

Vergaderjaar 1997–1998

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 april 1998

Hierbij zend ik U het rapport van de MDW werkgroep **Toezicht en samenwerking bij incasso van auteursrechten**.¹

Inleiding

De Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten beschermen creatief materiaal: boeken, films, computerprogrammatuur, muziek, e.d. Voor gebruik van dat materiaal is in beginsel toestemming nodig van de rechthebbende. In een aantal gevallen is sprake van gebruik op zodanig massale schaal (zoals bij fotokopiëren van geschriften, uitlenen door openbare bibliotheken en muziekgebruik in horeca-etablisementen, op de radio en in tv-uitzendingen) dat individuele afspraken tussen rechthebbenden en gebruikers over het betalen van vergoedingen praktisch niet of nauwelijks zijn te maken. In dergelijke gevallen treden vaak collectieve beheersorganisaties op namens rechthebbenden. Zij onderhandelen met gebruikers, die daarbij op hun beurt een efficiencyvoordeel hebben: er ontstaat één betaaladres.

In een aantal gevallen heeft de wetgever geconcludeerd dat slechts één organisatie namens de rechthebbenden kan optreden. In die gevallen zijn organisaties exclusief aangewezen de belangen van rechthebbenden te behartigen en te hunner behoefte de desbetreffende vergoedingen te incasseren. In de betrokken regelingen is vastgelegd dat geen inbreuk wordt gemaakt op het recht van rechthebbenden, mits voor gebruik een (billijke) vergoeding wordt betaald. De geïncasseerde gelden worden aan de hand van repartitiereglementen verdeeld over (organisaties van) rechthebbenden. Deze «wettelijke» organisaties zijn: het Bureau voor muziekauteursrecht (Buma), de Stichting tot exploitatie van naburige rechten (SENA), de Stichting Reprerecht, de Stichting De Thuis kopie en de Stichting Leenrecht. De laatste vier organisaties treden, in tegenstelling tot Buma, niet in directe zin namens rechthebbenden op, maar oefenen hun taken op eigen (wettelijke) titel uit. Zij worden wel aangeduid als «eigen-recht-organisaties». Op de «wettelijke» beheersorganisaties (Buma

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

en de «eigen-recht-organisaties») is voorzien in overheidstoezicht op de taakuitoefening, mede omdat aan hen een wettelijk monopolie is verleend.

De werkgroep heeft voorstellen ontwikkeld om tegemoet te komen aan een aantal op dit terrein gesignaleerde problemen. Als zodanig worden ervaren:

- onnodige administratieve belasting, doordat een aantal met incasso belaste organisaties dezelfde bedrijven aanspreekt en gegevens vergaart;
- een gebrek aan transparantie van het toezicht, waar dit op vergelijkbare terreinen verschillend is geregeld;
- de rol van de overheid bij de vaststelling van de repartitiereglementen als waarborg van behartiging van de betrokken belangen en van algemeen maatschappelijke belangen en bij de besteding van de geïncasseerde gelden.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep kreeg van het kabinet de opdracht voorstellen te ontwikkelen om tot zo gering mogelijke administratieve belasting bij de incasso van auteursrechten te komen en zoveel mogelijk transparantie en rechtszekerheid te bereiken, door te onderzoeken:

1. hoe samenwerking bij de incasso op overlappende werkerreinen kan worden gerealiseerd, dan wel op een andere manier kan worden bereikt dat degenen die gelden verschuldigd zijn zo min mogelijk worden belast met verplichtingen tot informatieverstrekking;
2. hoe het toezicht tot grotere consistentie en transparantie kan worden gebracht;
3. hoe de verantwoordelijkheid voor de regeling van de besteding van de geïncasseerde gelden zo kan worden belegd, dat gegarandeerd is dat alle belangen voldoende tot hun recht komen.

Ad 1. Samenwerking bij onderhandelingen over en incasso van vergoedingen

De werkgroep heeft geconstateerd dat betalingsplichtigen thans reële problemen ondervinden bij de onderhandelingen over en incasso van vergoedingen voor het openbaar muziekgebruik. Deze problemen vloeien voort uit het feit dat zij met twee organisaties moeten onderhandelen en dat zij worden geconfronteerd met afzonderlijke facturen, opgesteld aan de hand van verschillende parameters voor in feite hetzelfde gebruik. De werkgroep heeft geconcludeerd dat nadere samenwerking nodig is tussen de twee betrokken organisaties: Buma en SENA. Aangezien deze organisaties al tot een zekere mate van samenwerking zijn gekomen, heeft de werkgroep aanbevolen om deze organisaties nog maximaal één jaar de tijd te geven om samenwerking over de hele linie te realiseren. Indien in die periode geen samenwerking is gerealiseerd, zal daarvoor een wettelijke verplichting in het leven moeten worden geroepen.

Het kabinet neemt dit voorstel over. Het biedt op korte termijn uitzicht op een oplossing en het laat aan betrokken organisaties de mogelijkheid op eigen initiatief – en zonder wettelijk ingrijpen – te voldoen aan de wensen van het bedrijfsleven. Buma en SENA zal te kennen worden gegeven dat zij samenwerking bij onderhandelingen en incasso binnen een jaar dienen te realiseren. Het kabinet gaat er daarbij van uit dat zij een maximale inspanning zullen leveren om de administratieve lasten voor betrokken gebruikers zo laag mogelijk te maken. Resultaat moet zijn dat:

- betalingsplichtigen slechts met Buma en SENA gezamenlijk behoeven te onderhandelen;

- namens zowel muzikauteurs als uitvoerende kunstenaars en fonogrammenproducenten één factuur wordt verzonden;
- de factuur wordt samengesteld aan de hand van eenduidige en transparante parameters voor alle muziekuitleverings- en -uitzendingsrechten;
- de vergoeding op een eenduidige en transparante wijze wordt berekend.

Indien deze samenwerking niet binnen een jaar is gerealiseerd, zal wettelijk geregeld worden dat onderhandelingen over en incasso van vergoedingen voor openbaar muziekgebruik slechts door Buma en SENA gezamenlijk zullen geschieden aan de hand van hiervoor opgesomde uitgangspunten. De minister van Justitie zal de Kamer te zijner tijd op de hoogte brengen of partijen de gewenste samenwerking op vrijwillige basis hebben gerealiseerd.

Ad. 2 Toezicht

De werkgroep heeft geconstateerd dat het toezicht thans verbrossend en op onderling afwijkende wijze is geregeld. Voor de verschillen zijn geen goede gronden aan te voeren. De huidige regelingen maken een onoverzichtelijke en willekeurige indruk. De wet legt bovendien aan de verschillende toezichthouders niet geheel dezelfde taken op. De werkgroep heeft aanbevolen de thans bestaande toezichthouders samen te voegen tot één college van toezicht, met behoud van dit bijzondere toezicht naast het mededingingstoezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De werkgroep heeft ook voorgesteld dat de algemene kosten van het toezicht zullen worden gedragen door de beheersorganisaties, naar rato van hun omzet. De bijzondere kosten van het toezicht zouden voor rekening van de organisatie die het aangaat moeten komen.

Het kabinet neemt dit voorstel over. De bedoelde organisaties oefenen een wettelijk monopolie uit en zijn betrokken bij grote maatschappelijke en financiële belangen. Daarbij kan een vanwege de overheid ingesteld toezicht niet ontbreken. De inrichting van een centraal college van toezicht biedt daarbij duidelijk voordelen ten opzichte van de huidige situatie, namelijk:

- vergroting van de transparantie en innerlijke samenhang van de regeling;
- helderheid over de taken waarmee zonedig ook daadwerkelijk de kwaliteit van het beleid van de organisaties kan worden verhoogd; en
- waarborging van consistentie in het toezicht.

Benoeming van dit college zal geschieden door de minister van Justitie, in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Bij de wettelijke vormgeving zal worden bezien op welke wijze een relatie tussen het bijzonder toezicht en het mededingingstoezicht moet worden aangebracht. De criteria van het MDW rapport Zicht op Toezicht zullen daarbij het uitgangspunt vormen. Tevens zal afstemming plaatsvinden op de regels inzake zelfstandige bestuursorganen.

Ad 3. Repartitiereglementen

De grootst mogelijke meerderheid van de werkgroep heeft voorgesteld de overheidsgoedkeuring voor de repartitiereglementen te laten vervallen. Deze goedkeuring – die in de praktijk neerkomt op een marginale toetsing – is thans verbonden aan aspecten van gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse rechthebbenden. In het geval van de Stichting De ThuisKopie en De Stichting Leenrecht wordt de goedkeuring slechts verleend als is voorzien in de bestemming van een bepaald percentage van de totale opbrengst van de vergoedingen aan sociale en culturele

doelen. De grootst mogelijke meerderheid van de werkgroep meent dat het voldoende is als de rechtspersonen die de gelden verdelen representatief zijn voor de rechthebbenden en zorgdragen voor een goede geschillenregeling.

Het kabinet neemt dit voorstel over. De verantwoordelijkheid voor de besteding van de binnengekomen gelden kan het beste bij rechthebbenden zelf liggen. Zij kunnen ook zelf beslissen gelden te besteden aan culturele of sociale doelen. Een vereiste van representativiteit biedt voldoende waarborg dat met alle betrokken belangen en wensen wordt rekening gehouden. Voorts komt de verplichting zorg te dragen voor een goede geschillenregeling tegemoet aan de wens tot rechtsbescherming, bijvoorbeeld bij geschillen omtrent de repartitie of over ongelijke behandeling tussen binnen- en buitenlandse rechthebbenden.

Implementatie

Buma en SENA zal zo spoedig mogelijk te kennen worden gegeven dat zij binnen een jaar een verdergaande samenwerking bij onderhandelingen over en incasso van vergoedingen voor openbaar muziekgebruik dienen te realiseren. Indien dat resultaat niet binnen die periode wordt bereikt, zal terzake een wetsvoorstel worden voorbereid. De minister van Justitie zal de Kamer te zijner tijd op de hoogte brengen of partijen op vrijwillige basis de gewenste samenwerking hebben gerealiseerd.

In verband met de uitvoering van de voornemens rond de instelling van het centraal college van toezicht en het laten vervallen van het vereiste van overheidsgoedkeuring van de repartitiereglementen zal op korte termijn een wetsvoorstel worden voorbereid. Dit zal voor advies worden voorgelegd aan de commissie auteursrecht. In het implementatieplan zal de planning van het één en ander worden vastgesteld.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager