

Vergaderjaar 1997–1998

25 474

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten met het oog op de aanpassing van enkele strafbepalingen in verband met de verordening (EG) nr. 3295/94 van Raad van de Europese Unie van 22 december 1994 tot vaststelling van maatregelen om het in het vrije verkeer brengen, de uitvoer, de wederuitvoer en de plaatsing onder een schorsingsregeling van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen te verbieden (PbEG L341) en de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Bijlage 1C, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 maart 1998

1. Inleiding

Verheugd heb ik geconstateerd dat de leden van de fracties van de VVD en D66 met instemming hebben gereageerd op dit wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie onderschrijven de verruiming van de strafbaarstelling die wordt bereikt door niet alleen de invoer van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen te verbieden, maar ook door de door- en uitvoer daarvan strafbaar te stellen. In de hoop dat verhoging van de strafmaat een werkelijk afschrikwekkend effect zal hebben, steunen deze leden eveneens de daarop betrekking hebbende wijzigingen van dit wetsvoorstel. Zij brengen naar voren dat deze steun moet worden gezien tegen de achtergrond van de verontrusting over de stijgende tendens die valt waar te nemen inzake het aantal nagemaakte of onwettig gekopieerde goederen dat op de markt wordt gebracht.

Deze door de leden van de D66-fractie geuite zorg deel ik. Vooral op het terrein van de illegale handel in compact discs is een toenemende professionalisering te onderkennen. Alleen voorzieningen, zoals die worden voorgesteld in dit wetsvoorstel, bieden daaraan onvoldoende tegenwicht. Zij dienen gepaard te gaan met een aantal organisatorische en personele maatregelen. In deze nota zal ik daaraan de nodige aandacht besteden. Uiteraard zal ik daarnaast trachten de nog bestaande vragen over dit wetsvoorstel, gesteld door de leden van zowel de VVD-fractie als de fractie van D66, zo volledig mogelijk te beantwoorden.

2. De verordening nr. 3295/94 en het TRIP's-verdrag

De leden van de VVD-fractie vroegen zich in de eerste plaats af in hoeverre dit wetsvoorstel naar het oordeel van de opsporingsinstanties extra instrumenten biedt om de piraterij aan te pakken. Blijkens informatie afkomstig van deze diensten worden vooral de wijzigingen inzake het beroeps- of bedrijfsmatig plegen van de strafbare gedragingen van groot belang geacht. De strafrechtelijke handhaving richt zich voornamelijk op deze categorie van overtredingen en overtreeders. Daarbij gaat het steeds vaker om goed georganiseerde groeperingen. Een verbetering in de aanpak wordt voorzien doordat in meer gevallen gebruik gemaakt kan worden van bevoegdheden die gekoppeld zijn aan feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Ook wordt het van belang geacht dat het wetsvoorstel een verruimde toepassing van de Plukze-wetgeving mogelijk maakt. Verder kan er uiteraard nog op worden gewezen dat in de toekomst niet alleen meer bij de invoer kan worden opgetreden, maar ook wanneer verdachte goederen worden doorgevoerd of uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie verzochten voorts om een overzicht van de resultaten van de aanpak van piraterij. De bestrijding van deze vorm van criminaliteit is voornamelijk in handen van de opsporingsdienst Buma/Stemra. Op basis van informatie uit de jaarverslagen van deze dienst kan ik deze leden mededelen dat de opsporingsdienst Buma/Stemra in de jaren 1995/96 160 respectievelijk 154 gevallen van piraterij heeft onderzocht. Uit deze onderzoeken vloeiden in 1995 99 en in 1996 108 processen-verbaal voort. Tijdens die onderzoeken werden respectievelijk 159 543 en 167 324 goederen in beslag genomen.

Inzake de vereiste deskundigheid van de douane en de samenwerking van deze dienst met de Economische Controledienst en de opsporingsdienst Buma/Stemra merk ik het volgende op. Zoals ik mijn brief van 28 januari 1998 (kamerstukken II, 1997/98, 25 474, nr. 5) heb aangegeven, is er in 1995 een intensief samenwerkingsproject tussen de douane, de Economische Controledienst en de opsporingsdienst Buma/Stemra van start gegaan en kan Buma/Stemra over een uitgebreide capaciteit van maximaal dertig buitengewoon opsporingsambtenaren beschikken. Genoemd samenwerkingsproject heeft geleid tot een specifieke – op de controle op namaak en piraterij gerichte – opleiding van de douane. Bovendien is er ten behoeve van deze controles een structuur ontwikkeld, waarin het Douane Informatie Centrum te Rotterdam een coördinerende rol vervult. Binnen die structuur wordt nauw tussen de betrokken diensten samengewerkt.

De Economische Controledienst en de opsporingsdienst Buma/Stemra hebben onderling eveneens afspraken gemaakt. Deze houden onder meer in dat de opsporingsdienst Buma/Stemra onregelmatigheden met beeld- en geluidsdragers en zogeheten entertainment CD-roms onderzoekt, terwijl de Economische Controledienst zich voornamelijk richt op onderzoeken, waarbij CD-roms met business software betrokken zijn. De instanties werken met elkaar samen wanneer het gaat om onderzoek van goederen die tot beider aandachtsgebied behoren. Vanzelfsprekend houdt ook de reguliere politie zich bezig met de bestrijding van piraterij en namaak. Daarbij wordt tot dusver op ad hoc-basis samengewerkt met de bijzondere opsporingsdiensten. Hierna zal blijken dat daarin verandering komt.

Wat betreft de vragen van de leden van de VVD-fractie over de aanpak van grootschalige onderzoeken naar piraterij verwijs ik eveneens naar mijn eerdergenoemde brief van 28 januari 1998. Daarin heb ik melding gemaakt van het advies van de stuurgroep financieel rechercheren over de bestrijding van horizontale fraude. Naar aanleiding van dit advies heb ik besloten de aanpak van zware fraudezaken te intensiveren en te komen tot een bundeling van expertise en capaciteit. In verband daarmee wordt het landelijk rechercheteam uitgebreid met dertig medewerkers en

worden er verspreid over het land vier specialistische fraude-teams ingericht. Daarvan zal één team als bijzonder taakgebied de bestrijding van inbreuken op auteurs- en merkenrechten op zich nemen. Bovendien wordt onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie een meldpunt ingesteld waar de opsporingsdienst Buma/Stemra zware regio-overschrijdende onderzoeken kan aanbrengen. Blijkens informatie van de Buma/Stemra zullen er naar verwachting vijf zaken per jaar in aanmerking komen voor overname door het landelijk rechteam of het gespecialiseerde fraude-team.

Uit de mij ter beschikking gestelde informatie blijkt dat er in Nederland slechts op geringe schaal illegaal gekopieerde of nagemaakte goederen worden geproduceerd. Brandhaarden hier te lande zijn derhalve niet bekend. De productie vindt voornamelijk plaats in enkele Oost-, maar ook West-Europese landen en landen in het Verre Oosten. Op internationaal niveau – met name in het kader van de Wereldhandelsorganisatie en in het verband van de Europese Unie – wordt ernaar gestreefd ook dergelijke landen zoveel mogelijk te binden aan binnen die fora afgesproken minimumvoorwaarden op het gebied van de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten. Dergelijk gemeenschappelijk optreden biedt – zeker vanuit Nederlands perspectief – meer uitkomst dan pogingen om te komen tot bilaterale afspraken.

Onderzoeken in Nederland richten zich met name op criminele groeperingen/handelaren die zich schuldig maken aan de bestelling en distributie van de illegale goederen. Het opsporingsbeleid in Nederland kent overigens verder het uitgangspunt dat de strafrechtelijke mogelijkheden de verantwoordelijkheid van de rechthebbende onverlet laten om inbreuken op intellectuele eigendomsrechten langs de civielrechtelijke weg aan te pakken. Civielrechtelijk optreden is echter niet altijd mogelijk omdat eigenaren/producenten van de nagemaakte of door piraterij verkregen goederen soms niet te achterhalen zijn.

Ernstige gevallen van piraterij of namaak vereisen uiteraard telkens een strafrechtelijke afdoening. In vorenstaande zin heb ik mij ook uitgelaten in meergenoemde brief van 28 januari 1998.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere uiteenzetting over de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de daadwerkelijke bestrijding van namaak en piraterij. Gaarne zou ik deze leden daarvoor in de eerste plaats willen verwijzen naar mijn hierboven gegeven antwoord aan de leden van de VVD-fractie, alsmede naar de brief van 28 januari 1998. Daaraan voeg ik het volgende toe.

De douane is bevoegd goederen te controleren die voor het vrije verkeer, de uitvoer of wederuitvoer worden aangegeven dan wel zijn geplaatst onder een schorsingsregeling. De douane kan derhalve ook ambtshalve stuiten op onregelmatigheden tijdens de reguliere taakuitoefening. Daarbij wordt ondersteuning geboden door een geautomatiseerd systeem waarin alle aangiften betreffende de goederenstromen zijn vastgelegd. Verder worden de uit te voeren controles gepland, mede op basis van risico-analyses. Deze risico-analyses worden gebaseerd op kennis- en ervaringsgegevens, goedereninformatie en meldingen, die zijn doorgegeven door andere handhavingsdiensten, alsmede door (vertegenwoordigers van) rechthebbenden. Eveneens worden daarbij gegevens van andere EU-lidstaten en van de Europese Commissie gebruikt. Laatstgenoemde gegevensuitwisseling vindt plaats in het kader van de wederzijdse administratieve bijstand tussen de douane-autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie.

Naast het optreden van de douane op instigatie van rechthebbenden zijn er derhalve ook binnen het EU-bestel van open grenzen voor de douane voldoende mogelijkheden voor eigen initiatieven.

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de D66-fractie instemmen met het uitgangspunt van dit wetsvoorstel, erin bestaande dat

de in het wetsvoorstel omschreven gedragingen los van de procedure van artikel 6 van de piraterij-Vo. strafbaar dienen te zijn. Met betrekking tot de vraag van deze leden over de eventuele nadelige effecten van dit wetsvoorstel op het reguliere handelsverkeer merk ik het volgende op. Ambtshalve kan de douane de vrijgave van goederen voor een termijn van maximaal drie werkdagen tegenhouden indien er aanwijzingen bestaan die verband houden met namaak of piraterij. Blijkt bij nader onderzoek het vermoeden van namaak of piraterij gerechtvaardigd, dan draagt de douane binnen deze termijn de desbetreffende goederen over aan hetzij de Economische Controledienst, hetzij de opsporingsdienst Buma/Stemra. Beide instanties hebben mij bericht dat deze werkwijze vrijwel geen vertraging oplevert voor legale goederenstromen. De vrijgave van goederen kan eveneens worden opgeschort op verzoek van een belanghebbende. In dat geval geldt een termijn van tien werkdagen (in bepaalde gevallen te verlengen met nog eens tien dagen). De douane stelt bij aanvang van de eerste termijn zowel de aangever van de goederen, als de belanghebbende/verzoeker op de hoogte. Gedurende de tien dagen wordt de belanghebbende in staat gesteld om de desbetreffende goederen nader te onderzoeken en om in voorkomende gevallen een procedure te laten starten op grond waarvan voorlopige maatregelen kunnen worden getroffen (beslag/inbeslagneming). Bovenstaande procedures zijn neergelegd in de Piraterij-Vo. Zij beperken de eventuele handelsbelemmerende effecten van het opschorten van de vrijgave van goederen door hantering van strikte termijnen, waarbinnen tot het aanhangig maken van een rechterlijke procedure moet worden overgegaan. Het wetsvoorstel zelf draagt aan een voortvarende gang van zaken bij, omdat het de mogelijkheid biedt (de in de verordening omschreven) gedragingen met nagemaakte of door piraterij verkregen goederen direct ter beoordeling aan de strafrechter voor te leggen, zonder dat eerst – en daarvan gaat de verordening uit – civielrechtelijk een inbreuk op een intellectueel eigendomsrecht behoeft te worden vastgesteld (vgl. ook de memorie van toelichting, blz. 3–4). Door dit stelsel van regels wordt naar mijn oordeel zoveel mogelijk rekening gehouden met gerechtvaardigde handelsbelangen, terwijl bovendien slagvaardig optreden tegen piraterij en namaak mogelijk blijft.

3. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten

De leden van de VVD-fractie vroegen mij nader aan te geven waarom dit wetsvoorstel – zoals in de memorie van toelichting staat vermeld – verdergaande maatregelen bevat dan waartoe de verordening verplicht. Deze conclusie verbind ik aan de inhoud van dit wetsvoorstel, omdat de verordening slechts de verplichting kent tot het treffen van voorzieningen, strekkende tot een verbod op straffe van door de lidstaten vast te stellen sancties ten aanzien van het in het vrije verkeer brengen, de uitvoer, de wederuitvoer en de plaatsing onder schorsingsregeling van goederen, waarvan door een (rechtsprekende) autoriteit is vastgesteld dat zij zijn nagemaakt of door piraterij zijn verkregen. Het wetsvoorstel sluit aan bij het bestaande stelsel van regels, zoals vervat in artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht en de strafbepalingen in de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten. Dit betekent dat deze gedragingen reeds een strafbaar feit kunnen opleveren zonder dat eerst (civielrechtelijk) een inbreuk op het intellectuele eigendomsrecht is vastgesteld. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, wordt de douane en de opsporingsdiensten daardoor de mogelijkheid geboden los van verzoeken van rechthebbenden terstond strafrechtelijk op te treden wanneer zij stuiten op nagemaakte of door piraterij verkregen goederen. Dezelfde redenering ligt ten grondslag aan de keuze voor het begrip «invoer» in plaats van het douanerechtelijke «in het vrije verkeer

brenge». Van «het in het vrij verkeer brengen» van goederen is in de douane-praktijk pas sprake, indien voldaan is aan de vereiste douane-formaliteiten. Het gebruik van dit begrip zou met zich meebrengen dat de strafbaarheid van het gedrag afhankelijk wordt gesteld van de mate waarin is voldaan aan de douane-formaliteiten. Dit zou tot de onwenselijke situatie leiden dat strafrechtelijk optreden niet mogelijk is bij nagemaakte of door piraterij verkregen goederen die weliswaar het land binnengekomen zijn, maar nog niet zijn ingeklaard. Het feitelijke begrip «invoer» kent deze beperking niet (vgl. ook de memorie van toelichting, blz. 4) en is daarom te prefereren.

Met erkentelijkheid heb ik ervan kennis genomen dat de leden van de fractie van D66 kunnen instemmen met de redenen waarom ik, in aansluiting op het huidige wettelijk stelsel, gekozen heb voor een strafbaarstelling van de invoer, doorvoer en uitvoer van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen, terwijl de verordening slechts dwingt tot een verbod op dergelijke gedragingen wanneer ten principale is vast komen te staan dat het om zulke goederen gaat. De voorgestelde wetswijzigingen zullen de bepalingen van de verordening uiteraard niet doorkruisen. Veeleer is het zo dat de wetswijzigingen in het verlengde liggen van de doelstelling van de verordening, zijnde «het verhinderen van het op de markt brengen van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen en het daartoe nemen van maatregelen waarmee deze onwettige activiteit doeltreffend kan worden bestreden zonder dat evenwel de vrijheid van de rechtmatige handel wordt beknot». Op het punt van het voorkomen van handelsbelemmerende effecten draagt dit wetsvoorstel extra bij aan de doelstelling van de verordening, omdat spoediger dan door de verordening wordt vereist, kan worden vastgesteld of al dan niet sprake is van verboden gedragingen.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, laat dit wetsvoorstel de regels van de verordening onverlet. Er bestaat geen gevaar voor strijdigheid met of verschil in uitleg van de verordening. De kracht van de verordening moet vooral worden gezocht in het feit dat door dit voorschrift binnen de Europese Unie voor alle nationale douane-autoriteiten dezelfde regels gelden waar het gaat om het optreden tegen namaak en piraterij. Houders van intellectuele eigendomsrechten worden hierdoor in staat gesteld in elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden (omschreven in de verordening) de naleving van hun rechten af te dwingen.

Als sluitstuk bepaalt de verordening dat goederen waarvan eenmaal is vastgesteld dat deze zijn nagemaakt of door piraterij zijn verkregen niet meer op de markt mogen worden gebracht (artikelen 2 en 11). Dit wetsvoorstel geeft aan die bepalingen een verdere uitwerking die is toegesneden op het bestaande wettelijke instrumentarium (artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht, Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten). De eenvormigheid van het Europese recht is hierbij niet in het geding, omdat de verordening de lidstaten vrijlaat in de wijze waarop zij ervoor zullen zorgen dat de goederen niet meer op de markt worden gebracht. Voor het merendeel van de overige lidstaten van de Europese Unie geldt overigens eveneens dat zij naast civielrechtelijke inbreukprocedures ook de strafrechtelijke bescherming van intellectuele eigendomsrechten kennen. Er bestaat enig onderscheid op het punt van de bevoegdheid tot het aanhangig maken van een strafrechtelijke procedure. In enkele landen kan een zaak alleen worden aangebracht op initiatief van de rechthebbende.

Met de leden van de D66-fractie ben ik het eens dat het niet gemakkelijk is betrouwbare uitspraken te doen over de mate waarin de hoogte van een strafmaat de lust tot navolging verkleint. Het nieuwe tweede lid van artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht kent een strafmaximum voor beroeps- of bedrijfsmatig gepleegde namaak van door merk-, tekening- of modelrechten beschermde goederen welke overeenkomt met de straffen

die thans reeds opgelegd kunnen worden bij het onder diezelfde omstandigheden plegen van misdrijven waarbij sprake is van een inbreuk op een auteursrecht of een naburig recht (artikel 31b van de Auteurswet 1912, resp. artikel 23 van de Wet op de naburige rechten). Het wetsvoorstel stelt daarmee in artikel 337, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht op het beroeps- of bedrijfsmatig uitoefenen van deze delicten de hoogst mogelijke geldboetecategorie, te weten de vijfde (100 000). Ingevolge artikel 23, zevende en achtste lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan bij veroordeling van een rechtspersoon, of een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap of doelvermogen, een boete van de zesde categorie worden opgelegd. Verder bedreigt artikel 337, tweede lid, de in de bepaling omschreven handelingen met een gevangenisstraf van vier jaar.

Wanneer ik daarnaast het bepaalde in artikel 9, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (de mogelijkheid tot cumulatie van een vrijheidsstraf met een geldboete) en de toepasselijkheid van de Plukze-wetgeving (in het bijzonder artikel 36e, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht) in aanmerking neem, kom ik tot het oordeel dat er voldoende dreigende signalen uitgaan van de strafmaat voor het delict van artikel 337, tweede lid. Bovendien is het geenszins uitgesloten dat de bestrafte zich ook nog in civilibus zal moeten verantwoorden. In dit verband kan nog worden gewezen op artikel 188 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarin is bepaald dat een in kracht van gewijsde gegaan op tegenspraak gewezen vonnis waarbij de strafrechter bewezen heeft verklaard dat iemand een feit heeft begaan dwingend bewijs van dat feit oplevert.

De Minister van Justitie, a.i.
H. F. Dijkstal