

Vergaderjaar 2000–2001

27 617

Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch verveelvoudigen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Voorgeschiedenis

Het wetsvoorstel strekt ertoe een nadere regeling te geven voor het reprografisch verveelvoudigen (oftewel fotokopiëren) van geschriften. Het op 11 mei 1992 ingediende wetsvoorstel dat op dezelfde materie betrekking had (hierna: wetsvoorstel 22 600), stuitte in de Eerste Kamer op zodanige bezwaren dat door mijn ambtsvoorganger verzocht is om aanhouding. Daarop is de behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer geschorst (Handelingen I, 1994/95, blz. 17–596). Vervolgens heeft mijn ambtsvoorganger op 24 maart 1995 de commissie auteursrecht gevraagd te adviseren over het reproprecht. Deze commissie is ingesteld bij beschikking van 25 maart 1995 en vindt thans haar grondslag in artikel 3 Wet Adviesstelsel Justitie. De commissie auteursrecht heeft, eerst in een interim-rapport (van februari 1996) en later in haar eindrapport (van december 1996), geadviseerd over de opzet van een nieuwe regeling van het reproprecht. Het interim-rapport is aan de Eerste en Tweede Kamer toegezonden bij brief van 29 februari 1996 (kenmerk 541745/96/6); het eindrapport is aan de Eerste en Tweede Kamer toegezonden bij brief van 29 januari 1997 (kamerstukken I 1996/97, 22 600, nr. 346). De commissie auteursrecht adviseerde onder meer een nieuw wetsvoorstel te maken aangezien een novelle om het aanhangige wetsvoorstel aan te passen niet haalbaar was. Van het eindrapport maakte ook een proeve van een wetsvoorstel deel uit.

In eerdergenoemde brief d.d. 29 januari 1997 is door de Minister van Justitie aangegeven dat zij voornemens was de voorstellen van de commissie auteursrecht te volgen, met uitzondering van een aantal ondergeschikte punten. In de brief van de Minister van Justitie d.d. 8 september 1997 (kamerstukken II 1997/98, 25 528, nr. 1) is vervolgens uitgebreid ingegaan op het interim- en het eindadvies van de commissie auteursrecht en zijn de contouren van de nieuwe regeling geschetst. Daarop is ook wetsvoorstel 22 600 ingetrokken (kamerstukken I 1997/98, 22 600, nr. 54). Hierna volgen een korte schets van de inhoud van de bestaande regeling over het reprografisch verveelvoudigen en de inhoud van wetsvoorstel 22 600. Ook komen het interim- en het eindrapport van de commissie auteursrecht aan de orde.

De huidige regeling van het reprografisch verveelvoudigen behelst het volgende. Conform artikel 16b, eerste en tweede lid, Auteurswet 1912, is toegestaan het verveelvoudigen voor eigen oefening, studie of gebruik, met dien verstande dat toepassing van deze regel wat betreft geschriften is beperkt tot kleine gedeelten van geschriften, partituren of partijen van muziekwerken, tenzij het betreft werken die – kort gezegd – niet meer beschikbaar zijn of korte artikelen, berichten of andere stukken verschenen in periodieken. Onverminderd deze bepalingen regelt het koninklijk besluit van 20 juni 1974, Stb. 351 inzake het kopiëren van auteursrechtelijk beschermde werken (hierna «Reprobesluit», een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16b, zesde lid, Auteurswet 1912), dat het de overheid, bibliotheken, onderwijsinstellingen en andere in het algemeen belang werkzame instellingen binnen bepaalde grenzen – waaronder het betalen van een vergoeding – is toegestaan verveelvoudigingen te maken of te doen maken van geschriften. Onder geschriften wordt in het Reprobesluit verstaan: kleine gedeelten van werken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, 1°, Auteurswet 1912, de partituur of de partijen van een muziekwerk daaronder begrepen, gehele werken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, 1e, Auteurswet 1912, de partituur of de partijen van een muziekwerk daaronder begrepen, wanneer daarvan naar redelijkerwijs mag worden aangenomen geen nieuwe exemplaren tegen betaling, in welke vorm dan ook, aan derden ter beschikking worden gesteld, en in een dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift verschenen artikelen, berichten of andere stukken. Aangenomen mag worden dat de wetgever met deze regeling in het bijzonder oog had op het fotokopiëren.

Rechthebbenden komt ten aanzien van deze fotokopieën een recht op vergoeding toe. De hoogte van de vergoeding is eveneens in het Reprobesluit neergelegd. Deze bedraagt f 0,10 per gekopieerde (auteursrechtelijk relevante) pagina; voor het kopiëren door andere onderwijsinstellingen dan instellingen van wetenschappelijk onderwijs bedraagt de paginavergoeding f 0,025.

Inning en verdeling van de vergoeding is opgedragen aan de Stichting Reprorecht, die door besluit van de Minister van Justitie van 19 februari 1986 (Stb. 1986, 79) exclusief is aangewezen als organisatie ter incasso en verdeling van vergoeding voor het reprografisch verveelvoudigen. De verdeling vindt plaats aan de hand van een door de Minister van Justitie goedgekeurd repartitiereglement. In de praktijk spelen uitgevers een centrale rol bij de repartitie, niet alleen omdat repartitie aan de auteurs via hen plaatsvindt maar ook aangezien zij aan het repartitiereglement een aanspraak ontlenen van (ten hoogste) 50% van de vergoedingen.

Artikel 17 Auteurswet 1912 laat binnen zekere grenzen het verveelvoudigen van werken van wetenschap binnen ondernemingen, organisaties of instellingen toe. Rechthebbenden genieten een recht op een billijke vergoeding voor deze verveelvoudigingen. Van de mogelijkheid die artikel 17, derde lid, biedt om bij algemene maatregel van bestuur regelen te stellen ten aanzien van het maximum aantal exemplaren, de maximale omvang van die kopieën, het bedrag van de vergoeding, de wijze waarop de vergoeding moet worden betaald en het aantal exemplaren waarvoor geen vergoeding behoeft te worden betaald, is nooit gebruik gemaakt. Artikel 17 is derhalve nooit geëffectueerd en is als zodanig een dode letter gebleken.

De commissie auteursrecht heeft in haar interim-rapport (p. 4) de bestaande regeling als volgt samengevat:

- binnen zekere grenzen is het auteursrechtelijk verbodsrecht vervangen door een vergoedingsrecht;
- de vergoeding is voor verschillende categorieën kopieerders geregeld in de vorm van een paginavergoeding;

- de hoogte van de vergoeding wordt door de wetgever in materiële zin vastgesteld;
- met de incasso is een eigen-recht-organisatie belast;
- de wet gaat uit van repartitie aan individuele rechthebbenden.

Wetsvoorstel 22 600

Wetsvoorstel 22 600 strekte ertoe artikel 17 Auteurswet 1912 te effectueren en de artikelen 16b en 17 van de Auteurswet 1912 en de regeling van het Reprobesluit beter op elkaar af te stemmen. In dat kader werd voorgesteld de positie van de incasso-organisatie in het onderhandelingsproces met betalingsplichtigen te versterken door onder meer een verplichting te introduceren tot opgave door de betalingsplichtigen van het totaal aantal kopieën en een bevoegdheid aan de zijde van de incasso-organisatie tot eenzijdige schatting van het aantal auteursrechtelijk relevante kopieën. Incasso van deze vergoedingen was tot dan toe slechts tot stand gekomen bij de overheid, bibliotheken en onderwijsinstellingen. Incasso bij het bedrijfsleven was niet van de grond gekomen en het wetsvoorstel strekte er onder meer toe om dat gebrek op te heffen. Wetsvoorstel 22 600 beoogde de beperking van de verveelvoudiging voor eigen oefening, studie of gebruik wat betreft geschriften in te snoeren tot het reprografisch verveelvoudigen. Tegelijkertijd zou deze beperking ook van toepassing zijn op in deze werken opgenomen andere werken, zoals foto's en tekeningen. Betaling van de vergoeding zou een voorwaarde zijn voor het kunnen invoeren van de beperking.

Tegen wetsvoorstel 22 600 is in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer veel weerstand gerezen. Deze weerstand betrof de kwesties wie de rechthebbenden onder deze regeling zouden zijn (op welke geschriften zou de regeling van toepassing zijn), of de regeling ook van toepassing zou zijn op elektronisch kopiëren, wat de omvang van de vrijstelling voor eigen gebruik zou zijn (en wie daarop een beroep toe zou komen), op welke wijze het recht op vergoeding zou worden voldaan (via een pagina-vergoeding of via een heffing op apparatuur), de (indexering van de) hoogte van de tarieven en wie deze vaststelt, hoe de medewerking van betalingsplichtigen aan de uitvoering van de regeling moest worden geregeld en hoe het toezicht op de incasso-organisatie was georganiseerd.

Interim-rapport en eindrapport van de commissie auteursrecht

De commissie auteursrecht is in haar interim-rapport en haar eindrapport uitgebreid op de bezwaren ingegaan en heeft na analyse van deze bezwaren en de aan de orde zijnde kwesties een aantal wezenlijke verbeteringen voorgesteld.

Met het oog op mogelijke aansluiting bij systemen in andere landen, was reeds bij het interim-rapport van de commissie auteursrecht de uitkomst van een rechtsvergelijkend onderzoek opgenomen. Daaruit bleek dat in de ons omringende landen zeer verschillende systemen van reprorecht worden gehanteerd. Ook was niet gebleken dat de Europese Commissie voornemens was op korte termijn met harmoniserende maatregelen te komen.

Het interim-rapport bevatte drie modellen voor een wettelijk kader van het reprorecht. In het kort kwamen deze modellen op het volgende neer:

Een aangepast reprorecht (interim-rapport p. 3–9)

Dit model zou neerkomen op aanpassing van de regeling van het reprorecht uit 1972. Daarbij kon van elementen van wetsvoorstel 22 600 gebruik worden gemaakt, zoals de mogelijkheid zonder toestemming te kopiëren, mits een vergoeding wordt betaald, en de regel dat betalingsplichtigen wettelijk wordt verplicht enige medewerking te verlenen bij de bepaling van het aantal reproplichtige kopieën. Bovendien stelde de commissie

auteursrecht de regeling van het kopiëren voor eigen gebruik en de thans bestaande wettelijke discrepanties tussen verschillende groepen kopieerders ter discussie.

Heffing op apparatuur (interim-rapport p. 9–12)

In dit systeem berust de verplichting tot betaling van een vergoeding bij de fabrikant of de importeur van de kopieerapparatuur. Dit systeem wordt gehanteerd in onder meer Duitsland, België en Frankrijk. In België en Duitsland is deze heffing gecombineerd met een paginavergoeding. De commissie auteursrecht is bij de bespreking van dit model ingegaan op aspecten van tariefstelling, inning, repartitie en privé-gebruik.

Privatisering (interim-rapport p. 12–14)

In dit model zou het verbodsrecht opnieuw worden ingevoerd. Zoveel mogelijk wordt aan de onderhandelingen tussen partijen overgelaten, waarbij de wetgever de taak heeft voor randvoorwaarden te zorgen zodat onderhandelingen inderdaad zullen plaatsvinden. Ook de hoogte van de vergoeding wordt in dit model aan partijen overgelaten. De incasso wordt ter hand genomen door één of meer bemiddelende organisaties die zich een plaats op de markt hebben verworven.

In haar interim-rapport heeft de commissie auteursrecht voorts aandacht geschonken aan een aantal algemene onderwerpen, namelijk het overheidstoezicht op de incasso-organisatie, de betekenis van de regeling voor in geschriften opgenomen andere werken (zoals foto's en tekeningen), de toepasselijkheid van de regeling op elektronische kopieën en de repartitie van de geïncasseerde vergoedingen.

Het interim-rapport is voorgelegd aan belanghebbende partijen. In de Staatscourant is voorts een verzoek om commentaar geplaatst. De reacties op het interim-rapport zijn verwerkt in het eindrapport, waarin de commissie auteursrecht ook een keuze uit de door haar voorgestelde drie modellen heeft gemaakt. De keuze van de commissie auteursrecht is gevallen op het model «aanpassing van het reprorecht», met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van de regeling. De commissie auteursrecht had aanvankelijk de voorkeur voor een ander model, namelijk dat van «privatisering» maar gelet op de voorkeur van het overgrote deel van de respondenten voor het model «aanpassing van het reprorecht» heeft de commissie daarvan afgezien.

Een voornaam bezwaar tegen het model «heffing op apparatuur» is dat het verband tussen de vergoeding en de repartitie ontbreekt. Een dergelijke heffing levert op zichzelf immers geen relevante gegevens op voor de verdeling van de geïnde gelden, waardoor in ieder geval steekproeven en nader onderzoek naar kopieergedrag nodig zijn. Om de juiste hoogte van de heffing te bepalen is het nodig om een sleutel te vinden om rekening te houden met de kopieercapaciteit van de apparatuur, eventueel de kopieersnelheid, de mogelijk verschillende functies van het apparaat en wellicht de gebruikintensiteit. Anders dan bij de in artikel 16c jo. artikel 10 Wet op de naburige rechten neergelegde heffing op lege beeld- en geluidsdragers, worden fotokopieerapparaten in overwegende mate gebruikt voor het fotokopiëren van niet-auteursrechtelijk beschermd materiaal. Mede daardoor lijkt dit een weinig betrouwbare indicator voor een auteursrechtelijke heffing. De vraag rijst bij wie de heffing wordt geheven respectievelijk door wie deze wordt afgedragen. Gedacht kan worden aan de producenten en importeurs van kopieerapparatuur. Die hebben zich echter bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel sterk verzet tegen een dergelijke heffing, uit vrees voor concurrentievervalsing. In ieder geval zijn voorzieningen nodig om de betrouwbaarheid van gegevens te kunnen controleren en om de vertrouwelijkheid te garanderen. In veel gevallen vindt er geen koop van kopieermachines plaats maar worden deze machines geleasd of gehuurd, hetgeen de incasso bemoeilijkt.

Voorts dient een voorziening te bestaan voor het geval een kopieerder in het geheel geen reproplichtig materiaal kopieert.

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

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

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

De commissie auteursrecht is in het advies nader ingegaan op het model dat voorzag in aanpassing van het bestaande reproprecht en heeft daartoe aanbevelingen gedaan. De benadering waartoe de commissie auteursrecht heeft geadviseerd, is in hoofdzaak overgenomen in dit wetsvoorstel. De commissie auteursrecht heeft ook een proeve van een wetsvoorstel gemaakt, die voor het onderhavige wetsvoorstel als leidraad en vertrekpunt heeft gediend.

In de brief van 8 september 1997 heeft mijn ambtsvoorganger reeds uiteengezet de voorstellen van de commissie auteursrecht op enkele uitzonderingen na te willen overnemen. Net als mijn ambtsvoorganger heb ik het vertrouwen dat een dergelijke nieuwe regeling op steun kan rekenen, hoewel voor de andere modellen ook iets te zeggen zou zijn geweest. Wat betreft het model van de apparatuurheffing hebben de bezwaren verbonden aan het ontbreken van een verband tussen gebruik van het apparaat en de hoogte van de heffing zwaar gewogen. Wat betreft het model van de privatisering bestond het gevaar dat een geprivatiseerd systeem niet of onvoldoende van de grond zou komen. Doorslaggevend is dat de belanghebbenden – daartoe voor de keuze gesteld – niet voor een ander model dan voor aanpassing van het reprorecht hebben gekozen. Niettemin zijn in het in dit wetsvoorstel gekozen stelsel elementen van privatisering opgenomen, met name met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Daarop wordt hierna nog teruggekomen.

Inhoud nieuw voorstel

Het reprografisch verveelvoudigen heeft zich in de huidige praktijk ontwikkeld tot een exploitatie van geheel eigen aard. Deze gedachte – waarin mede de verklaring voor een bijzondere regeling voor een bijzonder deel van het auteursrecht ligt besloten – lag reeds ten grondslag aan de regeling die in 1972 in de Auteurswet 1912 is opgenomen en die thans onderwerp is van dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij het terecht gekozen uitgangspunt van de commissie auteursrecht dat een wettelijke regeling van het reprorecht niet kan inhouden dat voor het reprografisch verveelvoudigen geen enkele vergoeding verschuldigd zal zijn (interim-rapport commissie auteursrecht, p. 1). Zo'n regeling zou in strijd komen met artikel 9, tweede lid, van de Berner Conventie, dat bepaalt dat de nationale wetgever in bijzondere gevallen het verveelvoudigen van werken zonder toestemming van de auteur kan toestaan, mits die verveelvoudiging geen afbreuk doet aan de normale exploitatie van het werk en de wettige belangen van de auteur niet op ongerechtvaardigde wijze schendt. Een zelfde verplichting vloeit voort uit de Overeenkomst inzake handelsaspecten van de rechten van intellectuele eigendom (TRIPs-verdrag). Zonder een vergoeding ten behoeve van rechthebbenden zou de normale exploitatie van tijdschriften, nieuwsbladen en boeken en daarin opgenomen werken door uitgevers schade oplopen en zouden auteurs van die werken opbrengsten worden onthouden waar zij recht op kunnen doen gelden. Tegelijkertijd is ook het algemeen belang verbonden met makkelijke en ruime toegankelijkheid van informatie gemoeid met het zonder veel rompslomp en tegen redelijke voorwaarden kunnen (foto-) kopiëren door gebruikers, ongeacht of dat betreft onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen, bedrijven, bibliotheken of natuurlijke personen. Daarnaast weegt het belang van een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling mee. Tenslotte wordt gestreefd naar een efficiënte, rechtvaardige en evenwichtige verdeling en toedeling van de geïncasseerde vergoedingen. Tussen deze belangen moet uiteraard worden gezocht naar het juiste evenwicht (zie ook het interim-rapport van de commissie auteursrecht, p. 1).

Een wezenlijke vraag is of, en zo ja in hoeverre, bij een dergelijke regeling moet worden aangesloten bij bestaande regelingen in andere landen. Reeds tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 22 600 is beknopt de verhouding met regelgeving van de andere lidstaten van de Europese Unie aan de orde gekomen. Gebleken is dat waar in de andere lidstaten sprake is van regelingen over het reprografisch kopiëren, deze regelingen onderling vaak ver uit elkaar lopen. Dat bleek ook uit het rechtsvergelijkend onderzoek bij het interim-rapport van de commissie auteursrecht. De Europese Commissie heeft bovendien verschillende malen te kennen gegeven geen voornemen te hebben regels op dit terrein

voor te stellen. Dat is onlangs nog tot uitdrukking gebracht in het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (COM(97) 628 def., Publ.EG C 108/103 d.d. 7 april 1998), waarover inmiddels een gemeenschappelijk standpunt van de Raad is vastgesteld (Publ.EG C 344 van 1 december 2000). Het voorstel laat de lidstaten uitdrukkelijk de ruimte om voor het reprografisch verveelvoudigen eigen regels vast te stellen. Aangezien in Nederland een groot draagvlak blijkt te bestaan voor aanpassing van het bestaande regime en aan de situatie in het buitenland geen voorbeeld van een algemeen gevolgd (ander) regime kan worden ontleend, is afgezien van de keuze voor één van de andere modellen die de commissie auteursrecht in haar interim-rapport had voorgesteld.

De nieuwe regeling heft een aantal ongerijmdheden uit de bestaande regeling op. De reprovergoeding zal ook ten aanzien van het reprografisch verveelvoudigen door het bedrijfsleven kunnen worden geëffectueerd. Duidelijker en logischer dan voorheen is geregeld voor welke geschriften de reprovergoeding van toepassing is. De positie van de op grond van de nieuwe regeling aan te stellen incasso-organisatie wordt versterkt zonder dat dit leidt tot onoverkomelijke administratieve lasten voor de kopieerders, terwijl instellingen, bedrijven en andere organisaties die kleine hoeveelheden fotokopieën maken, verder worden ontzien. Bovendien laat de regeling ruimte voor het maken van afspraken tussen rechthebbenden en kopieerders – zonder tussenkomst van de wettelijke incasso-organisatie – waarbij rekening kan worden gehouden met technologische ontwikkelingen, zoals het elektronisch kopiëren. De bestaande tarieven blijven gehandhaafd, net als de wijze van repartitie, zoals die in de praktijk is ontwikkeld.

In grote lijnen ziet de nieuwe regeling er als volgt uit.

De nieuwe wettelijke regeling betreft het verveelvoudigen met behulp van fotokopieerapparaten of vergelijkbare technieken, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht door gebruik van de term «reprografisch verveelvoudigen». Het moet gaan om kopieën van geschriften in een leesbare vorm in een uiterlijke verschijningsvorm gelijk aan het oorspronkelijk werk. De commissie auteursrecht heeft voorgesteld het elektronisch kopiëren buiten de regeling te houden (p. 6 eindrapport; p. 15 interim-rapport). Dat standpunt – dat ook uitgangspunt was in wetsvoorstel 22 600 – is overgenomen in dit wetsvoorstel. Onder elektronisch kopiëren verstaat de commissie auteursrecht het gehele complex van opslaan van beschermd materiaal in het geheugen van een computer en het beschikbaar stellen van dat opgeslagen materiaal hetzij in digitale, hetzij in andere vorm (eindrapport commissie auteursrecht, p. 17). Daarmee is volgens de commissie auteursrecht ook de grens met het fotokopiëren voldoende duidelijk aangegeven.

De commissie auteursrecht heeft voorgesteld dat een nieuwe regeling zal gelden voor de categorieën kopieerders die thans ook in de artikelen 16b lid 6 en 17 Auteurswet 1912 en het Reprobesluit worden genoemd: overheid, bibliotheken, onderwijsinstellingen, andere instellingen werkzaam in het algemeen belang en bedrijfsleven (zie ook interim-rapport commissie auteursrecht p. 8, 9; eindrapport p. 5, 6). Ook dat advies is in het wetsvoorstel overgenomen. De verschillen tussen de onderscheiden categorieën kopieerders zullen vergaand worden teruggebracht. Aan kleine en moeilijk te verklaren verschillen wordt derhalve een eind gemaakt.

In lijn met het advies van de commissie auteursrecht (eindrapport commissie auteursrecht, p. 16) is in het wetsvoorstel bepaald dat het kopiëren voor eigen oefening, studie of gebruik (privé-gebruik) door natuurlijke personen, die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf, vrij blijft. Deze personen maken geen inbreuk op auteursrecht indien zij fotokopieën voor louter privé-gebruik maken. Zij noch degenen bij wie deze kopieën worden gemaakt (zoals een werkgever, de openbare

dienst, een bibliotheek of een onderwijsinstelling) zijn daarvoor een vergoeding verschuldigd.

De nieuwe regeling is van toepassing op artikelen uit tijdschriften, dag-, week- en nieuwsbladen, en op kleine delen van boeken en bladmuziek. De commissie auteursrecht had reeds in het interim-rapport voorgesteld de (reeds in wetsvoorstel 22 600 voorgestelde) uitbreiding van de wettelijke regeling tot werken die in die artikelen of boeken zijn opgenomen, zoals tekeningen of foto's, te handhaven (interim-rapport commissie auteursrecht, p. 15). Dat standpunt, dat werd herhaald in haar eindrapport (p. 6), is overgenomen in dit wetsvoorstel. Dat betekent dus een uitbreiding van het terrein waarvoor het reproductief vergoedingsrecht geldt in vergelijking met de huidige regeling. In de praktijk blijkt het verbodsrecht voor foto's en tekeningen immers niet te handhaven. Wetsvoorstel 22 600 had echter betrekking op geschriften in het algemeen, zoals bijvoorbeeld ook brieven en interne nota's, rapporten en verslagen, hetgeen op bezwaren van zowel praktische als principiële aard stuitte. In zoverre is de regeling ten opzichte van wetsvoorstel 22 600 dus weer beperkter.

De vergoeding wordt geïnd door een door de Minister van Justitie aan te wijzen incasso-organisatie die ook met de verdeling van de vergoeding wordt belast; een zogenaamde «eigen-recht-organisatie». Deze situatie bestaat thans ook ten aanzien van het reprografisch veelevoudigen bij de overheid, bibliotheken en onderwijsinstellingen. De aan te wijzen organisatie zal tevens bevoegd zijn om vergoedingen te innen bij het bedrijfsleven. Dit voorstel beoogt mede de incasso van de reprovergoeding bij het bedrijfsleven te effectueren.

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft zich een werkgroep beziggehouden met het onderwerp Toezicht en samenwerking bij incasso van auteursrechten. Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep heeft het kabinet bij brief van mijn ambtsvoorganger van 16 april 1998 een aantal aanbevelingen gedaan waarvan er twee voor de onderhavige materie van bijzonder belang zijn (kamerstukken II 1997/98 24 036, nr. 83). Waar het de collectieve inning en verdeling van vergoedingen voor het reprografisch veelevoudigen betreft, betreft deze kwestie de goedkeuring door de Minister van Justitie van het repartitiereglement, thans voorzien in artikel 7, vijfde lid, van het Reprobesluit, en de herziening van de structuur van het toezicht op de incasso-organisatie, in dit geval door het College van Toezicht, nader geregeld in het besluit van de Minister van Justitie van 19 februari 1986 (Stb. 79). Het College van Toezicht is benoemd bij besluit van de Minister van Justitie van 19 februari 1986 (Stb. 80). Thans is een wetsontwerp in voorbereiding dat deze twee onderwerpen beoogt te regelen. In het onderhavige voorstel zal op dat wetsvoorstel niet vooruit worden gelopen en zal worden aangesloten op de regeling zoals die thans bestaat (en zoals die ook in wetsvoorstel 22 600 was neergelegd).

De commissie auteursrecht heeft voorgesteld om de onderhandelingspositie van de incasso-organisatie te versterken. Daartoe heeft zij geadviseerd een verplichting op te nemen voor betalingsplichtigen om het totale aantal kopieën dat zij per jaar maken op te geven (eindrapport commissie auteursrecht, p. 10). Ook dat voorstel, dat mede dient de regeling te effectueren en de naleving ervan te bevorderen, zal worden overgenomen. Het is dan aan partijen (dat wil zeggen kopieerder(s) en de aan te wijzen incasso-organisatie) om onderling uit te maken welk gedeelte auteursrechtelijk (vergoedingsplichtig) relevant is. Een algemene regel is daarvoor niet te geven hoewel de ervaring leert dat doorgaans slechts een gering percentage van het totaal vergoedingsplichtig is. Om kleine kopieerders (zowel in het bedrijfsleven als daarbuiten) tegemoet te komen zal – overeenkomstig het advies van de commissie auteursrecht – bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de opgaveverplichting niet geldt als per jaar minder dan een bepaald aantal kopieën (als totaal

aantal kopieën) worden gemaakt. Gedacht wordt aan een aantal van 50 000 kopieën.

De commissie auteursrecht heeft geadviseerd het mogelijk te maken dat betalingsplichtigen en auteurs of hun rechtverkrijgenden zonder tussenkomst van de incasso-organisatie individuele afspraken kunnen maken (eindrapport commissie auteursrecht, p. 18, 19). Deze mogelijkheid, die van groot belang is voor de praktijk van de inning, is in het voorstel overgenomen. Op grond van die mogelijkheid wordt het rechthebbenden mogelijk gemaakt rechtstreeks te contracteren met gebruikers (de «opt-out» regel). Hiermee is derhalve een element van privatisering ingebouwd aangezien de mogelijkheid wordt gecreëerd om zonder inschakeling van de door de wetgever aan te wijzen incasso-organisatie tot rechtstreekse afspraken tussen rechthebbende(n) en kopieerder(s) te komen. De mogelijkheid van «opt-out» zou met name (maar niet daartoe beperkt) ten goede kunnen komen aan grote uitgevers die bijvoorbeeld met een bibliotheek meeromvattende afspraken over gebruik van door deze uitgevers gepubliceerde werken willen maken. Deze afspraken zouden ook het elektronisch kopiëren kunnen omvatten. Van dergelijke afspraken tussen uitgevers en bibliotheken zijn inmiddels verschillende voorbeelden bekend. Aan de ontwikkeling van deze praktijk draagt de voorgestelde regeling bij.

Een vergoeding is verschuldigd voor iedere pagina waarop reprografische verveelvoudigingen van een werk in bovenbedoelde zin zijn gemaakt. Dat uitgangspunt verschilt niet van de huidige regeling. De hoogte van de paginavergoeding zal, net als thans het geval is, door de overheid worden vastgesteld. Het huidige tarief, neergelegd in het Reprobesluit, bedraagt f 0,10 en voor delen van het onderwijs f 0,025 per auteursrechtelijk relevante pagina. Indertijd is bij bepaling van het tarief 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 kopieervergoeding. Daarnaast is sprake van elementen die moeilijk of in het geheel niet te kwantificeren zijn, zoals het mogelijk aanschafvervangend effect van kopiëren.

De commissie auteursrecht heeft geadviseerd de vergoeding te relateren aan het honorarium dat een auteur gemiddeld ontvangt per gepubliceerde pagina en te onderzoeken wat het gemiddelde auteurshonorarium is per gepubliceerde pagina in boeken, kranten en tijdschriften (eindrapport commissie auteursrecht, p. 14). Dat advies zal ik niet overnemen, ook al spreekt de benadering van de commissie de auteursrechtelijke grondslag van de repartitie te handhaven, mij aan. In dit voorstel wordt rekening gehouden met de in de loop der jaren gegroeide situatie op het punt van de vergoeding. Bij overheid, bibliotheken en onderwijsinstellingen wordt op basis van de door de overheid vastgestelde vergoedingen reeds jaren geïncasseerd en aanwijzingen dat voor de markt de bestaande paginavergoeding onaanvaardbaar is, zijn niet gebleken. Ik stel mij dan ook voor de vergoeding op het huidige niveau te handhaven.

De praktijk van de repartitie van de geïncasseerde reprovergoedingen is door de (rechthebbenden, vertegenwoordigd in de) Stichting Reprorecht tot stand gebracht. De commissie auteursrecht heeft gemeend dat het in de rede ligt deze praktijk te handhaven (eindrapport commissie auteursrecht, p. 19). De inrichting van de repartitie heeft bij respondenten weinig kritiek ondervonden met uitzondering van het probleem dat niet-uitgevers tot dusverre niet bij de Stichting Reprorecht voor uitbetaling in aanmerking kwamen. De Stichting heeft inmiddels maatregelen genomen om voor dat probleem een oplossing te vinden. Bovendien komt de «opt-out» regel tegemoet aan het bezwaar dat auteurs niet rechtstreeks met kopieerders kunnen contracteren. Het wetsvoorstel zal deze praktijk dan ook in stand laten.

Op basis van artikel 16b, zevende lid (nieuw), komt een algemene maat-

regel van bestuur tot stand waarmee het huidige Reprobesluit wordt ingetrokken en die materieel de inhoud overneemt van de artikelen 2, 3, 4 en 5 van dit besluit. Reeds bij de totstandkoming van het Reprobesluit is bijzonder belang gehecht aan de mogelijkheid dat in het algemeen belang werkzame instellingen ten behoeve van de uitoefening van hun taken tot op zekere hoogte verveelvoudigingen konden maken. Het Reprobesluit bevat regels die het onder nadere voorwaarden mogelijk maakt dat ten behoeve van deze instellingen reprografische verveelvoudigingen worden gemaakt tegen betaling van een vergoeding. Deze mogelijkheid is in de reacties op het interim-rapport van de commissie auteursrecht niet principieel ter discussie gesteld. Terzake van het fotokopiëren door bedoelde instellingen is een goed lopende inningpraktijk tot stand gebracht. Besloten is derhalve deze mogelijkheid te handhaven. Niettegenstaande dit uitgangspunt wordt een aantal bepalingen van het Reprobesluit overgebracht naar de Auteurswet 1912. Het gaat om bepalingen die naar hun aard in de wet thuishoren. Artikel 17 Auteurswet 1912, dat betrekking heeft op het bedrijfsleven, zal echter vervallen. De in dat artikel geregelde materie wordt door de algemene regeling van artikel 16b geregardeerd. Het een en ander leidt tot een vereenvoudiging van de wetgeving op dit punt. Op de regeling zal hierna bij de behandeling van de artikelen nader worden ingegaan.

Nadere reacties

Naar aanleiding van een concept van dit voorstel zijn reacties gevraagd en ontvangen van VNO/NCW en de Stichting Reprorecht. VNO/NCW heeft er onder meer op aangedrongen dat kopieerwinkels die slechts als intermediair optreden voor opdrachtgevers buiten het bereik van de regeling worden gehouden. Het meest efficiënt zou zijn dat de opgave- en betalingsplicht zou rusten op de opdrachtgevende ondernemingen. Deze suggestie is overgenomen, aangezien het bijhouden van externe opdrachten ondernemingen vermoedelijk niet extra zal belasten. Het uitbesteden van werk moet intern verantwoord worden en ondernemingen ontvangen een rekening of bon van de kopieerwinkel. Ook vindt VNO/NCW dat een onderzoek nodig is dat vergelijking mogelijk maakt tussen de betaalde tarieven door Nederlandse bedrijven met tarieven die in andere EU-landen worden betaald. Aangekondigd is dat men daarover in overleg met Stichting Reprorecht zal treden. Stichting Reprorecht heeft onder meer aangedrongen op een nauwkeurigere geformuleerde opgaveverplichting van kopieerders en op de wenselijkheid van tariefindexering. Die voorstellen zijn niet overgenomen. Wel wordt uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid dat inkleding van de opgave in de tussen partijen te maken afspraken wordt betrokken. Omtrent de hoogte van de tarieven is hiervoor reeds ingegaan. Ook zijn door deze organisaties nog suggesties voor technische verbetering van het voorstel gedaan.

In wetsvoorstel 22 600 zijn bij nota van wijziging van 28 januari 1993 enige voorstellen tot wijziging ingevoegd met betrekking tot het toentertijd aanhangige voorstel van Wet op de naburige rechten. Ook werd een misslag in artikel 28 Auteurswet 1912 verbeterd. Deze verbeteringen zijn na de aanhouding van wetsvoorstel 22 600 «overgeheveld» naar een ander aanhangig voorstel van wet en bij wet van 21 december 1995 (Stb. 653) op 29 december 1995 van kracht geworden.

Bedrijfseffectentoets

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is besloten meer aandacht te besteden aan de potentiële neven-

effecten van dit voorstel. Bedoeld is de beoogde en niet-beoogde gevolgen van ontwerp-regelgeving voor het bedrijfsleven, de marktwerking en de sociaal-economische ontwikkeling nader in kaart te brengen. Deze toets maakt deel uit van de «Aanwijzingen voor de regelgeving» (zie aanwijzing voor de regelgeving nr. 256).

Anders dan voor de overheid, de bibliotheken, het onderwijs en andere in het algemeen belang werkzame instellingen geldt, is de huidige regeling terzake van het verveelvoudigen van geschriften ten aanzien van het bedrijfsleven nooit geëffectueerd. Het gaat dus in feite niet om een nieuw recht. De voorgestelde regeling beoogt eenduidige regels voor het reprografisch verveelvoudigen op te stellen die gelden voor alle groepen kopieerders en dus ook voor alle bedrijven. Voor de groepen kopieerders op wie de reprogeregeling thans effectief van toepassing is (openbare dienst, bibliotheken, onderwijsinstellingen), brengt dit wetsvoorstel dus geen vergaande wijzigingen.

De voorgestelde regeling is in beginsel op het gehele bedrijfsleven van toepassing. Buiten beschouwing blijft hier dat een deel van het bedrijfsleven inkomsten zal genieten door deze regeling, waarbij vooral valt te denken aan uitgeverij. Bedrijven zullen in beginsel vergoedingen zijn verschuldigd voor het maken van reprografische verveelvoudigingen. Het zal in het bijzonder gaan om bedrijven waar een grote informatiebehoefte bestaat en waar men bijvoorbeeld research & development afdelingen heeft. Het zal volgens opgave van de Stichting Reprorecht gaan om onder meer de chemische en farmaceutische industrie, de garen- en vezelindustrie, de automatisering- en kantoormachineindustrie, de rubber- en kunststofindustrie, de medische- en veterinaire industrie, de elektronische en elektrische industrie, de nucleaire industrie, de optische industrie, de telecommunicatie-industrie, de aardolie-, aardgas- en steenkoolverwerkende industrie en andere grondstoffenverwerkende industrie, de metaalbewerkingsindustrie, de auto- en auto-onderdelenindustrie, de transportmiddelenindustrie, de machine-industrie, de lucht- en ruimtevaartindustrie, de grafische industrie, de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid en het bank- en verzekeringswezen. Daarentegen zal in de detailhandel waarschijnlijk in veel minder mate uit beschermd materiaal worden gekopieerd.

Het is niet nauwkeurig aan te geven hoeveel bedrijven daadwerkelijk met de ontwerp-regelgeving zullen worden geconfronteerd. In beginsel is elk bedrijf waarin reproplichtige kopieën worden gemaakt, betrokken bij deze regelgeving. Indien een bedrijf echter dergelijke kopieën niet maakt, dan is ook geen vergoeding verschuldigd. Voorts is denkbaar dat bij bepaalde bedrijven, waar een verwaarloosbaar aantal vergoedingsplichtige kopieën worden gemaakt, wordt afgezien van inning omdat de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten. Bovendien is voorzien in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld dat bij een maximaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt de plicht tot opgave van het aantal kopieën niet geldt. Gedacht is aan een aantal van 50 000 kopieën per jaar per kopieerder.

Dit onderdeel van de toelichting is mede gebaseerd op de resultaten van een toets naar de bedrijfseffecten dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum is uitgevoerd door het bureau BA Groep Beleidsonderzoek & -advies bv. Het onderzoek is op 3 augustus 2000 afgerond (het onderzoek is als bijlage bij deze toelichting gevoegd).¹ Het onderzoek was niet gericht op het totaal bedrag dat het Nederlandse bedrijfsleven op grond van het voorstel zou moeten afdragen als vergoeding voor het fotokopieren maar op de kosten die individuele bedrijven maken om de hoogte van de vergoeding te kunnen vaststellen. Bij het onderzoek is uitgegaan van de situatie waarin door kopieerders en de door mij aan te wijzen incasso-organisatie geen collectieve afspraak zou tot stand komen en een individueel bedrijf met de incasso-organisatie een regeling dient te treffen over het individueel kopieergedrag.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

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

1. de in het wetsvoorstel voorgestelde methode, namelijk bedrijven doen opgave van het totaal aantal kopieën dat men jaarlijks maakt, aan de hand waarvan de vergoeding wordt vastgesteld;
2. bedrijven verstrekken de incasso-organisatie enkele (andere) parameters, zoals aard van het bedrijf, aantal werknemers, aantal kopieerapparaten);
3. bedrijven geven het aantal reproplichte kopieën op, op basis van een eigen handmatige of of semi-geautomatiseerde administratie;
4. bedrijven geven het aantal reproplichtige kopieën op, op basis van een eigen volledig geautomatiseerde administratie.

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

In de conclusie van het onderzoeksrapport wordt voorts aangegeven dat een probleem voor het opgeven van het aantal kopieën gevormd kan worden door de toename van het gebruik van multifunctionele laserprinters, dit zijn apparaten waarbij een fax- en/of printfunctie met een kopieerfunctie is geïntegreerd. Bij deze apparaten kan bij het opnemen van de tellerstanden niet worden nagegaan in hoeverre het gaat om prints, die niet onder de vergoedingsplicht vallen, of om fotokopieën. Dergelijke apparaten maken op dit moment slechts een klein deel uit van de apparatuur waarmee reprografische verveelvoudigingen worden vervaardigd. Het gaat dus om een probleem van geringe omvang. Daarbij is aannemelijk dat het fotokopiëren met dergelijke apparaten, dat doorgaans trager gaat dan een «normaal» fotokopieerapparaat, vermoedelijk maar een klein deel van het gebruik uitmaakt, en in de regel vermoedelijk niet uitkomt boven de grens waarbeneden de opgaveverplichting van artikel 16m niet zal gelden.

Op de hoogte van de vergoeding is hiervoor reeds ingegaan. Een vergoeding is slechts verschuldigd voor de kopieën waarop auteursrechtelijk relevant materiaal in de zin van artikel 16h, eerste en tweede lid, wordt vastgelegd. Bedrijven moeten aan de rechtspersoon die door de Minister van Justitie zal worden aangewezen het totaal aantal kopieën opgeven dat zij jaarlijks maken; een jaarlijkse opgave is niet vereist. Deze opgave behoeft geen problemen op te leveren aangezien fotokopieerapparaten vrijwel altijd van tellers zijn voorzien. De administratieve lasten zullen dus betrekkelijk gering zijn. Partijen moeten het onderling eens worden over het percentage auteursrechtelijk relevant materiaal. De hoogte van de door bedrijven te betalen vergoedingen hangt dus samen met de hoeveelheid vergoedingsplichtige kopieën. De vergoeding is in beginsel verschuldigd voor elke gekopieerde pagina, maar dat laat onverlet dat met een bedrijf meerjarige afspraken over vergoedingen worden gemaakt en dat niet met bedrijven afzonderlijk afspraken worden gemaakt maar met een bedrijfstak of bedrijfsorganisatie als geheel. De regeling laat alle ruimte voor het maken van afspraken op sectoraal niveau. Dat laatste is uit oogpunt van efficiëntie ook wel wenselijk.

Zoals hiervoor reeds naar voren kwam, is uit rechtsvergelijkend onderzoek gebleken dat in de ons omringende landen zeer verschillende systemen van reprorecht worden gehanteerd. Deze verschillen hebben echter geen noemenswaardige betekenis voor de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven. De Europese Commissie heeft bij verschillende gelegenheden laten weten geen voornemens te hebben tot regelgeving over te gaan aangezien de verschillen tussen de bestaande systemen van veel minder belang zijn voor de werking van de interne markt dan de omstandigheid dat bepaalde lidstaten geen enkel systeem van reproheffing kennen. De kans bestaat echter dat deze verschillen kleiner zullen worden als gevolg van het feit dat lidstaten die thans niet een dergelijk systeem in werking hebben, dat alsnog zullen introduceren.

Tenslotte zijn de gevolgen voor de marktwerking verwaarloosbaar. Bedrijven wordt immers niet verboden fotokopieën te maken; zij zijn een vergoeding verschuldigd voor reprografische verveelvoudiging van de categorie geschriften van artikel 16h, eerste en tweede lid. De vergoedingsplicht geldt in beginsel voor alle bedrijven, groot en klein. De omvang van de totale vergoeding hangt af van het kopieergedrag in kwestie.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het kader van dezelfde toets naar de effecten van de voorgestelde regelgeving, zal hierna ook worden ingegaan op de gevolgen voor de organisaties die met de uitvoering van deze regelgeving worden geconfronteerd en op de handhaving van de regelgeving. Handhaving zal geschieden door middel van de in de Auteurswet 1912 opgenomen bijzondere civielrechtelijke bepalingen (Hoofdstuk II, De handhaving van het auteursrecht en bepalingen van strafrecht) en door het gemene recht.

Verwacht wordt dat de gevolgen van de regeling voor de werkdruk van het bestuurlijke en justitiële apparaat neutraal zullen zijn. Over de hoogte van de vergoeding zullen naar verwachting geen procedures gevoerd worden aangezien deze bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en bovendien voortbouwt op de regeling van de vergoeding die reeds geldt. Het percentage vergoedingsplichtige kopieën zal door partijen in onderling overleg moeten worden vastgesteld.

De voorgestelde regelgeving is van toepassing op alle groepen kopieerders van auteursrechtelijk beschermd materiaal in de vorm van boeken, tijdschriften, e.d. Het kan dus gaan om overheidsinstellingen, instellingen van wetenschappelijk onderzoek en bedrijven maar ook andere instellingen. Overheid, onderwijsinstellingen, bibliotheken en andere instellingen werkzaam in het algemeen belang dragen thans reeds vergoedingen af aan de daartoe door de Minister van Justitie aangewezen incasso-organisatie, de Stichting Reprorecht. Het onderhavige wetsvoorstel heeft in het bijzonder gevolgen voor de categorie kopieerders die thans onder artikel 17 Auteurswet 1912 vallen. Overigens is geen sprake van een volstrekt nieuwe betalingsverplichting aangezien de plicht tot betaling van een vergoeding voor het verveelvoudigen van werken van wetenschap reeds vanaf 1974 in de Auteurswet 1912 is opgenomen. Voor de categorie werken die in de in artikel 16b, eerste en tweede lid, opgenomen werken zijn opgenomen, zoals foto's en tekeningen, is de vergoedingsplicht nieuw; voorheen gold voor deze categorie een verbodsrecht, dat echter praktisch niet te effectueren viel om dezelfde reden als waarom ook een verbodsrecht voor de in artikel 16b, eerste en tweede lid, bedoelde werken praktisch niet te effectueren viel. De regelgeving is anderzijds ook van betekenis van rechthebbenden – makers van deze werken en hun rechtverkrijgenden, zoals uitgevers – die immers inkomsten zullen genereren uit de geïnde vergoedingen voor het reproplichtig kopiëren.

Het wetsvoorstel legt een opgaveverplichting op de betalingsplichtige van

het totaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt. Deze verplichting is na te komen door bijvoorbeeld het aflezen van de tellerstand. Partijen dienen in onderling overleg uit te maken welk percentage van het totaal aantal kopieën vergoedingsplichtig is. Het verdient de voorkeur dat de incasso-organisatie er naar streeft om met overkoepelende branche-organisaties afspraken te maken. De huidige incasso-organisatie, de Stichting Reprorecht, gaat ervan uit dat afspraken met overkoepelende organisaties over het inventariseren van gegevens en over het houden van steekproeven mogelijk is. Op basis van deze afspraken en het onderzoek zouden bijvoorbeeld modelovereenkomsten kunnen worden gemaakt die aan de leden van een organisatie worden aangeboden. Bovendien is het, zoals gezegd, mogelijk dat kopieerders rechtstreeks afspraken met rechthebbenden, dus zonder tussenkomst van de incasso-organisatie. Op de kopieerder rust dan de bewijslast dat de rechthebbende afstand heeft gedaan van zijn recht op de reprovergoeding, een bewijslast waaraan doorgaans eenvoudig zal zijn te voldoen als deze afspraken op schrift zijn vastgelegd.

Sinds de toepassing van de huidige regeling hebben zich drie rechtzaken voorgedaan waarvan twee een principiële rechtsvraag in de zin van uitleg van een wetsbepaling betroffen.

Van bijzondere belasting voor de rechterlijke macht is naar alle waarschijnlijkheid geen sprake. Bedrijven dienen opgave te doen van het totaal aantal kopieën dat zij jaarlijks maken. Vervolgens moeten partijen onderling uitmaken welk deel daarvan reproplichtig is. Het ligt in de rede dat deze afspraken deels zullen plaatsvinden in het kader van beroeps- of bedrijfsorganisaties, althans bedrijfsoverkoepelende organisaties. De huidige regeling beoogt voorts een vereenvoudiging van het huidige systeem, dat thans voor verschillende groepen kopieerders verschillende regels voor het reprografisch verveelvoudigen kent. Gezien de ervaringen uit het verleden zal het aantal procedures die uit deze regelgeving voortvloeien beperkt zijn.

Met de naleving van de voorgestelde regeling is in eerste instantie belast de privaatrechtelijke rechtspersoon die door de Minister van Justitie exclusief wordt aangewezen met het oog op de inning en verdeling van de vergoedingen voor het reproplichtig kopiëren. De kosten van deze organisatie worden gedragen door de rechthebbenden. Het ligt in de rede dat de Stichting Reprorecht, die is opgericht door auteurs en uitgevers en reeds in 1986 door de Minister van Justitie onder de huidige regeling is aangewezen, opnieuw aan te wijzen. De Stichting Reprorecht kan zich vinden in het thans voorgestelde systeem.

De commissie auteursrecht heeft zich uitdrukkelijk gebogen over alternatieven voor het thans voorgestelde stelsel. Op de reden waarom voor het in dit voorstel neergelegde systeem is gekozen, is hiervoor reeds ingegaan.

ARTIKELEN

Artikel I

A

Artikel 16b

De regeling van het reprorecht wordt reeds door de nieuwe redactie van de aanhef van het artikel 16b, tweede lid, aanzienlijk verduidelijkt en vereenvoudigd. Daarop was door de commissie auteursrecht reeds in haar interim-rapport aangedrongen (p. 8).

Thans is in artikel 16b, tweede lid, tot uitdrukking gebracht dat de beperking op het verveelvoudigingsrecht die inhoudt dat de verveelvoudiging

voor eigen oefening, studie of gebruik geen inbreuk op het auteursrecht vormt, wat betreft geschriften slechts geldt voor kleine gedeelten daarvan, daaronder begrepen partituren en partijen van muziekwerken. De beperking tot kleine gedeelten geldt niet voor niet meer tegen betaling beschikbare werken en korte artikelen, berichten of andere stukken uit periodieken: die werken mogen dus in hun geheel worden verveelvoudigd. Het begrip «geschriften» is in het Reprobesluit nader omschreven als «kleine gedeelten van werken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder 1e, van de Wet, de partituur of de partijen van een muziekwerk daaronder begrepen, en gehele werken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder 1e van de Wet, de partituur en partijen van een muziekwerk daaronder begrepen, wanneer daarvan naar redelijkerwijs mag worden aangenomen geen nieuwe exemplaren tegen betaling, in welke vorm ook, aan derden ter beschikking worden gesteld, en in een dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift verschenen artikelen, berichten of andere stukken». In het Reprobesluit is thans geregeld dat – kort gezegd – voor bepaalde groepen kopieerders (overheid, bibliotheken, onderwijsinstellingen) geen voorafgaande toestemming van de rechthebbenden nodig is maar dat voor deze verveelvoudigingen niettemin een redelijke vergoeding is verschuldigd. In artikel 17 Auteurswet 1912 is bepaald dat ten behoeve van ondernemingen, organisaties of instellingen verveelvoudigingen mogen worden gemaakt van afzonderlijke in een dag-, nieuws- of weekblad of tijdschrift verschenen artikelen, berichten of andere stukken, of van kleine gedeelten van boeken, brochures of andere geschriften, een en ander voorzover het betreft werken van wetenschap en mits de verveelvoudiging beperkt blijft tot zoveel exemplaren als in de onderneming, organisatie of instelling redelijkerwijze nodig zijn. Voor deze verveelvoudigingen is eveneens een vergoeding verschuldigd.

Met dit voorstel worden de verschillen tussen deze bepalingen, bestemd voor verschillende categorieën kopieerders, weggenomen aangezien duidelijk wordt gemaakt voor welke geschriften het vergoedingsrecht geldt.

Volgens het voorstel blijft de toegelaten verveelvoudiging voor eigen oefening, studie of gebruik wat betreft dag-, nieuws- of weekbladen of tijdschriften, boeken, partituren of de partijen van een muziekwerk en de in die werken opgenomen andere werken, beperkt tot een klein gedeelte, met de hiervoor aangegeven uitzondering (zie eindrapport commissie auteursrecht, p. 17). Daarmee is enerzijds duidelijk gemaakt dat deze bepaling van toepassing is op wat men zou kunnen noemen «uitgeefproducten» en omvat, gelet op de gehanteerde en ruim te interpreteren aanduidingen, tevens losbladige uitgaven, nieuwsbrieven en maandbladen. De bepaling vindt evenwel geen toepassing op de algemene categorie «geschriften». Anderzijds geldt de bepaling in dit voorstel niet alleen voor reprografische verveelvoudigingen maar ook voor andere verveelvoudigingstechnieken (zoals elektronische). Deze verduidelijking staat in verband met de nadere bepaling van de soorten geschriften waarvoor de reprovergoeding zal gelden en die nader is omschreven in het eerste en tweede lid van artikel 16h.

De reprovergoeding strekt zich op grond van dit voorstel uit tot een categorie geschriften waarvoor thans nog het verbodsrecht geldt. Het gaat met name om foto's en tekeningen opgenomen in onder meer boeken en periodieken. Handhaving van dit recht sluit in de praktijk evenwel op vrijwel onoverkomelijke problemen. In feite spelen daarbij precies dezelfde problemen als ten aanzien van de thans onder de reproregeling gebrachte geschriften. Vertegenwoordigers van makers van visuele werken, illustratoren en vormgevers hebben ten aanzien van deze bepaling – die hun recht doet «verschieten» van kleur maar hun handhavingmogelijkheden vergroot – hun instemming betuigd.

Waar het geldt een reprografische verveelvoudiging is het bepaalde in het eerste lid van artikel 16b – de algemene verveelvoudigingsbeperking ten

behoefte van gebruik voor eigen oefening, studie of gebruik – slechts van toepassing op een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf. Bij de uitwerking van de regeling van het reprorecht verdient de beperking voor het «eigen gebruik» bijzondere aandacht. Artikel 16b, eerste lid, bepaalt thans in het algemeen dat als inbreuk op het auteursrecht niet wordt beschouwd de verveelvoudiging, welke beperkt blijft tot enkele exemplaren en uitsluitend dient tot eigen oefening, studie of gebruik van degene die de verveelvoudiging vervaardigt of tot het verveelvoudigen uitsluitend ten behoeve van zichzelf opdracht geeft. Onder de huidige regeling van artikel 16b jo. artikel 17 en het Reprobesluit is er aanleiding te veronderstellen dat ook kopieerders als de openbare dienst, het onderwijs en het bedrijfsleven zich op deze vrijstelling kunnen beroepen, gelet op gebruik van het woord «onverminderd» in artikel 17 lid 1 en de artikelen 2, 3 en 4 van het Reprobesluit. Daarmee werpt deze bepaling echter lastige interpretatievragen op, die door de commissie auteursrecht in haar interim-rapport aan de orde zijn gesteld (p. 7, 8). Deze vragen bemoeilijken de incasso en hebben geleid tot een belasting van de onderhandelingen over het totaal aantal reproplichtige kopieën. De commissie auteursrecht heeft daarnaast de belangrijker en meer principiële vraag aan de orde gesteld of de vrijstelling wel voor deze groepen kopieerders zou moeten gelden en of deze vrijstelling niet zou moeten worden beperkt tot natuurlijke personen die voor privé-doeleinden een kopie maken (interim-rapport, p. 8). Alle respondenten hebben over dit punt duidelijkheid gevraagd.

In haar interim-rapport suggereerde de commissie auteursrecht een keuze tussen algehele schrapping van de vrijstelling of wettelijke regeling van de omvang van de vrijstelling bij wege van een per sector te differentiëren vrije voet (p. 8). De laatste suggestie kreeg van de respondenten meer steun dan de eerste. In haar eindrapport kwam de commissie auteursrecht – die daarbij zowel het principiële aspect verbonden aan vrijstelling voor kopieerders als de openbare dienst, het bedrijfsleven, het onderwijs, e.d. als het bezwaar verbonden aan het streven naar teveel verfijningen in haar beschouwingen betrok – tot de conclusie dat aanknopingspunten om tot een per sector te differentiëren vrije voet te komen, ontbraken (p. 15). Ook zag zij af van een advies om het eigen gebruik te verdisconteren in het *tarief*, aangezien zij dat onzuiver en weinig inzichtelijk achtte (p. 15). Niettemin achtte zij het wenselijk dat een franchise voor het eigen gebruik eenvoudshalve wordt verdisconteerd in *het aantal wel voor vergoeding in aanmerking te nemen fotokopieën* (p. 16).

In dit voorstel wordt de vrijstelling voor eigen gebruik – zoals hierboven gesteld – gehandhaafd, in lijn met het advies van de commissie auteursrecht. Artikel 16b, derde lid (nieuw), bepaalt dat de natuurlijke persoon die, binnen de grenzen van artikel 16b, tweede lid, een reprografische verveelvoudiging maakt en daarbij niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf, doch de verveelvoudiging slechts vervaardigt of doet vervaardigen voor particuliere doeleinden, geen inbreuk op het auteursrecht pleegt, voorzover de reprografische verveelvoudiging betrekking heeft op de in artikel 16b, tweede lid, bedoelde werken. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat de vrijstelling voor het reprografisch verveelvoudigen voor privé-gebruik buiten het bereik van het auteursrecht blijft. Deze vrijstelling is derhalve beperkt tot het gebied waarvoor zij traditioneel en ook buiten het reprorecht geldt, ook al geschiedt het kopiëren feitelijk bij de werkgever, de bibliotheek of de onderwijsinstelling. Dat betekent onder meer dat kopieën die door werknemers worden gemaakt voor bijvoorbeeld dossiervorming niet onder deze vrijstelling vallen. Partijen (dat wil zeggen: de incasso-organisatie en de kopieerder(s)) zullen in onderling overleg moeten uitmaken om hoeveel kopieën het gaat die onder deze vrijstelling vallen. Voor het bepalen van een franchise waarmee de omvang van deze vrijstelling kan worden geregeld, zoals de commissie

auteursrecht had voorgesteld (eindrapport commissie auteursrecht, p. 16), ontbreekt ieder aanknopingspunt. Dat voorstel neem ik dan ook niet over. De vrijstelling van artikel 16b, eerste en derde lid, is – zoals hierboven reeds aangestipt – niet beperkt tot het reprografisch verveelvoudigen thuis of op het werk; kopiëren voor privé-doeleinden kan ook elders, in de supermarkt, op het postkantoor, in een bibliotheek of in een kopieerwinkel geschieden. Dat betekent dat als een werknemer of onderzoeker geheel en alleen voor privé-doeleinden een kopie maakt, de vrijstelling van toepassing is. Voor een dergelijke reprografische verveelvoudiging is geen vergoeding verschuldigd ook al laat deze regeling onverlet dat aan het kopiëren kosten zijn verbonden die aan de natuurlijke persoon in rekening mogen worden gebracht. Een werkgever (openbare dienst, onderneming, bibliotheek, onderwijsinstelling of andere kopieerder) komt echter geen beroep op de vrijstelling toe indien zijn werknemer kopieert met het oog op dossiervorming of archivering. Het is vervolgens aan partijen om uit temaken welk deel van het aantal kopieën die worden gemaakt in enige instelling onder de vrijstelling valt. Om grote aantallen zal dit doorgaans niet gaan.

De commissie auteursrecht heeft in haar proeve voorgesteld uitdrukkelijk te bepalen dat voor een reprografische verveelvoudiging die een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf met inachtneming van artikel 16b, eerste en tweede lid, vervaardigt op een zelfbedieningsapparaat in een instelling van onderwijs of in een voor het publiek toegankelijke bibliotheek geen vergoeding is verschuldigd (eindrapport, p. 16). De veronderstelling is terecht dat een dergelijke natuurlijke persoon die een reprografische verveelvoudiging op een zelfbedieningsapparaat in een postkantoor of supermarkt of op een fotokopieerapparaat in een bedrijf of andere instelling vervaardigt, geen vergoeding is verschuldigd voor kopiëren voor louter privé-doeleinden. Ook de instelling waarbinnen zo'n verveelvoudiging is vervaardigd, is dan geen vergoeding verschuldigd. Ik verenig mij dan ook met de strekking van de door de commissie voorgestelde bepaling, namelijk dat het gebruik dat van een dergelijk apparaat (d.i. een zelfbedieningsapparaat in een onderwijsinstelling of openbare bibliotheek) wordt gemaakt, als regel binnen de traditionele vrijstelling valt. Het is volgens mij echter niet nodig deze regel met zoveel woorden in de wet te verankeren. Wel is er voor gekozen aan artikel 16b een nieuw derde lid toe te voegen dat aansluit op de algemene beperking op het auteursrecht voor gebruik ten behoeve van eigen oefening, studie of gebruik, die ook in zoverre duidelijk maakt dat voor dergelijk gebruik, anders dan voor het reprografisch verveelvoudigen in de zin van artikel 16h, eerste en tweede lid geldt, geen vergoeding is verschuldigd. Met dit nieuwe derde lid wordt tot uitdrukking gebracht dat teneinde misverstanden te voorkomen slechts natuurlijke personen die bij het reprografisch verveelvoudigen niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf een beroep toekomt op de algemene beperking van artikel 16b, eerste en tweede lid.

De discussie over de gewenste reikwijdte van het verveelvoudigen voor privé-doeleinden wordt ook gevoerd in het kader van het recente voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn over het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij en het eerdergenoemde advies van de commissie auteursrecht over auteursrecht en nieuwe media. Het richtlijnvoorstel laat lidstaten de ruimte om de bestaande beperking voorzover het betreft het reprografisch verveelvoudigen voor privé-doeleinden te handhaven.

De commissie auteursrecht heeft – zoals valt af te leiden uit haar proeve van een wetsvoorstel opgenomen in haar eindrapport – voorgesteld dat artikel 16b, zesde lid, vervalt. Op dit artikellid is momenteel het Reprobesluit gebaseerd. Het Reprobesluit bevat definities van – kort gezegd – de instellingen die ten behoeve van de uitoefening van de openbare dienst en ten behoeve van de vervulling van taken waarmee in het algemeen

belang werkzame instellingen zijn belast en van voorwaarden waaronder door deze instellingen mag worden afgeweken van hetgeen is bepaald in artikel 16b. Enige bepalingen die thans in het Reprobesluit zijn neergelegd, zullen deel uitmaken van de nieuwe wettelijke regeling. Het gaat in zoverre om bepalingen die naar hun aard in de wettelijke regeling thuishoren. Het bestaan van bijzondere regels voor een aantal bijzondere groepen kopieerders is bij zowel de totstandkoming indertijd van artikel 16b, zesde lid, als het totstandkomen van het Reprobesluit in 1974 afdoende onderbouwd. Door de respondenten op het interim-rapport zijn die argumenten niet ter discussie gesteld. Ik meen dat de bestaande situatie waarin bijzondere regels voor de bijzondere kopieerders genoemd in artikel 16b, zesde lid, bestaan, gehandhaafd dient te blijven. Artikel 16b, zesde lid, blijft dan ook bestaan. Door de invoering van een nieuw derde lid, zullen alle volgende artikelliden evenwel een plaats opschuiven. Artikel 16b, zesde lid, wordt aldus artikel 16b, zevende lid. Tegelijkertijd beoogt het wetsvoorstel vereenvoudiging ten opzichte van de regels in het bestaande Reprobesluit en zal een aantal regels die thans in het Reprobesluit zijn opgenomen, worden overgenomen in de wet omdat ze daar naar hun aard in thuishoren. Daarop wordt hierna nader ingegaan. Voorts worden nog enkele andere onderwerpen in afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur geregeld:

- de regeling van de paginavergoeding vindt zijn grondslag in artikel 16i;
- de regeling van de bevoegdheden van het College van Toezicht vindt zijn grondslag in artikel 16l, derde lid, en
- de regeling van de vaststelling van het totaal aantal kopieën waaronder de opgaveverplichting niet geldt, vindt zijn grondslag in artikel 16m.

B

Artikel 16h

Eerste en tweede lid

Artikel 16h, eerste en tweede lid, Auteurswet 1912 regelt ten behoeve van rechthebbenden en recht op vergoeding voor reprografische verveelvoudigingen van bepaalde categorieën geschriften. Deze constructie kan langs twee lijnen worden verklaard.

De ratio van deze regeling ligt namelijk mede in de feitelijke onmogelijkheid om een (individueel uit te oefenen) verbodsrecht voor het reprografisch kopiëren van artikelen uit dag-, week- en nieuwsbladen en tijdschriften, en boeken en de daarin opgenomen werken in de praktijk te handhaven. Vandaar dat is gekozen voor handhaving door middel van een incasso-organisatie die met uitzondering van anderen afspraken met groepen gebruikers (kopieerders) kan maken.

Daarnaast speelt het belang van de makkelijke en ruime toegankelijkheid van informatie om zonder voorafgaande toestemming van de rechthebbende voor iedere kopie en zonder veel administratie rompslomp artikelen en delen van boeken te mogen kopiëren. Dit belang wordt mede gediend doordat volgens dit voorstel de regels van het eerste en tweede lid voor alle categorieën kopieerders gelden. Voor het reprografisch verveelvoudigen moet dan wel een vergoeding worden betaald. Tegen betaling van een vergoeding is dus toegestaan de reprografische verveelvoudiging van een artikel in een dag-, nieuws- of weekblad of een tijdschrift of van een klein gedeelte van een boek en van de in zo'n werk opgenomen andere werken. De beperking tot kleine delen geldt niet indien van boeken of stukken geen nieuwe exemplaren tegen betaling aan derden ter beschikking worden gesteld. In dat geval mag het geheel worden gekopieerd, telkens onder de verplichting tot betaling van een

vergoeding. Deze regels gelden – dat is nieuw ten opzichte van de bestaande regeling – voor alle kopieerders.

Op 29 september 2000 is het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld inzake het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (Publ.EG C 344 van 1 december 2000). Deze richtlijn bepaalt in hoofdzaak de gevolgen van de toepassing van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij maar heeft ook gevolgen voor dit wetsvoorstel. Artikel 5 lid 2a van het voorstel bepaalt namelijk dat lidstaten een beperking op het reproductierecht kunnen stellen ten aanzien van de reproductie op papier of een soortgelijke drager, met behulp van een fotografische techniek of een andere werkwijze die een vergelijkbaar resultaat oplevert, met uitzondering van bladmuziek, op voorwaarde dat de rechthebbenden een billijke compensatie ontvangen. Het is onwaarschijnlijk dat dit onderdeel van het richtlijnvoorstel in de verdere procedure tot vaststelling van de richtlijn nog verandering zal ondergaan. Er is dus alle aanleiding op die vaststelling te anticiperen teneinde strijd met de richtlijn te voorkomen. Daaruit volgt dat de regeling van artikel 16h, eerste en tweede lid, niet op de partituur of de partijen van een muziekwerk van toepassing is, hetgeen in het oorspronkelijk aan de Raad van State voorgelegde voorstel nog wel het geval was. De richtlijn schrijft namelijk voor dat de uitzondering op het reproductie niet geldt voor bladmuziek, met andere woorden, voor de partituur of de partijen van een muziekwerk geldt het verbodsrecht. Een en ander betekent dat fotokopiëren van bladmuziek niet is toegestaan zonder toestemming van de rechthebbenden.

Nieuw ten opzichte van de huidige regeling, zowel die van artikel 16b en het Reprobesluit als die van artikel 17, is dat artikel 16h bepaalt dat betaling van een vergoeding voorwaarde is om te mogen kopiëren (de zogenaamde «mits-constructie»). De commissie auteursrecht heeft in haar eindrapport (p. 3) uiteengezet dat de bestaande bepalingen betaling van een vergoeding niet als voorwaarde voor het zonder toestemming mogen kopiëren formuleren. Zij heeft voorgesteld te bepalen dat zonder toestemming van de rechthebbende gekopieerd mag worden, *mits* een vergoeding betaald wordt (zie ook het interim-rapport van de commissie auteursrecht, p. 3–7). Hiermee wordt de uitvoerbaarheid van de regeling bevorderd omdat kopieerders die kopiëren zonder afspraken over de vergoeding te maken, onrechtmatig handelen. Zonder betaling is sprake van inbreuk zodat dan het verbodsrecht weer geldt. Kopieerders kunnen niet kopiëren en tegelijkertijd wachten met het maken van afspraken tot de incasso-organisatie zich meldt zonder daardoor inbreuk op het auteursrecht te maken. De bepaling beoogt derhalve de positie van de incasso-organisatie, en daarmee van de rechthebbenden, te versterken aangezien dezen met de mogelijkheid van een verbodsactie een stok-achter-de-deur krijgen. Deze «mits-constructie», die ook te vinden is in artikel 16 Auteurswet 1912, was reeds in wetsvoorstel 22 600 neergelegd en heeft tijdens de parlementaire behandeling steun gekregen. Geen van de respondenten sprake zich tegen dit voorstel uit, dat reeds was opgenomen in wetsvoorstel 22 600.

Men de term «reprografisch» – die op verschillende plaatsen in dit wetsontwerp voorkomt – is onder meer tot uitdrukking gebracht dat de betreffende bepalingen niet zien op het elektronisch kopiëren, dat is het gehele complex van opslaan van auteursrechtelijk beschermd materiaal in het geheugen van een computer en het beschikbaar stellen van dat opgeslagen materiaal hetzij in digitale vorm, hetzij in andere vorm. Dit uitgangspunt is overgenomen uit het interim-rapport van de commissie auteursrecht (p. 26) en het eindrapport (p. 17). Hetzelfde uitgangspunt – de reproberegeling is niet van toepassing op elektronisch kopiëren – was ook neergelegd in wetsvoorstel 22 600. Er kan van worden uitgegaan dat de

huidige regeling het oog heeft op het *fotokopiëren*. Dat sluit – vanzelfsprekend – in de fotokopieën die van rechtmatig gemaakte fotokopieën worden gemaakt. De term «reprografisch» is evenwel niet van toepassing op kopieën gemaakt door een scanapparaat of prints gemaakt door een printer.

De redenen voor het niet van toepassing zijn van de regeling voor het reprografisch kopiëren op elektronisch kopiëren zijn voorts uiteengezet in de brief van 8 september 1997. In geen van de anderen in het rechtsvergelijkend onderzoek bij het interim-rapport betrokken landen is het elektronisch kopiëren in het kader van het reproprecht geregeld. Het gaat bij het elektronisch kopiëren om grotendeels andere problemen dan bij het fotokopiëren, nog daargelaten dat niet vaststaat welke elektronische kopieën als auteursrechtelijk relevant moeten worden beschouwd. Over de reikwijdte van het auteursrecht in de digitale omgeving gaat ook het recente hiervoor reeds genoemde voorstel voor een richtlijn van de Europese Commissie over auteursrecht in de informatiemaatschappij. Op het voorstel is ingegaan in het in september 1998 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden advies van de commissie auteursrecht over auteursrecht en de nieuwe media. Althans op dit moment bestaat internationaal – mede gezien het overwegend functionele karakter van deze kopieën – over de auteursrechtelijke relevantie van de elektronische kopie nog dermate veel onzekerheid dat een enigszins betrouwbare schatting van het aantal auteursrechtelijk relevante elektronische kopieën vrijwel niet mogelijk is. Evenmin zijn betrouwbare gegevens voorhanden over de categorieën van elektronisch gekopieerde werken respectievelijk over rechthebbenden, mede door het thans nog ontbreken van effectieve, in de praktijk toegepaste technische voorzieningen als electronic copyright management systems. Tenslotte – en daaraan hecht ik grote waarde – hebben rechthebbenden aangegeven dat ze het elektronisch kopiëren zelf kunnen regelen, dus zonder verplichte tussenkomst van een door de Minister van Justitie aangewezen incasso-organisatie. Wetsvoorstel 22 600 had het oog op de algemene categorie van alle geschriften, waardoor de repropvergoeding ook van toepassing zou zijn op geschriften als interne nota's, rapporten en verslagen, en brieven, zoals correspondentie tussen advocaten. Dat gevolg is op grote bezwaren gestuit in de Tweede en Eerste Kamer. De commissie auteursrecht heeft voorgesteld de repropregeling te beperken tot (zoals zij in het interim-rapport, p. 4, 8 en 9 had aangegeven) boeken en tijdschriften, bij welke formulering zij later aangaf dat niet de bedoeling had achtergezetten het kopiëren uit dag-, nieuws- en weekbladen en bladmuziek uit te sluiten (eindrapport commissie auteursrecht, p. 4). De als gevolg van dit voorstel aangebrachte beperking tot (kleine gedeelten van) boeken, tijdschriften en partituren is te verklaren uit redenen van beheersing van administratieve lasten voor kopieerders. Bovendien heeft ook de huidige incasso-organisatie, Stichting Reproprecht, gevraagd om deze beperking teneinde een verfijning van systematiek van repartitie van de vergoedingen mogelijk te maken. Niettemin wordt de regeling tot op zekere hoogte ook uitgebreid aangezien zij van toepassing zal zijn op werken, opgenomen op de in artikel 16b, tweede lid, bedoelde werken. In de praktijk betekent dit met name dat de regeling mede betrekking heeft op foto's en tekeningen. De commissie auteursrecht stelde deze uitbreiding reeds voor in haar interim-rapport (p. 15) en handhaafde dit voorstel in haar eindrapport (p. 6, 17). Voor deze categorie geldt onder de huidige regeling een verbodsrecht. Dit verbodsrecht blijkt echter in de praktijk niet of nauwelijks te handhaven in het kader van het reprografisch verveelvoudigen. Dit voorstel is in lijn met de aanbeveling van de commissie auteursrecht deze categorie geschriften onder het repropregime te brengen. Het gevolg is dat voor deze categorie van geschriften het verbodsrecht van kleur zal verschieten tot een recht op een vergoeding. Deze wijziging draagt bij aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het repro-

recht. De Stichting Beeldrecht en (andere) beroepsverenigingen van beeldend kunstenaars en fotografen, zoals SCRIO en Stichting Burafo, hebben reeds naar aanleiding van wetsvoorstel 22 600 instemmend gereageerd op het voorgestelde systeem en hun opvatting is bevestigd naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht. Ook is naar voren gekomen dat men kan instemmen met de aanwijzing van de Stichting Reprorecht als incasso-organisatie voor deze categorie geschriften en dat deze organisaties van makers van visuele werken inmiddels in het bestuur van de Stichting Reprorecht een vertegenwoordiging hebben verkregen.

Indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat van boeken of partituren of partijen van een muziekwerk geen nieuwe exemplaren tegen betaling meer beschikbaar zijn, mag van deze werken (en van de daarin opgenomen andere werken) een reprografische verveelvoudiging worden gemaakt, ook als het gehele werken betreft. Dit is bepaald in artikel 16h, tweede lid, zij het ook voor deze verveelvoudigingen een vergoeding is verschuldigd. Deze bepaling is verbonden met artikel 16b, tweede lid, zoals gewijzigd volgens dit voorstel. (Een verwante bepaling is thans te vinden in artikel 1 sub f, 2°, van het Reprobesluit, met verwijzing naar de categorie van werken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, 1°, Auteurswet 1912).

De commissie auteursrecht heeft voorgesteld dat aangezien ook bedrijven gebruiken van «copy shops» (kopieerwinkels), met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling ook deze kopieerwinkels tot betaling van een vergoeding verplicht zijn (advies commissie auteursrecht, p. 16). Gewezen is echter op het feit dat het voor bedrijven hoegenaamd geen administratieve belasting vormt bij te houden dat zij kopieën door dergelijke kopieerwinkels laten vervaardigen. Opdrachten tot het maken van deze kopieën zullen intern verantwoord moeten worden en bovendien ontvangt de opdrachtgever een rekening of bon voor het uitvoeren van deze opdracht, zodat deze gegevens kunnen worden betrokken in de opgave door de kopieerder. Dit voorstel is derhalve niet overgenomen zodat opgave- en betalingsplicht blijven rusten op degene die opdracht geeft tot kopiëren. Ter aanvulling nog het volgende: aan de bijzondere omschrijving van het begrip «geschriften» in het huidige Reprobesluit (thans artikel 1, onder f) zal geen behoefte meer bestaan vanwege de verduidelijking neergelegd in artikel 16b, tweede lid, aanhef.

Artikel 16i

Eerste lid

De hoogte van de vergoeding is gerelateerd aan het aantal pagina's waarop auteursrechtelijk relevant materiaal wordt gefotokopieerd. Betalingsplichtigen dienen opgave te doen van het totaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt (artikel 16m, eerste lid), waarna partijen (dat wil zeggen: de incasso-organisatie enerzijds en de kopieerder(s) anderzijds) in onderling overleg moeten bepalen welk percentage vergoedingsplichtig is. Immers de vergoeding is slechts verschuldigd over de werken die zijn opgesomd in artikel 16h, eerste en tweede lid. Als dat percentage is vastgesteld, komt de hoogte van de vergoeding aan de orde.

De commissie auteursrecht heeft zich pas in het eindrapport uitgelaten over de bepaling van de hoogte van de tarieven (eindrapport p. 12-15). Onder de bestaande regeling geschiedt tariefbepaling door de wetgever. Volgens het Reprobesluit is f 0,10 per gekopieerde pagina verschuldigd voor het kopiëren door de openbare dienst, bibliotheken en instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en f 0,025 voor andere onderwijsinstellingen dan instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Deze differentiatie wordt verklaard doordat er, volgens de toelichting op het Reprobesluit, rekening mee moest worden gehouden dat de geschriften die

instellingen van onderwijs, anders dan de wetenschappelijke onderwijsinstellingen, doorgaans aanzienlijk minder kostbaar zouden zijn dat hetgeen elders veelal gekopieerd werd. Het gaat dus om een specifieke regel. Bovendien bevat artikel 4 van het Reprobesluit een belangrijke – en op alle onderwijsinstellingen toepasselijke – beperking met betrekking tot de vrijheid voor onderwijsinstellingen om te kopiëren: het kopiëren moet namelijk geschieden ter noodzakelijke aanvulling van de in de leerplannen en studieprogramma's per vak voorgescreven of aanbevolen leerboeken. Daardoor wordt, aldus de toelichting bij artikel 4 van het Reprobesluit, de kans dat rechthebbenden door het kopiëren inkomsten zullen derven zeer aanzienlijk beperkt. Dit stelsel was ook opgenomen in wetsvoorstel 22 600.

Het systeem ter bepaling van de hoogte van de paginavergoeding is overgenomen in dit wetsvoorstel met dien verstande dat de paginavergoeding ook geldt voor andere kopieerders dan die genoemd in het Reprobesluit. Tegen tariefstelling door de overheid bleek geen der respondenten naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht overwegend bezwaar te hebben; voor onderhandelingen over de tarieven voelde men niets. De vraag is alleen welk tarief moest worden gehanteerd. Een degelijke onderbouwing van de bestaande tarieven ontbreekt. Blijkens de toelichting op het Reprobesluit is onder meer de prijs in beschouwing genomen die de koper of de abonnee in doorsnee per pagina van een boek of tijdschrift pleegt te betalen, maar tevens werd vastgesteld dat in de 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 voorgesteld de hoogte van de tarieven te relateren aan het gemiddeld auteurshonorarium (eindrapport p. 14). Het voordeel van deze constructie is dat daarmee de auteursrechtelijke grondslag van het reprorecht nader is verankerd. Dat uitgangspunt spreekt ook mij aan. Met deze materie is echter ook een uitgeverbelang betrokken. Dat is hiervoor reeds uiteengezet en het komt onder meer tot uitdrukking in de bestaande regeling van de repartitie. De commissie auteursrecht heeft in haar eindrapport voorgesteld om het gemiddelde auteurs-honorarium te verdubbelen met het oog op toedeling aan auteurs en uitgevers voor gelijke delen (eindrapport p. 15). Dat maakt het voorstel van de commissie auteursrecht weer minder goed houdbaar omdat dit niet rijmt met het uitgangspunt van een auteursrechtelijke grondslag voor de berekening van de vergoeding. Bovendien zal het niet alleen moeilijk zijn na te gaan wat precies het gemiddelde auteurshonorarium is maar bestaat er ook een dusdanig grote diversiteit aan auteurshonoraria dat een onderzoek naar het gemiddelde geen deugdelijk fundament voor een dergelijke vergoeding zal opleveren. Voorts is gebleken dat eenduidige parameters om te komen tot een redelijke reprovergoeding ontbreken. In 1995 heeft de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam onderzoek verricht naar wat een redelijke repro-vergoeding zou zijn (SEO, Op zoek naar een volgens de betrokken partijen aanvaardbare reprovergoeding, augustus 1995). In het buitenland is het niet anders, hetgeen ook naar voren kwam in het interim-rapport van de commissie auteursrecht (interim-rapport p. 30–33, 45).

Het voorstel van de commissie auteursrecht zou voorts neerkomen op een verlaging van de tarieven. Het lijkt moeilijk verdedigbaar over te gaan tot verlaging van tarieven die, hoewel niet of nauwelijks gefundeerd, in de praktijk van de incasso van de reprogelden wel zijn geaccepteerd. Ik verwacht – mede gezien de reacties op het interim-rapport – dat hantering van het tarief ook door de markt geaccepteerd zal worden en dat de markt constructief zal meewerken aan uitvoering van de reprovergoeding. Dit zal

naar mijn inschatting worden bevorderd door hantering van de pagina-vergoeding die reeds thans wordt gehanteerd. Tal van elementen kunnen bij de bepaling van de hoogte meespelen, waaronder de kostprijs van een boek of tijdschrift, de distributie, het aanschafvervangend effect van het fotokopiëren maar ook de omstandigheid dat het kopiëren wordt verdisconteerd in de prijs van het boek of tijdschrift. Zoals in de brief van 8 september 1997 reeds was gesteld, meen ik dat om praktische redenen de geldende tarieven in beginsel gehandhaafd dienen te blijven. Niettemin meen ik dat het juist is dat het tarief niet zodanig afwijkt van de tariefdruk in andere lidstaten dat betalingsplichtigen daarvan gevolgen ondervinden in de concurrentieverhoudingen. De Stichting Reprerecht heeft, in samenwerking met VNO/NCW, aan de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit te Amsterdam opdracht gegeven onderzoek te doen naar de opbrengsten van de voorgenoemde regelgeving. Ik neem mij voor de uitkomsten van dit onderzoek te betrekken in de bepaling van het juiste tarief.

Tweede lid

De hoogte van de tarieven zal worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur. In de maatregel kunnen nadere regels en voorwaarden worden gesteld. Ik denk daarbij aan de vraag wie tot betaling is gehouden en het tijdstip waarop de maatregel in werking zal treden.

Artikel 16j

Artikel 16j is ontleend aan het huidige artikel 16b, vijfde lid. Afgifte aan derden van in overeenstemming met artikel 16h gemaakte reprografische verveelvoudigingen is slechts toegestaan indien dit geschiedt ten behoeve van een rechterlijke of administratieve procedure (bijvoorbeeld de behandeling van een octrooiaanvraag of merkdepot of het overleggen van stukken in een enquête voor de rechter-commissaris). Onder «derden» dienen te worden verstaan andere personen dan degenen ten behoeve van wie de verveelvoudigingen zijn vervaardigd. In zoverre heeft dit artikel geen andere betekenis dan het bepaalde in artikel 16b, vijfde lid.

Artikel 16k

Eerste lid

Op grond van artikel 7, derde lid, van het Reprobesluit vervalt de verplichting tot betaling van de reprovergoeding door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop het verveelvoudigen heeft plaatsgevonden. Gekozen was voor een betrekkelijk korte vervaltermijn, dit met het oog op vermindering van onzekerheid over potentieel te effectueren vorderingen die gedurende een lange periode zouden kunnen worden geïnd. In wetsvoorstel 22 600 was bepaald dat de verplichting tot betaling zou vervallen door verloop van drie jaren na het tijdstip waarop de opgave van het totaal aantal kopieën dat men jaarlijks maakt, heeft plaatsgevonden. Beoogd was een vereenvoudiging ten opzichte van een systeem waarin ten aanzien van elke relevante verveelvoudiging een afzonderlijke termijn zou gaan lopen doordat zou worden aangeknoopt bij de jaarlijkse opgave van het totaal aantal kopieën.

De commissie auteursrecht heeft geadviseerd de bepaling van het Reprobesluit algemeen te maken en in de wet op te nemen (eindrapport p. 9). Dat voorstel neem ik over in artikel 16k, eerste lid. Een dergelijke bepaling hoort naar haar aard en gelet op het van andere vervaltermijnen en de algemene regeling van de verjaring afwijkende karakter thuis in de wet in formele zin in plaats van in een algemene maatregel van bestuur. Afspraken zullen veelal worden gemaakt over een zekere periode waar-

binnen tegen vergoeding kan worden gekopieerd. Het staat dan vast wanneer nieuwe afspraken nodig zijn en er is voldoende gelegenheid voor de incasso-organisatie om te incasseren. Het is in haar eigen belang en dat van rechthebbenden dat incasso niet te lang op zich laat wachten. De vervaltermijnen hebben betekenis indien de incasso-organisatie geen betaling vordert naar aanleiding van een reeds gemaakte afspraak. De bepaling van artikel 16k, eerste lid, heeft geen betekenis voor de reprografische verveelvoudiging die zijn gemaakt zonder dat is afgesproken dat een vergoeding zal worden betaald. Indien van een dergelijke verveelvoudiging sprake is, kan een verbod en schadevergoeding worden gevorderd. Dat is het gevolg van de «mits-constructie» zoals die hiervoor ter sprake kwam.

Tweede lid

In het tweede lid van artikel 16k is uitdrukkelijk opgenomen dat de vergoeding niet is verschuldigd indien de betalingsplichtige kan bewijzen dat de maker of dienst rechtverkrijgende afstand heeft gedaan van het recht op vergoeding. De commissie auteursrecht heeft geadviseerd een bepaling van deze strekking op te nemen (eindrapport p. 9). In wetsvoorstel 22 600 was een dergelijke bepaling na amendering eveneens opgenomen.

Artikel 16l

Eerste en tweede lid

Betaling van de op grond van artikel 16h bedoelde vergoeding dient te geschieden aan een door de Minister van Justitie aan te wijzen, naar diens oordeel representatieve rechtspersoon die daartoe met uitsluiting van anderen bevoegd is. Dat betekent dat op dit terrein niet twee of meer incasso-organisaties bevoegd kunnen zijn. Wel is in deze regeling mogelijk gemaakt dat makers of hun rechtverkrijgenden rechtstreeks afspraken maken met kopieerders (zie het vierde lid van dit artikel).

Thans is op grond van artikel 7 lid 4 van het Reprobesluit bij ministerieel besluit van 19 februari 1986 als incasso-organisatie aangewezen de Stichting Reprorecht die op eigen titel afspraken kan maken met kopieerders en vergoedingen kan innen. De Stichting is aangewezen voor de inning en verdeling van de op grond van het huidige artikel 16b lid 6 jo. het Reprobesluit door de openbare dienst, bibliotheken en onderwijsinstellingen verschuldigde vergoedingen. Volgens dit wetsontwerp wordt de aan te wijzen rechtspersoon ook bevoegd tot inning en verdeling van de door de overige categorieën kopieerders verschuldigde vergoedingen. Het aanwijzen van een incasso-organisatie voor die overige categorieën is onder de huidige regeling achterwege gebleven en kon ook niet worden gegrondvest op de in het laatste lid van artikel 17 opgenomen delegatiebepaling. De kopieerders in het bedrijfsleven bleken in het algemeen niet bereid te zijn de Stichting Reprorecht als vertegenwoordiger van rechthebbenden te aanvaarden.

De rechtspersoon is bevoegd in rechte op te treden indien een kopieerder niet aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. Deze bevoegdheid is niet afhankelijk van een algemene of bijzondere volmacht van de rechthebbenden.

Aanwijzing van de rechtspersoon dient op grond van het eerste lid van dit artikel te geschieden bij afzonderlijk besluit van de Minister van Justitie. Het ligt in de rede dat deze rechtspersoon wederom de Stichting Reprorecht zal zijn. In deze Stichting zijn rechthebbenden op representatieve wijze vertegenwoordigd. Zij heeft in de periode van haar bestaan en ook na de ministeriele aanwijzing in 1986 bewezen de belangen van degenen die zij geacht wordt in en buiten rechte te vertegenwoordigen op adequate wijze te behartigen. Uit de jaarcijfers van de Stichting Repro-

recht van de afgelopen jaren blijkt dat exploitatielasten een gering percentage uitmaken van de ontvangen vergoedingen. Van de kant van de rechtshabbers is ook niet aangedrongen op aanwijzing van een andere organisatie.

Derde lid

Onder de huidige regeling vindt verdeling van geïncasseerde vergoedingen plaats aan de hand van een door de Minister van Justitie goed te keuren repartitiereglement. Dit is thans geregeld in het vijfde lid van artikel 7 Reprobesluit. De bepaling omtrent goedkeuring van het repartitiereglement is thans overgebracht naar het derde lid van dit artikel. Het stelsel van repartitie (verdeling van de geïncasseerde vergoedingen) is de afgelopen jaren opgezet door de Stichting Reprorecht. De Auteurswet 1912 bevat daarover geen regeling. Repartitie vindt via de uitgevers plaats, die op grond van het repartitiereglement tenminste 50% (moeten) doorbetalen aan de auteurs. Onder de voorgestelde bepalingen kan deze praktijk worden gehandhaafd. Ook in het buitenland is een dergelijke verdeelsleutel gebruikelijk. Ook andere incasso- en repartitieorganisaties, zoals Stichting de Thuiskopie, Stichting ter Exploitatie van Naburige rechten (SENA) en Stichting Leenrecht hebben de afgelopen jaren op het terrein van auteursrecht en naburige rechten voor de inrichting van de repartitie van «hun» vergoedingen zorg gedragen. Repartitie van de reprovergoedingen aan auteurs vindt in de praktijk plaats op grond van het door de Minister van Justitie goedgekeurde repartitiereglement via uitgevers en is afhankelijk van aanmelding en toetsing van de betreffende uitgever bij de Stichting Reprorecht.

De Stichting Reprorecht verdeelt gelden op basis van categorieën van geschriften, zoals vak- en wetenschappelijke tijdschriften, wetenschappelijke boeken, educatieve geschriften, dagbladen en opiniebladen, muziekuitgaven. Voor elke categorie wordt een rekening geopend en de aan een rekening toebedeelde gelden worden uitgekeerd aan de uitgevers die zich hebben aangemeld. Dat houdt verband met de feitelijke onmogelijkheid uitkeringen te doen per auteur. Het valt immers niet of nauwelijks na te gaan van welk geschrift precies wordt gekopieerd. Uitgevers ontlenen aan het repartitiereglement een eigen aanspraak op een deel van de reprovergoeding van ten hoogste 50% maar zijn dus overigens verplicht tenminste 50% door te betalen aan auteurs, aan de hand van verdeelsleutels als het in het betrokken jaar uitbetaalde honorarium en/of het aantal gepubliceerde pagina's (zie interim-rapport commissie auteursrecht p. 16).

Individuele repartitie is in overeenstemming met het systeem van de Auteurswet 1912 maar aan de terzake van de reprogelden tot stand gebrachte wijze van repartitie zitten ook onbevredigende kanten, zoals het forfaitaire element in de uitkering en de kosten die incasso-organisatie en uitgever moeten maken om tot deze repartitie te komen. De vraag is voorts welke positie de uitgevers in dit verband precies innemen. De bestaande wettelijke regeling van het reprorecht heeft immers een auteursrechtelijke grondslag. Dat uitgangspunt geldt ook voor dit voorstel. De uitgever kan aan de bestaande wettelijke regeling dus geen eigen recht ontlenen. Niettemin is op grond van het thans geldende repartitiereglement de praktijk dat uitgevers voor maximaal de helft meedelen in de opbrengsten van de reprovergoeding. Internationaal is een dergelijke verdeling eveneens gangbaar.

Volgens de commissie auteursrecht (eindrapport p. 19) en op grond van de voorgestelde bepalingen kan deze praktijk, die immers door de rechtshabbers vertegenwoordigd in de Stichting Reprorecht is tot stand gebracht, in beginsel worden gehandhaafd. Met dit wetsvoorstel wordt in de bestaande praktijk dan ook geen verandering gebracht. Aan de auteursrechtelijke grondslag wordt niet getornd. Er is om praktische

redenen veel voor te zeggen aan de bestaande verdeelsleutel, waarin auteurs en uitgevers voor gelijke delen van de reprovergoeding opkomen, niet te tornen. Dit laat onverlet dat het aan rechthebbenden (organisaties van auteurs en uitgevers) kan worden overgelaten op welke wijze zij de repartitie precies vorm willen geven. Daarbij heeft de Stichting Reprorecht laten weten doende te zijn haar repartitiesystematiek verder te verfijnen aan de hand van nadere repartitiecategorieën. Deze verhouding tussen uitgevers en auteurs en de bestaande repartitiepraktijk hangen nauw samen met de aard van het uitgeven van boeken en periodieken. De auteur kan niet zonder uitgever (en vice versa): als de uitgave niet loont of de uitgever kan niet beschikken over de noodzakelijke uitgave- en andere rechten, verschijnt de uitgave niet en zal dus van kopiëren geen sprake zijn.

De inrichting van de repartitie heeft bij de respondenten weinig kritiek ondervonden. Auteursorganisaties hebben echter bezwaar aangetekend tegen de verdeling via de uitgevers. Het bezwaar komt erop neer niet dat het uitgeversaandeel wordt betwist maar dat auteurs niet rechtstreeks repartitieaanspraken jegens de Stichting Reprorecht kunnen doen gelden als de uitgever van hun uitgegeven werken dat niet doen of niet kan doen. Aan dit probleem is reeds grotendeels tegemoet gekomen door de «opt-out» regeling van het vijfde lid van dit artikel. De Stichting heeft bovendien maatregelen genomen om te komen tot een oplossing voor het indertijd gesignaleerde probleem dat indien uitgevers niet tot aanmelding overgaan auteurs zich niet rechtstreeks voor repartitie bij de Stichting zouden kunnen aanmelden. De Stichting heeft enige jaren geleden een vrijwaringsfonds in het leven geroepen ten behoeve van dergelijke auteurs. Deze auteurs kunnen zich rechtstreeks aanmelden bij de Stichting met het oog op een beroep op dat vrijwaringsfonds. Daarbij dient aan zekere administratieve verplichtingen te worden voldaan, waaronder het opgeven van het ontvangen honorarium, het aantal gepubliceerde pagina's en de titels van de uitgaven. Aan dit fonds neemt inmiddels een beperkt aantal auteurs deel.

Door onder meer de Stichting Auteursraad (in haar reactie op het interim-rapport) is gesuggereerd om uitkeringen te verbinden aan het systeem van de uitkeringen op grond van de vergoedingen voor het uitlenen van beschermd materiaal (artikel 15c Auteurswet jo. artikel 15a Wet op de naburige rechten), waarvoor een auteursrechtelijke uitkering geldt. Het is echter onbekend of er, en zo ja welk verband bestaat tussen de uitlening van geschriften en de reprografische verveelvoudiging daarvan. Deze verbinding verschaft dus onvoldoende gegevens om tot rechtstreekse repartitie aan auteurs over te gaan.

Vierde lid

Toezicht op het functioneren van de incasso-organisatie zal, net als thans het geval is, geschieden door een daartoe te benoemen College van Toezicht. Het besluit waarmee de incasso-organisatie wordt aangewezen, dient tegelijkertijd in werking te treden met inwerkingtreden van deze wet. Het voornemen bestaat de goedkeuring door de Minister van Justitie van de repartitiereglementen, zoals thans is voorzien voor de repartitiereglementen van niet alleen de Stichting Reprorecht maar ook van de Stichting de Thuis kopie, de SENA en de Stichting Leenrecht, te laten vervallen. Dit is neergelegd in de brief van mijn ambtsvoorganger van 16 april 1998 (kamerstukken II 24 036 nr. 83). Wel dienen deze reglementen aan zekere inhoudelijke eisen te voldoen. In dit ontwerp is vooralsnog gekozen om het repartitiereglement te onderwerpen aan voorafgaande goedkeuring en om voort te bouwen op de bestaande toezichtstructuur. Deze nieuwe toezichtstructuur zal te zijner tijd ook van toepassing zijn op het toezicht op de incasso-organisatie voor het reprorecht. Vooralsnog zal worden aangesloten bij de bestaande regeling van het toezicht op de

Stichting Reprorecht, dat wil zeggen dat zal worden voorzien in benoeming van een afzonderlijk college van toezicht, bestaande uit drie personen, welk toezicht nader zal worden uitgewerkt in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur. Bij de benoemingen zal er op worden gelet dat in het college verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd. Het college zal gevraagd en ongevraagd de incasso-organisatie van advies kunnen dienen. De leden van het college zullen toegang tot de kantoren van de incasso-organisatie hebben. Zij zullen aan de vergaderingen van het bestuur of de commissarissen kunnen deelnemen en inzage kunnen nemen van boeken en bescheiden waarvan de kennisneming noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht. Voorts zal de bevoegdheid bestaan om een registeraccountant de boekhouding te doen onderzoeken. Ook zullen bepaalde besluiten gebonden zijn aan de goedkeuring van het college. Het college zal tenminste één keer per jaar rapporteren aan de Minister van Justitie en het verstrekt alle door de Minister verlangde inlichtingen.

Vijfde lid

Een belangrijke en van de huidige regeling afwijkende bepaling is neergelegd in artikel 16l, vijfde lid. De commissie auteursrecht heeft geadviseerd een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt dat rechthebbenden rechtstreeks afspraken maken met kopieerders, zonder inschakeling van de incasso-organisatie (eindrapport commissie auteursrecht, p. 18–19). De vergoeding van artikel 16h is volgens het vijfde lid van artikel 16l namelijk niet verschuldigd indien degene die tot betaling verplicht is, bewijst dat hij met de maker of diens rechtverkrijgende overeengekomen is dat hij de vergoeding rechtstreeks aan de rechthebbende zal betalen (de opt-out regel). Deze regel was aanvankelijk niet overgenomen in wetsvoorstel 22 600 maar werd daarin als gevolg van een amendement uit de Kamer opgenomen.

Maker of rechtverkrijgende, zoals een uitgever, krijgen de mogelijkheid rechtstreeks te contracteren met de kopieerder. In zoverre bestaat voor partijen contractsvrijheid, waarbij ook de hoogte van de vergoeding en de vorm waarin de vergoeding bestaat, kunnen worden betrokken. Hiermee wordt dus een privatiseringselement in het wetsvoorstel opgenomen. Het kan voor een kopieerder aantrekkelijk zijn aparte afspraken te maken met bijvoorbeeld een gespecialiseerde uitgever, terwijl bij deze afspraken ook andere kwesties, zoals het elektronisch kopiëren, kunnen worden geregeld. De maker of rechtverkrijgende dient dan wel jegens de kopieerder impliciet of expliciet afstand te hebben gedaan van zijn recht op de reprovergoeding. De reprografische verveelvoudigingen waarop deze afspraken betrekking hebben, dienen uiteraard te worden verdisconteerd in de eventueel te betalen vergoeding voor de overige kopieën. Het is aan de kopieerder te bewijzen dat dergelijke afspraken zijn gemaakt hetgeen doorgaans geen grote opgave zal zijn als dergelijke afspraken op papier zijn gesteld of de maker met zoveel woorden afstand heeft gedaan van zijn reprorecht dor vermelding op of bij het artikel. Met afstand van recht wordt bedoeld op de afstand van recht op gehele vergoeding jegens de kopieerder. Ook al spelen de uitgevers een belangrijke rol in de repartitie, de auteursrechtelijke grondslag van deze regeling wordt niet aangetast, hetgeen het geval zou zijn als de maker bijvoorbeeld alleen van het «auteursdeel» afstand kan doen. Het is de maker (of zijn rechtverkrijgende) die beslist of het recht op vergoeding wordt uitgeoefend. Het staat uitgever en makers echter vrij hierover afspraken te maken; de aanspraak die de maker of zijn rechtverkrijgende op een reprovergoeding kan doen gelden, is overdraagbaar en is op zichzelf vatbaar voor afstand.

Eerste lid

Gezocht is naar een eenvoudige wijze waarop kan worden vastgesteld welk bedrag de kopieerders zijn verschuldigd in verband met het reproductiefisch vereenvoudigen van beschermd materiaal. Naast de aanwijzing van de incasso-organisatie is in artikel 16m, eerste lid, een voorziening opgenomen die ertoe bijdraagt dat de betalingsverplichting van de kopieerders op eenvoudige wijze kan worden vastgesteld. De commissie auteursrecht heeft geadviseerd dat de wet betalingsplichtigen zal verplichten om het totale aantal kopieën dat men jaarlijks maakt aan de incasso-organisatie op te geven (eindrapport commissie auteursrecht, p. 10). Dat idee is in dit wetsvoorstel overgenomen. Niet vereist is dat die opgave jaarlijks wordt gedaan. Het is vervolgens aan partijen om onderling uit te maken welk deel van dit geheel geacht wordt auteursrechtelijk beschermd materiaal te bevatten. Partijen kunnen afspreken dat de opgave ook inhoudt dat wordt aangegeven welke aantallen fotokopieën zijn gemaakt door en bij derden, zoals fotokopieerwinkels. Bovendien kan worden overeengekomen dat kopieerders medewerking verlenen aan onderzoek naar de mate waarin wordt gekopieerd uit de verschillende categorieën geschriften zoals bepaald in artikel 16b en artikel 16h. De ervaring heeft geleerd dat het auteursrechtelijk relevante aandeel in het totaal aantal kopieën gemiddeld doorgaans slechts enkele procenten van het totaal uitmaakt, uiteraard afhankelijk van de kopieerder. Met partijen wordt dus gedoeld op de incasso-organisatie enerzijds en de kopieerder(s) of hun belangen- of brancheorganisatie anderzijds. Het auteursrechtelijk relevante deel kan worden bepaald aan de hand van steekproeven. De medewerking aan deze steekproeven, die branchegewijs kunnen worden afgesproken en uitgevoerd maar ook kunnen plaatsvinden in een bepaalde onderneming of instelling, is niet vanzelfsprekend; ook deze dient contractueel te worden overeengekomen. De «mits-constructie» van artikel 16h, eerste en tweede lid, vormt daarbij voldoende aansporing voor betalingsplichtigen om opgave te doen en aan dergelijke steekproeven mee te werken.

De commissie auteursrecht suggereerde reeds dat de medewerking aan steekproeven beloond kan worden met een korting op de tarieven (interim-rapport p. 7). De methode van steekproeven wordt al jarenlang gevolgd in de contracten die de rijksoverheid met de Stichting Reprorecht heeft en deze is werkbaar gebleken. De opgave van het totaal aantal kopieën behoeft hoegenaamd geen administratie te vergen, met name niet ingeval fotokopieerapparaten met tellers zijn uitgerust. Ook andere parameters dan de stand van de teller kunnen worden gehanteerd bij de berekening van het totaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt. De wet schrijft immers niet een bepaalde berekeningswijze voor waarmee het aantal wordt bepaald. De kopieerder is gehouden bij de berekening zorgvuldig te werk te gaan. Andere mogelijke parameters zijn het toner- verbruik, het papierverbruik, het aantal werknemers, het aantal kopieerapparaten en de aard van het bedrijf. In zoverre is rekening gehouden met de opmerkingen in het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), dat op 9 november 2000 op eigen initiatief advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel dat aan de Raad van State voor advies was toegezonden (het advies van Actal is als bijlage bij deze toelichting gevoegd).¹ Denkbaar is ook dat een eenmaal gedane opgave enkele jaren lang wordt aangehouden. De respondenten naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht bleken tegen deze methode geen overwegende bezwaren te hebben. Ik zal de door mij aan te wijzen incasso-organisatie opdragen te bevorderen dat waar dat mogelijk is kopieerders een opgave van het aantal kopieën kunnen doen die zich

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

uitstrekt over meerdere jaren. Ik zal de organisatie verzoeken hierover te rapporteren aan de toezichthouder.

Met dit stelsel wordt ook tegemoet gekomen aan de bezwaren die tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 22 600 zijn aangevoerd tegen de in dat voorstel opgenomen constructie dat de betalingsplichtige verplicht was ieder jaar opgave te doen van het totaal aantal reproductieve vervelvoudingen en desgevraagd tevens opgave te doen van het aantal vergoedingsplichtige kopieën en overigens inzage te geven in boeken en bescheiden. Voorts zou de incasso-organisatie over een eenzijdige bevoegdheid tot schatting van het aantal vergoedingsplichtige kopieën beschikken indien met de betalingsplichtige over dat aantal geen overeenstemming kon worden bereikt. Die schatting zou als vaststaand gelden tenzij de betalingsplichtige zou bewijzen dat van een ander aantal moest worden uitgegaan («omkering van de bewijslast»). Deze regeling was bovendien strafrechtelijk gesanctioneerd: degene die een opgave opzettelijk zou nalaten dan wel daarin opzettelijk een onjuiste of onvolledige mededeling zou doen, zou een overtreding begaan. Ook de commissie auteursrecht heeft tegen de administratieve verplichtingen van de kopieerders en de «omkering van de bewijslast» stelling genomen (interim-rapport p. 6-7; eindrapport p. 10). De kritiek was dat deze maatregelen de kopieerder met vergaande administratieve lasten opzadelde en in een zeer nadelige bewijsspositie plaatste.

Tweede lid

Niettemin kan het voor kleine bedrijven of kleine onderwijs- en onderzoeksinstellingen bezwaarlijk zijn zelfs aan deze betrekkelijk geringe lasten te voldoen. In de brief van 8 september 1997 is reeds aangekondigd dat per algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat tot een bepaald aantal fotokopieën geen opgaveverplichting geldt. Ook bij dit onderdeel van de toelichting is rekening gehouden met het advies van Actal. Het college heeft een eigen onderzoek onder het Actal-bedrijvenpanel laten uitvoeren om meer kwantitatieve gegevens te verkrijgen. Volgens dit onderzoek zouden de volgende administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven op jaarbasis kunnen resulteren:

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

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

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

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

C

Artikel 17 van de huidige Auteurswet kan vervallen. De materie van dat artikel is overgebracht naar artikel 16b, tweede lid, en artikel 16h.

D

Onderdeel van wetsvoorstel 22 600 was een bepaling tot schrapping van artikel 17d Auteurswet 1912 dat inhield dat de algemene maatregelen van bestuur als bedoeld in de artikelen 16, tweede lid, 16b, zesde lid, 17, derde lid, en 17a, eerste en tweede lid of een wijziging daarvan niet eerder in werking treden dan twee maanden na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze worden geplaatst: de voorhangregeling. Voor deze schrapping werd in de memorie van toelichting aangevoerd dat deze bepaling uitzonderlijk van aard was aangezien plaatsing van dergelijke publicaties doorgaans in de Staatscourant plaatsvond en de termijn voor inwerkingtreding onnodig de effectuering van de regelingen kon vertragen. De voorkeur verdiende, aldus de memorie, dat van geval tot geval werd bepaald of een bijzonder tijdstip van inwerkingtreding moest worden bepaald.

Tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 22 600 kwam naar voren dat de Kamer nog de gelegenheid wilde hebben te kunnen ingrijpen als de voorgestelde maatregelen haar niet zouden bevallen. Diverse respondenten op het interim-rapport van de commissie auteursrecht hebben voorts blijk gegeven te hechten aan de hoogte van de pagina-vergoeding in het totaal van de regeling. De commissie auteursrecht heeft geadviseerd rekening te houden met de wenselijkheid van aanpassing van de tarieven in de toekomst (eindrapport p. 11). Aanpassing zou eenvoudiger zijn te verwezenlijken door middel van wijziging van een algemene maatregel van bestuur dan door wetswijziging.

De voorhangprocedure behoeft slechts te gelden voor de algemene maatregelen van bestuur en wijzigingen daarvan en niet, zoals thans het geval is, tevens voor de daaruit voortvloeiende besluiten, zoals benoemings- en aanwijzingsbesluiten. Dergelijke besluiten worden doorgaans in de Staatscourant gepubliceerd en een termijn voor inwerkingtreding van twee maanden kan inderdaad tot onnodige vertraging leiden. Aldus is gekozen voor aanpassing van artikel 17d in die voege dat een krachtens artikel 16i, tweede lid, artikel 16l, derde lid, artikel 16m, tweede lid, of artikel 17a, eerste en tweede lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur of wijziging daarvan niet eerder in werking treedt dan acht weken na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst en – zoals gebruikelijk in dit soort gevallen – dat van de plaatsing onverwijld mededeling wordt gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal. De commissie auteursrecht heeft aangevoerd dat onvoldoende gronden bestaan voor schrapping van artikel 17d (eindrapport p. 11).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals