

Vergaderjaar 2008–2009

31 766

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 april 2009

1. Inleiding

Met erkentelijkheid heb ik kennis genomen van de brede steun die het wetsvoorstel geniet in de Kamer. In deze nota zal ik uitgebreid ingaan op de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Daarbij is tevens het op 4 maart 2009 uitgebrachte – deels verdeelde – rapport van de Studiecommissie Toezicht van de Vereniging voor Auteursrecht (hierna: VvA) betrokken. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging, die de bijlage met onder toezicht komende beheersorganisaties actualiseert en enkele wijzigingen van het wetsvoorstel bevat naar aanleiding van opmerkingen van de verschillende fracties.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of nu gedane voorstellen de transparantie van het systeem van collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) voldoende vergroot en menen dat het veld van cbo's uiteindelijk gestroomlijnd moet worden, zowel qua vorm, inhoud en inrichting als qua aantal. Begrijpt de regering deze insteek, aldus deze leden?

De regering begrijpt deze insteek ten volle. Het brede en complexe palet aan cbo's, zoals dat blijkt uit de annex bij het rapport van de VvA-Studiecommissie Toezicht, illustreert duidelijk het belang van verdere stroomlijning. In eerste instantie voorziet het wetsvoorstel er in om de belangrijkste bestaande collectieve beheersorganisaties onder een sterk aangescherpt toezicht te brengen. In het kader van de werkgroep incasso auteursrechten, waarin VNO-NCW, MKB Nederland en VOIE vertegenwoordigd zijn (hierna: werkgroep incasso auteursrechten), wordt momenteel onder voorzitterschap van de heer M. Pastors onderzocht hoe de incasso van auteursrechtvergoedingen kan worden verbeterd en in welke mate een nauwere samenwerking tussen bepaalde cbo's en een bundeling van hun activiteiten mogelijk is. Mocht zelfregulering hier geen uitkomst bieden, dan kan straks bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) zondig worden ingegrepen. Het voorgestelde artikel 21 biedt daarvoor de vereiste wettelijke grondslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de stand van zaken bij Musicopy en of het aantal controles is opgevoerd.

Er is voor zover bekend geen sprake van zeer actieve controles door Musicopy, noch van het opvoeren daarvan. In overeenstemming met de afspraken die eerder met Musicopy zijn gemaakt (Kamervragen van de

leden Atsma en Van Vroonhoven-Kok, Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1548), heeft Musicopy zich het afgelopen jaar terughoudend opgesteld. Er hebben geen controles plaatsgevonden bij individuele koren of orkesten. Wel heeft Musicopy in enkele gevallen naar aanleiding van berichten in de media organisatoren van evenementen benaderd met een uitnodiging tot overleg. Musicopy is momenteel nog in gesprek met koepelorganisaties van koren en orkesten over het afsluiten van collectieve regelingen. Zolang de uitkomst van die gesprekken nog niet vaststaat, zal Musicopy de terughoudende opstelling handhaven.

De leden van de SP-fractie vroegen of dit wetsvoorstel geen aanleiding is om met een voorstel over de problematiek van de verweesde werken te komen, los van de zelfregulering en de initiatieven die op EU-niveau worden genomen.

Het opnemen van een uitzondering op het auteursrecht voor digitalisering van verweesde werken raakt het materiële auteursrecht en is daarom geen onderwerp dat in dit wetsvoorstel past. Er is ook niet gebleken van een dwingende noodzaak om te voorzien in een wettelijke regeling voor verweesde werken. Het kabinet verwelkomt in dit verband het akkoord dat eind januari 2009 tussen de bibliotheken (FOBID) en de rechthebbenden (VOIE) is bereikt.¹ Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet naar het digitaliseren en ter beschikking stellen van erfgoedcollecties in Nederland. Gezien het grensoverschrijdende karakter van gedigitaliseerde en op internet toegankelijk gemaakte collecties van archieven en musea, zou het streven uiteindelijk gericht moeten zijn op een Europese en bij voorkeur internationale oplossing. Zowel de World Intellectual Property Organisation als de Europese Commissie hebben dit onderwerp inmiddels op de agenda gezet. Het kabinet zal het in Nederland bereikte akkoord in Europees en internationaal verband onder de aandacht brengen. In reactie op het Groenboek van de Europese Commissie over «Auteursrecht in de kenniseconomie» heeft het kabinet aangegeven dat er op het terrein van de verweesde werken vooral een taak voor de Europese Commissie ligt (Kamerstukken II 2008/09, 29 838, nr. 11). In dat verband is ook het in juli 2008 verschenen WODC-onderzoek «Digitale ontsluiting van historische archieven en verweesde werken – Een inventarisatie» (Kamerstukken II 2008/09, 29 838, nr. 11) aan de Commissie toegezonden. Gelet op de initiatieven tot zelfregulering en de agendering van het vraagstuk in EG- en WIPO-kader is er geen aanleiding om nu met wetgeving op deze ontwikkelingen vooruit te lopen.

2. Tussenbalans

De leden van de VVD-fractie vroegen of er nog steeds sprake is van een te grote werklast voor het College van Toezicht auteurs- en naburige rechten (hierna: het College). Ook vroegen deze leden naar een inschatting van de te verwachten toename van de werklast en de eventuele daardoor noodzakelijke uitbreiding van de ondersteuning en het budget van het College. Op dit moment zit het College krap in zijn middelen en ondersteuning. Dit leidt ertoe dat bepaalde projecten en onderzoeken van het College vertraging kunnen oplopen. Met name het thuiskopiedossier en de daarmee verband houdende onderzoeken en juridische procedures hebben veel tijd in beslag genomen van het College en zijn staf. De werklast zal naar verwachting onder het nieuwe wetsvoorstel aanzienlijk toenemen. Daarom heeft het College zich voorgenomen al in 2009, vooruitlopend op de nieuwe toezichtstructuur, de staf uit te breiden met een financieel deskundige (1 fte; nu wordt externe financiële deskundigheid ingehuurd). Verder zal de functie van secretaris straks een fulltime functie worden. Daarmee zal in 2010 de ondersteunende staf zijn gegroeid van 0,5 fte naar 2 fte. De administratieve ondersteuning zal eveneens groeien. De huidige bezetting is 0,5 fte en vanaf 1 januari 2010 zal deze 1 fte zijn. Het College zal ten slotte uitbreiden naar vijf leden. Het College verwacht dat deze

¹ <http://www.nuv.nl/contenttypes/Artikelen/Artikel1865.aspx?Source=http%3a%2f%2fwww.nuv.nl%2fPages%2fZoek.aspx%3fk%3dfobid>.

bezetting in de beginfase voldoende zal zijn. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit ook voor de langere termijn in de behoeften zal kunnen voorzien. De kosten voor het College «nieuwe stijl» worden voorlopig begroot op € 440 000 per jaar.

3. Versterking van het toezicht

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het voorstel om het College vooraf goedkeuring te laten geven aan een eenzijdige verhoging van de vergoeding zich verhoudt tot de instelling van een geschillencommissie waarbij de gebruiker achteraf in het geweer kan komen tegen de hoogte van een opgelegde vergoeding.

Anders dan deze leden wellicht menen, bijten deze voorstellen elkaar niet. Het College oefent in het kader van het kwalitatieve sectortoezicht preventief toezicht uit op de door een cbo voorgenomen stijgingen van de standaardtarieven. De goedkeuringsbevoegdheid van het College betreft een algemene, marginale toetsing van eenzijdige verhogingen van standaardtarieven. De goedkeuring wordt onthouden als het College meent dat de geplande tariefverhoging, bijvoorbeeld omdat deze navolgend afwijkt van de tariefstijgingen in andere EU-landen, buitensporig is (artikel 3, vierde lid). Daarentegen oordeelt de geschillencommissie over de toepassing van tarieven in concrete gevallen. Dat kunnen eenzijdig door een cbo vastgestelde en door het College goedgekeurde standaardtarieven zijn, maar ook tarieven die de resultante zijn van een overeenkomst tussen een cbo en een koepel- of brancheorganisatie, zoals de reprorechtregeling. Daarbij is de toetsingbevoegdheid van de geschillencommissie, anders dan die van het College, niet beperkt tot een marginale toetsing van tariefstijgingen, maar kan de concrete toepassing van het tarief ten volle worden getoetst met inachtneming van alle omstandigheden van het individuele geval. Daarom is het toetsingskader voor de geschillencommissie niet «buitensporigheid», maar het beginsel van gelijke behandeling, de waarde in het economische verkeer en de aard en omvang van het gebruik (artikel 25 nieuw). Dat een tariefstijging is goedgekeurd door het College staat er niet aan in de weg dat de geschillencommissie in het concrete geval oordeelt dat een in rekening gebracht tarief toch onbillijk is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een tariefstijging op zichzelf niet als buitensporig moet worden aangemerkt, maar het tarief – of de berekeningswijze – voor individuele gebruikers toch onbillijk blijkt uit te werken, bijvoorbeeld omdat men bij de facturering in een verkeerde tarief- of gebruikerscategorie is ingedeeld. Kortom, de marginale, preventieve toetsing van eenzijdige tariefstijgingen door het College en de toetsing in concreto door de geschillencommissie zijn niet tegenstrijdig, maar complementair aan elkaar.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke maatregelen en regelingen zien op het realiseren van een efficiëntere incasso.

Kortheidshalve zij verwezen naar de activiteiten van de werkgroep incasso auteursrechten, zoals hiervoor geschetst in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie (par. 1).

De leden van de SP-fractie vroegen of de voorstellen ter versterking van het toezicht voldoende zijn voor een zo groot mogelijke transparantie, en of voldoende is gewaarborgd dat er een goede controle kan plaatsvinden. Het kabinet meent dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen voor een goede transparantie biedt. Financiële transparantie wordt in het voorgestelde artikel 2 met name bereikt door de verplichting om de jaarrekening en het jaarverslag overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op te stellen, de verplichting om nevenfuncties openbaar te maken en door ten aanzien van de openbaarmaking van bezoldigingen aansluiting te zoeken bij het verzwaarde regime van de zogenaamde «open» naamloze vennootschappen (artikel 383c, lid 1, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Verder wordt voorzien in een verplichting tot open-

baarmaking van de statuten, de geschillenregeling, het repartitie-reglement, de tarieven, de tariefgrondslagen, de licentievoorwaarden, kortingsregelingen, de beheerskosten, de mate van representativiteit en de wijze waarop wel of geen vrijwaring wordt gegeven voor claims van niet-vertegenwoordigde rechthebbenden. Mocht toch behoefte bestaan aan nadere transparantie-eisen, dan kan daarin bij AMvB worden voorzien (artikel 2, derde lid). Ook worden de mogelijkheden van het College voor een goede controle vergroot. Het College heeft nu de bevoegdheid om toegang te krijgen tot de kantoren van een cbo, om bestuurs- en ledenvergaderingen bij te wonen, om boeken, bescheiden en andere informatiedragers in te zien en om een onafhankelijk boekhoudkundig onderzoek in te stellen (artikel 5, leden 2, 3 en 4 Wet toezicht). Deze bevoegdheden worden uitgebreid met een algemene plicht tot het verschaffen van inlichtingen door derde partijen waarmee cbo's bij de inning of verdeling van gelden samenwerken (artikel 16 nieuw). Bij verzaking hiervan kan het College straks een boete en een last onder dwangsom opleggen (artikel 16, tweede lid, nieuw).

De leden van de VVD-fractie vroegen, gelet op het feit dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat de grondslag wordt gelegd voor een efficiëntere incasso van vergoedingen voor het gebruik van beschermd materiaal, of de regering kan aangeven welke maatregelen hierop betrekking hebben.

De in artikel 21 voorgestelde delegatiegrondslagen zien op de bevordering van een efficiëntere incasso. Artikel 21, eerste lid, opent de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat cbo's (een deel van) hun incasso- of repartitieactiviteiten voortaan samen moeten uitvoeren, terwijl artikel 21, tweede lid, de grondslag biedt om bepaalde incassoof verdeelactiviteiten te concentreren bij één collectieve beheersorganisatie. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de één-factuurproblematiek of een reductie van het aantal cbo's. Gelet op het primaat van zelfregulering op het terrein van het auteurs- en de naburige rechten (Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 6H, par. 2), ligt het in de rede om eerst de uitkomsten van zelfreguleringsinitiatieven – zoals het recente gezamenlijke actieplan van VOIE, VNO-NCW en MKB-Nederland tot vereenvoudiging en verbetering van de inning van auteursrechtvergoedingen (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 268) – af te wachten, alvorens tot uitvaardiging van een eventuele AMvB over te gaan. Ook het in artikel 2, tweede lid, onderdeel h, voorgestelde «comply-or-explain»-regime ten aanzien van de beheerskosten heeft betrekking op het streven naar een efficiëntere incasso. Het is immers in het belang van zowel rechthebbenden als gebruikers dat cbo's er naar streven om hun beheerskosten te beperken door hun organisatie en activiteiten zo efficiënt mogelijk in te richten. Blijken de beheerskosten structureel excessief, bijvoorbeeld omdat zij niet in een redelijke verhouding staan tot de jaarlijkse incasso, dan kan het College zonodig ingrijpen, omdat dan moeilijk meer kan worden aangenomen dat sprake is van een doelmatig financieel beleid (vgl. het nieuwe artikel 2, onderdeel g).

4. Verbreding van het toezicht

De leden van de CDA-fractie betwijfelen nog of het gekozen systeem om de cbo's die onder het toezicht gaan vallen uitputtend op een lijst te zetten, wel het juiste is, en vroegen of het niet meer voor de hand had gelegen om in beginsel alle cbo's onder het toezicht te laten vallen, met een uitzondering voor enkele bij AMvB nader genoemde organisaties. Deze leden vroegen voorts naar de objectieve criteria die gelden om bepaalde organisaties wel, en andere niet onder het toezicht te laten vallen. Kan, zo vroegen de aan het woord zijnde leden verder, een opsomming gegeven worden van de cbo's die niet op de lijst zijn opgenomen en waarom niet?

De vraag of de onder toezicht komende cbo's (positieve lijst) dan wel de niet onder toezicht staande cbo's op een lijst (negatieve lijst) zouden moeten worden opgenomen, is er uiteindelijk een van waardering, omdat het resultaat – te weten inzicht in de organisaties waarop het College toezicht gaat uitoefenen – in feite gelijk is. In beide gevallen moet aan de hand van objectieve factoren een beleid worden ontwikkeld inzake de plaatsing op een lijst. Een positieve lijst heeft de voorkeur gekregen, omdat ook het huidige toezicht de facto geënt is op een positieve lijst. Bovendien wordt met een positieve lijst voorkomen dat er onnodige discussies gaan ontstaan over de vraag of een organisatie al dan niet onder het toezicht staat, bijvoorbeeld omdat wordt betwist dat het gaat om een organisatie van collectief beheer. De gerichte vormgeving van het toezicht via een positieve lijst heeft ook de instemming van de Commissie auteursrecht, die daarbij opmerkt dat dit de voordelen biedt van flexibiliteit en democratische controle (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, par. 5). Terecht merken de leden van de CDA-fractie op dat plaatsing op de lijst moet geschieden aan de hand van objectieve factoren. Hier is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Het moet gaan om a) organisaties wier statutaire doel of feitelijke werkzaamheid b) geheel of in belangrijke mate bestaat uit de inning of verdeling van auteursrechtelijke of nabuurrechtelijke vergoedingen en c) die qua incasso-omzet, repartitievolumen of bereik van de incassoactiviteiten bij (eind)gebruikers de nodige maatschappelijke relevantie hebben (kwalitatieve criteria). Dit wordt, conform het advies van de Commissie auteursrecht, in het voorgestelde artikel 17, tweede lid, geobjectiveerd door aan te sluiten bij een minimum, bij AMvB nader te bepalen drempel voor de incasso- of verdelingsomzet, berekend over een periode van twee achtereenvolgende kalenderjaren (kwantitatief criterium). Gedacht wordt aan een drempelwaarde van 1 miljoen euro. Buiten het voorgestelde nieuwe toezicht vallen derhalve zelfstandige agentschappen, zoals Comic House, dat auteurs op het gebied van onder meer strips, cartoons, illustratie, flash content en character design vertegenwoordigt (<http://www.comichouse.nl/>), kleinere organisaties van collectief rechtenbeheer, waaronder de Stichting Swordstone (<http://swordstone.org/>), de Interkerkelijke Stichting van het Kerklid (www.kerklid.net) en de Stichting Beheer Imagerrechten (exploitatie imagerrechten Nederlandse hockey-elftal), organisaties die weliswaar gelden innen of verdelen, maar dat niet op grond van een statutaire doelstelling of in overwegende mate doen (o.a. de NOS en de NVPI), organisaties die niet over een mandaat van rechthebbenden beschikken en zich derhalve in strikte zin niet bezig houden met collectief «beheer» van rechten, zoals de Stichting Foto Anoniem (<http://www.fotoanoniem.nl/>), ideële organisaties, zoals de Etty Hillesum Stichting, en koepelorganisaties van rechthebbenden, zoals de Freelancers Associatie (<http://www.fla.nl/>) of FNV-Kiem (<http://www.fnv-kiem.nl/PWT/>).

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of de onder toezicht staande cbo's een soort keurmerk mogen voeren, opdat het voor de buitenwacht helder is dat dit organisaties zijn die zich strak aan de regels houden. Het wetsvoorstel verzet zich er op geen enkele wijze tegen dat organisaties van collectief beheer zich een (internationaal) concurrentievoordeel trachten te verschaffen door profilering met het feit dat men onder toezicht staat van een onafhankelijke, door de minister van Justitie benoemde toezichthouder. In de introductie van een formeel keurmerk voorziet het wetsvoorstel echter niet. In het kader van de eerder genoemde werkgroep incasso auteursrechten wordt overigens wel gekeken naar de mogelijkheden voor certificering van een door VOIE ontwikkelde gedragscode via zelfregulering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om inzicht in de procedure voor plaatsing op de lijst. Wat zijn, aldus deze leden, de exacte criteria voor

plaatsing, hoe en door wie wordt dit nagegaan en wat gebeurt er met de uitkomst van de screening?

Op grond van het voorgestelde artikel 17, eerste lid, kan de minister van Justitie de lijst met onder toezicht staande organisaties bij AMvB wijzigen «op voordracht van het College van Toezicht». Bij de toezichthouder ligt derhalve het primaat van het volgen van de ontwikkelingen inzake het collectieve beheer. Hetzelfde geldt voor de toetsing van de hiervoor, in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, besproken kwalitatieve en kwantitatieve criteria, t.w. het statutair of feitelijk in belangrijke mate functioneren als cbo die qua incasso-omzet, repartitievolume of bereik van de incassoactiviteiten de nodige maatschappelijke relevantie heeft, waarbij wordt gedacht aan een drempel van 1 miljoen euro over twee opeenvolgende kalenderjaren. Besluit het College tot een voordracht voor plaatsing op de lijst, dan moet de minister van Justitie daarover een eigen oordeel vormen. Het besluit tot plaatsing op de lijst kan vervolgens door de betrokken organisatie ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Dit lijstenstelsel biedt, ook naar het oordeel van de Commissie auteursrecht, het voordeel van flexibiliteit en democratische controle (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, par. 5).

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder welke ontwikkelingen de minister van Justitie aanleiding kunnen geven om de lijst bij te stellen en wanneer daartoe daadwerkelijk zal worden overgegaan.

In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de oprichting van een nieuwe organisatie of een fusie van bestaande organisaties. Ter illustratie van dit laatste zij gewezen op de oprichting van de beheersorganisatie Pictoright in 2008, waarin de Stichting Beeldrecht, de Stichting De Visuelen en de Stichting Collectieve Rechten Illustratoren en Ontwerpers (SCRIO) zijn opgegaan. Als gevolg hiervan is de aanvankelijke plaatsing op de lijst van deze drie organisaties vervangen door opname van de Stichting Pictoright. Een soortgelijke situatie deed zich begin 2009 voor, toen de Stichting Nieuwswaarde is opgegaan in de Stichting Lira. Daarom wordt de Stichting Nieuwswaarde bij nota van wijziging uit de positieve lijst geschrapt. Ook kan worden gedacht aan de oprichting van een nieuwe rechtspersoon in de ons omringende EU-landen met het oogmerk om de nieuwe toezichtstructuur te omzeilen. Ten slotte kan worden gedacht aan de oprichting van een nieuwe rechtspersoon of nevenvestiging in Nederland door buitenlandse rechthebbenden, om aldus hun rechten collectief uit te oefenen. Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval, kan bijstelling van de lijst met onder toezicht staande organisaties dan aan de orde zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er bij de voorstellen voor het vernieuwde toezicht voldoende rekening is gehouden met de verschillen in rol, functie, marktmacht en maatschappelijke impact van de verschillende cbo's. Moet er, aldus deze leden, geen expliciet onderscheid worden gemaakt in het toezicht al naar gelang de taken die worden uitgevoerd? In feite komen er drie soorten collectieve beheersorganisaties onder het vernieuwde toezicht te vallen, namelijk organisaties die zich met de incasso, de verdeling of met beide bezig houden. Het gaat daarbij, enerzijds, om organisaties met een wettelijke grondslag (bijvoorbeeld Buma en Sena) en, anderzijds, om organisaties van vrijwillig collectief beheer (bijvoorbeeld Norma en Videma). Het betreft overwegend stichtingen of verenigingen. Daarbij worden exclusieve rechten, wettelijke vergoedingsrechten of beide uitgeoefend. Wat er van de onderlinge verschillen ook zij, het kabinet meent dat van de cbo's mag worden verwacht dat men zich houdt aan een aantal in het wetsvoorstel verankerde minimumwaarden inzake (financiële) transparantie, doelmatig financieel beleid, efficiency en publieke verantwoording. Zou men hier willen differentiëren naar gelang van, bijvoorbeeld, verbods- en vergoedingsrechten, de organisatie- en rechtsvorm, de positie in de markt of de activiteiten van een cbo, zoals voorgesteld door de VvA-Studiecommissie (par. 1.5), dan

leidt dit tot een onnodig complexe toezichtstructuur die onvoldoende recht doet aan het feit dat de betrokken organisaties in alle gevallen het beheer voeren over gelden van derden, t.w. rechthebbenden of betalingsplichtigen. Zij zijn ook niet gebaat bij verschillende niveau's van transparantie en toezicht, al naar gelang de cbo waarmee men van doen heeft. Gelet op de materiële activiteiten van cbo's, t.w. de inning, het beheer en verdeling van gelden, zou differentiatie voorts tot een ongelijke behandeling in de toezichtsfeer leiden. Ook zou worden miskend dat cbo's in de praktijk vaak meerdere activiteiten uitoefenen, zoals de verdeling van billijke vergoedingen in combinatie met de uitoefening van verbodsrechten (VvA-rapport, p. 11). Er is daarom geen rechtvaardiging voor een gedifferentieerd toezicht, laat staan voor het niet onder toezicht plaatsen van bepaalde vrijwillige cbo's, zoals door de VvA-Studiecommissie bepleit voor de Stichting Pictoright en de Stichting Videma. Overigens heeft Videma publiekelijk laten weten positief te zijn over het wetsvoorstel en de beoogde onder toezicht plaatsing.¹

De leden van de PvdA-fractie vonden verder dat helder moet zijn wie, dat wil zeggen welke groep rechthebbenden, een collectieve beheersorganisatie vertegenwoordigt. Is de regering, aldus deze leden, bereid te onderzoeken of cbo's claimen rechtmatige vertegenwoordigers van rechthebbenden te zijn en is in dit verband een vergunningenstelsel overwogen?

Met de leden van de PvdA-fractie meent de regering dat de mate van representativiteit van een cbo, met inbegrip van de groep rechthebbenden die men claimt te vertegenwoordigen, helder moet zijn. Daarom voorziet het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel a, punt iii, in een algemene verplichting van beheersorganisaties tot openbaarmaking van «de mate van representativiteit». Het is echter niet aan de regering om hiernaar onderzoek te doen of om hierop toezicht uit te oefenen, maar aan het College van Toezicht. Blijkt dat een cbo ten onrechte pretendeert op te treden namens bepaalde (groepen) rechthebbenden, dan kan het College ingrijpen via de uitvaardiging van een advies, een bindende aanwijzing dan wel een boete of last onder dwangsom. Inderdaad is ook de introductie van een vergunningenstelsel overwogen. Daaraan kleven echter, zoals ook is opgemerkt door de Commissie auteursrecht, de nodige nadelen. Zo verdraagt een vergunningenstelsel zich moeilijk met het privaatrechtelijke karakter van (de uitoefening van) intellectuele eigendomsrechten. De Commissie auteursrecht heeft in haar advies voorts opgemerkt dat de vrije en geleidelijke ontwikkeling van collectieve beheersactiviteiten door een vergunningenstelsel zou kunnen worden geremd. Een mogelijk vereiste van een solide financiële situatie voor het verkrijgen van een vergunning zou verder een belemmering kunnen vormen voor nieuwkomers en daarmee monopolievorming in de hand werken. Bovendien kan, aldus de Commissie auteursrecht, bij een vergunningenstelsel de indruk ontstaan dat een garantie wordt afgegeven tegen een eventueel faillissement of deconfiture van een organisatie, wat kan leiden tot aansprakelijkheidsrisico's voor de toezichthouder. Ik deel deze opvattingen van de Commissie auteursrecht en heb haar advies overgenomen. Daarom is voor een gerichte vormgeving van het toezicht via de introductie van een lijstenstelsel gekozen, die ook de voorkeur van de Commissie auteursrecht heeft (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, par. 5).

De aan het woord zijnde leden vroegen verder hoe groot in het algemeen het risico is dat rechthebbenden zelf hun rechten gaan exploiteren, in plaats van te kiezen voor collectief rechtenbeheer en wat daarvan de eventuele impact op het toezichtstelsel zou zijn.

Niet kan worden uitgesloten dat er in de toekomst meer rechthebbenden dan voorheen zullen willen kiezen voor individuele, in plaats van collectieve, rechtenuitoefening. In die gevallen is er voor de civiele rechter, evenals nu het geval is, een toetsende rol weggelegd. De keuze voor indi-

¹ <http://webwereld.nl/nieuws/53510/nieuwe-wet-verscherpt-toezicht-op-inningauteursrechten.html>.

viduele dan wel collectieve rechtenuitoefening zal echter, naar de indruk van de regering, niet zozeer afhangen van de implicaties van het onderhavige wetsvoorstel – dat strekt er immers mede toe om de positie van de rechthebbenden jegens «hun» cbo te versterken –, maar veeleer door de technologische ontwikkelingen die rechthebbenden in staat stellen om hun rechten op nieuwe manieren te exploiteren. Op de mogelijkheden hiervoor is al nader ingegaan in de beleidsbrief auteursrecht van 20 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 6H, par. 7).

De leden van de SP-fractie vroegen welk nadeel het oplevert wanneer alle organisaties onder toezicht zouden worden geplaatst, waaruit blijkt dat hieraan in de praktijk geen behoefte bestaat en of het argument van het voordeel van de eenvoud niet zwaar(der) zou moeten wegen. Hoeveel last heeft een organisatie die onder dit toezicht staat, aldus deze leden, precies van dit toezicht?

Onder toezicht plaatsing van alle cbo's heeft, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, het voordeel van de eenvoud. Zoals in de toelichting is opgemerkt, is het grote nadeel hiervan echter dat dan organisaties onder toezicht worden geplaatst terwijl daaraan in de praktijk geen behoefte bestaat. In het begin van deze paragraaf is, naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie, al aangegeven dat dan bijvoorbeeld ook zelfstandige agentschappen onder het toezicht zouden gaan vallen, alsmede kleinere organisaties van collectief rechtenbeheer, organisaties die weliswaar gelden innen of verdelen, maar dat niet op grond van een statutaire doelstelling of in overwegende mate doen, en organisaties die niet over een mandaat van rechthebbenden beschikken en zich daarom strikt genomen niet bezig houden met collectief «beheer» van rechten. Noch in de parlementaire debatten van de afgelopen jaren noch in de consultatie is van enige behoefte hieraan gebleken. Dat zou deze doorgaans kleinere organisaties bovendien met toezichtsverplichtingen belasten die niet worden gerechtvaardigd door hun doelstelling, functie, marktmacht en maatschappelijke impact. Hoeveel last een organisatie van het toezicht heeft, kan moeilijk worden gekwantificeerd. In algemene zin leert de ervaring dat een efficiënt en transparant functionerende cbo, die de financiën op orde heeft, correct int en binnen een redelijke termijn verdeelt, van het College – ook in de nieuwe toezichtstructuur – niets te vrezen heeft.

De leden van de SP-fractie vroegen of er niet nu al organisaties een «twijfelgeval» zijn in het kader van de vraag of deze wel of niet op de lijst hadden moeten worden opgenomen. Is het juist, zo vroegen deze leden, dat in de wet alleen het criterium staat van een drempelbedrag van de totale incasso of het totaal aan voor verdeling beschikbare vergoedingen? Welke andere criteria gelden er, aldus de aan het woord zijnde leden, en waarom is er zowel in het eerste lid als in het tweede lid van artikel 17 gekozen voor een AMvB?

In reactie op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie is hiervoor al aangegeven dat is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Het moet gaan om organisaties wier statutaire doel of feitelijke werkzaamheid geheel of in belangrijke mate bestaat uit de inning of verdeling van auteursrechtelijke of nabuurrechtelijke vergoedingen en (cumulatief) die qua incasso-omzet, repartitievolume of bereik van de incassoactiviteiten bij (eind)gebruikers de nodige maatschappelijke relevantie hebben (kwalitatieve criteria). Dit wordt, in navolging van het advies van de Commissie auteursrecht, in het voorgestelde artikel 17, tweede lid, geobjectiveerd door aan te sluiten bij een minimum, bij AMvB te bepalen drempel voor de incasso- of verdelingsomzet, berekend over een periode van twee achtereenvolgende kalenderjaren (kwantitatief criterium), waarbij wordt gedacht aan een drempelwaarde van 1 miljoen euro. Bij de opstelling van de aan de hand hiervan voorgestelde positieve lijst hebben zich geen twijfelgevallen voorgedaan, omdat alle betrokken cbo's aan deze criteria voldoen. Artikel 17, tweede lid, biedt de grondslag

om de «omzetdrempel» die mede bepalend is voor de plaatsing op de lijst bij AMvB nader te concretiseren. Omdat adequaat toezicht kan nopen tot voortvarend optreden, wat niet altijd mogelijk is als het reguliere traject van wetwijziging moet worden doorlopen, is hier gekozen voor de mogelijkheid van gedelegeerde regelgeving. Datzelfde geldt voor de voorgestelde wijziging van de positieve lijst bij AMvB (artikel 17, eerste lid). De leden van de VVD-fractie konden instemmen met het lijstenstelsel, maar vroegen om via een voorbeeld aan te geven hoe nieuwe organisaties van collectief beheer, bijvoorbeeld organisaties in het buitenland die in Nederland een nevenvestiging willen openen, op de lijst geplaatst zullen worden. Wanneer zullen deze organisaties, aldus deze leden, exact aan preventief toezicht worden onderworpen als de toets van de omvang en maatschappelijke relevantie over een periode van twee jaar zal worden genomen?

Nieuwe organisaties van collectief beheer of nieuwe nevenvestigingen in Nederland van buitenlandse cbo's kunnen op voordracht van het College van Toezicht door de Minister van Justitie bij AMvB op de lijst van onder toezicht staande organisaties worden geplaatst. De voordracht door het College vindt plaats nadat door het College is vastgesteld dat wordt voldaan aan de al genoemde kwalitatieve criteria en de beoogde drempelwaarde van 1 miljoen euro. Artikel 17, tweede lid, bepaalt dat deze drempelwaarde wordt gemeten over twee opeenvolgende kalenderjaren. Om te voorkomen dat organisaties met een omvangrijk incasso- of verdeelvolumen pas na twee jaar onder het toezicht kunnen worden gebracht, wordt bij nota van wijziging gepreciseerd dat de drempel in een periode van *ten hoogste* twee opeenvolgende kalenderjaren moet worden bereikt. Hierdoor kan een organisatie dus al de lijst worden geplaatst als deze in het eerste kalenderjaar een incasso- of verdeelvolumen van 1 miljoen euro heeft behaald. Vanaf de plaatsing op de lijst is de nieuwe organisatie integraal onderworpen aan het (preventieve en repressieve) toezicht door het College.

De aan het woord zijnde leden vroegen of partijen tariefgeschillen met nog niet op de lijst geplaatste organisaties aan de geschillencommissie kunnen voorleggen. Hoe dient, aldus deze leden, te worden omgegaan met een fusie of start van een organisatie waarvan in het begin al duidelijk is dat het aan de toetsingscriteria voldoet en op de lijst geplaatst dient te worden?

Uit de onderlinge samenhang van de voorgestelde artikelen 1, onderdeel c, en 22, eerste lid, volgt dat tariefgeschillen met een nog niet onder toezicht geplaatste organisatie niet aan de geschillencommissie kunnen worden voorgelegd. Bij tariefgeschillen zal men zich dus vooralsnog, evenals thans, tot de burgerlijke rechter moeten wenden. Gaat het om de fusie van bestaande, al dan niet onder toezicht staande, organisaties, dan zal aan de hand van de voorheen door de betrokken cbo's behaalde incasso-omzetten of voor verdeling beschikbare tegoeden doorgaans eenvoudig kunnen worden vastgesteld of men al dan niet aan de toetsingscriteria voor plaatsing op de lijst zal voldoen. In het bevestigende geval kan daartoe worden overgegaan. Gaat het om de start van een nieuwe organisatie, dan ligt het voor de hand om aan de hand van de in het eerste jaar behaalde resultaten te bezien of al dan niet tot plaatsing kan worden overgegaan, dan wel of dit eventueel pas op een later moment zal kunnen geschieden. Zoals hierboven in antwoord op vragen de VVD-fractie is opgemerkt, wordt artikel 17, tweede lid, bij nota van wijziging gepreciseerd om het mogelijk te maken om al vóór het verstrijken van twee kalenderjaren over te kunnen gaan tot plaatsing als het incasso- of verdeelvolumen de bij AMvB te bepalen drempel overschrijdt.

5. Buitenlandse organisaties

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de juridische en praktische belemmeringen om in Nederland actieve buitenlandse cbo's direct aan het Nederlandse toezicht te onderwerpen.

Rechtenuitoefening in Nederland door buitenlandse rechthebbenden geschiedt in de praktijk op drie manieren: a) via aansluiting bij een Nederlandse cbo; b) via wederkerigheidsovereenkomsten tussen Nederlandse cbo's en hun buitenlandse zusterorganisaties; c) via de oprichting van een nevenvestiging in Nederland, zoals het onder het nieuwe toezicht komende AGICOA Netherlands, of de oprichting van een specifieke rechtspersoon, zoals de Stichting International Publishers Rights Organisation (IPRO), gemachtigde namens in het buitenland gevestigde uitgevers bij de uitvoering van de readerovereenkomst met universiteiten. Deze laatste cbo wordt bij nota van wijziging toegevoegd aan de lijst met onder toezicht staande organisaties. Overigens zijn er in Nederland, zo verzekerde de brancheorganisatie voor collectief beheer VOIE, geen buitenlandse cbo's actief. Wel oefenen enkele buitenlandse omroeporganisaties hun rechten in Nederland zelfstandig uit, zoals CNN en de BBC, maar daarbij gaat het om individuele, en niet om collectieve rechtenuitoefening. Overigens zou uitbreiding van het toezicht tot buitenlandse organisaties zowel op juridische als op praktische problemen stuiten. Zo zou het College zijn bevoegdheden tot het binnentreden van de kantoren, inzage in de boeken en bescheiden, boekhoudkundig onderzoek en het bijwonen van (bestuurs)vergaderingen niet kunnen effectueren jegens buitenlandse cbo's die geen nevenvestiging of vertegenwoordiging in Nederland hebben. Voorts kan niet of niet goed worden gecontroleerd of de kwaliteits- en transparantiecriteriën, zoals die zijn verankerd in het voorgestelde artikel 2, door een buitenlandse cbo wel (voldoende) in acht worden genomen. In ieder geval kan niet van een buitenlandse organisatie zonder vestiging in Nederland worden verlangd dat de jaarrekening en het jaarverslag worden opgemaakt overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ten slotte zal de oplegging van een boete of last onder dwangsom tegen een buitenlandse organisatie niet eenvoudig kunnen worden geëffectueerd.

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de stand van zaken bij de regulering van grensoverschrijdend collectief beheer.

Hoewel naast Nederland inmiddels ook België en Duitsland een duidelijke voorkeur hebben uitgesproken voor Europese harmonisatie ten aanzien van het collectieve beheer, bestaat er momenteel geen concreet zicht op nieuwe Commissie-initiatieven ter zake. De meest concrete Europese ontwikkeling is dat er sprake is van een versterkte tendens – met name als gevolg van de mededingingsbeschikking van de Commissie tegen, onder andere, de Confédération internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs (Cisac, C(2007) 3435 def. van 16 juli 2008) – tot liberalisatie van het collectieve beheer bij grensoverschrijdende muziekdiensten in een on-line omgeving. Verschillende buitenlandse cbo's hebben tegen deze beschikking inmiddels een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Hof van Justitie in Luxemburg.

De leden van de SP-fractie vroegen of toezicht op in Nederland actieve buitenlandse cbo's alleen «lastig» is of niet kan. Waarom zou er, aldus deze leden, moeten worden gewacht op Europese initiatieven? Is het mogelijk, zo vroegen de leden van de SP-fractie, wettelijk te regelen dat elke in Nederland op het terrein van het collectieve beheer actieve buitenlandse organisatie onder het nieuwe toezicht staat? Voorts vroegen deze leden of de regering kan toelichten wat er rechtvaardig aan is wanneer de buitenlandse organisatie die niet samenwerkt met een van de Nederlandse organisaties, als enige niet onder toezicht staat.

Vooropgesteld zij dat er in Nederland momenteel, zoals hiervoor al opgemerkt en door de brancheorganisatie VOIE is bevestigd, als zodanig geen

buitenlandse cbo's actief zijn. In drie gevallen kunnen buitenlandse cbo's die in Nederland actief zijn direct dan wel indirect, binnen het bereik van het vernieuwde toezicht komen, te weten: a) als daartoe een nevenvestiging (AGICOA Netherlands) of aparte rechtspersoon (Stichting IPRO) wordt opgericht; b) als het gaat om de oprichting van een buitenlandse organisatie, bijvoorbeeld in België of Luxemburg, met de vooropgezette bedoeling om zich aan het vernieuwde toezicht te onttrekken (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, par. 9) en c) door aan de wel onder toezicht staande Nederlandse cbo's nadere voorwaarden op te leggen inzake de samenwerking met buitenlandse organisaties. Zoals hiervoor is aangegeven in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie, zou het zowel op juridische als op praktische bezwaren stuiten om het toezicht tot alle buitenlandse en potentieel in Nederland actieve cbo's uit te strekken. Het College kan zijn toezicht- en sanctiebevoegdheden niet extraterritoriaal uitoefenen. Daar komt bij dat ook het in EG-kader geldende vrij verkeer van diensten (art. 49 EG-Verdrag) zich ertegen verzet dat het voorgestelde toezicht zich uitstrekt tot in een andere EU-lidstaat gevestigde cbo's, omdat het vrije dienstenverkeer zich verzet tegen «iedere nationale regeling die ertoe leidt, dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat» (bijv. HvJ 28 april 1998, zaak C-158/96, Kohll, Jur. 1998, blz. I-1931, ro. 33). Daarmee verdragen zich bijvoorbeeld niet de verplichting om te voldoen aan de eisen van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de «comply-or-explain»-regeling inzake de beheerskosten en de voorafgaande goedkeuringsbevoegdheid van het College ten aanzien van, onder andere, modelcontracten en stijgingen van eenzijdig vastgestelde standaardtarieven. Hieraan kan niet worden tegemoetgekomen door van de betrokken buitenlandse cbo's te eisen dat zij een nevenvestiging in Nederland openen opdat zij onder het toezicht kunnen vallen, omdat artikel 49 EG-Verdrag zich ertegen verzet dat aan een onderneming de eis wordt gesteld dat deze gevestigd moet zijn in het land waar de dienst wordt verricht (HvJ zaak 76/81, Transporoute, Jur. 1982, 417 en zaak C-484/93, Svensson, Jur. 1995, I-3955; vgl. ook artikel 16, tweede lid, onderdeel a, van Richtlijn nr. 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEG L 376/36).

De leden van de SP-fractie vroegen waarom is gekozen voor een AMvB als het gaat om een mogelijke verplichting tot samenwerking om een ongewenste proliferatie van collectieve beheersorganisaties tegen te gaan. Zijn er, aldus deze leden, al voorstellen te verwachten op dit punt? Begrijpen deze leden het goed dat er eerst gewacht wordt waar men met zelfregulering mee komt en dat er bij gebrek aan voldoende regulering wordt bedreigd met een AMvB?

Inderdaad biedt artikel 21 een delegatiegrondslag voor de uitvaardiging van een AMvB om samenwerking tussen de verschillende inningsorganisaties en stroomlijning van de incasso zonodig af te dwingen. Concrete voorstellen hierover zijn echter nog niet in voorbereiding. Het komt het kabinet dienstig voor om eerst, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, de uitkomsten van zelfreguleringsinitiatieven af te wachten, zoals het recente gezamenlijke actieplan van VOIE, VNO-NCW en MKB-Nederland tot vereenvoudiging en verbetering van de inning van auteursrechtvergoedingen (Kamerstukken II 2008/2009, 29 515, nr. 268), alvorens tot een eventuele uitvaardiging van een AMvB over te gaan. De werkgroep incasso auteursrechten, die haar werkzaamheden voor de zomer zal afronden, buigt zich momenteel over de uitwerking van het actieplan (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 272, blz. 3). Verder zou het kabinet bij de vormgeving van een mogelijke AMvB uiteraard ook rekening willen houden met de eventuele bevindingen van de parlementaire werkgroep Gerkens.

6. Overige toezichtaspecten

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke hoogte een eventueel door het College op te leggen bestuurlijke boete en een last onder dwangsom kunnen hebben.

In artikel 18, eerste lid, wordt voorgesteld om het College de mogelijkheid te geven om in twee situaties een financiële sanctie op te leggen. Ten eerste is een financiële sanctie mogelijk bij niet-naleving van een bindende aanwijzing (artikel 6 lid 2 Wet toezicht). Een bindende aanwijzing kan zien op alle in artikel 2 genoemde kwaliteits- en transparantiecriteria voor rechtenorganisaties. Ten tweede is een financiële sanctie mogelijk bij verzaking van de algemene plicht om medewerking te verlenen aan de toezichthouder (artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht). In het eerste geval bedraagt de boete maximaal € 225 000 per overtreding, in het laatste geval € 35 000. Om recht te doen aan het feit dat sommige cbo's een jaarlijkse incasso hebben van enkele tientallen miljoenen euro's of meer, terwijl andere organisaties in vergelijking daarmee een relatief bescheiden bedrag incasseren of voor verdeling ontvangen, is daaraan toegevoegd dat de maximumboete een percentage van het jaarlijkse incasso- of verdelingsvolume kan bedragen als dat meer is dan € 225 000 resp. € 35 000. Dit maximumpercentage bedraagt 5% bij overtreding van een door het College uitgevaardigde bindende aanwijzing en 1% bij verzaking van de algemene verplichting tot medewerking. Hiermee wordt tevens recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, zoals dat bijvoorbeeld ook is geschied in de Mededingingswet (bijv. de artikelen 57 en 69). Voor bijvoorbeeld een organisatie als Musicopy, die in 2007 een incasso had van € 762 000, zullen de boetemaxima van € 225 000 resp. € 35 000 gelden. Voor bijvoorbeeld Stichting De ThuisKopie, die in 2007 een incasso had van € 19,2 miljoen, zullen de procentuele drempels gaan gelden, wat zou kunnen leiden tot boetemaxima van € 960 000 (5%) en € 192 000 (1%). Uiteraard kunnen deze boetes lager uitvallen, omdat het College wordt verplicht om bij de vaststelling van de hoogte van een boete rekening te houden met de ernst en de duur van de overtreding (artikel 18, derde lid). Daarentegen kent het wetsvoorstel, evenals bijvoorbeeld de Mededingingswet, geen maximum voor de last onder dwangsom. De kern van deze «herstelsanctie» is de last aan de overtreder om iets te doen of na te laten; de dwangsom is de stok achter de deur voor het geval dit bevel niet wordt nageleefd. De hoogte hiervan zal het College op grond van de omstandigheden in het concrete geval moeten vaststellen, waarbij het vast te stellen bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging (artikel 5:32, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht).

De leden van de PvdA-fractie achten op dit moment transparantie belangrijker dan één-factuur en vroegen naar de tussenstand rond het overleg hierover. Ook zouden zij graag vernemen welke activiteiten nog meer worden ontplooid om de stroomlijning van de incasso te bevorderen en de transparantie te verbeteren.

De werkgroep incasso auteursrechten is in het najaar van 2008 gestart en heeft als doel te komen tot daadwerkelijke vereenvoudiging en verbetering van de incasso van vergoedingen voor auteursrechten en naburige rechten. Deze werkgroep staat onder voorzitterschap van de heer M. Pastors en geeft invulling aan een gezamenlijk actieplan van het bedrijfsleven en de auteursrechtorganisaties. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft de Tweede Kamer hiervan in kennis gesteld (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 268). De werkgroep beoogt onder andere om een meldpunt op te zetten waar betalingsplichtigen met klachten en informatieverzoeken terecht kunnen en om een certificeringssysteem op te zetten op grond van de nieuwe gedragscode van de Vereniging VOIE. Verder wordt gewerkt aan verbetering van de transparantie

van tarieven en tariefgrondslagen en aan verdere bundeling bij de facturering van auteursrechtvergoedingen. Het einddoel is dat de betalende ondernemer zo min mogelijk hinder ondervindt van de incasso van auteursrechtvergoedingen. De werkgroep zal voor de zomer verslag uitbrengen aan de minister van Justitie en de staatssecretaris van Economische Zaken, waarna de Kamer zo spoedig mogelijk zal worden geïnformeerd.

7. Geschillencommissie voor tariefgeschillen

7.1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen wat een billijke vergoeding is en hoe het College dat gaat toetsen.

Wat onder een billijke vergoeding moet worden verstaan, zal in het specifieke geval moeten worden beoordeeld. In het voorgestelde artikel 25 wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van voorwaarden waaraan de geschillencommissie in ieder geval dient te toetsen. Die voorwaarden zijn ontleend aan het arrest SENA/NOS van het Hof van Justitie van de EG.¹ Met het opnemen van deze voorwaarden is getracht om – rekening houdend met de Europeesrechtelijke kaders – een balans te vinden tussen enerzijds rechtszekerheid voor partijen en anderzijds de ruimte die de geschillencommissie in elke zaak moet hebben om in het specifieke geval een goede afweging te kunnen maken. Het is de bedoeling dat de geschillencommissie in haar jurisprudentie een lijn zal ontwikkelen voor de invulling van het begrip billijke vergoeding in concrete gevallen. Juist omdat er nu onzekerheid bestaat in onderhandelingen, is het belangrijk dat er één geschillencommissie komt die jurisprudentie gaat ontwikkelen waaraan partijen houvast kunnen ontleen. De geschillencommissie zou hierbij tevens aansluiting kunnen zoeken bij tarieven en jurisprudentie over tariefgeschillen in andere landen, zoals de uitspraken van de Duitse *Schiedsstelle*.

Deze leden vroegen of de geschillencommissie niet alleen de billijkheid van de vergoeding moet kunnen toetsen, maar ook de houding en de handelwijze van de cbo.

In beginsel toetst het College de handelwijze en de houding van een cbo en toetst de geschillencommissie de tarieven. De handelwijze van een cbo en het tarief dat de cbo hanteert zullen echter nooit volledig los van elkaar staan. Indirect kan de handelwijze van invloed zijn op de billijkheid van het tarief. Het gaat immers niet alleen om de hoogte maar ook om de toepassing. Tekortkomingen in de berekening of de onderbouwing kunnen dan een rol spelen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie waarin voor de ene betalingsplichtige een kortingsregeling geldt en voor de ander, die meent zich in dezelfde omstandigheden te bevinden, niet. Bij een dergelijk geschil zal de geschillencommissie moeten beoordelen of de cbo bij dat onderscheid zorgvuldig gehandeld heeft, zoals ook is af te leiden uit het voorgestelde artikel 25, onder a (gelijke gevallen worden gelijk behandeld). Naar aanleiding van opmerkingen in het rapport van de VvA-Studiecommissie is het van belang te benadrukken dat het instellen van de geschillencommissie niet ziet op de versterking van het toezicht. Het College houdt toezicht en de geschillencommissie wordt ingesteld als onafhankelijk orgaan voor de beslechting van geschillen over in rekening gebrachte tarieven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering wil overwegen om wettelijk te regelen dat de gebruikerskant is vertegenwoordigd in de geschillencommissie en of de gebruikerskant bij de aanwijzing van een geschillencommissie wordt betrokken.

In het wetsvoorstel is de samenstelling van de geschillencommissie niet vastgelegd. De precieze uitwerking van de geschillencommissie zal plaatsvinden in het kader van de aanwijzing. In de geschillencommissie zal in

¹ HvJ EG, 6 februari 2003, zaak C-245/00 (Sena/NOS).

ieder geval voldoende financieel-economische en juridische kennis aanwezig moeten zijn. De Stichting Geschillencommissies staat positief tegenover een aanwijzing als geschillencommissie en zal de komende tijd gaan onderzoeken hoe de geschillencommissie vorm kan krijgen. De gebruikelijke werkwijze van de Stichting Geschillencommissies is dat de betrokken partijen zoveel mogelijk worden betrokken bij de uitwerking van de geschillencommissie, zodat de geschilbeslechting aansluit bij de wensen die in de praktijk bestaan. Aanwezigheid van leden voorgedragen door gebruikerskant en de rechthebbenden in de geschillencommissie zal kunnen bijdragen aan het draagvlak voor de beslissingen. Ik wil echter niet vooruitlopen op het overleg dat daarover in het kader van de Stichting Geschillencommissies nog zal worden gevoerd.

De leden van de SP-fractie vroegen in welke gevallen de minister de geschillencommissie zal aanwijzen, gezien de «kan-bepaling» in artikel 22, eerste lid.

Met de «kan-bepaling» wordt aan de minister van Justitie de bevoegdheid toegekend om één instantie aan te wijzen die bevoegd zal zijn om auteursrechtelijke tariefgeschillen te beslechten. Het kabinet erkent – mede op basis van het WODC-rapport en het advies van de Commissie Auteursrecht – dat er een onafhankelijke geschillencommissie moet komen voor de snelle, laagdrempelige en gespecialiseerde afdoening van tariefgeschillen tussen collectieve beheersorganisaties en betalingsplichtigen en zal daarom tot aanwijzing overgaan. Zoals hierboven is aangegeven, bestaat het voornemen om de Stichting Geschillencommissies aan te wijzen.

Deze leden vroegen wie er zitting gaat nemen in de geschillencommissie, of dit alleen juridische en financieel-economische deskundigen zijn en of de samenstelling van de commissie iedere keer verschillend zal zijn. Zoals in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de vertegenwoordiging van de gebruikerskant in de geschillencommissie is opgemerkt, ligt het in de rede dat er in de geschillencommissie inderdaad juridische en financieel-economische deskundigen zitting nemen. De exacte samenstelling zal worden bepaald in het kader van de aanwijzing, waarbij zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de werkwijze van de Stichting Geschillencommissies en bij de procesreglementen die de stichting nu al hanteert bij andere geschillencommissies. In die reglementen wordt onder andere de samenstelling van een geschillencommissie geregeld.

De leden van de SP-fractie vroegen of er iedere keer bij de aanwijzing door de minister nieuwe regels worden gesteld voor procedures en werkwijze of dat er op korte termijn een standaard zal worden ontwikkeld. Ook vroegen deze leden hoeveel maal per jaar een geschillencommissie zal moeten worden aangewezen.

In het kader van de aanwijzing van de geschillencommissie worden de procedure en werkwijze geregeld. Zoals hierboven is opgemerkt, kan waarschijnlijk worden aangesloten bij de procesreglementen die de Stichting Geschillencommissies al bij andere geschillencommissies hanteert. De aanwijzing op grond van artikel 22 door de minister van Justitie zal eenmaal moeten plaatsvinden. Het is dus niet zo dat op meerdere momenten of voor specifieke geschillen een geschillencommissie wordt aangewezen. Hoe vaak de geschillencommissie vervolgens per jaar zal optreden, hangt af van het aantal tariefgeschillen dat wordt aangebracht. Daarvoor verwijs ik naar het antwoord op onderstaande vraag van de leden van de VVD-fractie over het aantal te verwachten geschillen op jaarbasis.

De leden van de SP-fractie vroegen welk deel van de geschillen naar verwachting direct aan de rechter zal worden voorgelegd.

Precieze verhoudingen zijn lastig in te schatten. De verwachting is dat men bij gewone tariefgeschillen naar de geschillencommissie gaat. In het WODC-rapport wordt vastgesteld dat onderhandelingen tussen rechtheb-

benden, betalingsplichtigen en cbo's nu vaak moeizaam verlopen. In het rapport wordt vervolgens gesteld dat de moeilijkheden bij die onderhandelingen doorbroken kunnen worden als er een effectieve mogelijkheid bestaat om geschillen over vergoedingen voor te leggen aan een gespecialiseerde geschillencommissie. De geschillencommissie biedt een laagdrempelige en deskundige manier van geschilbeslechting. Bij geschillen die niet alleen een tarief betreffen maar ook andere, meeromvattende rechtsvragen, zal men waarschijnlijk direct naar de rechter gaan. De rechter is dan overigens wel verplicht om over het tariefgeschil advies te vragen. Ook incassogeschillen, waarvan het doel is om een executoriale titel te halen om betaling te kunnen afdwingen, worden nu door de burgerlijke rechter beslecht. Die incassogeschillen zullen ook na inwerkingtreding van de geschillencommissie aan de rechter moeten worden voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel geschilprocedures er op jaarbasis voor de geschillencommissie worden verwacht en welk deel daarvan het gevolg zijn van de verplichting van de rechter om in tariefgeschillen eerst advies aan de geschillencommissie te vragen.

Op basis van de ervaringen met de *Schiedsstelle* in Duitsland is de verwachting dat er enkele tientallen zaken per jaar zullen worden voorgelegd aan de geschillencommissie. Dit is niet met zekerheid te zeggen, omdat bepaalde tariefbeslissingen kunnen leiden tot een tijdelijke toename van het aantal geschillen. Het aantal geschillen dat door de *Schiedsstelle* in Duitsland werd behandeld bedroeg van 1998 tot 2003 rond de 30 per jaar. Vanaf 2003 gaat het gemiddeld om circa 60 geschillen per jaar. De Raad voor de Rechtspraak is uitgegaan van een schatting van 38 tariefgeschillen per jaar, waarbij circa een derde van de geschillen naar de geschillencommissie gaat en circa twee derde naar de rechter. In het kader van de werkgroep incasso auteursrechten, zoals beschreven in paragraaf 6, wordt gewerkt aan een centraal klachtenloket bij de Vereniging VOIE. Als de cbo's in een vroeg stadium voorzien in een goede klachtenafhandeling, zou het aantal tariefgeschillen wellicht kunnen worden teruggedrongen.

7.2 Doelstelling geschillencommissie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de beperking van de voorafgaande instemming van het College niet de mogelijkheid openlaat om langs andere wegen forse prijsstijgingen te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door grondslagen of parameters aan te passen. Deze leden vroegen waarom over het totstandkomen en wijzigen van grondslagen en/of parameters niets is vastgelegd in de wet, of de regering deze omissie gaat aanpakken en of vertegenwoordigers van de gebruikers betrokken worden bij de uitwerking van de AMvB die hierover gaat.

Met het voorgestelde artikel 3, eerste lid, onderdeel c, is beoogd om alle besluiten die tot een eenzijdige verhoging van een standaardtarief leiden aan de preventieve goedkeuring door het College te onderwerpen. Uit de formulering zou echter, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, kunnen worden afgeleid dat deze goedkeuringsbevoegdheid niet ziet op wijzigingen in de grondslagen of de parameters die ertoe leiden dat het standaardtarief hoger uitvalt. Om te verduidelijken dat de preventieve toetsing door het College ziet op alle besluiten die tot een tariefverhoging leiden, wordt bij nota van wijziging voorgesteld om «standaardtarieven» te vervangen door «tarieven». Overigens zullen belanghebbenden, met inbegrip van gebruikers, op de gebruikelijke wijze worden betrokken bij de uitwerking van AMvB's waarin het wetsvoorstel voorziet.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de goedkeuring slechts een beperkte, algemene toets is en toch kan leiden tot een onbillijke vergoeding en vroegen de regering om een nadere uitleg. Tevens vroegen deze

leden of er op andere terreinen voorbeelden zijn waar een vergelijkbare situatie zich voordoet.

Het College keurt tarieven goed op basis van een marginale toetsing van de voorgenomen verhoging van standaardtarieven. Een door het College goedgekeurde tariefverhoging kan vervolgens, als in een individueel geval tot facturering wordt overgegaan, toch onbillijk uitvallen, bijvoorbeeld omdat een cbo een horecabedrijf in een verkeerde gebruikerscategorie (met een hoger tarief) heeft ingedeeld of omdat een verkeerde kortingsregeling is toegepast. In dergelijke gevallen men zich tot de geschillencommissie wenden. Het is dan niet zo dat de goedkeuring door het College de gebruiker de weg afsnijdt naar de geschillencommissie/rechter als deze meent dat de in rekening gebrachte tarieven onbillijk zijn. In vergelijkbare zin staat een algemeen oordeel van de NMa dat tariefverhogingen door een cbo niet op mededingingsrechtelijke bezwaren stuiten (bijv. NMa, 22 juli 2005, KHN/Sena) er niet aan in de weg dat een gebruiker zich in rechte verzet tegen de uiteindelijk in zijn geval in rekening gebrachte tarieven omdat deze onbillijk worden geacht.

7.3 Positionering van de geschillencommissie

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarop de verwachting gebaseerd is dat in Nederland, evenals in Duitsland, de gang naar de rechter in de meeste gevallen overbodig zal zijn.

Die verwachting is gebaseerd op de voordelen van de geschillencommissie ten opzichte van de rechter als het gaat om tariefgeschillen. Met de geschillencommissie wordt een laagdrempelig en efficiënt procedureel kader geboden voor het beslechten van tariefgeschillen. Impasses die nu bestaan tussen partijen over een in rekening gebracht tarief zullen op een relatief eenvoudige wijze doorbroken kunnen worden. Bovendien zal de geschillencommissie de benodigde expertise in huis hebben om te bepalen wat in een specifiek geval een billijke vergoeding is, wat voor de rechter in de praktijk lastig blijkt te zijn. Vergelijk bijvoorbeeld de Rechtbank 's-Gravenhage 18 oktober 1995, *AMI* 1996, p. 37, Hof 's-Gravenhage 4 april 1996, *AMI*, 1996, p. 120, HR 9 juni 2000, *NJ* 2001, 569 (Sena-NOS), waarin de rechtbank en het Hof sterk uiteenlopende bedragen vaststelden als billijke vergoeding voor het gebruik van geluiddraggers door de NOS. Het Hof van Justitie van de EG gaf uiteindelijk een aantal criteria waaraan een vergoeding getoetst kan worden. Bij die criteria is in het wetsvoorstel ook aangesloten (art. 25).

7.4 Samenstelling van de geschillencommissie

De leden van de VVD-fractie vroegen uit hoeveel leden een geschillencommissie dient te bestaan, hoeveel plaatsvervangende leden er minimaal moeten zijn en hoe de verhouding tussen de verschillende deskundigen dient te liggen.

Exacte gegevens zijn nog niet beschikbaar, omdat dit afhangt van de positionering en uitwerking van de geschillencommissie. Het is van belang dat er in de geschillencommissie in ieder geval juridische en financieel-economische expertise aanwezig is. Het voornemen is om de geschillencommissie onder te brengen bij de Stichting Geschillencommissies consumentenzaken (ik verwijs hiervoor naar de antwoorden op de vragen van de SP-fractie in par. 7.1). Voordat de geschillencommissie operationeel zal worden, zal in een procesreglement worden vastgelegd uit hoeveel (plaatsvervangende) leden de geschillencommissie zal bestaan en hoe de onderlinge verhoudingen liggen. Het heeft mijn voorkeur om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande werkwijze en procedure van de Stichting Geschillencommissies, zodat geprofiteerd kan worden van de daar aanwezige kennis en ervaring.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke termijn zal worden

besloten om de geschillencommissie al dan niet onder te brengen bij de Stichting Geschillencommissies.

De Stichting Geschillencommissies heeft de intentie om de Geschillencommissie Auteursrecht te gaan uitvoeren en zal de komende maanden nader onderzoeken hoe dat vorm kan krijgen. Het streven is om in het najaar van 2009 te starten met de voorbereiding van de geschillencommissie. In de eerste helft van 2010 zou de geschillencommissie dan gerealiseerd kunnen worden, om vervolgens eind 2010 operationeel te kunnen zijn.

8. Europese en internationale context

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke activiteiten het kabinet ontplooit om een bindende regeling op EU-niveau te bewerkstelligen en of dit in JBZ-verband kan geschieden.

Zowel op ambtelijk niveau, te weten in de Raadswerkgroep auteursrecht, als op politiek niveau, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de Nederlandse reactie op de consultatie van de Europese Commissie over de Mededeling inzake creative content online (Kamerstukken II 2007/08, 22 112, nr. 609, blz. 6/7), is aangedrongen op Europese harmonisatie ten aanzien van het collectieve beheer. In EU-kader komt het auteursrecht, met inbegrip van het collectieve beheer, niet in de JBZ-Raad, maar in de Raad voor concurrentievermogen aan de orde.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie om een nadere toelichting inzake de opmerking in de toelichting dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan het eigendoms karakter van auteurs- en naburige rechten of het culturele ondernemerschap van rechthebbenden.

De betrokken passage, mede ingegeven door de reactie van de Stichting Auteursrechtbelangen in de consultatie bij het voorontwerp, geeft aan dat het wetsvoorstel het eigendoms karakter, en daarmee ook het verbods- dan wel vergoedings karakter, van intellectuele eigendomsrechten onverlet laat. Op geen enkele wijze wordt afbreuk gedaan aan de materiële auteurs- of naburige rechten die auteurs en uitvoerende kunstenaars ontlene aan Europese richtlijnen of internationale verdragen. Ook verplicht het wetsvoorstel rechthebbenden niet tot collectieve uitoefening van hun rechten, laat staan bij een specifieke organisatie, als men de voorkeur geeft aan individuele exploitatie. De eigen keuze van de rechthebbenden voor het een of het ander is uiteindelijk een kwestie van cultureel ondernemerschap, waarbij de vrijheid van vereniging en het recht van burgers tot oprichting van een rechtspersoon voor de collectieve behartiging van hun belangen op geen enkele wijze wordt beperkt. Ten slotte valt niet in te zien hoe de instelling van een geschillencommissie voor de beoordeling van tariefgeschillen ertoe kan leiden dat het verbodsrecht van de individuele rechthebbenden verwordt tot een dwanglicentie. Ook nu kan de billijkheid van tarieven immers worden getoetst, zij het alleen door de rechter. De regering acht de in hoofdstuk 2 van het rapport geuite kritiek van de VvA-Studiecommissie dat het wetsvoorstel inbreuk zou maken op internationale en Europese verplichtingen daarom niet steekhoudend. Zoals in een gezaghebbend commentaar op de Berner Conventie werd opgemerkt: «All private rights have to be exercised in accordance with the prescriptions of public law, and author's rights are no exception to this general principle.»¹

De aan het woord zijnde leden vroegen verder hoe de kwaliteitsborging die het wetsvoorstel biedt door de beheersorganisaties kan worden vertaald in een internationaal concurrentievoordeel. Hoe groot is het risico dat in Nederland gevestigde cbo's, aldus deze leden, hun vestiging gaan verplaatsen naar het buitenland om zich aan het vernieuwde toezicht te onttrekken en kan dit worden voorkomen?

Het wetsvoorstel strekt er uiteindelijk toe te waarborgen dat cbo's functioneren met een zeer grote mate van transparantie en efficiency, waarbij

¹ S. Ricketson, J.C. Ginsburg, *International Copyright and Neighbouring Rights*, Vol. I, 2e druk (2006), p. 846/847. Vgl. ook art. 1, tweede lid, Protocol 1 EVRM en artikel 13 van Richtlijn nr. 93/83 van 27 september 1993 inzake satellietomroep en doorgifte via de kabel (Pb. L 248/15).

zeker gesteld wordt dat terecht en tegen redelijke en niet-discriminatoire tarieven wordt geïnd, alsmede dat tijdig en adequaat wordt verdeeld. Deze kwaliteitsborging via onafhankelijk toezicht, in combinatie met de instelling van een geschillencommissie auteursrecht, brengt mee dat het functioneren van Nederlandse cbo's in de internationale concurrentieverhoudingen boven iedere twijfel verheven dient te zijn. Daarin ligt in potentie een concurrentievoordeel ten opzichte van buitenlandse cbo's die vaak niet, althans niet in die mate, aan een vergelijkbare kwaliteitsborging zijn onderworpen. Zoals hiervoor in paragraaf vijf is aangegeven, kan de voorgestelde wetgeving ook worden tegengeworpen aan Nederlandse cbo's die zich in het buitenland willen vestigen met de intentie om zich aan het vernieuwde toezicht te onttrekken.

De leden van de SP-fractie vroegen waar het verzet in Europa vandaan komt om aspecten van grensoverschrijdend collectief beheer te reguleren. Voorts vroegen zij waarom andere landen, gegeven het feit dat het vernieuwde toezicht een concurrentievoordeel kan zijn vanwege de beoogde kwaliteitsborging, niet soortgelijke maatregelen nemen. Het feit dat er nog geen sprake is van harmonisatie ten aanzien van het collectieve beheer komt vooral doordat de Europese Commissie nog geen concrete voorstellen heeft gedaan. Het door de Commissie in 2004 geuite voornemen om «wetgeving voor te stellen over bepaalde aspecten van het collectieve beheer en het goede bestuur van de collectieve rechten-beheersorganisaties» (COM (2004) 261 def., par. 3.6) heeft uiteindelijk slechts geleid tot een niet-bindende Aanbeveling uit 2005 inzake het collectieve grensoverschrijdende beheer ten behoeve van online muziekdiensten (PbEU 2005, L 276/54). Zonder voorstel van de Commissie kan geen besluitvorming in EU-kader plaatsvinden. Hoewel het in de EU-vergelijking nog geen vanzelfsprekendheid is dat er een vergaand en onafhankelijk kwaliteitstoezicht op het functioneren van cbo's wordt uitgeoefend, zijn er wel andere EU-landen, zoals Duitsland, die vergelijkbare maatregelen hebben genomen. Duitsland heeft daartoe een vergunningsstelsel in het leven geroepen.

Deze leden vroegen verder, nu een Nederlandse organisatie zich met een verhuizing niet aan het nieuwe toezicht kan onttrekken, of het dan niet ook mogelijk is te regelen dat buitenlandse organisaties onder het toezicht gaan vallen.

Ter zake zij verwezen naar hetgeen hierover in paragraaf vijf, in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie, al is opgemerkt. Herhaald zij hier dat er, zo is door de vereniging van cbo's VOIE bevestigd, geen buitenlandse cbo's in Nederland actief zijn die hier niet ook een nevenvestiging hebben.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting op de invulling van het toezicht ten aanzien van nevenvestigingen en/of buitenlandse beheersorganisaties. Ook vroegen zij of er lidstaten zijn waar beheersorganisaties werkzaam zijn waarmee Nederlandse organisaties zaken doen. Zo ja, aldus deze leden, is in dat geval samenwerking met die lidstaten een overweging?

In aanvulling op wat hierover in paragraaf vijf al is opgemerkt, zij aangetekend dat de meeste van de thans onder toezicht staande en straks onder het vernieuwde toezicht komende Nederlandse organisaties samenwerken met elders in de Europese Unie bestaande zusterorganisaties. De Nederlandse cbo's innen in Nederland ook voor elders in de EU gevestigde rechthebbenden, terwijl veel buitenlandse zusterorganisaties in hun land innen voor Nederlandse rechthebbenden. Het College van Toezicht kan bij de uitoefening van het toezicht zeker samenwerking met instanties in andere lidstaten zoeken, voor zover daar althans op vergelijkbare wijze toezicht wordt uitgeoefend. Het is aan het College van Toezicht om daaraan nader invulling te geven.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering ook wenst te komen tot één cbo voor het auteursrecht en de naburige rechten.

Artikel 21, tweede lid, van het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij AMvB de inning of verdeling van auteurs- en nabuurrechtelijke vergoedingen geheel of ten dele op te dragen aan een collectieve beheersorganisatie. Het kabinet acht het echter prematuur om nu al een uitspraak te doen over de vraag of dit bij voorbaat zou moeten leiden tot één cbo voor alle categorieën van rechten. Dat zou immers leiden tot een grote accumulatie van rechten en dus tot een versterking van machtsposities, terwijl het betalende bedrijfsleven juist een vermindering ervan bepleit. Het kabinet acht het dienstig om zijn definitieve oordeel hierover pas te vormen als de bevindingen van de parlementaire werkgroep auteursrecht en de uitwerking van het tussen VOIE, VNO-NCW en MKB Nederland eind 2008 overeengekomen actieplan, waarover thans in de werkgroep incasso auteursrechten wordt gesproken, bekend zijn.

9. Consultatie over de verbreding en versterking van het toezicht

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de organisaties van auteurs- en naburig rechthebbenden er van overtuigd zijn dat met zelfregulering uitstekende resultaten worden geboekt en vroegen of de regering deze opvatting deelt.

Het Nederlandse auteursrechtbeleid berust traditioneel op een voorkeur voor zelfregulering (Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 6H, par. 2). Daarmee zijn en worden op vele terreinen goede resultaten behaald. Ter illustratie zij gewezen op de sinds 2003 periodiek herziene Regeling reprorecht bedrijfsleven, het tussen VOIE, VNO-NCW en MKB-Nederland eind 2008 overeengekomen actieplan ter vereenvoudiging van de incasso, de overeenkomsten tussen cbo's en brancheorganisaties, het eind januari 2009 bereikte akkoord tussen de Nederlandse bibliotheken (verenigd in de FOBID) en de rechthebbenden (verenigd in VOIE) over samenwerking bij de digitalisering van collecties van bibliotheken, archieven en musea en de op 3 april 2008 tot stand gekomen gedragscode voor cbo's. Het kabinet verwelkomt de vaststelling van deze branchebrede code, omdat het verheugend is dat de cbo's aldus invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dat laat echter onverlet dat er een zelfstandige rechtvaardiging blijft voor het wetsvoorstel, dat immers voorziet in een onafhankelijke toezichthouder met eigen handhavings- en sanctiebevoegdheden, versterkte inlichtingenplichten jegens het College, preventief toezicht bij eenzijdige verhogingen van standaardtarieven, toegang tot een laagdrempelige geschillencommissie voor de toetsing van tarieven in het concrete geval, de mogelijkheid van een streefnormering voor de beheerskosten en deels verdergaande verplichtingen inzake (financiële) transparantie. Bovendien zorgt wettelijke vastlegging ervoor dat – anders dan bij een gedragscode waar men zich vrijwillig bij aansluit – alle cbo's met voldoende maatschappelijke relevantie zijn onderworpen aan een minimumstelsel van regels voor (financiële) transparantie en zorgvuldig beheer. Het kabinet meent dat zelfregulering, enerzijds, en verbreding en versterking van het wettelijke toezicht, anderzijds, elkaar kunnen versterken, en ziet deze daarom niet als alternatief, maar juist als complementair ten opzichte van elkaar.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of het de efficiency niet ten goede zou komen als ook een aantal verplichtingen aan koepelorganisaties zou worden opgelegd, zoals de borgstelling, die nu aan zelfregulering is onderworpen.

Het aanvankelijke voorontwerp voorzag in een wettelijke verplichting voor Buma en Sena om op verzoek van een koepelorganisatie met ingang van 1 januari 2010 één factuur te zenden. Als sequeel daarvan kende het voorontwerp, tenzij anders overeengekomen, een wettelijk verplichte borgstelling van representatieve organisaties van betalingsplichtigen jegens Buma en Sena voor betaling door hun aangeslotenen (artikel 20, tweede lid, voorontwerp). Naar aanleiding van de in de consultatie ontvangen reac-

ties is deze borgstelling echter – met de voorziene 1-factuur – geschrapt, omdat deze naar het oordeel van zowel het betalende bedrijfsleven als sommige organisaties van rechthebbenden beter kan worden geregeld in de koepelovereenkomsten zelf.

De leden van de SP-fractie vroegen of het voornemen bestaat om op (korte) termijn bij AMvB een gedragscode aan te wijzen waaraan alle cbo's zich moeten houden.

Op dit moment bestaan daartoe nog geen concrete voornemens, omdat de gedragscode die daarvoor wellicht in aanmerking zou komen, te weten de door de aangeslotenen bij VOIE onderschreven gedragscode, nog geen jaar operationeel is. De regering wil eerst een evaluatie van deze gedragscode afwachten en de vraag beantwoord zien of deze wellicht nog bijgesteld wordt, bijvoorbeeld naar aanleiding van de bevindingen van de werkgroep Pastors, alvorens tot een eventuele aanwijzing over te gaan. Leidend zal zijn of de aanwijzing van een gedragscode een daadwerkelijke meerwaarde oplevert als aanvulling op het wettelijke toezicht. Aanwijzing van een gedragscode zou overigens niet betekenen dat de naleving daarvan zou kunnen worden afgedwongen. De grondslag voor aanwijzing van een gedragscode in onderdeel D van het wetsvoorstel is erop gericht om – conform de bestaande systematiek van de Corporate Governance Code in artikel 2:391 BW – cbo's te verplichten om in het jaarverslag informatie te verstrekken over de toepassing van een code op basis van het zgn. comply-or-explain beginsel.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering van plan is om de gedragscode of elementen van het actieplan in een AMvB op te nemen en, zo ja, welke. Ook vroegen zij of de AMvB volgens een voorhangprocedure aan de Kamer zal worden gestuurd.

Voordat de aanwijzing van een gedragscode of een AMvB met nadere regels wordt overwogen wil de regering eerst een evaluatie van de gedragscode, alsmede de bevindingen van de werkgroep incasso auteursrechten afwachten. Bij nota van wijziging wordt bepaald dat een AMvB op grond van het voorgestelde artikel 2, derde lid, is onderworpen aan een voorhangprocedure van vier weken.

10. Gevolgen voor het bedrijfsleven en collectieve beheersorganisaties

De leden van de VVD-fractie vroegen om aan te geven waarop de schatting berust dat de gevolgen van de nieuwe toezichtsverplichtingen hooguit 10 000 euro per organisatie zullen bedragen. Voorts vroegen zij of de administratieve lasten nog per doelgroep verschillen en, zo ja, in welke mate en wat hiervoor mogelijke verklaringen zijn.

Bij de kwantificering van de geschatte administratieve lasten voor de onder toezicht komende cbo's is in de toelichting (par. 12) een onderscheid gemaakt tussen de lasten verbonden aan het herziene preventieve toezicht door het College en de additionele lasten verbonden aan het moeten voldoen aan de nieuwe informatieverplichtingen. De vier nu onder preventief toezicht staande cbo's hebben laten weten gemiddeld 8 875,- euro per jaar aan kosten te hebben om te voldoen aan de informatie- en notificatieverplichtingen jegens het College. Per organisatie bedroegen deze kosten respectievelijk 15 000 euro (Sena), 1000 euro (Stichting Leenrecht), 5000 euro (Stichting Reprorecht) en 14 500 euro (Stichting De Thuiskopie). De relatief hoge lasten bij Stichting De Thuiskopie worden met name verklaard door het aangescherpte toezicht dat het College de laatste jaren vanwege problemen bij de verdeling van de gelden heeft uitgeoefend. Er bestaan geen vergelijkbare precedentes met betrekking tot de nieuwe informatieverplichtingen, te weten het opstellen en de openbaarmaking van een jaarrekening en een jaarverslag, alsmede openbaarmaking van de statuten, de geschillenregeling, het repartitie-reglement, de standaardtarieven, de tariefgrondslagen, de kortings-

regelingen en nevenfuncties alsmede de mate van vrijwaring en representativiteit. Plaatsing van deze gegevens op de website van een cbo volstaat hier, waarbij deze informatie vervolgens alleen bij wijziging geactualiseerd hoeft te worden. Slechts bij de publicatie van het jaarverslag en de jaarrekening gaat het om een jaarlijks terugkerende (eenmalige) openbaarmakingsplicht. Mede gelet op de gemiddelde kosten die de thans onder toezicht staande cbo's hebben moeten maken in het kader van de preventieve toetsing door het College zijn deze kosten forfaitair en, gegeven het feit dat de betrokken gegevens toch al bij de cbo's voorhanden zijn, ruim geschat op 10 000 euro. In totaal komen de geschatte extra lasten voor cbo's die straks nieuw onder toezicht komen te staan gemiddeld neer op 18 875 euro per organisatie.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of er al meer bekend is over de ACTAL-berekeningen inzake administratieve lasten in relatie tot de één-factuur-regeling. Wanneer zal, aldus deze leden, de Tweede Kamer hierover nader worden geïnformeerd en is het in dat verband niet verstandig te streven naar een minimaal aantal beheersorganisaties? Ter vermijding van misverstanden zij opgemerkt dat er slechts sprake is van administratieve lasten volgens de rijksbreed gehanteerde definitie, als het gaat om het verschaffen van informatie door cbo's aan het College voor de uitvoering van zijn toezichtstaak. Het betreft in dat geval namelijk een wettelijke informatieverplichting tegenover de overheid. Ten aanzien van de facturen die bedrijven ontvangen van de cbo's is geen sprake van administratieve lasten als zodanig, omdat het gaat om een civielrechtelijke betalingsrelatie tussen cbo's en betalingsplichtigen. Omdat de aanpak van regeldruk niet alleen de vermindering van administratieve lasten betreft, maar bijvoorbeeld ook het verminderen van irritaties bij ondernemers en het verbeteren van de dienstverlening, vormt de inning onderdeel van de kabinetsaanpak regeldruk. Zoals eerder al is aangegeven, wordt in de werkgroep incasso auteursrechten gewerkt aan beperking van de regeldruk door de inning van auteursrechten te vereenvoudigen en verbeteren (vgl. eind par. 6).

11. Gevolgen voor de Rijksbegroting

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe groot de pro-rata-bijdragen van de collectieve beheersorganisaties aan de begroting van het College op jaarbasis waren en hoe dit zich verhoudt tot de in de toelichting geschatte financiële consequenties voor het Rijk van circa 440 000 euro per jaar. Om te komen tot een passende verdeling van de toezichtlasten is, mede gelet op artikel 12, derde lid, van de Wet toezicht, sinds het aantreden van het College medio 2003 en met instemming van de collectieve beheersorganisaties een omslagmodel gehanteerd op grond waarvan de vaste jaarlijkse vaste vergoedingen van de Collegeleden gelijkelijk over de organisaties zijn verdeeld, terwijl zij naar rato van het jaarlijkse incassovolume bijdragen aan de overige kosten van het College. In 2004, het eerste volle jaar van zijn werkzaamheden, had het College een begroting van 146 980 euro; in 2008 bedroeg deze 235 346 euro. De pro-rata-bijdragen van de cbo's bedroegen achtereenvolgens: Buma 49 714 euro (2004) en 87 485,54 euro (2008), Sena 26 559 euro (2004) en 55 336 euro (2008), Stichting Leenrecht 21 727 euro (2004) en 30 190 euro (2008), Stichting De Thuis-kopie 23 404 euro (2004) en 32 155 (2008) en de Stichting Reprorecht 18 121 euro (2004) en 30 177 euro (2008). Hierbij zij aangetekend dat het inherent is aan het gekozen omslagmodel dat een grotere incasso leidt tot een grotere bijdrage aan de begroting van het College. Bovendien komen de kosten van een in opdracht van het College door een accountant verricht boekhoudkundig onderzoek voor rekening van de betrokken beheersorganisatie (artikel 5 lid 4 Wet toezicht). De op circa 440 000 euro geraamde kosten van het College in de nieuwe toezichtstructuur vallen bijna 205 000 euro hoger uit dan de begroting van 2008. Gegeven het feit

dat straks niet meer op vijf, maar op ruim twintig organisaties toezicht wordt uitgeoefend, acht de regering dit een alleszins redelijke en gerechtvaardigde stijging van de middelen van het College, mede gelet op de personele uitbreidingen die het College in de nieuwe toezichtstructuur nodig acht (vgl. par. 2).

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke termijn de Kamer inzicht zal krijgen in de (financiële) invulling van de aanwijzing van de geschillencommissie en of al enig inzicht kan worden gegeven in de wijze van financiering.

De Stichting Geschillencommissies ontvangt voor consumenten-geschillencommissies een subsidie van de minister van Justitie voor de algemene kosten van de stichting. Alle zaakgerelateerde kosten moeten door de partijen (brancheorganisaties, ondernemers en consumenten) in beginsel zelf worden gedragen. Het opstarten van de geschillencommissie brengt ook kosten mee. De Stichting Geschillencommissies brengt nog een offerte uit met een projectplan.

De aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte op welke begroting(en) de financiering van het College en de geschillencommissie zal worden opgenomen.

De financiering van beide instanties zal ten laste komen van de begroting van het ministerie van Justitie.

ARTIKELEN

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot de onevenredig hoge beheerskosten of een collectieve beheersorganisatie alleen maar hoeft te melden als deze boven een bepaalde drempel uitkomen. Waarom is er, aldus deze leden, niet voor gekozen om de cbo gewoon te laten noemen van de beheerskosten zijn?

Het wetsvoorstel verplicht cbo's tot beide maatregelen. Op grond van het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel a, moet iedere beheersorganisatie de beheerskosten voortaan openbaar maken. Daarnaast geldt het in artikel 2, tweede lid, onderdeel h, genoemde «comply-or-explain»-regime als de beheerskosten een bij AMvB nader te bepalen drempel overschrijden. Dan moet in het jaarverslag en ten genoegen van het College gemotiveerd worden aangegeven waaraan de overschrijding te wijten is. Blijken de beheerskosten naar het oordeel van het College onevenredig, bijvoorbeeld omdat zij niet in een redelijke verhouding staan tot de jaarlijkse incasso, dan kan dat een indicatie zijn voor de omstandigheid dat de betrokken cbo geen doelmatig financieel beleid voert (artikel 2, tweede lid, onderdeel g). Daartegen kan het College zonnig optreden met gebruikmaking van het nieuwe sanctie-instrumentarium waarin het wetsvoorstel voorziet.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wat wordt verstaan onder beheerskosten en wat er wordt gedaan met de «hangende» gelden. Het betreft alle kosten die, direct dan wel indirect, samenhangen met de inning, de verdeling en het beheer van gelden, met inbegrip van «hangende» gelden (artikel 2, tweede lid, onderdeel g). Van een beheersorganisatie mag immers worden verwacht dat gelden in de periode tussen inning en verdeling op zorgvuldige wijze worden beheerd. Als beheerskosten zijn onder meer te kwalificeren: promotie-, facturering-, repartitie- en incassokosten, de kosten voor huur of onderhoud van gebouwen, de kosten voor het traceren van rechthebbenden, investeringen in informatiesystemen, kosten verbonden aan de ontwikkeling van licenties alsmede de bezoldigingen van personeel.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre er algemeen toezicht gehouden zal worden op de kwaliteits- en transparantie-eisen, waaraan

een cbo moet voldoen. Zal, aldus deze leden, periodiek getoetst worden of er sprake is van voldoende inzichtelijkheid en, bijvoorbeeld, de openbaarmaking van nevenfuncties en bezoldigingen?

Het College van Toezicht zal uiteraard een nauwgezet toezicht uitoefenen op de nieuwe kwaliteits- en transparantiecriteriën. Daarvan maakt een periodieke toetsing integraal deel uit. Die toetsing, die het College voornemens is minimaal jaarlijks te verrichten, zal betrekking hebben op de openbaarmakingsverplichtingen inzake, bijvoorbeeld, nevenfuncties en bezoldigingen. Blijkt een cbo hier in verzuim, dan kan het College ingrijpen, niet alleen via een advies of bindende aanwijzing, maar – als deze geen soelaas bieden – ook door het opleggen van een boete of van een last onder dwangsom (artikelen 18 en 19).

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie wanneer er in ieder geval sprake is van structureel excessieve beheerskosten. Of zal hier (pas) naar worden gekeken, aldus deze leden, als een verzoek tot tariefverhoging wordt gedaan?

Het wetsvoorstel kent een zelfstandige verplichting voor cbo's om te streven naar een beperking van de beheerskosten (artikel 2, tweede lid, onderdeel h). Het vormt daarom voor het College, omdat een collectieve beheersorganisatie in algemene zin een doelmatig financieel beleid moet voeren (artikel 2, tweede lid, onderdeel g), een zelfstandig aandachtspunt, dat los staat van de preventieve toetsing van eenzijdige tariefstijgingen door het College (artikel 3, eerste lid, onderdeel c). Ook als er geen sprake is van tariefverhogingen zal het College zelfstandig kunnen toetsen en, zonedig, optreden als blijkt van excessieve beheerskosten. De vraag of daarvan sprake is, is ter beoordeling van het College aan de hand van de omstandigheden van het geval. Een minimumeis is in ieder geval dat de nader bij AMvB vast te stellen drempel voor de beheerskosten is overschreden. Overigens zullen de door een cbo aangevoerde redenen voor overschrijding door het College van Toezicht moeten worden gewogen. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoe in de praktijk uitvoering moet worden gegeven aan de «comply-or-explain»-regeling, waarop de indicatieve normering van 12,5–15% van de bruto incasso of het voor verdeling beschikbare bedrag in een bepaald kalenderjaar berust en op welke termijn een aanpassing van deze voorlopige drempel is voorzien. De «comply-or-explain»-regeling komt erop neer dat, als de beheerskosten van een cbo een nader bij AMvB te bepalen drempel overschrijden, in het jaarverslag en ten genoegen van het College gemotiveerd wordt aangegeven waaraan deze overschrijding te wijten is (artikel 2, tweede lid, onderdeel h). De mate van overschrijding en de daarvoor aangevoerde redenen worden daarmee kenbaar voor derden en toetsbaar door het College. Als drempel voor de «comply-or-explain»-regeling wordt in eerste instantie gedacht aan een indicatieve normering op 12,5–15% van de jaarlijkse bruto-omzet. Deze drempel is gebaseerd op de beheerskosten die de verschillende verdeel- en incasso-organisaties in 2006 hebben gemaakt. Die lagen toen gemiddeld op bijna 13%. Onderling liepen die echter, blijkens de beschikbare gegevens, sterk uiteen. Zo kende de inmiddels in de Stichting Lira opgegane Stichting Nieuwswaarde in 2006 een beheerskostenaandeel van ruim 25%, terwijl dit toen bij de Stichting Leenrecht slechts ongeveer 4% bedroeg. Bij de definitieve vormgeving van de AMvB zal aan de hand van recentere gegevens en in overleg met het College van Toezicht worden gezien of de indicatieve normering, waaraan nu gedacht wordt, nog steeds passend is. Daarbij kan zonedig ook rekening worden gehouden met eventuele efficiëncyverbeteringen als gevolg van de verdere uitwerking van het actieplan van VOIE, VNO-NCW en MKB-Nederland en andere zelfreguleringsinitiatieven. Ook eventuele vervolgaanpassingen zullen in dit licht moeten worden gezien, waarbij tevens rekening zal worden gehouden met de ervaringen van het College bij de toepassing van de «comply-or-explain»-regeling in de praktijk.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar de gevolgen van het niet voldoen aan de drempel voor beheerskosten. Allereerst zal de betrokken beheersorganisatie in het jaarverslag en ten genoegen van het College gemotiveerd moeten aangegeven waaraan de overschrijding te wijten is (artikel 2, tweede lid, onderdeel h). Het College zal vervolgens moeten beoordelen of de overschrijding in het licht van de aangevoerde omstandigheden wel of niet als aanvaardbaar moet worden beschouwd. Meent het College dat dit niet het geval is, dan kan het ingrijpen, omdat dan moeilijk meer kan worden aangenomen dat sprake is van een doelmatig financieel beleid (vgl. het nieuwe artikel 2, onderdeel g). Het College kan daartoe een advies en vervolgens een bindende aanwijzing uitvaardigen, en – bij niet-naleving daarvan – een boete of een last onder dwangsom opleggen (artikelen 18 en 19).

Artikel 3

De leden van de fracties van SP en CDA vroegen of de huidige formulering van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, dat spreekt over «standaardtarieven», niet de weg open laat om op creatieve wijze toch tot forse tariefverhogingen te komen, bijvoorbeeld door de tariefgrondslagen of -parameters aan te passen, zonder het standaardtarief te wijzigen. Is het niet beter, aldus de leden van de SP-fractie, om te spreken over «tarieven» of «prijzen» in plaats van «standaardtarieven»?

Artikel 3 wordt bij nota van wijziging verduidelijkt. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 7.2.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom het nodig is in artikel 3, tweede lid, de *lex silencio positivo* in te voeren en of het College niet gewoon op tijd kan beslissen. Loopt men, aldus deze leden, hiermee niet het risico dat er door een vertraagd advies van het College ten onrechte wordt ingestemd met een verhoging van de tarieven of een statutenwijziging?

Zowel eenzijdige tariefverhogingen als statutenwijzigingen raken direct aan de inrichting en bedrijfsvoering van een cbo. Juist daarom mag van het College, zoals de aan het woord zijnde leden terecht menen, verwacht worden dat het op tijd – binnen acht weken – zal beslissen. Als dat echter onverhoopt niet het geval is, moet dat niet bij voorbaat ten koste gaan van het functioneren van cbo's. Daarom is voor deze, naar verwachting, hoge uitzonderingsgevallen gekozen voor de figuur van de stilzwijgende instemming door het College. Hiermee wordt aangesloten bij het in het regeerakkoord verankerde streven van het kabinet naar een ruime toepassing van het instrument van de *lex silencio positivo*, zoals dat bijvoorbeeld recent zijn beslag heeft gekregen in het wetsvoorstel tot implementatie van de dienstenrichtlijn (Kamerstukken II 2007/08, 31 579). Overigens staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden de reguliere procedure van bezwaar en beroep open tegen de expliciete of stilzwijgende goedkeuring door het College van, bijvoorbeeld, eenzijdige tariefstijgingen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het College ook toezicht kan houden op de met de tarieven samenhangende prijzen, kosten en andere grondslagen en de ontwikkeling daarvan om te voorkomen dat cbo's hun kosten via een andere weg in rekening zullen brengen.

De vereiste voorafgaande schriftelijke instemming van het College met eenzijdige tariefstijgingen (artikel 3, eerste lid, onderdeel c) ziet, zoals bij nota van wijziging wordt verduidelijkt, zowel op stijgingen van de tarieven zelf als op stijgingen door gewijzigde tariefgrondslagen en -parameters. Niet is echter voorzien in concrete bevoegdheden van het College om gedetailleerd toezicht te houden op de met de tarieven samenhangende prijzen, kosten en andere grondslagen alsmede de ontwikkeling daarvan. Een dergelijk stelsel staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat

het College marginaal toezicht houdt op tariefstijgingen, wat tot uitdrukking komt in het feit dat het College slechts toeziet op tariefstijgingen die een bij of krachtens AMvB vast te stellen indexering te boven gaan en daaraan goedkeuring onthoudt als deze naar zijn oordeel buitensporig zijn. Voor wat betreft de toe te stane indexering wordt gedacht aan overname van de door het CBS jaarlijks vastgestelde consumentenprijsindex (Kamerstukken II 2008/08, 31 766, nr. 3, blz. 23). Wel zal het College in algemene zin acht kunnen slaan op de vraag of een beheersorganisatie, bij de vaststelling van eenzijdige tariefstijgingen, voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van betalingsplichtigen (artikel 2, onderdeel d, huidige Wet toezicht). Het oordeel hierover prejudicieert overigens niet op de uitkomsten van een eventuele mededingingsrechtelijke toetsing door de NMa (artikel 4 huidige Wet toezicht).

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoe de passage in de memorie van toelichting over de ruimte die het College wordt geboden om een eigen goedkeuringsbeleid ten aanzien van tariefverhogingen te ontwikkelen en de factoren die daarbij kunnen worden betrokken, zich verhoudt tot de opmerking in de toelichting dat de toetsing door het College een marginaal karakter heeft, mede omdat de toetsing van tarieven in het individuele geval berust bij de geschillencommissie en eventueel de gewone rechter. Zit er, aldus deze leden, nog verschil in de toetsing wanneer de goedkeuring wordt onthouden?

Het preventieve toezicht van het College strekt zich uit tot tariefstijgingen, met uitzondering van tariefstijgingen die a) het gevolg zijn van overeenkomsten daarover met representatieve organisaties van betalingsplichtigen, b) toegenomen gebruik van beschermde werken en c) tariefstijgingen die een bij of krachtens AMvB vast te stellen indexering niet te boven gaan (artikel 3, eerste lid, onderdeel c). Het College toetst de beoogde tariefstijging marginaal, waarbij de vereiste voorafgaande goedkeuring wordt onthouden als de voorgenomen tariefstijging buitensporig wordt geacht (artikel 3, vierde lid). Daarbij kan het College verschillende factoren meewegen, waaronder de belangen van betalingsplichtigen en rechthebbenden evenals de tariefontwikkeling in het verleden of in andere EU-landen. De toetsing – niet van tarieven, maar van *tariefstijgingen* – blijft echter een marginale, omdat de vereiste goedkeuring vooraf alleen kan worden onthouden als de voorgenomen eenzijdige tariefstijging buitensporig wordt geacht. Daarentegen vormt de geschillencommissie zich geen algemeen oordeel over de al dan niet buitensporigheid van tariefstijgingen, maar toetst deze de billijkheid van de hoogte en de toepassing van door cbo's gefactureerde vergoedingen in het individuele geval. Daarvan zijn de bij AMvB of via wettelijk gestructureerde zelfregulering vastgestelde tarieven bij thuiskopie, leenrecht en reproductie uitgezonderd (artikel 22, eerste lid). Ook de toetsingscriteria verschillen wezenlijk. Zo zal de geschillencommissie met name ook acht slaan op de waarde van het gebruik van een werk in het economische verkeer (artikel 25, onderdeel b). Kortom, juist in het feit dat het College, enerzijds, en de geschillencommissie en de rechter, anderzijds, verschillende toetsingscriteria hanteren, komt de complementariteit van algemeen marginaal en preventief toezicht op tariefstijgingen (College) en de concrete toetsing achteraf van het billijkheidsgehalte van het gefactureerde tarief in het individuele geval (geschillencommissie en rechter) tot uitdrukking.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie vroegen, omdat het College op basis van de voorgestelde regeling niet langer minstens eens per jaar hoorzittingen hoeft te houden, of het Reglement hoorzittingen al is aangepast. Voorts vroegen deze leden wanneer en met inachtneming van welke termijnen naar het oordeel van de regering in ieder geval tot een hoorzitting overgegaan dient te worden.

Het Reglement hoorzittingen is nog niet aangepast omdat de huidige wet nog van kracht is. Het College is daarom in 2009 nog verplicht om de jaarlijkse hoorzitting te houden. Het College meent dat hoorzittingen zinvol kunnen zijn op het moment dat er sprake is van een structureel probleem waarbij meerdere partijen betrokken zijn en waarbij vooraf duidelijk is dat het een zaak betreft die het College aangaat. Hoorzittingen zullen, evenals thans het geval is, niet worden gehouden om individuele geschillen te beslechten. Ook onder het nieuwe wetsvoorstel fungeert het College niet als klachtorgaan. Het College zal daarom per geval beslissen of een hoorzitting zinvol kan zijn. Het College zal daartoe nog een herzien Reglement hoorzittingen opstellen, waarin zal worden bepaald hoe en wanneer hoorzittingen zullen worden gehouden. Dat laat onverlet dat het College altijd, ook buiten de hoorzittingen om, kan worden benaderd met klachten over een cbo.

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie vroegen om inzichtelijk te maken wanneer een collectieve beheersorganisatie verantwoordelijk gehouden kan worden voor het verzuim van een derde organisatie. Is dit, aldus deze leden, afhankelijk van het bestaan van een (nog niet opgezegde) overeenkomst?

Ook in de toekomst blijft een cbo, ingevolge het gewijzigde artikel 5, derde lid, Wet toezicht, eindverantwoordelijk tegenover het College als men samenwerkt met of werkzaamheden laat verrichten door een derde, die verband houden met de inning of de verdeling van vergoedingen. De ratio hiervan is, samengevat, dat men zich niet aan het toezicht door het College kan onttrekken door taken uit te besteden aan organisaties die (nog) niet onder het toezicht van het College vallen. Ter illustratie zij erop gewezen dat Stichting De ThuisKopie een beperkt deel van de geïnde thuisKopiegelden ter verdere verdeling aan de rechthebbende omroeporganisaties uitkeert aan de NOS. De NOS komt niet onder het toezicht van het College te staan, omdat de NOS zich niet uitsluitend of in belangrijke mate bezig houdt met activiteiten van collectief rechtenbeheer. In dat geval blijft ThuisKopie jegens het College eindverantwoordelijk voor een juiste repartitie aan de omroeporganisaties, zelfs als mocht blijken dat de NOS niet adequaat verdeelt, en moet Stichting De ThuisKopie zorgen voor de beschikbaarheid voor het College van Toezicht van de financiële gegevens die relevant kunnen zijn voor diens taakuitoefening (artikel 5, derde lid, laatste volzin). Doorgaans ligt aan een samenwerkingsverband tussen een cbo en een derde organisatie een overeenkomst ten gronde, maar noodzakelijk is dit niet.

In welke gevallen, zo vroegen de aan het woord zijnde leden verder, kan de aanwijzing of de boete/dwangsom vanwege het verzuim van een derde organisatie zich ook richten tot de beheersorganisatie?

Het thuisKopiedossier biedt hiervan een treffende illustratie. Daarin heeft het College enige malen adviezen tot Stichting De ThuisKopie gericht die waren ingegeven door het feit dat enkele door ThuisKopie ingeschakelde verdeelorganisaties nalatig waren bij de adequate en tijdige verdeling van de thuisKopiegelden. Het College heeft daarom concrete voorwaarden gesteld aan de wijze van samenwerking tussen Stichting De ThuisKopie en de betrokken verdeelorganisaties, die vervolgens zijn vertaald in zogenaamde aanwijsovereenkomsten tussen ThuisKopie en de verdeelorganisaties (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 79, par. 2). Ware dit niet het geval geweest, dan zou het College, als ook een bindende aanwijzing niet zou worden nageleefd, Stichting De ThuisKopie onder het vernieuwde toezicht een boete of last onder dwangsom kunnen opleggen.

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke gronden een drempelwaarde van 1 miljoen euro wordt overwogen om organisaties van vrijwillig collectief beheer onder het nieuwe toezicht te brengen. Hoe verhoudt zich dit, aldus deze leden, tot het feit dat ook wordt gekeken naar marktomvang en doelstelling? Is de omvang, zo vroegen zij, uiteindelijk doorslaggevend voor de beoordeling?

Hiervoor is in paragraaf 4, in reactie op vragen van de leden van de fracties van CDA en SP, al opgemerkt dat is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Het moet gaan om organisaties wier statutaire doel of feitelijke werkzaamheid geheel of in belangrijke mate bestaat uit de inning of verdeling van auteursrechtelijke of nabuurrechtelijke vergoedingen en die qua incasso-omzet, repartitievolume of bereik van de incassoactiviteiten bij (eind)gebruikers de nodige maatschappelijke relevantie hebben (kwalitatief criterium). Dit wordt, conform het advies van de Commissie auteursrecht, in het voorgestelde artikel 17, tweede lid, geobjectiveerd door aan te sluiten bij een bij AMvB nader te bepalen drempel voor de incasso- of verdelingsomzet, berekend over een periode van twee opeenvolgende kalenderjaren (kwantitatief criterium). Bij nota van wijziging wordt dit laatste veranderd in: ten hoogste twee opeenvolgende kalenderjaren. De overwogen drempel van 1 miljoen euro komt grofweg neer op een omzet van ten minste 500 000 euro per jaar. Deze drempel is gekozen om er enerzijds voor te zorgen dat kleine organisaties, zoals de Stichting Swordstone, de Ety Hillesum Stichting en de Interkerkelijke Stichting voor het Kerklied, buiten het toezicht kunnen blijven omdat daaraan geen behoefte bestaat en anderzijds om organisaties in het toezicht te betrekken die, zoals de Stichting Musiopy, weliswaar een relatief bescheiden omzet, maar desondanks een groot incassobereik bij eindgebruikers hebben.

Artikel 18

De leden van de VVD-fractie vroegen wat, gelet op het jaarlijkse incasso- of verdeelvolumen, de maximale boete kan zijn voor de grootste beheersorganisaties?

Met een incasso van respectievelijk ruim 129 miljoen euro en 65,4 miljoen euro in 2007 waren Buma en Sena de grootste collectieve beheersorganisaties.¹ Bij overtreding van een bindende aanwijzing van het College zou de maximale boete 5% hiervan, te weten 6,45 miljoen euro voor Buma en 3,27 miljoen euro voor Sena, kunnen bedragen. Bij overtreding van de algemene medewerkingsplicht tegenover het College bedraagt deze 1% van de jaarlijkse incasso, d.w.z. 1,29 miljoen euro voor Buma en 0,65 miljoen euro voor Sena (artikel 18, eerste lid). Stijgt de incasso bijvoorbeeld in 2008, dan stijgen uiteraard ook deze maxima. Hierbij zij opgemerkt dat het instrument van de bestuurlijke boete pas kan worden ingezet als een eerder advies en, vervolgens, een bindende aanwijzing van het College niet zijn opgevolgd.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder op welke termijn het College beleidslijnen zal gaan ontwikkelen en publiceren over de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan gebruik zal worden gemaakt van de voorgestelde sanctiemogelijkheden. Ook vroegen deze leden welke aspecten hierin, naar het oordeel van de regering, in ieder geval opgenomen dienen te worden.

Het College zal in de loop van 2009 deskundig advies inwinnen en een sanctiebeleid opstellen. Het College zal daarbij putten uit de ervaring die andere toezichthoudende bestuursorganen hebben opgedaan, zoals het Commissariaat voor de Media, de NMa en de OPTA. Uiteraard zullen de beginselen van behoorlijk bestuur, hoor-en-wederhoor, proportionaliteit en gelijkheid van toepassing moeten zijn. Ook zal de sanctie doelmatig

¹ Jaarverslag College van Toezicht Auteursrechten 2007, par. 3.1 en 3.2 (Kamerstukken II 2008/09, 29 838, nr. 10).

moeten zijn en rekening moeten houden met de ernst van de overtreding en de mate waarin een cbo daarvan een verwijt kan worden gemaakt. De aan het woord zijnde leden vroegen verder in welke gevallen een cbo kan aantonen dat haar geen verwijt gemaakt kan worden van, bijvoorbeeld, schending van de informatieplicht door een derde organisatie. In welke gevallen is er, aldus deze leden, al dan niet sprake van aansprakelijkheid van de beheersorganisatie en kan dit worden verduidelijkt aan de hand van concrete voorbeelden?

Vooropgesteld zij dat het wetsvoorstel voor derde organisaties, waarmee een cbo samenwerkt, een zelfstandige informatieplicht jegens het College introduceert. Daartoe wordt, onder meer, artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 16). Schending hiervan kan voor het College aanleiding zijn om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen, die maximaal 35 000 euro of, als dat meer bedraagt, 1% van – samengevat – de jaarlijkse omzet kan bedragen (artikel 16, tweede lid j° de artikelen 18 en 19). Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen zal verzuim van de informatieplicht door een derde organisatie daarom kunnen leiden tot eventuele maatregelen jegens de eindverantwoordelijke cbo (artikel 5, derde lid), en dan nog slechts als de betrokken cbo van deze schending een verwijt kan worden gemaakt. Een boete kan namelijk niet aan een cbo worden opgelegd als haar van de schending van de informatieplicht geen verwijt kan worden gemaakt (artikel 18, tweede lid). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de omstandigheid dat de betrokken informatie van een derde organisatie niet (meer) beschikbaar is wegens brand, faillissement, beëindiging van de bedrijfsactiviteiten of opheffing van de rechtspersoon.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering kon toezeggen, nu de te innen boetes zullen worden afgedragen aan de minister van Justitie voor doeleinden van auteursrechtbeleid in brede zin, dat een deel van de opbrengsten zal worden ingezet om het gebruik van één factuur en andere maatregelen tot administratieve lastenverlichting te bevorderen. In de toelichting bij het voorgestelde artikel 18, vierde lid, worden als doeleinden van auteursrechtbeleid al onderwerpen genoemd die (in)direct samenhangen met administratieve lastenverlichting, namelijk de ondersteuning van door de auteursrechtsector zelf geïnitieerde voorlichtingsacties voor het bedrijfsleven en de bevordering van één digitaal loket voor gebruikers (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, blz. 33). Daarbij kan tevens, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, worden gedacht aan de bevordering van het gebruik van één factuur. Omdat de één-factuur en aanverwante lastenverlichtingsmaatregelen momenteel worden besproken in de werkgroep incasso auteursrechten, wil de regering eerst de uitkomsten van dit overleg afwachten (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 268). Gelet op de prioriteit die het kabinet toekent aan administratieve lastenvermindering en de vermindering van regeldruk ligt het echter in de rede om althans een deel van de «boetegelden» hiervoor in te zetten. Over de concrete invulling daarvan kan echter pas een afweging worden gemaakt als duidelijk is of en in welke omvang het College tot het opleggen van boetes en dwangsommen zal besluiten.

Artikel 20

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de regering van plan is om ook de zaken die niet eerst aan de geschillencommissie worden voorgelegd te concentreren bij één daartoe aangewezen rechtbank.

Er is al in verschillende opzichten voorzien in een concentratie van geschillen in eerste aanleg bij de rechtbank Den Haag, ook als het kwes- ties betreft die niet tot het domein van de geschillencommissie auteursrecht behoren. Voor een dergelijke concentratie pleit dat het bij contro- verses over de individuele dan wel collectieve uitoefening van auteurs- en naburige rechten vaak om complexe aangelegenheden gaat, die een

expertiseopbouw rechtvaardigen. Zo heeft de rechtbank Den Haag relatieve competentie ingevolge de artikelen 15e (leenrecht) en 16g (thuiskopievergoeding) Auteurswet alsmede op grond van de artikelen 7 (billijke vergoeding) en 15c (leenrecht) Wet op de naburige rechten. Dit wetsvoorstel voegt daar de beroepen in eerste aanleg tegen beschikkingen van het College aan toe (artikel 20). Nu in het wetsvoorstel ten aanzien van tariefgeschillen is gekozen voor expertiseopbouw bij een geschillencommissie, is er geen aanleiding om daarnaast ook te voorzien in een concentratie van geschillen bij één daartoe aangewezen rechtbank.

Artikel 21

De leden van de CDA-fractie constateren dat de AMvB de grondslag voor samenvoeging van bepaalde activiteiten biedt. Wanneer zou hierop een beroep gedaan kunnen worden?

Het heeft de voorkeur om eerst verschillende zelfreguleringsinitiatieven een kans te geven, voordat tot uitvaardiging van een eventuele AMvB wordt overgegaan. Binnen VOIE en in het kader van de werkgroep incasso auteursrechten worden daartoe uiteenlopende initiatieven besproken. Ook zou de regering bij de vormgeving van een eventuele AMvB graag de bevindingen van de parlementaire werkgroep auteursrecht, onder voorzitterschap van het lid Gerkens, willen betrekken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het verschil in toepassing tussen artikel 21, eerste lid en artikel 21, tweede lid. Mogen (audiovisuele) rechten voor beeld en geluid, aldus deze leden, slechts gezamenlijk worden uitgeoefend door één cbo of door een organisatie die bij uitsluiting bevoegd is namens de relevante beheersorganisaties een contract te sluiten met de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), of beperkt artikel 21 zich alleen tot de één-loketgedachte voor de feitelijke incasso (één factuur)?

Artikel 21 bevat twee delegatiegrondslagen. Het eerste lid opent de mogelijkheid om te bepalen dat beheersorganisaties (een deel van) hun incasso- of repartitieactiviteiten straks gezamenlijk moeten uitoefenen (nauwere samenwerking en coördinatie), terwijl het tweede lid de mogelijkheid opent om bepaalde incasso- of verdeelactiviteiten te concentreren bij één specifieke collectieve beheersorganisatie (herinrichting collectief beheer). Als zelfregulering faalt, kunnen bij AMvB op basis van artikel 21 zowel nadere regels worden gesteld met betrekking tot de één-loketgedachte voor de feitelijke incasso (één factuur) als ten aanzien van de uitsluitende bevoegdheid om namens rechthebbenden een contract te sluiten met bijvoorbeeld de NPO. Uiteraard zullen, zoals in de toelichting is aangegeven in reactie op het advies van de Raad van State, bij een eventuele verdere structurering van het collectieve beheer in Nederland bij AMvB de grenzen van de artikelen 10 en 81 EG-Verdrag moeten worden gerespecteerd (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, blz. 34/35). De leden van de PvdA-fractie achten stroomlijning van te maken afspraken over vergoedingen en gebruiksvoorwaarden belangrijk en vroegen of artikel 21 hier ook op ziet.

Op zich is het denkbaar om in een AMvB ook aandacht te besteden aan stroomlijning van de vergoedingen en gebruiksvoorwaarden. Artikel 21, eerste lid, heeft ook betrekking op de «voorwaarden», waaronder beheersorganisaties hun activiteiten, geheel dan wel ten dele, gezamenlijk uitoefenen. Daarbij zal wel recht gedaan moeten worden aan het verbodskarakter van het auteursrecht. Bovendien zal het in voorkomend geval slechts om randvoorwaarden kunnen gaan, ter verdere ondersteuning van het toezicht door het College, opdat zelfregulering niet bij voorbaat onmogelijk wordt gemaakt. Bij het uitgangspunt van zelfregulering, dat ten grondslag ligt aan het auteursrechtbeleid, past geen vergaand overheidsingrijpen in de vergoedingen of gebruiksvoorwaarden (Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 6H, par. 2). Het toezicht daarop is het prerogatief van

het College en, waar het om de tarieftoetsing in het individuele geval gaat, de geschillencommissie respectievelijk de civiele rechter. Overigens verkent momenteel de werkgroep incasso auteursrechten de mogelijkheden tot een verdere stroomlijning van de tariefgrondslagen en gebruiksvoorwaarden, mede gelet op het kabinetsstreven tot vermindering van de regeldruk ook op het terrein van het auteursrecht (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 272, blz. 3).

De aan het woord zijnde leden constateerden dat het wetsvoorstel niet ziet op de positie van de rechthebbenden die niet door een cbo worden vertegenwoordigd, en vroegen hoe deze omissie wordt ingevuld.

Het wetsvoorstel heeft inderdaad uitsluitend betrekking op het toezicht op collectieve beheersactiviteiten, juist omdat cbo's een aanmerkelijke marktmacht vertegenwoordigen. De individuele rechtenuitoefening blijft, evenals thans, onderworpen aan controle door de civiele rechter. Het aangekondigde wetsvoorstel auteurscontractenrecht zal gaan voorzien in een versterking van de contractuele positie van individuele makers en uitvoerende kunstenaars om hun onderhandelingspositie ten opzichte van exploitanten met een machtspositie te verbeteren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waarom het advies van de Raad van State over een bij AMvB opgelegde samenwerking tussen organisaties niet serieuzer is genomen.

De kanttekeningen van de Raad kwamen er in essentie op neer dat aan de vormgeving van een bij AMvB opgelegde samenwerking tussen cbo's grenzen worden gesteld door het communautaire mededingingsrecht. Naar aanleiding daarvan is in de memorie van toelichting opgemerkt dat het beoogde artikel 21 wordt gehandhaafd, «met de kanttekening dat eerst zal worden afgewacht waartoe zelfregulering tussen de beheersorganisaties onderling leidt en dat bij een eventuele verdere structurering van het collectieve beheer in Nederland bij algemene maatregel van bestuur de grenzen van de artikelen 10 en 81 EG-Verdrag zullen worden gerespecteerd.» (Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, blz. 35). Naar verwachting zal de Raad deze aspecten nadrukkelijk betrekken in zijn advisering over een eventuele AMvB inzake verdergaande samenwerking tussen collectieve beheersorganisaties, zodat toetsing van de nadere uitwerking verzekerd is.

De leden van de SP-fractie vroegen om een imaginair voorbeeld, waarmee duidelijk wordt wat de concrete reikwijdte van de twee delegatiegrondslagen van artikel 21 is. Komt dit artikel, aldus deze leden, tegemoet aan de klacht van bijvoorbeeld de NPO, dat zij zich geconfronteerd ziet met een enorme baaierd aan inningsinstanties en, zo ja, wat gebeurt er met de rechthebbende die niet door een cbo wordt vertegenwoordigd?

In aanvulling op hetgeen hierover al is opgemerkt in reactie op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie, kan aan de volgende – louter hypothetisch bedoelde – voorbeelden worden gedacht: één-factuur en andere vormen van stroomlijning van de incasso, bijvoorbeeld door nadere randvoorwaarden te stellen aan de convergentie van tariefgrondslagen en gebruiksvoorwaarden (artikel 21, eerste lid), alsmede de verplichte gezamenlijke uitoefening van de rechten op beeld en geluid of de verplichte collectieve uitoefening van rechten betreffende radio- en televisie-uitzending, bijvoorbeeld jegens de NPO, door één nader aan te wijzen cbo (artikel 21, tweede lid). Ten aanzien van de positie van de individuele rechthebbende bij radio- en televisie-uitzendingen zij gewezen op artikel 9, eerste lid, van Richtlijn nr. 93/83 van de Raad van 27 september 1993 betreffende satellietomroep en doorgifte via de kabel (PbEG L 248/15), waar al in een verplichte collectieve uitoefening van de daarbij betrokken auteursrechten en naburige rechten is voorzien.

Artikel 22

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet expliciet in de wet wordt opgenomen dat ook de gebruikerskant vertegenwoordigd wordt in de geschillencommissie.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vraag van de PvdA-fractie in punt 7.1.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering al meer inzicht kan verschaffen in de uitwerking van de verschillende onderdelen van de aanwijzing, zoals deskundigheidseisen van de leden en openbaarheid van de zittingen en zo nee, op welke termijn de Kamer hierover informatie kan verwachten.

Een en ander zal duidelijk worden bij de uitwerking van de geschillencommissie door de Stichting Geschillencommissies. Het streven is om in het najaar met die uitwerking te starten. Hierbij wordt tevens verwezen naar het antwoord op een vraag van de VVD-fractie in paragraaf 7.4.

Artikel 23

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe moet worden omgegaan met samenloop van een geschillenprocedure over de hoogte of de vaststelling van het tarief en een zaak bij de rechtbank over andere geschilpunten van bijvoorbeeld contractuele aard.

Een zaak zal of bij de burgerlijke rechter of bij de geschillencommissie aanhangig worden gemaakt. Als een geschil meer omvat dan een geschilpunt over een in rekening gebracht tarief, zal deze zaak voor de burgerlijke rechter moeten worden gebracht. De wettelijke bevoegdheid van de geschillencommissie beperkt zich tot zuivere tariefgeschillen. Voor het deel van het geschil over de billijkheid van het tarief, zal de burgerlijke rechter in beginsel verplicht zijn om advies te vragen aan de geschillencommissie. Geschillen die betrekking hebben op het materiële auteursrecht vallen daarmee in eerste instantie buiten de bevoegdheid van de geschillencommissie.

Deze leden merkten op dat de geschillencommissie kan worden gevraagd of zij bereid is ook te beslissen over gerelateerde aangelegenheden en vroegen in dit verband welke aangelegenheden de regering daarbij voor ogen heeft en of dat de geschilpunten van contractuele aard kunnen zijn. Als de geschillencommissie bereid is om gerelateerde zaken mee te nemen, zal goed gelet moeten worden op de bevoegdheidsverdeling tussen de geschillencommissie en het College van Toezicht. Het College houdt algemeen toezicht op het functioneren van cbo's en de geschillencommissie oordeelt in individuele gevallen. De geschillencommissie oordeelt dus alleen over het tarief, maar het is niet uitgesloten dat men in onderlinge overeenstemming afspreekt dat er andere geschilpunten worden meegenomen, bijvoorbeeld de billijkheid van een contractuele voorwaarde.

De leden van de VVD-fractie vroegen of zich niet geschillen kunnen voordoen tussen de beheersorganisaties onderling en bij welke instantie zij zich in dat geval dienen te voegen.

Geschillen tussen beheersorganisaties doen zich inderdaad voor, bijvoorbeeld tussen NORMA en IRDA (Rb. Amsterdam, 7 februari 2008). Cbo's zullen zich ingeval van een conflict tot de burgerlijke rechter moeten wenden omdat de geschillencommissie op grond van artikel 22 niet bevoegd is om kennis te nemen van geschillen tussen cbo's.

Artikel 25

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het zogenoemde *actual audience-criterium* (mede) maatgevend is voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding voor het uitzenden van audiovisuele werken.

Het *actual audience* criterium is een criterium dat is genoemd door het Hof van Justitie van de EG in zaak Sena-NOS (HvJ EG, 6 februari 2003, C-245/00). In die zaak werd de rechter verzocht de billijke vergoeding vast te stellen voor het gebruik van geluidsdragers door de NOS. De rechtbank en het Hof Den Haag stelden sterk uiteenlopende bedragen vast. Het Europese Hof gaf vervolgens een aantal criteria waaraan de billijkheid kan worden getoetst, waaronder *actual audience*. Het *actual audience* criterium houdt in dat bij de vaststelling van de billijkheid rekening kan worden gehouden met de daadwerkelijke kijk- en luisterdichtheden. Het zal mede maatgevend kunnen zijn, omdat het criterium genoemd in onderdeel c, te weten de aard en omvang van het gebruik, nader invult. Onder omstandigheden kan het zelfs zo zijn dat het niet gebruiken van het *actual audience* criterium misbruik van machtspositie kan opleveren (Zaak C-52/07, HvJ 11 december 2008, Kanal 4-TV5), met onbillijke tarieven als gevolg.

Artikel II

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe zal worden voorkomen dat beheersorganisaties voor het inwerkingtreden van het voorstel en de verplichte toetsing van voorgenomen tariefverhogingen nog snel de tarieven of andere kosten of prijzen zullen ophogen en of de geschillenprocedure bijvoorbeeld wel open staat voor verhogingen van het tarief vóór de inwerkingtreding van de wet.

Een verhoging van de standaardtarieven vlak voor de inwerkingtreding van de wet kan niet worden voorkomen. Er is dan nog geen grondslag voor het College om preventief op te treden. Evenmin is de geschillencommissie – als deze al zou zijn aangewezen – bevoegd om tariefgeschillen te beslechten. Voor onbillijke tariefstijgingen die vlak voor de inwerkingtreding zijn ingesteld, zal men zich, evenals naar huidig recht het geval is, tot de burgerlijke rechter kunnen wenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin