

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 1997

1. Inleiding

Bij brief van 29 januari 1997 heb ik u het eindrapport over het reprorecht toegezonden* dat de commissie auteursrecht mij bij brief van 20 december 1996 heeft aangeboden. Ik heb in mijn brief al meegedeeld voornemens te zijn het advies van de commissie, behoudens op enkele ondergeschikte punten, te volgen. Hieronder wordt mijn standpunt nader uitgewerkt. Ter inleiding daarop het volgende.

Zoals ik in mijn brief al uiteengezet heb, bouwde het eindrapport van de commissie auteursrecht voort op een interimrapport (februari 1996) dat u bij brief van 29 februari 1996 is aangeboden¹; aan het interimrapport was een rechtsvergelijkend onderzoek vooraf gegaan, dat als bijlage 3 bij het interimrapport was opgenomen. De commissie heeft het interimrapport voorgelegd aan belanghebbenden². Het eindrapport van de commissie is opgesteld op basis van de commentaren van belanghebbenden op het interimrapport.

In het interimrapport stelde de commissie drie modellen voor een wettelijke regeling van het reprorecht ter discussie:

Model I («Een aangepast reprorecht») hield in dat de wettelijke regeling van 1972 op een aantal punten zou worden aangepast om de uitvoerbaarheid daarvan te verbeteren. Daarbij werd van onderdelen van wetsvoorstel 22 600 (Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch verveelvoudigen van geschriften) gebruik gemaakt.

Model II (Heffing op apparatuur) had als belangrijkste element dat de verplichting tot vergoeding zich oplost in een apparatuurheffing bij de fabrikant of de importeur.

In Model III («Privatisering») werd het reprorecht zoveel mogelijk aan de onderhandelingen van partijen overgelaten. Die zouden bijvoorbeeld in onderhandelingen tot overeenstemming moeten komen over de vraag hoe wordt vastgesteld hoeveel auteursrechtelijk beschermd materiaal wordt gekopieerd en over de hoogte van de te betalen vergoeding. De incasso zou plaats kunnen vinden door een of meer bemiddelende instanties die zich een plaats op de markt hadden verworven.

* Eerste Kamer, stuknr. 346, 1996–1997

¹ Het interimrapport is nogmaals in het eindrapport opgenomen als bijlage 2.

² In bijlage 4 van het interimrapport is de verzendlijst opgenomen. Ook is in de Staatscourant een verzoek om commentaar geplaatst.

De commissie heeft een kleine twintig commentaren ontvangen¹. De respondenten hebben vrijwel algemeen zowel model II als model III afgewezen. Tegen de heffing op apparatuur werd als voornaamste bezwaar aangevoerd dat het verband tussen heffing en auteursrecht ontbreekt: de heffing moet voor ieder apparaat betaald worden, of met dat apparaat nu wel of niet auteursrechtelijk beschermd materiaal wordt gekopieerd. Van een «geprivatiseerd» systeem (model III) verwachtte men grote uitvoeringsproblemen in de praktijk. De betalingsplichtigen willen bijvoorbeeld van de incasso-organisatie waarmee ze onderhandelen een volledige vrijwaring ontvangen; maar die krijgen ze niet in een situatie waarin verschillende incasso-organisaties naast elkaar proberen zich te vestigen. Veel betalingsplichtigen willen trouwens het liefste één betalingsadres.

De respondenten hadden dus vrijwel algemeen een voorkeur voor model I, een verbeterde versie van de huidige wettelijke regeling. Hoewel de commissie zelf een voorkeur had voor model III en subsidiair voor (een variant van) model II (p. 7, 8 eindrapport), heeft zij uiteindelijk geadviseerd tot een stelsel dat op een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Zij heeft daarom model I, waarvoor in het interimrapport al een schets was opgenomen, verder uitgewerkt in een unaniem advies.

2. Standpunt

Ik ben met de commissie van mening dat het van het grootste belang is dat voor een nieuwe reproductieve regeling maatschappelijk draagvlak bestaat. Nu de overgrote meerderheid van de respondenten zich heeft uitgesproken voor aanpassing van de huidige wettelijke regeling over het reproductieve recht, meen ik dat volgens die lijn te werk gegaan moet worden.

Dat wil niet zeggen dat niet ook voor de andere twee door de commissie gepresenteerde modellen iets te zeggen is. Het heffingssysteem van model II zou een eenvoudige oplossing geweest zijn, zij het dat het niet zo eenvoudig geweest zou zijn uit te maken wat de hoogte van de heffing zou moeten zijn. In de commentaren is er terecht op gewezen dat bij een heffing geen relatie gelegd wordt met het gebruik dat van het apparaat gemaakt zal worden. Bij bijvoorbeeld het onderwijs zal veel meer auteursrechtelijk relevant materiaal gekopieerd worden dan bij bijvoorbeeld een ministerie of een bedrijf. Model III («Privatisering») zou voor de wetgever aantrekkelijk geweest zijn, omdat het weinig regelgeving van hem vraagt. Het gevaar was echter groot dat zo'n «geprivatiseerd» systeem toch niet van de grond zou komen.

Voor mij is doorslaggevend dat de belanghebbenden hun keuze niet op een van deze modellen hebben laten vallen. Ik neem daarom de voorstellen die de commissie voor een «aangepast reproductieve recht» doet over, met een enkele uitzondering.

3. Hoofdpijnen «aangepast reproductieve recht»

In hoofdpijnen zou dit «aangepast reproductieve recht» er als volgt uit komen te zien.

I. De wettelijke regeling zal slechts het reprografen betreffen, het reproduceren door middel van een fotokopieerapparaat. Zowel in de Eerste als in de Tweede kamer is in verband met w.v. 22 600 de vraag aan orde geweest of voor elektronisch kopiëren dezelfde regeling moet gelden. Die vraag is toen door mij ontkennend beantwoord. Om de volgende redenen meen ik dat de reproductieve regeling niet voor elektronisch kopiëren zou moeten gelden.

Het rechtsvergelijkende onderzoek heeft uitgewezen dat in andere landen het elektronisch kopiëren ook niet onder het reproductieve recht getrokken is. Ook toont een EU-rapport over dit onderwerp aan² dat het bij elektro-

¹ In bijlage 1 van het eindrapport is een lijst van respondenten opgenomen.

² Dr. P. Bernt Hugenholtz en Dirk J. G. Visser, Copyright Problems of electronic document delivery, 1995.

nisch kopiëren deels om andere problemen gaat dan bij fotokopiëren. En tenslotte, en dat is misschien wel de belangrijkste reden, is uit de commentaren die op het interimrapport van de commissie auteursrecht ontvangen zijn, gebleken dat de rechthebbenden ervan uitgaan dat ze elektronisch kopiëren zelf kunnen regelen.

II. De regeling zal voor de openbare dienst, instellingen van onderwijs en/of van wetenschappelijk onderzoek en het bedrijfsleven gelden; openbare bibliotheken zullen niet onder de categorie bedrijfsleven vallen, zoals ook thans niet het geval is. Voor het kopiëren door privépersonen voor eigen studie, oefening of gebruik zal, evenals thans, de vrijstelling als neergelegd in artikel 16*b*, eerste lid, Auteurswet 1912 gelden.

De regeling zal voor de verschillende groepen kopieerders hetzelfde zijn. Thans zijn er allerlei kleine verschillen tussen de regeling voor het bedrijfsleven (artikel 17 Auteurswet 1912) en die voor de andere groepen kopieerders (artikel 16*b*, zesde lid, Auteurswet 1912 en het zogenaamde Reprobesluit (Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351 inzake het kopiëren van auteursrechtelijk beschermde werken)). Voor het bedrijfsleven is bovendien geen uitvoeringswetgeving tot stand gebracht; de wettelijke regeling is daar een dode letter gebleven.

III. Evenals volgens de huidige regeling zal een vergoeding verschuldigd zijn voor het fotokopiëren van artikelen uit tijdschriften, enz. en van kleine delen van boeken en bladmuziek. Ook voor tekeningen en foto's enz. die met artikelen en boeken meegekopieerd worden, zal een vergoeding verschuldigd zijn.

Volgens w.v. 22 600 zou de wettelijke regeling voor alle geschriften gelden, dus ook bijvoorbeeld brieven en interne nota's. Een dergelijke bepaling lijkt mij echter te ruim.

IV. De vergoeding wordt betaald aan een door de Minister van Justitie aan te wijzen incasso-organisatie. Thans geldt dat al voor de vergoeding die de openbare dienst en het onderwijs verschuldigd zijn. Die regel zal dus ook voor het bedrijfsleven gelden. Daarnaast zal het echter ook mogelijk zijn om rechtstreeks met de maker of zijn rechtverkrijgende, bijvoorbeeld een uitgever, te contracteren. Het ligt mijns inziens voor de hand dat opnieuw de Stichting Reprorecht aangewezen zal worden, maar de aanwijzing is thans nog niet aan de orde.

V. Voor iedere pagina waarop door een fotokopieerapparaat auteursrechtelijk beschermde werken zijn gereproduceerd moet een vergoeding betaald worden. Dat is ook het uitgangspunt van de huidige regeling. Om vast te stellen welk bedrag een kopieerder verschuldigd is, moeten partijen het er over eens worden hoeveel pagina's van het totale aantal gekopieerde pagina's auteursrechtelijk beschermd materiaal betreft. Dat is immers slechts een deel van het totaal.

In wetsvoorstel 22 600 waren met het oog daarop voor de kopieerder administratieve verplichtingen opgenomen en was aan de incasso-organisatie een aantal bevoegdheden gegeven. Ik zoek de oplossing thans liever in een andere richting.

Ik zou in de wet slechts willen bepalen – en dat is dan nieuw – dat de kopieerder het totaal aantal kopieën dat hij jaarlijks maakt opgeeft. Partijen moeten vervolgens contractueel overeenkomen welk percentage van dat totaal geacht wordt auteursrechtelijk beschermd materiaal te betreffen. Dat percentage kan aan de hand van steekproeven vastgesteld worden. De medewerking aan steekproeven moet ook contractueel geregeld worden; denkbaar is dat de incasso-organisatie als tegenprestatie voor medewerking aan steekproeven een korting geeft. Deze methode wordt al vele jaren gevolgd in de contracten die de rijksoverheid met de Stichting Reprorecht heeft en is werkbaar gebleken. De opgave

van het totaal aantal kopieën brengt hoegenaamd geen administratieve rompslomp met zich mee, daar de meeste fotokopieerapparaten van tellers voorzien zijn. De wet zal bovendien niet eisen dat de opgave jaarlijks gedaan wordt. Denkbaar is dat een eenmaal gedane opgave enkele jaren lang aangehouden wordt. In de reacties op het interimrapport van de commissie auteursrecht had geen der respondenten bezwaar tegen een dergelijke opzet.

Om kleine bedrijven of kleine onderwijs- of onderzoekinstellingen te ontlasten kan bepaald worden dat de opgaveverplichting niet geldt als per jaar minder dan bijvoorbeeld 50 000 kopieën gemaakt worden. Aan de betalingsverplichting kan in dat geval voldaan worden door betaling van een lump-sum. De constructie van een lump-sum mag echter niet prijsopdrijvend zijn. Voor kleine onderwijs- en/of onderzoekinstellingen zal het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden geraadpleegd voordat voor die instellingen het maximum aantal wordt vastgesteld.

VI. Zoëven kwam het onderwerp «eigen gebruik» al ter sprake. Het auteursrecht kent in artikel 16*b*, eerste lid, Auteurswet 1912 een vrijstelling voor eigen oefening, studie of gebruik, die ook voor het reprorecht geldt. Volgens de huidige formulering in de wet geldt de vrijstelling voor eigen gebruik ook voor kopieerders als de openbare dienst, het onderwijs en het bedrijfsleven: volgens zowel het Reprobesluit als artikel 17 Auteurswet 1912 gelden die regelingen «onverminderd» het eerste lid van artikel 16*b* Auteurswet 1912.

Daardoor is de vraag gerezen hoever de vrijstelling voor eigen gebruik voor deze kopieerders gaat. Heeft de vrijstelling slechts betrekking op het kopiëren door werknemers voor privédoeleinden op apparaten van de werkgever of omvat die mede het kopiëren door werknemers voor dossiervorming? In hun commentaren op het interimrapport van de commissie auteursrecht verzochten de respondenten om duidelijkheid, welke invulling uiteindelijk ook gekozen zou worden.

De commissie auteursrecht heeft in het eindrapport voorgesteld de vrijstelling te handhaven. Zij spreekt zich echter niet uit over de vraag hoever de vrijstelling in haar opvatting zou moeten strekken. De commissie beveelt aan (p. 16) bij algemene maatregel van bestuur een «franchise» te bepalen.

Overeenkomstig het advies van de commissie handhaaf ik de vrijstelling voor eigen gebruik. Het voorstel van de commissie om de vrijstelling in de vorm van een franchise te regelen volg ik echter niet. Voor de bepaling van de omvang van een dergelijke franchise ontbreekt ieder aanknopingspunt, mede doordat in het midden blijft wat de vrijstelling omvat.

Wat de vraag betreft wat de vrijstelling voor eigen gebruik moet inhouden als het om kopieerders als de openbare dienst of instellingen van onderwijs en/of van wetenschappelijk onderzoek of het bedrijfsleven gaat, meen ik dat de vrijstelling beperkt dient te blijven tot het gebied waarvoor zij traditioneel, ook buiten het reprorecht, geldt, het kopiëren voor privédoeleinden. Kopieën die voor dossiervorming gemaakt worden vallen niet onder de vrijstelling voor eigen gebruik. Wel zullen daar bijvoorbeeld onder vallen de kopieën die particulieren voor eigen gebruik maken op zelfbedieningsapparaten in universiteiten en copy-shops.

Zoals hierboven al bleek, kon de vraag wat de vrijstelling naar huidig recht inhoudt mede opkomen doordat de wettelijke formulering onduidelijk is. In de nieuwe regeling zal daarom een redactie gehanteerd worden die onduidelijkheid uitsluit.

De vrijstelling voor eigen gebruik zal aldus een beperkte betekenis hebben als het om het fotokopiëren van de openbare dienst, instellingen van onderwijs en/of van wetenschappelijk onderzoek en het bedrijfsleven gaat. Partijen zullen in de onderhandelingen tot overeenstemming moeten komen over de vraag om welke aantallen het gaat. Grote aantallen kan dit

echter niet betreffen, zodat niet te verwachten is dat dit onderwerp de onderhandelingen over de vergoeding zal belasten.

VII. De repartitie is niet in de wet geregeld. Deze is in de tachtiger jaren door de Stichting Reprerecht ingericht, zoals ook de voor andere gebieden bestaande incasso-organisaties zelf de repartitie ingekleed hebben. Het repartitiereglement wordt door de Minister van Justitie goedgekeurd.

De repartitie vindt grotendeels via de uitgevers plaats. De Stichting Reprerecht betaalt in de meeste gevallen uit aan de uitgevers en die betalen tenminste 50% door aan de auteurs. De commissie auteursrecht stelt dat het in de rede ligt dat deze repartitiepraktijk gehandhaafd wordt. Ik ben het daarmee eens. Uit het rechtsvergelijkende onderzoek is gebleken dat ook in andere landen de uitgevers meedelen, meestal ook voor 50%. De commissie merkt verder terecht op dat een auteur niet zonder uitgever kan: als de uitgave van het werk niet loont, verschijnt die uitgave niet en zal daaruit ook niet gekopieerd kunnen worden. De inrichting van de repartitie heeft in de commentaren ook weinig kritiek opgeroepen.

VIII. Evenals thans het geval is, zullen de tarieven door de overheid vastgesteld worden. Uit de reacties op het interimrapport is gebleken dat de respondenten er niet voor voelden om de tarieven onderwerp van onderhandeling te maken. Over de hoogte van de tarieven het volgend.

Het huidige tarief, voor de openbare dienst en het onderwijs, is in 1974 bij algemene maatregel van bestuur¹ geregeld. Het is toen gesteld op f 0,10 per pagina en voor delen van het onderwijs op f 0,025 per pagina. Een degelijke onderbouwing van die tarieven ontbreekt echter. Blijkens de toelichting op het besluit is onder meer de prijs in beschouwing genomen die de koper of abonnee in doorsnee per pagina van een boek of tijdschrift pleegt te betalen, maar tevens werd vastgesteld dat in die prijs in belangrijke mate factoren aanwezig zijn die geen rol spelen bij de vergoeding voor het kopiëren. Ook werd opgemerkt dat daarnaast sprake is van elementen die moeilijk of in het geheel niet te kwantificeren zijn, zoals bijvoorbeeld het feit dat degene die een gedeelte van een geschrift kopieert daardoor wellicht zal afzien van de aanschaf van het werk in zijn geheel.

De commissie auteursrecht heeft zich beraden over de grondslag van de vergoeding. Zij stelde voor de vergoeding te relateren aan het honorarium dat een auteur gemiddeld ontvangt per gepubliceerde pagina in boeken, kranten en tijdschriften. De commissie stelde voor dat onderzocht wordt waarop de vergoeding met deze grondslag uit zou komen. Zijzelf schatte dat dit twee tot drie cent per pagina zou zijn (p. 14).

Zoals hierboven al bleek, delen de uitgevers voor de helft mee in de repartitie. De commissie adviseerde, waarschijnlijk omdat de helft van twee of drie cent wel heel weinig oplevert voor auteurs en uitgevers, om het bedrag waarop het gemiddelde auteurshonorarium volgens het onderzoek zou uitkomen te verdubbelen met het oog op een toedeling aan auteurs en uitgevers voor gelijke delen.

Ik neem deze voorstellen van de commissie niet over. Op zich is de gedachte om de vergoeding te relateren aan het gemiddelde auteurs-honorarium aantrekkelijk. De vergoeding heeft dan immers een duidelijke grondslag en ook nog in het auteursrecht. Maar er is nu eenmaal ook een uitgeversbelang. De commissie ontkent dat ook niet. Zij stelt immers voor om het gemiddelde auteurshonorarium te verdubbelen met het oog op een toedeling aan auteurs en uitgevers. Maar daarmee ondergraaft de commissie in feite haar eigen grondslag voor de vergoeding. Dat alleen al pleit er mijns inziens tegen te laten onderzoeken wat het gemiddelde auteurshonorarium is. Ik heb echter nog een ander bezwaar. Ik ben van mening dat de diversiteit bij de auteursbeloningen zodanig is dat de resultaten van een onderzoek geen deugdelijk fundament zouden leveren

¹ Het hierboven al genoemde zogenaamde Reprobesluit (Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351).

voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding.

De beloningen van auteurs lopen enorm uiteen. Boekenauteurs ontvangen gewoonlijk – maar niet altijd – een royalty, van ongeveer 7% tot 15% van de verkoopprijs van het boek. Auteurs van tijdschriften-artikelen moeten soms – bij buitenlandse tijdschriften en in de exacte wetenschappen komt dat wel voor – betalen voor publikatie; maar soms ontvangen zij niets en soms wordt hen een bedrag per gepubliceerde pagina betaald. De fotografen en illustratoren worden nog weer anders, en afzonderlijk, gehonoreerd.

In haar interimrapport (p. 10, 11) heeft de commissie auteursrecht al vastgesteld dat de overheid voor de vaststelling van de tarieven weinig aanknopingspunten heeft. In 1995 heeft de Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam een onderzoek gedaan naar de vraag wat een redelijke reprovergoeding zou zijn¹. Daaruit blijkt (p. 86 e.v.) dat, ook in andere landen, eenduidige parameters ontbreken. Ook in het rechtsvergelijkende onderzoek dat aan het interimrapport is voorafgegaan, is het niet gelukt een antwoord te vinden op de vraag waarom tarieven een bepaalde hoogte hebben en hoe ze zijn opgebouwd². Het is echter de wens van de belanghebbenden dat de overheid de tarieven vaststelt.

De thans geldende tarieven zijn in 1974 vastgesteld. Ook al waren deze toen misschien weinig gefundeerd, voor een verlaging, na bijna 25 jaar, van die tarieven, waarvoor de commissie auteursrecht lijkt te pleiten, ontbreken eveneens overtuigende argumenten. Daar komt bij dat, bij de overheid en het onderwijs, al jaren geïncasseerd wordt. Ik heb ook geen aanwijzingen dat de markt de tarieven onacceptabel vindt.

Evenals de commissie auteursrecht meen ik dat in de reprovergoeding zowel de belangen van de auteur als die van de uitgever tot uitdrukking dienen te komen. Elementen die een rol spelen zijn de exploitatie-opbrengst per pagina voor uitgever en auteur, redactie-, productie- en distributiekosten en het feit dat vanwege de kopieermogelijkheden geen abonnement op een tijdschrift wordt genomen of een boek niet wordt gekocht. Het is niet mogelijk elk van die elementen nauwkeurig te kwantificeren. Om praktische redenen stel ik voor de huidige tarieven te handhaven.

4. Tenslotte

Ik ben tot de conclusie gekomen dat het niet mogelijk is de voorstellen van de commissie auteursrecht te verwerken middels een novelle op het nog aanhangige wetsvoorstel 22 600 (Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veelevoudigen van geschriften). Daarom zal een nieuw wetsvoorstel voorbereid worden volgens de hierboven aangegeven hoofdlijnen. In het kader van de operatie Markttwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit is besloten dat in de toelichting op dit wetsvoorstel de bedrijfseffecten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe regeling geschetst zullen worden. Ik hoop het wetsvoorstel in november van dit jaar aan de ministerraad aan te kunnen bieden.

Ik zal bevorderen dat w.v. 22 600 wordt ingetrokken.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Op zoek naar een volgens de betrokken partijen aanvaardbare vergoeding.

² P. 32.