

35ste vergadering

Dinsdag 18 juni 1996

Aanvang 13.30 uur

Voorzitter: Tjeenk Willink

Tegenwoordig zijn 68 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, G. van den Berg, J.Th.J. van den Berg, Bierman, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Cohen, Van Dijk, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, Grewel, Grol-Overling, De Haze Winkelman, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Korhals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luimstra-Albeda, Pit, Pitstra, Le Poole, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Staal, Steenkamp, Talsma, Tjeenk Willink, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Vriskoop, Werner, Wiegel, De Wit, W&E Itgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en mevrouw Sorgdrager, minister van Justitie, en de heer Tommel, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Michiels van Kessenich-Hoogendam, wegens ziekte;

Luijten, wegens verblijf buitenslands, ook volgende week;

Stevens, wegens verblijf buitenslands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en voor algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 24716 en 24719 de termijn is verstreken, stel ik vast, dat voor wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen respectievelijk AMvB's geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Goedkeuring van het op 8 juni 1993 te Porto Carras tot stand gekomen Statuut van het Fonds voor sociale ontwikkeling van de Raad van Europa, met Bijlagen (23875);**

- **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een herziening van de planprocedure (verkorting planprocedure) (24623);**

- **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband**

met verlenging van de verblijfsduur voor bepaalde categorieën leerlingen in m.a.v.o. en v.b.o. (regeling verlenging verblijfsduur leerlingen m.a.v.o. en v.b.o.) (24631);

- **Wijziging van de Wet individuele huursubsidie (24595);**

- **Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (23700);**

- **Regels inzake de verstrekking van subsidies door de minister van Justitie alsmede wijziging van enige wetten in verband met de subsidietitel in de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Wet Justitie-subsidies) (24040);**

- **Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten (23568).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten in verband met richtlijn nr. 93/83/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 september 1993 tot coördinatie van bepaalde voorschriften betreffende het auteursrecht en naburige rechten op het gebied van de satellietomroep en de doorgifte via de kabel (PbEG L 248) (23813).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA):

Hirsch Ballin

Voorzitter! Al eerder heb ik namens de CDA-fractie uiting gegeven aan twijfels over de manier waarop de wetgeving inzake het auteursrecht en de naburige rechten zich ontwikkelt. Die twijfels betreffen twee reï.

Ten eerste betreft het datgene wat ik aanduid als een instrumentalisering voor het auteursrecht en naburige rechten ter bescherming van mediacommercie, op een manier die eigenlijk aan twee kanten spanningen oproept. Aan de ene kant is dat ten opzichte van het uitgangspunt van het auteursrecht als persoonlijkheidsrecht en aan de andere kant is dat ook ten aanzien van wat als motief voor deze richtlijn en wetgeving wordt aangevoerd, namelijk de werking van de markt op het gebied van mediaproducten. Dat leidt dan tot een aantal inmiddels gepasseerde richtlijnen en wetgeving ter uitvoering daarvan, die als kenmerk hebben dat op een bepaald punt dat blijkbaar de aandacht trekt in de behartiging van belangen van exploitanten van auteursrechtelijk beschermde werken of van door naburige rechten beschermde producties, een ondersteuning wordt gegeven aan de posities op de mediamaarkt.

Het tweede punt van twijfel van onze kant betreft de gebrekkige verwerking in de Nederlandse wetgeving. Wat dat laatste betreft heeft een novelle bij een van de voorgaande wetsvoorstellen aanzienlijke verbetering gebracht, maar de antwoorden op onze vragen bij het voorliggende wetsvoorstel voeden de vrees dat wij ten aanzien van die wetgeving op het gebied van auteursrecht en naburige rechten niet helemaal op het goede spoor zitten. Blijkbaar is dat in hoge mate het gevolg van het volgen van de richtlijn.

Toch is een kritischer benadering van belang. Voor een deel gaat het dan om de kwaliteit van de wetgeving; ik wijs op het gebruik van de terminologie "te goeder trouw" in afwijking van het huidige Burgerlijk Wetboek. Dat moet natuurlijk anders. Wij zouden het op prijs stellen, als de minister in het vooruitzicht zou willen stellen dat dit bij komende gelegenheid in overeenstemming wordt gebracht met de in het nieuwe Burgerlijk Wetboek geïkte terminologie.

Ik wijs voorts op de tekst van artikel III, derde lid, waarvan in de memorie van antwoord met een

understatement wordt gezegd, dat die tekst inderdaad niet uitblinkt door bondigheid. Het gaat om, in de gedrukte tekst, een derde van een bladzijde uit de kamerstukken: met één n volzin gevuld.

Dat zijn dingen die anders hadden gekund en ontmoeten, maar ernstiger is eigenlijk iets anders en daar wil ik de nadruk op leggen in deze opmerkingen bij gelegenheid van de openbare behandeling van dit wetsvoorstel. Dat is dat de regeling op een paar punten niet voldoende doordacht lijkt te zijn. Ik erken met de minister, in haar memorie van antwoord, dat dit allemaal veel te maken lijkt te hebben met de richtlijn. Maar als die richtlijn niet helemaal doordacht is, dan is dat een probleem dat doorwerkt in de Nederlandse wetgeving en waaraan wij op de een of andere manier iets moeten kunnen doen: uiteraard al in het overleg over het ontwerp van de richtlijnen, maar zeker ook in de fase van wetgeving naar aanleiding van die richtlijnen.

Ik wijs op de kwestie die aan de orde is op blz. 1 van de memorie van antwoord, waar het gaat om satelliet signalen die voor een individuele ontvanger bestemd zijn. Daarvan schrijven de bewindslieden dat die kwestie van een andere orde is: het valt buiten de optiek van de richtlijn en dit wetsvoorstel. Maar het betekent wel dat er een gat valt in datgene wat de richtlijn probeert te ordenen, namelijk welke plaats relevant is voor de voortgezette openbaarmaking van het werk. Er wordt aan toegevoegd dat inmiddels de materie van fabricage, invoer en distributie van decodeerapparatuur die ongeautoriseerde ontvangst mogelijk maakt, voorwerp is van bespreking tussen de Europese lidstaten en in het kader van de World Intellectual Property Organization. Dan vraag ik mij af waar dat toe moet leiden. Immers, als dat betekent, uit hoofde van dezelfde belangen, beperkingen stellen aan decodeerapparaten, dan zijn er weer vragen te stellen uit een oogpunt van de vrijheid van meningsuiting.

Op blz. 2 komt aan de orde het gat dat blijkbaar valt, als het gaat om de signalen die gedecodeerd worden bij de doorgiftstations; dit betreft dus de kabelexploitanten die decoderen. En dan volgt de redenering dat de situatie waarin dat in de regel gebeurt door de kabelexploitanten, maar soms door individuele

decoderingsapparatuur ter beschikking te stellen, gelijk kan worden gesteld met het ter beschikking stellen van decoders aan het publiek. Ik vind het een moeilijke redenering dat het daarmee "gelijk kan worden gesteld", terwijl de feitelijke situatie dan een uitzondering wordt ten opzichte van wat in de wet geregeld is. In de regel zal er niet met individuele, door het publiek gehanteerde decoderingsapparatuur worden gewerkt. Bovendien is zo'n soort redenering moeilijk te verdedigen als het gaat om strafbepalingen, waar het hier ook om gaat. Dan kun je niet per analogie gaan redeneren dat het lijkt op de wel geregelde situatie.

Ten derde noem ik de kwestie van degenen die zich de belangen van de rechthebbenden aantrekken. Onze vragen hadden betrekking op de situatie dat maar organisaties dat doen. Dan bestaat er de mogelijkheid dat, als de rechthebbenden zich niet melden, er grote vermogens worden geaccumuleerd bij degenen die zich die belangen ongevraagd aantrekken. Er is zelfs geen regeling getroffen voor de situatie dat meer instanties zich diezelfde belangen aantrekken. Er valt wel met deze dingen te leven, in die zin dat als er gaten vallen in de wettelijke regeling, geconstateerd moet worden dat de richtlijn heeft gefaald. Er valt wellicht ook te leven met de redenering dat een situatie lijkt op een andere en daarmee gelijk moet worden gesteld. Ik kan mij immers niet voorstellen dat een officier van justitie er een strafvervolgning op zal baseren. Er zullen dus geen ongelukken gebeuren, maar dit onderstreept onzes ondanks wel dat er een discrepantie is tussen wat men uit een oogpunt van kwaliteit van wetgeving inzake auteursrechten en naburige rechten zou moeten verlangen, en de sporen waarop wij ons laten leiden door richtlijnen die in feite met het oog op bepaalde, zeer manifeste belangen tot stand worden gebracht. Het lijkt mij van belang, nu zich dat opnieuw voordoet bij dit wetsvoorstel, dat wij dit hier signaleren. Wij zijn buitengewoon geïnteresseerd in de reactie van de minister.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie heeft zich niet in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel gemengd. Wij

Jurgens

waren echter dankbaar voor de bijdrage die de fractie van het CDA heeft geleverd. Gezien het antwoord van de minister was een aantal opmerkingen van de CDA-fractie in het voorlopig verslag zeer zinvol, want ik kom zelden in een schriftelijk antwoord een tekst tegen als "dat een dergelijke situatie denkbaar is maar thans, voor zover bekend, niet bestaat". Bij wetgeving kan een dergelijke onzekerheid over een bepaalde ontwikkeling riskant zijn maar het getuigt wel van een grote openhartigheid bij de regering. En dat moet ik altijd prijzen.

Voorzitter! Ik intervenieer nu wel omdat er toch in dit soort wetgeving gebreken ontstaan, waarover de heer Hirsch Ballin zojuist al iets gezegd heeft, die ook iets te maken hebben met de wijze waarop wij deze dingen behandelen. Deze wettekst, de stukken van de Tweede en Eerste Kamer samen, vormen een behoorlijke stapel. Vooral de Tweede Kamer heeft zich er goed mee bezig gehouden, hetgeen in overleg met de regering tot wijzigingen aanleiding heeft gegeven. Een dergelijke aandacht voor het ontstaan van de richtlijn op grond waarvan de wet is gemaakt, heeft echter totaal ontbroken. Nu speelde dit zich af in de tijd dat de heer Hirsch Ballin mede verantwoordelijk was voor de totstandkoming van richtlijnen op het gebied van justitie en ik in de Tweede Kamer de verantwoordelijkheid had om daar controle op uit te oefenen. Blijkbaar zijn wij beiden tekort geschoten. De fout zit ook in de procedure. Het is natuurlijk buitengewoon merkwaardig dat de nationale parlementen over een concept-richtlijn die wordt vastgesteld, die wel door het Europees Parlement wordt bekeken en geamendeerd en die vervolgens uiteindelijk bij de Raad van ministers terecht komt, niets zeggen en rustig zitten af te wachten tot het eindbesluit is gevallen en dat pas wanneer een richtlijn is vastgesteld en de minister gehouden is om met een uitvoeringswet te komen, de Kamer zich erop stort met een geringe marge in de beoordeling van de kwaliteit van het resultaat. Immers, als er een fout staat in de richtlijnen, dan kan het de wetgever niet worden tegengeworpen als hij met een voorstel komt waar die fout ook in staat. Het is een herhaling van zetten die ik over vele jaren pleeg, maar ik kan het niet nalaten om ook

in dit geval op deze discrepantie te wijzen. Het hangt niet zozeer van personen af, want die zijn welwillend, ook aan de overzijde. Maar in een proces van wetgeving waarvoor wel degelijk Nederlandse ministers mede verantwoordelijkheid dragen, wordt de belangrijkste fase, namelijk de controle door de kamers, overgeslagen. Dat is een zeer merkwaardige situatie die zeker kan worden verholpen door de ontwerp-richtlijnen aan de orde te stellen in de beide kamers der Staten-Generaal, in ieder geval in de Tweede Kamer.

Voorzitter! Sinds het antwoord is gekomen in de memorie van antwoord heb ik contact gehad met de VECAL, de landelijke kabelorganisatie. Die wees op een punt, waarvan ik mij afvraag of zij daarin gelijk heeft. De VECAL stelt namelijk, dat deze richtlijn bedoeld was om het vallen van zwarte gaten op het scherm te voorkomen. Ik geef een voorbeeld. De BBC zendt een film uit en de auteursrechten voor die film voor de Nederlandse markt berusten ergens anders, bijvoorbeeld bij een organisatie voor abonneetelevisie. Op het moment dat die uitzending van de BBC via de kabel terecht komt bij de Nederlandse kijker, kan dat een aantasting in de auteursrechten van een andere organisatie zijn, die misschien juist van plan was dezelfde film de volgende week op abonneetelevisie te zetten en nu een bron van inkomsten weggenomen ziet. Dat geldt nog sterker als wij straks betaaltelevisie krijgen en er per film moet worden betaald. Het feit dat een film een week van tevoren wordt uitgezonden, is natuurlijk een reden om niet een week later tegen betaling daarnaar te kijken.

Het afgelopen half jaar hebben zich twee zaken voorgedaan, waarbij de rechthebbende bedreigd heeft te eisen dat de betrokken film niet werd doorgegeven. De kabelorganisatie zou gedwongen worden de knop om te draaien wanneer een buitenlandse omroeporganisatie een bepaalde film zou uitzenden. Dat kan een kabelkopstation zeer gemakkelijk doen.

De VECAL heeft zich tot ons gewend met de vraag, hoe dat nu zit. Zij was van mening dat deze richtlijn dergelijke zaken zou voorkomen.

Een oppervlakkige studie van richtlijn en wet doet mij tot de conclusie komen, dat noch in de richtlijn noch in de wet de verbods-

actie van de auteursrechthebbende wordt voorkomen. Er is afgestapt van de gedachte van een dwanglicentie. De richtlijn heeft 36 overwegingen die gelden als toelichting. In die toelichting tref ik zinnen aan die op het tegendeel wijzen. Ondanks het feit dat de verplichte collectieve rechtsuitoefening vastgesteld wordt in de wet, ontleent dit de afzonderlijke auteursrechthebbende niet het recht van zijn rechten gebruik te maken om bijvoorbeeld een verbod los te krijgen.

Ik begrijp dat dit voor de kabelorganisaties een probleem kan gaan vormen in de toekomst. Bovendien kan het voor kijkers en luisteraars buitengewoon vervelende consequenties hebben als plotseling twee uur lang een zwart gat valt in een uitzending van een openbare omroeporganisatie.

Is mijn voorlopige analyse juist, dat deze wet deze situatie niet zou kunnen voorkomen? Indien dit inderdaad het geval is, ziet de minister dan kans om daaraan in het kader van de richtlijn alsnog iets te doen? De richtlijn ziet af van de mogelijkheid van dwanglicentie. In dat geval kan wel uitgezonden worden, mits de betrokken auteursrechthebbende zijn vergoeding krijgt. De uitzending kan niet worden gedwarsboemd.

Als zou blijken dat door de onmogelijkheid van dwanglicenties er aan dit probleem niets te doen is, is dit zeker een versterking van de argumentatie van de heer Hirsch Ballin over de kant die de auteursrechten opgaan. Zij waren oorspronkelijk bedoeld om ervoor te zorgen dat een schrijver in leven kon blijven en dat er niet aan zijn werken geknoeid werd. Nu zijn zij een bron van exploitatie geworden in de wereld van de massamedia. Middelen die daar in het verleden tegenover gesteld zijn, zoals de dwanglicentie, getuigen van een vermaatschappelijking van het auteursrecht. Die middelen worden ons door de richtlijn ontnomen. In die richting blijkt de Europese Unie te gaan.

Acht de minister nog ruimte aanwezig om in de ontwikkeling van het Europese auteursrecht een sterkere mate van vermaatschappelijking op te nemen?

□

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de

Sorgdrager

voorzitter! De heer Hirsch Ballin heeft zijn zorg uitgesproken over de ontwikkelingen van het auteursrecht. Daarover hebben wij het al eerder gehad, onder andere bij de behandeling van het vorige wetsontwerp. Ook toen heb ik gezegd dat de zorg van de heer Hirsch Ballin de mijne is.

Het vervelende is dat zich een Europese ontwikkeling aftekent, die ook naar mijn idee soms de verkeerde kant uit gaat. Ik meen dat bij de benadering van dit soort problemen met verschillende belangen rekening moet worden gehouden. Ik denk aan commerciële belangen, belangen van onderwijs en onderzoek, het publieke belang etcetera. Wij moeten proberen om richtlijnen en afspraken te maken waarbij alle belangen een gelijkwaardige rol spelen. In januari van dit jaar heb ik een brief aan de Europese Commissie gestuurd, waarin ik mijn zorg over de ontwikkeling in Europa kenbaar heb gemaakt. Iedere keer als Nederland meedoet aan de onderhandelingen in het kader van de totstandkoming van de richtlijn, proberen wij juist deze elementen in te brengen. Maar natuurlijk is Nederland op dit moment maar één van de vijftien lidstaten. In de toekomst zijn er misschien nog meer lidstaten. De invloed is dus naar zijn aard beperkt.

De heer Jurgens heeft gezegd dat het ontstaan van de richtlijn op zichzelf te weinig aandacht krijgt. Dat is ook voor mij een punt van zorg. Echter, er wordt binnen het ministerie steeds meer dan vroeger misschien wel het geval was, gesproken over de totstandkoming van richtlijnen en de in te nemen standpunten. Zeer veel ambtenaren gaan nogal eens naar Brussel. Het gaat dan om overleg op allerlei gebieden. Er vindt veel uitwisseling plaats op juridisch gebied. Het is zaak dat de Nederlandse politiek daarop invloed houdt.

In de procedure is niet voorzien dat de nationale parlementen zich uitspreken over een concept-richtlijn. Wij hebben nu juist gekozen voor de Europese procedure, waarbij het Europees Parlement die rol speelt. Dat neemt niet weg dat wij regelmatig de Tweede Kamer informeren over datgene wat in Europa aanhangig is. Als de Kamer daarover bepaalde uitspraken wil doen, moet zij daartoe ook de gelegenheid hebben. Maar ik denk dat het niet goed is als het nationale parlement

dan ook nog eens formeel concept-richtlijnen moet goedkeuren.

Dan kom ik bij de richtlijn zelf. Het probleem is dat er soms richtlijnen tot stand komen die wetstechnisch niet de schoonheidsprijs verdienen. De heer Hirsch Ballin wees daarop. Dat weten wij natuurlijk allemaal. Er is echter ook vaak sprake van compromissen, van het in elkaar schuiven van verschillende belangen. Dan komt er soms iets uit waarmee wij, gelet op het Nederlandse systeem, moeite hebben. Deze richtlijn is opgezet naar analogie van de Nederlandse praktijk. Wij zijn er dan ook blij mee dat niet een heel ander systeem is gekozen dan het systeem dat wij nu in de praktijk hanteren. Dat houdt in: een vrij grote vrijheid voor contractpartners. Met andere woorden, er wordt in deze richtlijn en dus ook in de implementatievoorstellen niet meer geregeld dan nodig is. Dat wil niet zeggen dat wij echt gaten moeten laten vallen. Wel moeten wij een aantal elementen aan contractpartners durven overlaten.

De heer Hirsch Ballin heeft gesproken over gaten in de regeling. Hoe gaat het als een satelliet signaal naar de ontvanger gaat? Ik denk niet dat dit een gat is. Als er inderdaad een satelliet signaal naar de ontvanger gaat, is er naar mijn idee geen sprake van openbaarmaking. Die openbaarmaking komt pas, wanneer die ene ontvanger, zijnde een kabelexploitant, door middel van een decodering die signalen doorgeeft aan het publiek. Dat is dan het moment van openbaarmaking. Dat is dus niet het moment van uitzending van het signaal via de satelliet.

Hetzelfde probleem is aan de orde wanneer wij het hebben over de decodeerapparaten en posities ter zake. Wanneer een kabelexploitant als enige een decodeerapparaat heeft en hij via dat apparaat de signalen doorzendt, vindt daarmee openbaarmaking plaats. Wanneer aan het publiek apparaten ter beschikking worden gesteld, bijvoorbeeld bij Filmnet, om te decoderen, vindt daarmee niet openbaarmaking plaats. Het moment van openbaarmaking is het moment waarop de omroeporganisatie, zo moet Filmnet ook gekwalificeerd worden, uitzendt. Dan heeft dat decodeerapparaat een ander doel en een andere juridische positie. Het ligt allemaal wat ingewikkeld, maar het gaat erom, dat

je nagaat op welk moment er sprake is van openbaarmaking en dan is datgene wat in de richtlijn staat mijns inziens heel goed hanteerbaar.

De heer Hirsch Ballin wijst op de gebruikte terminologie. Er zijn woorden gebruikt als "te goeder trouw", die in het nieuw Burgerlijk Wetboek niet meer voorkomen. In plaats van die woorden zou gelezen moeten worden: redelijkheid en billijkheid. Ik ben het met hem eens, dat wij nog eens moeten nagaan waar de terminologie niet in overeenstemming is met de gebruikelijke termen in de wetgeving. De heer Hirsch Ballin vroeg dat bij een goede gelegenheid te doen. Wij zullen de gelegenheid zoeken om na te gaan of deze verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Ten slotte vraagt de heer Hirsch Ballin: wat doen wij met rechthebbenden die zich niet of eventueel later melden? Met het oog op die situatie is het nodig dat de organisaties middelen reserveren. Dat is op dit moment ook de praktijk. Dat levert nu dus ook geen problemen op.

De heer Jurgens stelde een vraag over een vrij specifiek geval. Er zou sprake kunnen zijn van een black out van een programma en van de vraag of dat recht straks nog geldt. Hij vroeg zich af wat rechthebbenden zouden kunnen doen. Er is inderdaad een dergelijk geval bekend en wel bij een uitzending via de BBC. Daar hadden de onderhandelingen plaatsgevonden, maar men had zich niet gerealiseerd, dat in Nederland de BBC ook via de kabel te ontvangen was. Dan heb je dus een probleem. De vraag is: wat gebeurt er dan?

We moeten in het algemeen constateren, dat we moeten uitgaan van de contractuele verhoudingen tussen rechthebbenden en omroepen en tussen rechthebbenden en collectieve rechtenorganisaties en kabelexploitanten. Dit heeft weer te maken met het vrij open karakter van de regeling. Die slag om de arm moeten wij in elk geval maken. De contractsvrijheid hebben we op dit moment en dat blijft zo met de nieuwe regeling. Nieuw is dat de rechthebbenden bij de onderhandelingen met de kabelexploitanten door een collectieve rechtenorganisatie vertegenwoordigd moeten worden. In de praktijk is dat nu al zo, maar volgens de richtlijn moet dat. De omroepen kunnen met deze regeling

Sorgdrager

wel rechtstreeks onderhandelen. Dat is de uitzondering.

Nu is het zo dat de rechten-organisaties bevoegd blijven in hun overeenkomsten met de kabelexploitanten om de black out-clausules te bedingen. Dat blijft zo. Toegegeven moet worden dat de richtlijn, en ook de implementatie daarvan, op dit punt enigszins ambivalent is. Enerzijds houd je deze mogelijkheid; er wordt niet een keuze gemaakt of een beslissing genomen. Anderzijds moeten wij toch constateren dat in de praktijk en in de contracten die op dit moment gesloten worden, deze situatie ook geldt en dat die niet tot echt grote problemen leidt. Verder moeten wij constateren, dat wanneer er sprake is van een contract met een black out-situatie, per contract bekeken moet worden of die afspraak of beding werkelijk in strijd is met de strekking van de regeling. De regeling verbiedt zulks dus niet, maar de strekking is ook weer wel dat de vrijheid van uitzending mogelijk moet blijven en in elk geval gewaarborgd moet blijven. Kortom, deze ambivalentie leidt ertoe, dat in de praktijk een contract waarin een dergelijk beding wordt gemaakt, getoetst moet worden. Bij het geval dat de heer Jurgens noemde, is in het contract een uiterste terughoudendheid bedongen als het gaat om die black-out-situatie. In zo'n geval is er geen strijd met de regeling. Een beroep daarop kan dan gemotiveerd worden afgewezen.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Wij hebben niet de ambitie om te proberen de totstandkoming van deze uitvoeringswetgeving ter zake van de richtlijn te blokkeren. Wij zullen het wetsvoorstel dan ook aanvaarden, zij het met twijfel in het hart of dit nu wel de goede weg is voor de wetgever op het punt van auteursrechten en naburige rechten. Ik ben de minister erkentelijk voor haar mededeling dat zij die zorg niet alleen deelt, maar deze ook in een brief van januari jongstleden kenbaar heeft gemaakt aan de Europese Commissie.

Collega Jurgens en ik vrezen dat dit een ontwikkeling is die zich aan ons voltrekt en die als het ware ingebouwd zit in de dynamiek van de processen. Deze wetgeving wordt gezien als wetgeving in het kader

van de totstandkoming van de interne markt. Zij onttrekt zich daarmee op politiek niveau feitelijk aan directe betrokkenheid van ministers en staatssecretarissen van justitie. Een en ander wordt gezien als een deel van de economische processen. Het resultaat is er ook naar. De best georganiseerde belangen maken zich meester van het auteursrecht en de naburige rechten. In dit verband zijn het de producenten die op grote schaal en met een ruim bereik producties in omloop brengen, en de rechten-organisaties. Dat zijn de twee krachten die zich het duidelijkst manifesteren in het Europese krachtenspel dat zich feitelijk ontwikkelt buiten de politieke aandacht van degenen die zich in Nederland met de kwaliteit van de wetgeving bezighouden. Daarom hebben wij voor dit wetsvoorstel nog eens uitdrukkelijk aandacht willen vragen: het wordt zichtbaar in de regelingen.

De minister is in haar antwoord niet uitgebreid ingegaan op de kwestie van de rechtspersonen die zich spontaan de belangen aantrekken van rechthebbenden. In dat opzicht is artikel 14a, tweede lid, van de Wet op de naburige rechten een teken aan de wand. Het wordt verhelderd door de memorie van antwoord van de minister. Er zijn rechtenorganisaties, die zich de belangen van rechthebbenden, bijvoorbeeld uitvoerende kunstenaars, mogen aantrekken, ook al hebben die uitvoerende kunstenaars daar geen flauw benul van. Ze mogen het zelfs in concurrentie ten opzichte van elkaar doen. Degene jegens wie de rechten worden uitgeoefend, moet dan op het idee komen dat hij een vrijwaring van de ~~aan~~ ten opzichte van de ander mag vragen. Er is geen enkele mededelingsplicht ten opzichte van de echte rechthebbende om de geëncasseerde rechten weer af te dragen.

Iets dergelijks geldt bij de regeling van de doorgifte. Er is een definitie gegeven ± dat is de betekenis van het zevende lid van artikel 12 van de Auteurswet 1912 ± van het uitzenden van een in een radio- of televisieprogramma opgenomen werk door middel van een satelliet. In die definitie zit een wat wrakking element. Dit werkt door in artikel 17a, want dit bouwt voort op de definitiebepaling. Je moet dan een redenering volgen

zoals de minister net heeft gedaan om uit te leggen dat het misschien toch wel goed komt. Het onderliggende probleem is dat degenen die dit soort richtlijnen bevorderen, dit soort moeilijkheden vermoedelijk helemaal niet relevant vinden. Voor het overgrote deel van hun belangen is het dan afdoende wat is aangegeven over de normale wijze van doorgifte van de programma's via de satelliet. Wij zitten dan met de resultaten van wetgeving die op deze manier tot stand komt. Het is zeker goed dat de minister de aandacht van de Europese Commissie heeft gevraagd voor deze instrumentalisering. Ik ben haar daarvoor erkentelijk, evenals voor haar toezegging inzake de correctie bij latere gelegenheid van de terminologie. Ik denk echter dat wij een stapje verder moeten gaan en dat dit bijvoorbeeld iets is wat ook in het Europees beraad van de ministers van Justitie aan de orde moet komen. Dan wordt het uit de afgescheiden benadering van het werken aan de interne markt gehaald.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De woorden die de heer Hirsch Ballin zojuist over de ontwikkelingen binnen de Europese Unie uitsprak, die ik gaarne onderschrijf, bewijzen in welke dwangbuis wij gekluisterd zitten. Deze woorden worden namelijk uitgesproken door iemand die de richtlijn als minister van Justitie mede heeft vastgesteld. Hij was er althans verantwoordelijk voor dat zijn staatssecretaris dat deed. Hij bewijst dat je zelfs als minister weinig ruimte hebt om in te gaan tegen de stroom; daarmee steunde hij het betoog van de huidige minister. De vraag is dan ook hoe wij toch in die sterke stroom overeind kunnen blijven.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Het beeld dat de heer Jurgens schetst, is in grote lijnen juist. Ik neem echter aan dat de besluitvorming via de interne marktraad is gelopen of via een of ander A-punt. In dat laatste geval gaat het om een punt uit de bekende COCO-lijst. Daarbij gaat het om een procedure die de heer Jurgens ongetwijfeld ook kent en in al haar zwakten doorziet.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ja. De minister of staatssecretaris van

Jurgens

Justitie was dus niet eens rechtstreeks verantwoordelijk voor de beslissing in de ministerraad. In ons eigen systeem heeft de staatssecretaris voor Europese zaken, onder wie de interne markt valt, dat gedaan. Ik neem aan dat dit toch in samenwerking met ambtenaren gebeurde voor wie ook de vorige minister van Justitie verantwoordelijk was.

Ik heb gesproken over de zwarte gaten die kunnen vallen in uitzendingen van buitenlandse omroeporganisaties, omdat voor Nederland de auteursrechten aan een ander zijn gegund. De minister erkent dat in de richtlijn ambivalentie zit, maar zij is ervan overtuigd dat met terughoudendheid gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot een verbodsactie. Dat beveelt artikel 12 van de richtlijn ook uitdrukkelijk. Daarin komen ook de woorden "te goeder trouw" voor, zo zeg ik tegen collega Hirsch Ballin. Zij staan in de richtlijn. Het is lastig voor de wetgever, die dit moet vertalen in een Nederlands wetsvoorstel, om dan weer "redelijkheid en billijkheid" als terminologie te hanteren. Er staat:

"De lidstaten dragen er zorg voor dat betrokkenen de onderhandelingen over de toestemming voor doorgifte van omroepuitzendingen te goeder trouw aangaan en niet zonder geldige reden verhinderen of belemmeren."

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik moet de heer Jurgens dit maal toch corrigeren. Als een richtlijn wordt omgezet in nationale wetgeving, dan moet dat geschieden in de nationale terminologie. Er is geen twijfel over mogelijk dat het begrip "te goeder trouw", dat in de eenvormige Nederlandse versie van de richtlijn voorkomt mede met het oog op de gebruikers van de Nederlandse (juridische) taal in België, in elk van de nationale wetgevingen naar de daar geijkte terminologie moet worden vastgelegd.

De heer **Jurgens** (PvdA): In het Engels was sprake van "in good faith". Ik vind "te goeder trouw" daar een goede vertaling van, hoe je het ook wendt of keert. Ik ben de heer Hirsch Ballin wel dankbaar voor zijn interventie, want zij verhelderde weer iets, zoals steeds met zijn interventies het geval is.

Ik heb nog wel een vraag aan de minister over de woorden "niet

zonder geldige reden verhinderen of belemmeren". Stel dat het euvel van de zwarte plekken op het scherm tijdens omroepuitzendingen van buitenlandse zenders echt hinderlijke vormen aanneemt. Vindt de minister dan dat binnen het kader van artikel 12 van de richtlijn en van de huidige wet nog ruimte bestaat om striktere maatregelen te nemen om de betrokken auteursrechthebbende niet een dwanglicentie maar iets wat erop lijkt op te leggen, namelijk dat hij geen zwarte vlekken meer kan veroorzaken maar alleen recht heeft op een billijke schadevergoeding?

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Nogmaals, ik denk dat de heer Hirsch Ballin en ik het eens zijn dat er twijfels zijn over de richting, waarin het auteursrecht zich ontwikkelt. Misschien is het een beetje indicatief dat deze richtlijn in het kader van de interne markt tot stand is gekomen. Dat betekent inderdaad dat de betrokkenheid van de minister van Justitie geringer is. Bij de voorbereiding zijn natuurlijk wel justitieambtenaren uitvoerig betrokken, waarbij zij hun invloed kunnen laten gelden. Maar nogmaals, we zijn ~~aan~~ van de velen.

In het auteursrecht zie je inderdaad, dat de belangenbehartigers een geweldige invloed krijgen, en dat juist de lobby-organisaties in dit veld buitengewoon krachtig zijn en erg veel invloed uitoefenen. De heer Hirsch Ballin heeft een goede analyse gegeven van het probleem. Wij moeten steeds proberen, daaraan te werken en er dingen tegenover te stellen.

De heer Hirsch Ballin heeft gezegd dat het Europees beraad van ministers van justitie zich daarmee wat meer zou moeten bemoeien. Het zou daarbij vooral gaan om de kwaliteit van regelgeving. Het is eigenlijk heel tragisch dat het door hem genoemde mankement in de definitie erin komt; dat zijn dingen die op de agenda van het Nederlandse voorzitterschap van de Unie staan. Onder andere het rapport-Koopmans, waarover we het al eens hebben gehad, wordt daarbij betrokken.

In de Unie bestaat de tendens om steeds meer dingen naar de eerste pijler over te brengen, zodat het allemaal onder de interne-marktparaplu wordt gedreven, en de

specialismen, onder andere op het gebied van justitie, wat minder invloed krijgen. Het is een ontwikkeling waar ik met enige scepsis naar kijk, zeker als ik zie hoe het gaat in de JBZ-raad. Daarbij zijn er een aantal specifieke problemen waarvan ik in elk geval vind dat ze door de ministers van justitie behandeld moeten worden, en wel voorlopig intergouvernementeel.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik zal het proberen op te helderen. Het feit dat ministers van justitie als raad bijeen zijn, betekent niet dat het de derde pijler moet zijn. In de communautaire pijler hebben ook de ministers van justitie vergaderd, en ik vermoed dat in de JBZ-raad een gedeelte communautair is of minstens kan zijn.

Minister **Sorgdrager**: Dat is de discussie die op dit moment plaatsvindt. De derde pijler is op dit moment exclusief intergouvernementeel. Er wordt over gediscussieerd om een aantal aspecten daarvan communautair te maken. U heeft gelijk dat, als iets onder de eerste pijler valt, het niet per definitie zo is dat ministers van justitie er niets mee te maken hebben, maar op dit moment ~~is~~ het zo. Dat is dus de andere kant van de zaak. Maar op een gegeven moment krijg je natuurlijk toch dat, als uit de derde pijler dingen communautair worden, deze met de eerste pijler wat meer door elkaar gaan lopen. In de raad van ministers kun je dan inderdaad verschillende soorten onderwerpen en beslissingsmodaliteiten hebben. Die discussie vindt plaats in het kader van de intergouvernementele conferentie, om te kijken wat kan worden overgeheveld. Ik moet zeggen dat het enthousiasme niet al te groot is, maar dat is een andere kwestie, waarover we het misschien nog wel eens zullen hebben.

De heer Hirsch Ballin zegt dat het artikel over definities mankementen vertoont. We zullen dan wat redeneerkunst moeten hebben om eruit te komen. Ik heb getracht die kunst hier ten toon te spreiden, in de veronderstelling dat we tot een bevredigende oplossing zullen komen. Maar het achterliggende probleem is daarmee niet weg; ik ben het helemaal met hem eens op dit punt.

Sorgdrager

Hiermee heb ik in beginsel de opmerkingen van de heer Jurgens beantwoord. Ik ga nog even op de ambivalentie van de verbodsactie. Die ambivalentie zit erin. Er staat inderdaad "niet zonder geldige reden verhinderen", wat een typische kwestie van jurisprudentie, van uitleg is. Ik denk dat we het in beginsel daaraan moeten overlaten. De heer Jurgens vroeg of er binnen artikel 12 ruimte bestaat voor striktere maatregelen als het euvel van die zwarte plekken werkelijk hinderlijk wordt. In beginsel is die ruimte er wel. Wij moeten die maatregelen echter pas nemen op een moment dat er werkelijk sprake is van een euvel. Zolang het gaat zoals het nu gaat en de jurisprudentie goede mogelijkheden biedt, moeten wij het voorlopig maar zo laten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Deze opmerking is nu reeds van belang, omdat er binnenkort nieuwe contracten worden gesloten. Als de contractanten weten dat er striktere regels mogelijk zijn wanneer zij te grof gebruik zullen maken van de bevoegdheden, kan het hen wellicht dwingen om zich bij het sluiten van dat contract op een niet al te extreme wijze op te stellen.

Minister **Sorgdrager**: Dat was ook de strekking van mijn opmerking. Wanneer er sprake is van misbruik van bevoegdheden, zijn wij op het verkeerde pad. Dan hoop ik dat de rechter zal ingrijpen, eventueel onder dreiging met striktere maatregelen.

Voorzitter! Dan de discussie over de goede trouw. Dat wordt interessant, want het hangt er natuurlijk toch van af uit welk gezichtspunt je de woorden "goede trouw" en "redelijkheid en billijkheid" gaat gebruiken. Je kunt moeilijk zeggen dat iemand die te goeder trouw handelt ook redelijk en billijk handelt. Ik zal kijken op welke manier en op welk moment termen moeten worden aangepast aan de moderne terminologie in het Burgerlijk Wetboek. Dat hoeft niet op dit moment al te gebeuren. Eerst moet worden bekeken van welk standpunt er wordt uitgegaan. Dus als het gaat om het te goeder trouw handelen van een contractpartner, moet de huidige situatie maar gehandhaafd worden. Op andere punten zijn er echter wel zaken die eventueel voor verbetering vatbaar zijn. Die zaken zullen nader bekeken worden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en de Wet individuele huursubsidie in verband met de zogenaamde huursombenadering (24507).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Werner** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Aan de orde is een wijziging van de Huurprijzenwet woonruimte, de Wet op de huurcommissies en de Wet individuele huursubsidie in verband met de zogenaamde huursombenadering. In het algemeen roept deze wetswijziging bij ons niet al te grote vragen op. Op een enkel punt is ons echter in de schriftelijke voorbereiding van deze wetswijziging nog onvoldoende duidelijkheid gegeven, met name omtrent het effect van het bij wet vastleggen van een afbraakpercentage van 5,5 op de objectsubsidies voor de zogenaamde DKP-woningen van particuliere verhuurders.

In de nadere memorie van antwoord wordt gesteld dat er geen direct causaal verband te onderkennen is tussen wijzigingen van het afbraakpercentage en de gevraagde huurverhoging. Zulks komt ons toch wat merkwaardig voor, want dat zou suggereren dat de hoogte van het afbraakpercentage er niet toe zou doen met het oog op de huurontwikkeling. Op pagina 3 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat de verhuurder geen problemen met een afbraakpercentage van 5,5 zal hebben, mits de verhuurder voor de betrokken woningen maar een huurverhoging van 5,5% kan vragen. En zulks is, zo wordt gesteld, tot op heden het geval geweest. Dat zou toch suggereren dat er wel een verband is. Vervolgens wordt ook weer gesteld dat verhuurders niet verplicht zijn de 5,5% door te berekenen in de huren en dat er door middel van

differentiatie in het doorberekenen van het afbraakpercentage over het totale woningbestand enige differentiatie in de huurontwikkeling mogelijk is.

Ook de gevolgen van het hanteren van een ander afbraakpercentage dan 5,5 voor de rijksbegroting op de wat langere termijn blijven wat ondoorzichtig. Gaat een verlaging van het afbraakpercentage van 5,5 naar 5 nu werkelijk op de lange termijn gepaard met een lastenverzwaring voor de overheid van 1,3 mld.? Onze fractie wil de staatssecretaris nog een aantal specifieke vragen voorleggen teneinde duidelijkheid op dit onderdeel te verkrijgen.

Is het echt niet mogelijk om aan te geven wat een afbraakpercentage van 5,5 nu precies betekent voor de huurontwikkeling indien de overige factoren die van invloed zijn op de huuraanpassing, constant worden verondersteld? Ik weet dat veel factoren een rol spelen bij het vaststellen van de huurontwikkeling in deze sector, maar een van die factoren is toch het toegepaste afbraakpercentage door de overheid? Dat zal toch ook een eigen effect op die huurontwikkeling hebben? Met andere woorden, is het netto-effect van het afbraakpercentage voor de huurontwikkeling aan te geven?

In hoeverre kan in alle redelijkheid worden verwacht dat met een percentage van 5,5, jaarlijkse huuraanpassingen voor deze woningen gerealiseerd kunnen worden die niet te ver uit de pas lopen met de algemene trend? Of zal deze groep huurders, gelet op de hoogte van het afbraakpercentage, structureel geconfronteerd worden met een huurontwikkeling die ver boven dat gemiddelde uitkomt? Met andere woorden, kan de staatssecretaris aangeven dat de huurders niet de dupe zullen worden van deze wettelijke vastlegging van het afbraakpercentage, hetgeen toch een verandering is ten opzichte van de tot op heden gehanteerde systematiek?

Is de staatssecretaris bereid om jaarlijks in de zogenaamde huurbrief hieraan expliciet aandacht te schenken, omdat deze woningen vooralsnog buiten de bruteringsopdracht zijn gebleven? En is de staatssecretaris ook bereid om eventueel het afbraakpercentage voor enigerlei jaar te herzien, indien de ontwikkeling van de huren voor