

27 775

Bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 6 januari 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie onderschreven het belang van toezicht op monopolies. Dat gold zeker ook voor monopolies die de wetgever – bij voorbeeld in de Auteurswet – heeft geschapen. Dan bezit de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering, in dit geval van collectieve beheersorganisaties.

Het was deze leden wel opgevallen dat het bestaande stelsel van afzonderlijke regelingen voor het toezicht op de vijf beheersorganisaties weinig problemen blijkt te hebben opgeleverd. Dat is in ieder geval de opvatting van direct betrokkenen (MDW-rapport), maar ook van het kabinet dat de bestaande situatie als «over het algemeen goed» beoordeelt (Kamerstuk 27 775, nr. 5 blz. 4). Desalniettemin valt de wens naar uniformering vanuit een standpunt van de bevordering van doorzichtigheid en vanuit de wens toezicht te enten op algemene toetsstenen, zoals die onder andere liggen in de Nota «Functioneel bestuur waarom en hoe?» en in een recente kabinetsvisie op toezicht (Kamerstuk 27 831), te billijken. Het kabinet heeft verder verklaard verzwaring van de bureaucratie belast met het toezicht niet aannemelijk te achten. De specifieke hoedanigheden van de vijf domeinen, waarop de specifieke toezichthouders thans actief zijn, zijn kennelijk naar zijn opvatting niet zodanig onderscheiden dat deze tot handhaving van de afzonderlijke toezichtregimes zouden moeten leiden.

Deze leden konden deze inzichten, die ook in het betrokken deel van de samenleving draagvlak bezitten, voorshands steunen. Wel hadden zij een aantal vragen waarvan zij beantwoording nodig achtten om volledige zicht te verwerven op achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel. In dit voorgestelde geüniformeerde stelsel van toezicht is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. De leden van de CDA-fractie zagen dat de al lang bestaande discussie over waarde, functie en inrichting van zelfstandige bestuursorganisaties (zbo's) ook in

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (plv. voorzitter), Dölle (CDA, Kohnstamm (D66), De Wolff (GL), Lodders-Elfferich (CDA, Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD).

relatie tot het onderhavige wetsvoorstel opdook. Met name de kwestie waarom de zbo niet wat «dichter op de minister» kan worden gepositieerd, wordt opgeworpen. Hierbij staat de vraag centraal waarom de aanwijzingsbevoegdheid in art. 6 van het wetsvoorstel niet bij de minister is neergelegd. De leden van de CDA-fractie stelden in dit verband de volgende vraag. Het kabinet bleek bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hier tegenstander van. Het gaat om technisch financieel en economisch toezicht en de materie is «vanwege het fundamentele privaatrechtelijke karakter van het geheel» (HTK 7-409) meer gebaat bij een zbo die wat verder staat van de minister, zo was het antwoord. Deze leden vroegen het kabinet met name dat laatste criterium wat te verduidelijken. Is het zo dat de materie waarop toezicht betrekking heeft (privaatrechtelijk bij voorbeeld) bepalend is voor de mate van distantie van de zbo tot de verantwoordelijke minister, of is het veeleer de aard van de controle die naar de opvatting van het kabinet de zbo-variant bepaalt?

Deze leden vroegen zich verder af of na de amendering van de artikelen 3 en 6 van het wetsvoorstel de status van het advies is veranderd. Nu dit advies nodig is en de weg naar onthouding van goedkeuring respectievelijk het geven van een aanwijzing vrij is, lijkt dit besluit van het College van Toezicht gericht op een rechtsgevolg (in de verte zelfs enigszins vergelijkbaar met de aanzegging van bestuursdwang). Is de vaststelling van het advies een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht?

Verder stelden deze leden nog de volgende vragen. Is het bepaalde in art. 2, lid 2, onder f niet een overbodige bepaling? Hierdoor kan de indruk worden gewekt dat zbo's zonder deze bepaling ertoe zouden kunnen overgaan gelijke gevallen ongelijk te behandelen. Of is dat wel degelijk een marge die slechts door een uitdrukkelijke uitsluiting als in deze bepaling kan worden weggenomen? Een collectieve beheersorganisatie is gehouden het College van Toezicht schriftelijk vooraf te informeren over besluiten die van *wezenlijke* invloed zijn op de uitoefening van haar wettelijke taken of het verlenen van bemiddeling als bedoeld in art. 30 d Auteurswet. De wet zelf noemt daarvan twee voorbeelden. Deze niet uitputtende opsomming wordt vooral bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aanzienlijk uitgebreid en gepreciseerd met name in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 27 775 nr. 5 blz. 14). De overige besluiten die ook als *wezenlijk* gekwalificeerd moeten worden, zullen «in onderlinge samenwerking tussen college en beheersorganisaties gestalte moeten krijgen». Begrepen deze leden het goed dat in beginsel collectieve beheersorganisaties geen verwijt kan worden gemaakt indien zij andere dan de in wet en toelichting genoemde besluiten niet vooraf melden, gesteld dat hierover ook overigens geen afspraken bestaan tussen college en beheersorganisaties? Ware dat anders dan lijkt de rechtszekerheid van de organisaties enigszins in de klem te komen. Zij zouden dan maar het zekere voor het onzekere kunnen gaan nemen en veel of alle informatie met betrekking tot veel of alle te nemen besluiten toesturen aan het college. Dan dreigt bureaucrativering en vertraging, zo meenden deze leden. Welke opvatting heeft het kabinet?

Wordt in art. 5, lid 2 onder «bestuur» ook verstaan het dagelijks bestuur of eventuele bestuurscommissies? In artikel 5, lid 3 wordt de collectieve beheersorganisaties de taak opgelegd «de financiële gegevens die relevant kunnen zijn» voor de taakuitoefening van het college beschikbaar te houden. Betekent zulks niet dat alle financiële gegevens beschikbaar moeten worden gehouden nu niet voorzienbaar is welke het college ooit relevant zou kunnen achten in het kader van (een onderdeel of detail) haar taakuitoefening? Betekent «beschikbaar» dat organisaties veel tijd gegund

moet worden voorhanden gegevens zo te bewerken dat deze geschikt worden voor het doel waarvoor het college deze informatie nodig heeft? Is het College van Toezicht vrij de bezwaarschriftenprocedure, uiteraard binnen het kader van de wet, zelf in te richten dus ook te kunnen kiezen voor een interne commissie?

Kan artikel 7, lid 2 van het wetsvoorstel (taakverdeling) worden gezien als grondslag voor een mandaatverhouding tussen college en «portefeuillehouders» (zoals art. 168 Gemeentewet een dergelijke verhouding mogelijk maakt tussen college en wethouders)? Is in dit wetsvoorstel bewust afgezien van een verplichting voor leden van het college om nevenfuncties te registreren. Zo ja, waarom?

Nu het College van Toezicht geen rechtspersoonlijkheid kent ligt het voor de hand dat de minister de secretaris van dit college benoemt (art. 111) zulks na overleg met de voorzitters van dat college. De leden van de CDA-fractie meenden dat gelet op de positie van de secretaris, die voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig is aan het college, en gelet op de noodzaak van een hechte vertrouwensband tussen college en secretaris, als regel een doorslaggevende stem moet worden toegekend aan dit college bij de aanstelling van de secretaris. Deelt het kabinet die conclusie?

Het College van Toezicht gaat blijkens de schriftelijke toelichting van het kabinet bij dit wetsvoorstel ook toezicht houden op fondsen voor collectieve doeleinden zoals geregeld in repartitiereglementen. Deze moeten «binnen redelijke grenzen» (Kamerstuk 27 775, nr. 5, blz. 11) blijven. Nu ligt dit oordeel in eerste instantie bij de rechthebbenden, die immers akkoord dienen te gaan met «de inhoudingen». Daarnaast stelt het recht grenzen. Hoe ziet het kabinet hier de rol van het College van Toezicht en wanneer dienen deze regelingen, die de instemming hebben van rechthebbenden, te worden gecorrigeerd?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij stelden nog enkele aanvullende vragen. Is het voorgestelde College van Toezicht voldoende geëquipeerd om ervoor te zorgen dat de collectieve beheersorganisaties hun taken naar behoren uitoefenen, onder andere in die zin dat de door de collectieve beheersorganisaties geïnde gelden in overwegende mate terecht komen bij degenen die daar recht op hebben, namelijk de auteurs, de uitvoerende kunstenaars e.d.? Zijn er voldoende waarborgen ingebouwd teneinde het College van Toezicht in staat te stellen een heldere, financiële controle op de collectieve beheersorganisaties uit te oefenen? Moet een en ander niet veel grondiger worden aangepakt? Komt de minister niet teveel op afstand te staan met het college als zbo? Kan het kabinet een beeld geven hoeveel geld aan auteurs- en naburige rechten door de collectieve beheersorganisaties is geïnd en hoeveel geld daadwerkelijk is uitgekeerd aan de auteurs, uitvoerende kunstenaars e.d.?

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen