

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1472

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 21 september 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches
aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling
Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Raadsbesluit landen en gebieden overzee («LGO-Besluit»)
(Kamerstuk 22 112, nr. 1469)

Fiche 2: Verordening klinisch geneesmiddelenonderzoek (Kamerstuk
22 112, nr. 1470)

Fiche 3: Verordening diepzeevervisserij noordoostelijke deel Atlantische
Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1471)

Fiche 4: Richtlijn Collectief beheer auteurs- en naburige rechten en
muziekrechten op internet

Fiche 5: Mededeling Europese Onderzoekruimte (Kamerstuk 22 112, nr.
1473)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche : Richtlijn collectief beheer auteurs- en naburige rechten en muziekrechten op

internet

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor onlinegebruik op de interne markt.

Datum Commissiedocument

12 juli 2012

Nr. Commissiedocument

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201815

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012)204

Opinion of the impact assessment board van 16 maart 2012

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) *Rechtsbasis*: Artikel 50(2)g, 53 en 63 VWEU. Nederland onderschrijft de bevoegdheid van de EU op dit terrein.
- b) *Besluitvormingsprocedure*: gewone wetgevingsprocedure (gekwaliificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel richt zich op de verbetering van het functioneren van organisaties die zich bezighouden met het beheer van auteurs- en naburige rechten (collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) door eisen aan *governance* en transparantie te stellen en op verbetering van de auteursrechtlicentiëring van online muziekdiensten (zoals *download-* of *streamingwebsites*).

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De rechtsbasis wordt gevormd door de artikelen 50 lid 2 onder g, 53 en 62 VWEU. Subsidiariteit: positief, omdat goed functioneren van collectieve beheersorganisaties en verbeteren van licentiëring op internet grensoverschrijdende kwesties zijn.

Proportionaliteit: positief, zolang het voorstel voorziet in minimumharmonisatie en lidstaten de nodige flexibiliteit biedt om op nationaal niveau aanvullende of strengere regels te stellen.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel vertoont overlap met het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat het toezicht op cbo's versterkt ((Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 766 A). 310766) en behelst een uitbreiding van de taken van het College van Toezicht auteurs- en naburige rechten (toezicht houden op de eisen die worden gesteld aan cbo's die multiterritoriale licenties verlenen voor online muziekdiensten).

• *Nederlandse positie*

Het kabinet verwelkomt het richtlijnvoorstel maar heeft nog veel vragen bij de uitwerking.

Nederland staat positief tegenover een Europees kader voor *governance* en transparantie omdat dit het functioneren van cbo's in grensoverschrijdende situaties kan verbeteren. Voorwaarde is wel dat de richtlijn voorziet in minimumharmonisatie en voldoende flexibiliteit biedt om op nationaal niveau regelingen te treffen, bijvoorbeeld om gebruikers te beschermen. De richtlijn moet aansluiten bij voortzetting van het beleid dat zich richt op één factuur voor ondernemingen (werkgroep Pastors) en aan de instelling van één loket voor de incasso van vergoedingen door cbo's in de offline omgeving. Er zal duidelijkheid moeten komen over de wijze waarop de regels voor transparantie en i worden gehandhaafd in lidstaten waar geen overheidstoezicht bestaat. Zonodig moet het voorstel op dit punt verder worden aangescherpt. De regeling voor multiterritoriaal licentiëren van muzikauteursrecht op internet kan bijdragen aan het versterken van het legale aanbod van muziekwerken op internet. Dat is een wenselijk streven, maar er moet meer duidelijkheid komen omtrent het uiteindelijke effect van deze richtlijn op het aanbod van legale muziekdiensten en op het aantal cbo's dat overgaat tot multiterritoriale licentiëring. Naast het belang van de gebruiker zijn de gevolgen voor de culturele diversiteit, de positie van Nederlands repertoire, de gevolgen voor de positie van de individuele auteur en de bescherming van persoonsgegevens voor Nederland aandachtspunten in de onderhandelingen.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel voorziet in minimumharmonisatie en bestaat uit twee hoofdonderdelen.

Het eerste onderdeel (titel II) richt zich op de verbetering van het functioneren van organisaties die zich bezighouden met het beheer van auteurs- en naburige rechten (cbo's) door het stellen van eisen aan *governance* en transparantie, zoals eisen ten aanzien van inspraak van de leden, intern toezicht, beleggingen, tegenstrijdige belangen, inhoudingen voor sociaal-culturele doeleinden, de relatie met gebruikers, verdeeltermijnen en publicatie van jaarcijfers en representativiteit. Ook voorziet het voorstel in een recht van de rechthebbenden om rechten, rechtencategorieën of soorten werk terug te trekken en onder te brengen bij een andere cbo. Dit

eerste onderdeel geldt voor alle cbo's, met uitzondering van kleine cbo's die onder een bepaalde drempel blijven qua netto-omzet, balanstotaal of aantal werknemers.

Het tweede onderdeel (titel III) wil verbetering brengen in de licentiëring door cbo's van rechten op muziekwerken in de online omgeving (met uitzondering van de online rechten op muziekwerken die onderdeel zijn van een radio- of televisieprogramma). Aanbieders van muziekdiensten op internet (zoals *streaming*- en *downloadsites*) zouden hierdoor gemakkelijker auteursrechtlicenties moeten kunnen verkrijgen. De Europese Commissie wil hiermee bereiken dat het gehele EU repertoire van muziek op multiterritoriale grondslag kan worden gelicentieerd en consumenten keuze hebben uit een breder legaal aanbod van muziek op internet. Cbo's die multiterritoriale licenties willen verlenen voor het gebruik van muziekwerken op internet (zgn. «paspoort-cbo's»), moeten voldoen aan een aantal eisen op het gebied van verwerking van informatie, facturering en uitbetaling. Iedere lidstaat moet een bevoegde autoriteit aanwijzen die hierop toezicht houdt. Kleinere cbo's die niet aan de eisen kunnen of willen voldoen, kunnen een paspoort-cbo verzoeken om aansluiting van hun repertoire. Een cbo die al multiterritoriale licenties afgeeft, mag dit verzoek in beginsel niet weigeren. Hierdoor ontstaan zgn. «hubs» waarin transactiekosten door schaalvergroting kunnen vermindern.

• *Impact assessment Commissie*

Cbo's inden ongeveer € 6,1 miljard in de EU in 2009. Ongeveer 83% van de geïnde auteursrechten wordt gegenereerd door muziekwerken. In het impact assessment worden twee problemen geïdentificeerd: ten eerste problemen met betrekking tot het functioneren van cbo's in het algemeen en ten tweede problemen die samenhangen met de levering van multiterritoriale licenties voor de online exploitatie van muziekwerken. Deze problemen hangen volgens de Commissie met elkaar samen, omdat concurrentie tussen cbo's in de online omgeving kan leiden tot verbetering in het functioneren. Concurrentie kan echter alleen plaatsvinden als een rechthebbende kan kiezen tussen cbo's en daarvoor is vereist dat belemmeringen die cbo's opwerpen worden weggenomen en dat rechthebbenden toegang hebben tot adequate informatie. Geschat wordt dat ca. 8% van de incasso van auteursrecht-cbo's wordt uitgekeerd aan cbo's uit een ander land. Volgens de Europese Commissie kan een Europese regeling voor *governance* en transparantie van cbo's een oplossing bieden voor het probleem dat – met name buitenlandse – rechthebbenden niet altijd in staat zijn om hun rechten uit te oefenen vanwege gebreken in de *governance* en transparantie van cbo's. Uit ervaringen in de lidstaten en ervaringen met een eerdere Commissieaanbeveling is volgens de Commissie gebleken dat, met zelfregulering en nationale wetgeving niet effectief kan worden gewaarborgd dat cbo's belangrijke principes van *governance* en transparantie uniform en adequaat in de gehele EU toepassen.

Uit het impact assessment van de Commissie komt naar voren dat het inkomen van Nederlandse rechthebbenden kan toenemen als multiterritoriaal licentiëren eenvoudiger wordt. De Commissie heeft de voorkeur gegeven aan een regeling die rechthebbenden de keuze biedt om een cbo te kiezen en waarin kleinere cbo's zich kunnen aansluiten bij grotere. Een alternatieve regeling die voorschrijft dat er een pan-Europese cbo moet komen die één centraal loket biedt aan de gebruiker zou volgens de Commissie op mededingingsrechtelijke bezwaren stuiten, in het bijzonder klantverdeling (omdat niet de commerciële gebruiker maar het centrale loket de licentiërende cbo kiest) en prijsfixatie (omdat beheerskosten worden bepaald door het centrale loket en niet door verschillende cbo's).

Ten aanzien van de culturele diversiteit wordt gesteld dat niets doen een negatief effect heeft op de beschikbaarheid van een cultureel divers aanbod buiten de landsgrenzen. Dit komt volgens de Commissie omdat kleinere cbo's er waarschijnlijk niet in slagen om grensoverschrijdende licenties te verstrekken, omdat hun repertoire – door het territoriaal beperkte karakter – commercieel minder waard is dan repertoire waarvan de populariteit culturele landsgrenzen overschrijdt. Volgens de Commissie wordt de culturele diversiteit in het voorgestelde model met paspoort-cbo's juist bevorderd, omdat paspoort cbo's kleinere cbo's die zich willen aansluiten moeten accepteren en de mogelijkheid van multiterritoriaal licentiëren online diensten aldus in staat stelt om op eenvoudiger wijze een breed repertoire aan te bieden, inclusief lokaal of niche repertoire.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op het vrij verkeer van diensten en op de vrijheid van vestiging en de waarborgen die van rechtspersonen worden verlangd (artikelen 50 lid 2 onder g, 53 en 62 VWEU). Het betreft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid van de EU. Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Positief. Het ligt voor de hand om de transparantie en *governance* van cbo's op Europees niveau te regelen, omdat een aanzienlijk deel (ca. 8%) van de incasso van cbo's wordt uitgekeerd aan een buitenlandse cbo. Ook het vereenvoudigen van de licentiëring van online muziekdiensten moet op Europees niveau worden geregeld, omdat licentiëring op internet een grensoverschrijdend karakter heeft. Proportionaliteit: Positief, zolang duidelijk is dat het voorstel voorziet in minimumharmonisatie en de noodzakelijke flexibiliteit biedt om op nationaal niveau aanvullende of strengere regels te stellen. Het voorstel beperkt zich ten aanzien van het toezicht op cbo's die multiterritoriaal licentiëren tot de verplichting voor lidstaten om een bevoegde toezicht-houder aan te wijzen en laat de uitwerking over aan de lidstaten.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*: N.v.t.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: Het voorstel heeft mogelijk gevolgen voor de financiering van de nationale toezichthouder, het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten in verband met een mogelijke uitbreiding van taken (toezichthouden op de eisen die worden gesteld aan cbos die multiterritoriale licenties verlenen aan online muziekdiensten). Conform de Regels Budgetdiscipline worden deze kosten ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: Het voorstel zou kunnen leiden tot extra lasten voor cbo's, omdat zij moeten voldoen aan bepaalde eisen inzake transparantie en organisatorische inrichting. Voor Nederland zal een verzwa- ring

waarschijnlijk relatief beperkt zal zijn omdat Nederlandse cbo's op grond van nationale wetgeving al onder toezicht staan van het College van Toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten en aan versterkte transparantie eisen zullen moeten voldoen als het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat het toezicht op collectieve beheersorganisaties versterkt (31 766) in werking is getreden.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger* Het voorstel bevat een verplichting voor de nationale toezichthouder om uiterlijk 30 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn verslag uit te brengen aan de Europese Commissie over de situatie en ontwikkeling van multiterritoriale licenties. Verder zijn er geen regeldruk gevolgen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft gevolgen voor de nationale wetgeving (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten). Het voorstel bevat een verplichting voor de lidstaten om voor het toezicht op multiterritoriaal licentiëren een bevoegde instantie in te stellen en om ervoor te zorgen dat die instantie adequate bestuurlijke sancties en maatregelen kan treffen als de regels die uitvoering geven aan de richtlijn niet worden nageleefd. Er worden eisen aan cbo's gesteld met betrekking tot *governance*, transparantie en multiterritoriaal licentiëren. Deze eisen komen gedeeltelijk overeen met regels die worden gesteld in het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel toezicht collectieve beheersorganisaties.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn is te kort. De Commissie erkent in bijlage II bij de richtlijn: «*Het uitgebreide wettelijke kader dat met de richtlijn wordt voorgesteld zal leiden tot substantiële veranderingen in de meeste nationale wetten ten aanzien van het toezicht op rechtenbeheerders.*» In overeenstemming met het bredere pleidooi van Nederland voor realistische omzettingstermijnen zal Nederland bij deze richtlijnonderhandelingen inzetten op een verruiming van de termijn naar ten minste 24 maanden. Ook de toezichtsarrangementen moeten per de omzettingsdatum immers overal in werking zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. Niet later dan 5 jaar na afloop van de omzettingperiode beoordeelt de Commissie de toepassing van de richtlijn en brengt zij aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit van de toepassing van de richtlijn, met inbegrip van de gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende diensten en de culturele verscheidenheid, en de eventuele noodzaak om die te herzien. De Commissie laat haar verslag, indien van toepassing, vergezeld gaan van een wetgevingsvoorstel.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel behelst een uitbreiding van de taken van het College van Toezicht auteurs- en naburige rechten, met name ten aanzien van cbo's die multiterritoriaal licentiëren. Het College van Toezicht zal worden gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren.

b) Handhaafbaarheid

Op grond van het voorstel dient Nederland een bevoegde autoriteit aan te wijzen die toezicht houdt op de eisen waaraan cbo's die multiterritoriaal licentiëren moeten voldoen. Het ligt voor de hand dat het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten als bevoegde autoriteit wordt aangewezen voor cbo's die in Nederland zijn gevestigd. Wat betreft uitvoering en handhaving kan dan worden aangesloten bij de nationale praktijk. Voor cbo's die niet multiterritoriaal licentiëren verplicht het voorstel niet tot instelling van een bevoegde autoriteit. Dit roept de vraag op of Nederlandse rechthebbenden voldoende worden beschermd tegen gebrekkig functionerende buitenlandse cbo's. Er zal duidelijkheid moeten komen over de wijze waarop de regels voor transparantie en *governance* worden gehandhaafd in lidstaten waar geen overheidstoezicht bestaat. Nederland zet op dit punt in op aanscherping van de richtlijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet verwelkomt het richtlijnvoorstel maar heeft nog veel vragen bij de uitwerking.

Voorop staat dat een Europees kader voor *governance* en transparantie het functioneren van cbo's kan verbeteren. Een minimumregeling op Europees niveau kan ervoor zorgen dat het functioneren van cbo's in andere lidstaten verbetert, waardoor de positie van Nederlandse rechthebbenden bij grensoverschrijdende royaltybetalingen beter wordt beschermd. Er zal duidelijkheid moeten komen over de wijze waarop de regels voor transparantie en *governance* worden gehandhaafd in lidstaten waar geen overheidstoezicht bestaat. Nederland zet op dit punt in op aanscherping van de richtlijn.

De richtlijn legt een basis voor een goede omgang met gebruikers. Het voorstel lijkt echter voornamelijk gericht te zijn op de positie van de rechthebbenden en besteedt relatief weinig aandacht aan die van de gebruikers. Dit is voor Nederland een belangrijk aandachtspunt in de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel.

Het richtlijnvoorstel vertoont overlap met het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel dat het toezicht op cbo's versterkt (Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 766 A). Voor het kabinet is uitgangspunt dat de richtlijn moet voorzien in minimumharmonisatie. Het richtlijnvoorstel moet wat Nederland betreft de nodige flexibiliteit bieden om op nationaal niveau aanvullende regelingen te treffen, bijvoorbeeld om gebruikers te beschermen. De richtlijn moet aansluiten bij voortzetting van het beleid dat zich richt op één factuur voor ondernemingen (werkgroep Pastors) en aan de instelling van één loket voor de incasso van vergoedingen door cbo's in de *offline* omgeving. Ook hecht het kabinet veel waarde aan het in het wetsvoorstel toezicht cbo's opgenomen verbod op risicovolle beleggingen, de normering van salarissen van bestuurders en het preventieve toezicht op tariefstijgingen. Op deze punten zet Nederland in

op een niveau van regelgeving dat aansluit bij de Nederlandse wetgeving voor cbos.

Nederland is er nog niet van overtuigd dat de vrijheid die rechthebbenden wordt geboden om rechten, rechtencategorieën of soorten werk terug te trekken en onder te brengen bij een andere cbo in de offline omgeving het gewenste effect heeft en leidt tot een verbetering van de positie van rechthebbenden en gebruikers. Onduidelijk is hoe dit voorstel in de praktijk uitpakt en of de rechthebbende daadwerkelijk kan kiezen voor een andere cbo. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoe het richtlijnvoorstel zich op dit punt verhoudt tot de positie van zogenaamde eigen recht organisaties als SENA en Stichting Reprerecht. Deze organisaties opereren namelijk niet op basis van een machtiging van de rechthebbende, maar op basis van een wettelijk mandaat.

De regeling voor multiterritoriaal licentiëren van muzik auteursrecht op internet kan bijdragen aan het versterken van het legale aanbod van muziekwerken op internet. Dat is een wenselijk streven. Het richtlijnvoorstel kiest voor een benadering waarin de nadruk ligt op bescherming van de rechthebbenden. Rechthebbenden krijgen de mogelijkheid om hun repertoire onder te brengen bij een cbo naar keuze. De Commissie verwacht dat cbo's hun krachten bundelen in zogenaamde «hubs» waarin repertoire wordt geaggregeerd en waarin door schaalvergroting kostenvoordelen kunnen ontstaan. Onduidelijk is of deze voordelen met het voorstel worden gerealiseerd. Ook is nog niet duidelijk welke gevolgen het voorstel heeft in de praktijk, hoeveel «paspoortcbo's» er bijvoorbeeld zullen ontstaan en hoe dit uitpakt voor de gebruikers die een licentie willen afnemen. In het systeem bij de naburige rechten op uitzendingen (*simulcasting agreement*) bieden de verschillende cbo's uit de lidstaten het wereldrepertoire aan via multiterritoriale licenties en worden de tarieven uit de lidstaten waarvoor de licentie wordt verstrekt bij elkaar opgeteld. De cbo's concurreren daarbij ten opzichte van de gebruikers op serviceverlening en beheerskosten. Nederland wil graag een verduidelijking van de afweging die de Commissie heeft gemaakt bij de keuze in het richtlijnvoorstel om voor het online beheer van muzik auteursrecht te concurreren op repertoire. Deze keuze roept namelijk de vraag op of het risico aanwezig is dat de gebruiker uiteindelijk wordt geconfronteerd met een versnippering van het repertoire over een groot aantal cbo's. Dit zou niet passen in het streven naar verbetering van de verlening van grensoverschrijdende licenties. Andere aandachtspunten voor Nederland zijn de gevolgen voor de culturele diversiteit, de positie van Nederlands repertoire, de gevolgen voor de positie van de individuele auteur, de bescherming van persoonsgegevens en het uiteindelijke effect van deze richtlijn op het aanbod van legale muzikdiensten en op het aantal cbo's dat overgaat tot multiterritoriale licentiëring.

Nederland zal bij de Commissie vragen om een nadere uitleg op deze punten. Ook zal een internetconsultatie worden georganiseerd waarin Nederlandse belanghebbenden gelegenheid krijgen om aan te geven hoe zij tegen deze punten aankijken.