

Vergaderjaar 2019–2020

35 317

Wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 februari 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks en de SP. Het stemt tot tevredenheid dat de toonzetting van de inbreng van deze fracties positief is over de bevordering van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten. De vragen van genoemde fracties beantwoord ik als volgt.

1. Achtergrond

Het wetsvoorstel geeft het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (hierna: het College) onder meer de mogelijkheid om gericht toezicht uit te oefenen: verscherpt waar nodig, verlicht waar mogelijk. Risicogericht en dus doelmatig toezicht geeft het College de gelegenheid om de lasten van het toezicht te verminderen voor collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) en onafhankelijke beheersorganisaties (hierna: obo's) die een goede *trackrecord* hebben als het gaat om naleving van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: de Wet toezicht).

De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat het College afspraken zal moeten maken over de doelmatigheid van het toezicht. Zij vragen of de regering kan schetsen hoe die afspraken er in beginsel uit zullen moeten zien.

Het College kan het beste zelf invulling geven aan het verhogen van de doelmatigheid van het toezicht. Zo kan het bijvoorbeeld beleidsregels vaststellen waarin het de specifieke gevallen identificeert die in aanmerking komen voor verlicht toezicht.¹ Daarnaast is het College eind 2019 gestart met een traject dat is bedoeld om de lasten van het toezicht zoveel mogelijk te beperken. In het op 19 november 2019 aan uw Kamer

¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 7.*

gezonden Toezichtsrapport 2018² kondigt het College aan het traject voort te zetten. Het College benoemt het traject als prioriteit voor 2020. Om de lasten voor cbo's terug te dringen voorziet het College een belangrijke rol voor de interne toezichthouder binnen cbo's in combinatie met het versterken van het instrumentarium van het keurmerk van Voice, de branchevereniging van cbo's. Alle cbo's die lid zijn van Voice worden jaarlijks door een onafhankelijke auditor van het Keurmerkinstituut gecontroleerd op het naleven van uit de Wet toezicht voortvloeiende normen die deel uitmaken van het Voice-keurmerk. Het keurmerk wordt op bindend advies van het Keurmerkinstituut verleend aan cbo's. Het Keurmerkinstituut treedt op als onafhankelijke certificerende instelling. Als het systeem van het Voice-keurmerk blijft behouden, zal het College bezien of een aantal van de wettelijke normen waarop het College thans toezicht houdt, in het keurmerk kunnen worden overgenomen. Op deze manier beoordeelt het College binnen het huidige wettelijke kader hoe zijn externe toezicht zodanig kan worden aangepast dat het bijdraagt aan verbetering van de efficiency en vermindering van de lasten van het toezicht. Eén van de andere mogelijkheden tot beperking van de lasten die het College noemt, is het verminderen van de informatie-uitvraag met betrekking tot wettelijke vereisten waaraan de betreffende cbo's meerjarig hebben aangetoond te voldoen.³

Voornoemde leden vragen in hoeverre de regering verwacht dat de invloed van de sector op de afspraken over de doelmatigheid van het toezicht en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend zal groeien, nu de sector de helft van de kosten van het toezicht zal moeten opbrengen. Het is positief dat het College reeds op dit moment in samenspraak met de sector tracht te komen tot verbetering van de efficiency en vermindering van de lasten van het toezicht. De in het wetsvoorstel voorgestelde gedeeltelijke bekostiging van het toezicht door de sector staat daar los van. Deze bekostigingssystematiek leidt niet tot invloed van de cbo's en obo's op het toezicht van het College. De onafhankelijkheid van het College is in de eerste plaats geborgd doordat het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en niet het College, verantwoordelijk wordt voor de incasso van de bekostiging door de sector. Voorts blijft het ministerie bijdragen aan de vergoeding van de toezichtkosten (50%). Ten slotte blijft het College gehouden om zijn ontwerpbegroting jaarlijks voor 1 april aan de Minister voor Rechtsbescherming te overleggen (art. 2, eerste lid, Wet toezicht jo. art. 25 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), dus niet aan de onder toezicht staande organisaties.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Toezeggingsbesluit

Het wetsvoorstel breidt het handhavingsinstrumentarium van het College uit met het zogenoemde toezeggingsbesluit, een instrument dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) al kent. Dit betekent dat een cbo of obo aan het College kan toezeggen een overtreding van (een) norm(en) in de Wet toezicht te beëindigen of niet te zullen begaan. De cbo of obo kan vervolgens het College vragen de toezegging bindend te verklaren.

² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 19 november 2019, kenmerk 2749673, met het *Toezichtsrapport 2018* (College van Toezicht Auteursrechten, *Toezicht op Collectief Beheer Auteurs- en naburige rechten 2018*, oktober 2019).

³ *Toezichtsrapport 2018*, p. 5.

De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe vaak andere toezicht-houders gebruik maken van het instrument toezeggingsbesluit en of hier overwegend positieve of negatieve ervaringen mee zijn. Sinds 1 augustus 2014 is in de Instellingswet ACM het instrument toezeggingsbesluit opgenomen (art. 12h). Het toezeggingsbesluit is ontleend aan de Mededingingswet waarin het sinds 2007 een plaats had (art. 49a). De ACM kan het instrument inzetten voor alle wetten waarop zij toezicht houdt. De ACM heeft bericht dat de afgelopen jaren naast mededinging met name op het terrein van consumentenbescherming en energie toezeggingsbesluiten zijn genomen. In 2018 zijn vijf toezeggingsbesluiten openbaar geworden en in 2019 vier. Verder bericht de ACM dat de ervaringen met dergelijke besluiten over het algemeen positief zijn. Het nemen van een toezeggingsbesluit is zowel voor de toezichthouder als de onder toezicht staande organisatie in bepaalde situaties doelmatiger dan bijvoorbeeld het opleggen van een boete, benadrukt de ACM. Met een dergelijk besluit kunnen bijvoorbeeld langdurige gerechtelijke procedures worden voorkomen. Daarnaast noemt de ACM als voordelen dat de toezegging door een organisatie zelf wordt gedaan en het niet noodzakelijk is dat er een overtreding door de organisatie wordt vastgesteld. Het instrument is van origine gericht op gedragsverandering. Het leidt in veel gevallen tot het wegnemen van de (vermoedelijke) overtreding en voorkomt daarmee de daaruit voortvloeiende schade, voegt de ACM toe. De ACM merkt daarbij op dat die zekerheid bij het inzetten van punitieve instrumenten (een bestuurlijke boete dan wel last onder dwangsom) niet of ten minste in geringe mate bestaat. Daarnaast ziet de ACM dat een toezegging om gedragsverandering te bewerkstelligen in de praktijk vaak ook andere positieve effecten heeft, zoals uitstralingseffect binnen de hele sector. De ACM heeft een stok achter de deur voor het geval de toezegging niet wordt nageleefd. De ACM kan dan namelijk een boete opleggen (art. 12h, vijfde lid, jo. art. 12m, tweede lid, Instellingswet ACM) of het toezeggingsbesluit intrekken en het onderzoek heropenen. In dat geval kan alsnog een sanctie worden opgelegd. In de bij deze nota gaande nota van wijziging wordt verzekerd dat het College net als de ACM direct een boete kan opleggen als een onder toezicht staande organisatie een toezeggingsbesluit niet naleeft (zie de voorgestelde wijziging van art. 18, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wet toezicht, onder E).

Verder vragen voornoemde leden welk voordeel te halen is voor de toezichthouder als deze in onderhandeling treedt over het naleven van normen uit de wet in de vorm van een toezeggingsbesluit. Zij vragen of dit de toezichthouders juist in een lastige positie brengt, zeker als er een vorm van onderhandeling ontstaat als het gaat om de inrichting van het toezeggingsbesluit. In dit verband vragen de leden of de regering het niet logischer acht dat organisaties die aan het toezicht onderhevig zijn zelf besluiten de normen uit de wet na te leven en daarbij voldoende hebben aan de mogelijke sancties die gemoeid zijn met niet-naleving van de normen.

In het algemeen heeft het de voorkeur om in voorkomende gevallen normconform gedrag af te dwingen aan de hand van het minst ingrijpende instrument dat het College ter beschikking staat. Waar mogelijk volstaat het College met een advies. Indien dit niet wordt opgevolgd, volgt een aanwijzing. Wordt ook de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan het College een bestuurlijke boete (hierna: boete) of last onder dwangsom opleggen. Een dergelijke sanctie is nadrukkelijk een ultimum remedium. Deze sancties hebben namelijk uiteindelijk financiële consequenties voor de rechthebbenden die zijn aangesloten bij de cbo. Een boete of verbeurde dwangsom gaat immers ten koste van het bedrag dat de cbo kan uitkeren aan rechthebbenden. Van de mogelijkheid dat een boete of last onder dwangsom kan worden opgelegd, zal dan ook in de meeste gevallen voldoende dreiging uitgaan om de cbo te bewegen tot

normconform gedrag. Met het toezeggingsbesluit kan via een betrekkelijk eenvoudige procedure op korte termijn een gedragsverandering worden bewerkstelligd zonder dat het College een boete of last onder dwangsom hoeft op te leggen. Het voordeel daarbij is dat de procedure die vooraf gaat aan het opleggen van een financiële sanctie niet doorlopen hoeft te worden. Dit betekent dat de cbo en het College sneller weten waar zij aan toe zijn en dat de kosten die aan procedures zijn verbonden niet gemaakt hoeven te worden. Dit is een voordeel waar ook de ACM op wijst. De ACM bericht tevens dat zij zich niet in het beeld herkent dat zij in een lastige positie kan komen als er een vorm van onderhandeling over de invulling van het toezeggingsbesluit ontstaat. Van een onderhandeling over de invulling van het toezeggingsbesluit tussen het College en een cbo is geen sprake. Is aan de cumulatieve voorwaarden voor het nemen van een toezeggingsbesluit voldaan, dan heeft het College de bevoegdheid om het toezeggingsbesluit te nemen. Het is daartoe niet verplicht. Indien het College oordeelt dat een boete of last onder dwangsom doelmatiger is, dan legt het College een boete of last onder dwangsom op. De commissie auteursrecht (hierna ook: de commissie) onderschrijft dat het toezeggingsbesluit een nuttig en waardevol instrument kan zijn. Zij denkt daarbij met name aan situaties waarin het moeilijk is overeenstemming te bereiken vanwege de opstelling van (een deel van) de bij de cbo aangesloten rechthebbenden. Ook het College en Voice hebben zich in hun reacties op het geconsulteerde voorontwerp positief betoond over de mogelijkheid voor het College om een toezeggingsbesluit te nemen. De verwachting is dat de bereidheid van een cbo om gevolg te geven aan een toezeggingsbesluit groot is, omdat het initiatief tot gedragsverandering uit de organisatie zelf komt.⁴ Bovendien kan het College bij niet-naleving van een toezeggingsbesluit als passend sluitstuk direct een boete opleggen aan de cbo of obo.

2.2 Toetsing van dagelijks leidinggevenden en toezichthouders van cbo's en obo's

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat het College dagelijkse leidinggevenden en interne toezichthouders toetst op hun betrouwbaarheid en geschiktheid (hierna ook: geschiktheidstoets). In een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) worden nadere voorschriften opgenomen over de wijze waarop de betrouwbaarheid en geschiktheid kan worden vastgesteld. De geschiktheidstoets van het College als externe toezichthouder is gerechtvaardigd voor cbo's en obo's die een grote impact op de markt hebben. De bevoegdheid van het College om te toetsen is dan ook beperkt tot organisaties waarvan het in een bepaald kalenderjaar geïnde bedrag aan vergoedingen meer bedraagt dan 50 miljoen euro. In de praktijk betekent dit dat het College – naar de huidige stand van zaken – zijn bevoegdheid kan toepassen bij 2 cbo's (Buma en Sena) van de in totaal 25 onder toezicht staande organisaties (22 cbo's en 3 obo's).⁵

De leden van de CDA-fractie vragen in de eerste plaats welke gevolgen een negatieve beoordeling heeft. Naar verwachting zal een getoetste betrokkene de eer aan zichzelf houden als hij niet geschikt wordt bevonden en zal een cbo niet snel overgaan tot benoeming van een afgetoetste betrokkene. Een negatieve beoordeling betekent immers dat de cbo de getoetste betrokkene niet met goedkeuring van het College kan benoemen. Indien een cbo een negatieve beoordeling van het College naast zich neerlegt, kan het College gebruikmaken van zijn handhavinginstrumentarium.

⁴ *Kamerstukken II 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 7.*

⁵ *Bron: Toezichtsrappport 2018, p. 8.*

Voorvoemde leden vragen tevens wie de kosten voor de geschiktheids-toets gaat dragen.

De cbo die het aangaat draagt de kosten. Dit wordt verduidelijkt in de bij deze nota gaande nota van wijziging (zie de wijziging van het voorgestelde art. 5aa Wet toezicht onder B).

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het College naar verwachting voldoende kennis in huis heeft om zelf een geschiktheids-toets uit te voeren.

Of er aanleiding bestaat voor toetsing door het College of een derde partij hangt onder meer af van de toets die een cbo mogelijk zelf al heeft laten verrichten. Het spreekt voor zich dat er aanmerkelijk minder aanleiding is voor (nadere) toetsing door het College of een derde indien een cbo een adequate toets kan overleggen die is uitgevoerd door een onafhankelijke derde. Een adequate toets is een toets die is uitgevoerd conform de voorschriften die in een amvb worden opgenomen en die zien op de wijze waarop de betrouwbaarheid en geschiktheid kan worden vastgesteld. Het College kan de betrokkene zelf toetsen, maar dit ook aan een onafhankelijke, gespecialiseerde derde partij uitbesteden. In het algemeen zal het College voldoende geëquipeerd zijn om aan de hand van zijn kennis over het collectief beheer van auteursrechten te beoordelen of bijvoorbeeld uit de opleiding en werkervaring van de betrokkene blijkt dat hij of zij geschikt is voor de betreffende functie. Indien specifieke competenties voor de functie zijn vereist of het College aanleiding ziet om onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de kandidaat, ligt het meer voor de hand dat het College dit onderdeel van de toets uitbesteedt aan een gespecialiseerde derde – voor zover de cbo zelf geen (adequate) toets heeft laten uitvoeren.

Het ligt op de weg van het College om in een beleidsregel op te nemen in welke gevallen het een betrokkene zelf toetst en wanneer toetsing wordt uitbesteed.

De leden van de D66-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe de geschiktheidstoets zich verhoudt met de Richtlijn collectief beheer⁶ die een evenwichtige en billijke vertegenwoordiging van rechthebbenden in het besluitvormingsproces van een cbo voorschrijft. Deze leden vragen of het niet aan de rechthebbenden zelf is te bepalen wie zij geschikt achten hen te vertegenwoordigen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering vindt van de zorgen van Platform Makers dat de bevoegdheid van het College om bestuurders en toezichthouders te toetsen op hun geschiktheid zich moeilijk verhoudt tot de in de Richtlijn collectief beheer voorgeschreven evenredige vertegenwoordiging van rechthebbenden in toezichthoudende organen van een cbo. Deze leden vragen voorts welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de wijze waarop makers zeggenschap uitoefenen op de cbo waarbij zij zich hebben aangesloten. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest het College de geschiktheid van bestuurders en toezichthouders te laten toetsen en de geschiktheidstoets niet te beperken tot directieleden (of in een raad van toezicht-bestuursmodel: bestuursleden) en de onafhankelijke leden van toezichtorganen.

Voorop staat dat er geen twijfel mag bestaan over de betrouwbaarheid en geschiktheid van eenieder die het beleid (mede-)bepaalt, op alle personen die toezicht houden op het beleid en op de algemene gang van zaken van een cbo of obo met een grote impact op de markt, ongeacht of het gaat om een persoon die is voorgedragen of benoemd door een representatieve organisatie van rechthebbenden. Het belang van geschikte en

⁶ Voluit: de Richtlijn 2014/26/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt.

betrouwbare bestuurders en toezichhouders gaat alle bij een organisatie betrokken partijen aan. Verschillende leden wijzen in dit verband op de Richtlijn collectief beheer. Artikel 6, derde lid, van de richtlijn schrijft voor dat de vertegenwoordiging van de verschillende categorieën leden in het besluitvormingsproces billijk en evenwichtig is; deze verplichting is omgezet in artikel 2b, vierde lid, Wet toezicht. Dit betekent dat bij de inrichting van het besluitvormingsproces rekening moet worden gehouden met de verschillende groepen rechthebbenden binnen de cbo. Deze verplichting wordt ongemoeid gelaten door de bevoegdheid van het College om een geschiktheidstoets uit te (laten) voeren, ongeacht of het gaat om een persoon die wordt voorgedragen of is benoemd door een representatieve organisatie van rechthebbenden. Indien de toets leidt tot een negatief oordeel, betekent dit namelijk niet dat bepaalde rechthebbenden niet langer of in mindere mate worden vertegenwoordigd in het bestuur of toezichhoudende orgaan. Een negatief oordeel leidt er uitsluitend toe dat deze getoetste betrokkene niet kan worden benoemd, althans niet zonder het risico dat het College sancties oplegt omdat de organisatie het negatieve oordeel naast zich neerlegt. Het staat rechthebbenden vrij om een andere kandidaat voor te stellen. In het algemeen geldt dat het College niet lichtvaardig tot een negatief oordeel kan komen. Dat geldt in het bijzonder wanneer de getoetste betrokkene wordt voorgedragen of is benoemd op basis van een brede consensus binnen de organisatie of binnen een representatieve organisatie van rechthebbenden.

Benadrukt moet worden dat er geen twijfel mag bestaan over de geschiktheid en betrouwbaarheid van getoetste betrokkenen. Dat is in het belang van alle bij de organisatie betrokken partijen en de sector als geheel. De achtergrond van de betrokkene staat hier los van.

2.3 Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen een betere motivering voor de wijzigingen in het preventieve toezicht, in het bijzonder voor het voorstel voor een informatieplicht bij nieuwe tarieven, andere tariefverhogingen dan eenzijdige verhogingen en modelovereenkomsten met branches. Bij de voorgestelde wijzigingen in het preventieve toezicht van het College staat steeds centraal de vraag of het noodzakelijk is dat het College *toestemming* voor een besluit geeft (goedkeuringsvereiste, art. 3 Wet toezicht) of dat kan worden volstaan met het *informeren* van het College over een besluit (informatieplicht, art. 5 Wet toezicht). Bij de wijzigingsvoorstellen is het volgende principe gehanteerd. Een goedkeuringsvereiste dient uitsluitend te gelden ten aanzien van besluiten: (a) waarbij cbo's een zekere onderhandelingsmacht hebben en hun wederpartij(en) niet, waardoor het risico bestaat dat cbo's misbruik maken van hun machtspositie, en/of (b) waarbij geen sprake is van overeenstemming tussen de betrokkenen partijen. Indien (a) er geen of een zeer gering risico bestaat op misbruik van machtspositie, bijvoorbeeld omdat alle betrokken partijen een zekere machtspositie hebben, en/of (b) betrokken partijen overeenstemming hebben bereikt, prevaleert de onderhandelings- en contractsvrijheid van de betrokken partij(en), en is een informatieplicht aangewezen.

In het wetsvoorstel blijft het goedkeuringsvereiste voor eenzijdige tariefverhogingen van cbo's behouden. Het goedkeuringsvereiste dient ter bescherming van gebruikers van beschermd materiaal. De leden merken terecht op dat cbo's over een machtspositie beschikken. Het risico op misbruik hiervan is groter bij eenzijdige tariefverhogingen, omdat de instemming van gebruikers ontbreekt. Hierin is de noodzaak voor preventief extern toezicht op eenzijdige tariefverhogingen gelegen. Het College beschouwt de vaststelling van eenzijdig vastgestelde *nieuwe* tarieven als besluiten van wezenlijke invloed in de zin van artikel 5 Wet

toezicht. Cbo's moeten het College daarom over dergelijke besluiten informeren. Gelet op de hierboven uiteengezette systematiek van preventief toezicht is het aangewezen dat cbo's voor het voorgenomen besluit tot het in rekening brengen van eenzijdig vastgestelde nieuwe tarieven goedkeuring moeten vragen aan het College. Daarom worden deze besluiten in de bij deze nota gaande nota van wijziging toegevoegd aan artikel 3 Wet toezicht. In artikel 3, vierde lid, is op dit moment geregeld dat het College zijn toestemming aan een eenzijdige tariefverhoging onthoudt wanneer het deze als buitensporig beoordeelt (zie par. 2.3.1 over de term «buitensporig»). Daaraan wordt in het wetsvoorstel toegevoegd dat het College zijn goedkeuring niet onthoudt dan nadat de Geschillencommissie Auteursrechten hieromtrent advies heeft uitgebracht.⁷ In de nota van wijziging wordt hetzelfde geregeld voor het voorgenomen besluit tot het in rekening brengen van eenzijdig vastgestelde nieuwe tarieven: het College onthoudt hieraan zijn goedkeuring indien het nieuwe tarief buitensporig is, maar niet dan nadat de geschillencommissie hieromtrent advies heeft uitgebracht (zie onder A). Cbo's zijn op grond van het huidige artikel 3 Wet toezicht verplicht om het College toestemming te vragen voor de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten. Het wetsvoorstel vervangt het begrip modelovereenkomsten in artikel 3 door het begrip algemene voorwaarden. Het gaat om het begrip algemene voorwaarden als bedoeld in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (zie de voorgestelde wijziging van art. 1 Wet toezicht in artikel I, onderdeel A). Deze voorwaarden worden opgesteld met als doel gelijk te worden gebruikt in gelijke gevallen. Voor betalingsplichtigen die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie is het niet of nauwelijks mogelijk om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van dergelijke voorwaarden. Het College heeft onder meer als taak erop toe te zien dat cbo's voldoende rekening houden met de belangen van zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen. In dit licht is het aangewezen dat cbo's het College toestemming moeten vragen voor de vaststelling en wijziging van algemene voorwaarden, waaraan niet alleen de bij de totstandkoming van die voorwaarden betrokken partijen worden gehouden, maar bijvoorbeeld ook betalingsplichtigen die niet zijn vertegenwoordigd tijdens de totstandkoming ervan.

Voorts regelt het wetsvoorstel dat cbo's het College op grond van artikel 5 Wet toezicht moeten informeren over het voorgenomen besluit tot vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers. De vaststelling en wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers geschiedt tussen cbo's en organisaties zoals brancheorganisaties. Cbo's beschikken over een machtspositie en onderhandelingsmacht. Organisaties zoals brancheorganisaties hebben eveneens een zekere onderhandelingsmacht. Dit verkleint het risico op misbruik van machtspositie door cbo's dermate dat geen noodzaak bestaat voor een verplichting van cbo's om het College toestemming te vragen voor de vaststelling of wijziging van overeenkomsten van cbo's met representatieve organisaties van gebruikers. Wel komt het ten goede aan de effectiviteit van het toezicht van het College als het wordt geïnformeerd over het voorgenomen besluit tot vaststelling of wijziging van dergelijke overeenkomsten. Daartoe wordt de informatieverplichting van toepassing verklaard op deze overeenkomsten. De melding van het voorgenomen besluit tot vaststelling of wijziging van een overeenkomst kan voor het College aanleiding zijn om tekst en uitleg te vragen en zo nodig in te grijpen.

Cbo's worden in het wetsvoorstel verplicht om het College te informeren over andere tariefverhogingen dan eenzijdige verhogingen. Hiermee wordt een reeds bestaande praktijk in de wet verankerd.⁸ Tot slot wordt in

⁷ Zie hierover *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 19.

⁸ Zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 13.

de nieuwe formulering van de informatieverplichting buiten twijfel gesteld dat het College moet worden geïnformeerd over iedere mogelijke tariefverandering anders dan een eenzijdige tariefverhoging, inclusief het vervallen van een korting.⁹ Bij het in rekening brengen van nieuwe tarieven anders dan eenzijdig vastgestelde tarieven en bij tariefverhogingen anders dan eenzijdige verhogingen bestaat geen noodzaak voor een goedkeuringsvereiste van het College omdat in deze gevallen sprake is van overeenstemming tussen partijen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ten aanzien van nieuwe tarieven, andere tariefverhogingen dan eenzijdige en modelovereenkomsten met branches wordt volstaan met een informatieplicht. Deze leden vragen voorts of de regering het met deze leden eens is dat dit de onderhandelingspositie van brancheorganisaties schaadt en dat dit misbruik van de machtspositie door cbo's in de hand kan werken bij de vaststelling dan wel de verhoging van tarieven. Ten slotte vragen deze leden of de regering bereid is het College beter in staat te stellen juist wel vooraf toe te zien op deze aspecten.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar de beantwoording van de voorgaande vraag van de leden van de CDA-fractie.

2.3.1 Nieuwe tarieven en gewijzigde tarieven

Op grond van het huidige recht onthoudt het College zijn goedkeuring aan eenzijdige tariefverhogingen van cbo's wanneer deze buitensporig zijn (art. 3 Wet toezicht). Het wetsvoorstel laat deze bevoegdheid ongemoeid.

De leden van de VVD-fractie vragen uiteen te zetten wat wordt bedoeld met de term «buitensporig».

Het College toetst preventief of een tariefstijging niet *in algemene zin* als buitensporig moet worden beschouwd. In aanvulling hierop toetst de Geschillencommissie Auteursrechten (hierna ook: de geschillencommissie) in *individuele* geschillen of de hoogte en de toepassing van de in rekening gebrachte vergoeding billijk is. Met de term *buitensporig* wordt tot uitdrukking gebracht dat de toets van het College een beperkte, algemene toets is, mede omdat de toetsing van tarieven in individuele gevallen berust bij de geschillencommissie en, eventueel uiteindelijk, bij de rechter. Als het College zijn goedkeuring aan een tariefstijging verleent, betekent dit niet dat een tarief in het concrete geval niet tot een onbillijke vergoeding kan leiden.¹⁰ De preventieve toets van tariefstijgingen door het College en de toets in concreto door de geschillencommissie zijn complementair aan elkaar.

Bij de beantwoording van de vraag of een tariefstijging buitensporig is, toetst het College of voldoende rekening is gehouden met de belangen van betalingsplichtigen. Het kan daarbij verschillende factoren meewegen, waaronder de verhouding tot eerdere tariefstijgingen of tariefstijgingen in vergelijkbare branches, de mate waarin en de wijze waarop de tariefstijging is gemotiveerd en de belangen van betalingsplichtigen zijn meegewogen, en de mate waarin gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het College kan een tariefstijging bijvoorbeeld ook als buitensporig beoordelen omdat deze navenant afwijkt van de tariefstijgingen in andere EU-landen.¹¹

De leden van de SP-fractie merken op dat tarieven die door cbo's worden gehanteerd volkomen transparant zouden moeten zijn, zodat betalings-

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 8 en 20.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, p. 2, 10 en 25.

¹¹ Toezicht rapport 2018, p. 128 en Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 7, p. 3 en 25.

plichtigen zelf kunnen toetsen of sprake is van gelijke behandeling en zelf kunnen berekenen welk tarief moet worden betaald. Zij merken daarbij op dat voor dit uitgangspunt ook wordt gepleit in de evaluatie van de Wet toezicht uit 2016. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering hier niet voor kiest, zeker nu uit de evaluatie blijkt dat de geheimhoudingsclausules transparantie in de weg staan. Voorts vragen deze leden of de regering bereid is af te zien van de voorgestelde geheimhoudingsregeling en in plaats daarvan te kiezen voor aanvullende maatregelen om geheimhoudingsclausules te verbieden. Ik wil vooropstellen dat het wetsvoorstel geen geheimhoudingsregeling bevat.

Met de wijziging van de Wet toezicht in 2013 zijn verschillende transparantieverplichtingen geïntroduceerd, waaronder de verplichte openbaarmaking van tarieven (toenmalig art. 2, tweede lid, onderdeel a, onder iii).¹² In de wetsevaluatie uit 2016 concluderen de onderzoekers dat cbo's de verplichtingen in grotere mate naleven en dat dit heeft geleid tot meer transparantie. De transparantie is door de wetswijziging in 2013 ook in meer algemene zin vergroot, door de uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van het College dat onder meer omvat het preventieve toezicht op besluiten van cbo's. De onderzoekers concluderen tevens dat de transparantie rond tarieven nog verder kan worden vergroot. Zij wijzen erop dat de openbare tarieven niet de daadwerkelijke tarieven zijn die cbo's in rekening brengen, omdat toegekende kortingen daarin niet zijn opgenomen. Deze kortingen worden ook niet openbaar, omdat cbo's en betalingsplichtigen hierover geheimhouding afspreken. De partijen zijn terughoudend in het delen van dergelijke commercieel gevoelige informatie. Ik wijs er in dit verband volledigheidshalve op dat in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) is geregeld dat concurrentiegevoelige informatie in geval van een Wob-verzoek niet wordt verstrekt als verstrekking de positie van derden onevenredig kan benadelen (art. 10, tweede lid, onderdeel g).

De onderzoekers geven in overweging om de specifieke transparantieverplichtingen aan te scherpen, zodat er effectieve transparantie over de daadwerkelijke hoogte van tarieven ontstaat. Een van de genoemde mogelijkheden die volgens de onderzoekers is genoemd betreft het verlenen van inzagerecht voor het College in de door cbo's afgesloten contracten.¹³

In de appreciatie van de wetsevaluatie is toegezegd de Wet toezicht te wijzigen zodat verduidelijkt wordt dat cbo's het College uit eigen beweging moeten informeren over nieuw afgesproken tarieven.¹⁴ Met het wetsvoorstel wordt deze toezegging gestand gedaan. Het wetsvoorstel gaat bovendien verder dan de toezegging, door te regelen dat eenzijdig vastgestelde nieuwe tarieven ter goedkeuring aan het College moeten worden voorgelegd (zie de nota van wijziging onder A). Het wetsvoorstel gaat daarnaast verder dan de toezegging door zeker te stellen dat iedere eenzijdige tariefverhoging ter goedkeuring aan het College moet worden voorgelegd, ook wanneer bijvoorbeeld een korting voor betalingsplichtigen vervalft. Het gaat er dus om of het bedrag dat betalingsplichtigen betalen onder de streep kan toenemen. Over andere tariefverhogingen dan eenzijdige moet het College worden geïnformeerd. Het wetsvoorstel

¹² Sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet richtlijn collectief beheer (*Stb.* 2016, 435) op 26 november 2016 geldt niet langer deze openbaarmakingsverplichting maar zijn cbo's conform de richtlijn verplicht normaal toepasselijke tarieven, inclusief kortingen, bekend te maken (zie art. 2p, eerste lid, onderdeel c, Wet toezicht, en art. 21, eerste lid, onderdeel c, richtlijn).

¹³ Zie voor de bevindingen van de onderzoekers *Evaluatie van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties en geschillenbeslechting*, WODC, juli 2016 (hierna: *Evaluatie van de Wet toezicht*), p. 45, 73, 93 en 98.

¹⁴ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, nr. 88, p. 4–5.

stelt zeker dat ook sprake is van een tariefverhoging waarover het College moet worden geïnformeerd als een korting voor betalingsplichtigen vervalft.

Op deze manier voorkomt het wetsvoorstel dat tarieven en kortingen voor het College geheim blijven, zonder dat cbo's en betalingsplichtigen commercieel gevoelige informatie publiekelijk moeten openbaren. In dit licht zie ik geen aanleiding om geheimhoudingsclausules te verbieden.

2.3.2 Algemene voorwaarden en overeenkomsten met brancheorganisaties

Cbo's zijn naar huidig recht verplicht om het College toestemming te vragen voor de vaststelling of wijziging van zogenoemde modelovereenkomsten. Het wetsvoorstel regelt dat cbo's het College moeten informeren over de vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers, zoals brancheorganisaties, en het College toestemming moet vragen voor de vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden.

Ten aanzien van deze voorgestelde wijziging vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven of de huidige handelwijze negatief werd beoordeeld door de praktijk en of dit besluit voortkomt uit een bepaalde onvrede bij de betrokken organisaties. Verder vragen de aan het woord zijnde leden waarom de regering niet kiest voor een situatie waarbij het College zowel overeenkomsten als algemene voorwaarden van toestemming dient te voorzien. Zij vragen tot slot of er gevallen in het verleden zijn geweest waarbij het College de bevoegdheid niet op de juiste wijze heeft toegepast.

Uit de evaluatie van de Wet toezicht in 2016 bleek dat er bij het College zelf behoefte bestond aan verduidelijking rondom het preventieve toezicht op modelovereenkomsten.¹⁵ De onderzoekers geven in de wetsevaluatie aan dat er verschil van mening bestond tussen het College en cbo's over het begrip modelovereenkomsten. Daarbij merken de onderzoekers op dat verduidelijking door de wetgever de in de praktijk bestaande onduidelijkheid zou kunnen wegnemen.¹⁶ In dit licht is bij de appreciatie van de wetsevaluatie aan uw Kamer toegezegd dat het begrip modelovereenkomsten zou worden verduidelijkt.¹⁷

Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie om de wijzigingen in het preventieve toezicht, waaronder die met betrekking tot modelovereenkomsten, beter te motiveren, is in paragraaf 2.3 toegelicht welk principe bij deze wijzigingen is gehanteerd: voor het vragen van toestemming aan het College bestaat uitsluitend aanleiding indien cbo's een zekere onderhandelingsmacht hebben en hun wederpartij(en) niet, waardoor het risico bestaat dat cbo's misbruik maken van hun machtspositie, en/of geen sprake is van overeenstemming tussen de betrokkenen partijen. Indien er geen of een zeer gering risico bestaat op misbruik van machtspositie en/of betrokken partijen overeenstemming hebben bereikt, prevaleert de onderhandelings- en contractsvrijheid van de betrokken partij(en), en is een informatieplicht aangewezen. Het wetsvoorstel vervangt het begrip modelovereenkomsten in artikel 3 Wet toezicht door het begrip algemene voorwaarden. Algemene voorwaarden zijn een of meer bedingen die zijn opgesteld teneinde in een aantal overeenkomsten te worden opgenomen. Ook bedingen die niet als algemene voorwaarden worden benoemd, zijn algemene voorwaarden als ze tot doel hebben in meerdere overeenkomsten te worden opgenomen. Voor betalingsplichtigen die niet zijn aangesloten bij een brancheorgani-

¹⁵ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 63.

¹⁶ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 94.

¹⁷ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, nr. 88, p. 7.

satie is het niet of nauwelijks mogelijk om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van dergelijke voorwaarden. De algemene voorwaarden hebben echter wel als doel om ook deze niet betrokken betalingsplichtigen te binden. Daarom is het aangewezen dat cbo's het College toestemming moeten vragen voor de vaststelling en wijziging van algemene voorwaarden. De voorgestelde wijziging is in overeenstemming met het uitgangspunt waarop de commissie auteursrecht wijst in haar advies op het geconsulteerde voorontwerp: het preventieve toezicht van het College zou gericht moeten zijn op algemene beleidsmaatregelen van cbo's.

Voor de vaststelling en wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers, zoals brancheorganisaties, is een informatieplicht aangewezen. Dergelijke overeenkomsten komen met name tot stand tussen cbo's en brancheorganisaties die onderhandelingsmacht hebben. Anders dan de wederpartijen van cbo's bij eenzijdige tariefverhogingen en de vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden, beschikken brancheorganisaties bij de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten over een zekere onderhandelingsmacht die het risico op misbruik van machtspositie door cbo's verkleint. Hier prevaleert de onderhandelings- en contractsvrijheid van de betrokken partijen. Daarom bestaat geen noodzaak voor een goedkeuringsvereiste bij de vaststelling of wijziging van overeenkomsten van cbo's met representatieve organisaties van gebruikers.

2.3.3 Verlenging van de adviestertermijn

De leden van de VVD-fractie wijzen op het voorstel om het College de bevoegdheid te geven in bijzondere omstandigheden zijn adviestertermijn met vier weken te verlengen tot ten hoogste twaalf weken. Zij vragen of de regering kan verhelderen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden en of de regering de mening van deze leden deelt dat het voor cbo's van belang is dat het advies binnen een redelijke termijn wordt verstrekt en het College helderheid verschafft wanneer de adviestertermijn wordt verlengd.

Ik ben het met de leden eens dat het van belang is dat het College zijn advies binnen een redelijke termijn verstrekt en helderheid verschafft wanneer de adviestertermijn wordt verlengd. Het ligt op de weg van het College om in beleidsregels criteria op te nemen over wanneer sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden. Het College informeert de cbo zo spoedig mogelijk over de beslissing om de adviestertermijn te verlengen en over de motivering daarvoor. Het College heeft bericht dat het zich kan vinden in deze werkwijze. Het heeft daarbij aangegeven dat bijvoorbeeld sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden die nopen tot verlenging van de termijn als het College extern advies moet inwinnen, dat noodzakelijk is voor de beoordeling van het verzoek van de cbo. Het College acht het in het algemeen mogelijk dat een cbo tijdig wordt bericht dat de adviestertermijn moet worden verlengd. Het College acht het echter denkbaar dat soms pas kort voor het verstrijken van de acht-weken-termijn duidelijk wordt dat het noodzakelijk is de termijn te verlengen, bijvoorbeeld in de situatie dat het noodzakelijk is een hoorzitting met betrokkenen te houden en die zitting geen doorgang kan vinden binnen de termijn.

2.4 Bekostiging van het toezicht

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel tot doel heeft het vertrouwen in cbo's en obo's te versterken. Zij vragen op welke wijze dit in het wetsvoorstel wordt geregeld.

De Wet toezicht heeft in het algemeen het doel het vertrouwen in het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten te versterken. Toezicht op collectief beheer door cbo's en obo's bevordert immers de kwaliteit en integriteit van deze organisaties. Een sterker vertrouwen in deze organisaties leidt tot een sterkere maatschappelijke acceptatie van het auteursrecht.¹⁸ Het wetsvoorstel heeft tot doel de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht te vergroten. Dat doel krijgt als volgt vorm. Het College kan op grond van het wetsvoorstel sneller ingrijpen doordat het een aanwijzing kan geven en vervolgens een boete kan opleggen zonder dat het eerst advies hoeft uit te brengen. Ook regelt het wetsvoorstel dat het College direct een boete kan opleggen als sprake is van recidive. De regeling van deze bevoegdheid wordt verduidelijkt in de bij deze nota gaande nota van wijziging (zie de voorgestelde wijziging van art. 18, eerste lid, onderdeel a, onder 2^o., Wet toezicht, onder E). Het College kan van de bevoegdheid gebruikmaken wegens het niet of niet behoorlijk naleven van de voor de cbo of obo geldende verplichtingen op grond van de Wet toezicht indien binnen een tijdvak van vijf jaren voorafgaand aan de dag van overtreding een bestuurlijke boete is opgelegd en onherroepelijk geworden wegens niet-naleving van een aanwijzing die betrekking had op eenzelfde gedraging. Voorts wordt het handhavingsinstrumentarium van het College uitgebreid met het toezeggingsbesluit. Verder kan het College op grond van het wetsvoorstel verscherpt toezicht gaan uitoefenen. Ten slotte krijgt het College de mogelijkheid om bestuurders, directieleden en toezichthouders van cbo's en obo's die een grote impact op de markt hebben te toetsen op hun betrouwbaarheid en geschiktheid voor deze functies.

Voornoemde leden vragen voorts op welke wijze er zorg voor wordt gedragen dat afspraken tussen cbo's en marktpartijen worden beschermd. De leden merken terecht op dat deze afspraken concurrentiegevoelige gegevens bevatten en nu worden opgevraagd door middel van een beroep op de Wob, hetgeen de leden als onwenselijk bestempelen voor zowel het College als cbo's. Ik ben het met de leden eens dat het onwenselijk is als oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de Wob teneinde langs deze weg concurrentiegevoelige informatie te vergaren. Daarom is in het geconsulteerde voorontwerp aanvankelijk een van de Wob afwijkende geheimhoudingsregeling voorgesteld. In navolging van het advies van de commissie auteursrecht is deze regeling geschrapt. De commissie was van mening dat het doel en de strekking van de regeling onduidelijk waren en vroeg zich af of het wenselijk was een dergelijk regime te introduceren. Ook sloot de voorgestelde regeling volgens de commissie onvoldoende aan bij de regelingen voor andere toezichthouders. De commissie merkte in haar advies op het voorontwerp terecht op dat het College verstrekking van bedrijfsgevoelige informatie op grond van het huidige recht al kan weigeren op basis van de algemene uitzonderingsgrond die de Wob geeft: informatieverstrekking blijft achterwege om onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden te voorkomen (art. 10, tweede lid, onderdeel g).¹⁹ Op deze manier kan het vissen naar concurrentiegevoelige informatie adequaat worden verhinderd. Volledigheidshalve merk ik op dat de introductie van een geheimhoudingsregeling niet zou betekenen dat het College geen werkzaamheden meer zou hoeven uitvoeren vanwege Wob-verzoeken. Ook wanneer een geheimhoudingsregeling zou bestaan is het College namelijk gehouden concreet te onderzoeken of de gevraagde informatie moet worden verstrekt.

¹⁸ Zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 10.

¹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 15.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel de doelmatigheid van het toezicht wil vergroten, onder andere door bij de doorrekening van toezichtkosten goed gedrag door cbo's en obo's te belonen, door minder toezichtkosten door te berekenen indien cbo's en obo's in overeenstemming met dit wetsvoorstel handelen. Voornoemde leden vragen de regering uiteen te zetten hoe deze uitvoering er in de praktijk uit zal zien, al dan niet via nieuwe beleidsregels van het College.

Voor de beantwoording van de laatstgenoemde vraag verwijs ik naar de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over stappen die worden gezet in het kader van de bevordering van de doelmatigheid van het toezicht in paragraaf 1.

Indien cbo's en obo's zich aan de normen in de Wet toezicht houden hoeft het College geen kosten te maken in verband met handhavend optreden. Als cbo's en obo's meerjarig hebben aangetoond aan verplichtingen uit de Wet toezicht te voldoen, kan het College ertoe besluiten zijn informatie-uitvraag over deze verplichtingen te beperken (zie par. 1). Dit zijn voorbeelden van manieren waarop goed gedrag van cbo's en obo's leidt tot een beperking van c.q. besparing op de toezichtskosten en daarmee tot vermindering van de toezichtskosten die de cbo's en obo's dienen te betalen.

In de memorie van toelichting is opgemerkt dat doorberekening van toezichtkosten geen onaanvaardbare gevolgen mag hebben voor de concurrentiepositie van cbo's en obo's ten opzichte van cbo's en obo's in het buitenland. In de evaluatie van de Wet toezicht in 2016 hebben de onderzoekers geconcludeerd dat het eventuele effect van bekostiging door de sector op de concurrentiepositie van Nederlandse organisaties vermoedelijk vrijwel nihil is.²⁰ De leden van de D66-fractie vragen of de regering nog andere effecten op de concurrentiepositie van de sector ten opzichte van buitenlandse bedrijven ziet en hoe zij daarmee wil omgaan. Ik zie op dit moment geen andere effecten van de gedeeltelijke doorberekening van de toezichtskosten op de concurrentiepositie van de sector. In de memorie van toelichting heb ik toegezegd dat de ontwikkelingen in de toekomst zullen worden gemonitord.²¹

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat uit het wetsvoorstel voortvloeit dat cbo's de helft van de toezichtskosten zullen moeten betalen. Zij merken daarbij op dat de kosten in de afgelopen tien jaar zouden zijn verdrievoudigd. Deze leden vragen of de gedeeltelijke bekostiging van het toezicht door de sector een wenselijke maatregel is, nu dit ten koste gaat van de uitkeringen aan makers. De leden wijzen erop dat cbo's daarnaast zullen moeten investeren in zelfregulering. Deze leden vragen voorts of de regering kan aangeven welke financiële gevolgen voor de makers voortvloeien uit het wetsvoorstel en in hoeverre dit proportioneel is, gezien de totale inkomsten van makers uit auteurs- en naburige rechten. De toezichtskosten hebben zich de afgelopen tien jaar als volgt ontwikkeld (bedragen x 1.000 euro). Het eerste bedrag betreft de begroting en het tweede de realisatie.

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
273	440	495	440	685	685	685	655	624	914	914	1.011
320	379	442	511	589	694	676	654	739	876	1.028	1.011

De toezichtskosten zijn gestegen vanwege de uitbreiding van de taken van het College bij de wijziging van de Wet toezicht in 2013 en de inwerking-treding van de Implementatiewet richtlijn collectief beheer in 2016, een

²⁰ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 89.

²¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 10.

stijging van het aantal Wob- en handhavingsverzoeken, bezwaar- en beroepsprocedures, en budget voor (markt)onderzoek en analyse. Verder is het aantal organisaties waarop het College toezicht houdt substantieel toegenomen. Bij de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet toezicht op 1 juli 2013 steeg dit aantal van 5 naar 17. Op dit moment zijn er 22 cbo's en 3 obo's die onder toezicht van het College staan.

Hiervoor is toegelicht dat toezicht op het beheer van auteursrechten door cbo's en obo's de kwaliteit en integriteit van deze organisaties bevordert en dat een sterker vertrouwen in deze organisaties leidt tot een sterkere maatschappelijke acceptatie van het auteursrecht. Vertrouwen in cbo's en obo's leidt er aldus toe dat makers c.q. rechthebbenden sneller een beroep op hun diensten gaan doen. Gebruikers van beschermd materiaal c.q. betalingsplichtigen zullen ook een grotere bereidheid hebben om mee te werken aan de correcte naleving van de afgenomen licenties en betaling van de overeengekomen vergoeding. Daarmee profiteren cbo's en obo's in substantiële mate van het toezicht dat op hen wordt gehouden. Daarom is het gerechtvaardigd dat deze organisaties de helft van de toezichtkosten gaan betalen.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de helft van de verwachte toezichtkosten de komende jaren ongeveer 0,1% uitmaken van het totale incassoniveau van de sector. De kosten van cbo's stijgen door de gedeeltelijke doorberekening met circa 1%.²² Het effect van de gedeeltelijke doorberekening van de toezichtkosten op de uitkeringen aan individuele rechthebbenden is aanvaardbaar. Rechthebbenden hebben overigens zelf ook baat bij goed toezicht, omdat dit de betalingsbereidheid van betalingsplichtigen en daarmee hun inkomsten vergroot.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel cbo's niet verplicht tot zelfregulering. Cbo's hebben aan de hand van het Voice-keurmerk al geïnvesteerd in zelfregulering (zie hierover par. 1). Het College beziet in samenspraak met Voice op dit moment al of het toezicht doelmatiger kan worden ingericht en welke rol het Voice-keurmerk daarbij kan spelen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om, zonder afbreuk te doen aan een adequaat handhavingsniveau, de kosten van het toezicht beperkt te houden.

Het College is eind 2019 gestart met een traject dat is bedoeld om de lasten van het toezicht zoveel mogelijk te beperken. In het op 19 november 2019 aan uw Kamer gezonden Toezichtsrapport 2018 kondigt het College aan het traject voort te zetten en benoemt het dit als prioriteit voor 2020. In paragraaf 1 heb ik toegelicht welke stappen het College in dit kader zet en welke mogelijkheden het College op dit moment ziet om de lasten te beperken. Zo is het College via branchevereniging Voice met de sector in gesprek over de rol die het Voice-keurmerk hierbij kan spelen. Het is positief dat de toezichthouder hierover op dit moment al met de sector in gesprek is. In het licht van de voorgestelde gedeeltelijke doorberekening van de toezichtkosten aan de sector verplicht het wetsvoorstel het College jaarlijks een overleg te organiseren met cbo's en obo's over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan (art. 12, vierde lid, Wet toezicht). Het overleg dient twee doelen. In de eerste plaats wordt hiermee het College de mogelijkheid geboden om zijn beleid toe te lichten en kan de sector hierover vragen stellen en opmerkingen maken. Ten tweede kan het overleg nuttige inzichten verschaffen over de financiële gevolgen van het toezicht voor cbo's en obo's.

²² In 2018 bedroegen de totale kosten van de sector 53,7 miljoen euro, zie *Toezichtsrapport 2018*, p. 104.

Voornoemde leden vragen op welke wijze erop kan worden toegezien dat het toezicht meer doelmatig wordt uitgevoerd via nieuwe beleidsregels, en daarmee ruimte wordt gemaakt voor het bepleite verlichte regime. In paragraaf 1 en bij de beantwoording van de voorgaande vraag heb ik toegelicht welke mogelijkheden het College op dit moment ziet om de lasten te beperken en welke stappen het College nu al in dit kader zet. Het College ziet mogelijkheden voor vermindering van de lastendruk door verdere stroomlijning van het toezicht en het voorkomen van dubbelingen in de informatie die de cbo's moeten aanleveren ten behoeve van (1) de accountantscontrole, (2) het Voice-keurmerk en (3) het externe toezicht van het College. Het College is hierover in gesprek met onder andere Voice en hoopt in 2020 – in samenwerking met Voice – met voorstellen tot verbetering te komen. Daarnaast is het College voornemens om in het in 2020 te actualiseren Beleidskader Toezicht criteria op te nemen voor verlicht toezicht voor die cbo's die structureel (bijv. over een periode van enkele jaren) hebben aangetoond dat zij de regels naleven. Het College kondigt aan dat het de sector zal consulteren over de actualisering van het Beleidskader Toezicht.

De leden van de SP-fractie vragen of in de gedeeltelijke doorberekening van de toezichtkosten aan de sector een gevaar voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder schuilt, doordat een financiële afhankelijkheidsrelatie zal ontstaan tussen de cbo's en obo's en het College. Voorts vragen zij of het klopt het dat het juist deze onafhankelijkheid was die blijkens de memorie van toelichting bij de Wet toezicht 2013 doorslaggevend was in de keuze voor financiering uit algemene middelen. De leden vragen waarom nu van dat standpunt wordt afgeweken. Tot slot vragen voornoemde leden of de regering het ermee eens is dat het toezicht een publiek belang dient en dus ook met publieke middelen zou moeten worden gefinancierd.

De onafhankelijkheid van het College is in de eerste plaats geborgd doordat het Ministerie van Justitie en Veiligheid, en niet het College, verantwoordelijk wordt voor de incasso van de bekostiging door de sector. Voorts blijft het ministerie bijdragen aan de vergoeding van de toezichtkosten (50%). Ten slotte blijft het College gehouden om zijn ontwerpbegroting jaarlijks voor 1 april aan de Minister voor Rechtsbescherming te overleggen, dus niet aan de onder toezicht staande organisaties.

In het wetsvoorstel dat heeft geleid tot wijziging van de Wet toezicht in 2013 is onder andere geregeld dat de kosten van het toezicht niet langer door de sector werden gedragen, maar volledig vanuit de algemene middelen werden bekostigd. Als voornaamste reden is in de memorie van toelichting toentertijd genoemd dat bekostiging door de sector destijds een uitzondering vormde, hoewel de kosten van het toezicht van de AFM toen ook al door de sector werden gedragen.²³ Na de inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel in 2014 is de herziene versie van het rapport «Maat houden» uitgebracht. Waar de versie uit 1996 ten aanzien van de doorberekening van toezichtskosten terughoudendheid aan de dag legde en doorberekening van bepaalde kosten zelfs als onwenselijk bestempelde, geeft de versie uit 2014 meer ruimte voor doorberekening van toezichtkosten. Bij de evaluatie van de Wet toezicht in 2016 is ook de bekostiging van het toezicht betrokken. Daarbij hebben de onderzoekers de herziene versie van het rapport «Maat houden» als vertrekpunt genomen. Op basis van een analyse aan de hand van dit rapport concluderen de onderzoekers dat er in beginsel geen belemmeringen bestaan voor bekostiging door de sector.²⁴

²³ *Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, p. 26.*

²⁴ *Evaluatie van de Wet toezicht, p. 85–90.*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot wijziging van de Wet toezicht in 2013 is tevens opgemerkt dat bij bekostiging vanuit de algemene middelen «ook duidelijker het onafhankelijke karakter van het College [wordt] onderstreept»,²⁵ dan wanneer de toezichtkosten volledig worden betaald door de sector, zoals het geval was vóór de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel. Onderhavig wetsvoorstel regelt dat de helft van de toezichtkosten worden doorberekend. Hiervoor is uiteengezet dat dit één van de waarborgen is voor het behoud van de onafhankelijkheid van het College en op welke andere manieren zijn onafhankelijkheid blijft geborgd. De gelijke verdeling van de kosten over de sector en het Ministerie van Justitie en Veiligheid brengt bovendien tot uitdrukking dat niet alleen cbo's en obo's baat hebben bij goed toezicht, maar dat goed toezicht ook een publiek belang dient, zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken.

De verdeling van de bijdragen van de cbo's en obo's in de toezichtkosten wordt vastgelegd in een omslagstelsel met een verdeelsleutel. Dit wordt uitgewerkt in een amvb.²⁶ Het voorgestelde artikel 12, derde lid, Wet toezicht bevat de grondslag voor de amvb en luidt: «De bijdrage van elk van de collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties aan het bedrag, bedoeld in het tweede lid, wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur.» Door de formulering van het derde lid kan de indruk ontstaan dat de bijdragen jaarlijks bij amvb worden vastgesteld. Bedoeld is te regelen dat de systematiek aan de hand waarvan de verdeling van de helft van de totale toezichtkosten over de cbo's en obo's plaatsvindt, wordt opgenomen in een amvb. Op basis van die amvb stelt de Minister van Justitie en Veiligheid jaarlijks de bijdrage vast en brengt deze op grond van artikel 12, tweede lid, in rekening bij de cbo's en obo's. Teneinde dit te verduidelijken komt het voorgestelde artikel 12, derde lid, te luiden: «Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de systematiek op basis waarvan het bedrag, bedoeld in het tweede lid, over de collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties wordt verdeeld.» (zie bijgevoegde nota van wijziging, onder C). De opzet van deze bepaling komt overeen met artikel 15, vierde lid, Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (hierna: Wbft 2019).

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om aan het voorgestelde artikel 12, derde lid, toe te voegen dat bij amvb tevens wordt geregeld hoe de bijdrage van een cbo of obo wordt berekend als deze een deel van het kalenderjaar onder toezicht staat. Gedacht kan worden aan een cbo of obo die gedurende een kalenderjaar wordt opgericht of een cbo of obo die gedurende een kalenderjaar ophoudt te bestaan. In de amvb kan een minimumbedrag worden vastgesteld waaronder geen kosten in rekening worden gebracht of geen terugbetaling plaatsvindt. De opzet van deze bepaling komt overeen met artikel 15, vijfde lid, onderdeel a, Wbft 2019.

3. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de reactie van Voice op het geconsulteerde voorontwerp. Voice geeft hierin aan dat de Wet toezicht onvoldoende rekening houdt met nationale en internationale ontwikkelingen. De leden vragen hoe de regering dit beoordeelt. Daarnaast vragen voornoemde leden in hoeverre sprake is van een zogenoemde kop op de implementatie van de richtlijn collectief beheer waardoor de concurrentiepositie van Nederlandse cbo's internationaal verslechtert.

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 766, nr. 3, p. 26.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 11.

Voice wijst er in haar consultatiereactie op dat er sinds de wijziging van de Wet toezicht in 2013 belangrijke ontwikkelingen gaande zijn die een grote invloed hebben op het collectief beheer en waarmee onvoldoende rekening is gehouden in onderhavig wetsvoorstel. Als belangrijkste verandering noemt Voice dat na de wetswijziging in 2013 de Richtlijn collectief beheer is vastgesteld en omgezet in de Wet toezicht. Voice meent dat de Wet toezicht volledig binnen dit Europese kader moet worden gebracht teneinde een Europees gelijk speelveld te realiseren. Voice meent dat op dit moment sprake is van een nationale kop op de richtlijn, omdat de Wet toezicht meer toezicht voorschrijft dan de richtlijn. De richtlijn schrijft deels maximum- en deels minimumharmonisatie voor. Uitgangspunt bij implementatie was een getrouwe omzetting van de richtlijn. Dit betekent dat zoveel mogelijk is aangesloten bij de tekst van de richtlijn²⁷ en dat de hand is gehouden aan aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die voorschrijft dat bij implementatie geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk is. Bij de implementatie is dan ook geen strengere toezicht voorgeschreven dan de Wet toezicht bevatte en de richtlijn voorschrijft. Voor zover de richtlijn minimumharmonisatie betreft, betekent dit dat nationale regelgeving strengere toezicht mag voorschrijven dan het minimumniveau dat de richtlijn geeft. Zo belet de richtlijn niet dat lidstaten een vorm van preventief toezicht zoals geregeld in de Wet toezicht in stand houden (overweging 50). Overigens verduidelijkt het wetsvoorstel de reikwijdte van het preventieve toezicht, onder meer door het begrip modelovereenkomsten in artikel 3 Wet toezicht te vervangen door het begrip algemene voorwaarden. Hiermee wordt de toepassing van het goedkeuringsvereiste uit artikel 3 beperkt tot gevallen waarin de onderhandelingsmacht van cbo's dat noodzaakt en wordt waar mogelijk volstaan met de informatieverplichting uit artikel 5 (zie hierover nader de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in par. 2.3.2).

De aan het woord zijnde leden merken op dat in het geconsulteerde voorontwerp een geheimhoudingsregeling was opgenomen. In het ingediende wetsvoorstel ontbreekt een dergelijke regeling. De leden voegen toe dat in de memorie van toelichting als reden hiervoor wordt genoemd dat het College op dit moment al bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie kan weigeren te verstrekken indien het de positie van derden onevenredig benadeelt. De leden vragen waarom in het voorontwerp is gekozen voor een aparte geheimhoudingsregeling en of het College heeft aangegeven hieraan behoefte te hebben. Het klopt dat het College te kennen heeft gegeven behoefte te hebben aan een specifieke geheimhoudingsregeling met het oog op het substantiële aantal Wob-verzoeken dat het College ontvangt. Aan deze behoefte is getracht tegemoet te komen in het voorontwerp. Daarin is voorzien in een geheimhoudingsregeling die een uitzondering vormt op de Wob. Voor de aanleiding om deze regeling te schrappen verwijs ik naar de beantwoording van de vragen met betrekking tot de Wob van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.4.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven hoe vaak het College (succesvol) beroep heeft gedaan op de algemene uitzonderingsgrond van de Wob. Deze leden vragen tevens of het niet nuttig zou zijn in de Wob een specifieke uitzonderingsgrond op te nemen ten aanzien van de publicatie van concurrentiegevoelige informatie, naast de nu al geldende meer algemene uitzonderingsgrond die ziet op benadeling in het algemeen.

Navraag bij het College leert dat het in diverse Wob-zaken een beroep heeft gedaan op artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob (het voorkomen

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 243, nr. 3, p. 5.

van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden). Voorts heeft het CvTA in diverse zaken tevens een beroep gedaan op artikel 10, eerste lid, onder c, Wob (bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld). Het College bericht dat het beroep op deze uitzonderingsgronden telkens succesvol was. Voor een specifieke uitzonderingsgrond zie ik daarom op dit moment geen aanleiding.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat het College in toemende mate Wob-verzoeken moeten behandelen van marktpartijen die bedrijfsgevoelige informatie verzamelen voor hun onderhandelingen met cbo's. De leden vragen of de regering kan aangeven of dit klopt en of deze praktijk met de nieuwe voorstellen wordt tegengegaan. Het College bericht dat het merendeel van de Wob-verzoeken de afgelopen jaren afkomstig was van één natuurlijk persoon. Het bericht ook dat sprake is van een lichte toename van Wob-verzoeken waarmee marktpartijen mogelijk informatie trachten te verzamelen voor hun onderhandelingen met cbo's. Uit het antwoord op de voorgaande vraag blijkt dat het College deze pogingen succesvol kan afweren met de bestaande uitzonderingsgronden in de Wob. Het wetsvoorstel laat deze uitzonderingsgronden ongemoeid.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de beperking van de mogelijkheden een beroep te doen op de Wob de positie van rechthebbenden en betalingsplichtigen ernstig verzwakt. Het wetsvoorstel laat de Wob ongemoeid. Het beperkt de mogelijkheden voor rechthebbenden en betalingsplichtigen om een beroep op de Wob te doen niet.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de regering het met deze leden eens is dat het aantal Wob-verzoeken ook kan worden teruggedrongen door juist meer transparantie door cbo's over hun werkwijzen, tarieven en voorwaarden te bewerkstelligen en waarom de regering hier niet voor kiest.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van de vraag van voornoemde leden over transparantie rond tarieven en geheimhoudingsclausules in paragraaf 2.3.1.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel D (wijziging art. 3)

De leden van de SP-fractie constateren dat op dit moment geschillen over de billijkheid en hoogte van tarieven aan de Geschillencommissie Auteursrechten kunnen worden voorgelegd. Zij vragen of het klopt dat bij deze geschillencommissie uitsluitend zaken aanhangig kunnen worden gemaakt aangaande facturen van maximaal 100.000 euro en waarom voor dit drempelbedrag is gekozen.

De geschillencommissie is ingesteld op grond van artikel 23, tweede lid, Wet toezicht en wordt in stand gehouden door de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (hierna: de SGB). De geschillencommissie vindt haar oorsprong in een overeenkomst die in 2011 tot stand is gekomen tussen VNO-NCW, MKB-Nederland en Voice. Bij de wijziging van de Wet toezicht uit 2013 is een wettelijke grondslag voor een geschillencommissie geïntroduceerd. Hiermee is beoogd een laagdrempelig en efficiënt procedureel kader te bieden om tariefgeschillen te beslechten. Deze geschillencommissie verving de op 1 oktober 2011 op basis van zelfregulering ingestelde geschillencommissie. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid betaalt de vaste organisatorische kosten van de geschillen-

commissie. De zaaksgerelateerde kosten worden gedragen door de cbo's (art. 3, tweede lid, Reglement Geschillencommissie Auteursrechten (hierna: het Reglement)).²⁸ De partij die een klacht voorlegt, is klachtgeld verschuldigd (art. 3, eerste lid, Reglement).²⁹

De samenstelling, inrichting, procedures en werkwijze van de geschillencommissie zijn geregeld in het Reglement. Op grond van artikel 5, onderdeel b, van het Reglement verklaart de geschillencommissie een partij niet-ontvankelijk als het een geschil betreft over een factuur van méér dan 100.000 euro exclusief rente en kosten. Dat betekent dat geschillen over facturen die deze zogenoemde competentiegrens overschrijden, niet aan de geschillencommissie maar aan de rechter moeten worden voorgelegd. In dat geval geldt wel de adviesprocedure van artikel 24 Wet toezicht: de rechter beslist niet voordat de geschillencommissie in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

De partijen die betrokken waren bij de oprichting van de geschillencommissie in 2011 achtten het niet redelijk dat de zaaksgerelateerde kosten bij geschillen over facturen van meer dan 100.000 euro volledig voor rekening van de betrokken cbo zouden komen. Geschillen over facturen met dergelijke grote bedragen spelen in beginsel uitsluitend tussen cbo's en grote partijen. De kosten van een procedure bij de rechter zijn voor deze partijen in het algemeen geen reden om af te zien van het starten van een procedure. Hierom is de competentiegrens behouden bij de introductie van de wettelijke grondslag voor een geschillencommissie in 2013.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de beoordeling over redelijkheid en billijkheid van tarieven onderdeel is van het toezicht op rechtenorganisaties. Voor zover dat niet het geval is, vragen de leden of ik bereid ben dit alsnog in de wet op te nemen.

Het College toetst preventief of een tariefstijging niet in algemene zin als buitensporig moet worden beschouwd. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het College zijn goedkeuring aan een tariefstijging niet zal onthouden dan nadat de Geschillencommissie Auteursrechten hieromtrent advies heeft uitgebracht. In aanvulling op het preventieve toezicht van het College toetst de geschillencommissie in individuele geschillen met gebruikers of de hoogte en de toepassing van de in rekening gebrachte vergoeding billijk is.

In paragraaf 2.3.1 is toegelicht dat de toets van het College een meer beperkte, algemene toets betreft mede omdat de toetsing van tarieven in individuele gevallen berust bij de geschillencommissie en, eventueel uiteindelijk, bij de rechter. Met de invoering van de geschillencommissie is mede beoogd een duidelijker onderscheid te maken tussen enerzijds het toezicht op de organisatie en de werkwijze van cbo's door het College en anderzijds de behandeling van klachten en geschillen over de hoogte en toepassing van vergoedingen in individuele gevallen door de geschillencommissie.³⁰ Dit is ook in lijn met het advies van de commissie auteursrecht bij het geconsulteerde voorontwerp van dit wetsvoorstel: het preventieve toezicht van het College zou gericht moeten zijn op algemene beleidsmaatregelen van cbo's.³¹ Het wetsvoorstel neemt dit als uitgangspunt. De door de leden gesuggereerde beoordeling van de redelijkheid en billijkheid van tarieven door het College zou zich daar niet mee verhouden.

²⁸ Het Reglement is opgesteld op grond van art. 2 Regeling aanwijzing geschillencommissie ex art. 22 Wet toezicht (*Stcrt.* 2013, nr. 17554).

²⁹ Het klachtgeld bedraagt 50 euro voor facturen tot 2.500 euro, 250 euro voor facturen van 2.500 tot 25.000 euro, 500 euro voor facturen van 25.000 tot 50.000 euro en 750 euro voor facturen van 50.000 tot 100.000 euro.

³⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 766, nr. 3, p. 10.

³¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 9.

De leden van de SP-fractie vragen tevens of het klopt dat Voice leden in de geschillencommissie afvaardigt, en zo ja, of ik dat wenselijk acht. De samenstelling van de geschillencommissie is geregeld in het Reglement. De geschillencommissie bestaat uit een door de SGB te bepalen aantal onafhankelijke leden: een door de stichting aangezochte voorzitter, één of meer vice-voorzitters en één of meer door VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk respectievelijk door Voice voorgedragen leden. De SGB benoemt de leden (art. 2, eerste lid, Reglement). De voorzitter wijst ter behandeling van een geschil uit de leden van de geschillencommissie een individuele commissie van drie aan. Die commissie bestaat uit de voorzitter dan wel één van de vice-voorzitters alsmede één lid voorgedragen door VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk en één lid voorgedragen door Voice. Indien de voorzitter van oordeel is dat het belang of de aard van het geschil dat wenselijk maakt, wordt een commissie van vijf aangewezen, bestaande uit de voorzitter dan wel één van de vice-voorzitters alsmede twee leden voorgedragen door VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk en twee leden door Voice (art. 2, tweede lid, Reglement).

In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet toezicht uit 2013 is benadrukt dat toetsing van een tarief onafhankelijkheid, economische en juridische deskundigheid en een billijkheidsoordeel van de leden van de geschillencommissie vereist, en dat de geschillencommissie om die reden bij voorkeur zal moeten bestaan uit juridische en financieel-economische deskundigen.³² Het is aan de organisatie die kandidaat-leden voordraagt en de SGB, die de commissieleden benoemt, om te beoordelen of de leden aan deze vereisten voldoen. Doordat leden worden voordragen door enerzijds VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk anderzijds Voice, is geborgd dat zowel betalingsplichtigen als cbo's (via Voice) bij de samenstelling van de geschillencommissie zijn betrokken, overigens in gelijke mate omdat het aantal door VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk voorgedragen leden gelijk is aan het aantal door Voice voorgedragen leden. Voor alle onder de SGB en Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) ressorterende geschillencommissies geldt dat naast een voorzitter commissieleden worden voorgedragen door de brancheorganisatie die participeert in de commissie en commissieleden worden voorgedragen door een consumenten- of patiëntenorganisatie. In geval van een zakelijke klacht draagt MKB-Nederland een lid voor. In het licht van het voorgaande beoordeel ik het als positief dat Voice, VNO-NCW en MKB-Nederland leden afvaardigen voor de geschillencommissie.

De commissie auteursrecht heeft in haar reactie op het geconsulteerde voorontwerp geadviseerd dat leden van de geschillencommissie niet als advocaat of anderszins als belangenbehartiger voor cbo's of betalingsplichtigen mogen optreden. De commissie auteursrecht meent dat van leden van de geschillencommissie mag worden verwacht dat zij bij hun werkzaamheden onpartijdigheid aan de dag leggen en zich ook daarbuiten onthouden van uitingen die aan die onpartijdigheid afbreuk kunnen doen. De commissie auteursrecht merkt daarbij op dat de geschillencommissie beslist volgens een collegiaal model en dat daarmee niet goed verenigbaar is dat een commissielid zich zou opstellen als vertegenwoordiger van de organisatie(s) op voorstel waarvan hij of zij is benoemd. Aan het advies van de commissie auteursrecht om de onpartijdigheid te waarborgen door in het Reglement expliciet te vermelden dat de leden hun taak onpartijdig moeten vervullen wordt gevolg gegeven. Tevens wordt de onafhankelijkheid van de leden expliciet verankerd in de Wet toezicht (art. 23, derde lid).³³

³² *Kamerstukken II 2008/09*, 31 766, nr. 3, p. 8–12.

³³ Zie hierover *Kamerstukken II 2019/20*, 35 317, nr. 3, p. 29.

Voornoemde leden vragen verder hoe de Geschillencommissie Auteursrechten volgens de regering door betrokkenen wordt geëvalueerd. In de evaluatie van de Wet toezicht in 2016 hebben de onderzoekers ook de geschillencommissie betrokken.³⁴ De onderzoekers rapporteren dat de meningen over de relevantie van de geschillencommissie sterk uiteenlopen. Zo geven enkele cbo's aan dat de eigen geschillencommissies van cbo's voldoende zouden moeten zijn en dat daarmee een geschillencommissie overbodig is. Enkele respondenten vragen zich af of een geschillencommissie het juiste instituut is om redelijkheid en billijkheid van tarieven te toetsen. Zij geven aan dat de tarieven die cbo's in rekening brengen per definitie arbitrair blijven en dat de aanwezigheid van een gespecialiseerde geschillencommissie hier geen verandering in zou kunnen brengen. Uit een van de gevoerde gesprekken blijkt volgens de onderzoekers dat er aanleiding lijkt te zijn voor geschillenbeslechting, omdat er op redelijke schaal arbitrage en mediation plaatsvindt buiten de rechter en geschillencommissie om. De onderzoekers vermoeden dat dit een effect heeft op het aantal en aard van geschillen die de geschillencommissie bereiken. Verscheidene cbo's vinden de geschillencommissie in principe een goed instituut, juist vanwege de specialistische kijk en de specifieke ervaring met het veld van auteursrecht. Er waren ten tijde van de wetsevaluatie nog nauwelijks geschillen neergelegd bij de geschillencommissie, waardoor verscheidene cbo's het effect van de geschillencommissie destijds beperkt of niet-bestaand noemden. Sinds de evaluatie behandelde de geschillencommissie in 2017 vier zaken en in 2018 twee zaken.³⁵

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of de regering hun mening deelt dat de mate van vrijwilligheid zoals deze nu geldt bij de Geschillencommissie Auteursrechten ertoe leidt dat makers onnodig vaak in lange en dure gerechtelijke procedures terecht komen.

De Geschillencommissie Auteursrecht behandelt geschillen tussen cbo's en betalingsplichtige gebruikers. De leden van Voice zijn collectief bij de geschillencommissie aangesloten. De geschillencommissie behandelt geen geschillen tussen makers en exploitanten, zoals uitgevers en producenten. Geschillen tussen een maker en een exploitant inzake een exploitatieovereenkomst kunnen worden voorgelegd aan een andere geschillencommissie, de Geschillencommissie Auteurscontractenrecht. Deze geschillencommissie is ingesteld in het kader van de Wet auteurscontractenrecht. Deze wet wordt op dit moment geëvalueerd. De Kamer ontvangt de uitkomsten van de evaluatie naar verwachting medio 2020.

Onderdeel L (invoeving art. 17a en 17b)

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat cbo's voor het uitoefenen van het collectieve beheer van auteurs- en naburige rechten afhankelijk zijn van informatie van derden. Zij vragen welke maatregelen de regering neemt om ervoor te zorgen dat cbo's de benodigde informatie ook tijdig ontvangen.

Voor zover het gaat om gevallen waarin cbo's licenties verlenen aan gebruikers van beschermd materiaal kan in de licentievoorwaarden worden opgenomen welke informatie de gebruiker aan de cbo dient te verstrekken en op welke wijze dat moet gebeuren. Voice bericht dat deze afspraken in de praktijk vaak worden gemaakt. Voor zover sprake is van een vergoedingsplicht op grond van een wettelijke exceptie op het auteursrecht bevatten de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten voor bepaalde gevallen zogenoemde opgaveverplichtingen (zie bijv. art. 15g, 16f en 16m Auteurswet). Artikel 19 van de Richtlijn auteursrecht

³⁴ Zie *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 64–66, 80–82, 94 en 100.

³⁵ *Samen werken aan kwaliteit. De Geschillencommissie Jaarverslagen 2018*.

in de digitale eengemaakte markt³⁶ schrijft verder voor dat met ingang van 7 juni 2022 in nationale wet- en regelgeving moet worden geregeld dat exploitanten ten minste eens per jaar rechthebbenden moeten informeren over de exploitatie van werken, de daarmee gegenereerde inkomsten en de verschuldigde vergoeding. Die zogeheten transparantie-verplichting kan informatie opleveren die ook cbo's ten behoeve van rechthebbenden ter beschikking zouden moeten kunnen hebben voor de verdeling van de gelden, zoals bijvoorbeeld de verdeling van de Thuiskopievergoeding.

Artikel 17b, tweede lid

De leden van de D66-fractie lezen dat het College een cbo of obo kan verzoeken een onderzoek te laten uitvoeren of een verbeterplan in te dienen als het signalen ontvangt waaruit gegronde redenen blijken te twifelen aan een juist beleid van of een juiste gang van zaken. De leden merken op dat dit ondanks de genoemde voorbeelden onduidelijkheid oproept. Zij vragen of de regering kan specificeren wat onder juist beleid van of juiste gang van zaken moet worden verstaan.

In de memorie van toelichting is opgenomen dat er onder meer redenen zijn om te twifelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken als sprake is van een vermeende ernstige benadeling van een groep rechthebbenden bij de verdeling van geïnde gelden.³⁷ Naar aanleiding van de vragen van voornoemde leden bericht het College dat er in algemene zin redenen zijn om te twifelen aan een juist beleid of een juiste gang van zaken indien sprake is van disfunctioneren van cbo's of obo's op essentiële onderdelen, die effect hebben op de belangen van rechthebbenden, van gebruikers, en van medewerkers, maar bijvoorbeeld ook op het imago van de organisatie. Het kan daarbij gaan om het disfunctioneren ten aanzien van de inning, het beheer en de verdeling van gelden. Zo kan er sprake zijn van structurele overschrijding van de negen-maanden-termijn waarbinnen de ontvangen gelden verdeeld dienen te worden onder de rechthebbenden. Andere voorbeelden die het College noemt zijn het disfunctioneren van de *governance* van de organisatie, de transparantie, de financiële administratie, de informatievoorziening en verantwoording aan rechthebbenden en gebruikers. Het kan bijvoorbeeld gaan om een raad van toezicht die onvoldoende in staat wordt gesteld om goed toezicht te houden of een raad van rechthebbenden die van de directie onvoldoende informatie ontvangt over de uitkering van gelden. Disfunctioneren kan ook betrekking hebben op de financiële administratie en verantwoording en op de operationele processen (bijv. IT-systemen), voegt het College toe.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³⁶ Voluit: de Richtlijn 2019/790/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG (*PbEU* 2019, L 130).

³⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 317, nr. 3, p. 26.