

Vergaderjaar 2019–2020

35 317

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 december 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: het wetsvoorstel). Wel hebben zij nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het College van Toezicht Auteursrechten- en naburige rechten (hierna: het College) vervult een belangrijke rol in een sector die gekend wordt door de lastige machtsbalans tussen de verschillende partijen. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de slagkracht van het College op een positieve manier uitgebreid waardoor effectiever toezicht gehouden kan worden. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij staan positief tegenover het streven van de regering om de slagvaardigheid en de doelmatigheid van het toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten te vergroten. Zij hebben over dit wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel tot vergroting van de slagvaardigheid en de doelmatigheid van het toezicht door het College. Deze leden hechten sterk aan een adequate bescherming van de rechten van de makers en een collectief beheer kan daaraan dienstbaar zijn. Vaak moeten

makers het immers opnemen tegen internationaal opererende marktpartijen en daartegen is doorgaans alleen collectieve actie opgewassen. Makers hebben recht op een fatsoenlijke vergoeding voor het gebruik van hun beschermde prestaties en daarin moeten zij beschermd worden. De voorgenoemde leden onderschrijven de uitgangspunten van het voorstel, dat kort en goed erop neerkomt het toezicht op collectieve beheersorganisaties (cbo's) en onafhankelijke beheersorganisaties (obo's) te versterken. Zij hebben nog enkele vragen. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

2. Achtergrond

De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat het College afspraken zal moeten maken over de doelmatigheid van het toezicht. Kan de regering schetsen hoe die afspraken er in beginsel uit zullen moeten zien? In hoeverre verwacht de regering dat de invloed van de sector op deze afspraken en de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend zal groeien, nu zij de helft van de kosten van het toezicht zal moeten opbrengen?

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Toezeggingsbesluit

De leden van de CDA-fractie merken op dat het College een nieuwe bevoegdheid krijgt in de vorm van het toezeggingsbesluit. Een bevoegdheid die andere toezichthouders in andere sectoren al hebben, zo lezen deze leden. Zij vragen de regering of en hoe vaak andere toezichthouders gebruik maken van het toezeggingsbesluit en of hier overwegend positieve of overwegend negatieve ervaringen mee zijn. Verder vragen deze 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 dergelijk toezeggingsbesluit. Brengt dit de toezichthouders juist in een lastige positie, zeker als er een vorm van onderhandeling ontstaat als het gaat om de inrichting van het toezeggingsbesluit? Acht de regering het niet logischer 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 bij niet-naleving van de normen?

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

De leden van de CDA-fractie constateren instemmend dat onderhavig wetsvoorstel beoogt het College de bevoegdheid te geven dagelijks leidinggevenden en toezichthouders van cbo's en obo's te toetsen op geschiktheid. Deze leden vragen de regering welke gevolgen een negatieve beoordeling van deze geschiktheidstoets tot gevolg heeft. Ook vragen deze leden wie de kosten voor deze geschiktheidstoets gaat dragen. Heeft het College naar verwachting voldoende kennis in huis om zelf een dergelijke toets uit te voeren?

De leden van de D66-fractie lezen dat voor het College een bevoegdheid wordt geïntroduceerd om bestuurders en toezichthouders op geschiktheid te toetsen. Kan de regering uiteenzetten hoe een dergelijke toetsing op geschiktheid zich verhoudt met de Europese richtlijn (2014/26/EU) die een evenwichtige en billijke vertegenwoordiging van rechthebbenden in het besluitvormingsproces van een cbo voorschrijft? Is de regering niet van mening dat het aan de rechthebbenden zelf is te bepalen wie zij geschikt achten hen te vertegenwoordigen?

De leden van de GroenLinks-fractie hechten aan het belang dat rechthebbers, de makers, adequaat zeggenschap kunnen hebben over de wijze waarop cbo's hun auteurs- en naburige rechten beheren. Welke gevolgen heeft dit wetsvoorstel voor de wijze waarop makers zeggenschap uitoefenen op de cbo waarbij zij zich hebben aangesloten? Wat vindt de regering 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 rechthebbers in toezichthoudende organen van een cbo?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat alle vertegenwoordigende toezichthouders zich aan de codes van integer en goed bestuur dienen te houden. Waarom kiest de regering er voor het College de geschiktheid van bestuurders en toezichthouders te laten toetsen? Waarom kiest de regering niet om dit te beperken tot directieleden (of in een Raad van Toezicht-bestuur model, bestuursleden) en de onafhankelijke leden van toezichtorganen?

3.3 Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht

De leden van de CDA-fractie lezen dat onderhavig wetsvoorstel enkele aanpassingen bevat over hoe het preventieve toezicht dient te worden vormgegeven. Deze leden vinden het vreemd dat gesproken wordt over een verduidelijking, terwijl sprake is van verschillende wijzigingen, waaronder inperkingen van de reikwijdte van het preventief toezicht van het College. Deze leden vragen daarom een betere motivering waarom er wordt gekozen voor de wijzigingen in het preventief toezicht, in het bijzonder het voorstel voor louter een informatieplicht bij nieuwe tarieven, andere tariefsverhogingen dan eenzijdige verhogingen en modelovereenkomsten met branches. Deze leden achten hier een zware motivatie van belang gezien de economische machtspositie van cbo's en er dus baat is bij stevig toezicht.

De leden van de SP-fractie lezen dat een deel van het toezicht verschoven wordt van goedkeuring vooraf naar informeren achteraf. Het gaat dan over nieuwe tarieven, andere tariefsverhogingen dan eenzijdige verhogingen en modelovereenkomsten met branches. Kan de regering verduidelijken waarom hier informeren achteraf zou volstaan? Is de regering het met deze leden eens 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 de tarieven van betalingsplichtigen? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid het College beter in staat te stellen juist wel vooraf toe te zien op deze aspecten? Zo nee, waarom niet?

3.3.1 Nieuwe tarieven en gewijzigde tarieven

De leden van de VVD-fractie lezen dat het College goedkeuring van eenzijdige tariefverhogingen kan onthouden wanneer deze buitensporig zijn. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten wat bedoeld wordt met de term «buitensporig».

De leden van de SP-fractie vinden dat tarieven die door de cbo's collectieve beheersorganisaties worden gehanteerd volkomen transparant zouden moeten zijn, zodat betalingsplichtigen zelf kunnen toetsen of sprake is van gelijke behandeling en zelf kunnen berekenen welk tarief moet worden betaald. Ook in het evaluatierapport uit 2016 (Kamerstuk 29 838 nr.88) wordt voor dit uitgangspunt gepleit. Waarom kiest de regering hier niet voor? Zeker gezien uit datzelfde evaluatierapport blijkt dat de geheimhoudingsclausules transparantie in de weg staan. Is de regering bereid af te zien van de voorgestelde geheimhoudingsregeling

en in plaats daarvan te kiezen voor aanvullende maatregelen om geheimhoudingsclausules te verbieden? Zo nee, waarom niet?

3.3.2 Algemene voorwaarden en overeenkomsten met brancheorganisaties

De leden van de CDA-fractie maken uit het wetsvoorstel op dat naast de uitbreiding van enkele taken en bevoegdheden van de toezichthouder, het wetsvoorstel ook een inperking van de bevoegdheden behelst. Zo lezen deze leden dat het College enkel nog toestemming mag verlenen voor de vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden van cbo's, maar niet meer voor het vaststellen of wijzigen van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers. Het verrast deze leden dat hiervoor gekozen is door de regering. Kan de regering aangeven of de huidige handelwijze negatief werd beoordeeld door de praktijk? Komt dit besluit voort uit een bepaalde onvrede bij de betrokken organisaties, zo ja welke? Ook vragen deze leden waarom de regering niet kiest voor een situatie waarbij het College zowel overeenkomsten als algemene voorwaarden van toestemming dient te voorzien. Zijn er gevallen in het verleden geweest waarbij het College de bevoegdheid niet op de juiste wijze heeft toegepast?

3.3.3 Verlenging van de adviestertermijn

De leden van de VVD-fractie lezen dat het College de bevoegdheid heeft in bijzondere omstandigheden de adviestertermijn met vier weken te verlengen tot ten hoogste twaalf weken. Kan de regering verhelderen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden? Deelt de regering de mening van deze leden dat het voor cbo's van belang is dat het advies binnen een redelijke termijn wordt verstrekt en het College helderheid verschaft wanneer de adviestertermijn verlengd wordt?

3.4 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. Deze leden vernemen graag op welke wijze dit in het wetsvoorstel wordt geregeld.

Daarnaast zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd op welke wijze zorg voor gedragen wordt dat afspraken tussen cbo's en marktpartijen beschermd worden. Deze afspraken bevatten concurrentiegevoelige gegevens en worden nu vaak opgevraagd door middel van een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), hetgeen voor zowel het College collectieve beheersorganisaties alsmede cbo's onwenselijk is. Een nadere toelichting van de regering is hierbij gewenst.

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel de doelmatigheid van toezicht wil vergroten, onder andere, door bij de doorrekening van toezichtkosten goed gedrag door cbo's en obo's te belonen, door het College minder toezichtkosten door te berekenen indien cbo's en obo's in overeenstemming met dit wetsvoorstel handelen. Kan de regering uiteenzetten hoe deze uitvoering in de praktijk uit zal gaan zien, al dan niet via nieuw beleidsregels?

Voorts lezen de aan het woord zijnde leden dat de regering aandacht heeft willen schenken in dit wetsvoorstel voor de eventuele onaanvaardbare gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland. Zo blijkt uit onderzoek dat het eventuele effect van bekostiging door de sector op de concurrentiepositie vermoedelijk vrijwel nihil is. Kan de regering uiteenzetten of zij nog andere effecten op de concurrentiepositie van de sector ten opzichte van buitenlandse bedrijven ziet en hoe zij daarmee om wil gaan?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat uit dit wetsvoorstel voortvloeit dat cbo's de helft van de kosten voor toezicht zullen moeten betalen. Deze kosten zijn in de afgelopen tien jaar verdrievoudigd. Deze leden vragen of dit een wenselijke maatregel is, nu dit ten koste gaat van de uitkeringen aan makers. Daarnaast zullen cbo's moeten investeren in zelfregulering. Kan de regering aangeven welke financiële gevolgen voor de makers voortvloeien uit dit wetsvoorstel en in hoeverre dit proportioneel is, gezien de totale inkomsten van makers uit auteurs- en naburige rechten? Welke mogelijkheden ziet de regering om, zonder afbreuk te doen aan een adequaat handhavingsniveau, de kosten voor toezicht en dus de negatieve gevolgen voor de inkomsten van makers beperkt te houden? Op welke wijze kan erop worden toegezien dat het toezicht meer doelmatig wordt uitgevoerd via nieuwe beleidsregels, en daarmee ruimte makend voor het bepleite verlichte regime?

De leden van de SP-fractie lezen in het wetsvoorstel dat wordt voorgesteld de kosten van het toezicht door het College niet meer volledig door het Ministerie van Justitie en Veiligheid zal worden vergoed, maar voortaan voor 50% te laten bekostigen door de partijen die onder toezicht staan. Schuilt hierin niet een gevaar voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder, doordat een financiële afhankelijkheidsrelatie zal ontstaan tussen de rechtenorganisaties en het College? Klopt het dat het juist deze onafhankelijkheid was die blijkens de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht 2013 (Kamerstuk 31 766, nr. 3) doorslaggevend was in de keuze voor financiering uit algemene middelen? Waarom wordt van dat standpunt nu afgeweken? Is de regering het met deze leden eens dat het toezicht van het College een publiek belang dient en dus ook met publieke middelen zou moeten worden gefinancierd? Zo nee, waarom niet?

4. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Vereniging van Organisaties die intellectueel eigendom Collectief Exploiteren (VOICE) in hun reactie op het wetsvoorstel aangeven dat onvoldoende rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen. Hoe beoordeelt de regering deze punten van VOICE voor wat betreft de ontwikkelingen die in de sector nationaal en internationaal plaatshebben, maar waar de wet nog onvoldoende rekening mee houdt? In hoeverre acht de regering dat er sprake is van een kop op de richtlijn waarmee de concurrentiepositie van cbo's internationaal verslechterd?

De aan het woord zijnde leden constateren dat in het voorontwerp van onderhavig wetsvoorstel een regeling voor geheimhouding was opgenomen, maar dat deze na onder meer het advies van de Commissie Auteursrecht niet is meegenomen in het definitieve voorstel. De reden hiervoor, zo lezen deze leden, is dat het College op dit moment al bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie kan weigeren te verstrekken indien het de positie van derden onevenredig benadeelt. Waarom is dan toch in het voorontwerp gekozen voor een apart geheimhoudingsartikel? Heeft het College aangegeven hier behoefte aan te hebben? Kan de regering aangeven hoe vaak (succesvol) beroep is gedaan op de algemene uitzonderingsgrond van de WOB door het College? Zou het niet nuttig 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?

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat het College in toeneemende mate WOB-verzoeken moeten behandelen van marktpartijen die bedrijfsgevoelige informatie verzamelen voor hun onderhandelingen met

cbo's. Kan de regering aangeven of dit klopt en of deze praktijk met de nieuwe voorstellen wordt tegengegaan?

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 rechthebbers en betalingsplichtigen ernstig verzwakt. Is de regering het met deze leden eens dat het aantal WOB-verzoeken ook kan worden teruggedrongen door juist meer transparantie door cbo's over hun werkwijzen, tarieven en voorwaarden te bewerkstelligen? Waarom kiest de regering hier niet voor?

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel D (wijziging art. 3)

De leden van de SP-fractie constateren dat op dit moment geschillen over billijkheid en hoogte van tarieven aan de Geschillencommissie Auteursrechten kunnen worden voorgelegd. Klopt het dat bij deze Geschillencommissie echter uitsluitend zaken aanhangig kunnen worden gemaakt aangaande facturen van maximaal € 100.000,-? Waarom is voor dit drempelbedrag gekozen? Is de beoordeling over redelijkheid en billijkheid van tarieven onderdeel van het toezicht op rechtenorganisaties? Zo nee, waarom niet en bent u bereid dit alsnog in de wet op te nemen? Klopt het voorts dat VOICE, de brancheorganisatie van rechtenorganisaties, leden in de geschillencommissie afvaardigt? Zo ja, acht u dat wenselijk? Hoe wordt de Geschillencommissie Auteursrechten nu volgens de regering door betrokkenen geëvalueerd? Deelt de regering de mening van deze leden 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?

Onderdeel L (invoeging 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. Welke maatregelen neemt de regering om ervoor te zorgen dat cbo's de benodigde informatie ook tijdig ontvangen?

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 twijfelen aan een juist beleid van of een juiste gang van zaken. Ondanks de genoemde voorbeelden roept dit bij deze leden onduidelijkheid op over de betekenis ervan. Kan de regering specificeren wat onder juist beleid van of juiste gang van zaken moet worden verstaan?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Verouden