

# Evaluatie van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties en geschillenbeslechting: Samenvatting

## Auteurs

Prof. mr. drs. Madeleine de Cock Buning  
Dr. Paul de Bijl  
Drs. Robert-Jaap Voorn  
Dr. Jasper Sluijs  
Isis Hommema

## Inleiding

Op 1 juli 2013 is de Wet tot verbreding en versterking van het toezicht op collectieve beheersorganisaties (CBO's) in werking getreden (Wet Toezicht 2013). Evenals in de voorgaande wet is het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) aangewezen als toezichthouder op de collectieve inning, het zorgvuldig beheer en de tijdige en juiste verdeling van gelden door collectieve beheersorganisaties (CBO's). Deze organisaties innen gelden bij gebruikers en/of verdelen gelden aan auteurs- en nabuurrechthebbenden voor hun beschermde prestaties. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is afgesproken om deze wet na drie jaar te evalueren.

De aanleiding voor de nieuwe Wet Toezicht 2013 lag in grote lijnen in constatering dat het toezicht op CBO's niet naar behoren functioneerde, dat tarieven en contractvoorwaarden van CBO's niet transparant waren en dat er spanningen bestonden tussen CBO's en betalingsplichtigen.

Het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 is dan ook het bieden van waarborgen voor het transparant en efficiënt functioneren van CBO's ten behoeve van betalingsplichtigen en rechthebbenden. Om dit hoofddoel te bereiken, zijn in de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht 2013 diverse tussendoelen geformuleerd:

- het borgen van gelijk speelveld voor verschillende typen CBO's
- het vergroten van transparantie van diverse aspecten van CBO's
- het verbeteren van de inning en verdeling door CBO's
- het vergroten van de slagkracht van de toezichthouder
- het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting.

Om deze tussendoelen te realiseren bevat de Wet Toezicht 2013 uiteenlopende instrumenten.

In de evaluatie zijn het hoofddoel, de tussendoelen en de instrumenten in hun onderlinge samenhang tegen het licht gehouden. Naast de doelenboom en instrumenten zijn enkele specifieke onderwerpen besproken: de zelfregulering, de verhouding met de Europese Richtlijn Collectief Beheer, de Wet Normering Topinkomens, de Wet Openbaarheid Bestuur en de financiering van het CvTA en het tot één rapportage

maken van het jaarverslag en het toezichtsrapport van het CvTA. Hiertoe zijn brondocumenten bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal belanghebbende partijen, waaronder alle CBO's en vertegenwoordigers van betalingsplichtigen en rechthebbenden.

### **Conclusies met betrekking tot hoofddoel en tussendoelen**

De wijziging van de Wet Toezicht 2013 en het toezicht door het CvTA heeft diverse bijdragen geleverd aan het hoofddoel. Dit hoofddoel is op sommige aspecten behaald en op andere aspecten (nog) niet. Deze conclusie is gebaseerd op de stand van zaken ten aanzien van het behalen van de tussendoelen.

Om een gelijk speelveld voor CBO's te creëren zijn alle CBO's die boven een bij delegatie bepaalde incasso- of repartitiedrempel komen onder toezicht gesteld van het CvTA. Hierdoor is een gelijk speelveld ontstaan. Daarmee is dit tussendoel gerealiseerd.

Het vergroten van de transparantie door CBO's is tot nu toe niet op alle fronten gerealiseerd. CBO's hebben door de Wet Toezicht 2013 meer transparantieplichtingen gekregen en houden zich hier in grote mate aan, waardoor meer informatie openbaar wordt. Daarnaast heeft ook de uitbreiding van het toezichtinstrumentarium van het CvTA, zoals toegang tot boeken en bescheiden van CBO's, ex ante toezicht en informatieplicht, ertoe geleid dat het CvTA meer zicht heeft op het functioneren van de CBO's. Aan de andere kant is de voortuitgang op een aantal punten blijven steken. Zo is de transparantie over de tarieven die de CBO's in rekening brengen maar beperkt toegenomen. Dit onder meer vanwege de geheimhoudingsclausules in overeenkomsten tussen CBO's en betalingsplichtigen, waar de transparantieplichtingen nog geen grip op hebben.

Het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van inning en verdeling door CBO's is tot nu toe in beperkte mate gerealiseerd. Er worden onder andere nadere eisen gesteld aan de termijn waarop gelden verdeeld moeten worden en het CvTA heeft meer inzicht in de beheerskosten van CBO's. Op diverse aspecten is de vooruitgang echter blijven steken, dan wel is deze niet vast te stellen. Zo is de impact van de huidige norm van 15% voor beheerskosten niet te bepalen. Een dergelijke norm is, los van het precieze percentage, geen scherp of gericht instrument en laat bovendien speelruimte open om hoger uit te komen. Gezamenlijke facturering door CBO's wordt toegepast waar dat relevant is, maar heeft slechts beperkt geleid tot grotere efficiëntie. Betalingsplichtigen geven aan dat een grotere efficiëntie te behalen valt in het geval de mogelijkheid bestaat slechts eenmaal gegevens aan te leveren aan alle CBO's.

Om de slagkracht van het CvTA te vergroten zijn diverse instrumenten geïntroduceerd. Door het gebruik van deze instrumenten is de effectiviteit van het CvTA toegenomen. Tegelijk lijkt verdere verbetering mogelijk, bijvoorbeeld vanwege langdurige procedures door het getrapte instrumentarium en onduidelijkheden en definitiekwesties gerelateerd aan specifieke onderdelen van het instrumentarium. Deze verbetermogelijkheid maakt dat het tussendoel tot nu slechts ten dele is gerealiseerd.

Om laagdrempelige geschillenbeslechting te bewerkstelligen, is een Geschillencommissie Auteursrechten ingesteld. Dit tussendoel is, tenminste in randvoorwaardelijke zin, gehaald. Omdat nauwelijks zaken zijn voorgelegd, heeft de geschillencommissie niet bij kunnen dragen aan het vergroten van de transparantie van de tarieven die CBO's in rekening brengen. Het is onbekend waarom het aantal voorgelegde geschillen beperkt is gebleven.

Het CvTA heeft de afgelopen periode, als toezichthouder met nieuw gereedschap binnen een vernieuwd juridisch kader, een leercurve doorlopen, gericht op de inhoudelijke invulling van de toezichttaak, de inbedding in de nieuwe situatie en de eigen positionering. Het CvTA heeft gestreefd naar een coherente toezichtaanpak die recht beoogde te doen aan het geheel van haar verantwoordelijkheden en taken, daarbij leek het zwaartepunt te liggen op het overzien van de ontwikkelingen in het veld. Ook heeft het CvTA gestreefd naar een stapsgewijze versteviging van de rolinvulling richting CBO's. Wel levert de evaluatie aanvullend het algemene beeld op dat het CvTA zich de afgelopen periode vermoedelijk steviger had kunnen

opstellen en de positionering (gebaseerd op een toezichtstrategie) had kunnen aanscherpen. Derhalve ligt hier ruimte voor groei en verbetering, in het bijzonder door het ontwikkelen van een consistent en probleemgericht toezichtmodel dat de in het hoofddoel van de Wet Toezicht 2013 gefundeerde toezichtwaarden systematisch uitwerkt. In het verlengde daarvan ligt de ontwikkeling van een heldere en scherpe toezichtstrategie, inclusief een contextanalyse van de belangrijke problemen die oplossing behoeven, en welk soort onderzoek en inzet van (formeel en informeel) instrumentarium dat vergt, aangevuld met een jaarlijkse prioriteitstelling en agenda van aandachtspunten.

### **Conclusies met betrekking tot specifieke onderwerpen**

De zelfregulering valt, in formele zin, buiten de invloedssfeer van een toezichthouder. Echter, zelfregulering is, zonder dreiging van extern ingrijpen in het geval het niet tot het gewenste gedrag leidt, vaak niet effectief. In die zin zijn toezicht en zelfregulering complementair, en is er een rol voor de toezichthouder. Het CvTA en de CBO's ervaren enige overlap tussen zelfregulering en het wettelijk kader. De additionele administratieve lasten door mogelijke overlap lijken overzienbaar en alleszins acceptabel.

De Wetgever heeft in het wetgevingsproces van de Wet toezicht 2013 goed geanticipeerd op de Richtlijn collectief beheer. Implementatie van de Richtlijn leidt mogelijk tot een verdere intensivering van toezicht en kan daarmee gevolgen hebben voor de strategie en benodigde capaciteit van het CvTA. Door de implementatie van de Richtlijn vallen alle in Nederland gevestigde CBO's onder toezicht. Daarmee wordt een drempelbedrag voor het onder toezicht vallen, zoals gesteld in artikel 17, tweede lid, overbodig.

Het CvTA zet momenteel relatief veel capaciteit in met betrekking tot de WNT. Door leereffecten kan de benodigde capaciteit in de toekomst nog verminderen. Het handhaven van de WNT norm gaat mogelijk ten koste van de effectiviteit van andere onderdelen van het toezicht. Het valt daarom te overwegen om deze taak elders te beleggen, zoals bij het ministerie van BZK, ook om de versnippering van dit type toezicht te verminderen.

Het CvTA publiceert ieder jaar een jaarverslag en een toezichtrapport. Deze rapporten hebben een andere insteek, aangezien het jaarverslag rapporteert over de gebeurtenissen bij het CvTA en het toezichtsrapport gefocust is op het functioneren van de CBO's. Gezien deze verschillen is het logisch om de nu gehanteerde scheiding te handhaven, maar er is niets op tegen om ze tegelijkertijd te laten verschijnen.

Wob-verzoeken leggen beslag op de capaciteit van het CvTA. Daar hebben andere toezichthouders ook mee te maken, en vermoedelijk is dat voldoende beheersbaar. Er lijkt daarom geen specifieke reden te zijn om het CvTA hiervan vrij te stellen.

Op basis van onze analyse bestaan er, conform het rapport Maat houden 2014, in beginsel geen belemmeringen om de financiering van het toezicht (gedeeltelijk) door de sector te laten plaatsvinden, uiteraard met inachtneming van bepaalde waarborgen, bijvoorbeeld gericht op het borgen van de onafhankelijkheid. Hierbij is dus ook gemengde financiering een optie.