houdt de wetgever de mogelijkheid om in te grijpen met gedelegeerde regelgeving (artikel 21, tweede lid) wanneer het wenselijk is bepaalde incasso- of verdeelactiviteiten onder te brengen bij één collectieve beheersorganisatie, om eventueel een ongewenste proliferatie van organisaties te voorkomen en in een nieuwe ordening van het collectieve beheer te voorzien.

Het onderhandelingsprotocol is gepaard gegaan met onderzoek, onderhandeling en rapportage door de werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht, waarin zowel CBO's als betalingsplichtigen vertegenwoordigd waren.⁸⁶ Het protocol, ondertekend door de CBO's Buma, Sena, Videma en Cedar (namens Reprorecht), vormt het uitgangspunt voor een systematiekaanpassing op het gebied van tariefstructuren, kortingsstructuren en basisregistratie. Het doel van het protocol was meer transparantie, een doelmatiger manier van werken, minder administratieve lasten en heldere, eenduidige grondslagen en tarieven. Dit leidde tot een onderhandelingsresultaat in 2011 met afspraken over harmonisering van de aanmeldvergoeding, de vergoedingsregeling voor dienstverlening door branches en de indexeringsystematiek.

2.6 Verhouding met de Europese richtlijn collectief beheer

Tijdens de aanvang van het wetgevingsproces dat tot de Wet Toezicht 2013 zou leiden, was er nog geen sprake van Europese harmonisatie op het gebied van collectief beheer. Al in 2004 had de Europese Commissie echter aangekondigd over te willen gaan tot harmoniserende regelgeving voor grensoverschrijdend collectief beheer en principes van *good governance* voor CBO's in Europa.⁸⁷

De Nederlandse regering heeft aangedrongen op bindende regelgeving op EU-niveau.⁸⁸ Pas in een relatief late fase van de totstandkoming van de Wet Toezicht 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een Europese Richtlijn collectief beheer gepubliceerd.⁸⁹ Anticiperend op de Richtlijn collectief beheer heeft de wetgever, mede op instigatie van

⁸⁵ Onderhandelingsprotocol auteursrechten, Kaders en procedures ten behoeve van de onderhandeling over vergoedingen voor muziek, beeld en tekstgebruik op grond van de Auteurswet en de Wet Naburige rechten, Zoals overeengekomen tussen VNO-NCW EN MKB-Nederland & VOI©E (2010)

⁸⁶ Advies werkgroep verbetering incasso auteursrecht (olv Marco Pastors).
<http://www.voice-info.nl/assets/voice/26101%20advies%20werkgroep%20verbetering%20incasso%20auteur%20recht%20-%2029%20april%202009.pdf>

⁸⁷ COM(2004) 261, p. 19 (The Management of Copyright and Related Rights in the Internal Market)

⁸⁸ MvT Wet Toezicht 2013, p. 13

⁸⁹ Het eerste voorstel voor een Richtlijn werd door de Europese Commissie gepubliceerd op 11 juni 2012 (zie Voorstel voor een Richtlijn betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt, COM/2012/0372). De Tweede Kamer had echter op 8 maart 2012 al ingestemd met de Wet Toezicht 2013, en de vaste commissie voor veiligheid en justitie van de Eerste Kamer had al verslag gedaan van het op dat moment voorliggende wetsvoorstel (zie Kamerstukken 1, 2011-2012, 31 766, nr. B (voorlopig verslag)). Pas ten tijde van het hier direct op volgende Kamerstuk (Kamerstukken 1, 2011-2012, 31 766, nr. C (Memorie van antwoord)) kan het voorstel voor de Richtlijn collectief beheer bij de wetgever als bekend verondersteld worden. Toen de Wet Toezicht 2013 op 1 juli 2013 in werking trad, had het Europese Parlement zich nog niet in eerste lezing uitgelaten over het voorstel voor de Richtlijn van de Commissie, dat zou pas op 4 februari 2014 plaatsvinden. De Richtlijn collectief beheer trad uiteindelijk op 26 februari 2014 in werking.

signalen uit de Eerste Kamer, een aantal aanpassingen doorgevoerd in de Wet Toezicht 2013 teneinde de wet voor te bereiden op de komst van de Richtlijn collectief beheer:

- Zoals al eerder aangegeven, bevat artikel 2, derde lid, van de Wet Toezicht 2013 een uitgebreide delegatiebepaling met de mogelijkheid nadere regels te stellen op het gebied van informatieverplichting, legitimiteit en *governance*. Naast een ‘stok achter de deur’ bij het uitblijven van (effectieve) zelfregulering op dit gebied (zie paragraaf 2.4.4) heeft de minister in de Memorie van Toelichting eveneens aangegeven zich te willen beperken tot een aantal algemenere vereisten op het gebied van *governance* en transparantie omdat de verwachting was de Europese Richtlijn op dit gebied relatief concreet zou worden, bijvoorbeeld door een jaarlijks 'transparantieverslag' te verplichten.⁹⁰
- Artikel 2, vierde lid van de Wet toezicht heeft betrekking op een beleggingsverbod voor CBO's. De inwerkingtreding van dit artikellid is door de wetgever aangehouden in afwachting van de Richtlijn,⁹¹ aangezien het hier geformuleerde beleggingsverbod verder zou zijn gegaan dan de algemene vereisten uit de Richtlijn van deugdelijke diversifiëring en waarborgen op zekerheid, kwaliteit, winstgevendheid en liquiditeit van beheerde gelden.⁹²
- Artikel 21 van de Wet Toezicht 2013 biedt de mogelijkheid gedelegeerde regelgeving vast te stellen om gezamenlijke inning en verdeling van gelden af te dwingen, indien zelfregulering vanuit de sector hierin onvoldoende zou voorzien. Hoewel de minister niet zonder meer overtuigd lijkt van het vermogen van CBO's om zonder wettelijke verplichting gezamenlijk te innen en verdelen, zegde hij toe gedelegeerde regelgeving op dit gebied aan te houden 'totdat in Brussel meer duidelijkheid is ontstaan'.⁹³

2.7 Wet normering topinkomens

Vooruitlopend op eventuele gedelegeerde regelgeving over *governance* van CBO's is in artikel 25a van de Wet Toezicht 2013, de Wet normering topinkomens (hierna: WNT) van toepassing verklaard op leden van uitvoerende, adviserende en toezichthoudende organen van CBO's. Dit met het doel het toezicht op de *governance* van de CBO's te verbeteren.

In aanvulling hierop, is in artikel 25a, tweede lid, het CvTA bevoegd gesteld verslaglegging van de CBO's over topinkomens te administreren conform artikelen 4.1 en 4.2 van de WNT en meldingen van accountants over onregelmatigheden in verslaglegging in ontvangst te nemen (artikel 5.2, tweede lid WNT). Bovendien is het CvTA bevoegd om informatie op te vragen bij de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars ter uitoefening van zijn taken als uitvoerder conform artikel 5.3 WNT.

2.8 Doelenboom

Grafisch weergegeven verhouden de doelen en de instrumenten uit de Wet Toezicht 2013 zich tot elkaar zoals weergegeven in de onderstaande figuur. In bijlage 3 is de doelenboom nogmaals gepresenteerd, nu met verwijzingen naar de wetsartikelen.

⁹⁰ MvT Wet Toezicht 2013, p. 4

⁹¹ Kamerstukken I, 2012-2013, 31 766, nr. F (Brief)

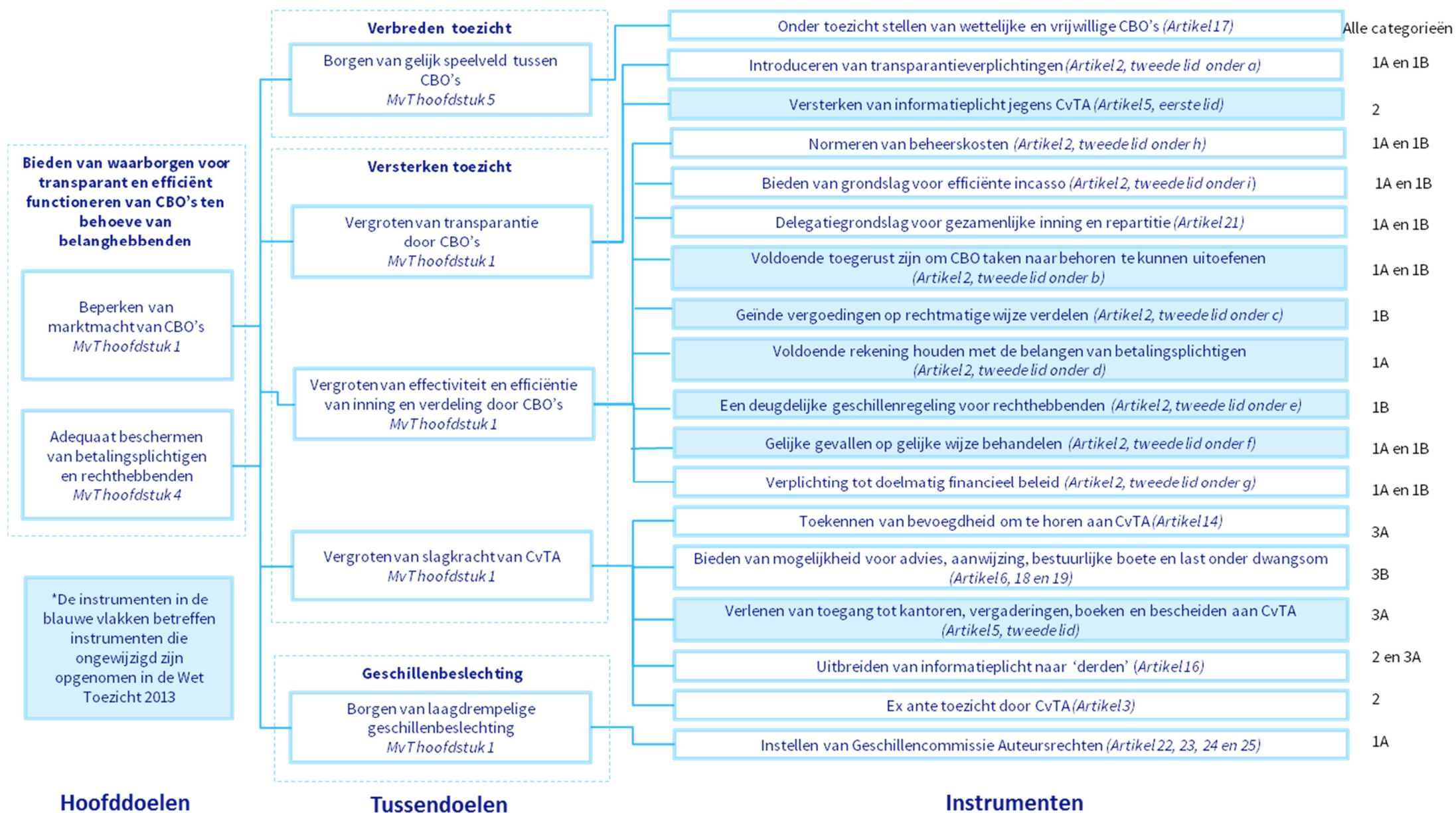
⁹² Kamerstukken I, 2012-2013, 31 766, nr. D, p. 3-4 (Brief)

⁹³ Handelingen EK 19-8 (2013), p. 29

De instrumenten, opgenomen aan de rechterzijde van de doelenboom, zijn ingedeeld in drie categorieën:

1. Normen / verplichtingen gericht op beschermen van belanghebbenden:
 - a. Betalingsplichtigen
 - b. Rechthebbenden
2. Normen / verplichtingen met betrekking tot relatie tussen CBO's en CvTA
3. Toezichtsinstrumentarium
 - a. Onderzoeksinstrumenten
 - b. Handhavingsinstrumenten

Deze categorieën staan rechts van de instrumenten vermeld.



3 Praktijkwerking

Dit hoofdstuk bevat de *output* en de *outcome* van de Wet Toezicht 2013, de zelfregulering, de EU richtlijn collectief beheer en de Wet normering topinkomens. De *output* van de Wet Toezicht 2013 heeft betrekking op de waarneembare uitvoering, de waarneembare naleving en handhaving van de middelen, waarmee de doelen van de Wet geoperationaliseerd zijn, tot maart 2016. De belangrijkste bronnen voor het beschrijven van de output zijn de zelfevaluatie van het CvTA, de website van het CvTA en de toezichtrapporten van het CvTA. De *outcome* van de Wet Toezicht 2013 heeft vervolgens betrekking op de gerealiseerde of de te verwachten gevolgen van de instrumenten en inspanningen, in termen van beoogde doelen - dus ook ten aanzien van die doelen die meer tijd nodig hebben om zich te realiseren - gebaseerd op de *output* van de Wet en de bevindingen en meningen uit de interviews met betrokken professionals daaromtrent.

3.1 Instrumenten Wet Toezicht 2013

Deze paragraaf bevat de *output* en de *outcome* van de instrumenten van de Wet Toezicht 2013, zoals opgenomen in de doelenboom. Voor de volledigheid vermelden wij hier dat de toezichthouder, het CvTA, zelf ook een 'instrument' vormt. Deze bestaat uit het college (drie personen plus een plaatsvervangend lid), met ondersteuning (ruim drie fte inclusief secretariële ondersteuning).

3.1.1 Instrument gericht op borgen gelijk speelveld voor CBO's

Onder toezicht stellen van wettelijke en vrijwillige CBO's (Artikel 17)

Output

Met de inwerkingtreding van de Wet Toezicht 2013 zijn er 12 CBO's aan de lijst van 5 CBO's onder toezicht toegevoegd, zie voor een lijst met CBO's bijlage 3 van dit rapport. Drie CBO's zijn op advies van het CvTA niet op de lijst van CBO's onder toezicht geplaatst, te weten AGICOA, IRDA en SVVP. Het CvTA heeft aangegeven dat AGICOA voorsnog geen activiteiten in Nederland uitvoert en dat de stichting IRDA geen activiteiten op het terrein van het collectief beheer meer ontplooit. Op basis van de beschikbare jaarcijfers (2010 en 2011) voldeed SVVP niet aan de omzetsdrempel die werd voorgesteld in artikel 4 van dit besluit.⁹⁴ Aan de lijst met

⁹⁴ Besluit van 25 juni 2013, staatsblad 2013, nr. 260
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-260.html>

CBO's zijn ook twee stichtingen toegevoegd, waarin rechthebbenden van de CBO Videma zich hebben georganiseerd, te weten de Stichting Gesloten Netwerken (SGN) en de Stichting Groepstelevisie (STG).

CBO's worden onder toezicht van het CvTA gesteld indien zij meer dan € 1.000.000 incasseren, gemeten over twee opeenvolgende jaren. In het Rapport Toezicht 2014 schrijft het CvTA dat er sinds de vaststelling van de lijst geen dusdanige wijzigingen in de incasso van de onder toezicht staande CBO's hebben plaatsgevonden dat een CBO van de lijst zou moeten worden gehaald.

De CBO StOPnl int sinds eind 2012 namens de onafhankelijke filmproducenten gelden bij kabelmaatschappijen en heeft daarmee de rol van SEKAM overgenomen. Toen de minister van VenJ StOPnl onder toezicht plaatste, op advies van het CvTA, maakte StOPnl hiertegen bezwaar. Dit omdat de werkzaamheden volgens deze organisatie niet de inning van auteursrechtgelden betroffen. Het ministerie van VenJ verklaarde het bezwaar ongegrond. StOPnl gaf daarop het CvTA te kennen niet in beroep te zullen gaan tegen dit besluit. Sinds 1 januari 2015 staat StOPnl op de lijst met CBO's onder toezicht.

In 2015 meldde de Stichting Collectieve Gelden Omroepen (SCGO) zich als CBO in oprichting bij het CvTA. In overleg met het ministerie van VenJ besloot het CvTA de nieuwe CBO niet voor te dragen voor de lijst van CBO's onder toezicht. Dit gezien de korte termijn waarin de Richtlijn collectief beheer naar verwachting zou worden geïmplementeerd (zie ook paragraaf 3.1.5) in de Nederlandse wet, waardoor alle CBO's die aan de wettelijke definitie van een CBO voldoen onder toezicht komen te staan.⁹⁵

Outcome volgens respondenten

Enkele kleine CBO's geven aan dat zij in principe niet onder het toezicht hadden willen vallen en dat dit toezicht zich vooral op de grotere CBO's zou moeten richten. Zij ervaren het toezicht als disproportioneel. Tegelijk geven enkele CBO's aan dat zij wel degelijk baat hebben bij het toezicht, omdat de uitkomsten van het toezicht in de richting van zowel betalingsplichtigen als rechthebbenden een aanvullende indicatie geeft dat de bedrijfsvoering op orde is.

3.1.2 Instrumenten gericht op vergroten van transparantie door CBO's

Introduceren van transparantieverplichtingen (Artikel 2, tweede lid onder a)

Output

Het CvTA is verantwoordelijk voor het toezicht op de verplichtingen voor CBO's uit artikel 2 van de Wet Toezicht 2013:

⁹⁵ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 25

- Het CvTA heeft in 2014 het Beleidskader toezicht en collectief beheer ('beleidskader') vastgesteld en gepubliceerd, om CBO's meer inzicht te geven in de gewenste naleving van de Wet toezicht 2013 en de procedurele handhaving door het CvTA. In dit beleidskader wordt stilgestaan bij de verwachte naleving van artikel 2 van de Wet, en worden de wettelijke bepalingen toegelicht in de vorm van concrete vereisten.⁹⁶ Zo wordt in het beleidskader bijvoorbeeld toegelicht op basis van welke documenten CBO's inzicht moeten geven in hun algemeen economische beleid conform artikel 2, tweede lid, sub a van de Wet, hoe een CBO moet aantonen voldoende toegerust te zijn om zijn taak uit te voeren (artikel 2, tweede lid, sub b) en geïnde vergoedingen rechtmatig te verdelen (artikel 2, tweede lid, sub c).⁹⁷
- In aanvulling hierop geeft het CvTA in zijn beleidskader nadere duiding bij bepalingen uit artikel 2. Zo geeft het CvTA inzicht in zijn wijze van toetsing van de legitimiteit en representativiteit van CBO's (artikel 2, tweede lid, sub a)
- Voor het toezicht op de verplichtingen van CBO's uit artikel 2 van de Wet Toezicht 2013 heeft het CvTA formats voor (kwartaal)rapportages ingericht, waardoor CBO's op een uniforme wijze kunnen rapporteren over begrotings- en verantwoordingsinformatie, vergaderstukken en niet-financiële gegevens.⁹⁸ Daarnaast maakt het CvTA in zijn toezicht op de naleving van artikel 2 van de Wet gebruik van informatie verkregen uit meldingen van instemmingsplichtige informatie van CBO's op grond van artikel 3 van de Wet, keurmerkrapporten uit zelfregulering, jaarverslagen, alsmede uit de diverse gesprekken met CBO's en stakeholders.⁹⁹

Het CvTA rapporteert jaarlijks in hun toezichtsrapport op hoofdlijnen over (onder andere) de naleving van artikel 2, tweede lid van de Wet Toezicht 2013, en duidt daarin ontwikkelingen en tendensen die voortvloeien uit uitvoering, naleving en handhaving.¹⁰⁰ De transparantie-verplichtingen uit artikel 2, tweede lid, sub a van de Wet worden volgens het CvTA op hoofdlijnen door de CBO's nageleefd.¹⁰¹

Outcome volgens respondenten

Met de Wet Toezicht 2013 zijn de transparantieverplichtingen van CBO's uitgebreid. Deze herziene wettelijke verplichtingen worden door een meerderheid van de CBO's als eenduidig en uitvoerbaar ervaren, waaraan volgens alle CBO's naast de wettelijke bepalingen ook het beleidskader en de jaarlijkse toezichtrapporten van het CvTA bijdragen.

De rapportage van naleving van artikel 2 in de toezichtrapporten van het CvTA leidt volgens verscheidene CBO's en het CvTA zelf tot overzicht en inzicht in de CBO-sector, waaronder de incasso en repartitie. In de vorm van een 'spiegeldocument' bieden deze toezichtsrapporten CBO's de mogelijkheid hun eigen functioneren op transparantie, bestuur en organisatie, financiën en omgang met rechthebbenden af te zetten tegen dat van andere CBO's en op

⁹⁶ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer

⁹⁷ Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 5-13

⁹⁸ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 24

⁹⁹ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 22

¹⁰⁰ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 37

¹⁰¹ CvTA (2014) Toezicht op collectief beheer 2013, p.8-11; CvTA (2015) Toezicht op collectief beheer 2014, p. 14-17. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de CBO's Sekam, Sekam video, Vevam en Videma in 2013 hun mate van representativiteit niet openbaar maakten, een situatie die met uitzondering van Videma ook in 2014 nog speelde. Daarnaast hebben Stichting PM, Sekam, Sekam video en Vevam in 2013 en 2014 (met uitzondering van Sekam video) niet voldaan aan het openbaar maken van hun wijze van legitimiteit,

deze wijze van elkaar te leren. Het CvTA zelf geeft aan dat zijn kennis van de ‘CBO-markt’ door het administreren van artikel 2-verplichtingen is vergroot. Deze vorm van benchmarking wordt als effectief en nuttig ervaren.

Tegelijk meldt de meerderheid van de betalingsplichtigen dat de transparantie van tarieven en tariefgrondslagen door de aangescherpte verplichtingen van CBO’s weliswaar is toegenomen, maar dat dit niet heeft geleid tot meer transparantie over de daadwerkelijke afspraken die gemaakt worden tussen betalingsplichtigen en CBO’s. De onderhandelingen over kortingsregelingen die aan deze afspraken ten grondslag liggen, vinden veelal in beslotenheid plaats en worden dikwijls gekoppeld aan geheimhoudingsclausules. De overeengekomen kortingsregelingen met brancheverenigingen leiden er onder meer toe, dat door CBO’s gepubliceerde tarieven minder betekenisvol zijn. Een CBO is niet wettelijk verplicht alle uitonderhandelde tarieven transparant te maken, noch zijn geheimhoudingsclausules verboden.

Verscheidene CBO’s geven aan dat de tarieven zelf wel transparant gemaakt kunnen worden, maar dat dit voor de berekening van de tarieven niet geldt, omdat de daadwerkelijke kostprijs van auteursrecht volgens hen niet weer te geven is. Een tarief blijft daardoor in zekere mate altijd deels intransparant.

CBO’s zijn niet eenduidig in hun waardering van de administratieve lasten die de naleving van artikel 2 voor hen oplevert: enkele CBO’s ervaren de verplichtingen uit artikel 2 als (repetitief) belastend, een andere CBO stelt dat de verplichtingen aansluiten bij interne normen en daardoor voor hen niet tot aanvullende administratieve lasten leiden.

Versterken van informatieplicht jegens CvTA (Artikel 5, eerste lid)

Output

Al voor de komst van de Wet Toezicht 2013 was het voor (wettelijke) CBO’s verplicht om besluiten van ‘wezenlijke invloed’ te melden aan het CvTA. Deze meldingsplicht is in de Wet 2013 van kracht gebleven. Gezien het feit dat artikel 5, eerste lid, van de Wet alle besluiten van CBO’s van wezenlijke invloed meldingsplichtig maakt en twee voorbeelden van dergelijke besluiten expliciteert,¹⁰² heeft het CvTA gemeend te moeten voorzien in nadere duiding van deze verplichting. Het CvTA bevestigt in zijn beleidskader dat artikel 5, eerste lid niet limitatief is, en benoemt aanvullend een (niet uitputtende) lijst van besluiten die volgens het CvTA eveneens hebben te gelden als besluiten van wezenlijke invloed in de zin van genoemd artikel: de benoeming van de accountant, een wijziging van de structuur van de jaarrekening, het treffen van substantiële voorzieningen of reserveringen, een verhoging van inhoudingspercentages en het tijdelijk aanhouden van de gehele of een belangrijk deel van de repartitie.

- In zijn toezichtrapporten over 2013 en 2014 meldt het CvTA dat er geen investeringen boven het drempelbedrag gemeld zijn.¹⁰³ Over andere gemelde besluiten van wezenlijke invloed laat het CvTA zich niet uit in de toezichtrapporten.

¹⁰² Het gaat hier om investeringen boven een door het CvTA vastgesteld drempelbedrag (sub a) en het (mede) oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of deelname aan een vennootschap (sub b).

¹⁰³ Een CBO dient het CvTA te informeren wanneer een investering meer dan 5% van de totale incasso van deze CBO bedraagt, CvTA (2014) Toezicht op collectief beheer 2013, p. 68, CvTA (2015) Toezicht op collectief beheer 2014, p. 72,

- In zijn zelfevaluatie geeft het CvTA aan dat ontvangst van meldingen kan leiden tot adviezen aan CBO's.¹⁰⁴
- Zoals blijkt uit de zelfevaluatie is het CvTA van oordeel dat besluiten over vertrekregelingen van bestuurders van CBO's ook onder de reikwijdte van artikel 5, eerste lid, kunnen vallen. Concrete aanleiding voor deze constatering was de voorgenomen vertrekregeling van een bestuurder van Buma/Stemra in 2015, waarover de CBO overigens zelf advies vroeg bij het CvTA.¹⁰⁵
- Het CvTA geeft in een mondelinge toelichting verder aan dat CBO's het CvTA in het algemeen niet informeren over uit-onderhandelde tarieven, maar wel over tarieven die collectiviteiten van gebruikers betreffen. Het vindt in de praktijk niet frequent plaats dat CBO's het CvTA informeren over nieuwe tarieven. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen of CBO's in alle gevallen nieuwe tarieven ter kennis brengen bij het CvTA. Het CvTA geeft zelf aan dat de relevantie van het informeren overigens gering is, omdat het CvTA immers geen bevoegdheden heeft met betrekking tot nieuwe tarieven.
- Daarnaast geeft het CvTA aan dat het aantal CBO's dat rechtstreeks over tarieven onderhandelt met gebruikers beperkt is. In sommige gevallen worden de tarieven wettelijk vastgesteld (bij Thuiskopie, Reprorecht en Leenrecht) en 12 CBO's zijn gespecialiseerde verdeelorganisaties die zelf niet bij de gebruiker innen en daarom ook geen tarieven vaststellen.

Outcome volgens respondenten

De verplichting besluiten van 'wezenlijke invloed' te melden aan het CvTA was al van kracht in de eerste Wet toezicht. Het CvTA geeft aan deze wettelijke verplichting als relevant te zien.

Niet alleen zijn de aan het CvTA gemelde besluiten van wezenlijke invloed een waardevolle informatiebron om inzicht in het functioneren van CBO's te krijgen, ook biedt de niet-limitatieve definitie van artikel 5, eerste lid, volgens het CvTA de mogelijkheid effectief toezicht te houden. Daar waar het gaat om bijvoorbeeld de bezoldiging van bestuurders kan het CvTA naar eigen idee op basis van artikel 5, eerste lid, ook binnen de grenzen van de WNT effectief handhaven. In de regel geldt in het toezicht op de WNT-vereisten toezicht achteraf, aan de hand van de verantwoording in de jaarstukken. De informatieplicht van artikel 5 kan een hulpmiddel zijn om het toezicht achteraf te transformeren naar toezicht vooraf, bijvoorbeeld vanuit de politieke en publieke aandacht die besluiten van CBO's rond bezoldiging en ontslagvergoedingen ontvangen. Twee voorbeelden waarin CBO's vooraf goedkeuring aan het CvTA hebben gevraagd tonen volgens het CvTA aan dat de CBO's in sommige gevallen zelf ook een voorkeur hebben voor voorafgaande goedkeuring van dergelijke besluiten.

Een van de CBO's geeft aan moeite te hebben met de informatieplicht van artikel 5, voor zover gerelateerd aan het ex ante toezicht van het CvTA op grond van artikel 3 van de wet. Deze CBO vindt het hinderlijk dat de melding van een besluit van wezenlijke invloed niet gekoppeld is aan een ex ante goed- of afkeuringsprocedure door het CvTA. Hierdoor ervaren de betreffende CBO's (rechts)onzekerheid. Deze onzekerheid is van invloed op de besluitvorming over te plegen investeringen, bijvoorbeeld voor uitbreiding of voor digitalisering, en kan daarbij een remmend effect hebben.

¹⁰⁴ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 23-24

¹⁰⁵ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 30

Mogelijkheid tot nadere voorschriften aan een CBO via AMvB (Artikel 2, derde lid)

Output

Er zijn geen nadere voorschriften gesteld waaraan een CBO moet voldoen.

De transparantie wordt ook op enkele gebieden vergroot door het CBO-keurmerk. De CBO-gedragscode en de concrete vertaling daarvan in het CBO-keurmerk zijn niet wettelijk verplicht voor CBO's. Hoewel alle Voice-leden zich committeren aan het CBO-keurmerk, is er één CBO zonder CBO-keurmerk. De *output* van het CBO-keurmerk en de zelfregulering staat vermeld in paragraaf 3.2.

Outcome volgens respondenten

Er zijn geen knelpunten aan het licht gekomen wat betreft de inhoud van het bestuursverslag, de wijze waarop de representativiteit en legitimiteit dienen te worden aangetoond en de hoogte en de vorm van de bezoldiging van leden van een adviserend orgaan en het toezicht daarop ad artikel 2, derde lid.

Wat betreft de inrichting van het bestuur ad dit artikel geven enkele rechthebbenden en betalingsplichtigen aan dat het CvTA nadere eisen zou mogen stellen aan het bestuur van CBO's, wat volgens hen onder andere het geval zou zijn bij onvoldoende representativiteit van rechthebbenden in het bestuur.

De *outcome* van het CBO-keurmerk en de zelfregulering wordt besproken in paragraaf 3.2. Enkele betalingsplichtigen en rechthebbenden vinden dat het CBO-keurmerk bijdraagt aan transparantie door CBO's, maar dat dit het toezicht door het CvTA niet kan vervangen. Een van de betalingsplichtigen is bijvoorbeeld van mening dat de zelfsturing op het gebied van governance vooralsnog niet tot voldoende resultaat heeft geleid en mist toezicht op goed bestuur als onderdeel van het toezicht door het CvTA.

3.1.3 Instrumenten gericht op vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's

Normeren van beheerskosten (Artikel 2, tweede lid onder h)

Output

Het CvTA beschrijft in zijn zelfevaluatie dat alle CBO's voldoen aan het openbaar maken van de beheerskosten in hun jaarverslag sinds 2013.¹⁰⁶ Wat betreft het beperken van beheerskosten en de normering van beheerskosten op 15% van jaarlijks inning of verdeling zoals neergelegd in het Besluit,¹⁰⁷ heeft het CvTA in 2013 geconstateerd dat 11 CBO's deze norm hebben overschreden, waarvan 6 CBO's de overschrijding onvoldoende hebben toegelicht in het jaarverslag. In het jaar 2014 overschreden 6 CBO's de norm en ontbrak bij 3 CBO's toelichting hierop in het jaarverslag. Bovendien constateerde het CvTA dat 3 CBO's die een keten van inning en repartitie vormen, zowel in 2013 als 2014 gezamenlijk boven de norm van 15% uitkwamen. Deze overschrijdingen werden volgens het CvTA bovendien onvoldoende toegelicht.

Wat betreft de beperking van beheerskosten op grond van artikel 2, tweede lid, sub h, heeft het CvTA een beleidsnotitie vastgesteld en gepubliceerd waarmee nadere duiding wordt

¹⁰⁶ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 39

¹⁰⁷ Artikel 1 Besluit uitvoering Wet toezicht (normering van beheerskosten op 15% van incasso of repartitie)

gegeven aan de collectieve bestedingen van CBO's, gegeven de normering van de beheerskosten op 15%.¹⁰⁸ Hieronder valt onder andere de financiering van stichting BREIN, die intellectuele eigendomsfraude bestrijdt namens rechthebbenden. Omdat individuele rechthebbenden vaak de financiering van BREIN niet op zich nemen, verloopt dit grotendeels via CBO's. In deze beleidsnotitie stelt het CvTA dat alle kosten die direct of indirect samenhangen met de inning, verdeling en het beheer van gelden, met uitzondering van uitgaven voor Sociale Culturele activiteiten als beheerskosten worden gezien, waaronder de uitgaven ten behoeve van privaatrechtelijke handhaving van auteursrecht door stichting Brein en de Federatie Auteursrechtbelangen.

Outcome volgens respondenten

De verplichting om te streven naar het beperken van beheerskosten, gekoppeld aan een normering van 15% aan beheerskosten, heeft volgens betrokkenen in wisselende mate bijgedragen tot het verbeteren van de efficiëntie van CBO's. Het CvTA zelf stelt de 15% in feite een arbitraire norm te vinden. Ook bij CBO's die inefficiënt omgaan met hun beheerskosten kunnen de kosten lager dan 15% zijn. De beheerskosten zijn afhankelijk van onder meer de omvang, de aard (incasso en / of repartitie) en het aantal betalingsplichtigen dan wel rechthebbenden van een CBO.

Ook een meerderheid van CBO's ziet de normering van beheerskosten als inadequaat. Met name de grote, wettelijke CBO's hebben principiële bezwaren bij het normeren van beheerskosten. Zij varen over het algemeen liever op het mandaat dat aangesloten rechthebbenden hebben bij bijvoorbeeld ledenvergaderingen om vast te stellen of beheerskosten al dan niet te hoog zijn. Verscheidene CBO's stellen daarnaast dat de normering van beheerskosten beperkend werkt voor de concurrentie met buitenlandse CBO's. Hun zorg is dat zij wel, en buitenlandse CBO's vanuit hun eigen nationale wetgeving niet met een dergelijke regel geconfronteerd worden, en wijzen erop dat de Europese wetgeving geen maximale omvang stelt aan beheerskosten. Enkele CBO's voorzien dat door de normering van beheerskosten niet de benodigde investeringen gedaan kunnen worden om zich voor rechthebbenden te kunnen onderscheiden op de Europese markt voor collectief beheer.

Ook geeft de meerderheid van de CBO's aan dat door de 15% beheerskosten de financiering van BREIN in het gedrang komt. De kosten voor handhaving van het auteursrecht worden nu onder de 15% beheerskosten gerekend. Verscheidene CBO's geven aan dat zij deze kosten graag niet als onderdeel van de beheerskosten zouden willen zien. Het CvTA stelt voorop dat het in beginsel aan (de leden van) de CBO's zelf is om te bepalen of zij activiteiten zoals stichting BREIN en de Federatie Auteursrechtbelangen willen financieren, mits dergelijke bestedingen niet onevenredig hoog zijn in relatie tot de incasso en repartitie.¹⁰⁹ Daarmee wordt de financiering van BREIN onder de beheerskosten gerekend.

Niet alle CBO's zijn onvoorwaardelijk voorstander van het financieren van BREIN. Een van de CBO's noemt dat financiering direct ten koste gaat van gelden aan de rechthebbenden en dat BREIN zijn bedrijfsvoering en efficiëntie beter op orde moet hebben voordat financiering gerechtvaardigd is.

¹⁰⁸ CvTA (2015) Beleidsnotitie kosten en collectieve bestedingen.
<http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/DEF-beleidsregel-kosten-en-collectieve-bestedingen-gewijzigd-1-mrt-2016.pdf>

¹⁰⁹ CvTA (2015) Beleidsnotitie kosten en collectieve bestedingen.
<http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/DEF-beleidsregel-kosten-en-collectieve-bestedingen-gewijzigd-1-mrt-2016.pdf>

De meerderheid van CBO's die onderdeel zijn van een keten (waarbij één CBO bij de gebruiker factureert en incasseert en vervolgens deze gelden 'doorverdeelt' aan meerdere andere CBO's die de gelden op hun beurt verdelen onder de uiteindelijke rechthebbenden) geven aan dat er meer differentiatie zou moeten zijn in de beoordeling van de beheerskosten. Zij betogen dat de opbouw en de omvang van de kosten per keten verschilt en daarom niet één op één vergelijkbaar zijn. Als onderdeel van een keten heeft een individuele CBO volgens één CBO slechts beperkte invloed op de totale ketenkosten. Het is bovendien niet altijd duidelijk bij welke van de CBO's die deel uitmaken van een keten de verlaging van de beheerskosten terecht zou moeten komen. Zeker voor CBO's die deel uitmaken van meerdere ketens is het lastig om de kosten in de keten per samenwerkingspartner omlaag te brengen.

Daarnaast zeggen verscheidene CBO's aan te lopen tegen het '*comply or explain*' principe op basis van het artikel dat van toepassing is op de 15% beheerskosten van zowel inning als repartitie en een kostenstijgingen hoger dan de Consumenten Prijs Index (CPI). In het geval een incidentele overschrijding voorkomt hebben CBO's geen bezwaar tegen het motiveren van deze hogere beheerskosten. In enkele gevallen worden de beheerskosten echter structureel overschreden. Dit kan bijvoorbeeld komen door ketenkosten, door de intensieve taken die bepaalde CBO's hebben om rechthebbenden op te sporen of door meerjarige investeringen. Volgens CBO's blijft het CvTA ook in deze gevallen jaarlijks vragen om een motivatie of een verlaging van de kosten. Verscheidene CBO's vinden het bezwaarlijk dat de vraag van het CvTA naar een reden voor de overschrijding jaarlijks terugkeert in het geval de toelichting meerdere jaren dezelfde is. Daarnaast noemen enkele CBO's dat zij graag zouden zien dat, indien het CvTA de motivatie accepteert, de overschrijding van de beheerskosten in het jaarlijks toezichtsrapport van het CvTA niet als zodanig wordt gerapporteerd.

Bieden van grondslag voor efficiënte incasso (artikel 2, tweede lid onder i)

Output

De CBO's Buma, Sena en Videma hebben zich verenigd in het Service Centrum Auteurs- en Naburige rechten (SCAN) waarop bedrijven via de website mijnlicentie.nl één gezamenlijke licentie en één factuur kunnen aanvragen. In zijn zelfevaluatie geeft het CvTA aan dat in 2014 106.000 bedrijven inmiddels gebruikmaakten van de gezamenlijke factuur bij Buma, Sena en Videma.¹¹⁰ Ten tijde van het rapport van de werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht waren dit er nog slechts 10.000.¹¹¹

Bij Reprorecht wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot één factuur, omdat de groep betalingsplichtigen van Reprorecht volgens het CvTA sterk verschilt van die van Buma, Sena en Videma. De organisaties die gebruikmaken van kopieën (bedrijfsleven, onderwijs, overheid), zijn vaak niet dezelfde organisaties die muziek afspelen en beelden tonen (zoals horeca en detailhandel).

Bedrijven die via hun brancheorganisatie verbonden zijn met CBO's ontvangen hun factuur dikwijls via die brancheorganisatie. Deze ontvangt de factuur van de CBO's en verzorgen de incasso bij hun leden. Sinds 2015 kunnen ook deze bedrijven gezamenlijke facturen ontvangen via SCAN.

¹¹⁰ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 13

¹¹¹ Werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht, Pastors (2009). Samen werken aan verbetering incasso auteursrecht en naburige rechten, p. 27

In de zelfevaluatie geeft het CvTA aan dat het Nederlandse bedrijfsleven 'al met al vrijwel volledig, met uitzondering van een gering aantal bedrijven gericht op de Thuiskopie-vergoeding en Leenrecht, een SCAN-factuur van de CBO's gezamenlijk ontvangt'.¹¹² De overige CBO's verdelen slechts gelden geïncasseerd door andere CBO's en versturen daarom geen facturen aan het bedrijfsleven.

Outcome volgens respondenten

De meerderheid van de CBO's geeft aan dat één factuur en één loket alleen zin heeft voor groepen van betalingsplichtigen die door meerdere CBO's worden aangeschreven. Zij geven aan dat, bijvoorbeeld in de vorm van SCAN voor de incasso voor het gebruik van muziek, al voldaan wordt aan de behoefte om facturen te combineren. Een verdere combinatie is volgens hen niet mogelijk, gezien de uiteenlopende groepen van betalingsplichtigen die voor CBO's relevant zijn.

Alle gesproken betalingsplichtigen en vertegenwoordigende brancheorganisaties vinden echter dat het gebruik van één factuur en één loket nog niet naar wens verloopt. Het gaat hier vooral om de betalingsplichtigen die te maken hebben met de vier grote markt-CBO's (Buma/Stemra, Sena, Videma en Reprorecht). Het aantal betalingen aan deze CBO's via één factuur is wel toegenomen, maar tegelijk is er ruimte voor verbetering. Zo zou Videma niet altijd op dezelfde factuur staan als Buma/Stemra en Sena, en maakt Reprorecht geen onderdeel uit van de gezamenlijke factuur. Hierbij speelt ook dat door het samenvoegen van facturen het aantal administratieve fouten is toegenomen. Een van de brancheorganisaties meldt dat er in het systeem van één factuur dubbele facturen worden gestuurd, betalingsplichtigen negatieve gevolgen ondervinden van administratieachterstanden bij CBO's en betalingsplichtigen soms ten onrechte niet worden meegenomen in een abonnementsdienst.

Daarnaast blijkt dat naast één factuur ook andere wensen bestaan. Eén van de brancheorganisaties voor betalingsplichtigen geeft daarnaast aan dat het werken met één factuur en één loket meerwaarde voor zijn leden heeft, maar dat de grootste winst te behalen is door het gelijktrekken van de grondslagen die verschillende CBO's gebruiken om tot te factureren bedragen te komen. Aangezien deze grondslagen voor berekening van de tarieven nu verschillen, dienen betalingsplichtigen meerdere administraties bij te houden, hetgeen leidt tot extra administratieve lasten.

Volgens enkele betalingsplichtigen die gebruik maken van één factuur, heeft deze niet geleid tot meer inzicht in de tarieven. De facturen die zij ontvangen bevatten weliswaar twee separate bedragen, maar de facturen bevatten te weinig details om zicht te krijgen op de achterliggende berekening.

Tot slot noemt één brancheorganisatie van betalingsplichtigen dat zij graag de mogelijkheid tot gespreide betaling ziet wanneer hun leden één factuur ontvangen, waardoor zij op één moment een aanzienlijk bedrag moeten betalen.

Delegatiegrondslag voor gezamenlijke inning en repartitie (Artikel 21)

Output

Artikel 21 is (nog) niet in werking getreden. Daarom is er geen output te evalueren op dit onderdeel.

¹¹² CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 35

Outcome volgens respondenten

Er is geen waarneembare *outcome*, omdat dit artikel (nog) niet in werking is getreden. Mogelijk gaat er wel een dreigende werking uit van de optie van inwerkingtreding van het artikel. Eén CBO geeft expliciet aan deze delegatiegrondslag als bedreiging te ervaren voor de organisatie en het nut hiervan niet inzien, omdat de aard van CBO's te sterk verschilt om samenwerking efficiënt te kunnen laten verlopen.

In enkele gesprekken kwam de verwachting naar voren dat de CBO-markt door internationalisering en technische ontwikkelingen in sterke mate gaat veranderen. Geen van de gesprekspartners heeft echter aangegeven dat meer samenwerking tussen CBO's, of het oprichten van een nieuwe CBO ten bate zouden komen van de efficiëntie in het collectief beheer, ook niet gezien de te verwachten veranderingen.

Voldoende toegerust zijn om taken naar behoren te kunnen uitvoeren (Artikel 2, tweede lid onder b)

Output

Het CvTA noemt in zijn beleidskader dat het erop toeziet dat de beginselen van goed en integer bestuur voldoende zijn gewaarborgd bij CBO's.¹¹³ Het CvTA houdt toezicht op goed bestuur en integriteit van CBO's mede aan de hand van de Richtlijn Goed Bestuur en Integriteit, zoals vastgesteld door Voice, en de eigen notitie integer bestuur.¹¹⁴ Op grond hiervan constateerde het CvTA dat in 2013 en 2014 alle CBO's voldeden aan de principes van goed bestuur die voortvloeien uit artikel 2, tweede lid, sub b, met uitzondering van één CBO. Het CvTA heeft voor deze CBO een aanwijzing gegeven.

Outcome volgens respondenten

Bij de evaluatie zijn op dit aspect geen bijzonderheden naar voren gekomen.

Geïnde vergoedingen op rechtmatige wijze verdelen (Artikel 2, tweede lid onder c)

Output

Het CvTA beschrijft in het beleidskader dat het toezicht zich richt op de juiste en tijdige verdeling van vergoedingen volgens normen van zorgvuldigheid die zijn neergelegd in de repartitiereglementen van alle CBO's. Het gaat hierbij niet om de hoogte en de samenstelling van vergoedingen.

Outcome volgens respondenten

Het CvTA is niet tevreden over het saldo nog te verdelen gelden na drie jaren, gemeten in 2014. De omvang van dit bedrag is gestegen ten opzichte van het bedrag in 2013. Het CvTA zegt dit punt te blijven toetsen.¹¹⁵

Voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen (Artikel 2, tweede lid onder d)

Output

In het beleidskader toezicht noemt het CvTA verschillende voorbeelden van manieren waarop CBO's rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen, waaronder een duidelijk gemotiveerde opgave van hoogte van de verschuldigde vergoedingen, een inzichtelijk en

¹¹³ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 7

¹¹⁴ Voice (2010) Richtlijn goed bestuur en integriteit. CvTA (2010) Notitie integer bestuur

¹¹⁵ CvTA (2015) Toezicht op collectief beheer 2014, p. 52

redelijk beheers- en incassobeleid en het afhandelen van klachten van betalingsplichtigen over CBO's binnen een redelijke termijn. Het toetsen van dit onderdeel geschiedt niet expliciet, maar wordt meegenomen in andere toezichtaspecten, zoals bij het ex ante toezicht op tariefstijgingen en bij meldingen of handavingsverzoeken door betalingsplichtigen aan het CvTA.

In 2013 kregen de CBO's 151 klachten van betalingsplichtigen. In 2014 ging het om 137 klachten. Hierbij merkt het CvTA op dat er vanaf 2014 drie uitgebreide verzoeken tot handhaving bij het CvTA zijn ingediend over modelovereenkomsten en tarieven door brancheorganisaties van betalingsplichtigen.¹¹⁶

Outcome volgens respondenten

Het rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen bestaat uit een aantal aspecten die ook in andere instrumenten worden toegelicht, zoals de geschillenregeling (§3.1.5), transparantieplichtigen (§3.1.2) en efficiënte incasso (§3.1.3). De *outcome* op deze aspecten, en de ideeën van de betalingsplichtigen zelf, worden in deze paragrafen besproken.

Op grond van het aantal klachten geeft het CvTA aan, dat het aantal klachten in relatie tot het totaal aantal betalingsplichtigen (circa 300.000) niet groot is.

Beschikken over een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden (Artikel 2, tweede lid onder e)

Output

In zijn zelfevaluatie schrijft het CvTA dat alle CBO's beschikken over een geschillenregeling voor rechthebbenden. Hiervan wordt maar in zeer beperkte mate gebruikgemaakt door rechthebbenden (6 keer in 2013 en 1 keer in 2014). De regelingen zijn goed toegankelijk, maar bij sommige CBO's zijn deze slechts summier weergegeven en niet eenvoudig herkenbaar op de website.¹¹⁷ Een van de brancheorganisaties voor rechthebbenden stelt dat ook zij nauwelijks klachten ontvangen over CBO's van rechthebbenden.

In 2013 waren er twee CBO's die volgens het CvTA niet beschikten over een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden.¹¹⁸

In de periode 2013 tot en met 2015 heeft het CvTA drie voorstellen voor wijziging van afzonderlijke geschillenregelingen voor rechthebbenden in behandeling genomen en goedgekeurd. De oorzaak van deze wijzigingen was vooral gelegen in het in lijn brengen van de eigen geschillenregeling met de uniforme geschillenregeling van Voice.¹¹⁹

Outcome volgens respondenten

Een van de organisaties voor rechthebbenden noemt dat de geschillenregelingen voor rechthebbenden procedureel aanzienlijk zijn verbeterd, maar dat (financiële) drempels voor het indienen van een klacht een belemmering vormen voor het aandrazen van geschillen. Bij enkele CBO's dient een bedrag van € 100-300 betaald te worden voor het aangaan van een geschil.

¹¹⁶ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 35-36

¹¹⁷ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 32

¹¹⁸ Het betreft stichting Pro en Videma.

¹¹⁹ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 33

Gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (Artikel 2, tweede lid onder f)

Output

Het CvTA kiest er voor dit artikel voor om, bij gebrek aan nadere duiding in de wets-geschiedenis, aansluiting te zoeken bij algemene beginselen zoals non-discriminatie en proportionaliteit, en marginaal te toetsen.¹²⁰ Het CvTA meldt in de toezichtsrapporten 2013 en 2014 geen situaties waarin gelijke gevallen ongelijk behandeld zijn, conform artikel 2, tweede lid, sub f.¹²¹

Outcome volgens respondenten

In de evaluatie zijn geen signalen ontvangen over knelpunten rondom het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Mogelijke ongelijkheid zou kunnen bestaan rondom tarieven, zie hiervoor paragraaf 3.1.2 over transparantieverplichtingen.

Verplichting tot doelmatig financieel beleid (artikel 2, tweede lid onder g)

Output

De verplichtingen voor CBO's bestaan uit het voeren van een financieel doelmatig beleid en het verdelen van geïnde vergoedingen in de drie kalenderjaren volgend op het kalenderjaar van inning (met uitzondering van het aanhouden van reserveringen voor na-claims en geschillen, voor zover redelijk gemotiveerd).¹²²

In de praktijk blijken CBO's erin te slagen om 95% van het geïncasseerde geld binnen 3 jaren onder rechthebbenden te verdelen. De resterende 5% wordt dikwijls aangehouden omdat geen rechthebbenden kunnen worden gevonden of omdat er sprake is van een dispuut over de rechten tussen rechthebbenden (de zogeheten 'na-claims'). Volgens het CvTA rapporteren de CBO's de verdeling voldoende in hun jaarverslag, hoewel in een aantal gevallen nog heldere toelichtingen ontbreken waarom gelden na 3 jaar onverdeeld zijn gebleven.¹²³

Verder geeft het CvTA aan een breed beeld te krijgen van de wijze waarop de CBO's een doelmatig financieel beleid voeren. CBO's rapporteren in hun jaarverslagen - naast gegevens over incasso en repartitie - over de ontwikkeling van kosten, het bedrijfsresultaat, investeringen en afschrijvingen, beleggingen en beleggingsresultaat, leningen en garanties en de personele capaciteit.¹²⁴

Een vertegenwoordigende organisatie van rechthebbenden geeft aan dat de transparantie van de repartitie nog kan verbeteren en dat rechthebbenden vaak geen zicht hebben op de onderliggende berekening van de vergoedingen waar zij recht op hebben. Volgens deze organisatie zou onder andere door hoge juridische kosten voor geschillen met en tussen CBO's de repartitie lager uitvallen dan wenselijk is voor de rechthebbenden.

Outcome volgens respondenten

Verscheidene rechthebbenden stellen dat efficiënte en effectieve inning en verdeling door CBO's slechts in beperkte mate tot stand is gekomen. De repartitie van (grote) CBO's is volgens hen nog steeds ondoorzichtig en weinig beïnvloedbaar. Als voorbeeld noemen zij

¹²⁰ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 8

¹²¹ CvTA (2014) Toezicht op collectief beheer 2013, p. 68, CvTA (2015) Toezicht op collectief beheer 2014, p. 72

¹²² CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer

¹²³ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 40

¹²⁴ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 40

hierbij dat CBO's soms hoge juridische kosten maken bij geschillen met rechthebbenden. Dergelijke geschillen kunnen niet door de Geschillencommissie Auteursrecht in behandeling worden genomen, aangezien deze commissie slechts geschillen tussen betalingsplichtigen en CBO's aanneemt. De (hoge) juridische kosten gaan af van het bedrag dat uitgekeerd kan worden aan rechthebbenden. Rechthebbenden geven daarom aan meer behoefte te hebben aan verantwoording van de kosten van CBO's. Een van de organisaties voor rechthebbenden geeft daarnaast aan dat het gebruik niet goed in kaart is gebracht en dat bijvoorbeeld nog steeds onduidelijk is hoe verdeling van gelden ontvangen uit het buitenland wordt geregeld.

Zoals beschreven bij de bespreking van het instrument 'geïnde vergoedingen op rechtmatige wijze verdelen' in deze paragraaf, is het CvTA niet tevreden over het saldo nog te verdelen gelden na drie jaren van 2014.

3.1.4 Instrumenten gericht op vergroten van slagkracht van CvTA

Toekennen van bevoegdheid om te horen aan het CvTA (Artikel 14)

Output

Sinds de oprichting van de Geschillencommissie Auteursrecht en de geschillenregelingen bij de afzonderlijke CBO's functioneert het CvTA niet langer formeel als klachtorgaan. De Wet Toezicht 2013 voorziet dan ook niet in de mogelijkheid om klachten met betrekking tot individuele geschillen in te dienen bij het CvTA.

Wel kunnen betalingsplichtigen en rechthebbenden bij het CvTA terecht voor handhavingsverzoeken, wanneer het gaat om vereisten waarop het CvTA volgens de Wet Toezicht 2013, toezicht dient te houden. Het CvTA maakt vervolgens zelf een afweging of het deze signalen in behandeling neemt.

Uit de administratie van het CvTA blijkt dat het CvTA sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 23 klachten over CBO's en het CvTA, en verzoeken tot handhaving heeft ontvangen over CBO's of over het CvTA. Deze klachten zijn te onderscheiden in drie categorieën:

- klachten van rechthebbenden (11 maal)
- klachten van betalingsplichtigen (10 maal)
- klachten jegens het CvTA (2 maal).

Klachten hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- onduidelijke afrekening van repartities
- hoogte van de vergoeding in relatie tot het gebruik van werk
- wijze waarop CBO's omgaan met klachten.

De rol van het CvTA bij deze klachten verschilt volgens het CvTA in de praktijk. Vaak past het CvTA hoor en wederhoor toe bij de betreffende CBO en de klager en doet het CvTA, indien dit nodig wordt geacht, aanvullend onderzoek. Dit heeft in enkele gevallen geleid tot een advies van het CvTA richting een CBO. Ook heeft het CvTA klagers enkele keren doorverwezen, bijvoorbeeld naar de ACM of de civiele rechter.

In enkele gevallen krijgt het CvTA naar eigen zeggen een melding van een betalingsplichtige of een rechthebbende die vooral een klacht of opmerking heeft en die dit richting het CvTA communiceert als een handhavingsverzoek bij een vermeende overtreding van de wettelijke norm door een CBO. Door dergelijke handhavingsverzoeken in behandeling te nemen, zoals het CvTA in voorkomende gevallen doet, voert het CvTA niet slechts toezicht uit op het

functioneren van de klachtenprocedures bij de CBO's zelf, maar blijft het CvTA naar eigen zeggen gedeeltelijk toch zelf functioneren als een klachtorgaan. Het CvTA acht het van belang deze rol te blijven vervullen om zodoende voldoende zicht te houden op risico's in het functioneren van CBO's.¹²⁵ Het CvTA geeft bij de onderzoekers aan de verzoeken tot handhaving in behandeling te nemen en klachten van rechthebbenden en betalingsplichtigen in principe door te sturen naar geschillencommissies van CBO's, de Geschillencommissie Auteursrecht, de rechter of - indien van toepassing- de ACM. Wanneer er wel sprake is van een handhavingsverzoek start het CvTA hiervoor een speciale procedure.

Er zijn in de verslagperiode twee klachten ingediend tegen het CvTA zelf, eenmaal door een CBO en eenmaal door een rechthebbende. De betreffende CBO was van mening dat het CvTA onzorgvuldig had gehandeld bij de behandeling van klachten jegens deze CBO. Het CvTA reageerde daar schriftelijk op en beargumenteerde dat die klacht ongegrond was.¹²⁶ De klacht van de rechthebbende had betrekking op de afhandeling van een klacht over een CBO, die de rechthebbende bij het CvTA had gemeld. Volgens de rechthebbende had het CvTA niet tijdig gereageerd, een incomplete reactie gegeven en de rechthebbende bovendien onevenredig benadeeld in een hoorzitting. Het CvTA reageerde schriftelijk op deze klacht en beoordeelde ook deze klacht als ongegrond.

Het CvTA geeft aan dat rechthebbenden en betalingsplichtigen het CvTA relatief in min of meer gelijke mate weten te vinden in de periode voor 1 juli 2013 en de periode na 1 juli 2013. Het CvTA ontvangt echter wel meer klachten, omdat het aantal CBO's is toegenomen van 5 CBO's naar 18 CBO's onder toezicht.

Outcome volgens respondenten

Het CvTA geeft aan dat hij naast zijn bevoegdheid tot horen het van belang acht om gedeeltelijk als klachtorgaan te blijven fungeren. Dit om zicht te houden op risico's in het functioneren van CBO's.¹²⁷ Dat CBO's en betalingsplichtigen het CvTA benaderen met klachten of geschillen geeft aan dat er behoefte bestaat aan een dergelijk klachtorgaan.

Verscheidene betalingsplichtigen en ook rechthebbenden zijn van mening dat het CvTA zich niet alleen zou moeten richten op de CBO's, maar dat zij meer zouden moeten investeren in de relaties met betalingsplichtigen en rechthebbenden. Sommige vertegenwoordigers van deze groepen geven aan behoefte te hebben aan meer structureel overleg met het CvTA om de belangen van rechthebbenden en betalingsplichtigen kenbaar te maken aan het CvTA en om de relatie tussen deze partijen en het CvTA te versterken.

¹²⁵ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 23

¹²⁶ Wanneer een CBO zich niet kan vinden in het oordeel van het CvTA op een voorgelegde klacht, kan de organisatie zich wenden tot de Nationale Ombudsman. Voor zover bekend zijn er geen klachten ingediend over het CvTA bij de nationale ombudsman

¹²⁷ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 23

Bieden van mogelijkheid voor advies, aanwijzing, bestuurlijke boete en last onder dwangsom (Artikel 18 en 19)

Output

Zoals het CvTA op hoofdlijnen beschrijft in het beleidskader, verschaft de Wet Toezicht 2013 het CvTA een handhavingssysteem dat bestaat uit de volgende instrumenten¹²⁸:

- Advies (artikel 6 lid)
- Aanwijzing (artikel 6 lid 2)
- Bestuurlijke boete (artikel 18)
- Last onder dwangsom (artikel 19).

Dit handhavingssysteem is getrapt, met uitzondering van situaties waarin sprake is van het verzaken van de medewerkingsplicht.¹²⁹ Dit houdt in dat het handhavingstraject op drie manieren kan verlopen:

- Advies CvTA > CBO volgt advies op > einde handhavingstraject, of
- Advies CvTA > CBO volgt advies niet op > bindende aanwijzing CvTA > CBO handelt overeenkomstig bindende aanwijzing > einde handhavingstraject, of
- Advies CvTA > CBO volgt advies niet op > bindende aanwijzing CvTA > CBO handelt niet overeenkomstig bindende aanwijzing > CvTA legt een last onder dwangsom op, eventueel in combinatie met een bestuurlijke boete.

Hieronder bespreken we de afzonderlijke instrumenten van het handhavingssysteem in meer detail.

Adviesbevoegdheid

Het CvTA heeft de bevoegdheid advies uit te brengen aan een CBO. In het geval het CvTA dit instrument inzet wordt daarbij blijkens het Beleidskader altijd expliciet vermeld dat het gaat om een advies in de zin van artikel 3 of 6.¹³⁰ Het CvTA zal ook een termijn stellen waarbinnen het advies moet worden opgevolgd. Tegen dit advies staat geen mogelijkheid tot bezwaar open. Een CBO kan gemotiveerd aangeven dat deze het advies niet zal opvolgen.

Het CvTA geeft aan dat dit instrument sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 circa 40 keer is ingezet. Advies vond zowel plaats bij ex ante toezicht (artikel 3) op bijvoorbeeld bestuursbesluiten, als op toezicht op wettelijke verplichtingen van CBO's (zie paragraaf 3.1.1, artikel 2, artikel 5 eerste lid, artikel 16, artikel 21 en artikel 25a). In vier gevallen heeft het CvTA een hoorzitting georganiseerd alvorens het instrument van het advies in te zetten.

Aanwijzingsbevoegdheid

In het geval een CBO een advies niet naar tevredenheid van het CvTA opvolgt, kan het CvTA een bindende aanwijzing geven. Hiertegen staat de mogelijkheid van bestuursrechtelijk bezwaar open.

¹²⁸ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 16-19

¹²⁹ Art. 5:20 lid 1 Algemene wet bestuursrecht: 'Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.'

¹³⁰ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 16.

Het CvTA heeft sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 eenmaal een bindende aanwijzing gegeven. Dit had betrekking op de *governance* structuur van Videma en was het gevolg van het niet opvolgen van een advies van het CvTA. De aanwijzing was er, net als het advies, op gericht de *governance* van Videma te wijzigen.¹³¹ Aan deze aanwijzing ging een uitvoerig traject vooraf van overleg en advisering van het CvTA, een hoorzitting en een door het CvTA geadviseerd traject van *mediation* tussen Videma en rechthebbenden. Videma ging vervolgens tegen de aanwijzing in bezwaar. Het CvTA heeft dit bezwaar na een hoorzitting ongegrond verklaard. De aanwijzing is door Videma niet opgevolgd, waarna een last onder dwangsom is opgelegd (zie passage over last onder dwangsom).

Bestuurlijke boete

Het CvTA kan in twee situaties een bestuurlijke boete opleggen. In het geval een CBO een bindende aanwijzing van het CvTA niet opvolgt kan een boete van maximaal € 225.000 worden opgelegd, of 5% van het bedrag van de incasso of de repartitie van de CBO. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd aan CBO's die niet voldoen aan de plicht die CBO's hebben het CvTA binnen redelijke termijn alle medewerking te verlenen bij de uitvoering van zijn bevoegdheden. De hoogte van deze boete is maximaal € 35.000 per overtreding, of indien dit tot een hoger bedrag leidt, 1% van het bedrag van incasso of repartitie van de CBO. Bij vaststelling van de hoogte van de boete houdt het CvTA rekening met de ernst en de duur van de overtreding.¹³²

Het CvTA heeft gedurende de evaluatieperiode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot opleggen van bestuurlijke boetes.

Last onder dwangsom

Het CvTA kan in twee situaties een last onder dwangsom opleggen. In het geval een CBO de bindende aanwijzing van het CvTA niet opvolgt en in de situatie dat een CBO niet voldoet aan de eerder aangehaalde medewerkingsplicht. De last onder dwangsom wordt ingezet om een concrete gedraging af te dwingen, de boete is een sanctie op gedrag uit het verleden. Het CvTA kan aan de last onder dwangsom voorschriften verbinden die betrekking hebben op het voldoende toegerust zijn op de taakuitoefening; het rechtmatig verdelen van geïnde vergoedingen, het voldoende rekening houden met de belangen van de betalingsplichtigen, het beschikken over een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden en het op gelijke wijze behandelen van gelijke gevallen. Het CvTA stelt een termijn vast van maximaal twee jaar om aan de last onder dwangsom te voldoen.¹³³

Het CvTA heeft in de verslagperiode eenmaal een last onder dwangsom opgelegd. Dit was in de hiervoor beschreven casus Videma. De aanleiding was het niet opvolgen van een advies en een bindende aanwijzing.¹³⁴ Gedurende het voorliggende evaluatieonderzoek was deze casus nog niet afgerond, waardoor de last onder dwangsom nog actueel is. Wel heeft Videma aangegeven de intentie te hebben de bindende aanwijzing van het CvTA op te volgen, hangende het beroep dat is aangetekend tegen de bindende aanwijzing.

¹³¹ Het CvTA oordeelde dat Videma niet voldoet aan de eisen rond goed bestuur. In stichting Videma zijn niet de rechthebbenden (STG en STN) in het bestuur vertegenwoordigd, maar de bestuursleden zijn tevens aandeelhouder in de uitvoeringsorganisatie Bureau Filmwerken B.V. Het CvTA vraagt Videma de governance-structuur aan te passen, zodat hij voldoet aan de eis dat er een scheiding wordt aangebracht tussen de uitvoeringsorganisatie en de CBO.

¹³² CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 17

¹³³ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 18

¹³⁴ <http://www.cvta.nl/dwangsombeschikking-videma-2/>

Outcome volgens respondenten

Het handhavinginstrumentarium dient door het CvTA gedeeltelijk trapsgewijs te worden ingezet. Dit betekent dat het CvTA in de meeste gevallen eerst een advies geeft, vervolgens een aanwijzing en tot slot pas een sanctie oplegt. Het CvTA schrijft in de brief aan de staatssecretaris dat dit systeem in sommige gevallen omslachtig is en onduidelijkheden oplevert.¹³⁵ Het CvTA geeft aan de mogelijkheid te missen om direct over te kunnen gaan tot het geven van een aanwijzing of het opleggen van een sanctie, wanneer een wettelijke verplichting duidelijk niet wordt nageleefd. In de huidige opzet kan het te volgen traject volgens het CvTA te veel tijd kosten.

Daarnaast noemt het CvTA dat het met deze handhavingssystematiek, die begint met een advies van het CvTA, niet mogelijk is voor belanghebbenden om handhavingverzoeken in te dienen bij het CvTA met de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Een advies van het CvTA heeft namelijk geen rechtsgevolg en geldt derhalve niet als besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Dit betekent eveneens dat tegen de weigering om een advies te geven geen bezwaar en beroep open staat.

Het CvTA geeft aan in zijn instrumentarium nog het toezeggingsbesluit te missen, waarmee het goed zicht zou kunnen houden op de voortgang van een voorgenomen verbetering na een overtreding of overschrijding van een norm. De onder toezicht staande organisatie kan de toezichthouder om toezeggingsbesluit verzoeken als alternatief voor een boete of last onder dwangsom. Het toezeggingsbesluit wordt vervolgens vastgelegd in een besluit. Een toezeggingsbesluit is in vergelijking met het bestaande instrumentarium meer gericht op de toekomst en zou leiden tot meer compliance dan bij een boete. De ACM heeft wel een dergelijk toezeggingsbesluit als instrument en dit ziet als een welkome aanvulling op het handhavinginstrumentarium voor henzelf, vanwege de snelle veranderingen die ermee bewerkstelligd kunnen worden. ACM geeft aan dat gedragsverandering wel vanuit de partijen (in dit geval CBO's) zelf moet komen, omdat deze zelf bereid moeten zijn veranderingen door te voeren.

Enkele betalingsplichtigen en rechthebbenden geven aan dat een voorzitter van een CBO onafhankelijk zou moeten zijn en dat het CvTA ook hier toezicht op zou moeten houden ter bevordering van goed bestuur. Volgens hen zou verder het handhavinginstrumentarium van het CvTA moeten worden uitgebreid met de mogelijkheid om het bestuur van een CBO te vervangen.

Enkele CBO's hebben aangegeven, dat het CvTA bepaalde situaties sneller had mogen escaleren op de toezichtsladder in geval van het niet naleven van de Wet Toezicht 2013 door andere CBO's. Daarnaast noemt één CBO dat de beroepsprocedures tegen de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom momenteel geen schorsende werking op de uitvoering van de last hebben, wat als een gebrek ervaren wordt.

¹³⁵ Advies (2015) bij rapport 'toezicht op collectieve beheer auteurs- en naburige rechten 2014' p.

https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiV2t6WuOvOAhWDQBQKHsDToQFggiMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.acm.nl%2Fnl%2Fpublicaties%2Fpublicatie%2F13026%2FDefinitief-toezeggingsbesluit-Buma-Stemra%2F&usg=AFQjCNEKc_dHba-6cDWpPwNYnhKSTSPK2Q&sig2=_fj7wADwOnDEDzZA5NQ0FQ&bvm=bv.131286987,d.bGs

Enkele rechthebbenden noemden de bestuurlijke boete een ineffectief handhavingsmechanisme. Deze boete gaat immers direct ten koste van de repartitie aan rechthebbenden, terwijl de overtreding door een CBO gemaakt wordt en niet door de rechthebbenden. Dit geldt ook voor de last onder dwangsom. Zo zouden de rechthebbenden ten onrechte financieel nadeel kunnen ondervinden van het eventuele wangedrag van CBO's.

Het handhavingsinstrumentarium is tot nu toe nauwelijks ingezet. Het CvTA geeft zelf aan dat er nog onvoldoende aanleiding is geweest de instrumenten op grotere schaal in te zetten. Het merendeel van de CBO's stelt dat het inzetten van het instrumentarium niet noodzakelijk is geweest, omdat de sector daar waar het gaat om transparantie over tarieven en contractvoorwaarden naar behoren functioneert.

Verlenen van toegang tot kantoren, vergaderingen, boeken en bescheiden aan CvTA (Artikel 5, tweede lid)

Output

De Wet Toezicht 2013 geeft het CvTA toegang tot de kantoren van een CBO en de mogelijkheid om de algemene ledenvergadering, de vergadering van aangeslotenen en de vergadering van het bestuur bij te wonen. Daarnaast heeft het CvTA recht op inzage in de boekhouding van CBO's, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van toezicht. Wanneer een CBO samenwerkt in incasso of repartitie met een in Nederland gevestigde derde partij, is ook die partij verplicht om op verzoek van het CvTA alle benodigde inlichtingen te verschaffen.¹³⁶

Uit gesprekken met het CvTA blijkt dat er regelmatig contact is met CBO's en dat het CvTA actief gebruik maakt van hun bevoegdheid op grond van artikel 5, tweede lid Wet Toezicht 2013. Het CvTA bezoekt naast CBO's ook uitvoeringsorganisaties van CBO's, vooral CEDAR, de uitvoeringsorganisatie van Stichting de ThuisKopie, Stichting Reprorecht, Stichting Leenrecht, Stichting Pro, Stichting Lira en VEVAM. Ook overlegt het CvTA op regelmatige basis met grote partijen als Buma/Stemra en de brancheorganisatie VOICE. Het CvTA ontvangt daarnaast de belangrijke stukken van het bestuur, begrotingen en jaarverslagen van CBO's en ontvangt naar eigen zeggen in de regel alle informatie waar het om vraagt. Het CvTA geeft aan dat het volgens hen vooralsnog in de praktijk niet noodzakelijk is gebleken om daarnaast ter plaatse zaken in te zien.

Wanneer het CvTA een verzoek tot ex ante instemming ontvangt, wordt de desbetreffende CBO bezocht, of telefonisch of schriftelijk geraadpleegd, evenals in sommige gevallen de andere betrokkenen. Meestal gaat het daarbij om het voeren van gesprekken. Daarnaast heeft het CvTA de bevoegdheid om bij ledenvergaderingen aanwezig zijn, ook van deze bevoegdheid maakt het CvTA naar eigen zeggen met een zekere regelmaat gebruik.

Sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 heeft het CvTA eenmaal onderzoek laten verrichten op basis van artikel 5, vierde lid Wet Toezicht 2013. Dit onderzoek vond plaats rondom de vertrekregeling van de CEO van Buma/Stemra.¹³⁷ Het CvTA oordeelde dat de betreffende beëindigingsregeling formeel gezien niet in strijd is met de wettelijke eisen van de WNT, omdat de regeling overeengekomen werd voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet.

¹³⁶ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 15

¹³⁷ Onderzoek naar aanleiding van vertrekregeling Buma/Stemra (2015)
<http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2015/12/Advies-Bestuur-Buma-Stemra-WNT.pdf>

Outcome volgens respondenten

Deze bevoegdheid van het CvTA tot het verkrijgen van toegang tot kantoren, vergaderingen, boeken en bescheiden wordt niet betwist door CBO's. Wel geven enkele, zowel grote als kleine CBO's aan dat het bundelen en versturen van alle documenten, vergaderingsverslagen en overige documentatie veel werk oplevert. De meerderheid van de CBO's geeft verder aan een positieve relatie het CvTA te hebben, waarbij het CvTA ook welkom is bij bijvoorbeeld vergaderingen van aangeslotenen.

Uitbreiden van informatieplicht naar 'derden' (artikel 16)

Output

Artikel 16 van de Wet Toezicht 2013 heeft de eerder door het CvTA geconstateerde lacune dat 'derden' die samenwerken met CBO's op het gebied van inning of verdeling, niet aan informatieplicht onderworpen konden worden, aangevuld. Het CvTA heeft deze bevoegdheid in zijn beleidskader nader gedefinieerd, door aan te geven dat informatie die het CvTA verwerft bij derden uitsluitend voor de toepassing van de Wet Toezicht, de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten mag worden gebruikt. Het CvTA benadrukt dat de informatieplicht van derden de CBO's zelf niet ontslaat van de wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van werkzaamheden door die derden, op grond van artikel 5, derde lid, van de Wet Toezicht 2013.¹³⁸

Op dit moment valt een viertal organisaties en samenwerkingsverbanden onder de werking van artikel 16:

- De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor de inning van gelden van Buma Stemra, Sena, Videma (en Reprerecht) en voor het aanvragen van licenties (Mijnlicentie.nl): SCAN (Service Centrum Auteurs- en Naburige rechten).
- De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de CBO's Leenrecht, reprerecht, PRO, Lira, de Thuis kopie en VEVAM: CEDAR.
- De uitvoeringsorganisatie van Videma: Bureau Filmwerken BV
- De uitvoeringsorganisatie van Sekam, Sekam Video en StOPnl: Service Bureau Filmrechten.

Outcome volgens respondenten

Het CvTA geeft aan dat de informele samenwerking met de organisaties¹³⁹ die thans onder artikel 16 van de Wet vallen dusdanig positief is, dat het CvTA vooralsnog geen formele verzoeken heeft hoeven doen op grond van artikel 16 om informatie in te winnen. In de praktijk hebben de organisaties waarmee CBO's samenwerken het CvTA de benodigde informatie aangeleverd. Het CvTA ervaart dit als positief.

Ook een van de organisaties waarop artikel 16 betrekking heeft, geeft aan dat informele informatie-uitwisseling met het CvTA voldoet om effectief toezicht te houden. Tevens stelt deze organisatie dat de gezamenlijke inning of verdeling die zij uitvoeren het toezicht voor het CvTA vergemakkelijkt, aangezien processen gestroomlijnd zijn en het CvTA minder met afzonderlijke CBO's hoeft te overleggen over bijvoorbeeld financiële verslaglegging.

¹³⁸ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 15

¹³⁹ SCAN, CEDAR, Bureau Filmwerken BV en Servicebureau Filmrechten

Ex ante toezicht door het CvTA (artikel 3)

Output

Zoals in paragraaf 2.4.4 is beschreven omvat het ex ante toezicht van het CvTA op grond van artikel 3 een drietal verschillende aspecten: wijziging in statuten of ontbinding van een CBO, wijziging van reglementen of modelovereenkomsten en tariefverhogingen.

Besluiten tot wijziging van de statuten of ontbinding van een CBO

In zijn Beleidskader legt het CvTA neer dat het besluiten tot statutenwijziging of ontbinding van een CBO marginaal zal toetsen, waarbij vooral zal worden beoordeeld of de participatierechten van de rechthebbenden, de representativiteit, de legitimiteit en de beginselen van behoorlijk bestuur voldoende zijn gewaarborgd.¹⁴⁰

Sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 heeft het CvTA 15 voorgenomen wijzigingen van statuten ontvangen tot en met maart 2016.¹⁴¹ Het CvTA beschrijft dat de redenen voor en de aard van de statutenwijziging zeer divers waren, uiteenlopend van veranderingen in de logistiek en de techniek van vergaderen en stemmen, tot de uitbreiding van het bestuur in verband met de vertegenwoordiging van nieuwe categorieën rechthebbenden. Het CvTA meldt in zijn zelfevaluatie dat vrijwel alle statutenwijzigingen, soms na commentaar of advies door het CvTA, goedgekeurd zijn.¹⁴² In één geval was het CvTA slechts bereid tot een gedeeltelijke goedkeuring, namelijk bij een verzoek om wijziging van statuten, waarbij beleid door de ALV gemandateerd zou worden aan het bestuur. Het CvTA ging niet akkoord met deze statutenwijziging, omdat deze niet conform de bepalingen van de nog te implementeren Richtlijn collectief beheer is.¹⁴³

Besluiten tot vaststelling of wijziging van repartitiereglementen of modelovereenkomsten

Het CvTA wijst er in het Beleidskader Toezicht op dat de ex ante toetsing uit artikel 3 van de Wet ziet op zowel overeenkomsten met rechthebbenden als met betalingsplichtigen.¹⁴⁴ De toetsing door het CvTA is marginaal. Daarbij kijkt het CvTA vooral naar of er sprake is van gelijke behandeling (artikel 2, tweede lid, sub f), of er sprake is van een zorgvuldige verdeling van gelden (artikel 2, tweede lid, sub c) en of er voldoende rekening is gehouden met de belangen van betalingsplichtigen (artikel 2, tweede lid, sub d). In de praktijk beoordeelt het CvTA naar eigen zeggen ook de gewijzigde overeenkomsten op interne consistentie, helderheid en eenduidigheid van definities en begrippen en het draagvlak onder rechthebbenden.¹⁴⁵

Het CvTA beschrijft in zijn zelfevaluatie dat er in de verslagperiode 14 voorstellen voor wijzigingen van repartitiereglementen zijn ingediend.¹⁴⁶ Deze voorstellen waren onder andere het gevolg van gewijzigd gebruik van auteursrechtelijk- en nabuurrechtelijk beschermde werken, waardoor de onderlinge verhoudingen voor vergoedingsafspraken van rechthebbenden kunnen veranderen. Daarnaast ontstonden er nieuwe groepen of nieuwe

¹⁴⁰ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 10

¹⁴¹ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 32

¹⁴² CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 31

¹⁴³ Besluit CvTA tot gedeeltelijke goedkeuring: <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/Besluit-goedkeuring-statutenwijziging-naamswijz-beroepsveren-impl-EU-richtlijn-CB-Buma-Stemra-mei-2015.pdf>

¹⁴⁴ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 11

¹⁴⁵ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 33

¹⁴⁶ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 35

categorieën rechthebbenden, waardoor de repartitie gewijzigd moest worden. Voorstellen hadden ook betrekking op wijzigingen van de geschillenregeling in het geval deze onderdeel uitmaken van het repartitiereglement. Uit documentatie van het CvTA is gebleken dat het CvTA zich tweemaal heeft onthouden van instemming. Eenmaal betrof dit de voorgestelde '30-secondenregeling' van stichting Norma, wat zou inhouden dat bepaalde werken niet meer in aanmerking zouden komen voor vergoeding. Het CvTA verzocht Norma de regeling te herzien, waarna Norma het verzoek introk. Eenmaal wees het CvTA een voorstel tot wijziging van het repartitiereglement af vanwege het feit dat sprake was van onvoldoende motivering.

Het CvTA heeft sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 in totaal zes voorstellen tot wijziging van aansluitingsovereenkomsten met rechthebbenden van CBO's in behandeling genomen. Deze zijn, in sommige gevallen na commentaar van het CvTA, zonder uitzondering goedgekeurd. De achtergrond van de voorstelde wijzigingen was volgens het CvTA divers, zoals een uitbreiding van het vrijwillig rechtenbeheer, de introductie van flexibel rechtenbeheer en het van kracht worden van de Wet auteurscontractenrecht per 1 juli 2015.

Het CvTA heeft, sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013, een drietal voorstellen in behandeling genomen - en goedgekeurd - voor wijziging van afzonderlijke geschillenregelingen voor rechthebbenden (niet zijnde een onderdeel van een gewijzigd repartitiereglement). Deze wijzigingen waren het gevolg van de uniforme geschillenregeling die VOICE heeft opgesteld. Hier toetste het CvTA aan de interne consistentie van het reglement en of er sprake was van een deugdelijk procesverloop met eenduidige termijnen.

Ook heeft het CvTA sinds het inwerkingtreden van de Wet Toezicht 2013 te maken gehad met zes modelovereenkomsten. Drie van deze zes modelovereenkomsten zijn goedgekeurd. Ten aanzien van de andere drie modelovereenkomsten heeft het CvTA geïntervenieerd met het doel de CBO opnieuw in onderhandeling te brengen met de betalingsplichtigen. Tot op heden zijn de resultaten van deze wijzigingen (nog) niet voorgelegd aan het CvTA. Slechts in twee van de gevallen is de modelovereenkomst op eigen initiatief van de CBO's voorgelegd, in de vier andere gevallen kwam de wijziging bij het CvTA in beeld na een klacht van een betalingsplichtige.

Toetsen van tariefstijgingen

Het CvTA beschrijft in het Beleidskader dat het CvTA tariefstijgingen marginaal toetst aan de hand van artikel 2, lid 2.¹⁴⁷ Het CvTA wijst daarbij in zijn beleidskader op artikel 2, tweede lid, sub d, dat stelt dat een CBO bij het uitoefenen van zijn taak voldoende rekening dient te houden met de belangen van betalingsplichtigen. Relevante elementen bij deze marginale toetsing van tariefstijgingen kunnen volgens het CvTA zijn:

- de tariefontwikkelingen in andere Europese landen
- de vraag of het besluit tot een tariefstijging voldoende is gemotiveerd, waarbij de belangen van zowel betalingsplichtigen als rechthebbenden zijn gewogen
- de vraag of gelijke gevallen gelijk worden behandeld
- de afwezigheid van arbitraire vrijstellings- of kortingsregelingen
- de verhouding ten opzichte van de tariefstijging in het verleden en/of in vergelijkbare branches.

Daarbij is een belangrijk aspect dat de goedkeuringsprocedure uitsluitend geldt voor wijzigingen in tarieven en niet voor het vaststellen van nieuwe tarieven. Het CvTA beschouwt

¹⁴⁷ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 11-12

nieuwe tarieven als besluiten van wezenlijke invloed onder artikel 5 van de Wet Toezicht 2013, zodat CBO's het CvTA daarover in ieder geval vooraf schriftelijk dienen te informeren. Zie voor de beschrijving van de *output* en *outcome* hiervan paragraaf 3.1.2.

Sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 heeft het CvTA slechts eenmaal een besluit genomen over een voorgenomen tariefstijging. Dat betrof een tariefstijging van Buma/Stemra voor 'library muziekgebruik' in online commercials. Het CvTA verzocht Buma/Stemra om onderbouwing, waarop Buma/Stemra het CvTA nader informeerde. Het CvTA stemde uiteindelijk in met een verhoging van de tarieven onder de voorwaarde dat het tarief in stappen werd verhoogd.¹⁴⁸

Outcome volgens respondenten

De meerderheid van de CBO's geeft aan dat zij het ex ante toezicht zien als een overreactie van de wetgever op enkele incidenten die in het verleden zijn voorgevallen. Zij vinden dit te ver doorschieten gegeven het privaatrechtelijke karakter van de CBO's. Dit geldt volgens de CBO's voor alle onderdelen van de ex ante toetsing, maar richt zich het sterkst op het ex ante toetsen van tariefstijgingen.

Hierbij bestaat ook een verschil van inzicht bij CBO's en het CvTA over wat als tariefstijgingen beschouwd moeten worden. Verscheidene CBO's zijn van mening dat het vervallen van een kortingsregeling niet als tariefstijging zou moeten gelden. Het CvTA heeft aangegeven dat zij het vervallen van een korting wel degelijk aanmerken als een *de facto* tariefstijging die ex ante goedkeuring van het CvTA vereist.¹⁴⁹ Alle betalingsplichtigen sluiten zich bij deze opvatting aan. Het relevante tarief voor hen is het bedrag dat zij feitelijk moeten betalen. Enkele CBO's geven als reactie hierop dat zij het CvTA rigide vinden in hun interpretatie van de Wet Toezicht 2013. Eén van de CBO's geeft aan dat de wet op dit punt nog niet voldoende aangescherpt is en daarmee te weinig duidelijkheid biedt over wat precies ex ante moet worden voorgelegd. Deze CBO geeft ook aan dat de definities en procedures van het CvTA niet altijd helder zijn.

Het CvTA geeft aan zelf behoefte aan meer duidelijkheid te hebben rondom het ex ante toezicht op modelovereenkomsten. In zijn brief aan de staatssecretaris geeft het CvTA aan dat er verwarring bestaat bij betrokkenen over de term 'modelovereenkomsten'.¹⁵⁰ CBO's stellen zich in sommige gevallen op het standpunt dat er geen sprake is van een modelovereenkomst in het geval er in de afspraken met een partij op kleine punten van een standaard overeenkomst wordt afgeweken. In dat opzicht is het volgens het CvTA ook onduidelijk wat er precies ter goedkeuring moet worden voorgelegd. Het CvTA meent dat de onduidelijkheid kan worden weggenomen door te vergen dat iedere eenzijdige wijziging van voorwaarden door gebruikers, rechthebbenden en/of vertegenwoordigende CBO's aan het CvTA moet worden voorgelegd.¹⁵¹

Soms worden in individuele overeenkomsten, die zijn afgeleid van modelovereenkomsten, enkele kleine wijzigingen ten opzichte van de modelovereenkomst opgenomen. Het CvTA

¹⁴⁸ CvTA besluit tot goedkeuring van de tariefstijging in online commercials (oktober 2015) <http://www.cvta.nl/publicaties/adviezen-en-besluiten/besluit/>

¹⁴⁹ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 37 en Brief aan VOICE aangaande kortingsregelingen <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/Advies-inzake-kortingsregelingen-VOICE-mei-2014.pdf>

¹⁵⁰ Advies (2015) bij rapport 'toezicht op collectieve beheer auteurs- en naburige rechten 2014' p. 5-6

¹⁵¹ idem

heeft een advies aan de Staatssecretaris uitgebracht dat bij gebleken overeenstemming geen voorafgaande goedkeuring noodzakelijk is wanneer het slechts gaat over kleine wijzigingen en de individuele overeenkomst afgeleid is van de modelovereenkomst. Wanneer er sprake is van tweezijdig uitonderhandelde modelovereenkomsten, bijvoorbeeld met branches, stelt het CvTA in zijn zelfevaluatie dat deze modelovereenkomsten wel vooraf ter goedkeuring aan het CvTA dienen te worden aangeboden, ongeacht of de partijen hierover overeenstemming hebben ('tweezijdig') of niet.¹⁵² Het CvTA heeft dit opgenomen in het beleidskader toezicht, desondanks blijkt dat er in de evaluatieperiode tenminste 4 overeenkomsten (die het CvTA verstaat onder modelovereenkomsten), niet aan het CvTA zijn voorgelegd.

Wijzigingen in het repartitiereglement dienen ex ante aan het CvTA te worden voorgelegd conform artikel 3. Het CvTA geeft aan ook ten aanzien van dit aspect weinig houvast te hebben aan de bepalingen in de Wet Toezicht 2013 zelf. Het CvTA beoordeelt momenteel de repartitiereglementen vooral op interne consistentie van regels en bepalingen, eenduidige definities en logische, eenduidige en objectieve criteria voor de uitkering van gelden. In sommige gevallen vraagt het CvTA de CBO's zelf om een onderbouwing te leveren voor de door hen gewenste wijzigingen in het repartitiereglement.

3.1.5 Instrument gericht op borgen laagdrempelige geschillenbeslechting

Instellen van Geschillencommissie Auteursrechten

Output

De geschillencommissie heeft tot taak geschillen te beslechten tussen CBO's en betalingsplichtigen over de billijkheid, de hoogte en de toepassing van tarieven. De geschillencommissie doet dit door een uitspraak te doen, of door een schikking tussen beide partijen te bevorderen. De commissie heeft tevens tot taak over tariefgeschillen advies uit te brengen aan de rechter.¹⁵³ Deze geschillencommissie bestaat als aanvulling op de klachtenregelingen van CBO's zelf, die vaak als eerste worden benaderd door betalingsplichtigen.

De commissie wordt in stand gehouden door Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (SGBB) volgens artikel 1 Regeling aanwijzing geschillencommissie. Dit betekent dat de indirecte kosten van tariefgeschillen door de SGBB betaald worden. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft hiervoor een subsidie verstrekt. Zaaksgelateerde kosten worden betaald door de CBO's en voor een geschil is de klager bovendien klachtengeld verschuldigd (artikel 2 Regeling). Wanneer de Commissie inlichtingen wil inwinnen, getuigen wil horen, of onderzoek wil (laten) doen, betalen beide partijen de helft van de kosten die hiermee gemoeid zijn, behalve wanneer anders overeengekomen wordt (artikel 14, eerste en tweede lid, Regeling).

De partij die een geschil voorlegt betaalt het klachtengeld variërend van € 50 tot € 750. In het geval een geschil gaat om een vergoeding van € 50.000 of meer, dient de betalingsplichtige het nog openstaande factuurbedrag bij de Geschillencommissie te deponeren, tenzij partijen anderszins overeenkomen. De geschillencommissie stelt de desbetreffende CBO één maand in de gelegenheid zijn standpunt over het geschil schriftelijk aan de commissie kenbaar te maken. Deze termijn kan de Geschillencommissie verkorten of verlengen. Ook kan de

¹⁵² CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 36

¹⁵³ Reglement geschillencommissie auteursrecht
<https://www.degeschillencommissie.nl/media/1936/atrz-reglement.pdf>

commissie één of beide partijen oproepen voor mondelinge toelichting. Tegen een uitspraak van de Geschillencommissie is geen beroep mogelijk.¹⁵⁴

Uit documentatie van de Geschillencommissie blijkt dat er sinds het in werking treden van de Wet Toezicht 2013 9 geschillen zijn voorgelegd aan de Geschillencommissie, waarvan 7 direct en 2 via de rechter. Een van de klachten is vervallen omdat het klachtengeld niet werd betaald aan de Geschillencommissie. Een viertal zaken is geschikt, na verzoek tot verweer. Twee geschillen lopen momenteel nog, hierin is nog geen uitspraak gedaan. Daarnaast is de Geschillencommissie tweemaal om advies gevraagd door de rechter, ook deze procedures lopen nog ten tijde van dit onderzoek.

Outcome volgens respondenten

De meningen over de relevantie van de Geschillencommissie lopen sterk uiteen. Enkele CBO's geven aan dat de eigen geschillencommissies van CBO's voldoende zouden moeten zijn en dat daarmee een Geschillencommissie Auteursrecht overbodig is. CBO's, rechthebbenden en betalingsplichtigen zijn nu op zeer uiteenlopende wijzen betrokken bij geschillenbeslechting: via de respectievelijke geschillenregeling van de CBO (324 klachten in 2013-2014), via de Geschillencommissie (7 directe klachten van 2013-2015), via het CvTA (ten minste 21 klachten), via de rechter (2 procedures in de periode 2013-2015) en via arbitragecommissies (aantal onbekend).

Eén van de CBO's is van mening dat dit grote aantal opties voor geschillenbeslechting leidt tot onduidelijkheid bij de partij die een geschil voor wil leggen en dat het voorleggen van een geschil aan de Geschillencommissie Auteursrecht niet de meest efficiënte manier is om een geschil te beslechten, onder andere vanwege de daarmee gepaarde kosten.

Enkele respondenten vragen zich af of een geschillencommissie het juiste instituut is om redelijkheid en billijkheid van tarieven te toetsen. Zij geven aan dat de tarieven die CBO's in rekening brengen per definitie arbitrair blijven en dat de aanwezigheid van een gespecialiseerde geschillencommissie hier geen verandering in aan zou kunnen brengen. Een van de CBO's is van oordeel dat geschillen beter via de rechter kunnen worden behandeld. Zo kan immers ook jurisprudentie opgebouwd worden.

Uit een van de gevoerde gesprekken blijkt dat er wel aanleiding lijkt te zijn voor geschillenbeslechting, er vindt op redelijke schaal arbitrage en mediation plaats buiten rechter of commissie om. Dat heeft vermoedelijk een effect op het aantal en aard van geschillen die de geschillencommissie bereiken.

Verscheidene CBO's vinden de Geschillencommissie Auteursrecht in principe een goed instituut, juist vanwege de specialistische kijk en de specifieke ervaring met het veld van auteursrecht, die de Geschillencommissie heeft of kan ontwikkelen.

Er zijn tot nu toe nog nauwelijks geschillen neergelegd bij de Geschillencommissie, waardoor verscheidene CBO's het effect van de Geschillencommissie beperkt of zelfs niet-bestaand noemen. Voor het beperkte aantal geschillen worden door de geïnterviewden meerdere mogelijke oorzaken genoemd. Een van de mogelijke oorzaken is het sluiten van brede branchecontracten, waardoor individuele partijen geen of minder gebruik maken van de Geschillencommissie, hoewel deze partijen niet zijn uitgesloten voor geschillenbeslechting.

¹⁵⁴ Brochure Hoe werkt de geschillencommissie auteursrecht zakelijk
<https://www.degeschillencommissie.nl/media/1772/atrz-brochure.pdf>

volgens het reglement van de Geschillencommissie Auteursrecht. Voor geschillen tussen CBO's en belangenverenigingen kunnen partijen niet bij de Geschillencommissie terecht. Een andere oorzaak is dat een geschil om voorgelegd te kunnen worden aan de Geschillencommissie het factuurbedrag van € 100.000 niet mag overschrijden. Daardoor kunnen grote betalingsplichtigen, zoals omroepen, geen gebruikmaken van de Geschillencommissie Auteursrecht. Tot slot is een mogelijkheid dat de betalingsplichtigen dan wel de CBO's de kosten van het beslechten van een geschil via de Geschillencommissie niet vinden opwegen tegen de verwachte baten.

Ondanks het beperkte aantal geschillen dat aan de Geschillencommissie is voorgelegd, ervaren enkele gesprekspartners dat deze een preventieve werking heeft. Het feit dat de Geschillencommissie er is, maakt dat CBO's geneigd zijn geschillen met betalingsplichtigen op andere manieren af te handelen.

Een van de achterliggende redenen hiervoor is, dat een groot aantal, zowel grote als kleine CBO's een bedreiging ziet in het hoge klachtengeld dat, afhankelijk van de zaak, door de CBO's betaald moet worden, ook als de CBO in het gelijk wordt gesteld. Voor de kleine CBO's kan een groot aantal geschillen hiermee de organisatie in gevaar brengen. Vanwege dit hoge potentiële bedrag hebben CBO's de neiging om geschillen met belanghebbenden direct te schikken.

Eén CBO geeft aan dat de Geschillencommissie niet onpartijdig genoeg is, vanwege de dubbelrollen die commissieleden hebben. In het reglement van de geschillencommissie is opgenomen dat zowel Voice als VNO-NCW/MKB-Nederland ieder twee leden van de in totaal zes leden voordragen. Deze leden zijn dus ook verbonden aan een CBO dan wel het bedrijfsleven. Daarnaast heeft ook een van de twee voorzitters van de commissie ook zitting in de geschillencommissie van Buma/Stemra. De Geschillencommissie zelf geeft aan dat de commissie wel onpartijdig is, omdat leden benoemd worden door het bestuur van de Geschillencommissie voor Beroep en Bedrijf. Voorts geven zowel de CBO's als de betalingsplichtigen aan dat de overige formele processen en procedures van de Geschillencommissie passend zijn.

Tot slot noemt de Geschillencommissie Auteursrecht de vraag voor de (nog niet gerealiseerde) oprichting van een Geschillencommissie Auteurscontractenrecht een signaal dat het veld tevreden is met de werking van de Geschillencommissie Auteursrecht.

3.2 Zelfregulering

Output

Zoals in paragraaf 2.5 is aangegeven hebben de CBO's in 2008 op eigen initiatief een gedragscode getekend. De gedragscode is in 2011 verder geconcretiseerd in het CBO-keurmerk met concrete en toetsbare normen voor transparantie en kwaliteit, op aanraden van de werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht.¹⁵⁵ Het CvTA heeft geen formeel toezicht op de zelfregulering en het keurmerk.

Alle CBO's met een VOICE-lidmaatschap zijn in het najaar van 2011 voor het eerst gecertificeerd voor het CBO-keurmerk. Jaarlijks controleert een onafhankelijke auditor of

¹⁵⁵ Werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht, Pastors (2009). Samen werken aan verbetering incasso auteursrecht en naburige rechten, p. 35

CBO's aan de keurmerkcriteria blijven voldoen. Het CBO-keurmerk is niet vrijblijvend, maar een voorwaarde voor het VOICE-lidmaatschap. Alle CBO's onder toezicht van het CvTA zijn lid van VOICE en in het bezit van het CBO-keurmerk, met uitzondering van StOPnI. Eind 2014 is het keurmerk voor alle VOICE-leden met een jaar verlengd¹⁵⁶. In de tweede helft van 2016 zullen alle CBO's opnieuw worden getoetst.

Sinds de eerste certificering van 2011 zijn de keurmerkcriteria viermaal gewijzigd. De meest recente versie is in januari 2015 in werking getreden. Een van de wijzigingen betrof het toevoegen van artikel II.8, een klachten- en geschillenregeling voor rechthebbenden.

Voice geeft aan dat het een aantal jaren kost voordat op basis van praktijkervaring de criteria en het normenkader voor iedereen voldoende duidelijk zijn. Jaarlijks worden deze dan ook na de jaarlijkse audits met het Keurmerkinstituut en de Commissie van Belanghebbenden geëvalueerd. De commissie van Belanghebbenden is een adviesorgaan dat is samengesteld uit personen van de belangrijkste belanghebbenden (CBO's, rechthebbenden en betalingsplichtigen). Met ingang van 2013, 2014 en 2015 zijn diverse technische/redactionele aanpassingen aangebracht. In 2015 is de bestaande klachtenregeling uitgebreid met een procedure voor klachten anders dan over tarieven. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt met het CvTA over de formele inpassing van keurmerkverlening in het toezicht- en beleidskader van het College. Hierdoor kregen de auditrapporten van het keurmerk dezelfde status als de accountantsrapporten die gevraagd worden door het CvTA. De versie van 2015 is in 2016 voor het eerst ongewijzigd verlengd.

Outcome volgens respondenten

Enkele CBO's en het CvTA ervaren een overlap tussen de zelfregulering en het wettelijke kader. Deze overlap wordt als onvermijdelijk ervaren, maar leidt voor CBO's wel tot een toename van administratieve lasten. Enkele CBO's constateren dat, hoewel het gaat om dezelfde onderwerpen, de rapportage-eisen op basis van het eigen keurmerk van CBO's verschillen van de rapportageformats voor het CvTA. CBO's geven aan dat dit extra administratieve lasten oplevert, die in beginsel te vermijden zouden zijn. De meerderheid van de CBO's geeft aan dat zij door het toezicht van het CvTA geen of nauwelijks veranderingen hebben aangebracht in hun bedrijfsvoering, omdat ze al aan de eisen voldeden. Een aantal CBO's vindt het toezicht van het CvTA bovenop de zelfregulering en het toezicht door aangesloten bij een CBO een overbodige aanvulling.

Betalingsplichtigen en rechthebbenden vinden de zelfregulering een positieve ontwikkeling, maar blijven de zelfregulering wel zien als aanvulling op het bestaande toezicht door het CvTA. De meerderheid van de betalingsplichtigen weet niet of de zelfregulering ook een succes was geworden zonder de Wet Toezicht 2013 en vinden daarmee de zelfregulering doorgaans minder effectief dan CBO's zelf. Een van de betalingsplichtigen is bijvoorbeeld van mening dat de zelfsturing op het gebied van governance vooralsnog niet tot voldoende resultaat heeft geleid en mist toezicht op goed bestuur als onderdeel van het toezicht door het CvTA.

¹⁵⁶ VOICE over het CBO-Keurmerk: <http://voice-info.nl/voice/146158/>

3.3 Verhouding met de Europese richtlijn collectief beheer

Output

Gezien het feit dat het wetgevingsproces van de Wet Toezicht 2013 voorliep op het wetgevingsproces van de Richtlijn collectief beheer, heeft de Nederlandse wetgever in de Wet Toezicht 2013 op een aantal punten geanticipeerd op de verwachte inhoud van de Richtlijn (zie paragraaf 2.5). De Richtlijn trad uiteindelijk op 26 februari 2014 in werking, met een vastgestelde datum voor implementatie door de lidstaten op uiterlijk 10 april 2016. Op dat tijdstip lag de Richtlijn echter nog ter bespreking in de Tweede Kamer. De verwachting is dat deze in het najaar van 2016 zal worden ingevoerd.

De Richtlijn beoogt harmonisatie van de toegang tot collectief beheer, de *governance* en van en het toezicht op CBO's, en multiterritoriale licensering.¹⁵⁷ Een belangrijk doel daarbij is het flexibiliseren van rechtenbeheer, waarbij CBO's zo dienen te zijn ingericht dat een rechthebbende de keuze heeft om bepaalde rechten wel of niet bij een CBO onder te brengen. Wat betreft de *governance* van en het toezicht op CBO's is er sprake van minimum-harmonisatie.¹⁵⁸ Dit betekent dat lidstaten bij de implementatie van de Richtlijn strengere eisen mogen stellen dan de Richtlijn dat voorschrijft. De minister heeft aangegeven voornemens te zijn de Richtlijn getrouw te implementeren, en daarom *governance* van en toezicht op CBO's niet strenger te willen reguleren dan voorzien in de Richtlijn, 'tenzij daarmee kan worden aangesloten bij het reeds bestaande kader uit de Wet toezicht'.¹⁵⁹ Hieruit lijkt te kunnen worden opgemaakt dat wanneer de Wet Toezicht 2013 reeds strengere eisen stelt dan de Richtlijn op het gebied van *governance* en toezicht, de minister deze eisen niet af zal zwakken.

Op het moment van schrijven van dit rapport was het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn collectief beheer nog in behandeling bij de Tweede Kamer.¹⁶⁰ Op hoofdlijnen heeft de minister aangegeven dat de Richtlijn een aantal aanpassingen in de Wet Toezicht 2013 vereist:¹⁶¹

- Er komt een nieuwe definitie van het begrip 'CBO'¹⁶² die toezicht van een autoriteit zoals het CvTA veronderstelt. Hierdoor komen alle CBO's die voldoen aan deze definitie onder toezicht van het CvTA te staan en vervalt derhalve de lijst van onder toezicht staande CBO's die de minister vaststelt op voordracht van het CvTA.

¹⁵⁷ Kamerstukken II, 2014-2015, 34243, nr. 3 (MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer)

¹⁵⁸ Richtlijn collectief beheer, *supra* noot 9, overweging 9.

¹⁵⁹ MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer, *supra* noot 157, p. 6.

¹⁶⁰ Kamerstukken II, 2014-2015, 34243, nr. 2 (Voorstel van wet implementatiewet Richtlijn collectief beheer)

¹⁶¹ *Id.*, p. 8-9

¹⁶² 'Elke organisatie die in Nederland gevestigd is en die bij wet of door middel van overdracht, licentieverlening of een andere overeenkomst door meer dan één rechthebbende is gemachtigd met als hoofddoel auteursrecht of naburige rechten te beheren ten behoeve van één of meer van hen, in het gezamenlijk belang van deze rechthebbenden en die onder zeggenschap staat van zijn leden of is ingericht zonder winstoogmerk,' zie Kamerstukken II, 2012-2013, 34 243, nr. 2 (voorstel van wet), p. 2

- In aanvulling op de nieuwe definitie van CBO's, heeft de Richtlijn eveneens betrekking op de zogenaamde 'onafhankelijke beheersorganisaties'¹⁶³ met als belangrijkste verschillen ten opzichte van de CBO's dat ze niet onder zeggenschap van rechthebbenden staan en een winstoogmerk hebben.¹⁶⁴ Voor dergelijke beheersorganisaties geldt alleen een aantal transparantieplichtingen, verplichtingen bij het verwerken van persoonsgegevens, en een verplichting om in goed vertrouwen te onderhandelen met betalingsplichtigen.
- De Richtlijn staat beleggingen door CBO's toe, wanneer dergelijke beleggingen prudent plaatsvinden. Hiermee kondigt de minister aan dat het (in afwachting van de Richtlijn aangehouden) beleggingsverbod uit artikel 2, vierde lid van de Wet definitief zal laten vervallen.
- De Richtlijn schrijft voor dat CBO's naast een (financieel) jaarverslag, ook een transparantieverslag publiceren. De vereisten waaraan dit transparantieverslag moet voldoen, wordt in gedelegeerde regelgeving uiteengezet, maar bevatten in ieder geval een specificatie van inhouding van Sociaal-Culturele gelden door CBO's.¹⁶⁵
- De Richtlijn beoogt bovendien de uitgave van multiterritoriale licenties te versimpelen, en hiertoe dient de Wet Toezicht 2013 aangepast te worden.

Zoals in paragraaf 2.4.5 reeds vermeld, heeft de Wetgever een drietal opties in de Wet Toezicht 2013 aangehouden in afwachting van het in werking treden van de Richtlijn collectief beheer. Met de implementatie van de Richtlijn aanstaande, kan uitgemaakt worden in hoeverre van deze drie opties gebruik gemaakt zal gaan worden en waarom.

- Zoals reeds besproken komt het beleggingsverbod uit het niet in werking getreden artikel 2, vierde lid, van de Wet Toezicht 2013 te vervallen.
- De delegatiebepaling uit artikel 2, derde lid, blijft gehandhaafd bij de voorgestelde implementatie van de Richtlijn, en heeft betrekking op alle naar aanleiding van de richtlijn toegevoegde transparantieplichtingen uit de voorgestelde artikelen 2a tot en met 2r.¹⁶⁶ Dit betekent dat de wetgever nog steeds verdere invulling kan geven aan transparantieplichtingen in gedelegeerde regelgeving en een 'stok achter de deur' heeft wanneer zelfregulering vanuit de sector niet afdoende functioneert.
- De minister geeft in het wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn aan dat artikel 21 van de Wet Toezicht 2013, waarmee gedelegeerde regelgeving om gezamenlijke inning en verdeling van gelden af te dwingen mogelijk gemaakt wordt, met de implementatie van de Richtlijn ongemoeid te willen laten. Hierdoor zou de sector de kans krijgen zelfregulering op dit gebied verder te ontplooiën.¹⁶⁷

¹⁶³ 'Iedere organisatie, niet zijnde een collectieve beheersorganisatie, die in Nederland gevestigd is en die bij wet of door middel van overdracht, licentieverlening of een andere overeenkomst door meer dan één rechthebbende is gemachtigd met als hoofddoel auteursrechten of naburige rechten te beheren, ten behoeve van één of meer rechthebbenden, in het gezamenlijk belang van deze rechthebbenden en die direct noch indirect, geheel noch gedeeltelijk onder zeggenschap staat van rechthebbenden en is ingericht met winstoogmerk,' id.

¹⁶⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 34 243, nr. 6 (Nota naar aanleiding van verslag), p. 5

¹⁶⁵ MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer, p. 45. Sociaal-culturele gelden worden al bijna 100 jaar door CBO's ingehouden om collectief sociale of culturele doelstellingen te financieren. Voor meer achtergrond, zie CvTA (2010) Notitie sociaal cultureel beleid CBO's, <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2010/12/Notitie-socul-beleid11.pdf>

¹⁶⁶ MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer, p. 36

¹⁶⁷ MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer, p. 25

Outcome volgens respondenten

Wat betreft de verhouding van de Wet Toezicht 2013 tot de Richtlijn collectief beheer, blijken CBO's in verschillende mate op de hoogte te zijn van veranderingen die optreden als gevolg van de implementatie van de richtlijn. Enkele betrokkenen, zowel onder CBO's, de overheid als betalingsplichtigen, stellen wel dat de wetgever over het algemeen goed geanticipeerd heeft op de komst van de richtlijn met de Wet Toezicht 2013.

Enkele CBO's ziet de normering van beheerskosten conform artikel 2 van de Wet toezicht en de daaraan verbonden algemene maatregel van bestuur als een nationale kop op het Europese systeem uit de Richtlijn. Deze zou (volgens hen) een belemmering zijn voor een *level playing field* ten opzichte van buitenlandse CBO's. Dit aspect is reeds aan de orde geweest in paragraaf 3.1.3, in relatie tot de normering van de beheerskosten. Deze CBO's voorzien dat de Richtlijn collectief beheer zowel pan-Europese concurrentie zal bespoedigen als door multiterritoriale licenties individueel beheer zal bespoedigen. Zij zien deze ontwikkelingen als een bedreiging voor hun positie en wensen investeringen te doen om hun meerwaarde inzichtelijk te maken aan rechthebbenden. De normering van beheerskosten op 15% is hier volgens de CBO's een belemmering voor.

Enkele CBO's en het CvTA verwachten dat de implementatie van de Richtlijn collectief beheer tot een verdere intensivering van toezicht op CBO's zal gaan leiden. Het CvTA voorziet hierbij dat meer capaciteit nodig zal zijn voor deze intensivering.

3.4 Wet normering topinkomens

Output

Met de Wet Toezicht 2013 werd de WNT van toepassing op leden van uitvoerende, adviserende en toezichthoudende organen van CBO's. Uitvoering van het corresponderende artikel 25a van de Wet Toezicht 2013 door het CvTA was in de verslagperiode als volgt:

- In het beleidskader geeft het CvTA duiding aan de wijze waarop de WNT zal worden toegepast op CBO's. Het begrip 'hoogst toezichthoudende orgaan' uit artikel 2, tweede lid, WNT is alleen van toepassing op organen binnen CBO's die niet wettelijk of statutair belast zijn met bestuurstaken. Hiermee is de 130%-norm ten opzichte van een ministersalaris uit de WNT ook van toepassing op de besturen van CBO's.¹⁶⁸ Jaarlijks moeten CBO's aan het CvTA de cijfers over de bezoldiging van deze topfunctionarissen overleggen. Tevens dient deze informatie te worden vermeld in hun jaarverslag.
- In de jaarlijkse toezichtrapportages vermeldt het CvTA het voor dat jaar van toepassing zijnde WNT maximum, en in aanvulling daarop welke functies binnen CBO's onder de WNT vallen. Zowel in 2013 als 2014 voldeden de beloningen van raden van toezicht, raden van advies/ledenraden, besturen en directies aan artikel 25a van de Wet Toezicht 2013, en volgens het CvTA aan de WNT. Wel constateert het CvTA dat 2 CBO's in 2013 en 3 CBO's in 2014 hun bezoldiging van topfunctionarissen niet openbaar hebben gemaakt in hun jaarverslagen. Bovendien meldt het CvTA dat een aanzienlijk aantal CBO's geen WNT-gegevens heeft opgenomen als onderdeel van de eigen accountantsverklaring, terwijl dat wel een wettelijke verplichting is.¹⁶⁹

¹⁶⁸ CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer, p. 15-16

¹⁶⁹ Respectievelijk 10 CBO's in 2013 en 12 CBO's in 2014

Outcome volgens respondenten

De Wet toezicht 2013 verklaart de WNT van toepassing op CBO's. Het CvTA heeft hier in het beleidskader nadere duiding aan gegeven, en rapporteert in de jaarlijkse toezichtrapportages over de naleving.

De meerderheid van de CBO's betwist de rechtmatigheid van de toepassing van de WNT op CBO's, aangezien CBO's privaatrechtelijke organisaties zijn.¹⁷⁰ Wel stellen dezelfde CBO's dat het CvTA zijn taak in de uitvoering en handhaving van WNT-normen consciëntieus uitvoert. Zowel de CBO's als het CvTA zelf ervaren echter relatief zware administratieve lasten in naleving en handhaving van WNT normen. Enkele kleine CBO's vinden het onwenselijk dat artikel 25a van de Wet toezicht in gelijke mate van toepassing is op wettelijke en vrijwillige CBO's, evenals op grote en kleine CBO's, zelfs als er nooit bezoldiging boven de WNT-norm plaats heeft gevonden. Het CvTA geeft aan in verhouding veel capaciteit te moeten inzetten bij het uitvoeren en handhaven van artikel 25a. Volgens het CvTA gaat dit ten koste van toezicht op transparantieplichtingen uit artikel 2 van de wet.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat voor uitvoering van de WNT systeemverantwoordelijk is, uit enige zorgen over de handhaving van de WNT door het CvTA. De handhaving van de WNT vereist volgens het departement specifieke expertise omdat het gaat om complexe wetgeving. Er vindt in deze gevallen wel afstemming plaats tussen het ministerie van BZK en het CvTA, maar het ministerie zou liever zien dat het WNT-toezicht op de CBO's overgeheveld wordt naar het ministerie. Hiermee wordt het bovendien mogelijk om de administratieve lasten voor kleine CBO's te verminderen, aangezien het ministerie van BZK in de handhaving een verlicht regime hanteert voor kleine ondertoezichtgestelden.

¹⁷⁰ Barkhuysen (2015) De toepasselijkheid van de wet normering topinkomens (wnt) (ii) op Collectieve Beheersorganisaties: notitie in opdracht van VOICE, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/07/02/tk-advies-prof-mr-t-barkhuysen-wetsvoorstel-van-het-voorontwerp-implementatie-collectief-beheer/lp-v-j-0000008557.pdf>

4 Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk leggen we de *output* en *outcome*, zoals beschreven in hoofdstuk 3, naast de doelen van de Wet Toezicht 2013 die in paragraaf 2.3 zijn beschreven. Daarmee is het een toets van de praktijk aan de beoogde werking van de wet. Op basis hiervan komen we tot een uitspraak over het doelbereik. Deze uitspraak baseren we op een beschrijving van het functioneren van de instrumenten die hierop van invloed zijn. In het geval meerdere instrumenten bijdragen aan één doel, bespreken wij deze in samenhang.

4.1 Doelbereiking wettelijke instrumenten

4.1.1 Borgen van gelijk speelveld voor CBO's

Instrument en doelbereiking: Onder toezicht stellen van wettelijke en vrijwillige CBO's

De *immediate outcome* is dat het onder toezicht stellen van alle CBO's positief heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een gelijk 'speelveld' tussen wettelijke CBO's enerzijds en vrijwillige CBO's anderzijds.¹⁷¹ Alle CBO's hebben nu te maken met hetzelfde regime van toezicht en moeten voldoen aan dezelfde wettelijke eisen. Hierdoor is meer overzicht ontstaan over CBO's in het algemeen en meer inzicht verkregen in het functioneren van individuele CBO's. Dit komt onder andere tot uiting in het toezichtsrapport dat het CvTA jaarlijks opstelt. Ook is meer uniformiteit gerealiseerd in de invulling van het toezicht.

Tegelijk hebben de verplichtingen waaraan moet worden voldaan, niet voor alle CBO's dezelfde consequenties. Dit gezien de verschillen die er tussen CBO's bestaan. Deze verschillen hebben betrekking op zowel de omvang als de wettelijke taken (incasso en/of repartitie) van de CBO, alsmede het aantal relaties dat een CBO onderhoudt met betalingsplichtigen dan wel rechthebbenden. Een vraag is dan ook of de huidige uniforme invulling van het toezicht, gegeven de wettelijke kaders, proportioneel is voor alle CBO's. Vooral kleinere CBO's moeten relatief veel inspanningen verrichten om aan de door het CvTA gestelde verplichtingen te voldoen.

De *final outcome* zal naar verwachting niet verschillen van de *immediate outcome*. Mogelijke leereffecten bij het CvTA en CBO's komen elders aan bod.

¹⁷¹ De term 'speelveld' is in deze context niet geheel accuraat, omdat CBO's in de regel niet met elkaar concurreren op hetzelfde speelveld.

4.1.2 Vergroten van transparantie door CBO's

Instrument 1: Introduceren van transparantieverplichtingen

CBO's dienen aan verschillende vereisten te voldoen en diverse rapportages aan het CvTA te leveren, bijvoorbeeld om inzicht te geven in economisch beleid, toerusting op taakuitvoering, wijze van verdeling van vergoedingen en inrichting van geschillenbeslechting. Het CvTA geeft aan (in rapportages op hoofdlijnen) dat CBO's in het algemeen aan deze verplichtingen voldoen.

De *immediate outcome* ten aanzien van transparantieverplichtingen is dat de transparantie over tarieven en grondslagen verbeterd is wat betreft tarieven voor individuele betalingsplichtigen vanwege de nieuwe (en meer uitgebreide) wettelijke verplichtingen. Tegelijk bestaat er nog een substantiële mate van intransparantie met betrekking tot de feitelijk gemaakte tariefafspraken tussen de CBO's en (groepen van) betalingsplichtigen. Deze afspraken wijken deels af van de algemene tarieven die door de CBO's gepubliceerd worden. Hierdoor is sprake van intransparantie met betrekking tot de feitelijk betaalde tarieven. Betalingsplichtigen zijn, voor zover rechtstreeks betrokken bij het maken van afspraken, zelf mogelijk deels medeverantwoordelijk voor dit gebrek aan transparantie, bijvoorbeeld wanneer zij daarmee ingestemd hebben door geheimhoudingsclausules in de overeenkomsten te accepteren. Dit onder de hypothese dat zij ook anders hadden kunnen besluiten. Het is onbekend of zij in de onderhandelingen meer transparantie hadden *kunnen* afdwingen (dat vraagt om het beschikken over een voldoende sterke positie ten opzichte van CBO's in de onderhandelingen) en vervolgens, of zij dat dan gewild zouden hebben. Mogelijk hebben betalingsplichtigen die in georganiseerde vorm onderhandelen met CBO's, zoals werkgeversverenigingen, wel onderhandelingsmacht, maar voor 'kleine' betalingsplichtigen is dat niet aan de orde.

CBO's zijn niet eenduidig over de administratieve lasten die voortvloeien uit de naleving van artikel 2. Sommigen vinden dit belastend en anderen stellen dat de verplichtingen aansluiten bij hun interne normen.

Wij hebben geen tendens richting verdere transparantie kunnen ontwaren. Er lijkt daarom vooralsnog geen mechanisme te bestaan of in gang gezet te zijn, dat de *final outcome* zal doen verschillen van de *immediate outcome*.

Instrument 2: Versterken van informatieplicht jegens CvTA

CBO's hadden al een plicht om besluiten van wezenlijke invloed te melden bij het CvTA. Het CvTA heeft deze verplichting nader geduid en een (niet-limitatieve) lijst van dergelijke besluiten opgesteld.

Een *immediate outcome* met betrekking tot de informatieplicht is dat het CvTA door de informatieplicht meer zicht heeft gekregen op (gemelde) besluiten van wezenlijke invloed, waarbij overigens geldt dat de exacte omvang van dit effect niet kan worden vastgesteld. Dit effect ondersteunt in beginsel een mechanisme dat de effectiviteit van het toezicht in algemene zin kan vergroten.

Het informeren over nieuwe tarieven vindt in de praktijk niet frequent plaats. Het CvTA geeft zelf aan dat de relevantie van het informeren overigens gering is, omdat het CvTA immers geen bevoegdheden heeft met betrekking tot nieuwe tarieven. Desalniettemin, dergelijke informatie zou wel tot meer inzicht kunnen leiden, wat het CvTA (indirect) zou kunnen helpen bij het realiseren van de onderliggende doelen van de wet, zoals het beperken van de

marktmacht van CBO's. De relevantie zou dus groter kunnen zijn dan het CvTA aangeeft op basis van de formele aspecten.

Een CBO meldt onzekerheid te ervaren door het feit dat verplichte meldingen niet gekoppeld zijn aan een goed- of afkeuringsprocedure door het CvTA. Deze onzekerheid kan een remmend effect hebben bij de besluitvorming over investeringen, aldus de betreffende CBO.¹⁷²

Vanwege een doorgaand leereffect met betrekking tot begrip en inzicht bij het CvTA in besluiten van wezenlijke invloed bij CBO's, is het mogelijk dat de geduide *immediate outcome* zich in de toekomst zal versterken. Dat is gunstig voor de verwachte *final outcome*. Op basis van de beschikbare informatie valt op dit moment niet te bepalen of de door een CBO gemelde onzekerheid over het resultaat van meldingen van besluiten van wezenlijke invloed, op termijn al dan niet een negatief effect op de *final outcome* zal hebben.

Instrument 3: Mogelijkheid tot nadere voorschriften aan eisen via AMvB voor een CBO

Er zijn tot op heden geen nadere voorschriften bij AMvB gegeven waaraan een collectieve beheersorganisatie moet voldoen. Er is daarom geen zichtbare *immediate outcome*, wat niet wegneemt dat er in potentie een dreigende werking van deze mogelijkheid uitgaat. Van de *final outcome* is nog geen inschatting te maken. Hoewel er tot op heden geen gebruik is gemaakt van de AMvB's van artikel 2, lid 3, is er geen directe aanleiding om dit lid te wijzigen.

Doelbereiking

De transparantieverplichtingen van Artikel 2, tweede lid onder a dragen bij aan het vergroten van transparantie door CBO's, maar volledige transparantie in de tarieven is nog niet bereikt. De informatieplicht jegens het CvTA (Artikel 5, eerste lid) draagt bij aan het vergroten van transparantie door CBO's, in eerste plaats richting het CvTA. Ook informatie over tarieven die formeel niet onder deze verplichtingen vallen, kan (meer indirect) inzicht verschaffen ten behoeve van het bereiken van de onderliggende doelen.

Een verbeterpunt wat betreft het vergroten van transparantie door CBO's is inzicht krijgen in afspraken die gemaakt worden in de relatie tussen CBO's en betalingsplichtigen. Het gaat hierbij onder meer om geheimhoudingsclausules in gemaakte afspraken met brancheverenigingen, veelal met kortingsregelingen. Daardoor hebben rechthebbenden weinig inzicht in de vergoedingen die zij krijgen voor hun werk. Daarnaast missen zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen informatie over de totstandkoming van tarieven. Wel is de opvatting van CBO's dat billijke vergoedingen niet objectief vast te stellen zijn.

4.1.3 Vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's

Instrument 1: Normeren van beheerskosten

In 2014 is de 15% norm van beheerskosten door een aantal CBO's overschreden en ontbrak bij enkele CBO's een toelichting hiervoor in het jaarverslag. De meeste betrokkenen vinden de norm arbitrair en geven aan dat deze niet bijdraagt aan het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's. Enkele CBO's vinden dat beheerskosten überhaupt niet wettelijk genormeerd zouden moeten zijn, omdat volgens hen de rechthebbenden het financieel beleid van CBO's zouden moeten bepalen. Het CvTA geeft zelf

¹⁷² Het verifiëren of er een effect op investeringen is geweest, viel buiten het kader van deze evaluatie.

aan dat beheerskosten onder de 15% niet per definitie wijzen op efficiëntie en beheerskosten boven de 15% niet op inefficiëntie.

Een *immediate outcome* is dat het CvTA een verplichte toelichting van CBO's ontvangt, ofwel via het jaarverslag van de CBO, ofwel in een toelichting gevraagd door het CvTA, wanneer zij boven de 15% beheerskosten uitkomen. Daarmee kan het CvTA zicht houden op belangrijke ontwikkelingen en kostenposten bij CBO's. Een andere *immediate outcome* is dat CBO's zeggen minder vrijheid te ervaren in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld voor het maken van investeringen. Daarnaast ervaren zij onduidelijkheid over de mogelijkheid voor financiering van handhaving van het auteursrecht.

Of CBO's daadwerkelijk efficiënter met hun beheerskosten omgaan is aan de hand van de beheerskosten lastig vast te stellen. Op basis van een percentage is niet te bepalen of een CBO efficiënt met kosten omgaan. De reden hiervoor is dat CBO's onderling sterk verschillen. Het is voor te stellen dat normering van de beheerskosten niet hoeft te leiden tot meer efficiëntie bij de CBO's en dat het voor sommige CBO's mogelijk zou kunnen leiden tot minder efficiëntie. De 15% norm is een bovengrens, maar zou ook gezien kunnen worden als streefpercentage. CBO's geven aan dat ze de grens niet op deze wijze interpreteren en dat rechthebbenden dit niet zouden accepteren.

Een andere *immediate outcome* is dat betalingsplichtigen en rechthebbenden meer inzicht hebben in de beheerskosten en dat zij volgens CBO's ook meer interesse tonen in de ontwikkeling van beheerskosten. Een CBO gaf aan dat in ALV's regelmatig door rechthebbenden wordt gevraagd naar vergelijking met andere CBO's wat betreft de beheerskosten. Hoewel CBO's aangeven dat zij voorheen ook al bewust omgingen met beheerskosten, zijn de beheerskosten nu openlijker een punt van discussie.

Over de *final outcome* valt geen duidelijke verwachting te formuleren. Het is desalniettemin mogelijk dat de norm, ongeacht het precieze percentage, het CvTA in staat stelt om beter aan te sturen op een efficiënte bedrijfsvoering bij CBO's.

Instrument 2: Bieden van grondslag voor efficiënte incasso

De grondslag voor één factuur heeft slechts betrekking op een beperkt aantal CBO's. Betalingsplichtigen zijn niet tevreden met de huidige werking van één factuur, met name omdat de informatie aan CBO's nog steeds op verschillende wijzen moet worden aangeleverd. Dit als gevolg van verschillende heffingsgrondslagen. Aanvullend leidt het werken met één factuur soms tot administratieve fouten en dubbele facturering. De *immediate outcome* is dat één factuur daar waar relevant in grote mate gerealiseerd is, maar dat het slechts beperkt leidt tot de administratieve lastenverlichting en efficiëntie waar betalingsplichtigen op gehoopt hadden. Mogelijk verschilt de *final outcome* van de *immediate outcome* wat betreft de administratieve lasten, vanwege het verbeteren van de systemen.

Instrument 3: Delegatiegrondslag voor gezamenlijke inning en repartitie

Artikel 21 is (nog) niet in werking getreden. Er zijn daarom, op een mogelijk ervaren dreigende werking na, geen *immediate outcome* en *final outcome* te benoemen. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit instrument nodig is om de effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's te vergroten.

Instrument 4: Voldoende toegerust zijn om taken naar behoren te kunnen uitoefenen

Dit artikel bestond reeds in de Wet Toezicht 2003. De *immediate outcome* is dat in 2013 en 2014 alle CBO's naar het oordeel van CvTA voldeden aan de principes van goed bestuur. Er is

geen aanleiding om te veronderstellen dat de *final outcome* zal verschillen van de *immediate outcome*.

Instrument 5: Geïnde vergoedingen op rechtmatige wijze verdelen

Dit artikel bestond reeds in de Wet Toezicht 2003. De *immediate outcome* laat zien dat het saldo nog te verdelen gelden stijgt ten opzichte van voorgaande jaren. Het CvTA geeft aan op dit aspect te blijven toetsen, maar heeft daarnaast geen andere maatregelen getroffen. De verwachting is daarom dat de *final outcome* niet zal verschillen van de *immediate outcome*.

Instrument 6: Voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen

Dit artikel bestond reeds in de Wet Toezicht 2003. Het voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen is een brede taak, waarvoor noch de wet noch het CvTA een vast kader hebben opgesteld. Wel is er ondertussen jurisprudentie opgebouwd in de vorm van besluiten en adviezen. Een *immediate outcome* is dat wijzigingen voorgesteld door CBO's door het CvTA getoetst worden op het voldoende rekening houden met belangen van betalingsplichtigen. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de *final outcome* zal verschillen van de *immediate outcome*.

Omdat het CvTA niet expliciet rapporteert op dit onderdeel, is het lastig om te evalueren of CBO's voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen. In de zelfevaluatie van het CvTA staan onder dit artikel geen bijzonderheden vermeld, maar tijdens de evaluatie zijn meerdere aspecten aan bod gekomen waarop volgens betalingsplichtigen verbetering mogelijk is. Ook is de term 'voldoende' een lastige maatstaf voor beoordeling. Het CvTA gaf, in een gesprek, zelf aan dat betalingsplichtigen de toezichthouder weten te vinden indien daar behoefte aan is. Wij kunnen niet met zekerheid zeggen dat alle CBO's voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen.

Instrument 7: Beschikken over een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden

Dit artikel bestond reeds in de Wet Toezicht 2003. De *immediate outcome* is dat het aantal geschillenregelingen voor rechthebbenden is toegenomen, waardoor alle CBO's nu beschikken over een geschillenregeling voor rechthebbenden. Wel bestaan er nog financiële drempels om een geschil aan te brengen, variërend van € 100-300. Daarnaast geeft het CvTA zelf aan een aantal van de geschillenregelingen van CBO's nog summier te vinden. In 2014 zijn nieuwe afspraken gemaakt over deugdelijke en uniforme geschillenregelingen tussen het CvTA en Voice.¹⁷³ Mogelijk hebben hierdoor al wijzigingen plaatsgevonden of zullen er in de nabije toekomst wijzigingen worden opgenomen in de geschillenregelingen. Mogelijk verschilt de *final outcome* in termen van de kwaliteit van de geschillenregelingen daarom van de *immediate outcome*.

Instrument 8: Gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen

Dit artikel bestond reeds in de Wet Toezicht 2003. De *immediate outcome* is dat het CvTA marginaal toetst op beginselen zoals non-discriminatie en proportionaliteit in de voorgelegde cases. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het CvTA of CBO's aanleiding ervaren om wijzigingen aan te brengen, daarom is de *final outcome* vermoedelijk gelijk aan de *immediate outcome*.

Instrument 9: Verplichting tot doelmatig financieel beleid

Een *immediate outcome* is dat het CvTA meer inzicht heeft gekregen in het financieel beleid van CBO's. Rechthebbenden stellen echter dat inzicht wat hen betreft nog niet vergaand

¹⁷³Rapport Toezicht 2014 CvTA, p. 6

genoeg is. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de *final outcome* zal verschillen van de *immediate outcome*.

Doelbereiking

De instrumenten die onder dit tussendoel vallen dragen in wisselende mate bij aan het behalen van het tussendoel. Enkele instrumenten zijn ongewijzigd ten opzichte van de Wet Toezicht 2003. Voor deze instrumenten zijn geen nieuwe ontwikkelingen geïdentificeerd en er zijn geen redenen gevonden waarom zij niet zouden bijdragen aan vergrote effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's. Dit geldt niet voor artikel 2, tweede lid onder e (geschillenregeling), waarin nog enkele verbeterlagen zijn te maken voordat het tussendoel bereikt kan worden. Dit kan onder andere door de financiële drempels weg te nemen die rechthebbenden ervaren en het aanscherpen van de geschillenregelingen. Hoewel deze financiële drempels in absolute zin laag zijn (€ 100-300), kunnen deze bedragen relatief hoog zijn ten opzichte van de te ontvangen vergoedingen.

Het normeren van beheerskosten heeft nog niet geleid tot het effect dat de wetgever voor ogen had. Nog steeds komen enkele CBO's (al dan niet in ketenverband) boven de 15% beheerskosten. Meer fundamenteel is de vraag of het maximum van 15% beheerskosten het juiste instrument is om tot een effectieve en efficiënte inning en verdeling is. Eén factuur is in grote mate gerealiseerd, maar heeft niet geleid tot de efficiëntie waarop betalingsplichtigen hoopten. Voor de nieuw opgenomen verplichting tot doelmatig financieel beleid is het doel ook nog niet volledig bereikt, mede doordat er nog een groot saldo 'nog te verdelen' vergoedingen aanwezig is bij CBO's en voor dit saldo niet altijd een toelichting wordt gegeven.

4.1.4 Vergroten van slagkracht van CvTA

Instrument 1: Toekennen van de bevoegdheid om te horen aan het CvTA

Het CvTA neemt, sinds de Wet toezicht 2013, geen klachten over CBO's meer in behandeling. Wel bestaat de mogelijkheid dat belanghebbenden inbreuken of overtredingen van vereisten waar CBO's aan moeten voldoen, inbrengen bij het CvTA. Het CvTA weegt dan of zij deze in behandeling neemt. Er zijn in de evaluatieperiode klachten van rechthebbenden en betalingsplichtigen ingediend, evenals enkele klachten jegens het CvTA.

Het CvTA vindt het van belang om *de facto* gedeeltelijk als een klachtenorgaan te blijven functioneren, vanwege de informatie die dat oplevert over het functioneren van CBO's. Het feit dat er klachten worden ingediend geeft volgens het CvTA aan dat er behoefte aan deze rol van het CvTA is. De *immediate outcome* is dat de bevoegdheid bijdraagt aan de informatievoorziening voor het CvTA. Tegelijkertijd kan men zich afvragen of het informeel in behandeling nemen van klachten, terwijl dit geen formele taak is, niet tot onduidelijkheid kan leiden.

Wanneer de bevoegdheid tot horen bijvoorbeeld na een signaal, op grond van een handhavingsverzoek invulling blijft krijgen in de nabije toekomst, ligt het in de lijn der verwachting dat het CvTA in de loop der tijd meer informatie verkrijgt over het functioneren van CBO's. Daar kan zij in algemene zin haar voordeel mee doen, ervan uitgaande dat dergelijke informatie de kwaliteit van toezicht ondersteunt, daarvan kan met name ook sprake zijn als gehoord wordt door het CvTA met betrekking tot de tariefstelling. Dat kan in dat geval in beginsel gunstig zijn voor de *final outcome* met betrekking tot de tariefstelling. De omvang van dit effect is overigens niet in te schatten.

Instrument 2: Bieden van mogelijkheid voor advies, aanwijzing, bestuurlijke boete en last onder dwangsom

De Wet toezicht 2013 verschaft het CvTA een getrappt handhavingssysteem, bestaande uit de instrumenten advies, aanwijzing, bestuurlijke boete, en last onder dwangsom. Het CvTA heeft daarvan in een aantal gevallen gebruikgemaakt. Deze uitbreiding van het instrumentarium heeft de slagkracht, ook middels een dreigende werking, vergroot. Er is dus een *immediate outcome* gerealiseerd.

De *immediate outcome* lijkt om enkele redenen begrensd te zijn. Het handhavingssysteem is mogelijk niet voldoende effectief vanwege vertragende (stapsgewijze) werking, het ontbreken van een rechtsgevolg aan adviezen en het niet kunnen beschikken over een toezeggingsbesluit. De dreigende werking van het handhavingsinstrumentarium neemt in effectiviteit af wanneer de toezichthouder zich geremd voelt om het in te zetten vanwege complexe en langdurige procedures, zoals het CvTA aangeeft.

Boetes aan CBO's gaan in beginsel ten koste van uit te keren vergoedingen aan rechthebbenden. Mogelijk kunnen daarnaast alternatieve handhavingsinstrumenten worden ingezet, zoals de mogelijkheid om het bestuur van een CBO te vervangen of het vaststellen van toezeggingsbesluiten.¹⁷⁴

De begrenzingsen aan de *immediate outcome* zijn, zonder verdere aanpassingen van het instrumentarium en toezichtstrategie, blijvend. Daardoor ligt het in de lijn der verwachting dat de *final outcome* niet substantieel zal afwijken van de *immediate outcome*.

Instrument 3: Verlenen van toegang tot kantoren, vergaderingen, boeken en bescheiden aan CvTA

De Wet toezicht 2013 geeft het CvTA toegang tot locaties, vergaderingen en informatie van CBO's. Het CvTA maakt daar actief gebruik van. CBO's hebben geen grote moeite met deze bevoegdheid van het CvTA, zij het dat het wel administratieve lasten met zich meebrengt. De meeste CBO's streven actief een goede relatie met het CvTA na, waarbij een open houding past. Betalingsplichtigen en rechthebbenden geven echter aan betrokkenheid en structureel overleg vanuit het CvTA naar hen toe te missen. De *immediate outcome* is dat de werkrelatie tussen het CvTA en ondertoezichtgestelden dankzij dit instrument nauwer geworden is en dat het CvTA in grote lijnen gewenste informatie ontvangt.

De werkrelatie tussen het CvTA en de CBO's kan de toezichthouder in staat stellen verdere leereffecten te ontwikkelen, wat gunstig is voor de *final outcome*. Mogelijk treedt er in de nabije toekomst een leereffect op, waarbij het CvTA gedurende de tijd haar aandacht kan verschuiven naar nieuwe typen benodigde informatie. De beschikking over het instrument zal dan effectief opvragen daarvan kunnen vergroten.

Instrument 4: Uitbreiden van informatieplicht naar 'derden'

De Wet Toezicht 2013 maakt het mogelijk om informatie in te winnen bij 'derden' die samenwerken met CBO's op het gebied van inning en verdeling. Dit door een uitbreiding van de informatieplicht.

Het CvTA geeft aan dat de samenwerking met de 'derden' waarom het gaat, dusdanig is dat het CvTA geen formele verzoeken heeft hoeven doen op basis van de Wet om informatie in te

¹⁷⁴ Vgl. het besluit van 3 juni 2014 van ACM op basis van artikel 49a Mededingingswet inzake Buma/Stemra, ACM/DM/2014/203301

winnen. In het verlengde hiervan stellen de betreffende organisaties die voor meerdere CBO's werken, dat de processen in het kader van het toezicht efficiënter verlopen. Het CvTA hoeft immers niet meer met de afzonderlijke CBO's te overleggen.

De *immediate outcome* is dat het CvTA in grote lijnen de gewenste informatie ontvangt van de betrokken 'derden' om zo zijn toezichtstaak te kunnen uitvoeren. Mogelijk treedt er in de nabije toekomst een leereffect op, waarbij het CvTA gedurende de tijd haar aandacht kan verschuiven naar nieuwe typen benodigde informatie. De beschikking over het instrument zal dan effectief opvragen daarvan kunnen vergroten. Aangezien de toekomstige samenwerkingsverhouding tussen het CvTA en de CBO's niet te voorspellen is, is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de *final outcome*. Treedt er in deze verhouding geen verandering op, dan is de *final outcome* naar verwachting gelijk aan de *immediate outcome*.

Instrument 5: Ex ante toezicht door CvTA

Het ex ante toezicht in artikel 3 omvat wijziging in statuten of ontbinding van een CBO, wijziging van reglementen of modelovereenkomsten, en tariefverhogingen.

Een meerderheid van de kleine CBO's ervaart het ex ante toezicht als disproportioneel. Een klein deel van de CBO's geeft aan baat te hebben bij dit toezicht. De meeste CBO's zien het ex ante toezicht, vooral op het punt van tariefstijgingen, als een overreactie op incidenten.

Er is verder een verschil van inzicht tussen CBO's en het CvTA over wat tariefstijgingen zijn. Een aantal CBO's ziet het vervallen van een kortingsregeling niet als een tariefstijging. Dit in tegenstelling tot het CvTA, die daarbij wijst op de vereiste van ex ante goedkeuring. Het CvTA geeft daarnaast aan behoefte te hebben aan duidelijkheid rondom het ex ante toezicht op modelovereenkomsten. De *immediate outcome* laat zien dat er nog aanzienlijke verschillen van inzicht zijn, resulterend in onduidelijkheid en discussie. Dat beperkt de effectiviteit van het ex ante toezicht.

Het is niet mogelijk om een eenduidige verwachting te formuleren over de *final outcome*. Indien het ex ante toezicht inderdaad reactief was op specifieke incidenten uit het verleden, bestaat de mogelijkheid dat er in de nabije toekomst een evenwicht ontstaat, waarbij sprake is van enige ontspanning, doordat het CvTA de benodigde 'dosering' continu optimaliseert en de CBO's wennen aan de ontstane situatie van ex ante toezicht. In dat geval treedt er een positief effect op met betrekking tot de *final outcome*. Desalniettemin, wanneer de onduidelijkheid over bijvoorbeeld de definitie van tariefstijgingen blijft bestaan zal dat een beperking inhouden op de *final outcome*. Dat kan ook gebeuren wanneer de reikwijdte van wat onder het ex ante toezicht valt, beperkt blijft door een definitiekwestie, in het bijzonder wanneer het vervallen van een kortingsregeling niet als tariefstijging zou gelden nu de praktijk laat zien dat er veelvuldig sprake is van kortingsregelingen die voor een deel van de betalingsplichtigen niet transparant zijn.

Een vergelijkbare opmerking over de *final outcome* geldt met betrekking tot modelovereenkomsten. Daar waar het gaat om de transparantie over de contractvoorwaarden bestaat er behoefte aan meer duiding van dit begrip.

Doelbereiking

Het CvTA heeft de afgelopen periode, vanwege de nieuwe wet, werk gemaakt van de inbedding in de nieuwe situatie, informatie- en kennisopbouw, en rolinvulling/positionering. Dat heeft bijgedragen aan de versterking van het toezicht. Hierbij valt op de toezichtaspecten verdere verbetering te verwachten, gezien de korte periode dat de nieuwe wet in werking is

en de verdere ontwikkeling die het CvTA normaliter zal doormaken in de nabije toekomst. Op basis van het totaalbeeld, gebaseerd op gesprekken en documentatie, is het beeld dat het CvTA in voorkomende gevallen krachtiger had kunnen optreden, een stevigere positie en profilering had kunnen opbouwen, en dat de dreigende werking van toezicht (daardoor) nog niet optimaal was. Zo laat de zelfevaluatie door het CvTA zien dat de toezichthouder vooral heeft gestreefd naar het behalen van 'formeel noodzakelijke' resultaten, en minder is toegekomen aan het ontwikkelen van een toezichtrol op basis van een duidelijke toezichtstrategie. Het beleidskader (uit 2014) van de toezichthouder geeft een vergelijkbaar beeld.

De bevoegdheid te horen voor het CvTA, het uitgebreide handhavingsinstrumentarium, het verlenen van toegang tot kantoren, uitbreiden van informatieplicht voor derden en ex ante toezicht voor het CvTA dragen (in verschillende mate) bij aan het vergroten van slagkracht van CvTA. Het CvTA maakt in enkele gevallen gebruik van deze mogelijkheden en heeft daarmee meer opties om in te grijpen in het geval dat CBO's niet naar de wet handelen. Desalniettemin lijkt de doelbereiking kleiner dan wat verwacht werd of mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege langdurige procedures, onduidelijkheden en definitiekwesties gerelateerd aan specifieke onderdelen van het instrumentarium. De doelbereiking kan worden vergroot door helderheid te scheppen in de definities, zoals de term 'modelovereenkomsten'. Daarnaast zou het handhavingsinstrumentarium aangepast kunnen worden, zodat het CvTA een sneller of meer passend instrumentarium bezit om het gewenste resultaat te bereiken.

4.1.5 Borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting

Instrument en doelbereiking

De *immediate outcome* is dat er de afgelopen jaren nauwelijks zaken over de tarieven die CBO's in rekening brengen aan de rechter zijn voorgelegd. Tegelijkertijd was ook het aantal geschillen dat direct is voorgelegd aan de Geschillencommissie Auteursrechten de afgelopen twee jaar bijzonder laag. De effectieve bijdrage van de instelling van de Commissie aan het overbodig maken van rechtszaken is daarmee moeilijk aantoonbaar. Mogelijk hebben de aanwezigheid van de Commissie en in het verlengde hiervan de spelregels die gelden voor het laten beslechten van een geschil een preventieve werking gehad op het publiekelijk opspelen van een geschil en aan een onafhankelijke instantie voor te leggen. Dit is niet aan te tonen, maar het is in beginsel niet onaannemelijk als onderliggend mechanisme.

Het beperkte aantal geschillen kan meerdere oorzaken hebben:

- er zijn simpelweg zo goed als geen geschillen
- de Geschillencommissie geniet bij betalingsplichtigen onvoldoende bekendheid
- de kosten voor betrokkenen zijn te hoog en vormen een drempel
- de belangrijkste geschillen doen zich voor met belanghebbendenorganisaties die niet door de Geschillencommissie ontvangen kunnen worden
- de geschillen belopen een bedrag dat hoger is dan 100.000 Euro
- er zijn effectievere vormen mogelijk, zoals arbitrage of mediatie
- geschillen worden in een vroeg stadium geschikt, bijvoorbeeld met behulp van de interne geschillencommissie die binnen CBO's (op basis van het eigen keurmerk) aanwezig zijn.

Bij de laatste oorzaak speelt mogelijk dat CBO's willen voorkomen dat geschillen op een zichtbaar niveau beslecht worden. Een mogelijke achtergrond is dat meer richtlijnen om de redelijkheid en billijkheid van tarieven te bepalen niet in hun belang zijn, evenals meer transparantie over gehanteerde tarieven. In het verlengde hiervan is het mogelijk dat CBO's

een brede maatschappelijke discussie over de tarieven die zij in rekening brengen, willen vermijden en potentiële geschillen in de minne wensen te schikken.

Een andere *immediate outcome* is dat de Geschillencommissie Auteursrecht tot op heden niet bij heeft kunnen dragen aan het vergroten van de transparantie van de tarieven die CBO's in rekening brengen. Er is een zodanig beperkt aantal zaken aan de Commissie voorgelegd, dat er geen sprake is van jurisprudentie die helderheid kan verschaffen over de redelijkheid en billijkheid van tarieven. Derhalve is deze constatering uiteraard geen verwijt aan de commissie, aangezien het aannemelijk is dat zij vanwege externe oorzaken buiten spel is gebleven. De Geschillencommissie Auteursrecht vindt zelf dat de afwezigheid van zaken volgt uit haar afschrikkende werking.

Uit de evaluatie is niet gebleken wat de oorzaak is van het beperkte aantal geschillen dat de afgelopen jaren is voorgelegd aan de Geschillencommissie. Dit omdat de respondenten hier geen concrete uitspraken over deden. Naar verwachting is sprake van een combinatie van bovenstaande oorzaken, mogelijk gedifferentieerd naar partijen.

Op basis van het onderzoek is er geen aanleiding om te veronderstellen dat het aantal geschillen dat aan de Geschillencommissie Auteursrechten wordt voorgelegd in de nabije toekomst zal toenemen, zonder dat de beperkingen die gelden voor geschillen die aan de Geschillencommissie kunnen worden voorgelegd worden bijgesteld. Daar zijn geen aanwijzingen voor aan de oppervlakte gekomen, mogelijke geschillen zouden kunnen ontstaan over de kortingspercentages die gelden bij de modelcontracten die zijn afgesloten met de belanghebbendenorganisaties, maar die kunnen vooralsnog niet worden voorgelegd aan de geschillencommissie. In termen van *final outcome* is de bijdrage van de Commissie aan het voorkomen van rechtszaken naar verwachting dan ook beperkt.

Omdat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het aantal geschillen de komende periode toeneemt of afneemt, is de verwachting dat de bijdrage van de Geschillencommissie aan de transparantie en de redelijkheid en billijkheid van tarieven ook in de toekomst beperkt zal zijn. De *final outcome* wijkt dan niet af van de *immediate outcome*.

4.2 Zelfregulering

Via branchevereniging Voice is een CBO-keurmerk ontwikkeld. Dit keurmerk is een verplicht onderdeel van het Voice-lidmaatschap. Op deze wijze geeft de sector invulling aan zelfregulering. De afgelopen periode zijn er diverse wijzigingen aangebracht in het CBO-keurmerk.

De *immediate outcome* bestaat uit de aanwezigheid van zelfregulering en de complementaire bijdrage daarvan aan het toezicht vanuit het wettelijk kader. Het CvTA en CBO's ervaren overlap tussen zelfregulering en het wettelijk kader. Die overlap is tot op zekere hoogte weliswaar onvermijdelijk, maar enkele CBO's zeggen een toename van administratieve lasten te constateren. Van de andere kant zou men echter kunnen stellen dat die lasten onvermijdelijk zijn bij het instellen van zelfregulering, maar ook dat een overlap tot *economies of scale and scope* bij CBO's leidt. Wanneer de organisatie er eenmaal op is ingesteld, zijn de extra lasten van extra informatie vergaren enkel marginaal, terwijl een deel van de informatie voor beide doeleinden gebruikt kan worden, waardoor er amper extra administratieve lasten zouden hoeven zijn, onder de hypothese dat de eisen van het CvTA en van het keurmerk op elkaar afgestemd zijn. De additionele administratieve lasten zijn

daardoor mogelijk overzienbaar en alleszins acceptabel. CBO's geven verder aan dat toezicht door het CvTA weinig impact heeft omdat zij al aan de eisen voldeden. Betalingsplichtigen en rechthebbenden vinden de zelfregulering doorgaans minder effectief dan CBO's. De *immediate outcome* is onduidelijk, te meer omdat de percepties verschillend zijn. In algemene zin (los van de onderhavige sector) kan men echter stellen dat zelfregulering, zonder dreiging van ingrijpen wanneer zelfregulering niet tot het gewenste gedrag leidt, vermoedelijk niet effectief is.¹⁷⁵ Er is geen reden om aan te nemen dat dat niet zou gelden voor de sector van collectief beheer.

Er zijn geen aanwijzingen dat de *final outcome* zal afwijken van de *immediate outcome*.

4.3 Europese Richtlijn collectief beheer

De Wetgever heeft in het wetgevingsproces van de Wet toezicht 2013 geanticipeerd op de Richtlijn collectief beheer. De minister heeft aangegeven de Richtlijn getrouw te willen implementeren, waarbij hij reeds bestaande strengere eisen vanuit de Wet toezicht 2013 niet noodzakelijk zal afzwakken wanneer de Richtlijn minder ver gaat dan de wet.

De gepercipieerde *immediate outcome* betreft de anticipatie door de wetgever. De indruk is dat de wetgever in het algemeen goed geanticipeerd heeft op de Richtlijn.

Over de *final outcome* bestaat onzekerheid. Een aantal CBO's ziet de normering van beheerskosten als een nationale kop die belemmerend kan werken voor een *level playing field* ten opzichte van buitenlandse CBO's, wanneer die niet aan een vergelijkbare norm hoeven te voldoen. Zij zien de ontwikkeling naar grensoverschrijdende concurrentie als een bedreiging voor hun positie, en wensen investeringen te doen om hun meerwaarde inzichtelijk te maken aan rechthebbenden die zich, hetzij door een andere (concurrent) CBO kunnen laten vertegenwoordigen, of - vooral online- zelf direct kunnen gaan afrekenen met betalingsplichtigen. In algemene zin kan men stellen dat, wanneer er grensoverschrijdende concurrentie ontstaat, dit ten goede zal komen aan het *proces* van concurrentie, en dat het beschermen van (bestaande) *concurrenten* het functioneren van de markt (die op Europese schaal tot stand zou moeten komen) juist zou kunnen belemmeren. Rechthebbenden zouden dan ook baat kunnen hebben wanneer zij keuzemogelijkheden krijgen. Betalingsplichtigen zouden kunnen profiteren van de druk op efficiëntie die uit kan gaan van concurrentie. De mate waarin deze voordelen zich zullen manifesteren is op dit moment uiteraard nog niet in te schatten. De conclusie is dat de Richtlijn positieve gevolgen kan hebben, hetgeen ook beoogd is op Europees niveau. Het is voorts een open vraag of de normering van beheerskosten verstorend is voor internationale concurrentie.

Een ander effect dat betrekking heeft op de *final outcome* betreft de verwachting van een aantal CBO's en het CvTA dat de implementatie van de Richtlijn tot een verdere intensivering van toezicht zal leiden. Het CvTA voorziet daarbij meer capaciteit nodig te hebben. Indien deze verwachting uitkomt, dient deze in relatie tot het prioriteringskader en/of de financiering van het CvTA bezien te worden.

¹⁷⁵ Zie bijv. Van der Voort (2013). 'Naar een drie-eenheid van co-regulering: Over spanningen tussen drie toezichtregimes', proefschrift Technische Universiteit Delft.

4.3.1 Grondslagen voor de vaststelling van AMvB's

Deze paragraaf bekijkt of de AMvB's in de huidige wet Toezicht 2013 nog noodzakelijk zijn naar aanleiding van de inwerkingtreding van de richtlijn collectief beheer.

De Wet Toezicht 2013 bevat enkele AMvB's:

1. Normering van de beheerskosten, die nu op een maximum van 15% zijn gesteld (Artikel 2, lid twee onder h): De richtlijn voorziet niet in een norm voor beheerskosten en stelt slechts eisen aan wat er onder beheerskosten gerekend zou mogen worden. Op grond van de richtlijn is er geen reden om deze AMvB te wijzigen.
2. Nadere voorschriften voor eisen waaraan een CBO moet voldoen (Artikel 2, derde lid): De richtlijn introduceert enkele nieuwe transparantieplichtingen voor CBO's, waaronder bijvoorbeeld openbaarmaking van algemeen beleid en gesloten vertegenwoordigingsovereenkomsten (zie artikel 18 en 21 van de Richtlijn Collectief Beheer). Gezien deze uitbreiding van deze verplichtingen kan de noodzaak van Artikel 2, derde lid van de Wet Toezicht 2013 afnemen. Of de nieuwe verplichtingen tot verbetering in bijvoorbeeld transparantie en governance zullen leiden is momenteel nog niet te evalueren en zal pas na het inwerkingtreden van de richtlijn geëvalueerd kunnen worden.
3. Vaststelling van indexering (artikel 3, eerste lid onder c): De richtlijn voorziet niet in een norm voor indexering. Op grond van de richtlijn is er geen reden om deze AMvB te wijzigen.
4. Drempelbedrag om onder toezicht te vallen (Artikel 17, tweede lid): De Richtlijn collectief beheer is van toepassing op alle in de Unie gevestigde collectieve beheersorganisaties. Een drempelbedrag om onder toezicht van het CvTA te vallen is daarom niet meer relevant.
5. Gezamenlijk uitoefenen van verdeling en onderbrengen van inning of verdeling bij een CBO (Artikel 21, niet in werking getreden): De richtlijn voorziet niet in nadere eisen voor samenwerking. Op grond van de richtlijn is er geen reden om deze AMvB te wijzigen.

4.4 Wet normering topinkomens

De praktijk laat zien dat een beperkt aantal CBO's de verplichtingen tot het aanleveren van informatie omtrent de WNT, vanuit de Wet toezicht 2013, niet goed naleeft. Wel blijken volgens het CvTA de CBO's de feitelijke normen vrijwel geheel na te leven. Het CvTA geeft aan dat zij relatief veel capaciteit moet inzetten met betrekking tot de WNT, wat ten koste gaat van toezicht op transparantieplichtingen. Hoewel sommige CBO's met de vergoedingen die zij betalen niet in de buurt komen van de WNT-normen, worden alle CBO's aan dezelfde administratieve verplichtingen onderworpen, zoals een accountantsverklaring bij de jaarrekening. Dit levert zowel CBO's als het CvTA administratieve lasten op.

De *immediate outcome* is dat het beoogde doel van deze bepaling behaald lijkt te zijn, maar mogelijk ten koste van de effectiviteit van andere onderdelen van het toezicht.

Naar verwachting zal de *final outcome* niet afwijken van de *immediate outcome*. Een kleine (maar mogelijk niet significante) verbetering kan optreden wanneer het CvTA, door leereffecten, op een gegeven moment kan volstaan met een lichtere toezichtstijl met betrekking tot de WNT, zoals het ministerie van BZK deze hanteert. Dit leereffect treedt sneller op wanneer het CvTA beschikt over meer capaciteit, omdat het in de huidige situatie

ten koste gaat van andere taken van het CvTA. Wanneer deze taak zal worden overgedragen aan het ministerie van BZK zal mogelijk een vergelijkbare verbetering kunnen optreden.

4.5 Eén rapportage van CvTA jaarverslag en toezichtsrapport?

Een specifieke vraag van de opdrachtgever betreft het tot één rapportage maken van het huidige jaar- en toezichtsrapport van het CvTA dat in oktober van het jaar volgend op het verslagjaar door het ministerie kan worden toegezonden aan de Kamer (art. 15). Op grond van artikel 15 brengt het CvTA ieder jaar een jaarverslag uit. Daarnaast brengt het CvTA jaarlijks een toezichtrapport uit over het toezicht op Collectief beheer Auteurs- en naburige rechten van het afgelopen kalenderjaar. Deze rapporten hebben een andere insteek, het jaarverslag van het CvTA beschrijft de financiën en het beleid van het CvTA zelf, terwijl het toezichtrapport gaat over het handelen van de CBO's. Het samenvoegen van deze rapporten zou volgens de onderzoekers daarom geen meerwaarde hebben. Wanneer de rapporten gelijktijdig aan de Tweede Kamer zouden worden gezonden zal dit echter waarschijnlijk geen problemen opleveren en leiden tot efficiëntie.

4.6 Wet openbaarheid bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is ook van toepassing op het CvTA.¹⁷⁶ Het CvTA zelf geeft aan dat een (in sommige gevallen onrechtmatig) Wob-verzoek veel beslag legt op de capaciteit van het CvTA. Daarnaast wordt er soms gevraagd naar bedrijfsinformatie van CBO's, die het CvTA niet mag verstrekken. Het CvTA wordt dan echter toch belast met administratieve zaken rondom deze Wob-verzoeken. Het is voor te stellen dat deze verzoeken ertoe leiden dat het CvTA zich soms niet met zijn primaire toezichtstaak bezighoudt. Echter, behalve dit praktische aspect, dat niet alleen voor het CvTA geldt maar veel breder, lijkt er geen reden te zijn om het CvTA uit te sluiten van de mogelijkheid om Wob-verzoeken te ontvangen. Dat is ook logisch aangezien het CvTA zelf toezicht houdt op transparantie van CBO's.

¹⁷⁶ De Wob geeft burgers recht op informatie van de overheid, en geeft zo inzage in overheidshandelen. Via een Wob-verzoek kunnen derden het CvTA vragen om bepaalde informatie openbaar te maken.

5 Financiering van CvTA

5.1.1 Wijzigingen in de wet

Met de Wet Toezicht 2013 is de financiering van het CvTA aangepast. Waar voorheen CBO's (naar rato) en het ministerie van VenJ het CvTA financierden, stelt artikel 12 van de wet thans dat de minister van VenJ de totale kosten van het CvTA vergoedt.¹⁷⁷ Deze aanpassing heeft de wetgever gedaan om het versterkte en verbrede toezicht van het CvTA beter te kunnen faciliteren: de verzwaarde taken van het CvTA maken het noodzakelijker dat het CvTA onafhankelijk opereert, en financiering door ondertoezichtgestelden zou hier volgens de Memorie van Toezicht niet goed op aansluiten. Bovendien zou door de uitbreiding van onder toezicht staande CBO's voortzetting van de tot dan toe gebruikelijke financiering van het CvTA aanzienlijk complexer worden.¹⁷⁸

5.1.2 Huidige situatie

Het CvTA wordt volledig gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor 2014 en 2015 bedroeg het jaarlijks budget van het CvTA € 685.000. De bijdrage van het ministerie van Veiligheid en Justitie is éénmalig verminderd, namelijk in 2014, met de grootte van de reservepositie van het CvTA (€244.000). Voor de jaren 2016 en 2017 legt het ministerie van VenJ het CvTA de 'Rijksefficiencykorting' op van 8,9% ten opzichte van het budget van 2015. Deze korting wordt deels over 2016 en deels over 2017 vastgesteld. Het budget voor 2016 bedraagt daarom € 655.000 en het budget voor 2017 € 624.035.¹⁷⁹

Hoewel bij het inwerkingtreden van de Wet Toezicht 2013 het budget voor het CvTA is opgehoogd, leidt de huidige hoogte van de financiering volgens het CvTA tot krapte met betrekking tot de uitvoering en handhaving van de Wet. Het CvTA prefereert financiering door het ministerie van VenJ boven financiering door de sector of gedeelde financiering. Dit dient volgens het CvTA om het beeld van onafhankelijkheid van het CvTA te waarborgen. De visie dat een toezichthouder financieel onafhankelijk zou moeten zijn wordt gedeeld door enkele CBO's.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Voor deze verschuiving van financiering werd een overgangsjaar ingericht in 2013, waarin CBO's (~20%) en de minister (~80%) gezamenlijk het budget van € 685.000 voor het CvTA financierden.

¹⁷⁸ Mvt Wet Toezicht 2013, p. 26-27

¹⁷⁹ CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht, p. 47

¹⁸⁰ In het volgende hoofdstuk staan we nader stil bij de wijze van financiering van het CvTA.

Het CvTA stelt dat de uitbreiding van zijn takenpakket tot krapte in de financiering heeft geleid en dat niet kan worden uitgesloten dat de toevoeging van extra taken de effectiviteit in het behalen van de doelen beïnvloed hebben.

Wij merken op (zie § 3.1.3) dat het ministerie het CvTA in 2016 en 2017 onderwerpt aan een 'Rijksefficiencykorting' van circa 9% ten opzichte van 2015. Dat zal de nodige impact hebben op het CvTA en op zijn minst aanleiding geven tot het maken van scherpe(re) keuzes.

5.1.3 Methode van financieren

In de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht 2013 wordt toegelicht waarom gekozen is voor een financiering door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hoewel financiering door de sector voorkomt bij bijvoorbeeld de ACM, vormt deze een uitzondering. Financiering door het ministerie onderstreept volgens enkele geïnterviewden het onafhankelijk karakter van een toezichthouder. Hiermee wordt ook voorkomen dat de financiering aanpassing behoeft wanneer meer CBO's onder toezicht zullen gaan vallen en daarmee ook mee dienen te betalen aan het CvTA. Door de overgang van financiering door het ministerie van Veiligheid en Justitie verviel de mogelijkheid voor CBO's om betrokken te zijn bij de goedkeuring van de begroting van het CvTA.

Zoals beschreven in paragraaf 1.3.3 nemen wij voor de beoordeling van de financiering van het CvTA het rapport Maat houden 2014 als vertrekpunt.¹⁸¹ Dit rapport heeft als uitgangspunt dat handhaving van wet- en regelgeving uit algemene middelen moet worden gefinancierd (omdat dit nu eenmaal overheidstaken zijn), tenzij er individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid, of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving. Doorberekening van kosten is mogelijk indien aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Het rapport hanteert een stroomschema en een aantal criteria om te bepalen of hiervan sprake is. Dit stroomschema dient volgens de auteurs van het rapport overigens om argumenten scherp te krijgen en leidt in beginsel niet tot een dwingende aanbeveling. De strekking van het rapport Maat houden 2014 is namelijk dat het stroomschema helpt bij het formuleren van de onderbouwing.

Stap 1 van het stroomschema betreft de vaststelling van de handhavingsactiviteit. Stap 2 betreft de vraag of er toerekenbaar profijt en/of toerekenbare kosten (aan de veroorzaker van de kosten) zijn. Stap 3 betreft het toetsen van randvoorwaarden in acht te nemen bij doorberekeningen.

Het rapport Maat houden 2014 onderscheidt drie categorieën van handhavingsactiviteiten:

1. *Toelating*: het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de wettelijke eisen om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en het verlenen van toestemming daartoe. Ook het toetsen van een melding is een vorm van toelating. In dit geval is er automatisch sprake van individueel profijt en volgt toetsing aan de randvoorwaarden (stap 3).

¹⁸¹ Maat houden (2014). Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden

2. *Toezicht op naleving*: alle controle-activiteiten gericht op de naleving van wetgeving). De vraag is vervolgens of er een aanwijsbare groep (systeemprofijt ofwel groepsprofijt¹⁸²) is die de kosten van handhaving veroorzaakt en/of profijt van het toezicht heeft
 - a. Zo ja dan volgt toetsing aan de randvoorwaarden voor doorberekening (stap 3)
 - b. Zo niet dan is de vervolgvraag of kosten 'in het individuele geval' voortvloeien uit niet-naleving. Zo ja dan volgt toetsing aan de randvoorwaarden (stap 3). Anders is de conclusie dat er geen doorberekening dient plaats te vinden
3. *Repressieve handhaving*: handhavingsactiviteiten gebaseerd op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of een bestuursrechtelijke overtreding.

Stap 3 bestaat uit het toetsen of aan alle volgende randvoorwaarden is voldaan:

- doorberekenen is niet in strijd met de in het rapport geformuleerde principes van goed toezicht
- de baten wegen op tegen de kosten van doorberekening
- doorberekenen leidt niet tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven
- doorberekening leidt niet tot onaanvaardbare regeldruk en nalevingslasten
- inzet en sturing van de toezichthouder wordt niet beïnvloed door financiële overwegingen.

Het pakket handhavingstaken van het CvTA omvat vooral toezicht op naleving. Stap twee is daarom of er een aanwijsbare groep is die de kosten van handhaving veroorzaakt en/of profijt van het toezicht heeft. De CBO's vormen in beginsel een aanwijsbare groep, waarop het CvTA toezicht houdt. Men kan immers stellen dat deze groep - in termen van het rapport Maat houden - de kosten van handhaving 'veroorzaakt'. De groep die profijt heeft, bestaat uit betalingsplichtigen en rechthebbenden. De groep van betalingsplichtigen is aanwijsbaar. Anders zouden CBO's bij hen geen gelden kunnen innen. Het kan echter praktisch en efficiënt zijn om deze betalingsplichtigen niet direct aan te slaan voor de kosten van handhaving, gegeven het feit dat CBO's toch al gelden bij hen innen. De doorberekening van de toezichtskosten zou daarin mee kunnen lopen. De groep van rechthebbenden is, voor zover zij zich hebben aangesloten bij CBO's, eveneens aanwijsbaar. Ook hier geldt dat het praktisch en efficiënt zou kunnen zijn om de kosten van handhaving niet separaat bij hen te innen, maar met de inning door CBO's mee te laten lopen.

Stap 3 uit het stroomschema betreft de specifieke voorwaarden voor doorberekening. Hieronder bespreken wij per voorwaarde hoe de sector daarop scoort en of het (in beginsel) in overeenstemming is met de criteria uit het rapport 'Maat houden 2014' om de financiering door de sector te laten plaatsvinden.

- *Doorberekening mag niet in strijd zijn met de principes van goed toezicht: toezicht moet onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend zijn*
De doorberekening van de kosten van het toezicht aan de sector van CBO's hoeft de inrichting hiervan naar de principes van goed toezicht niet in de weg te staan. Het CvTA zou ook dan benoemd kunnen worden door de minister van VenJ en ook in deze situatie kan het toezicht in overeenstemming met de genoemde principes opereren. De wijze van financiering levert hier in beginsel geen beperking voor. Wel is het mogelijk dat het CvTA in de perceptie van betalingsplichtigen en rechthebbenden als minder onafhankelijk gezien kan worden. Dit gezien de financiële betrokkenheid van de CBO's. Om dit te verhelpen,

¹⁸² Systeemprofijt: de groep van ondertoezichtgestelden ondervindt zelf 'specifiek en in substantiële mate' profijt van toezicht op de groep (rapport Maat houden 2014).

kan men overwegen om de procedure omtrent, en eisen aan, benoemingen van leden van de toezichthouder aan te scherpen, bijvoorbeeld aan de hand van vereisten die op verdergaande wijze de schijn van afhankelijkheid terugdringen dan wel wegnemen.

— *De kosten van doorberekening mogen niet opwegen tegen de baten*

De kosten en baten van het doorrekenen van de kosten aan de sector vallen uiteen in verschillende componenten. De kosten betreffen de administratieve lasten en regeldruk die gepaard gaan met de inning van gelden bij de CBO's. Hiervoor is behoefte aan een objectieve verdeelsleutel, die periodiek te herijken is. Daarnaast dient de incasso van de bijdragen plaats te vinden door het CvTA, wat kosten met zich meebrengt. De baten betreffen primair het feit dat het toezicht niet betaald hoeft te worden uit de algemene belastingen. Financiering van het CvTA is ook in het belang van CBO's: zij profiteren van het toezicht en de wet door versterking van hun imago. In de speerpuntenbrief Auteursrecht 2020 is aangegeven dat sterker toezicht tot doel heeft het vertrouwen in collectieve beheersorganisaties te versterken.¹⁸³ Een sterker vertrouwen in collectieve beheersorganisaties kan leiden tot sterkere maatschappelijke acceptatie van het auteursrechttoezicht. Verder leidt toepassing van het profijtbeginsel en het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel tot het meer op één lijn brengen van de belangen van toezicht en belanghebbenden van dat toezicht en daarmee tot minder verstoringen die kunnen optreden bij uiteenlopende belangen, mogelijk ook wanneer men rekening houdt met de extra regeldruk en nalevingskosten bij de betalende groepen. Het saldo tussen de kosten en de baten van de doorrekening van de toezichtskosten aan de sector is zonder aanvullend onderzoek niet te bepalen.

— *Doorberekening mag geen onaanvaardbare negatieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland of de financiële positie van (rechts)personen*

Doorberekening zou een negatief gevolg kunnen hebben voor de CBO's ten opzichte van buitenlandse CBO's. Dit doordat de CBO's te maken krijgen met hogere kosten, onder de aanname dat CBO's uit het buitenland niet hoeven bij te dragen aan de financiering van toezicht in Nederland. Deze extra kosten zouden kunnen leiden tot of een hogere inning bij betalingsplichtigen of een lagere repartitie in de richting van rechthebbenden. Het gaat hier echter om een beperkte aanpassing. De kosten van het toezicht bedragen in de huidige situatie € 685.000. Ten opzichte van de totale inning van CBO's van ongeveer € 421 miljoen gaat het om 0,16%, een zeer klein percentage. De negatieve invloed hiervan op de concurrentiepositie van CBO's ten opzichte van de buitenlandse CBO's, die niet onder toezicht van het CvTA staan en om die reden niet bijdragen aan de kosten van het toezicht, lijkt hierdoor zeer beperkt. Ook zijn de financiële gevolgen voor de betreffende rechtspersonen (in de vorm van de CBO's) beperkt.

— *Doorberekening mag niet leiden tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven*

Doorberekening aan de sector leidt vermoedelijk niet tot een significante verhoging van de regeldruk en nalevingslasten voor de CBO's. Dit omdat het CvTA een onafhankelijk toezichtsorgaan blijft en dezelfde toezichtstaken houdt. Het effect van doorberekening bestaat derhalve vooral uit de jaarlijkse betaling van de gevraagde bijdrage.

¹⁸³ Kamerstukken II, 2010-2011, 29838, nr 29, p.5 en verder.

- *Doorberekening mag niet leiden tot financiële motieven van de toezichthouder (meer toezicht leidt tot meer inkomsten voor de toezichthouder)*

Op basis van de huidige systematiek van financiering (een vast jaarlijks bedrag dat vooraf wordt vastgesteld) leidt een doorrekening van de toezichtkosten aan de sector voor het CvTA niet tot financiële motieven om het toezicht aan te passen. Een verlichting of verzwaring van het toezicht leidt in beginsel niet tot meer of minder inkomsten voor het CvTA. Dit is anders op het moment dat het aantal CBO's toe- of afneemt. De lasten van het toezicht veranderen hierdoor echter ook. Eventuele boetes die het CvTA kan opleggen wanneer een CBO een aanwijzing van het CvTA niet naleeft, worden in de huidige situatie afgedragen aan de minister van VenJ, die deze vervolgens aanwendt voor doeleinden van auteursrechtbeleid in brede zin. Het CvTA heeft daarmee geen financiële baat bij het opleggen van bestuurlijke boetes. Doorrekening van de toezichtskosten aan de CBO's hoeft niet te leiden tot een verandering hierin.

- *Er onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid in verschillende domeinen*

In andere domeinen is het gebruikelijk om toezichtkosten door te berekenen aan marktpartijen; voorbeelden zijn sectoren waarop ACM sectorspecifiek toezicht houdt, waaronder telecommunicatie en post (op grond van artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Er zijn geen in het oog springende redenen waarom de argumenten die daarvoor pleitten, niet zouden gelden voor het toezicht op collectief beheer. De Wet Toezicht 2013 bevat momenteel criteria die helder afbakenen wanneer een CBO onder toezicht van het CvTA staat. De partijen die onder toezicht staan, zijn eenvoudig identificeerbaar en vallen voor de doorrekening van kosten binnen één domein. Voor de doorrekening van de kosten van het toezicht dient sprake te zijn van een objectieve verdeelsleutel, die recht doet aan relevante verschillen tussen CBO's. Vooruitkijkend naar de inwerkingtreding van de Europese richtlijn kunnen er in de toekomst wel verschillende domeinen binnen het collectief beheer ontstaan. Dit in de zin dat er sprake is van nieuwe (buitenlandse) toetreders die op andere manieren opereren en waaraan de toezichtkosten minder gemakkelijk zijn door te rekenen. Dit aspect zal te zijner tijd aandacht behoeven

Op basis van onze analyse bestaan er, vanuit toepassing van het stroomschema uit het rapport Maat houden 2014, in beginsel geen belemmeringen om de financiering van het toezicht (gedeeltelijk) door de sector te laten plaatsvinden. Hierbij is dus ook gemengde financiering een optie. De bezwaren die deze vormen van financiering eventueel in de weg zouden staan, zijn een afname van de gepercipieerde onafhankelijkheid van het CvTA ten opzichte van de CBO's, en - mogelijk - een verminderde concurrentiepositie van de Nederlandse CBO's, omdat buitenlandse CBO's niet belast hoeven te zijn met deze kosten.

Het eerste eventuele bezwaar (verminderde onafhankelijkheid) hoeft in beginsel geen struikelblok te zijn. Deze wijze van financiering stelt mogelijk wel (aanvullende) eisen aan de inzichtelijkheid van de toezichtactiviteiten, om waarborgen in te bouwen. Aan dergelijke eisen kan tegemoet worden gekomen, door voldoende transparantie in de financiering te betrachten, en na te gaan of er aanvullende eisen nodig zijn met betrekking tot de benoeming van de leden van de toezichthouder.

Het eventuele effect van de financiering door de sector op de concurrentiepositie van de CBO's is in de huidige constellatie vermoedelijk vrijwel nihil. Dit als gevolg van de relatief lage kosten die door de sector moeten worden opgebracht. Het effect van de doorberekening van

deze kosten in de tarieven voor betalingsplichtigen en de repartitie aan rechthebbenden is daarmee eveneens beperkt.

6 Conclusies

Op 1 juli 2013 is de Wet tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties in werking getreden (Wet Toezicht 2013). Destijds is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer afgesproken om deze wet na drie jaar te evalueren.

De aanleiding voor de aanscherping van de Wet Toezicht 2013 lag in grote lijnen in constatering dat het toezicht op CBO's niet naar behoren functioneerde, dat tarieven en contractvoorwaarden van CBO's niet transparant waren en dat er spanningen bestonden tussen CBO's en betalingsplichtigen. Het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 is dan ook het bieden van waarborgen voor het transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van betalingsplichtigen en rechthebbenden. Om dit hoofddoel te bereiken, zijn in de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht 2013 diverse tussendoelen geformuleerd:

- het borgen van gelijk speelveld voor verschillende typen CBO's
- het vergroten van transparantie in het functioneren van CBO's
- het verbeteren van de inning en verdeling door CBO's
- het vergroten van de slagkracht van de toezichthouder
- het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting.

Om deze tussendoelen te realiseren bevat de Wet Toezicht 2013 uiteenlopende instrumenten.

Om het hoofddoel, de tussendoelen en de ingezette instrumenten ten behoeve van de evaluatie op een systematische en heldere wijze met elkaar in verband te brengen, is een doelenboom geconstrueerd. Zie voor een schematische weergave hiervan hoofdstuk 2 en in het bijzonder paragraaf 2.8.

De centrale vraagstelling van de evaluatie is of de Wet Toezicht 2013 voldoende handvatten biedt voor het realiseren van het hoofddoel en de onderliggende tussendoelen. Deze vraag richt zich op zowel de wijze waarop de wet van invloed is geweest op het functioneren van CBO's als de wijze waarop het CvTA zijn wettelijke taken heeft vervuld en zijn bevoegdheden heeft ingezet. Ten aanzien van het CvTA is de vraag of zijn activiteiten voldoende waarborgen bieden voor het transparant en effectief functioneren van CBO's ten gunste van betalingsplichtigen en rechthebbenden.

Aanvullend komen er in deze evaluatie onderwerpen aan de orde die gerelateerd zijn aan de Wet Toezicht 2013 en de activiteiten van het CvTA, waaronder de rol van de Geschillencommissie Auteursrecht met betrekking tot een laagdrempelige afwikkeling van klachten over collectieve beheersorganisaties, de verschillende grondslagen voor de

vaststelling van AMvB's in relatie tot de inwerkingtreding van de Richtlijn collectief beheer, de zelfregulering door collectieve beheersorganisaties en de financiering van het CvTA.

De Wet Toezicht 2013 is nog relatief kort in werking. Daarom is het nog vroeg om in een evaluatie in de volle breedte tot definitieve conclusies te komen. Zo kunnen er bepaalde ontwikkelingen in gang gezet zijn, die nog niet tot rijping zijn gekomen. Desalniettemin heeft zich in de afgelopen periode een beeld afgetekend, waar nu al diverse conclusies aan verbonden kunnen worden. Het is wel belangrijk om de ontwikkelingen in de sector van het collectief beheer, in relatie tot de aangepaste wet, in de komende jaren te blijven volgen.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 6.1 met een bespreking van de conclusies van de evaluatie ten aanzien van de tussendoelen en het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013. Sommige tussendoelen zijn (nog) niet volledig behaald. In dat geval recapituleren wij de onderliggende aandachts- en knelpunten, om te kunnen identificeren waar verbeteringen mogelijk zijn. Paragraaf 6.2 bevat de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op de Europese Richtlijn, de WNT, de rapportage van het CvTA, de Wob en de financiering. Paragraaf 6.3 bespreekt, in het verlengde van de onderzoeksbevindingen, de mogelijkheden en ruimte voor verbetering van het toezicht op collectief beheer. Tot slot bevat paragraaf 6.4 een perspectief voor de toekomst, inclusief de kritieke succesfactoren om de ingezette lijn voort te zetten.

6.1 Conclusies met betrekking tot tussendoelen en hoofddoel

Het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 bestaat uit het bieden van waarborgen voor transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van belanghebbenden. In dit hoofddoel staan twee aspecten centraal, die nauw met elkaar verbonden zijn:

- het beperken van de marktmacht van CBO's
- het adequaat beschermen van betalingsplichtigen en rechthebbenden.

De conclusies van de evaluatie die dit hoofddoel aangaan, zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de onderzoeksbevindingen en de daaruit volgende conclusies ten aanzien van de tussendoelen. Die bespreken we daarom eerst.

6.1.1 Conclusies met betrekking tot tussendoelen

Verbreden van toezicht

Het instrument om het toezicht te verbreden, gericht op het borgen van een gelijk speelveld voor CBO's, bestond uit het onder toezicht stellen van wettelijke en vrijwillige CBO's. Dit tussendoel is gerealiseerd. Door alle CBO's onder toezicht te stellen, is er een gelijk speelveld ontstaan, in de zin dat sprake is van een uniforme behandeling van alle CBO's. Het toezicht is hiermee op effectieve en efficiënte wijze verbreed. Dit werkt door in de reikwijdte (en daarmee relevantie) en slagkracht van het toezicht. De evaluatie toont hierbij wel aan dat de verplichtingen niet voor alle CBO's dezelfde consequenties hebben. Kleinere CBO's ervaren in relatieve zin een grotere administratieve last dan grotere CBO's.

Versterken van toezicht

Om het toezicht te versterken, zijn diverse instrumenten ingezet, die we hieronder langslopen. We beginnen met een algemene opmerking

Het CvTA heeft de afgelopen periode, vanwege de nieuwe wet, werk gemaakt van de inbedding in de nieuwe situatie, onder andere door informatie- en kennisopbouw, en

rolinvulling en positionering. Dat heeft bijgedragen aan de versterking van het toezicht. Hierbij valt nog verdere verbetering te verwachten, gezien de korte periode dat de nieuwe wet in werking is en de verdere ontwikkeling en versteviging die het CvTA kan doormaken in de nabije toekomst. Naarmate de toezichthouder meer ervaring opdoet met het toezicht en het bijbehorende handavingsinstrumentarium, zal in de toekomst steeds effectiever opgetreden kunnen worden.

Vergroten van transparantie door CBO's

Om het toezicht te versterken, zijn diverse instrumenten geïntroduceerd die gericht waren op het vergroten van de transparantie door CBO's. Deze component van het tussendoel is in beperkte mate gerealiseerd. CBO's hebben met het inwerkingtreden van de Wet Toezicht 2013 meer transparantieverplichtingen gekregen en houden zich in grotere mate aan deze transparantieverplichtingen, waardoor meer informatie openbaar wordt. Ook door het toezichtinstrumentarium van het CvTA, zoals toegang tot boeken en bescheiden van CBO's, ex ante toezicht en informatieplicht, heeft het CvTA meer zicht op CBO's en is de transparantie van CBO's vergroot. Op diverse aspecten is de vooruitgang echter blijven steken. Zo is het vergroten van de transparantie over de tarieven die de CBO's in rekening brengen niet volledig geslaagd, vanwege de geheimhoudingsclausules in overeenkomsten tussen CBO's en betalingsplichtigen, waardoor over de in die overeenkomsten gehanteerde tarieven geen transparantie is ontstaan.

Vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's

Om het toezicht te versterken, zijn diverse instrumenten geïntroduceerd die gericht waren op meer effectiviteit en efficiëntie van de inning en verdeling door CBO's. Deze component van het tussendoel is in beperkte mate gerealiseerd. Er worden weliswaar onder andere nadere eisen gesteld aan de termijn waarop gelden verdeeld moeten worden en ook heeft het CvTA meer inzicht in de beheerskosten van CBO's door de transparantieverplichtingen. Op diverse aspecten is de vooruitgang echter blijven steken dan wel is deze niet vast te stellen. Een reden is dat de impact van de norm van 15% voor beheerskosten niet te bepalen is. Een dergelijke norm is, los van het precieze percentage, geen scherp of gericht instrument, dat in de huidige toepassing bovendien speelruimte open laat om hoger uit te komen door het comply or explain principe.

Gezamenlijke facturering wordt toegepast waar dat relevant is, maar heeft slechts beperkt geleid tot grotere efficiëntie omdat het ontvangen van één factuur geen grote efficiëntievoordelen oplevert. Betalingsplichtigen geven aan dat juist een grotere efficiëntie te behalen valt in het geval voor hen de mogelijkheid zou bestaan om slechts eenmaal gegevens aan te leveren aan alle CBO's. CBO's gebruiken verschillende grondslagen om prijzen te berekenen, waardoor betalingsplichtigen verschillende gegevens moeten aanleveren zoals oppervlakte, fte en aantal dagen, wat leidt tot grotere administratieve lasten. De introductie van één factuur heeft daarnaast geleid tot nieuwe problemen, zoals dubbele facturering en administratieve fouten. Mogelijk gaat het hier om opstartproblemen.

Het is op basis van documentatie en gesprekken lastig om vast te stellen of CBO's voldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen. Het CvTA rapporteert hier niet expliciet over. Betalingsplichtigen zien nog verbeterpunten, zoals beschreven in de bovenstaande alinea.

Alle CBO's beschikken ondertussen over een geschillenregeling voor rechthebbenden, al vond het CvTA een aantal geschillenregelingen nog summier. Het CvTA heeft met Voice afspraken

gemaakt om hierin verbeteringen aan te brengen. Het is nog niet bekend wat het effect daarvan is.

Voor de nieuwe verplichting tot doelmatig financieel beleid door CBO's is het resultaat vanuit het perspectief van rechthebbenden nog beperkt gebleven. Hoewel er sinds het inwerkingtreden van de Wet Toezicht 2013 en het instellen van het CBO-keurmerk meer inzicht is gekomen in het financieel beleid, geven rechthebbenden aan meer verantwoording te willen hebben over gemaakte keuzes van het bestuur van CBO's die impact hebben op financiën, zoals investeringen of rechtszaken die niet via de geschillencommissie verlopen, bijvoorbeeld omdat zij gaan tussen rechthebbenden en CBO's. Rechthebbenden kunnen deze geschillen aankaarten bij de geschillencommissie van de CBO zelf, wanneer dit geen uitkomst biedt kunnen geschillen via de rechter worden opgelost. De geschillenregeling voor rechthebbenden kent een aanvullend knelpunt. Dit betreft de toegangskosten die rechthebbenden dienen te betalen voor het aandragen van een geschil bij enkele CBO's. Daarnaast betreft het de juridische kosten van geschillen: rechthebbenden gaven aan dat CBO's naar hun oordeel in specifieke situaties niet altijd de juiste afweging maken. Soms zijn de behalen baten voor de CBO in een conflict lager dan de juridische kosten waardoor de juridische kosten mogelijk fors hoger uitvallen dan de te behalen baten.

Vergroten van de slagkracht van het CvTA

Om het toezicht te versterken, zijn diverse instrumenten geïntroduceerd die het CvTA meer slagkracht geven. Deze component van het tussendoel is deels gerealiseerd. Dit dankzij diverse nieuwe instrumenten waar het CvTA over kan beschikken: bevoegdheid te horen, een uitgebreid handavingsinstrumentarium, verlenen van toegang tot kantoren, uitbreiden van informatieplicht voor derden en ex ante toezicht. Er gaat een dreigende werking van uit en het CvTA maakt in enkele gevallen gebruik van deze mogelijkheden. Het CvTA heeft daarmee meer opties om in te grijpen in het geval CBO's niet naar de wet handelen. Desalniettemin lijkt verdere verbetering mogelijk. Zo kunnen de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom niet direct ingezet worden maar slechts getrapt; door niet langer getrapte inzet te vereisen zou de doorloop tijd van procedures kunnen worden verkort. Daarnaast zouden onduidelijkheden en definitiekwesties gerelateerd aan specifieke onderdelen van het instrumentarium kunnen worden opgelost, zoals ten aanzien van het begrip modelovereenkomsten en zou kunnen worden opgehelderd wat onder nieuwe tarieven moet worden verstaan. Er bestaat verschil van mening tussen het CvTA en CBO's over wat een modelovereenkomst is en wanneer sprake is van nieuwe tarieven. Een verduidelijking door de wetgever zou de onduidelijkheid in ieder geval weg kunnen nemen.

Borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting

Om een laagdrempelige geschillenbeslechting te bewerkstelligen, is er een Geschillencommissie Auteursrechten voor betalingsplichtigen ingesteld, aanvullend op de bestaande klachtenregelingen van CBO's zelf. Dit tussendoel is, in elk geval in randvoorwaardelijke zin middels het instellen van een geschillencommissie, gehaald. Omdat nauwelijks zaken zijn voorgelegd, heeft de geschillencommissie niet bij kunnen dragen aan het vergroten van de transparantie van de tarieven die CBO's in rekening brengen. Er zijn diverse verklaringen mogelijk voor het beperkte aantal geschillen: er zijn zo goed als geen geschillen, de geschillencommissie geniet nog onvoldoende bekendheid, er zijn effectievere vormen mogelijk zoals arbitrage of mediatie of de kosten voor de geschillencommissie zijn te hoog ten opzichte van de bedragen waarover de geschillen gaan. De exacte oorzaak is niet scherp geworden.

6.1.2 Conclusies met betrekking tot hoofddoel

De versterking van het toezicht heeft, middels een verbeterd toezichtinstrumentarium en inspanningen door het CvTA, diverse bijdragen geleverd aan het hoofddoel, namelijk het bieden van een waarborgen voor transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van rechthebbenden en betalingsplichtigen. In het bijzonder was het doel om marktmacht van CBO's te beperken en om betalingsplichtigen en rechthebbenden op adequate wijze te beschermen tegen ongewenst handelen door CBO's. Dit hoofddoel is op sommige aspecten behaald, en op andere aspecten (nog) niet, zoals blijkt uit de bespreking van de bevindingen met betrekking tot de tussendoelen:

1. De verbreding van het toezicht heeft in algemene zin bijgedragen aan het hoofddoel, omdat de reikwijdte en slagkracht, en daarmee de relevantie (inclusief dreigende werking), van het toezicht vergroot zijn. Het verbreden van het toezicht is op een eenvoudige en treffende manier gerealiseerd.
2. De beoogde versterking van het toezicht heeft met behulp van het verbeterd toezichtinstrumentarium aan het hoofddoel bijgedragen, maar de versterking is slechts ten dele bereikt; hier is de realisatie tekort geschoten vanwege de punten genoemd in paragraaf 6.1.1.
3. Het realiseren van geschillenbeslechting is, in elk geval in randvoorwaardelijke zin, gehaald in de vorm van een opgerichte geschillencommissie Auteursrecht. De geschillenbeslechting heeft voorsnog geen zichtbare of concrete bijdrage geleverd aan het hoofddoel, maar het feit dat de mogelijkheid daartoe geformaliseerd is, is in beginsel wel significant. Desalniettemin, het is onduidelijk in welke mate betrokkenen (CBO's en organisaties van betalingsplichtigen) belang hebben bij het afleggen van deze route bij geschillen. Ook maakt de aard van de markt, waar de concurrentie zeer beperkt, zo niet afwezig is, het lastig om in een tariefgeschil te bepalen wat een 'correct' tarief zou moeten zijn.

Bij deze algemene bevindingen passen de volgende observaties:

- Ten eerste heeft het CvTA de afgelopen periode, als toezichthouder met nieuw gereedschap binnen een vernieuwd juridisch kader, een leercurve doorlopen, gericht op de inhoudelijke invulling van de toezichttaak, de inbedding in de nieuwe situatie en de eigen positionering. Het CvTA heeft gestreefd naar een coherente toezichtaanpak die recht beoogde te doen aan het geheel van haar verantwoordelijkheden en taken, daarbij leek het zwaartepunt te liggen op het overzien van de ontwikkelingen in het veld. Ook heeft het CvTA gestreefd naar een stapsgewijze versteviging van de rolinvulling richting CBO's. Het CvTA vertrouwt ondertussen op de cijfermatige gegevens die zij verkrijgt van en over CBO's.
- Ten tweede heeft de toezichthouder stappen gezet in het vinden van een balans tussen informeel bestuurlijk overleg en meer formele interventies. Zoals gebruikelijk in markten met toezicht, is de verstandhouding tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden niet altijd soepel, en dan is een gemengde aanpak van formeel optreden en informeel gezag uitoefenen vaak effectiever.

De bespreking van de tussendoelen ging in op de redenen waarom bepaalde tussendoelen slechts ten dele bereikt, dan wel niet vast te stellen, waren. Doordat deze tussendoelen niet volledig bereikt zijn, is ook het hoofddoel maar ten dele bereikt.

Op een algemener niveau (niet één op één gekoppeld aan de tussendoelen) zijn er enkele aanvullende redenen die maken dat het hoofddoel niet geheel is bereikt:

- Allereerst was de aanpassing van de wetgeving ingegeven door specifieke misstanden omtrent CBO's. Het is echter lastig om met generieke aanpassingen van wetgeving

precies de problemen zoals ze zich hebben voorgedaan voor eens en altijd te voorkomen. Immers, bij generieke aanpassingen zijn weeffouten en grofmazigheid van het instrumentarium in de regel onvermijdbaar. Een vergelijkbare observatie geldt met betrekking tot het kunnen vaststellen van een causaal verband tussen instrumenten en impact: dat is in dergelijke situaties notoir lastig.

- Ten tweede was het normenkader (een geëxpliciteerde en beoogde wijze van toepassing van de wet) van het CvTA redelijk open, en het beleidskader nog niet heel scherp of uitgewerkt. De toezichthouder heeft, in algemenere zin, een leercurve doorlopen. Dat is logisch aangezien een toezichthouder zich dient te bekwamen in de vertaling van (nieuwe) wetgeving in concrete acties, en zo in het effectief en gezaghebbend toepassen van het instrumentarium. Desalniettemin had het CvTA ervoor kunnen kiezen om al eerder een stevigere positie en profilering in gang te zetten, onder meer met een uitgebreider en scherper beleidskader. Het beeld is dat de toezichthouder in eerste instantie niet voor een dergelijke, meer stevige rolinvulling en toezichtstrategie koos. In het licht van ervaringen met toezicht in andere sectoren was de (potentieel) dreigende werking van toezicht daardoor vermoedelijk niet optimaal.

6.2 Conclusies met betrekking tot specifieke onderwerpen

6.2.1 Conclusies met betrekking tot zelfregulering

Zelfregulering is een initiatief van marktpartijen en daarmee - per definitie - geen onderdeel van het toezichtinstrumentarium vanuit de overheid. Zelfregulering is vaak een (geïstitutionaliseerde) gedragsrespons van bedrijven, in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen en druk op politiek en overheid om te interveniëren in een markt waar zich een ongewenste situatie voordoet. Daarmee valt zelfregulering, in formele zin, buiten de invloedssfeer van een toezichthouder. Echter, zelfregulering is, zonder dreiging van extern ingrijpen in het geval het niet tot het gewenste gedrag leidt, niet in alle gevallen effectief. In die zin zijn toezicht en zelfregulering complementair, en is er een rol voor de toezichthouder.

Branchevereniging Voice heeft een keurmerk voor CBO's ontwikkeld als verplicht onderdeel van het lidmaatschap. Dit keurmerk levert een aanvullende bijdrage aan het toezicht vanuit het wettelijk kader. Het CvTA en de CBO's ervaren - logischerwijs - enige overlap tussen zelfregulering en het wettelijk kader. De additionele administratieve lasten door mogelijke overlap lijken overzienbaar en alleszins acceptabel. Betalingsplichtigen en rechthebbenden vinden de zelfregulering doorgaans minder effectief dan CBO's daarover oordelen. Dat is logisch vanuit hun situatie, en kan er daarnaast op duiden dat de zelfregulering (welke niet los gezien kan worden van het toezicht) niet voldoende effectief is om zonder complementair toezicht te functioneren.

6.2.2 Conclusies met betrekking tot de Richtlijn

De Wetgever heeft in het wetgevingsproces van de Wet toezicht 2013 goed geanticipeerd op de Richtlijn collectief beheer. De minister van VenJ heeft aangegeven de Richtlijn getrouw te willen implementeren, waarbij hij reeds bestaande strengere eisen vanuit de Wet toezicht 2013 niet noodzakelijk zal afzwakken in het geval de Richtlijn minder ver gaat dan de wet.

Een aantal CBO's ziet de normering van beheerskosten als een nationale kop die belemmerend kan werken voor het *level playing field* ten opzichte van buitenlandse CBO's. Dit omdat deze buitenlandse CBO's niet aan een vergelijkbare norm behoeven te voldoen. Het is een open vraag of dat in de praktijk belemmerend werkt voor concurrentie: normering

van beheerskosten draagt bij aan kostenefficiëntie en daarmee aan een concurrentievoordeel, maar het kan, bijvoorbeeld, CBO's ook beperken om fors te investeren in marketing, wat een handicap kan vormen. Tegelijk zien CBO's grensoverschrijdende concurrentie ook als een bedreiging voor hun positie. Vermoedelijk is dergelijke concurrentie echter in het belang van rechthebbenden (zij krijgen keuzemogelijkheden) en betalingsplichtigen (concurrentie dwingt CBO's tot meer efficiëntie en innovatie). De Richtlijn kan in beginsel dus gunstig uitwerken, hetgeen ongetwijfeld ook beoogd is op Europees niveau.

Implementatie van de Richtlijn leidt mogelijk tot een verdere intensivering van toezicht en kan daarmee gevolgen hebben voor de strategie en benodigde capaciteit van het CvTA.

Door de implementatie van de Richtlijn vallen alle in Nederland gevestigde CBO's onder toezicht. Daarmee wordt een drempelbedrag voor het onder toezicht vallen, zoals gesteld in artikel 17, tweede lid, overbodig.

6.2.3 Conclusies met betrekking tot de Wet normering topinkomens (WNT)

Het CvTA zet momenteel relatief veel capaciteit in met betrekking tot de WNT. Door leereffecten kan de benodigde capaciteit in de toekomst nog verminderen. Het handhaven van de WNT norm gaat mogelijk ten koste van de effectiviteit van andere onderdelen van het toezicht. Het valt daarom te overwegen om deze taak elders te beleggen, zoals bij het ministerie van BZK, ook om de versnippering van dit type toezicht te verminderen.

6.2.4 Eén rapportage van CvTA jaarverslag en transparantierapport

Het CvTA publiceert ieder jaar een jaarverslag en een toezichtrapport. Deze rapporten hebben een andere insteek, aangezien het jaarverslag rapporteert over de gebeurtenissen bij het CvTA en het toezichtsrapport gefocust is op het functioneren van de CBO's. Gezien deze verschillen is het logisch om de nu gehanteerde scheiding te handhaven, maar er is evenmin iets op tegen om ze tegelijkertijd te laten verschijnen. Conclusies met betrekking tot Wet openbaarheid bestuur (Wob)

Wob-verzoeken leggen beslag op de capaciteit van het CvTA. Daar hebben andere overheidsinstellingen en toezichthouders ook mee te maken, en vermoedelijk is dat voldoende beheersbaar. Er lijkt daarom geen specifieke reden te zijn om het CvTA hiervan vrij te stellen.

6.2.5 Conclusies met betrekking tot financiering

Op basis van onze analyse bestaan er, conform het rapport Maat houden 2014, in beginsel geen belemmeringen om de financiering van het toezicht (gedeeltelijk) door de sector te laten plaatsvinden, uiteraard met inachtneming van bepaalde waarborgen, bijvoorbeeld gericht op het borgen van de onafhankelijkheid. Hierbij is dus ook gemengde financiering een optie.

6.3 Mogelijkheden en ruimte voor verbetering

Verbreiding van toezicht

Met betrekking tot de verbreiding van het toezicht is een vraag of de uniformering op sommige vlakken disproportioneel doorwerkt op verschillende typen (naar verwachting vooral kleinere) CBO's. Mogelijk is enige differentiatie in maatvoering wenselijk en mogelijk, bijvoorbeeld gebaseerd op de omvang van beheersorganisaties. Ervan uitgaande dat de Wet Toezicht 2013 ruimte biedt om differentiatie aan te brengen in de precieze invulling van de verplichtingen (bijvoorbeeld in de mate van toelichting bij de aangeleverde gegevens), kan de toezichthouder zelf verkennen of het toezicht op deze wijze effectiever kan worden. Vermoedelijk kan op deze wijze zonder aanpassing van de wet al verbetering worden bereikt.

De belangrijkste aandachtspunten hebben betrekking op de versterking van het toezicht. We lopen daartoe de onderliggende componenten af:

Vergroten van transparantie door CBO's

Geheimhoudingsclausules in overeenkomsten tussen CBO's en betalingsplichtigen ondermijnen de transparantie over de tarieven. Het lijkt er vooralsnog niet op dat hier op initiatief van marktpartijen verandering in zal komen. Derhalve valt te overwegen om de specifieke verplichtingen aan te scherpen, zodat er effectieve transparantie over de daadwerkelijke hoogte van tarieven (rekening houdend met onder meer kortingsregelingen) ontstaat. Een van de genoemde mogelijkheden is het verlenen van inzage-recht voor het CvTA in de door CBO's afgesloten contracten.¹⁸⁴ Dit vraagt om nadere invulling door de wetgever, gebruik makend van de ervaringen van het CvTA tot dusver.

Vergroten van effectiviteit en efficiëntie van inning en verdeling door CBO's

Aan de hand van een absolute en statische norm (momenteel van 15%) is moeilijk te concluderen of CBO's efficiënter en effectiever opereren ten aanzien van hun beheerskosten. Mogelijk zijn er andere vormen van normering of evaluatie, waarbij dat beter mogelijk is, bijvoorbeeld door rekening te houden met jaarlijkse (continue) efficiëntieverbeteringen. Ook zou men de normering van de beheerskosten nader kunnen toespitsen op de karakteristieken van CBO's. Een kanttekening hierbij is, dat deze toespitsing een intensieve opdracht is voor een toezichthouder, die daartoe kennis en expertise zal moeten opbouwen omtrent de benodigde parameters, bijvoorbeeld met betrekking tot processen en kostenopbouw van collectief beheer. De vraag is of de baten daarvan opwegen tegen de kosten. Wellicht is die balans gunstiger met een aanpak gebaseerd op *benchmarking* ofwel *yardstick competition* van CBO's, waarbij kritisch gekeken en vergeleken wordt hoe CBO's zich tot elkaar verhouden op kritische indicatoren. Door daar consequenties aan te verbinden (via toepassing van het instrumentarium) zouden de prikkels voor CBO's om efficiënter te opereren versterkt kunnen worden. Het valt te overwegen dat de toezichthouder dit nader verkent op basis van ervaringen in andere gereguleerde sectoren, zoals post, energie en telecommunicatie. Om dit mogelijk te maken zou de huidige norm vervangen kunnen worden door het CvTA de mogelijkheid te geven om zelf een systematiek te ontwikkelen om een relevante norm op te leggen. Dit vraagt om aanpassing van de wetgeving bij AMvB.

Eén factuur wordt in grote mate toegepast door de markt-CBO's. Deze gezamenlijke factuur heeft echter nog niet geleid tot grotere efficiëntie voor CBO's. Ook zijn hierdoor nieuwe problemen ontstaan, zoals dubbele facturering en administratieve fouten (dat zijn mogelijk opstartproblemen). Gezamenlijke verkenning van enerzijds de mogelijkheden van CBO's en

¹⁸⁴ Hugenholz, Visser en Hins (2007). Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer. Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht, p. 68

anderzijds de wensen van betalingsplichtigen zouden ervoor kunnen zorgen dat CBO's en betalingsplichtigen op dit aspect meer op één lijn komen te zitten en in overleg een passende maatvoering bepalen.

Knelpunten met betrekking tot de geschillenregeling voor rechthebbenden betreffen de wijze van financiering voor het aandragen van een geschil bij enkele CBO's. Daarnaast zijn enkele geschillenregelingen nog vrij summier. Hier is vermoedelijk een verbeterslag in te maken door het CvTA, door daar strenger op toe te zien.

Knelpunten bij een doelmatig financieel beleid hebben enerzijds te maken met een, volgens rechthebbenden, nog niet volledig transparante financiële verantwoording door CBO's. Deze aspecten zijn ook benoemd bij het bespreken van het tussendoel 'vergroten van transparantie'. Daarnaast liggen er kansen voor het verbeteren van het doelmatig beleid bij enkele CBO's door het beperken van (hoge) juridische kosten van geschillen tussen rechthebbenden en CBO's. De Geschillencommissie Auteursrecht is ingesteld specifiek voor betalingsplichtigen, rechthebbenden komen daarom niet in aanmerking voor geschillenbeslechting via de Geschillencommissie Auteursrecht. Het CvTA kan daarbij toezien op een effectieve verantwoording van de gemaakte kosten.

Vergroten van slagkracht van CvTA

Een aandachtspunt betreft onduidelijkheid doordat het CvTA klachten 'behandelt' zonder dat dat een formele taak is van de toezichthouder is. Hoewel het CvTA niet alle klachten behandelt die ze ontvangt, ervaart een klein deel van de CBO's onduidelijkheid over het feit dat het CvTA zich met klachten bezighoudt. Een heldere lijn en duidelijke communicatie vanuit het CvTA daarover zou dit knelpunt kunnen wegnemen. Een mogelijkheid daartoe is een onderscheid te maken tussen 'signalen' en tips die de toezichthouder ontvangt en formele besluitaanvragen of handhavingsverzoeken, aangevuld met een beleidsregel die helder maakt hoe de toezichthouder omgaat met signalen dan wel formele handhavingsverzoeken. Enkel in het laatste geval zal een toezichthouder zich willen verplichten om een besluit te nemen.

Het getrapte handhavingssysteem gaat gepaard met complexiteit en vertraging in slagkracht, omdat de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom slechts ingezet kunnen worden wanneer zowel een advies als een aanwijzing zijn gegeven. Met de mogelijkheid om een bepaald instrument direct in te kunnen zetten, wanneer de situatie daarom vraagt, zou dat deels verholpen kunnen worden. Het is uiteindelijk aan de wetgever of dit in de wetgeving wordt neergelegd. Daarnaast zou het kunnen geven van rechtsgevolg aan adviezen van CvTA, evenals het kunnen doen van een toezeggingsbesluit verder kunnen bijdragen aan de slagkracht van het CvTA. Door het ministerie van Veiligheid en Justitie kan worden onderzocht of het systeem langs deze wijze aangescherpt kan worden, en welke eisen dat zou stellen aan het CvTA.

Knelpunt met betrekking tot het ex ante toezicht door het CvTA is enerzijds de vraag wat er onder een tariefstijging valt, en anderzijds de invulling van en het begrip modelovereenkomsten. CBO's zijn van mening dat het vervallen van kortingsregelingen niet tot een tariefstijging gekwalificeerd hoeven te worden. Omdat het vervallen van een kortingsregeling tot een hogere betalingsverplichting leidt, is het CvTA echter van mening dat ook dit ex ante goedgekeurd dient te worden. Doordat nadere specificatie niet is gegeven blijft deze onduidelijkheid bestaan. Daarnaast bleek dat niet alle modelovereenkomsten ex ante aan het CvTA zijn voorgelegd, omdat op basis van de wet onduidelijk zou zijn voor CBO's wat een modelovereenkomst precies is. Het is een *no regret* optie om deze onduidelijkheden

snel te verhelpen. Een verduidelijking door de wetgever zou de onduidelijkheid in ieder gevalweg kunnen nemen.

Een algemene constatering (zie 6.1.2) is dat het CvTA zich de afgelopen periode vermoedelijk al steviger had kunnen opstellen en zijn positionering (gebaseerd op een toezichtstrategie) had kunnen aanscherpen. Derhalve ligt hier ruimte voor groei en verbetering, in het bijzonder door het ontwikkelen van een consistent en probleemgericht toezichtmodel dat de in het hoofddoel van de Wet gefundeerde toezichtwaarden systematisch uitwerkt. Hiertoe kan de doelenboom uit dit onderzoek ondersteuning bieden. In het verlengde daarvan ligt de ontwikkeling van een heldere en scherpe toezichtstrategie, inclusief een contextanalyse van de belangrijke problemen die oplossing behoeven, en welk soort onderzoek en inzet van (formeel en informeel) instrumentarium dat vergt, aangevuld met een jaarlijkse prioriteitstelling en agenda van aandachtspunten. Daarbij zou de toezichthouder baat kunnen hebben bij het adopteren van expertise op het gebied van toezicht, welke bij kunnen dragen aan de verdere ontwikkeling van de rolinvulling en aan de inhoudelijke kennis van toezichtmechanismen, welke een fundament kunnen leggen onder het verder te ontwikkelen beleidskader. Ook kan dat meer richting en scherpheid geven aan het toezicht, bijvoorbeeld door de belangen van betalingsplichtigen en rechthebbenden op een explicietere wijze leidend te laten zijn, zoals bijvoorbeeld de consument op heldere wijze centraal staat in de visie en het handelen van de ACM. Hierbij kan het nuttig zijn om meer structuur aan te brengen in het overleg met rechthebbenden en betalingsplichtigen.

Het toezicht kan daarnaast baat hebben bij het proactief betrekken van, en optrekken met, andere toezichthouders, die ook te maken hebben met problemen van marktmacht of het onvoldoende rekening houden met belanghebbenden.

Borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting

In de afgelopen periode werden er, vanwege diverse (mogelijke) redenen, nauwelijks zaken voorgelegd aan de geschillencommissie. De belangrijkste geschillen hebben vermoedelijk betrekking op tarieven, en in een markt met weinig of geen concurrentie is het lastig om een geschikt referentiepunt voor 'correcte' tarieven te bepalen. Desalniettemin, in beginsel kan de geschillencommissie bijdragen aan een gestroomlijnde afwikkeling van geschillen.

In de toekomst kan de aanleiding tot (en de aard van) geschillen veranderen door: (i) technologische ontwikkelingen, innovaties en businessmodellen die de traditionele manier van collectief beheer 'inhalen', en (ii) internationale concurrentie op Europese schaal. Zo zou meer concurrentie, wat leidt tot meer keuzemogelijkheden, het aantal geschillen op termijn doen afnemen (mits die concurrentie van de grond komt). Deze processen zijn vanuit (een klein land als) Nederland lastig te sturen of beïnvloeden, en dienen daarom vooral niet belemmerd te worden.

Europese richtlijn collectief beheer

Andere sectoren hebben laten zien dat *incumbents* (gevestigde aanbieders) geneigd kunnen zijn om nieuwkomers te hinderen zodra toetreding mogelijk wordt. Dat wil niet zeggen dat dat in het collectief beheer zal gaan spelen, maar het is wel verstandig om er alert op te zijn. Mogelijke belemmeringen zouden kunnen liggen in acties en tactieken van CBO's gericht op bestaansbehoud en het afhouden van initiatieven aangewakkerd door buitenstaanders (waaronder betalingsplichtigen en rechthebbenden, maar ook toetreders op de markt voor collectief beheer), of op het belemmeren van grensoverschrijdende concurrentie en toetreding door beheersorganisaties vanuit het buitenland.

Tot slot

Deze paragraaf bevatte diverse suggesties voor het verhelpen van knelpunten door verdere *finetuning* van het instrumentarium, die om nadere overweging vragen. Een verdergaande mogelijkheid is om het instrumentarium uit te breiden, in het bijzonder door het introduceren van de mogelijkheid voor het CvTA om toezeggingsbesluiten te nemen of bindende adviezen te geven, onder nader te specificeren voorwaarden en binnen nader te bepalen kaders (te bepalen door de wetgever). Dergelijke extra handhavingsinstrumenten kunnen de inzet en maatvoering van sancties effectiever maken in voorkomende gevallen.

6.4 Perspectief voor toekomst

Op basis van de bevindingen, conclusies en mogelijke verbeterpunten, tekent het volgende toekomstperspectief zich af als realistische mogelijkheid, mits daartoe de benodigde stappen worden gezet.

Ten eerste is er ruimte voor specifieke, verdergaande verbeteringen, zoals aanpassingen in wetgeving en instrumentarium. Deze evaluatie biedt daar diverse aanknopingspunten voor. Dat zou het mogelijk maken om verdere stappen te zetten op de ingezette weg, zowel om de vaart erin te houden als om de koers aan te scherpen. Wij voorzien geen bijzondere complicaties om dit te realiseren.

Ten tweede is er ruimte voor verdere groei door het CvTA, naar een toezichthouder die een volwaardige positie heeft verworven via stevig optreden, reputatie, expertise, beleidskader, visie en strategie. Hier zouden eveneens geen struikelblokken hoeven te liggen om dit te realiseren, zij het dat een toezichthouder, die onafhankelijk dient te opereren, dit zelf dient op te pakken.

Ten derde lonkt er een perspectief voor betalingsplichtigen en rechthebbenden, namelijk dat zij - vergelijkbaar met (bijvoorbeeld) de positie van de consument in de aanpak en visie van de ACM - een volwaardige rol hebben, die tegenwicht kan bieden aan de marktimperfecties in het collectief beheer. De situatie is weliswaar wat complexer dan een 'gewone' markt, omdat CBO's een intermediairfunctie vervullen. Betalingsplichtigen zijn hier in zekere zin de eindgebruikers, terwijl de rechthebbenden de afnemers zijn van de diensten van CBO's. In plaats van 'de consument' centraal te stellen, dient de toezichthouder hier rekening te houden met beide typen belangen. Desalniettemin is het tot leidraad nemen van beide verschillende belangen goed uitvoerbaar, en maakt ook de ACM vergelijkbare complexe afwegingen in voorkomende gevallen. Mogelijke complicaties om dit perspectief te realiseren liggen in belemmeringen in de totstandkoming van de in de vorige twee alinea's geschetste perspectieven.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Organisatie	Geïnterviewden
ACM	Melanie Groenendijk
Brein	Tim Kuik
Buma/Stemra	Leo de Wit Wieger Ketellapper Anja Kroeze
Ministerie van BZK	Maarten Prinsen Martijn Zwart
CvTA	Jan-Willem Holtslag Toon Huydecoper Henk van der Veen Victor Eiff Hugo van Heemstra
Ministerie van EZ	Lex Levisson Angela van der Meer Annemarie Douwes Maryse van der Wende
Filmproducenten Nederland	Marjan van der Haar Hugo Klaassen
FNV Kiem	Caspar de Kieft Jet Hootsmans Guus Bleyerveld
De Geschillencommissie	Peter Moerkens Lucia Melcherts Onno van Arkel
IPRO	Eefke Smit Geert Noorman
Koninklijke Horeca Nederland	Marinus Cordesius

Organisatie	Geïnterviewden
Leenrecht	Diederik van Leeuwen
Lira	Kees Holierhoek
Norma	Wisso Wissing Frederik de Groot
NPO	Ronald Vecht Alfredo dos Santos Gil
NUV	Michiel Kramer
NVPI (vertegenwoordigt ook STAP en PM)	Geert Noorman Jaap Bruijnen Paul Solleveld
Ministerie van OCW	Amanda van Rij
Pictoright	Gerrit Jan Wolffensperger Vincent van den Eijnde
Platform Makers	Erwin Angad-Gaur
PRO	Henk van der Rijst Barry Pijnacker
Reprorecht	Marieke Sanders- ten Holte Martèl Bakker Schut
Sena	Markus Bos Hans Moolhuijsen
StOPnl (vertegenwoordigt ook Sekam, Sekam video en OTP)	Pieter Eversdijk Dick de Graaf
De Thuis kopie	Cees Vervoord
Universiteit Leiden	Dirk Visser
VCO	Arjo Kramer (SBS) Marjolein van der Linden (RTL)
Ministerie van VenJ	Wynand Brants Cyril van der Net Ton Heukels Daniëlle Wenders Marco Langendoen (voormalig VenJ)
Vevam	Maarten Treurniet Sylvia Brandsteder
Videma	Ad Heskes Eric van der Ploeg

Organisatie	Geïnterviewden
VNO-NCW/ MKB-Nederland	Els Prins Aad Verkade
VNPF	Berend Schans
VOICE	Michel Frequin Job Cohen

Bijlage 2: Bibliografie

Advies (2015) Bij rapport ‘toezicht op collectieve beheer auteurs- en naburige rechten 2014.

Anderson (2015). *Public Policymaking: an Introduction*, Cenage Learning.

Aptroot en Luchtenveld, Kamerstukken II 2005-06, Aanghangsel nr. 1502.

Aptroot, Kamerstukken II 2006-07, Aanghangsel nr. 159.

Atsma en Van Vroonhoven-Kok, Kamerstukken II 2007-08, Aanghangsel nr. 1548.

Barkhuysen (2015) De toepasselijkheid van de wet normering topinkomens (wnt) (ii) op Collectieve Beheersorganisaties: notitie in opdracht van VOICE,
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/07/02/tk-advies-prof-mr-t-barkhuysen-wetsvoorstel-van-het-voorontwerp-implementatie-collectief-beheer/lp-v-j-0000008557.pdf>

Commissie Stevens (2007) Domeinrapport Cultuur en Vrije Tijd: Aanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers.

COM(2004) 261 (The Management of Copyright and Related Rights in the Internal Market)

COM (2012) Voorstel voor een Richtlijn betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt, COM/2012/0372

CvTA (2006) Tussenbalans ervaringen toezicht (niet-openbare bron)

CvTA (2010) Notitie integer bestuur

CvTA (2010) Notitie sociaal cultureel beleid CBO's, <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2010/12/Notitie-socu-beleid11.pdf>

CvTA (2012) Onderzoek naar mogelijke integriteitsbreuken bij Buma/Stemra
<http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2010/12/RAPPORT-VAN-BEVINDINGEN-BUMA-STEMRA-15-mei-20121.pdf>

CvTA (2013) Onderzoek naar werkprocessen bij Buma/Stemra <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2010/12/Rapport-van-bevindingen-II-Buma-Stemra1.pdf>

CvTA (2014) Beleidskader toezicht collectief beheer

CvTA (2014) Brief aan VOICE aangaande kortingsregelingen <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/Advies-inzake-kortingsregelingen-VOICE-mei-2014.pdf>

CvTA (2015) Beleidsnotitie kosten en collectieve bestedingen. <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/DEF-beleidsregel-kosten-en-collectieve-bestedingen-gewijzigd-1-mrt-2016.pdf>

CvTA (2015) Besluit tot goedkeuring van de tariefstijging in online commercials (oktober 2015) <http://www.cvta.nl/publicaties/adviezen-en-besluiten/besluit/>

CvTA (2015) Instructie bij invullen Uniforme Informatie Rapportage aan CvTA

CvTA (2014) Rapport toezicht op collectief beheer 2013

CvTA (2015) Besluit tot gedeeltelijke goedkeuring: <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2016/03/Besluit-goedkeuring-statutenwijziging-naamswijz-beroepsver-en-impl-EU-richtlijn-CB-Buma-Stemra-mei-2015.pdf>

CvTA (2015) Onderzoek naar aanleiding van vertrekregeling Buma/Stemra <http://www.cvta.nl/site/wp-content/uploads/2015/12/Advies-Bestuur-Buma-Stemra-WNT.pdf>

CvTA (2015) Rapport toezicht op collectief beheer 2014

CvTA (2016) Besluit dwangsombeschikking <http://www.cvta.nl/dwangsombeschikking-videma-2/>

CvTA (2016) Zelfevaluatie Wet toezicht.

Europese Commissie, misbruik van machtpositie
http://ec.europa.eu/competition/consumers/abuse_nl.html

Gedragscode voor collectieve beheersorganisaties op het gebied van auteursrecht en naburige rechten (2008),
[http://www.cedar.nl/uploads/10/Lira/Gedragscode Collectieve beheersorganisaties.pdf](http://www.cedar.nl/uploads/10/Lira/Gedragscode%20Collectieve%20beheersorganisaties.pdf)

Gerken, Kamerstukken II 2006-07, Aanhangsel nr. 1337

Geschillencommissie (2014) Brochure Hoe werkt de geschillencommissie auteursrecht zakelijk <https://www.degeschillencommissie.nl/media/1772/atrz-brochure.pdf>

Geschillencommissie (2016) Reglement geschillencommissie auteursrecht <https://www.degeschillencommissie.nl/media/1936/atrz-reglement.pdf>

Handelingen TK 53-29 (2012)

Handelingen EK 19-8 (2013)

Hugenholz, Visser en Hins (2007) Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer: Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht. Onderzoek in opdracht van het WODC (ministerie van Justitie), p. 45-51

Kamerstukken I, 2011-2012, 31 766, nr. B (voorlopig verslag), nr. C (Memorie van antwoord)

Kamerstukken I, 2012-13, 31 766, nr. B (Nota nav verslag); nr. D, p. 3-4 (Brief), nr. F (Brief), nr. H (Memorie van antwoord)

Kamerstukken I, 2012-13 31 766, nr. D (Verslag van schriftelijk overleg).

Kamerstukken II, 1997-1998, 24 036 nr. 83 (Brief bij rapport van de MDW werkgroep Toezicht en samenwerking bij incasso van auteursrechten)

Kamerstukken II 2000-2001, 27 775, nr. 3 (MvT Wet toezicht 2003)

Kamerstukken II, 2005-06, 31300 VI, nr. 113 (Brief minister en rapport CvTA inzake onderzoek Stichting de Thuis kopie)

Kamerstukken II 2006-07, 30 800 XIII, nr. 24 (Motie Aptroot cs.)

Kamerstukken II 2007-08, 29 515, nr. 219 (Motie Smeets en Van der Burg).

Kamerstukken II, 2007-08, 29 838, nr. 6, p. 12-13 (Brief Auteursrechtenbeleid)

Kamerstukken II, 2008-09, 29 838, nr. 19 (Rapport parlementaire werkgroep auteursrecht).

Kamerstukken II, 2008-09, 31 766 nr. 3, p. 14-16 (MvT Wet Toezicht 2013)

Kamerstukken II, 2009-10, 31 766, nr. 9 (Tweede Nota van Wijziging)

Kamerstukken II, 2010-2011, 29838, nr 29, p.5 en verder.

Kamerstukken II, 2011-12, 31 766, nr. 11 (derde nota van wijziging), p. 3, nr. 21 (Amendement lid Van Toornburg cs.), nr. 24 (Brief nav amendement lid Van Toornburg cs.), nr. 16 (Amendement lid Van Smeets)

Kamerstukken II, 2012-2013, 31766, nr. 260 Besluit
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-260.html>

Kamerstukken II, 2012-2013, 34 243, nr. 2 (voorstel van wet), p. 2

Kamerstukken II, 2014-2015, 34243, nr. 2 (Voorstel van wet implementatiewet Richtlijn collectief beheer),

Kamerstukken II, 2014-2015, 34243, nr. 3 (MvT implementatiewet Richtlijn collectief beheer)

Kamerstukken II, 2015-2016, 34 243, nr. 6 (Nota naar aanleiding van verslag)

Kraft & Furlong (2015). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Sage Publishing

Maat houden (2014). Rapport van de Interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden.

NMa (2007) Besluit Fresh FM vs Buma <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=2314>

NMa (2007) De NMa en het toezicht op collectieve beheersorganisaties, <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=2315>

Örgü, Kamerstukken II 2005-06, Aanhangsel nr. 1091

Pastors (2009) Werkgroep Verbetering Incasso Auteursrecht. Samen werken aan verbetering incasso auteursrecht en naburige rechten, p. 25, 27. <http://www.voice-info.nl/assets/voice/26101%20advies%20werkgroep%20verbetering%20incasso%20auteursrecht%20-%2029%20april%202009.pdf>

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation.

Peters (motie), zie Kamerstukken II 2011-12, 31766.

Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juni 2013, nr. 398467

Reglement van de Geschillencommissie Auteursrecht (2016)

Smeets/van der Burg (motie), zie Kamerstukken II TK 29515 nr. 219

Spoor, Verkade en Visser (2015) *Auteursrecht*, Kluwer.

Teeven, Kamerstukken II 2007-08, Aanhangsel nr. 523

Van der Voort (2013). 'Naar een drie-eenheid van co-regulering: Over spanningen tussen drie toezichtregimes', proefschrift Technische Universiteit Delft.

Van Vroonhoven-Kok en Atsma, Kamerstukken II 2006-07, Aanhangsel nr. 395

Voice (2010) Richtlijn goed bestuur en integriteit.

Voice over het CBO-Keurmerk: <http://voice-info.nl/voice/146158/>

VNO/NCW, MKB Nederland en Voice (2010) Onderhandelingsprotocol auteursrechten: Kaders en procedures ten behoeve van de onderhandeling over vergoedingen voor muziek, beeld en tekstgebruik op grond van de Auteurswet en de Wet Naburige rechten, http://www.voice-info.nl/assets/voice/bijlage%20-%20onderhandelingsprotocol_030910.pdf

Voice (2015 [2010]) CBO-Keurmerkcriteria, http://www.voice-info.nl/assets/voice/cbo%20keurmerkcriteria_versie%205_2015_web.pdf

Bijlage 3: CBO's onder toezicht

CBO's onder toezicht sinds 2003

- Stichting Buma
- Stichting ter Exploitatie van Naburige Rechten (SENA)
- Stichting de Thuis kopie
- Stichting Leenrecht
- Stichting Reprorecht

CBO's onder toezicht sinds 2013:

- Stichting Gesloten Netwerken (SGN)
- Stichting Groeps Televisie (STG)
- Stichting International Publishers Rights Organisation (IPRO)
- Stichting Literaire Rechten Auteurs (LIRA)
- Stichting Naburige Rechtenorganisatie voor Musici en Acteurs (NORMA)
- Stichting Pictoright
- Stichting Platform Multimediaproductanten (Stichting PM)
- Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (PRO)
- Stichting tot Exploitatie van Kabeltelevisierechten op Audiovisueel Materiaal (SEKAM)
- Stichting SEKAM VIDEO
- Stichting Stemra
- Stichting Thuis kopie vergoeding Audio Productanten (STAP)
- Stichting Videma
- Vereniging tot Exploitatie van Vertoningsrechten op Audiovisueel Materiaal (VEVAM)

CBO onder toezicht sinds 2015

- Stichting onafhankelijke producenten Nederland (StOPnl)

Bijlage 4: Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. J. de Ridder
Rijksuniversiteit Groningen

Leden

Mr. E.J. Numann
Hoge Raad

Mr. W.J. Brants
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Dr. S. Pietersma
Algemene Rekenkamer

Mr. E.C. van Ginkel
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum