



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Nader Rapport

10 oktober 2019

Nr. 2718258

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 16 mei 2019, nr. 2019000925, machtigde uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2019, nr. W16.19.0116/II, bied ik u hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2019, no. 2019000925, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het vergroten van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht door het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (het College) op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht door het College. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

1. De voorgestelde regeling van het preventieve toezicht

a. Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen die het College in staat moeten stellen zijn middelen en capaciteit optimaal in te zetten, waaronder een verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht. Voorts wordt voorgesteld om het toezicht niet langer volledig uit de algemene middelen te bekostigen, maar de helft van de kosten van het toezicht voor rekening van de beheersorganisaties te laten komen. Ten slotte brengt het voorstel enkele andere, kleinere wijzigingen aan in de wet.

b. Preventief toezicht

Naar huidig recht dienen collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) bepaalde besluiten voorafgaand ter instemming aan het College voor te leggen. Het gaat daarbij onder meer om besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten en om bepaalde besluiten tot verhoging van tarieven. Het College onthoudt zijn goedkeuring aan een besluit tot tariefverhoging indien de verhoging buitensporig is, waarbij het onder meer voldoende rekening dient te houden met de belangen van betalingsplichtigen. Daarnaast dienen cbo's het College vooraf schriftelijk te informeren over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op hun taakuitoefening.

In het wetsvoorstel wordt verduidelijkt welke besluiten voorafgaand ter instemming aan het College moeten worden voorgelegd en over welke besluiten het College vooraf moet worden geïnformeerd. Cbo's blijven in het thans voorliggende wetsvoorstel – anders dan in het conceptvoorstel dat eerder in internetconsultatie werd gegeven – verplicht om het College toestemming te vragen voor eenzijdige

tariefverhogingen. Daarnaast worden cbo's verplicht om het College te informeren over andere tariefverhogingen dan eenzijdige verhogingen en over nieuwe tarieven. Daarmee wordt buiten twiifel gesteld dat het College over iedere mogelijke tariefverandering (buiten de eenzijdige tariefverhoging die onder het toestemmingsvereiste van artikel 3 valt) moet worden geïnformeerd, ook als bijvoorbeeld een korting voor betalingsplichtigen vervalst. Het gaat er dus om of het bedrag dat betalingsplichtigen betalen 'onder de streep' kan veranderen.

Verder wordt de bestaande verplichting om het College toestemming te vragen voor het vaststellen of wijzigen van modelovereenkomsten geschrapt. Het wetsvoorstel regelt in plaats daarvan dat cbo's het College moeten informeren over het vaststellen of wijzigen van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers (zoals brancheorganisaties) en het College toestemming moeten vragen voor het vaststellen of wijzigen van algemene voorwaarden. Dit is volgens de toelichting in overeenstemming met het uitgangspunt dat het preventieve toezicht gericht zou moeten zijn op algemene beleidsmaatregelen van cbo's.

Bedingen die de kern van de prestatie vormen, zoals bedingen over tarieven en toegepaste kortingen, vallen niet onder het begrip algemene voorwaarden. Een modelovereenkomst bevat naast algemene voorwaarden afspraken over de kern van de prestatie, zoals tarieven en kortingen. Een voorbeeld van een modelovereenkomst is een 'brancheovereenkomst' tussen een cbo en een representatieve organisatie van gebruikers. Bij algemene voorwaarden is een toestemmingseis aangewezen, omdat ook betalingsplichtigen die niet vertegenwoordigd zijn tijdens de totstandkoming van die voorwaarden daaraan gehouden worden. Voor brancheovereenkomsten (en dergelijke) bestaat deze noodzaak volgens de toelichting niet, omdat representatieve organisaties anders dan individuele gebruikers een zekere onderhandelingsmacht hebben. Wel komt een informatieverplichting ten aanzien van vaststelling of wijziging van deze overeenkomsten ten goede aan het toezicht.

2. Beoordeling van het voorstel

De Afdeling onderschrijft het belang van een slagvaardig en doelmatig toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten. In het licht daarvan onderkent de Afdeling dat een verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht tegemoet komt aan een behoefte in de praktijk en kan bijdragen aan het verder verbeteren van de effectiviteit van het toezicht door het College. De Afdeling stelt vast dat deze verduidelijking in het voorstel onder meer vorm heeft gekregen door in bepaalde (maar niet alle) gevallen de eis van voorafgaande goedkeuring te vervangen door een informatieplicht. Het gaat dan i het bijzonder om het wijzigen van 'modelovereenkomsten' in 'algemene voorwaarden'. Daar staat tegenover dat de instemmingseis ten aanzien van eenzijdige tariefverhogingen in het voorstel uiteindelijk gehandhaafd is. Kennelijk is naar aanleiding van de internetconsultatie afgezien van het schrappen van de laatstgenoemde eis. In de toelichting wordt aan de redenen om deze specifieke instemmingseis te handhaven geen aandacht besteed.

De Afdeling constateert dat de instemmingseis ten aanzien van tariefverhogingen enerzijds niet goed valt in te passen in het stelsel dat de wetgever aanvankelijk (in de consultatieversie) voor ogen stond. Het uitgangspunt van dat stelsel is dat het toezicht door het College gericht is op algemene beleidsmaatregelen en op de algehele good governance bij cbo's. Tarieven en kortingen worden in deze benadering door partijen vastgesteld en zouden – gelet op het privaatrechtelijke karakter van cbo's – niet door het College moeten worden getoetst. In dat verband is voorts relevant dat de Geschillencommissie Auteursrecht (en niet het College) in de wettelijke systematiek de taak heeft geschillen te beslechten over de billijkheid, de hoogte en de toepassing van tarieven. Vanuit de cbo's is in het kader van de internetconsultatie naar voren gebracht dat Nederlandse organisaties niet in een slechtere concurrentiepositie mogen komen ten opzichte van buitenlandse cbo's. De Richtlijn collectief beheer zorgt voor een gelijk speelveld en Nederland zou niet verder moeten gaan dan de Europese verplichtingen (geen 'nationale kop'). Het preventieve toezicht op tarieven zou in deze visie geschrapt moeten worden.

Anderzijds roept het onttrekken van modelovereenkomsten (en aanvankelijk ook tariefverhogingen) aan de toestemmingseis vragen op in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het vergroten van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht door het College. Met het oog op de dominante positie die cbo's op grond van hun wettelijke mandaat of hun feitelijke monopolie innemen tegenover gebruikers is in 2013 de bevoegdheid tot voorafgaande goedkeuring van tariefstijgingen in de wet opgenomen. Juist bij de vaststelling of verhoging van tarieven of kortingen bestaat het risico van misbruik van deze machtspositie. Een beperking van de instemmingseis tot algemene voorwaarden brengt echter mee dat de kernbepalingen van modelovereenkomsten (inclusief tarieven en kortingen) buiten de reikwijdte daarvan blijven en dat de belangen van betalingsplichtigen in zoverre minder worden beschermd. Het College zelf meent dat zijn bevoegdheden op dit punt onwenselijk worden beperkt door het voorstel, omdat daarmee de effectiviteit van het toezicht sterk wordt aangetast.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te motiveren waarom enerzijds is gekozen voor het handhaven van de goedkeuringseis ten aanzien van eenzijdige tariefverhogingen, en anderzijds voor het vervangen van die goedkeuringseis door een informatieverplichting waar het gaat om modelovereenkomsten. De Afdeling adviseert het voorstel zo nodig aan te passen.

Behoud van het goedkeuringsvereiste voor eenzijdige tariefverhogingen

Cbo's zijn naar huidig recht verplicht om het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (hierna: het College) toestemming te vragen voor tariefverhogingen (art. 3, eerste lid, onderdeel c, Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: de Wet toezicht)). Het College onthoudt zijn goedkeuring over een besluit tot een dergelijke verhoging indien de verhoging buitensporig is (art. 3, vierde lid). In het wetsvoorstel blijft dit goedkeuringsvereiste voor eenzijdige tariefverhogingen bestaan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is in de toelichting verduidelijkt dat het goedkeuringsvereiste dient ter bescherming van gebruikers van beschermd materiaal. Cbo's beschikken over een machtspositie. Het risico op misbruik van deze machtspositie is groter bij eenzijdige tariefverhogingen, omdat de instemming van gebruikers ontbreekt. Daarnaast kan de eis om toestemming te vragen van het College bijdragen aan het vinden van draagvlak voor een eenzijdige vastgestelde verhoging indien een cbo niet in staat is gebleken om met gebruikers overeenstemming te bereiken over een voorgenomen tariefverhoging.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat aan artikel 3, vierde lid, Wet toezicht wordt toegevoegd dat het College zijn goedkeuring aan een eenzijdige tariefverhoging niet zal onthouden dan nadat de Geschillencommissie Auteursrechten hieromtrent advies heeft uitgebracht. Naar huidig recht kan ook de rechter niet beslissen – over een geschil omtrent de billijkheid, de hoogte en de toepassing van gewijzigde (en nieuwe) tarieven – dan nadat de Geschillencommissie Auteursrechten in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen (art. 25 Wet toezicht).

Vervanging van het goedkeuringsvereiste met betrekking tot modelovereenkomsten door een informatieverplichting met betrekking tot overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers

Cbo's zijn naar huidig recht verplicht om het College toestemming te vragen voor de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten. Het wetsvoorstel schrapt deze verplichting en regelt dat cbo's het College moeten informeren over de vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is deze wijziging in de toelichting nader verduidelijkt.

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. Daarom bestaat geen noodzaak 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 de vaststelling of wijziging van dergelijke overeenkomsten. Daartoe worden deze overeenkomsten toegevoegd aan artikel 5 Wet toezicht.

Ik wil onderstrepen dat het behoud van het goedkeuringsvereiste bij eenzijdige tariefverhogingen en het vervangen van het goedkeuringsvereiste met betrekking tot modelovereenkomsten door een informatieverplichting met betrekking tot overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers geen tegenstelling betreft. Beide wijzigingen worden voorgesteld vanuit het principe dat een goedkeuringsvereiste uitsluitend dient te gelden ten aanzien van besluiten waarbij cbo's een zekere onderhandelingsmacht hebben en de andere partij(en) niet, waardoor het risico bestaat dat cbo's misbruik maken van hun machtspositie.

Hetzelfde principe ligt overigens ten grondslag aan het goedkeuringsvereiste dat het wetsvoorstel introduceert bij de vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden. Voor gebruikers die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie is het niet of nauwelijks mogelijk om invloed uit te oefenen op dergelijke voorwaarden. In het licht van het verschil in machtspositie 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 gebruikers die niet zijn vertegenwoordigd tijdens de totstandkoming van die voorwaarden. Dit preventieve toezicht is bovendien aangewezen omdat algemene voorwaarden, in tegenstelling tot tarieven, na hun vaststelling niet kunnen worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Auteursrechten.



3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker.*



Advies Raad van State

No. W16.19.0116/II
's-Gravenhage, 17 juli 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 mei 2019, no. 2019000925, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het vergroten van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht door het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (het College) op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht door het College. In verband daarmee is aanvulling van de toelichting wenselijk.

1. De voorgestelde regeling van het preventieve toezicht

a. Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen die het College in staat moeten stellen zijn middelen en capaciteit optimaal in te zetten, waaronder een verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht. Voorts wordt voorgesteld om het toezicht niet langer volledig uit de algemene middelen te bekostigen, maar de helft van de kosten van het toezicht voor rekening van de beheersorganisaties te laten komen. Ten slotte brengt het voorstel enkele andere, kleinere wijzigingen aan in de wet.

b. Preventief toezicht

Naar huidig recht dienen collectieve beheersorganisaties (hierna: cbo's) bepaalde besluiten voorafgaand ter instemming aan het College voor te leggen. Het gaat daarbij onder meer om besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten¹ en om bepaalde² besluiten tot verhoging van tarieven.³ Het College onthoudt zijn goedkeuring aan een besluit tot tariefverhoging indien de verhoging buitensporig is, waarbij het onder meer voldoende rekening dient te houden met de belangen van betalingsplichtigen. Daarnaast dienen cbo's het College vooraf schriftelijk te informeren over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op hun taakuitoefening.⁴

In het wetsvoorstel wordt verduidelijkt welke besluiten voorafgaand ter instemming aan het College moeten worden voorgelegd en over welke besluiten het College vooraf moet worden geïnformeerd. Cbo's blijven in het thans voorliggende wetsvoorstel – anders dan in het conceptvoorstel dat eerder in internetconsultatie werd gegeven – verplicht om het College toestemming te vragen voor eenzijdige tariefverhogingen.⁵ Daarnaast worden cbo's verplicht om het College te informeren over andere tariefverhogingen dan eenzijdige verhogingen en over nieuwe tarieven.⁶ Daarmee wordt buiten twiffel gesteld dat het College over iedere mogelijke tariefverandering (buiten de eenzijdige tariefverhoging die onder het toestemmingsvereiste van artikel 3 valt) moet worden geïnformeerd, ook als bijvoorbeeld een korting voor betalingsplichtigen vervalst. Het gaat er dus om of het bedrag dat betalingsplichtigen betalen 'onder de streep' kan veranderen.⁷

Verder wordt de bestaande verplichting om het College toestemming te vragen voor het vaststellen of wijzigen van modelovereenkomsten geschrapt. Het wetsvoorstel regelt in plaats daarvan dat cbo's het College moeten informeren over het vaststellen of wijzigen van overeenkomsten met representatieve

¹ Artikel 3 lid 1 sub b.

² Anders dan ingevolge een bij of krachtens amvb vast te stellen indexering, overeenkomsten daaromtrent met representatieve organisaties van betalingsplichtigen of toegenomen gebruik van beschermde werken.

³ Artikel 3 lid 1 sub c.

⁴ Artikel 5.

⁵ Zie artikel 3 lid 1 sub c, dat niet wordt gewijzigd. In het conceptwetsvoorstel werd dit onderdeel geschrapt (zie www.internetconsultatie.nl/wettoezicht).

⁶ Zie het nieuwe artikel 5 lid 1 sub c en d.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 (Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht).

organisaties van gebruikers (zoals brancheorganisaties)⁸ en het College toestemming moeten vragen voor het vaststellen of wijzigen van algemene voorwaarden.⁹ Dit is volgens de toelichting in overeenstemming met het uitgangspunt dat het preventieve toezicht gericht zou moeten zijn op algemene beleidsmaatregelen van cbo's.¹⁰

Bedingen die de kern van de prestatie vormen, zoals bedingen over tarieven en toegepaste kortingen, vallen niet onder het begrip algemene voorwaarden.¹¹ Een modelovereenkomst bevat naast algemene voorwaarden afspraken over de kern van de prestatie, zoals tarieven en kortingen. Een voorbeeld van een modelovereenkomst is een 'brancheovereenkomst' tussen een cbo en een representatieve organisatie van gebruikers. Bij algemene voorwaarden is een instemmingseis aangewezen, omdat ook betalingsplichtigen die niet vertegenwoordigd zijn tijdens de totstandkoming van die voorwaarden daaraan gehouden worden. Voor brancheovereenkomsten (en dergelijke) bestaat deze noodzaak volgens de toelichting niet, omdat representatieve organisaties anders dan individuele gebruikers een zekere onderhandelingsmacht hebben. Wel komt een informatieverplichting ten aanzien van vaststelling of wijziging van deze overeenkomsten ten goede aan het toezicht.¹²

2. Beoordeling van het voorstel

De Afdeling onderschrijft het belang van een slagvaardig en doelmatig toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten. In het licht daarvan onderkent de Afdeling dat een verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht tegemoet komt aan een behoefte in de praktijk en kan bijdragen aan het verder verbeteren van de effectiviteit van het toezicht door het College. De Afdeling stelt vast dat deze verduidelijking in het voorstel onder meer vorm heeft gekregen door in bepaalde (maar niet alle) gevallen de eis van voorafgaande goedkeuring te vervangen door een informatieplicht. Het gaat dan in het bijzonder om het wijzigen van 'modelovereenkomsten' in 'algemene voorwaarden'. Daar staat tegenover dat de instemmingseis ten aanzien van eenzijdige tariefverhogingen in het voorstel uiteindelijk gehandhaafd is. Kennelijk is naar aanleiding van de internetconsultatie afgezien van het schrappen van de laatstgenoemde eis. In de toelichting wordt aan de redenen om deze specifieke instemmingseis te handhaven geen aandacht besteed.

De Afdeling constateert dat de instemmingseis ten aanzien van tariefverhogingen enerzijds niet goed valt in te passen in het stelsel dat de wetgever aanvankelijk (in de consultatieversie) voor ogen stond. Het uitgangspunt van dat stelsel is dat het toezicht door het College gericht is op algemene beleidsmaatregelen en op de algehele good governance bij cbo's. Tarieven en kortingen worden in deze benadering door partijen vastgesteld en zouden – gelet op het privaatrechtelijke karakter van cbo's – niet door het College moeten worden getoetst.¹³ In dat verband is voorts relevant dat de Geschillencommissie Auteursrecht (en niet het College) in de wettelijke systematiek de taak heeft geschillen te beslechten over de billijkheid, de hoogte en de toepassing van tarieven. Vanuit de cbo's is in het kader van de internetconsultatie naar voren gebracht dat Nederlandse organisaties niet in een slechtere concurrentiepositie mogen komen ten opzichte van buitenlandse cbo's. De Richtlijn collectief beheer zorgt voor een gelijk speelveld en Nederland zou niet verder moeten gaan dan de Europese verplichtingen (geen 'nationale kop'). Het preventieve toezicht op tarieven zou in deze visie geschrapt moeten worden.¹⁴

Anderzijds roept het onttrekken van modelovereenkomsten (en aanvankelijk ook tariefverhogingen) aan de instemmingseis vragen op in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het vergroten van de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht door het College. Met het oog op de dominante positie die cbo's op grond van hun wettelijke mandaat of hun feitelijke monopolie innemen tegenover gebruikers is in 2013 de bevoegdheid tot voorafgaande goedkeuring van tariefstijgingen in de wet opgenomen. Juist bij de vaststelling of verhoging van tarieven of kortingen bestaat het risico van misbruik van deze machtspositie. Een beperking van de instemmingseis tot algemene voorwaarden brengt echter mee dat de kernbepalingen van modelovereenkomsten (inclusief tarieven en kortingen) buiten de reikwijdte daarvan blijven en dat de belangen van betalingsplichtigen in zoverre minder worden beschermd. Het College zelf meent dat zijn bevoegdheden op dit punt onwenselijk worden beperkt door het voorstel, omdat daarmee de effectiviteit van het toezicht sterk wordt aangetast.¹⁵

⁸ Zie het nieuwe artikel 5 lid 1 sub e.

⁹ Zie het gewijzigde artikel 3 lid 1 sub b.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 (Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht).

¹¹ Vergelijk artikel 6:231, onderdeel a, BW.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 (Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht).

¹³ Zie in deze zin ook het Advies van de Commissie auteursrecht, blz. 6–8.

¹⁴ Zie de reacties van Voice en Platform Makers (www.internetconsultatie.nl/wettoezicht).

¹⁵ Reactie CvTA, blz. 2–8 (zie www.internetconsultatie.nl/wettoezicht).



De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te motiveren waarom enerzijds is gekozen voor het handhaven van de goedkeuringseis ten aanzien van eenzijdige tariefverhogingen, en anderzijds voor het vervangen van die goedkeuringseis door een informatieverplichting waar het gaat om modelovereenkomsten. De Afdeling adviseert het voorstel zo nodig aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W16.19.0116/II**

- In artikel 3, eerste lid, onderdeel c, na 'tarieven' invoegen ', inclusief het vervallen van een kortingsregeling'.
- In het voorgestelde artikel 5aa na 'betrouwbaarheid' invoegen 'en geschiktheid'.
- In onderdeel M van Artikel I 'tweede lid, onderdeel a' vervangen door 'eerste lid, onderdeel a'.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat de Wet toezicht en geschillenbeslechting auteurs- en naburige rechten wordt gewijzigd, om de doelmatigheid van het toezicht op collectieve en onafhankelijke beheersorganisaties te vergroten en de bekostigingssystematiek van het toezicht te wijzigen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt, onder vernummering van de onderdelen c tot en met o tot d tot en met p, een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

c. algemene voorwaarden: voorwaarden als bedoeld in artikel 231, onderdeel a, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek;

B

Artikel 2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin wordt na 'de collectieve beheersorganisaties' ingevoegd 'en op onafhankelijke beheersorganisaties voor zover het de in artikel 25d genoemde artikelen betreft'.
2. In de tweede volzin wordt de zinsnede 'de artikelen 21 en 22' vervangen door 'de artikelen 18, 21 en 22'.

C

Artikel 2h, vierde lid, komt te luiden:

4. Het College van Toezicht ziet erop toe dat de beheerskosten niet hoger zijn dan de gerechtvaardigde en gedocumenteerde kosten voor het beheren van auteursrechten en naburige rechten.

D

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt 'modelovereenkomsten' vervangen door 'algemene voorwaarden'.
2. Aan het slot van het tweede lid wordt een volzin ingevoegd, luidende:

Het College van Toezicht kan de termijn vanwege bijzondere omstandigheden verlengen met ten hoogste vier weken.
3. Aan het slot van het vierde lid wordt een volzin ingevoegd, luidende:

Het College van Toezicht onthoudt zijn goedkeuring niet dan nadat de geschillencommissie hieromtrent advies heeft uitgebracht.



E

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van het eerste lid, onderdeel b, worden vier onderdelen ingevoegd, luidende:
 - c. de vaststelling van een normaal toepasselijk tarief of korting voor een nieuw beheerd recht of nieuwe vorm van gebruik;
 - d. de wijziging van een door een of meer betalingsplichtigen te betalen tarief, inclusief korting, anders dan bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel c;
 - e. de vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers;
 - f. de benoeming van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. Het vijfde lid vervalt.
3. Het zesde lid wordt vernummerd tot vijfde lid.

F

Na artikel 5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5aa

1. Het College van Toezicht kan vaststellen of de betrouwbaarheid van een persoon die bij een collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie is of wordt belast met taken als bedoeld in de artikelen 2e, eerste lid, of 2f, eerste lid, buiten twijfel staat, op basis van diens voornemens, handelingen en antecedenten, wanneer het geïnde bedrag aan vergoedingen van een collectieve of onafhankelijke beheersorganisatie in een bepaald kalenderjaar meer bedraagt dan € 50.000.000.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften vastgesteld over de wijze waarop de betrouwbaarheid van een persoon, als bedoeld in het eerste lid, kan worden vastgesteld.

G

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt 'collectieve beheersorganisatie' telkens vervangen door 'collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie'.
2. Het derde lid van artikel 6 vervalt.

H

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zesde lid vervalt.
2. Het zevende lid wordt vernummerd tot zesde lid.
3. In het nieuwe zesde lid wordt de zinsnede 'Het vierde en zesde lid' vervangen door: Het vierde lid.

I

Artikel 11 vervalt.

J

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

1. De kosten die het College van Toezicht maakt, worden vergoed door Onze Minister.
2. Onze Minister brengt jaarlijks vijftig procent van de kosten, bedoeld in het eerste lid, in rekening aan de collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties.
3. 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.
4. Het College van Toezicht organiseert jaarlijks een overleg met de collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties. Ambtenaren kunnen het overleg bijwonen namens Onze Minister. Het College van Toezicht maakt het verslag van het overleg binnen een redelijke termijn na het overleg openbaar.

K

Artikel 15 komt te luiden:

Artikel 15

1. Het College van Toezicht stelt jaarlijks voor 1 oktober een jaarverslag en een toezichtsrapport op. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg.
2. Het College van Toezicht zendt het jaarverslag en het toezichtsrapport aan Onze Minister en beide kamers der Staten-Generaal.

L

Na artikel 17 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 17a

1. Onverminderd artikel 5:45 van de Algemene wet bestuursrecht vervalt de bevoegdheid van het College van Toezicht tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom aan een collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie, indien het College van Toezicht op aanvraag van die collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie besluit tot het bindend verklaren van een door die collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie gedane toezegging.
2. Het College van Toezicht kan een besluit nemen als bedoeld in het eerste lid, indien het:
 - a. aannemelijk acht dat het naleven van de toezegging leidt tot het beëindigen of voorkomen van een overtreding,
 - b. in staat is het naleven van de toezegging te controleren, en
 - c. het bindend verklaren van een toezegging doelmatiger acht dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom.
3. De collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie dient de aanvraag voor het nemen van een besluit als bedoeld in het eerste lid in, voordat het College van Toezicht een besluit omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom heeft genomen.
4. De termijn, bedoeld in artikel 5:45, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het College van Toezicht de aanvraag ontvangt, tot de dag waarop het College van Toezicht een besluit op de aanvraag heeft genomen.
5. De collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie gedraagt zich overeenkomstig het besluit, bedoeld in het eerste lid.
6. Het College van Toezicht bepaalt gedurende welke periode het besluit, bedoeld in het eerste lid, geldt en kan deze periode telkens verlengen.
7. Het College van Toezicht kan een besluit als bedoeld in het eerste lid of een besluit tot verlenging als bedoeld in het zesde lid, wijzigen of intrekken indien:

- a. er een wezenlijke verandering is opgetreden in de feiten waarop het besluit berust;
- b. het besluit berust op door de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens;
- c. de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie in strijd met het vijfde lid handelt.

Artikel 17b

1. Een collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie is op verzoek van het College van Toezicht gehouden om onderzoek te laten uitvoeren naar de uitoefening van haar taken of om een verbeterplan in te dienen. De kosten van dit onderzoek of verbeterplan komen voor rekening van de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie
2. Het College van Toezicht kan een collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie uitsluitend verzoeken een onderzoek te laten uitvoeren of verbeterplan in te dienen wanneer het College signalen ontvangt waaruit blijkt van gegronde redenen om te twijfelen aan een juist beleid van of juiste gang van zaken bij de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie.
3. De collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie dient binnen zes weken na ontvangst van het verzoek van het College van Toezicht een onderzoeksopdracht of verbeterplan, voorzien van de goedkeuring van het orgaan dat de interne toezichtfunctie uitoefent, in bij het College van Toezicht.
4. De onderzoeksopdracht en het verbeterplan behoeven de schriftelijke instemming van het College van Toezicht. Het College van Toezicht bericht binnen vier weken na ontvangst van de onderzoeksopdracht of het verbeterplan of het zijn instemming aan de onderzoeksopdracht of het verbeterplan verleent.
5. De termijn, bedoeld in het vierde lid, wordt opgeschort:
 - a. met ingang van de dag na die waarop het College van Toezicht de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie uitnodigt de onderzoeksopdracht of het verbeterplan aan te vullen, tot de dag waarop de onderzoeksopdracht of het verbeterplan is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken,
 - b. gedurende de termijn waarvoor de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,
 - c. zolang de vertraging aan de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie kan worden toegerekend, of
 - d. zolang het College van Toezicht door overmacht niet in staat is instemming te verlenen.
6. Het College van Toezicht bepaalt bij zijn instemming met het verbeterplan voor welke termijn het verbeterplan geldt. De termijn bedraagt ten hoogste zes maanden. Het College van Toezicht kan de termijn met ten hoogste zes maanden verlengen.
7. Het College van Toezicht vermeldt zijn instemming met een onderzoeksopdracht of verbeterplan op zijn website.
8. De collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie is op verzoek van het College van Toezicht gehouden om de uitvoering van het verbeterplan te bespreken met het College van Toezicht.
9. De collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie brengt op verzoek van het College van Toezicht verslag uit over de uitvoering van het verbeterplan na het verstrijken van de termijn, bedoeld in het zesde lid.

M

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt 'collectieve beheersorganisatie' telkens vervangen door 'collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie'.
2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt na de zinsnede 'artikel 6, tweede lid' ingevoegd 'alsmede indien het College of een rechterlijke instantie reeds eerder onherroepelijk eenzelfde of een vergelijkbare door de collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie begane overtreding heeft vastgesteld'.



N

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'niet-naleving' ingevoegd 'van een advies als bedoeld in artikel 6, eerste lid, en'.
2. In het tweede lid wordt 'collectieve beheersorganisatie' vervangen door 'collectieve beheersorganisatie of onafhankelijke beheersorganisatie'.

O

Aan het slot van artikel 23, derde lid, wordt een volzin ingevoegd, luidende:

De leden van de geschillencommissie zijn onafhankelijk en deskundig op het gebied van het tot stand komen, toepassen en de billijkheid van door collectieve beheersorganisaties in rekening gebrachte vergoedingen voor gebruik van werken van letterkunde, wetenschap of kunst en ander materiaal.

P

In artikel 25a, eerste lid, wordt de zinsnede 'de artikelen 7.3, leden 1, 3, 5, 6, 7, 8 en 9, en 7.5 van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector' vervangen door 'de artikelen 7.3, eerste, derde en vijfde tot en met tiende lid, 7.3a, 7.3b en 7.5 van de Wet normering topinkomens'.

ARTIKEL II

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1 Inleiding

Het kabinet streeft naar slagvaardig en doelmatig toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten. In de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: de Wet toezicht) zijn de normen opgenomen waaraan collectieve beheersorganisaties (cbo's) en onafhankelijke beheersorganisaties (obo's) zich moeten houden. Deze wet wijst het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (hierna: het College) aan als toezicht-houder op de naleving van die normen. Het toezicht is de afgelopen jaren door verschillende wetwijzigingen versterkt en verbreed.¹ De wetwijziging uit 2013 is in 2016 geëvalueerd. In lijn met de uitkomsten van de evaluatie vergroot dit wetsvoorstel de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan naar aanleiding van de wetsevaluatie.²

Uitgangspunt bij het optreden van het College is dat zijn middelen en capaciteit worden ingezet waar het risico op normovertreding het grootst is. Het College moet met gezag kunnen ingrijpen wanneer de overtreding daar om vraagt. Sancties moeten voldoende effectief en afschrikwekkend zijn. Aan de andere kant moeten onder toezicht gestelde organisaties die de regels naleven hun activiteiten kunnen uitvoeren zonder ongerechtvaardigde hinder van het toezicht te ondervinden.

Aanscherping toezicht

Het wetsvoorstel voorziet in zes wijzigingen in de Wet toezicht, die het College in staat moeten stellen zijn middelen en capaciteit optimaal in te zetten. In de eerste plaats wordt geregeld dat het College een aanwijzing kan geven en vervolgens een bestuurlijke boete (hierna ook: boete) kan opleggen zonder dat het eerst advies hoeft uit te brengen aan een cbo. Ook regelt dit wetsvoorstel dat het College direct een boete kan opleggen als sprake is van recidive. Dit stelt het College in staat om door te pakken als de omstandigheden daartoe nopen (zie par. 3.1). In de tweede plaats wordt het handhavingsinstrumentarium van het College uitgebreid met het zogenoemde toezeggingsbesluit, een instrument dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) al kent. Dit geeft het College de mogelijkheid via een betrekkelijk eenvoudige procedure op korte termijn een gedragsverandering bij een cbo of obo te bewerkstelligen (zie par. 3.2). In de derde plaats krijgt het College de mogelijkheid om verscherpt toezicht uit te oefenen op cbo's en obo's. Het College kan verscherpt toezicht gaan houden als het gegronde redenen heeft om te twifelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken bij een cbo of obo. Het kan in dat geval aan de hand van een verbeterplan verbeteringen afdwingen. Ook kan het College beleidsregels vaststellen om de lasten van het toezicht te verlichten (zie par. 3.3). In de vierde plaats krijgt het College de mogelijkheid om bestuurders, directieleden en toezichthouders van cbo's en obo's met een omzet van meer dan 50 miljoen euro te toetsen op hun geschiktheid voor deze functies (zie par. 3.4). In de vijfde plaats wordt de reikwijdte van het preventieve toezicht verduidelijkt. Dat biedt zowel het College en als de cbo's en obo's meer rechtszekerheid (zie par. 3.5).

Doorberekening toezichtkosten

Voorts stelt het kabinet, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie en in lijn met het rapport Maat houden uit 2014³ voor om het toezicht niet langer volledig uit de algemene middelen te bekostigen, maar deels te bekostigen uit de algemene middelen en deels te laten bekostigen door de sector. De toezichtkosten worden dus niet meer volledig op de maatschappij afgewenteld, maar komen voor de helft voor rekening van cbo's en obo's (zie par. 3.6). Dat is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de toezichtkosten van de AFM en DNB, die sinds 2015 volledig worden doorberekend aan de financiële instellingen. De grond voor de doorberekening van de toezichtkosten aan cbo's en obo's is dat deze organisaties een afgesloten groep zijn die in hoge mate profijt hebben van het toezicht (het zgn. profijtbeginsel). Goed toezicht geeft ook de gebruikers van beschermde prestaties vertrouwen geven in het goed functioneren van die organisaties en de kwaliteit van de diensten die zij leveren.⁴

¹ Wet van 7 maart 2013 tot wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (*Stb.* 2013, 97) en Implementatiewet richtlijn collectief beheer (*Stb.* 2016, 435).

² *Kamerstukken II* 2016/17, 29 838, 88.

³ *Maat houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden*, april 2014.

⁴ Vgl. voor de doorberekening van toezichtkosten aan financiële instellingen *Kamerstukken II* 2013/14, 33 957, 3.



Overige aanpassingen

Ten slotte brengt dit wetsvoorstel een aantal andere, kleinere wijzigingen aan in de Wet toezicht. Zo verplicht dit wetsvoorstel het College om elk jaar uiterlijk op 1 oktober het jaarverslag en het toezichtsrapport uit te brengen. Voorts regelt het wetsvoorstel dat de kosten voor onderzoek bij een cbo of obo waartoe het College aanleiding ziet, door de betrokken cbo of obo worden gedragen. Verder wordt de Wet toezicht zo aangepast dat een vacature in het College vervuld kan worden met de benoeming van een vervangend lid voor de periode van ten hoogste vier jaar, dus niet slechts voor de resterende benoemingsperiode van het afgetreden lid, zoals dat nu is geregeld. Dat bevordert de continuïteit van het College. Voorts wordt in de Wet toezicht verduidelijkt dat het College tevens tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de naleving van de op obo's rustende verplichtingen en handhavend kan optreden als een obo niet aan deze verplichtingen voldoet. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Ter inleiding op de bespreking van de belangrijkste wijzigingen wordt allereerst kort stilgestaan bij het nut van collectief beheer van auteurs- en naburige rechten, de noodzaak van het toezicht op collectief beheer, de evaluatie van het wettelijke kader voor toezicht waaruit de voorgestelde wijzigingen merendeels voortvloeien.

2 Achtergrond

2.1 Nut van collectief beheer

Het auteursrecht is het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgenden, om zijn werk openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld (art. 1 Auteurswet). In de Wet op de naburige rechten zijn met het auteursrecht corresponderende aanspraken opgenomen voor uitvoerende kunstenaars (bijv. musici of acteurs), fonogrammenproducenten, producenten van eerste vastleggingen van films en omroeporganisaties. Ten behoeve van de leesbaarheid zal hierna naar auteurs- en naburige rechten tezamen worden verwezen als 'het auteursrecht' of 'auteursrechten'. De uitoefening van het auteursrecht is in beginsel voorbehouden aan individuele rechthebbenden. Zij kunnen er vrijwillig voor kiezen het auteursrecht collectief uit te oefenen. Collectief beheer is wettelijk verplicht in geval van reprografisch verveelvoudigen, openbaar maken van commerciële fonogrammen, secundaire openbaarmaking via de kabel, thuiskopiëren en leenrecht.

Collectief beheer is van belang voor zowel rechthebbenden als gebruikers van beschermd materiaal. Rechthebbenden hebben met collectief beheer een instrument in handen om het auteursrecht slagvaardig uit te oefenen in die gevallen waarin individuele rechtenuitoefening vanwege de grote en uiteenlopende mate waarin beschermd materiaal wordt gebruikt in feite onmogelijk wordt, bijvoorbeeld in geval van openbaar muziekgebruik. Rechthebbenden hebben daarmee meer zekerheid dat zij een billijke vergoeding voor het gebruik van hun beschermde prestaties ontvangen. Collectief beheer biedt eveneens voordelen voor gebruikers van beschermd materiaal. Gebruikers hoeven het gebruik van beschermd materiaal niet meer te regelen met alle daarbij betrokken binnen- en buitenlandse rechthebbenden. Zij kunnen meestal terecht bij één cbo dan wel obo om de rechten te regelen. Een dergelijke 'one stop shop' vergemakkelijkt het regelen van de benodigde rechten.

De belangrijkste activiteiten van cbo's en obo's zijn de verlening van licenties aan gebruikers, het houden van toezicht op het gebruik van beschermd materiaal overeenkomstig de licentie en de inning en verdeling van geïnde bedragen voor de exploitatie van rechten. De Wet toezicht hanteert een uit de Richtlijn collectief beheer⁵ overgenomen onderscheid tussen cbo's en obo's. De verschillen tussen cbo's en obo's liggen hierin dat obo's altijd met winstoogmerk opereren en niet onder zeggenschap staan van rechthebbenden. Er zijn twee soorten cbo's te onderscheiden. Een deel van de cbo's oefent direct of indirect een aan de wet ontleende taak uit, wat gepaard gaat met een wettelijk dan wel feitelijk exploitatiemonopolie. Daarnaast zijn er cbo's die zonder wettelijke grondslag bepaalde auteursrechten exploiteren namens rechthebbenden. In dat geval is sprake van vrijwillig collectief beheer. Voorbeelden van obo's zijn CCLI en Rights Direct. Voorbeelden van cbo's zijn Vereniging Buma, Stichting Stemra en Sena.⁶

⁵ 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.

⁶ Het College heeft de cbo's en obo's die onder zijn toezicht staan laatstelijk opgesomd in het Toezichtrapport 2017, zie p. 20–21.

2.2 Noodzaak van toezicht op collectief beheer

Extern toezicht op collectief beheer van auteursrechten is aangewezen omdat cbo's en obo's een machtspositie hebben ten opzichte van rechthebbenden en gebruikers en vanwege de sociaal-culturele en financieel-economische belangen die met collectief beheer zijn gemoeid. De Wet toezicht bevat normen over onder meer transparantie, verdeling van geïnde gelden, beheerskosten, informatieverplichtingen en geschillenbeslechting. Cbo's dienen zich aan deze normen te houden. Het toezicht op de naleving van deze normen is op grond van de Wet toezicht belegd bij het College. Het College ziet er onder meer op toe dat cbo's rekening houden met zowel de belangen van rechthebbenden als de belangen van betalingsplichtigen (art. 2, tweede lid, Wet toezicht).

Het College beschikt over instrumenten om zowel preventief als repressief toezicht te houden op de naleving van de normen door cbo's in de Wet toezicht. Tot preventief toezicht is het College onder meer in staat doordat cbo's vooraf schriftelijke instemming dienen te vragen voor belangrijke besluiten (art. 3). Daarnaast dienen cbo's het College vooraf schriftelijk te informeren over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening van hun taken (art. 5). Repressief toezicht is mogelijk onder meer door middel van adviezen, aanwijzingen en het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Wanneer een cbo de in de Wet toezicht opgenomen normen niet naleeft, kan het College een advies aan de cbo geven. Als de cbo het advies niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven. Als de cbo de aanwijzing niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om een boete of last onder dwangsom op te leggen.

2.3 Evaluatie van de Wet toezicht

De meest recente wijzigingen van de Wet toezicht dateren van 2013 en 2016. De op 1 juli 2013 in werking getreden wijziging verscherpt en verbreedt het toezicht op cbo's.⁷ Het doel van de wetswijziging uit 2013 was waarborgen te bieden voor het transparant en efficiënt functioneren van cbo's ten behoeve van rechthebbenden en gebruikers. Hiertoe zijn wettelijke maatregelen geïntroduceerd die zijn gericht op het borgen van een gelijk speelveld voor collectief beheer, het vergroten van de transparantie van cbo's, het verbeteren van de inning en verdeling van gelden door deze organisaties, het vergroten van de slagkracht van het toezicht door het College en het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting. De implementatie van de Richtlijn collectief beheer vormde in 2016 aanleiding voor nadere wijziging van de Wet toezicht. De richtlijn harmoniseerde nationale regelgeving over de toegang tot het collectief beheer door cbo's en de *governance* van en het toezicht op deze organisaties. De implementatie vond plaats in de Wet toezicht via de Implementatiewet richtlijn collectief beheer.⁸

De wijziging uit 2013 is in 2016 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum geëvalueerd door de Universiteit Utrecht in samenwerking met Andersson Elffers Felix en Radicand Economics (hierna: de evaluatie).⁹ De algemene indruk van de onderzoekers is dat de wetswijziging uit 2013 heeft geleid tot een gelijk speelveld voor cbo's. De verbreding van het toezicht is daarmee gerealiseerd. De wetswijziging heeft er tevens toe geleid dat het College effectiever kan optreden. De onderzoekers zien wel ruimte voor verdere verbetering. Het toezicht kan nog slagvaardiger en doelmatiger worden gemaakt.¹⁰ Samengevat komt het erop neer dat het College de afgelopen jaren een goede informatiepositie heeft opgebouwd. Die informatiepositie moet het College in staat stellen om de voorstellen die het toezicht nog slagvaardiger en doelmatiger maken, ten volle te benutten. Bij brief van 12 december 2016 heeft het kabinet de uitkomsten van de evaluatie geapprecieerd.¹¹ Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de toezeggingen die in deze brief zijn gedaan.

3 Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Aanwijzing en bestuurlijke boete zonder voorafgaand advies

Wanneer een cbo de Wet toezicht niet naleeft, heeft het College naar huidig recht de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven (art. 6, tweede en derde lid, Wet toezicht). Als de cbo de aanwijzing niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om de cbo een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen (art. 18, eerste lid, onderdeel a, resp. art. 19, eerste lid). Het College kan ook beide opleggen (art. 19, vierde lid). Aanleiding voor dergelijk ingrijpen van het College kan zijn dat een cbo onvoldoende rekening houdt met de belangen van betalingsplichtigen of dat waarborgen voor de

⁷ Wet van 7 maart 2013 tot wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (Stb. 2013, 97).

⁸ Stb. 2016, 435.

⁹ *Evaluatie van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties en geschillenbeslechting*, WODC, juli 2016.

¹⁰ Zie hierover *Kamerstukken II* 2016/17, 29 838, 88, p. 3.

¹¹ *Kamerstukken II* 2016/17, 29 838, 88.

tijdige uitbetaling van gelden aan rechthebbenden ontbreken. Vóórdat het College kan overgaan tot een aanwijzing en vervolgens tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom, moet het eerst een advies aan de cbo hebben gegeven (art. 6, derde lid, en art. 18, eerste lid, onderdeel a). Het College kan een advies uit eigen beweging geven, of na een verzoek van een cbo. De cbo is niet verplicht het advies op te volgen.

Het College heeft dit getrapte handhavingssysteem zelf betiteld als omslachtig¹² en geeft aan de mogelijkheid te missen direct over te kunnen gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing.¹³ Dit speelt met name in urgente gevallen waarin het College direct gedragsverandering moet kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld wanneer een cbo de aan rechthebbenden verschuldigde bedragen niet zal kunnen uitkeren bij voortzetting van het gevoerde beleid. In dit licht introduceert het wetsvoorstel de bevoegdheid voor het College om zonder voorafgaand advies een aanwijzing uit te brengen en vervolgens een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Deze bevoegdheid laat de rechtsbescherming van de cbo op grond van de Awb onverlet (zie de bepalingen betreffende bezwaar en beroep en Titel 5.1 in de Awb). Overigens blijft de mogelijkheid voor het College bestaan om (eerst) advies te geven indien het dat gerade acht. In zijn reactie op het voorontwerp heeft het College bovendien aangegeven over de bevoegdheid te willen beschikken om direct boetes op te leggen, net als de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens.¹⁴ Een dergelijke mogelijkheid zou beperkt moeten zijn tot die gevallen waarin een cbo of obo reeds eerder eenzelfde of een vergelijkbare overtreding heeft gemaakt. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in de mogelijkheid voor het College om zonder advies of aanwijzing direct een boete op te leggen aan een cbo of obo als sprake is van recidive. Dit voorstel is in lijn met de toezegging om de handhavingprocedure verder te stroomlijnen.¹⁵

3.2 Toezeggingsbesluit

Het wetsvoorstel vergroot de slagvaardigheid en doelmatigheid van de handhaving door het College verder door de introductie van een extra handhavingsinstrument: het toezeggingsbesluit. Hiervoor is een voorbeeld genomen aan het handhavingsinstrumentarium van de ACM. De ACM heeft al de mogelijkheid om een toezeggingsbesluit te nemen, onder meer in het kader van mededingings- en consumententoezicht (zie art. 12h Instellingswet ACM).

Het wetsvoorstel regelt 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 vragen de toezegging bindend te verklaren. Deze mogelijkheid bestaat *totdat* het College een boete of last onder dwangsom oplegt. Een aanvraag is tijdig ingediend als het College weliswaar een besluit tot het opleggen van een sanctie voorbereidt, maar dit besluit nog niet heeft genomen. Het toezeggingsbesluit kan worden genomen zowel vóór- als nadat een normschending door het College is vastgesteld.

Het College kan de aanvraag om de toezegging van een cbo of obo bindend te verklaren inwilligen in een toezeggingsbesluit. Het toetst de aanvraag aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden: (1) het College moet het ten minste aannemelijk achten dat de cbo of obo bij nakoming van de toezegging de overtreding van de Wet toezicht beëindigt of – bij een dreigende overtreding deze – afwendt; (2) het College moet de naleving van de toezegging kunnen controleren; (3) het College oordeelt dat het besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom. Afwijzing van de aanvraag volgt wanneer niet is voldaan aan ten minste één van de drie voorwaarden. Is aan alle voorwaarden voldaan, dan heeft het College de bevoegdheid om het toezeggingsbesluit te nemen. Het is daartoe niet verplicht. Het College komt met andere woorden beoordelingsvrijheid toe.

De bevoegdheid van het College om een boete of last onder dwangsom op te leggen vervalt als het een toezeggingsbesluit neemt. Dit bevordert de rechtszekerheid voor de cbo of obo. Zij kan ervan uitgaan dat sanctionering achterwege blijft zolang zij de toezegging nakomt. Komt de cbo of obo de toezegging niet na, dan behoudt het College de bevoegdheid om alsnog een sanctie op te leggen. Daarom kan het College het toezeggingsbesluit wijzigen of intrekken indien (a) de feiten waarop het besluit rust, wezenlijk zijn veranderd, (b) het besluit berust op van de cbo of obo verkregen gegevens, die onvolledig, onjuist of misleidend zijn, of (c) de cbo of obo zich niet aan de toezegging houdt.

Met het toezeggingsbesluit kan via een betrekkelijk eenvoudige procedure op korte termijn een gedragsverandering bij cbo's en obo's worden bewerkstelligd. Sancties en de daaraan voorafgaande

¹² Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.

¹³ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 58.

¹⁴ Artikel 8, Beleidsregels van de Autoriteit Persoonsgegevens van 15 december 2015, zoals laatstelijk gewijzigd op 6 juli 2016, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes (Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2016).

¹⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, 88, p. 7.

procedures kunnen dan uitblijven. De commissie auteursrecht, een bij wet ingesteld adviescollege dat de Minister voor Rechtsbescherming op het ministerie van Justitie en Veiligheid adviseert op het terrein van het auteursrecht en de naburige rechten, 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. De verwachting is dat de bereidheid om gevolg te geven aan een toezeggingsbesluit groot is, omdat het initiatief tot gedragsverandering uit de organisatie zelf komt.

3.3 Gericht toezicht

De doelmatigheid van het toezicht van het College wordt mede bepaald door de preventieve werking van het toezicht. Deze werking kan worden vergroot door de toezichtcapaciteit van het College te richten op die cbo's en obo's waar de kans op overtreding het grootst is. Daarom geeft het wetsvoorstel het College de mogelijkheid om gericht toezicht uit te oefenen: verscherpt waar nodig, verlicht waar mogelijk.

Verscherpt toezicht geeft het College meer mogelijkheden om tijdig in te grijpen. Verschillende toezichthouders maken reeds gebruik van het toezichtinstrument verscherpt toezicht. Het College krijgt de bevoegdheid gericht toezicht te houden op cbo's of obo's als het gegronde redenen heeft om te twijfelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken bij de cbo of obo. Het College kan in dat geval aan de hand van een verbeterplan verbeteringen afdwingen. In het kader van dat verbeterplan kan het College de cbo of obo verplichten mee te werken aan voortgangsgesprekken over de uitvoering van het plan. Ten slotte kan het College een eindverslag over het verbeterplan laten opmaken door de cbo of obo. De commissie auteursrecht acht het verbeterplan een sterk middel, omdat hiervan een duidelijk signaal uitgaat dat er mogelijk iets schort aan de naleving van de Wet toezicht bij de betreffende cbo of obo.

Risicogericht toezicht geeft het College ook de mogelijkheid om de lasten te verminderen van het toezicht voor cbo's en obo's die een goede *trackrecord* hebben van naleving van de voorschriften. Het College kan het beste zelf invulling geven aan verlicht toezicht voor organisaties met een goede *trackrecord* door beleidsregels vast te stellen waarin zij de specifieke gevallen identificeert die in aanmerking komen voor verlicht toezicht. Het College heeft aangegeven hiervoor een traject te willen opstarten zodat de lasten van het toezicht kunnen worden verminderd. Het is hierover thans ook in gesprek met Voice, de branchevereniging van cbo's. Het ligt op de weg van het College om de omstandigheden waarin en voorwaarden waaronder het verlicht toezicht kan houden op te nemen in beleidsregels.

3.4 Toetsing van dagelijkse leidinggevers en toezichthouders van cbo's en obo's

Het College ziet er onder meer op toe of cbo's en obo's voldoende zijn toegerust om hun taken naar behoren te vervullen. In zijn advies over het voorontwerp van dit wetsvoorstel merkt het College op dat het daartoe ook aandacht besteedt aan de integriteit, geschiktheid en competenties van bestuurders, directieleden en toezichthouders van cbo's en obo's. De toetsing van dagelijkse leidinggevers en toezichthouders kan bijdragen aan het verkrijgen van inzicht in de geschiktheid van deze functionarissen voor hun functie. Daarnaast draagt het bij aan het maatschappelijk vertrouwen in de sector in het algemeen. Er mag geen twijfel bestaan over de geschiktheid van degenen die het beleid (mede-)bepalen, op 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. Daarom is in dit wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid dat het College deze functionarissen toetst op hun geschiktheid wanneer zij leiding geven aan of toezicht houden op een cbo of obo waarvan het in een bepaald kalenderjaar geïnde bedrag aan vergoedingen meer bedraagt dan 50 miljoen euro. Tussentijds toetsen is dus ook mogelijk. Het ligt voor de hand dat het College van de nieuwe bevoegdheid gebruik maakt wanneer de cbo of obo de kandidaat-bestuurder of -toezichthouder niet of onvoldoende heeft getoetst. Het College kan de kandidaat zelf toetsen, maar dit ook aan een onafhankelijke, gespecialiseerde derde partij uitbesteden.

3.5 Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht

Naar huidig recht dienen cbo's bepaalde besluiten voorafgaand ter *instemming* aan het College voor te leggen (art. 3, eerste lid). Het gaat bijvoorbeeld om besluiten die betrekking hebben op eenzijdige tariefverhogingen en op de totstandkoming van modelovereenkomsten. Daarnaast dienen cbo's het College vooraf te *informer* over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op hun taakuitoefening (art. 5, eerste lid). Uit de evaluatie van de Wet toezicht blijkt dat in de praktijk behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de reikwijdte van dit preventieve toezicht. In het wetsvoorstel is verduidelijkt welke besluiten voorafgaand ter instemming aan het College moeten worden voorgelegd en over welke besluiten het College vooraf moet worden geïnformeerd.

Nieuwe tarieven en gewijzigde tarieven

Cbo's blijven verplicht om het College *toestemming* te vragen voor eenzijdige tariefverhogingen (art. 3). Daarnaast worden cbo's verplicht om het College te *informer* over andere tariefverhogingen dan eenzijdige verhogingen en over nieuwe tarieven (art. 5). In de nieuwe formulering van de informatie-verplichting wordt buiten twijfel gesteld dat het College over iedere mogelijke tariefverandering, anders dan een eenzijdige tariefverhoging (die valt onder het toestemmingsvereiste van art. 3), moet worden geïnformeerd, ook wanneer bijvoorbeeld een korting voor betalingsplichtigen vervalft. Het gaat er dus om of het bedrag dat betalingsplichtigen betalen onder de streep kan veranderen.

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 modelovereenkomsten. Het wetsvoorstel regelt dat cbo's het College moeten *informer* 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. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt waarop de commissie auteursrecht wijst: het preventieve toezicht van het College zou gericht moeten zijn op algemene beleidsmaatregelen van cbo's. Met de vervanging van modelovereenkomsten door algemene voorwaarden kan het College zich volgens de commissie auteursrecht beter focussen op zijn kerntaak toezicht te houden op de algehele *good governance* bij cbo's.

Algemene voorwaarden zijn een of meer bedingen die zijn opgesteld teneinde in een aantal overeenkomsten te worden opgenomen, met uitzondering van bedingen die de kern van de prestaties aangeven (vgl. art. 6:231, onderdeel a, BW). De bedingen die de kern van de prestatie vormen zijn bijvoorbeeld bedingen over tarieven en toegepaste kortingen. Deze bedingen vallen niet onder het begrip algemene voorwaarden. Een modelovereenkomst bevat naast algemene voorwaarden afspraken over de kern van de prestatie, zoals tarieven en kortingen. Deze overeenkomst wordt als standaard gebruikt tussen een cbo en een groep betalingsplichtigen. Een voorbeeld van een modelovereenkomst is een overeenkomst die tussen een cbo en representatieve organisaties van gebruikers wordt vastgesteld en die vervolgens tussen betalingsplichtigen die zijn aangesloten bij deze representatieve organisaties en de cbo wordt gehanteerd. Dit soort 'brancheovereenkomsten' hebben voor zowel cbo's als betalingsplichtigen voordelen. Betalingsplichtigen kunnen profiteren van de onderhandelingsmacht van representatieve organisaties, doordat deze brancheverenigingen gunstigere afspraken kunnen bedingen met cbo's dan individuele betalingsplichtigen. Cbo's profiteren eveneens van deze afspraken, omdat hun incasso wordt versimpeld.

Cbo's worden verplicht het College toestemming te vragen voor de vaststelling en wijziging van algemene voorwaarden. 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 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* moet 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 van die voorwaarden.

Voor de vaststelling en wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers, zoals brancheorganisaties, is een *informatieverplichting* van cbo's jegens het College aangewezen. Dergelijke overeenkomsten komen met name tot stand in de relatie tussen cbo's en organisaties zoals brancheorganisaties die een zekere onderhandelingsmacht hebben, in tegenstelling tot individuele betalingsplichtigen. Er bestaat geen noodzaak voor een verplichting van cbo's om het College toestemming te vragen voor de vaststelling of wijziging van dergelijke overeenkomsten. Wel komt het ten goede aan het toezicht van het College als het wordt *geïnformeerd* over de vaststelling of wijziging van die overeenkomsten. Daartoe worden deze overeenkomsten toegevoegd aan artikel 5. Op deze manier kan het College kennis nemen van de vaststelling of wijziging van overeenkomsten met brancheorganisaties en wordt de eventuele overheveling van onderdelen uit de algemene voorwaarden naar dergelijke overeenkomsten niet onttrokken aan het zicht van het College.

De benoeming van een accountant

Gelet op het belang van de accountantscontrole zijn besluiten over de benoeming van een accountant van wezenlijke invloed voor de uitoefening van de taken van een cbo. Het College heeft deze besluiten

dan ook bestempeld als besluiten van wezenlijke invloed in de zin van artikel 5.¹⁶ Om elke twijfel weg te nemen over de vraag of deze besluiten onder de reikwijdte van artikel 5 vallen, worden dergelijke besluiten toegevoegd aan artikel 5.

Verlenging van de adviestertermijn

Tot slot wordt wat betreft het preventieve toezicht geregeld dat het College zijn adviestertermijn kan verlengen. Wanneer het College concludeert dat het een advies wil geven, moet het daartoe de gelegenheid hebben. Via een advies kan worden voorkomen dat het College na het nemen van het besluit handhavend moet optreden. Cbo's en betrokken belanghebbenden hebben baat bij een advies van het College. Tegelijkertijd moet het geven van advies geen substantiële belemmeringen in de besluitvorming en bedrijfsvoering van een cbo opleveren. Daarom hanteert het wetsvoorstel als uitgangspunt dat de adviestertermijn acht weken bedraagt en krijgt het College de bevoegdheid deze termijn in geval van bijzondere omstandigheden te verlengen met ten hoogste vier weken.

3.6 Bekostiging van het toezicht

Het wetsvoorstel wijzigt ook de huidige systematiek voor bekostiging van het toezicht. De kosten die het College maakt in het kader van het toezicht op cbo's en obo's worden thans volledig vergoed door de Minister van Justitie en Veiligheid (art. 12 Wet toezicht). Het voorstel strekt ertoe om de helft van de kosten van het toezicht voor rekening van cbo's en obo's te laten komen.

De Wet toezicht heeft tot doel het vertrouwen in cbo's en obo's te versterken.¹⁷ Toezicht op het beheer van auteursrechten door cbo's en obo's bevordert de kwaliteit en integriteit van deze organisaties. Een sterker vertrouwen in deze organisaties leidt tot een sterkere maatschappelijke acceptatie van het auteursrecht. Vertrouwen in deze organisaties leidt ertoe dat rechthebbenden sneller een beroep op hun diensten gaan doen. 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. Dat onderschrijft de commissie auteursrecht in haar advies. De voorgestelde verdeling van de kosten brengt tot uitdrukking dat niet uitsluitend cbo's en obo's baat hebben bij goed toezicht.

Het kabinet hecht er bij de doorrekening van toezichtkosten aan, dat goed gedrag door cbo's en obo's kan worden beloond. Met andere woorden: indien cbo's en obo's handelen in overeenstemming met de Wet toezicht, hoeft het College minder toezicht uit te oefenen, waardoor de toezichtkosten dalen.

Voorts geeft het voorstel rekenschap van de gewijzigde maatschappelijke inzichten over de doorberekening van toezichtkosten. De herziene versie van het rapport 'Maat houden' uit 2014 geeft meer ruimte voor doorberekening.¹⁸ Het rapport geeft aanleiding de bekostiging van het toezicht op collectief beheer van auteursrechten nog eens tegen het licht te houden. Onderdeel van de evaluatie van de Wet toezicht in 2016 was de beoordeling van de bekostiging van het toezicht. Bij die beoordeling 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.¹⁹

Voice merkt in haar reactie op het voorontwerp op dat de voorgestelde bekostigingssystematiek negatieve effecten zou kunnen hebben op het beeld van de onafhankelijkheid van het College. Deze onafhankelijkheid is voldoende geborgd doordat het ministerie van Justitie en Veiligheid, en niet het College, verantwoordelijk wordt voor de incasso van de bekostiging door de sector. Ook de commissie auteursrecht bevestigt dat de onafhankelijkheid van het College kan worden geborgd doordat het ministerie verantwoordelijk wordt voor de incasso. Voorts blijft het ministerie bijdragen aan de vergoeding van de toezichtkosten.

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 algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de systemen die gangbaar zijn in de sector. Met het uitwerken van de verdeling van de toezichtkosten in een algemene maatregel van bestuur wordt dezelfde structuur gehanteerd als in het wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (hierna: Wbft 2019). Het wetsvoorstel volgt deze structuur, zodat de kostenver-

¹⁶ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 45 en Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.

¹⁷ Zie *Speerpuntenbrief Auteursrecht 2020, Kamerstukken II 2010/11*, 29 838, 29, p. 5 e.v.

¹⁸ Zie o.m. *Maat houden*, p. 31.

¹⁹ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 85–90.

deling met waarborgen is omkleed en tegelijkertijd veranderingen in de sector op betrekkelijk korte termijn kunnen worden opgevangen door aanpassing van de algemene maatregel van bestuur.

Inzicht in de toezichtkosten is als volgt geborgd. Het College is thans verplicht jaarlijks voor 1 april een ontwerpbegroting aan de Minister van Justitie en Veiligheid te zenden (art. 2, eerste lid, Wet toezicht jo. art. 25 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Om de transparantie van de bekostiging van het toezicht verder te borgen wordt geregeld dat het College jaarlijks een overleg organiseert met cbo's en obo's over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan (vgl. art. 9 Wbft voor het toezicht van de AFM en DNB). Dit zogenoemde adviserende panel, bestaande uit vertegenwoordigers van cbo's en obo's, dient twee doelen. In de eerste plaats wordt hiermee de mogelijkheid gecreëerd voor het College om zijn beleid toe te lichten en voor de sector om hierbij vragen en opmerkingen te plaatsen. Ten tweede kan het overleg nuttige inzichten verschaffen over de financiële gevolgen van het toezicht voor cbo's en obo's. De besluitvorming over het toezichtsbeleid blijft volledig in handen van het College zelf. Het College dient de uitkomsten van het overleg in een verslag openbaar te maken.

Doorberekening van toezichtkosten mag geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland. In de evaluatie van de Wet toezicht is de concurrentiepositie van Nederlandse cbo's en obo's ook als aandachtspunt genoemd. De onderzoekers betitelen het eventuele effect van bekostiging door de sector op de concurrentiepositie als 'vermoedelijk vrijwel nihil'.²⁰ Het totale incassoniveau van de cbo's was in 2017 473 miljoen euro. De helft van de verwachte toezichtkosten de komende jaren ligt rond de half miljoen euro. Dit betreft ongeveer 0,1% van het totale incassoniveau. De invloed van doorberekening op de positie van Nederlandse cbo's en obo's ten opzichte van buitenlandse cbo's en obo's is daarom nihil. Vanzelfsprekend zullen de ontwikkelingen in de toekomst desalniettemin worden gemonitord.

4 Financiële gevolgen

In de periode 2013–2019 bedragen de toezichtkosten van het College (bedragen x 1.000 euro):

2014	2015	2016	2017	2018	2019
685	695	707	694	914	914

Op basis van de begroting van het College voor 2020 van 1.000.000 euro wordt 50% van de kosten voor rekening gebracht van de sector en 50% gefinancierd uit de algemene middelen. Dat betekent dat de bijdrage van cbo's en obo's en de bijdrage uit de algemene middelen beide 500.000 euro bedragen.

5 Regeldrukeffecten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om wet- en regelgeving na te leven. Bij de kosten die hiermee zijn gemoeid gaat het om kosten die voortvloeien uit informatie- en inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezichtgerelateerde verplichtingen op basis van wet- en regelgeving. Dit wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen rond informatieverplichtingen voor cbo's en obo's aan het College. In totaal zijn er op dit moment 23 cbo's en 4 obo's die onder toezicht staan van het College. Per saldo blijven de regeldrukkosten die voortvloeien uit het toezicht ongeveer gelijk, met een kleine lastenverlichting. De verwachting is wel dat de merkbare regeldruk juist afneemt, omdat het wetsvoorstel de reikwijdte van het preventieve toezicht verduidelijkt. Hierdoor vindt in de praktijk minder discussie plaats over de reikwijdte van het toezicht.

Het College kan in specifieke gevallen verscherpt toezicht uitoefenen (par. 3.3). De kosten voor cbo's en obo's zijn er in die gevallen kort gezegd in gelegen dat zij een verbeterplan moeten maken en het College informeren over de naleving ervan. De verwachting is dat verscherpt toezicht in uitzonderlijke gevallen wordt ingesteld en hiervoor dus incidenteel bij een enkele organisatie extra kosten worden gemaakt. De inschatting is dat dit niet meer dan eens per vijf jaar gebeurt bij één cbo of obo. In dat geval zal een manager van deze organisatie ongeveer 200 uur bezig zijn met het bespreken en beoordelen van een opgesteld verbeterplan. Dit verbeterplan zal moeten worden opgesteld door medewerkers. De inschatting is dat dit ongeveer 1.000 uur in beslag gaat nemen. De totale kosten van een verbeterplan zullen daarom ongeveer 69.400 euro bedragen (200 * 77 euro + 54 euro * 1.000).

Het preventieve toezicht wordt in dit wetsvoorstel verduidelijkt (par. 3.5). Zo hoeven cbo's besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten en tariefverhogingen niet langer voorafgaand ter

²⁰ Evaluatie van de Wet toezicht, p. 89.

goedkeuring aan het College voor te leggen. Deze wijziging leidt tot een lastenverlichting, omdat cbo's naar verwachting minder tijd kwijt zullen zijn om de gegevens aan te leveren ter voldoening aan een informatieverzoek. In het jaar 2016 heeft het College 11 verzoeken tot voorafgaande goedkeuring ontvangen van besluiten waarvoor na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een informatieverplichting gaat gelden. Het College geeft in haar reactie op het voorontwerp aan dat het verkrijgen van goedkeuring thans een intensief toezichttraject betreft waarbij verzoeken voor de goedkeuring van gewijzigde modelovereenkomsten meestal tegelijkertijd een wijziging van het door de gebruikers te betalen tarief omvatten. Het College toetst hierbij of de cbo voldoende rekening houdt met de belangen van gebruikers. Hiertoe verzoekt het College cbo's informatie aan te leveren over de wijze waarop de cbo met de gebruikers over een gewijzigde modelovereenkomst heeft onderhandeld. De inschatting is dat leidinggevendenden van cbo's hieraan ongeveer 10 uur kwijt zijn en medewerkers ongeveer 50 uur, voordat het College zijn goedkeuring geeft aan een besluit. Gelet op het aantal cbo's zullen de totale kosten als gevolg van deze maatregel gemiddeld 1.660 euro gemiddeld per cbo per jaar bedragen $(11 * (10 * 77 \text{ euro} + 50 * 54 \text{ euro}) / 23)$. Wanneer deze goedkeuring wordt vervangen door een informatieverplichting met betrekking tot overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers is de cbo alleen nog tijd kwijt om het College over het voorgenomen besluit te informeren. De verwachting is dat leidinggevendenden ongeveer 1 uur en medewerkers ongeveer 5 uur hieraan kwijt zijn per besluit. Gemiddeld is dat 166 euro per cbo per jaar $(11 * (1 * 77 \text{ euro} + 5 * 54 \text{ euro}) / 23)$. Dit betekent een besparing van 1.494 euro gemiddeld per cbo per jaar.

In het kader van het preventieve toezicht worden verder twee in de praktijk bestaande informatieverplichtingen in de Wet toezicht opgenomen, over besluiten tot vaststelling van nieuwe tarieven en de benoeming van een accountant. Het College duidt deze besluiten als besluiten van wezenlijke invloed. Op grond van artikel 5 Wet toezicht dienen cbo's het College te informeren over dergelijke besluiten. Om elke twijfel weg te nemen over de vraag of deze besluiten onder de reikwijdte van artikel 5 vallen, worden deze aan artikel 5 toegevoegd. Uit deze wijzigingen vloeien effectief geen nieuwe kosten voort, aangezien het College zich ook nu al op het standpunt stelt dat het over deze besluiten moet worden geïnformeerd. Formeel dienen ze wel in de berekening van de lasten te worden meegenomen. De kosten van deze meldingen zijn vergelijkbaar met de kosten die cbo's kwijt zullen zijn met het informeren van het College over andere besluiten. In de voorgaande alinea zijn die kosten berekend op 166 euro gemiddeld per cbo per jaar. Deze berekening gaat ervanuit dat de nieuw geïntroduceerde informatieverplichtingen in totaal voor alle cbo's ongeveer 11 meldingen per jaar met zich brengen.

In totaal zorgt het wetsvoorstel voor iedere cbo gemiddeld voor een besparing van 1.328 euro per jaar $(1.660 \text{ euro} - 166 \text{ euro} - 166 \text{ euro})$. In totaal is dat een besparing van 30.544 euro per jaar $(1.328 * 23)$. Daar staan de kosten van verscherpt toezicht tegenover. Die bedragen gemiddeld 13.880 euro per jaar $(69.400 \text{ euro} / 5)$. De totale regeldrukbesparing is daarmee gemiddeld 16.644 euro per jaar. Dat is 725 euro gemiddeld per cbo per jaar.

6 Advies en consultatie

Voorafgaand aan de totstandkoming van dit voorstel is een voorontwerp opgesteld. Dit is ter consultatie geplaatst op internetconsultatie.nl van 12 april 2018 tot 12 juni 2018. Langs deze weg zijn 17 reacties ontvangen, waarvan 10 openbare reacties, waaronder reacties van Voice, Platform Makers en VNO-NCW. Verder hebben de Raad voor de rechtspraak, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) en het College advies uitgebracht. Over het algemeen was er steun voor het voorontwerp. Opmerkingen waren er vooral over de wijziging van het preventieve toezicht, de doorberekening van de toezichtkosten en de in het voorontwerp opgenomen geheimhoudingsregeling. Het College is overwegend tevreden met het voorontwerp. Het is gekant tegen de in het voorontwerp voorgestelde wijziging van het preventieve toezicht. Bovendien wijst het College op de spanning tussen de voorgestelde geheimhoudingsregeling en de transparantievereisten uit de Wet toezicht. Daarnaast is kritisch over de in het voorontwerp voorgestelde bekostiging van het College door de sector. Ten slotte pleit het College voor de introductie van een geschiktheidstoets voor bestuurders. Op in het algemene en artikelsgewijze deel genoemde onderdelen is het voorstel aangepast naar aanleiding van de consultatiereacties en adviezen.

De Raad voor de rechtspraak geeft in haar advies aan geen significante lasten te verwachten voor de rechtspraak.

Het ATR heeft geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen, nadat met zijn adviespunten rekening is gehouden. Naar aanleiding hiervan zijn de verwachte regeldrukeffecten nader gekwantificeerd (par. 5).

De commissie auteursrecht heeft op 17 juli 2018 advies uitgebracht. De commissie heeft tot taak de Minister voor Rechtsbescherming te adviseren over het auteursrecht in brede zin. De commissie auteursrecht onderschrijft in het algemeen de bedoeling en uitwerking van het merendeel van de voorgestelde wijzigingen in de Wet toezicht. Naar aanleiding van het advies van de commissie

auteursrecht is de toelichting bij verschillende voorgestelde wijzigingen verduidelijkt.

Verder is de in het voorontwerp voorgestelde regeling voor geheimhouding in navolging van het advies van de commissie auteursrecht geschrapt. De commissie was ten aanzien van de geheimhoudingsregeling 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. Het overgrote deel van de Wob-verzoeken heeft thans betrekking op bedrijfsgevoelige informatie die cbo's en obo's verstrekken aan het College in het kader van zijn toezicht. Derden proberen onder meer te vergaren individuele en collectieve overeenkomsten tussen cbo's en gebruikers, tussen cbo's en gebruikers afgesproken tarieven en kortingsregelingen, voorwaarden van licentieovereenkomsten, correspondentie tussen cbo's en gebruikers in voorbereiding op de totstandkoming van overeenkomsten, en correspondentie tussen cbo's en gebruikers over de geschillen over gesloten overeenkomsten. Deze informatie is vaak concurrentiegevoelig en verstrekking kan de positie van derden onevenredig benadelen. De commissie auteursrecht merkt terecht op dat het College verstrekking van dergelijke bedrijfsgevoelige informatie 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). Van onevenredige bevoordeling zou sprake kunnen zijn indien een cbo een Wob-verzoek indient en met inwilliging van het verzoek concurrentiegevoelige informatie van een andere cbo zou vergaren. In dat geval wordt de cbo waarover informatie wordt verstrekt mogelijk onevenredig benadeeld. Gelet op het bovenstaande is geen geheimhoudingsregeling in het wetsvoorstel opgenomen.

Voorts is naar aanleiding van het advies van de commissie auteursrecht de voorgestelde wettelijke regeling voor verlicht toezicht geschrapt. De commissie meent dat van de instelling van een dergelijk regime het verkeerde signaal kan uitgaan dat een deel van het toezicht via een keurmerk door cbo's zelf kan worden uitgeoefend. Ook is voor de commissie onduidelijk hoe het keurmerk wordt nageleefd en wordt gecontroleerd. In één van de consultatiereacties is bovendien ook bezwaar gemaakt tegen de aanwijzing van dit keurmerk. De commissie kan zich wel voorstellen dat het toezicht op bepaalde onderdelen wordt verlicht of plaatsvindt door middel van steekproeven als daar in een specifieke casus op grond van een onafhankelijke accountantsverklaring aanleiding voor is.

Tot slot is naar aanleiding van verschillende consultatiereacties het percentage van de toezichtkosten dat wordt betaald door de sector bijgesteld van 90 naar 50 procent. Deze verdeling brengt beter tot uitdrukking dat niet uitsluitend cbo's en obo's baat hebben bij goed toezicht.

7 Inwerkingtreding

De artikelen van dit wetsvoorstel treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (wijziging art. 1)

Het wetsvoorstel verplicht cbo's *toestemming* te vragen aan het College voor de vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden. Het gaat om een of meer bedingen die zijn opgesteld teneinde in een aantal overeenkomsten te worden opgenomen, met uitzondering van bedingen die de kern van de prestaties aangeven (vgl. art. 6:231, onderdeel a, BW). De bedingen die de kern van de prestatie vormen zijn bijvoorbeeld bedingen over tarieven en toegepaste kortingen. Deze bedingen vallen niet onder het begrip algemene voorwaarden. Ter verduidelijking van de reikwijdte van het preventieve toezicht van het College wordt het begrip algemene voorwaarden opgenomen in artikel 1, onderdeel c. In artikel 3, eerste lid, onderdeel b, wordt het begrip modelovereenkomsten vervangen door het begrip algemene voorwaarden (zie hierover de toelichting bij Onderdeel C).

Artikel 2p, eerste lid, onderdeel c, Wet toezicht verplicht cbo's standaardlicentieovereenkomsten en normaal toepasselijke tarieven inclusief kortingen openbaar te maken op hun website. Het begrip standaardlicentieovereenkomsten is afkomstig uit de Richtlijn collectief beheer en bij implementatie van deze richtlijn in de Wet toezicht overgenomen. De authentieke interpretatie van de begrippen uit artikel 2p, eerste lid, is uiteindelijk voorbehouden aan het Hof van Justitie EU.

Onderdeel B (wijziging art. 2, eerste lid)

Eerste wijziging

Cbo's en obo's ontplooiën dezelfde activiteiten. De verschillen liggen hierin dat obo's altijd met winstoogmerk opereren en niet onder zeggenschap staan van rechthebbenden (vgl. art. 1, onderdeel d, Wet toezicht). Op grond van de Richtlijn collectief beheer is een bepaald aantal transparantieverplichtingen van toepassing op obo's (zie art. 25d). Het gaat om de verplichting om in goed vertrouwen onderhandelingen te voeren met gebruikers (art. 2l, eerste lid), informatieverplichtingen (art. 2m, 2o en 2p, eerste lid, onderdelen a-c en e-g) en de verplichting tot alternatieve geschillenbeslechting (art. 25b). Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan artikel 2, eerste lid, toegevoegd dat het College tevens tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de naleving van deze op obo's rustende verplichtingen.

Tweede wijziging

Omwille van de leesbaarheid wordt voorgesteld niet meer in artikel 15 op te nemen dat wordt afgeweken van artikel 18 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet). In plaats daarvan wordt aan artikel 2 Wet toezicht toegevoegd dat naast de artikelen 21 en 22 Kaderwet ook artikel 18 Kaderwet niet van toepassing is op het College. Zie over de wijziging van artikel 15 en het niet-van toepassing verklaren van artikel 18 Kaderwet de artikelsgewijze toelichting bij Onderdeel K. Omdat het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in de verplichtingen die het College als zelfstandig bestuursorgaan in acht dient te nemen jegens de minister van Justitie en Veiligheid, wordt het wetsvoorstel medeondertekend door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (art. 6 Kaderwet).

Onderdeel C (wijziging art. 2h)

In de evaluatie uit 2016 bleek dat de effectiviteit en efficiëntie van de inning en verdeling van gelden door cbo's is verbeterd. In de appreciatie van de evaluatie is aangekondigd dat de beheerskostennorm van 15% wordt gehandhaafd totdat een beter alternatief voorhanden is. Voice ontwikkelt in overleg met het College een systeem gebaseerd op benchmarking dat een fijnmaziger inzicht in beheerskosten mogelijk maakt voor de interne toezichthouder en het College. De beheerskostennorm in het Besluit Wet toezicht op 1 januari 2020 zal vervallen omdat dit instrument dat fijnmazig inzicht ontbeerde.

In artikel 2h, vierde lid wordt de verwijzing naar deze beheerskostennorm vervangen door de tekst van de Europese richtlijn ter zake, op grond waarvan het College erop toeziet dat de beheerskosten niet hoger zijn dan de gerechtvaardigde en gedocumenteerde kosten. De in overleg met de sector in ontwikkeling zijnde kostenbenchmark stelt de interne toezichthouder van de cbo en het College beter dan voorheen in staat hierop toe te zien. Zo lang die kostenbenchmark nog niet naar behoren functioneert, kan het College in een overgangsperiode de eerdere beheerskostennormering in zijn toezichtkader blijven hanteren. Daarvoor is geen nieuw besluit nodig.

Onderdeel D (wijziging art. 3)

Een aantal besluiten van cbo's behoeft op grond van artikel 3, eerste lid, voorafgaande instemming van het College. Het gaat onder meer om besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten betreffende de uitoefening en handhaving van auteursrechten of naburige rechten (onderdeel b) en bepaalde besluiten tot verhoging van tarieven (onderdeel c). Het wetsvoorstel wijzigt dit artikel op drie onderdelen.

Eerste wijziging

De eerste wijziging regelt dat cbo's niet langer besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten maar besluiten tot vaststelling of wijziging van algemene voorwaarden voorafgaand ter toetsing aan het College moeten voorleggen. Zie hierover nader paragraaf 3.5. Zie voor de toelichting op het begrip 'algemene voorwaarden' de toelichting bij Onderdeel A.

Tweede wijziging

Wanneer het College concludeert dat het een advies wil geven, moet het daartoe de gelegenheid hebben (zie hierover nader par. 3.5). Aan het tweede lid van artikel 3 wordt een volzin toegevoegd zodat als uitgangspunt geldt dat de adviestermijn acht weken bedraagt en het College de bevoegdheid heeft deze termijn vanwege bijzondere omstandigheden te verlengen met ten hoogste vier weken.

Het College wordt de ruimte gelaten om te bepalen wanneer sprake is van bijzondere omstandighe-

den. Gelet op het belang van cbo's bij zo spoedig mogelijk uitsluitel over het voorgenomen besluit, mag niet te snel worden aangenomen dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Wat onder bijzondere omstandigheden moet worden verstaan, kan niet in een limitatieve opsomming worden vastgesteld. Deze omstandigheden zijn immers toegesneden op de omstandigheden die zich in een specifiek geval kunnen voordoen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het geval waarin de acht weken-termijn niet wordt gehaald omdat betrokkenen binnen die termijn niet kunnen worden gehoord. 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 adviestermijn te verlengen en over de motivering daarvoor.

Derde wijziging

Naar huidig recht onthoudt het College zijn goedkeuring aan een besluit tot verhoging van tarieven indien het College van oordeel is dat de verhoging buitensporig is. Aan het slot van het vierde lid wordt toegevoegd dat het College zijn goedkeuring niet zal onthouden dan nadat de Geschillencommissie auteursrecht hieromtrent advies heeft uitgebracht. De rechter kan ook niet over een geschil omtrent de tarieven beslissen, dan nadat de Geschillencommissie in de gelegenheid is gesteld om hierover advies uit te brengen (art. 25 Wet toezicht).

Onderdeel E (wijziging art. 5)

Eerste wijziging

Op grond van het hiervoor besproken artikel 3 Wet toezicht behoeven bepaalde besluiten van cbo's voorafgaande schriftelijke *instemming* van het College. Op grond van artikel 5 dienen cbo's het College vooraf te *informeren* over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening door de cbo van haar taken. Het eerste lid geeft een niet-limitatieve opsomming van dergelijke besluiten 'van wezenlijke invloed'. Hieronder worden thans in elk geval verstaan (a) investeringen die een door het College bij reglement vast te stellen bedrag te boven gaan en (b) het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het deelnemen in een vennootschap. In artikel 5, eerste lid, voegt dit wetsvoorstel een viertal besluiten toe aan deze – nog steeds – niet-limitatieve opsomming (onderdelen c-f).

Onderdeel c

Besluiten tot eenzijdige wijziging van bestaande tarieven behoeven op grond van artikel 3 voorafgaande instemming van het College. In de huidige Wet toezicht worden besluiten betreffende de vaststelling van nieuwe tarieven niet geduid als besluiten die ofwel voorafgaande instemming behoeven (art. 3) dan wel voorafgaand ter informatie aan het College voorgelegd dienen te worden (art. 5). Besluiten tot vaststelling van nieuwe tarieven kunnen ingevolge de Wet toezicht door het College als besluiten van wezenlijke invloed worden geduid. Uit de evaluatie blijkt dat het College dergelijke besluiten in de praktijk aanmerkt als besluiten van wezenlijke invloed omdat nieuwe tarieven aanleiding kunnen zijn voor onrust in de markt. De praktijk heeft behoefte aan meer duidelijkheid over het begrip nieuw tarief in het kader van deze informatieplicht. Het gaat om normaal toepasselijke tarieven (waarvoor de publicatieplicht van artikel 2p, eerste lid, onderdeel c, geldt) of kortingen voor een nieuw beheerd recht of voor een nieuwe vorm van gebruik. Besluiten tot vaststelling van dergelijke tarieven of kortingen worden met dit wetsvoorstel toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van besluiten van wezenlijke invloed in artikel 5.

Onderdeel d

Met de toevoeging van onderdeel d aan artikel 5, eerste lid, wordt buiten twijfel gesteld dat het College over iedere mogelijke tariefverandering, anders dan een eenzijdige tariefverhoging (die valt onder het toestemmingsvereiste van art. 3), moet worden geïnformeerd, ook wanneer bijvoorbeeld een korting voor betalingsplichtigen vervalt. Het gaat er dus om of het bedrag dat betalingsplichtigen betalen onder de streep kan veranderen.

Onderdeel e

In Onderdeel C is geregeld dat cbo's niet langer verplicht zijn om het College *instemming* te vragen voor de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten, maar voor algemene voorwaarden. Voor een adequate uitoefening van het toezicht is het van belang dat het College op de hoogte blijft van besluiten over de vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers. Daarom worden dergelijke besluiten in een nieuw onderdeel e toegevoegd aan artikel 5, eerste lid.

Onderdeel f

Tot 1 juli 2013 waren cbo's op grond van artikel 3 Wet toezicht verplicht vooraf schriftelijke instemming te vragen aan het College voor besluiten tot benoeming van een accountant. Deze verplichting is in 2013 geschrapt omdat de Wet op de registeraccountants en de Wet toezicht accountantsorganisaties al voorzag in voldoende waarborgen voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van te benoemen accountants. Bij deze schrapping werd meer gewicht toegekend aan de verlichting van administratieve lasten, zowel voor het College als voor de cbo's, dan aan de waarde die instemming vooraf voor een adequaat toezicht bleek te hebben in de praktijk.²¹

Gelet op het belang van de accountantscontrole zijn besluiten over de benoeming van een accountant van wezenlijke invloed voor de uitoefening van de taken van een cbo. Het College heeft deze besluiten dan ook bestempeld als besluiten van wezenlijke invloed in de zin van artikel 5.²² Om elke twijfel weg te nemen over de vraag of deze besluiten onder de reikwijdte van artikel 5 vallen, worden dergelijke besluiten toegevoegd aan de niet-limitatieve lijst besluiten van wezenlijke invloed in artikel 5, eerste lid. Tot 2013 was dus sprake van een verplichting om *instemming* te vragen aan het College. In dit wetsvoorstel wordt de verplichting geregeld om het College te *informer*en over besluiten met betrekking tot de benoeming van een accountant. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn verwaarloosbaar.

Tweede en derde wijziging

In artikel 5, vijfde lid, is thans bepaald dat de kosten van extern accountantsonderzoek, verricht op verzoek van het College, voor rekening komen van de cbo die het aangaat (tweede volzin). Deze regeling wordt aangepast en verplaatst naar het nieuwe artikel 17b (zie Onderdeel L). Daarom wordt het vijfde lid geschrapt en het zesde lid vernummerd tot vijfde lid.

Onderdeel F (art. 5aa)

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het College kan (laten) vaststellen of de betrouwbaarheid van bestuurders en toezichthouders buiten twijfel staat op basis van de voornemens, handelingen en antecedenten van de persoon ten aanzien van wie het voornemen bestaat dat hij wordt benoemd als bestuurder of toezichthouder van een cbo of obo. Voor een toets kan aanleiding bestaan als het College van mening is dat de organisatie de kandidaat-bestuurder of -toezichthouder onvoldoende zelf heeft getoetst. Het College kan op basis van deze bepaling bestuurders en toezichthouders ook hertoetsen. Aanleiding voor hertoetsing kan bestaan als het College signalen ontvangt die ertoe leiden dat het gegronde redenen heeft te twijfelen aan een juist beleid van of juiste gang van zaken bij een cbo of obo en de reden hiervoor mogelijk (mede) is gelegen in het functioneren van een bestuurder of toezichthouder. Deze twijfel kan bijvoorbeeld zijn gebaseerd op signalen van rechthebbenden of betalingsplichtigen of informatie uit het reguliere toezicht van het College.

Bestuurders en directieleden zijn niet alleen de statutaire bestuurder maar eveneens personen die feitelijk leidinggeven aan een cbo of obo. Daarom is voor de geschiktheidstoets aangesloten bij het begrip feitelijk leidinggevende uit artikel 2f, eerste lid. De geschiktheidstoets is beperkt tot cbo's en obo's waarvan het in een bepaald kalenderjaar geïnde bedrag aan vergoedingen meer bedraagt dan 50.000.000 euro, omdat een disfunctionerende bestuurder of toezichthouder bij een dergelijke grote organisatie een significante impact kan hebben op de gehele sector.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden vastgesteld over de wijze waarop de betrouwbaarheid van een persoon, als bedoeld in het eerste lid, kan worden vastgesteld. Daarin kan onder andere worden opgenomen onder welke voorwaarden hertoetsing mogelijk is.

²¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 766, 3, p. 22.

²² Evaluatie van de Wet toezicht, p. 45 en Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.



Onderdeel G (wijziging art. 6)

Eerste wijziging

Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan artikel 6, eerste en tweede lid, toegevoegd dat het College tevens de bevoegdheid heeft om obo's van advies te dienen.

Tweede wijziging

In het huidige artikel 6 is de bevoegdheid van het College geregeld om advies te geven (eerste lid) en aanwijzingen uit te brengen (tweede lid). Ook bepaalt het dat advies moet voorafgaan aan een aanwijzing (derde lid). Om de bevoegdheid voor het College te creëren om zonder voorafgaand advies over te gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing en vervolgens mogelijk tot het opleggen van een bestuurlijke boete, wordt het derde lid van artikel 6 geschrapt.

De mogelijkheid om advies te geven voorafgaand aan een aanwijzing en mogelijk opvolgende boete blijft behouden. Niet elke normovertreding leent zich voor het direct uitbrengen van een aanwijzing. Bij overtredingen van mindere omvang of met een mindere impact kan het College eerst gedragsverandering bij de cbo proberen te bewerkstelligen aan de hand van een advies. Het is aan het College om in beleidsregels criteria op te nemen over wanneer het zonder voorafgaand advies gebruikmaakt van de aanwijzing en het boete-instrument.

Onderdeel H (wijziging art. 7)

Het College dient uit ten minste drie leden te bestaan en het aantal leden moet oneven zijn (art. 7, eerste lid, Wet toezicht). De benoeming van een lid kan ten hoogste vier jaar bedragen, waarna een herbenoeming voor ten hoogste vier jaar kan volgen (vierde lid). Indien een lid aftreedt, ontstaat een vacature voor de resterende duur van de periode waarvoor het afgetreden lid was benoemd. Op grond van artikel 7, zesde lid, wordt een vervangend lid voor die resterende periode benoemd, welke periode korter zal zijn dan de vier jaar waarvoor een lid in beginsel wordt benoemd.

Indien een lid voortijdig aftreedt, hoeft er inhoudelijk niets aan in de weg te staan om het vervangende lid voor de gebruikelijke periode van vier jaar te benoemen; dat komt de continuïteit van het College juist ten goede. Juridisch staat artikel 7, zesde lid, daaraan echter in de weg. Dit lid wordt daarom geschrapt. Dat betekent dat een vacature kan worden vervuld met de benoeming van een vervangend lid voor de periode van ten hoogste vier jaar, waarna eenmaal herbenoeming kan plaatsvinden (vierde lid). Indien daar aanleiding toe is, kan ook worden besloten tot benoeming voor een kortere periode dan vier jaar.

Vanwege de schrapping van het zesde lid wordt het huidige zevende lid vernummerd tot zesde lid en vervalt de verwijzing naar het vervallen lid.

Onderdeel I (vervallen van art. 11)

Artikel 11 Wet toezicht bepaalt dat het College een secretaris heeft (eerste lid) en dat de Minister voor Justitie en Veiligheid bevoegd is de secretaris te benoemen, schorsen en ontslaan (tweede lid). Dit artikel wordt geschrapt omdat de noodzaak voor een dergelijke bepaling ontbreekt.

Onderdeel J (wijziging art. 12)

Artikel 12 Wet toezicht bepaalt nu dat de Minister van Justitie en Veiligheid de kosten van het College vergoedt. Bij de vervanging van dit artikel wordt de gemengde bekostiging van het toezicht in de wet verankerd.

Eerste en tweede lid

Het eerste lid regelt dat de minister van Justitie en Veiligheid de kosten van het College vergoedt. De Minister van Justitie en Veiligheid is ingevolge het tweede lid verantwoordelijk voor de inning van de bijdragen bij cbo's en obo's, die in totaal de helft van de toezichtskosten bedragen. Dit voorkomt dat het College wordt opgezaagd met een liquiditeitsrisico. De commissie auteursrecht wijst er terecht op dat hiermee tevens wordt voorkomen dat het College wordt geconfronteerd met langdurige inningsprocedures.

Derde lid

De berekening van de verdeling van de bijdragen in de kosten wordt vastgelegd in een algemene



maatregel van bestuur. Het derde lid van artikel 12 bevat hiervoor de wettelijke grondslag. Op deze manier is de kostenverdeling met waarborgen omkleed en tegelijkertijd kunnen veranderingen in de sector op betrekkelijk korte termijn worden opgevangen door aanpassing van de algemene maatregel van bestuur. Bij het vaststellen van de verdeling van de bijdragen worden de daarbij ingevolge het rapport Maat houden geldende uitgangspunten gehanteerd.

Vierde lid

Het College dient jaarlijks een overleg te organiseren met cbo's en obo's over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan. Om praktische redenen mag het College van de deelnemers van dit zogenoemde adviserende panel, bestaande uit vertegenwoordigers van cbo's en obo's, verlangen dat zij zich van tevoren aanmelden. Voldoet een organisatie hier niet aan, dan mag het College haar de toegang tot het overleg ontzeggen. Namens de Minister van Justitie en Veiligheid kunnen ambtenaren het overleg als toehoorder bijwonen. De praktische werkwijze en inrichting van het overleg wordt aan het College gelaten. Het College dient de uitkomsten in een verslag openbaar te maken.

Onderdeel K (wijziging art. 15)

Op grond van de Wet toezicht is het College verplicht voor 1 juli verslag te doen van de financiën en het beleid van het College zelf (kortweg jaarverslag) en het handelen van de cbo's en obo's (kortweg toezichtsrapport, zie art. 15). De rapportages worden aan de Staten-Generaal en de Minister van Justitie en Veiligheid toegezonden (art. 18, tweede lid, Kaderwet).

Voor het opmaken van het toezichtsrapport is het College mede afhankelijk van de aanlevering van met accountantsverklaringen onderbouwde gegevens door de cbo's. Het College ontvangt gegevens van een groot aantal cbo's. De meest cbo's sluiten hun boekjaar in juli af. Nadat deze organisaties hun jaarverslag hebben opgemaakt moet het College deze gegevens verwerken in zijn eigen toezichtsrapport. Dat is de reden dat het College het toezichtsrapport niet voor 1 oktober gereed kan hebben.

Gelet op het belang van deze gegevens in het kader van het toezicht, is het weinig zinvol al voor juli een jaarverslag te publiceren. Dat jaarverslag ontbeert dan belangrijke informatie. Omdat het jaarverslag en toezichtsrapport het beste in samenhang kunnen worden gelezen, wordt voorgesteld het College te verplichten om elk jaar uiterlijk op 1 oktober het jaarverslag en het toezichtsrapport uit te brengen.

Artikel 15 Wet toezicht bevat thans de verplichting om de rapportages jaarlijks voor 1 juli op te maken. Het artikel wijkt hierbij af van artikel 18, eerste lid, eerste volzin, Kaderwet. Dit artikel verplicht voor 15 maart verslag uit te brengen. Deze afwijking is opgenomen omdat de Kaderwet anders onverkort van toepassing is op het College (zie art. 2, eerste lid, Wet toezicht). In Onderdeel K wordt artikel 15 op twee punten gewijzigd.

In de eerste plaats wordt in het nieuwe eerste lid de datum van 1 juli vervangen door 1 oktober.

Ten tweede wordt in het nieuwe eerste en tweede lid expliciet onderscheid gemaakt tussen het jaarverslag en het toezichtsrapport. In artikel 18 Kaderwet wordt alleen het jaarverslag genoemd, terwijl de informatieverplichting van het College ook expliciet betrekking dient te hebben op het verstrekken van een toezichtsrapport. Het College maakt al separaat een jaarverslag en een toezichtsrapport op.

Nu volgt uit artikel 18, tweede lid, Kaderwet de verplichting voor het College om het jaarverslag aan de Staten-Generaal en Minister van Justitie en Veiligheid toe te zenden. Omdat artikel 18 niet van toepassing wordt verklaard op het College (zie Onderdeel B), maar behoud van deze toezendingsverplichting wenselijk is, wordt de verplichting opgenomen in het nieuwe tweede lid van artikel 15. Voorts wordt in het eerste lid van artikel 15 uit artikel 18 Kaderwet overgenomen dat het jaarverslag de taakuitoefening en het gevoerde beleid – waaronder dat met betrekking tot de kwaliteitszorg – beschrijft.

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

Artikel 17a

Met de invoeging van artikel 17a wordt het toezeggingsbesluit toegevoegd aan het handhavingsinstrumentarium van het College. De opzet van de regeling komt overeen met de opzet van de regeling voor de ACM (art. 12h Instellingswet ACM). De bevoegdheid van het College om het besluit te nemen wordt geplaatst vóór de artikelen betreffende de sancties van de boete en last onder dwangsom (art. 18 en

19). Het besluit is immers juist bedoeld om een gedragsverandering te bewerkstelligen zonder dat het College hoeft over te gaan tot sanctionering.

Eerste lid

In het eerste lid wordt de mogelijkheid aan cbo's en obo's gegeven om een toezeggingsbesluit aan te vragen. Een cbo of obo kan aan het College toezeggen een overtreding van (een) norm(en) in de Wet toezicht te beëindigen of niet te zullen begaan. De cbo of obo kan vervolgens vragen de toezegging bindend te verklaren. Deze mogelijkheid bestaat *totdat* het College een boete of last onder dwangsom oplegt.

Verder bepaalt het eerste lid dat het nemen van een dergelijk besluit de bevoegdheid van het College ontnemt om een sanctie op te leggen. Onder omstandigheden kan deze bevoegdheid 'herleven' (zie hierover de toelichting op het zevende lid). Een en ander geldt onverminderd het bepaalde in artikel 5:45 Awb. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

Tweede lid

Het College kan alleen een toezeggingsbesluit nemen indien aan drie voorwaarden is voldaan: (1) het College acht het ten minste aannemelijk dat de cbo of obo bij nakoming van de toezegging de normen in de Wet toezicht niet (langer) overtreedt; (2) het College kan de naleving van de toezegging controleren; (3) het College oordeelt dat het besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom.

Ad 1: Wanneer het College het niet ten minste aannemelijk acht dat de toezegging daadwerkelijk leidt tot het beëindigen of voorkomen van een overtreding van de Wet toezicht, is er geen aanleiding om de aanvraag voor een toezeggingsbesluit in te willigen.

Ad 2: Het College moet in staat zijn om de naleving van het besluit te controleren. De cbo of obo dient het College hiertoe te voorzien van de benodigde informatie. De opzet van de regeling, waaronder de beoordelingsvrijheid die het College toekomt, geeft het College ruimte voor maatwerk. Deze regeling bepaalt niet welke informatie de cbo of obo met het College moet delen. Het ligt op de weg van het College om in het toezeggingsbesluit te bepalen welke informatie de cbo of obo in elk geval dient te delen.

Ad 3: Een toezeggingsbesluit is doelmatiger dan een boete of last onder dwangsom bijvoorbeeld wanneer het College verwacht dat de cbo of obo op korte termijn de overtreding beëindigt of een dreigende overtreding weet af te wenden, en de prikkel van een boete niet zou helpen om dit proces te versnellen. Het laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de cbo of obo nu eenmaal tijd nodig heeft om een nieuwe werkwijze te implementeren.

Derde lid

Het initiatief voor het aanvragen van een toezeggingsbesluit ligt bij de cbo of obo. Het College kan het besluit nemen indien het oordeelt dat dit besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom (tweede lid). Een dergelijk besluit kan alleen worden genomen voordat het College een boete of last onder dwangsom oplegt. Het derde lid bepaalt daarom dat een aanvraag tijdig is indien deze voor het opleggen van een sanctie wordt ingediend.

Vierde lid

Artikel 5:45, eerste lid, Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Voorgesteld wordt in het vierde lid van artikel 17a Wet toezicht te bepalen dat deze termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het College de aanvraag ontvangt, tot de dag waarop het een besluit op de aanvraag heeft genomen. Op deze manier wordt voorkomen dat het aanvragen van een toezeggingsbesluit ertoe zou leiden dat de vervalt termijn voor het opleggen van een boete feitelijk wordt verkort.

Vijfde lid

Het vijfde lid behelst de verplichting voor de cbo of obo om zich overeenkomstig het besluit te gedragen. Doet zij dit niet, dan kan dat een grond vormen voor de intrekking van het besluit en geeft dit het College de mogelijkheid om alsnog een sanctie op te leggen (zie hierover nader de toelichting op het zevende lid).

Zesde lid

Ingevolge het zesde lid stelt het College vast voor welke periode het toezeggingsbesluit geldt. Het kan deze periode telkens verlengen. Omdat het College beoordelingsvrijheid toekomt bij het beoordelen van de aanvraag, komt het College ook beoordelingsvrijheid toe bij het beoordelen van de periode waarvoor het besluit geldt en bij de beantwoording van de vraag of het wordt verlengd. Door het besluit voor een bepaalde periode te laten gelden, kan het College het signaal afgeven dat het verwacht dat de cbo of obo de (dreigende) overtreding in elk geval binnen die periode beëindigt of afwendt.

Zevende lid

Een toezeggingsbesluit verhindert dat het College een sanctie kan opleggen. Indien de toezegging niet wordt nagekomen, dient het College echter alsnog over te kunnen gaan tot het opleggen van een boete of last onder dwangsom. Daarom kan het College in dat geval het besluit, of de verlenging daarvan, intrekken of wijzigen. Het College heeft die bevoegdheid op grond van het zevende lid indien (a) er een wezenlijke verandering is opgetreden in de feiten waarop het besluit berust, (b) het besluit berust op door de cbo of obo verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens, of (c) de cbo of obo niet handelt overeenkomstig het besluit. Omdat het College beoordelingsvrijheid toekomt bij het beoordelen van de aanvraag, komt het College ook beoordelingsvrijheid toe bij het beoordelen van de gronden waarop (de verlenging van) een besluit kan worden ingetrokken of gewijzigd.

Artikel 17b

Door de invoeging van artikel 17b krijgt het College de mogelijkheid verscherpt toezicht uit te oefenen aan de hand van een verbeterplan. De regeling die dit mogelijk maakt, wordt geplaatst vóór de artikelen betreffende de sancties van de boete en last onder dwangsom (art. 18 en 19) en ná het nieuw voorgestelde toezeggingsbesluit (art. 17a). Het verbeterplan kan er immers juist toe bijdragen dat gedragsverandering wordt bewerkstelligd zonder dat het College een sanctie hoeft op te leggen en leent zich bijvoorbeeld voor gevallen waarin een cbo of obo geen toezeggingsbesluit aanvraagt.

In artikel 17b wordt tevens de bevoegdheid van het College geregeld om onderzoek door externen te gelasten. Op dit moment is al in artikel 5, vijfde lid, geregeld dat de kosten van extern accountantsonderzoek, verricht op verzoek van het College, voor rekening komen van de cbo die het aangaat. Deze regeling wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 17b en als volgt aangepast. Het College kan aanleiding zien om (ook) andere experts dan accountants in te schakelen om te kunnen beoordelen of een cbo zijn taken naar behoren uitoefent. Over het algemeen is het College voldoende geëquipeerd om zelf onderzoek te kunnen uitvoeren naar de taakuitoefening van een cbo. Voor het enkele geval waarin extern onderzoek van specifieke deskundigen nodig is, wordt in artikel 17b geregeld dat ook de kosten van dergelijk onderzoek voor rekening komen van de cbo die het aangaat, dus niet alleen wanneer het een extern accountantsonderzoek betreft. Het College kan eveneens aanleiding zien om een obo te gelasten onderzoek te laten uitvoeren. Daarom is deze bepaling ook van toepassing op obo's. Volledigheidshalve wordt ook bepaald dat de kosten van een verbeterplan voor rekening komen van de desbetreffende cbo of obo.

Eerste tot en met derde lid

Artikel 17b regelt de bevoegdheid van het College om een onderzoek of verbeterplan te eisen van een cbo of obo (eerste lid). De betreffende organisatie moet de onderzoeksopdracht of het verbeterplan vervolgens binnen zes weken aanleveren bij het College (derde lid), voorzien van de goedkeuring van de interne toezichthouder van de cbo of obo.

Het College kan overgaan tot het verzoeken van een onderzoeksopdracht of verbeterplan als het signalen ontvangt die ertoe leiden dat het gegronde redenen heeft te twijfelen aan een juist beleid van of juiste gang van zaken bij de cbo of obo (tweede lid). Deze twijfel kan bijvoorbeeld zijn gebaseerd op signalen van rechthebbenden of betalingsplichtigen of informatie uit het reguliere toezicht van het College. Er zijn onder meer redenen om te twijfelen 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. Het College vergewist zich ervan dat de twijfel op gegronde redenen berust. Daarom zal het College eerst contact met de cbo of obo zelf opnemen, voordat het beslist om een onderzoek of verbeterplan te eisen. Het College beslist met andere woorden hierover niet uitsluitend op basis van geruchten over tekortkomingen in het beleid van een cbo of obo, maar handelt onder meer conform het beginsel van hoor en wederhoor (vgl. art. 4:8 Awb). Het College dient in het verzoek aan te geven op welke punt(en) het verbetering verwacht en het onderzoek of verbeterplan betrekking moet hebben. Het strekt tot aanbeveling dat het College zo specifiek mogelijk omschrijft welke verbetering(en) het verwacht. Dit vergroot de kans op een adequate onderzoeksopdracht en een adequaat

verbeterplan en daadwerkelijke oplossing van de tekortkomingen.

Vierde lid

Het College dient binnen vier weken na ontvangst van de onderzoeksopdracht of het verbeterplan aan de cbo of obo te melden of het instemt met de onderzoeksopdracht of het verbeterplan. Wanneer het College het niet ten minste aannemelijk acht dat het onderzoek of het verbeterplan daadwerkelijk leidt tot het oplossen van de tekortkomingen, stemt het College hiermee niet in. In dat geval beraadt het College zich erover of het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom mogelijk wél de gewenste veranderingen afdwingt. Omdat de cbo of obo de kosten van het onderzoek draagt, zij volledigheidshalve opgemerkt dat een onderzoeksopdracht aan een externe partij moet leiden tot een onafhankelijk rapport of advies. De instemming van het College met of afwijzing van een onderzoeksopdracht of verbeterplan is geen besluit in de zin van de Awb en daarom niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Vijfde lid

De termijn van vier weken waarbinnen het College de cbo of obo dient te laten weten of het instemt met de onderzoeksopdracht of het verbeterplan, kan worden opgeschort. Het vijfde lid geeft hiervoor vier gronden. Deze gronden zijn ontleend aan artikel 4:15 Awb, waarin de gronden staan voor opschorting van de termijn voor het geven van een beschikking.

De termijn wordt opgeschort als het College de cbo of obo de gelegenheid geeft om de onderzoeksopdracht of het verbeterplan aan te vullen. Het College geeft de cbo of obo hiervoor een termijn op. De twee weken-termijn voor het College loopt door vanaf het moment dat de cbo of obo de aanvulling verstrekt, of de aan de cbo of obo gestelde termijn is verstreken (onderdeel a). Voorts wordt de twee weken-termijn opgeschort gedurende de periode waarvoor de cbo of obo schriftelijk heeft ingestemd met uitstel (onderdeel b), zolang de vertraging aan de cbo of obo kan worden toegerekend (onderdeel c) en zolang het College door overmacht geen instemming kan verlenen (onderdeel d).

Zesde lid

Het College bepaalt voor welke periode het verbeterplan geldt. De termijn bedraagt ten hoogste zes maanden en kan eenmalig met ten hoogste zes maanden worden verlengd. Als het College verwacht dat de tekortkomingen langer duren dan een jaar, ligt het niet voor de hand dat wordt getracht deze op te lossen aan de hand van een verbeterplan. Hoe lang een onderzoek moet duren en op welke termijn uitkomsten zijn te verwachten, hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Daarom wordt geen algemene termijn gegeven voor onderzoeken.

Zevende lid

Het College plaatst de beslissing tot goedkeuring van een onderzoeksopdracht of verbeterplan op zijn website. Op deze manier raken rechthebbenden en betalingsverplichtingen geïnformeerd over het verscherpte toezicht op een cbo of obo.

Achtste lid

Het College kan afdwingen dat de cbo of obo met het College in gesprek gaat over de uitvoering van het verbeterplan. Dit geeft het College de mogelijkheid indien nodig tijdig bij te sturen en vergroot de kans op het oplossen van de tekortkomingen.

Negende lid

Tot slot krijgt het College de bevoegdheid om van de cbo of obo te verlangen dat deze een eindverslag uitbrengt over de uitvoering van het verbeterplan. Op deze manier kan het College beoordelen of de cbo of obo de tekortkomingen genoegzaam heeft opgelost. Een eindverslag kan achterwege blijven als blijkt dat de cbo of obo de tekortkomingen heeft opgelost voordat de termijn verstrijkt die voor het plan geldt. Het College beoordeelt per geval of een eindverslag wenselijk is.

Onderdelen M en N, tweede wijziging (wijziging art. 18, eerste en tweede lid, resp. 19, tweede lid)

Eerste wijziging artikel 18 en tweede wijziging artikel 19

Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan de artikelen 18 en 19 toegevoegd dat het College tevens de bevoegdheid heeft om obo's een bestuurlijke boete respectievelijk een last



onder dwangsom op te leggen. Op deze manier dient het College niet alleen toezicht te houden op obo's (zie wijziging art. 2 in Onderdeel B), maar kan het ook handhavend optreden indien een obo de op haar rustende transparantieplichtingen uit artikel 25d niet naleeft.

Tweede wijziging artikel 18

Deze wijziging geeft het College de mogelijkheid direct een boete op te leggen wanneer sprake is van recidive. Er is sprake van recidive wanneer het College of een rechterlijke instantie reeds eerder onherroepelijk eenzelfde of vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld.

Onderdeel N, eerste wijziging (wijziging art. 19, eerste lid)

Het College krijgt de bevoegdheid om zonder voorafgaand advies over te gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing en vervolgens mogelijk tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daartoe wordt het derde lid van artikel 6 geschrapt (Onderdeel G, tweede wijziging). Gevolg hiervan zou zijn dat het College ook voor het opleggen van een last onder dwangsom niet eerst een advies aan de cbo of obo hoeft te geven. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt het huidige getrapte systeem echter in stand gelaten. Daarom bepaalt artikel 19, eerste lid, overeenkomstig het huidige recht dat een last onder dwangsom kan worden opgelegd als zowel het advies als de opvolgende aanwijzing niet worden nageleefd.

Onderdeel O (wijziging art. 23, derde lid)

De commissie auteursrecht adviseert om aanvullende kwaliteitseisen te stellen aan de leden van de Geschillencommissie auteursrecht, gelet op het feit dat zij het eerste aanspreekpunt is voor de beslechting van geschillen tussen cbo's en betalingsplichtigen over de billijkheid van de hoogte en de toepassing van door cbo's in rekening gebrachte vergoedingen.²³ Volgens de commissie auteursrecht moeten de leden van de Geschillencommissie voldoen aan de eisen van deskundigheid en onpartijdigheid. Om iedere schijn van belangenverstrengeling te vermijden, adviseert de commissie auteursrecht dat de leden niet als advocaat of anderszins als belangenbehartiger mogen optreden voor cbo's of betalingsplichtigen. In navolging van het advies van de commissie auteursrecht zal het Reglement geschillencommissie auteursrechten worden aangepast zodat de onpartijdigheid van de leden van de Geschillencommissie wordt geborgd. Tevens wordt de onafhankelijkheid van de leden expliciet verankerd in de Wet toezicht (art. 23, derde lid).

Onderdeel P (wijziging art. 25a)

De Wet normering topinkomens (hierna: WNT) en daarop gebaseerde lagere regelgeving zijn in artikel 25a Wet toezicht zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op cbo's. Dit betekent kort gezegd dat de bezoldiging van zogenoemde topfunctionarissen bij cbo's is gemaximeerd op het salaris van een minister. Het toezicht op de naleving van de WNT-normen door cbo's is belegd bij het College. Naar aanleiding van wijzigingen in de WNT wordt artikel 25a Wet toezicht aangepast. Het betreft een louter technische aanpassing.

De aanpassing komt mede voort uit de wijziging van de aanduiding van de WNT: sinds 1 juli 2017²⁴ is de aanduiding niet langer 'Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector', maar: Wet normering topinkomens. Verder wordt conform de Aanwijzingen voor de regelgeving de aanduiding 'leden 1, 3 (...)' vervangen door de aanduiding: eerste, derde (...) lid. Aan de opgesomde artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard op cbo's, wordt artikel 7.3a WNT toegevoegd, dat in werking is getreden op 1 juli 2017²⁵ en met die wetwijziging verband houdend overgangsrecht bevat. Artikel 7.3 WNT is reeds grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard op cbo's. Hieraan wordt het tiende lid van voornoemd artikel toegevoegd.

Artikel II

De artikelen van dit wetsvoorstel treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat

²³ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juni 2013, nr. 398467, houdende aanwijzing van de geschillencommissie zoals bedoeld in artikel 22 van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (Stcrt. 2013, 17554).

²⁴ Stb. 2017, 151.

²⁵ Stb. 2017, 239.



voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister voor Rechtsbescherming,