

Vergaderjaar 2000–2001

27 617

**Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veeleelvoudigen****A****DE OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD****Wetsvoorstel**

In artikel 16h, eerste en tweede lid, geschrapt de woorden: «of een partituur of de partijen van een muziekwerk».

In artikel 16k, de woorden «degene die tot betaling verplicht is, bewijst» door «de betalingsplichtige kan aantonen».

In artikel 16l, eerste lid, het woord «geschiedt» vervangen door «dient te geschieden», en de woorden «overeenkomstig een door Onze Minister van Justitie goed te keuren reglement» geschrapt.

In artikel 16l, derde lid, de woorden «een reglement dat door Onze Minister van Justitie is goedgekeurd» vervangen door «een reglement. Het reglement behoeft de toestemming van Onze Minister van Justitie».

In artikel 16l, vierde lid, de woorden «nadere voorschriften gegeven betreffende de uitoefening van» vervangen door «nadere regels gesteld omtrent».

In artikel 16l, vijfde lid, het woord «bewijst» vervangen door «kan aantonen».

In artikel 16m, eerste en tweede lid, het woord «fotokopieën» vervangen

door «reprografische veeleelvoudingen».

Onderdeel E: geschrapt.

**Memorie van toelichting**

*Algemeen deel, onderdeel Wetsvoorstel 22 600 (p. 5)*

*Oorspronkelijke tekst:*

De voornaamste bezwaren tegen het model «heffing op apparatuur» waren volgens de commentaren dat het verband tussen vergoeding en kopie ontbrak en dat de inning van de vergoeding geen gegevens voor de verdeling zou opleveren. Ook zou de vergelijking die de commissie auteursrecht had getrokken met de heffing voor beeld- en geluidsdragers (artikel 16c tot en met 16g Auteurswet 1912 jo. artikel, onder a., Wet op de naburige rechten) niet helemaal opgaan. Tot dusverre worden beeld- en geluidsdragers in hoofdzaak gebruikt voor het kopiëren van auteursrechtelijk relevant materiaal, terwijl dat voor fotokopieerapparatuur anders is.

Van het model «privatisering» werd opgemerkt dat grote uitvoeringsproblemen zouden zijn te verwachten, dat van verschillende naast elkaar opererende incasso-organisaties geen vrijwaring zou worden verkregen en dat betalings-

plichtigen behoefte hebben aan één betalingsadres.

*Nieuwe tekst:*

Een voornaam bezwaar tegen het model «heffing op apparatuur» is dat het verband tussen de vergoeding en de repartitie ontbreekt. Een dergelijke heffing levert op zichzelf immers geen relevante gegevens op voor de verdeling van de geïnde gelden, waardoor in ieder geval steekproeven en nader onderzoek naar kopieergedrag nodig zijn. Om de juiste hoogte van de heffing te bepalen is het nodig om een sleutel te vinden om rekening te houden met de kopieercapaciteit van de apparatuur, eventueel de kopieersnelheid, de mogelijk verschillende functies van het apparaat en wellicht de gebruiksintensiteit. Anders dan bij de in artikel 16c jo. artikel 10 Wet op de naburige rechten neergelegde heffing op lege beeld- en geluidsdragers, worden fotokopieerapparaten in overwegende mate gebruikt voor het fotokopiëren van niet-auteursrechtelijk beschermd materiaal. Mede daardoor lijkt dit een weinig betrouwbare indicator voor een auteursrechtelijke heffing. De vraag rijst bij wie de heffing wordt geheven respectievelijk door wie deze wordt afgedragen. Gedacht kan worden aan de producenten en importeurs van kopieerapparatuur. Die hebben zich echter bij de voorbereiding van het

onderhavige wetsvoorstel sterk verzet tegen een dergelijke heffing, uit vrees voor concurrentievervalsing. In ieder geval zijn voorzieningen nodig om de betrouwbaarheid van gegevens te kunnen controleren en om de vertrouwelijkheid te garanderen. In veel gevallen vindt er geen koop van kopieermachines plaats maar worden deze machines geleasd of gehuurd, hetgeen de incasso bemoeilijkt. Voorts dient een voorziening te bestaan voor het geval een kopieerder in het geheel geen reproplichtig materiaal kopieert.

Bij een heffing op papier rijzen dezelfde althans soortgelijke vragen. Bij een heffing op bijvoorbeeld gewaarmerkt papier lijkt de kans op ontduiking groot en is controle moeilijk te realiseren. In landen waar het systeem van een heffing op apparatuur bestaat, is het gecombineerd met een heffing per gefotokopieerde pagina.

Ook tegen het systeem van volledige privatisering valt een aantal bezwaren aan te voeren. De kern van dit systeem is dat behoudens toestemming van de rechthebbende, fotokopiëren niet is toegestaan, ook niet als een vergoeding wordt aangeboden. De voorwaarden waaronder en de hoogte van de vergoeding waartegen fotokopiëren wordt toegestaan, zijn dus geheel van onderhandelingen afhankelijk. Met dit systeem wordt derhalve afbreuk gedaan aan een belangrijk beginsel van de regeling van het reproplicht, te weten de mogelijkheid van een zo onbelemmerd mogelijke toegang tot en gebruik van informatie, die in dit systeem afhankelijk is van toestemming van (individuele) rechthebbenden. Het systeem kent voorts geen enkele voorziening tot beperking van de administratieve lasten. Onderdeel van de voorwaarden kan zijn dat bedrijven en andere instellingen opgave doen van het aantal kopieën dat zij maken en de bronnen waaruit gekopieerd is, ondersteund door bewijsmateriaal. In dit systeem kunnen tenslotte verschillende incasso-organisaties zich met inning en repartitie bezighouden. Het gevolg kan zijn onzekerheid en onduidelijkheid omtrent de representativiteit van deze organisaties (en het materiaal dat zij vertegenwoordigen). Waarschijnlijk zijn de verschillende organisaties niet bereid vrijwaringen af te geven voor het materiaal van rechthebbenden die zij niet vertegenwoordigen. De vrees

bestaat dat dit systeem niet van de grond komt. Ik wijs er ook op dat één betalingsadres in het belang is van betalingsplichtigen; zij hebben in het proces van voorbereiding ook aangegeven daaraan behoefte te hebben.

Een systeem dat niet in aanmerking is genomen door de commissie auteursrecht en ook niet aan de orde geweest bij de behandeling van wetsvoorstel 22 600 is de opslag op de prijs van boeken of tijdschriften. Dit systeem is genoemd in het onderzoek naar de bedrijfseffecten. Het kent een aantrekkelijke kant, namelijk dat met aanschaf van een boek of tijdschrift het fotokopiëren vrij is. Ook tegen dit systeem, als het wettelijk is opgelegd, zijn echter verschillende bezwaren aan te voeren. Het systeem heeft alle kenmerken van een belastingheffing, hetgeen zich minder goed verdraagt met de aard van het auteursrecht. Een generieke opslag op een boek of tijdschrift doet geen recht aan de diversiteit van het fotokopieergedrag (sommige boeken of tijdschriften worden niet in betekende mate gefotokopieerd en andere wel) en miskent ook het verband tussen het fotokopiëren en de aan de rechthebbende(n) af te dragen vergoeding. De opslag zou per uitgave moeten worden berekend, met de mogelijkheid van aanpassing naderhand, hetgeen zeer belastend is voor de uitvoering. De vraag die bij dit systeem rijst, is wie met de afdracht van deze opslag is belast. In aanmerking daarvoor komen de uitgever, de tussenhandelaar of de detailhandel, op wie dan de last wordt gelegd precies te administreren welke boeken of tijdschriften zijn verkocht. Problemen kunnen rijzen bij retourzendingen, voorraden, voordeelaanbiedingen, dumprijzen, ruil, beschadiging en ander verlies. Een volgende vraag is hoe deze opslag moet worden berekend over geïmporteerde of niet in Nederland gedrukte exemplaren.

*Algemeen deel, onderdeel Inhoud nieuw voorstel (p. 8)*

Ingevoegd: waarover inmiddels een gemeenschappelijk standpunt van de Raad is vastgesteld (Publ.EG C...)

*Zelfde onderdeel (p. 11)*

*Oorspronkelijke tekst:*

Het thans bestaande Reproplicht wordt ingetrokken. Op basis van artikel 16b, zevende lid (nieuw), komt een nieuwe algemene maatregel van bestuur tot stand die materieel de inhoud overneemt van de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het Reproplicht.

*Nieuwe tekst:*

Op basis van artikel 16b, zevende lid (nieuw), komt een algemene maatregel van bestuur tot stand waarmee het huidige Reproplicht wordt ingetrokken en die materieel de inhoud overneemt van de artikelen 2, 3, 4 en 5 van dit besluit.

*Algemeen deel, onderdeel bedrijfseffectentoets (p. 14)*

*Ingevoegd:*

Dit onderdeel van de toelichting is mede gebaseerd op de resultaten van een toets naar de bedrijfseffecten dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum is uitgevoerd door het bureau BA Groep Beleidsonderzoek & -advies bv. Het onderzoek is op 3 augustus 2000 afgerond (het onderzoek is als bijlage bij deze toelichting gevoegd). Het onderzoek was niet gericht op het totaal bedrag dat het Nederlandse bedrijfsleven op grond van het voorstel zou moeten afdragen als vergoeding voor het fotokopiëren maar op de kosten die individuele bedrijven maken om de hoogte van de vergoeding te kunnen vaststellen. Bij het onderzoek is uitgegaan van de situatie waarin door kopieerders en de door mij aan te wijzen incasso-organisatie geen collectieve afspraak zou tot stand komen en een individueel bedrijf met de incasso-organisatie een regeling dient te treffen over het individueel kopieergedrag.

Bij het onderzoek zijn vier methoden betrokken aan de hand waarvan de vergoeding voor het reproplichtig kopiëren kan worden vastgesteld.

1. de in het wetsvoorstel voorgestelde methode, namelijk bedrijven doen opgave van het totaal aantal kopieën dat men jaarlijks maakt, aan de hand waarvan de vergoeding wordt vastgesteld:

2. bedrijven verstrekken de

incasso-organisatie enkele (andere) parameters, zoals aard van het bedrijf, aantal werknemers, aantal kopieerapparaten);

3. bedrijven geven het aantal reproplichte kopieën op, op basis van een eigen handmatige of of semi-geautomatiseerde administratie;

4. bedrijven geven het aantal reproplichtige kopieën op, op basis van een eigen volledig geautomatiseerde administratie.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat slechts de eerste twee methoden voldoen aan eisen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en minimale administratieve lasten en investeringskosten. Het zou gaan, aldus de conclusies van het onderzoek, om een belasting van niet meer dan een half tot een heel uur op jaarbasis per bedrijf. Ik acht die belasting voor een goede uitvoering van deze regeling aanvaardbaar, met inachtneming van de veronderstelling dat de verwachting is dat in veel gevallen collectieve afspraken worden gemaakt, hetgeen de administratieve lasten verder zal beperken. De andere onderzochte methoden zouden grote investeringen en tijdbesteding vergen. De resultaten van dit onderzoek zijn derhalve als steun te beschouwen voor de keuze voor de paginaheffing in verband met de opgaveplicht en daarmee voor aanpassing van het reeds vigerende stelsel van reprorecht.

In de conclusie van het onderzoeksrapport wordt voorts aangegeven dat een probleem voor het opgeven van het aantal kopieën gevormd kan worden door de toename van het gebruik van multifunctionele laserprinters, dit zijn apparaten waarbij een fax- en/of printfunctie met een kopieerfunctie is geïntegreerd. Bij deze apparaten kan bij het opnemen van de tellerstanden niet worden nagegaan in hoeverre het gaat om prints, die niet onder de vergoedingsplicht vallen, of om fotokopieën. Dergelijke apparaten maken op dit moment slechts een klein deel uit van de apparatuur waarmee reprografische verveelvoudigingen worden vervaardigd. Het gaat dus om een probleem van geringe omvang. Daarbij is aanmerkelijk dat het fotokopiëren met dergelijke apparaten, dat doorgaans trager gaat dan een «normaal» fotokopieerapparaat, vermoedelijk maar een klein deel van het gebruik

uitmaakt, en in de regel vermoedelijk niet uitkomt boven de grens waarbeneden de opgaveverplichting van artikel 16m niet zal gelden.

*Artikelen, Artikel I, Onderdeel A., Artikel 16b (p. 21)*

*Ingevoegd na «verankeren.»:*

Wel is er voor gekozen aan artikel 16b een nieuw derde lid toe te voegen dat aansluit op de algemene beperking op het auteursrecht voor gebruik ten behoeve van eigen oefening, studie of gebruik, die ook in zoverre duidelijk maakt dat voor dergelijk gebruik, anders dan voor het reprografisch verveelvoudigen in de zin van artikel 16h, eerste en tweede lid geldt, geen vergoeding is verschuldigd. Met dit nieuwe derde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat teneinde misverstanden te voorkomen slechts natuurlijke personen die bij het reprografisch verveelvoudigen niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf een beroep toekomt op de algemene beperking van artikel 16b, eerste en tweede lid.

*Onderdeel B, Artikel 16h (p. 22)*

*Geschrapt:*

«of een partituur of de partijen van een muziekwerk» en «boeken, partituren of partijen van een muziekwerk».

*Zelfde onderdeel (p. 22)*

*Ingevoegd:*

Op 29 september 2000 is het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld inzake het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij [vindplaats]. Deze richtlijn bepaalt in hoofdzaak de gevolgen van de toepassing van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij maar heeft ook gevolgen voor dit wetsvoorstel. Artikel 5 lid 2a van het voorstel bepaalt namelijk dat lidstaten een beperking op het reproductierecht kunnen stellen ten aanzien van de reproductie op papier of een soortgelijke drager, met behulp van

een fotografische techniek of een andere werkwijze die een vergelijkbaar resultaat oplevert, met uitzondering van bladmuziek, op voorwaarde dat de rechthebbenden een billijke compensatie ontvangen. Het is onwaarschijnlijk dat dit onderdeel van het richtlijnvoorstel in de verdere procedure tot vaststelling van de richtlijn nog verandering zal ondergaan. Er is dus alle aanleiding op die vaststelling te anticiperen teneinde strijd met de richtlijn te voorkomen. Daaruit volgt dat de regeling van artikel 16h, eerste en tweede lid, niet op de partituur of de partijen van een muziekwerk van toepassing is, hetgeen in het oorspronkelijk aan de Raad van State voorgelegde voorstel nog wel het geval was. De richtlijn schrijft namelijk voor dat de uitzondering op het reproductie niet geldt voor bladmuziek, met andere woorden, voor de partituur of de partijen van een muziekwerk geldt het verbodsrecht. Een en ander betekent dat fotokopiëren van bladmuziek niet is toegestaan zonder toestemming van de rechthebbenden.

*Artikel 16i (p. 27)*

*Ingevoegd:*

Niettemin wordt de regeling tot op zekere hoogte ook uitgebreid aangezien zij van toepassing zal zijn op werken, opgenomen op de in artikel 16b, tweede lid, bedoelde werken. In de praktijk betekent dit met name dat de regeling mede betrekking heeft op foto's en tekeningen. De commissie auteursrecht stelde deze uitbreiding reeds voor in haar interim-rapport (p. 15) en handhaafde dit voorstel in haar eindrapport (p. 6, 17). Voor deze categorie geldt onder de huidige regeling een verbodsrecht. Dit verbodsrecht blijkt echter in de praktijk niet of nauwelijks te handhaven in het kader van het reprografisch verveelvoudigen. Dit voorstel is in lijn met de aanbeveling van de commissie auteursrecht deze categorie geschriften onder het reprogeregime te brengen.

*Artikel 16j (p. 28):*

*Geschrapt:*

De tweede volzin van artikel 16j is ontleend aan artikel 6 van het Reprobesluit. De betekenis van de

bijzondere bepalingen van het derde tot en met het zesde lid schuilt met name in de bevoegdheid tot het afgeven van kopieën aan derden. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2 van het Reprorapport.

*Artikel 16m, eerste lid (p. 33):*

*Oorspronkelijke tekst:*

De commissie auteursrecht suggereerde reeds dat de medewerking aan steekproeven beloond kan worden met een korting op de tarieven (interim-rapport p. 7). De methode van steekproeven wordt al jarenlang gevolgd in de contracten die de rijksoverheid met de Stichting Reprorecht heeft en deze is werkbaar gebleken. De opgave van het totaal aantal kopieën behoeft hoegenaamd geen administratie te vergen, met name niet ingeval fotokopieerapparaten met tellers zijn uitgerust. Denkbaar is dat een eenmaal gedane opgave enkele jaren lang wordt aangehouden. De respondenten naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht bleken tegen deze methode geen overwegende bezwaren te hebben.

*Nieuwe tekst:*

De commissie auteursrecht suggereerde reeds dat de medewerking aan steekproeven beloond kan worden met een korting op de tarieven (interim-rapport p. 7). De methode van steekproeven wordt al jarenlang gevolgd in de contracten die de rijksoverheid met de Stichting Reprorecht heeft en deze is werkbaar gebleken. De opgave van het totaal aantal kopieën behoeft hoegenaamd geen administratie te vergen, met name niet ingeval fotokopieerapparaten met tellers zijn uitgerust. Ook andere parameters dan de stand van de teller kunnen worden gehanteerd bij de berekening van het totaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt. De wet schrijft immers niet een bepaalde berekeningswijze voor waarmee het aantal wordt bepaald. De kopieerder is gehouden bij de berekening zorgvuldig te werk te gaan. Andere mogelijke parameters zijn het tonerverbruik, het papierverbruik, het aantal werknemers, het aantal kopieerapparaten en de aard van het bedrijf. In zoverre is rekening gehouden met de opmerkingen in het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), dat op

9 november 2000 op eigen initiatief advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel dat aan de Raad van State voor advies was toegezonden (het advies van Actal is als bijlage bij deze toelichting gevoegd). Denkbaar is ook dat een eenmaal gedane opgave enkele jaren lang wordt aangehouden. De respondenten naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht bleken tegen deze methode geen overwegende bezwaren te hebben. Ik zal de door mij aan te wijzen incasso-organisatie opdragen te bevorderen dat waar dat mogelijk is kopieerders een opgave van het aantal kopieën kunnen doen die zich uitstrekt over meerdere jaren. Ik zal de organisatie verzoeken hierover te rapporteren aan de toezichthouder.

*Artikel 16m, tweede lid (p. 35)*

*Oorspronkelijke tekst:*

Niettemin kan het voor kleine bedrijven of kleine onderwijs- en onderzoeksinstellingen bezwaarlijk zijn zelfs aan deze betrekkelijk geringe lasten te voldoen. In de brief van 8 september 1997 is reeds aangekondigd dat per algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat tot een bepaald aantal fotokopieën geen opgaveverplichting geldt. Ik heb in gedachten in deze algemene maatregel van bestuur te bepalen dat dit aantal ligt op 50 000 kopieën per jaar per instelling, een aantal dat reeds door de commissie auteursrecht in haar eindrapport werd genoemd. Het gaat dus niet om het aantal auteursrechtelijk relevante kopieën maar om het totaal aantal fotokopieën dat binnen de instelling is gemaakt. Dit aantal is gelijk voor alle categorieën kopieerders. Voor het auteursrechtelijk relevante deel van deze kopieën is op zich wel een vergoeding verschuldigd. Betaling kan geschieden door een bedrag ineens. Deze wijze van betaling mag echter niet prijsopdrijvend zijn. Ook zou de Stichting Reprorecht kunnen besluiten af te zien van inning omdat de kosten van inning en verdeling niet opwegen tegen de baten.

*Nieuwe tekst:*

Niettemin kan het voor kleine bedrijven of kleine onderwijs- en onderzoeksinstellingen bezwaarlijk zijn zelfs aan deze betrekkelijk geringe lasten te voldoen. In de brief van

8 september 1997 is reeds aangekondigd dat per algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat tot een bepaald aantal fotokopieën geen opgaveverplichting geldt. Ook bij dit onderdeel van de toelichting is rekening gehouden met het advies van Actal. Het college heeft een eigen onderzoek onder het Actal-bedrijvenpanel laten uitvoeren om meer kwantitatieve gegevens te verkrijgen. Volgens dit onderzoek zouden de volgende administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven op jaarbasis kunnen resulteren:

- bij een aangiftegrens van 100 000 kopieën op jaarbasis: f 100 000;
- bij een aangiftegrens van 50 000 kopieën op jaarbasis: f 150 000;
- bij een aangiftegrens van 25 000 kopieën op jaarbasis: f 250 000.
- zonder aangiftenvrijstelling: f 4 000 000.

Ik acht de te verwachten lasten voor het bedrijfsleven bij de door Actal onderzochte aangiftegrenzen in verband met de opgaveplicht aanvaardbaar, ook in relatie tot de geschatte opbrengsten. Een redelijke verwachting is namelijk dat het bedrag van de geïnde vergoedingen minimaal zal verdubbelen en mogelijk zelfs zal verdrievoudigen, gelet op het feit dat de nieuwe regeling ook op het bedrijfsleven van toepassing zal zijn, waar sprake is van zo'n 70% van het kopieervolume in Nederland. Eén en ander zou kunnen betekenen dat de opbrengst van de reprovergoeding zal stijgen naar een bedrag tussen de 17 en 25 miljoen gulden.

Ik overweeg in deze algemene maatregel van bestuur te bepalen dat dit aantal ligt op 50 000 kopieën per jaar per instelling, een aantal dat reeds door de commissie auteursrecht in haar eindrapport werd genoemd. De door Actal overlegde cijfers hebben mij gesterkt in de overtuiging dat dit een juiste grens is. Het gaat dus niet om het aantal auteursrechtelijk relevante kopieën maar om het totaal aantal fotokopieën dat binnen de instelling is gemaakt. Dit aantal is gelijk voor alle categorieën kopieerders. Voor het auteursrechtelijk relevante deel van deze kopieën is op zich wel een vergoeding verschuldigd. Betaling kan geschieden door een bedrag ineens. Deze wijze van betaling mag echter niet prijsopdrijvend zijn. Ook zou de Stichting Reprorecht kunnen besluiten af te zien van inning omdat

de kosten van inning en verdeling niet opwegen tegen de baten.

In dit verband zou ook de vraag kunnen rijzen of kan worden bepaald dat beneden een zekere drempel in het geheel geen betalingsverplichting bestaat, dit vanuit de gedachte dat in bepaalde situaties de administratieve lasten niet opwegen tegen de baten. Bij het wettelijk bepalen van dergelijke drempels dient echter terughoudendheid te worden betracht. De mogelijkheid van beperkingen op het auteursrecht is aan zekere, internationaal verankerde kaders gebonden die slechts een beperkte ruimte bieden. Niettemin kan bij de uitvoering van deze regeling rekening worden gehouden met dit aspect. De incasso-organisatie kan verzocht worden op dit punt beleid te ontwikkelen, dat kan worden betrokken in het door het college van toezicht uit te oefenen toezicht.

*Onderdeel E in oorspronkelijk voorstel: geschrapt.*