



College van Toezicht collectieve beheersorganisaties
Auteurs- en naburige rechten

Zelfevaluatie Wet toezicht

februari 2016

Inhoudsopgave

1.	Zelfevaluatie Wet toezicht	2
1.1	Inleiding: aanleiding evaluatie Wet toezicht	2
2.	Naar een nieuwe Wet toezicht.....	4
2.1	De Eerste Wet toezicht (2003)	4
2.2	Een tussenbalans van de Eerste Wet toezicht (2006)	7
2.3	De voorbereiding van de Tweede Wet toezicht (2006-2013)	7
2.4	De Tweede Wet toezicht	16
2.5	Beleid met betrekking tot auteursrecht en collectief beheer	17
3.	Visie op toezicht	19
4.	Resultaten van het toezicht.....	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Activiteiten en werkwijze van het toezicht in het algemeen	21
4.3	Informatiebronnen voor het toezicht	24
4.4	(Nieuwe) organisaties onder toezicht	25
4.5	Toezichtveld: Transparantie	26
4.6	Toezichtveld: Bestuur en Organisatie inclusief de WNT	27
4.7	Toezichtveld: Rechthebbenden.....	31
4.8	Toezichtveld: betalingsplichtigen	34
4.9	Toezichtveld: Financiën	37
5.	Relaties met externe partijen.....	44
5.1	Ministerie van Veiligheid en Justitie.....	44
5.2	VOI©E.....	44
5.3	Relaties met andere toezichthouders	46
6.	Bedrijfsvoering CvTA	47
6.1	Budget	47
6.2	Organisatie-inrichting.....	47
6.3	Werkwijze	48
6.4	Bemensing	49
7.	Conclusie	50

1. Zelfevaluatie Wet toezicht

1.1 Inleiding: aanleiding evaluatie Wet toezicht

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet toezicht Collectieve Beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten (WTCBO, handelingen 14 februari 2012) heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Veiligheid en Justitie toegezegd deze wet, die sinds 1 juli 2013 van kracht is geworden, na drie jaar te evalueren. Dit op verzoek van vrijwel alle fracties die met deze evaluatie zacht wilden krijgen of de nieuwe elementen uit de WTCBO, waaronder nieuwe bevoegdheden voor het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (CvTA), effectief zijn. In de vervolgens aangenomen motie Peeters (Tweede Kamer 2011-2012, nr. 31766) wordt verzocht deze evaluatie onafhankelijk te laten verrichten en daarbij te laten onderzoeken in hoeverre het versterkte toezicht met name de positie van gebruikers (=betalingsplichtigen) heeft verbeterd:

- Billijkheid en maatwerk bij tariefdifferentiatie zijn verbeterd
- Beter rekening wordt gehouden met de belangen van de gebruikers
- Klachten over het functioneren van de collectieve beheersorganisaties zijn afgenomen.

De VVD-fractie vraagt tijdens de behandeling van de WTCBO in de Eerste Kamer om de bijdrage vanuit het Rijk aan het CvTA (€ 440.000 in 2012) te heroverwegen en te bezien of dit mogelijk geheel kan worden opgebracht door de onder toezicht staande CBO's; 'private financiering' van het externe toezicht derhalve. De staatssecretaris geeft aan de financiering van het CvTA (met het van kracht worden van de Wet toezicht in 2013 volledig publiek gefinancierd) voorlopig niet te heroverwegen, maar wel te betrekken bij de evaluatie.

In overleg met het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft het CvTA in de zomer van 2015 toegezegd ten behoeve van deze onafhankelijke evaluatie een 'zelfevaluatie op te stellen'. Voorliggend document is hiervan het resultaat. Deze zelfevaluatie is als volgt opgebouwd.

- In hoofdstuk 2 komt de achtergrond van het ontstaan van de Tweede Wet toezicht aan de orde. Hierin wordt geschetst hoe deze wet is ontstaan, welke rol zelfregulering vanuit de sector van het collectief beheer hierin heeft gespeeld en de wijze waarop deze Wet is voorbereid en in het parlement is behandeld. Deze schets heeft tot doel achtergrond te geven bij de rol, taken en verantwoordelijkheden van het CvTA en context te geven voor de evaluatie. Tevens wordt ingegaan op het beleid dat de regering voorstaat bij de sector van het collectief beheer van auteursrechten.
- In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op de rol van toezicht en toezichthouders in het algemeen, alsmede het kader voor de evaluatie. Hierbij worden onder andere gebruikt de rapporten van de kade stellende visie op toezicht 2005: "Minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht" en het WRR rapport 2013 "Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op toezicht".
- In hoofdstuk 4 komen de resultaten van het toezicht aan bod, gerangschikt naar de 5 velden van toezicht:
 - o Transparantie
 - o Bestuur en Organisatie
 - o Rechthebbenden
 - o Betalingsplichtigen
 - o Financiën CBO's

Uiteraard wordt bij de presentatie van resultaten van toezicht rekening gehouden met ontwikkelingen die zich in de afgelopen 3 jaar (feitelijk 2,5 jaar), na inwerkingtreding van de Tweede Wet toezicht, hebben voorgedaan in de sector van het collectief beheer en de wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal.

- In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de relatie met externe partijen, zoals het Ministerie van VenJ, Voice en bijvoorbeeld andere toezichthouders.
- In hoofdstuk 6 komt de bedrijfsvoering van het CvTA, inclusief financiering en bemensing aan bod
- Het afsluitende hoofdstuk 7 bevat de conclusies.

Het zal duidelijk zijn dat deze evaluatie relatief vroeg plaatsvindt. Omdat de Tweede Wet toezicht vanaf 1 juli 2013 van kracht werd, is 2014 het eerste volledige kalenderjaar waarin de Wet toezicht diende te worden nageleefd. Gelet op het moment van opleveren van de zelfevaluatie, kan voor wat betreft de resultaten van het reguliere toezicht tot uitdrukking komend in de jaarrapporten van het CvTA daarom alleen worden teruggerepen op de verslaggevingsjaren 2013 en 2014¹. Voor de resultaten van het toezicht in individuele gevallen kan – ten behoeve van deze zelfevaluatie - wel gebruik worden gemaakt van ervaringen met het toezicht in 2015. Verder zullen naar verwachting nog niet alle beoogde en niet-beoogde effecten van de wet zich na inwerkingtreding hebben gemanifesteerd en is er bijvoorbeeld nog geen aanleiding en noodzaak geweest het volledige toezichtinstrumentarium te gebruiken. Mogelijk zal een volgende evaluatie in een later stadium daarom een breder inzicht kunnen geven in resultaten en effecten van het toezicht.

¹ Het CvTA toezichtrapport over het verslagjaar 2015 wordt naar verwachting in september 2016 opgeleverd.

2. Naar een nieuwe Wet toezicht

2.1 De Eerste Wet toezicht (2003)

De eerste Wet toezicht is op 1 juli 2003 in werking getreden. Aanleiding tot deze eerste Toezichtwet (zie: Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 775, nr.3) vormde de behoefte aan een meer uniforme regeling voor vijf individuele regelingen voor toezicht bij vier van overheidswege aangewezen CBO's (de stichtingen Reprorecht, Thuis kopie, Sena en Leenrecht; de zogeheten 'eigen-recht-organisaties') en de vereniging Buma. Deze vijf CBO's zijn met uitsluiting van anderen belast met de inning en verdeling van vergoedingen verschuldigd op grond van de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten. Bij deze vijf CBO's was het vóór de inwerkingtreding van de eerste Wet toezicht (2003) het toezicht als volgt belegd:

- Vereniging Buma: Regeringscommissaris
- Stichting Reprorecht: College van Toezicht voor de Stichting Reprorecht
- Stichting de Thuis kopie: Regeringscommissaris
- Stichting SENA: College van Toezicht SENA
- Stichting Leenrecht: College van Toezicht Stichting Leenrecht

Uniformering in dit toezicht ontbrak; de benoemingstermijn van de toezichthouders verschilde, evenals de taakomschrijving, het karakter van het toezicht (bij Buma repressief, bij de andere organisaties preventief), de mogelijkheid van belanghebbenden om klachten in te dienen en de wijze van financiering van het toezicht (ten laste van de rijksbegroting of ten laste van de CBO's).

Vanuit de wetgever bestond reeds behoefte aan toezicht vóór de eerste Wet toezicht (2003) op grond van de volgende motieven:

- De vijf organisaties nemen een op de wet gebaseerde monopoliepositie in op het gebied van het vergoedingenbeheer
- Bij de 'eigen-recht-organisaties' (vier van de vijf) is rechthebbenden de mogelijkheid ontnomen hun rechten zelfstandig uit te oefenen.
- De belangrijke maatschappelijke en economische taken van de beheersorganisaties, waarmee ook grote financiële belangen zijn gemoeid. De "collectieve" beheersorganisatie heeft zowel voordelen voor de belanghebbenden (door collectieve vertegenwoordiging staan belanghebbenden sterker in onderhandelingen met de gebruikers) alsmede voordelen voor de gebruikers (de gebruikers hebben met de collectieve beheersorganisatie één duidelijk betaaladres = één loket).

Met de eerste Wet toezicht (2003) wordt niet alleen uniformering van het toezicht nagestreefd door één centraal College van Toezicht dat voor rekening komt van de sector zelf (gedacht wordt aan 'niet veel meer dan f 80.000 als vergoeding voor de leden, waarbij het secretariaat wordt ondergebracht bij het (ministerie van Justitie)), maar worden ook de volgende doelen nagestreefd:

- Eén centraal College van Toezicht dat prima past in de uitkomsten van het rapport van de MDW (Marktwerking, deregulering en Wetgevingskwaliteit)-werkgroep *Toezicht en samenwerking bij incasso van auteursrechten* (april 1998) en het daarop gebaseerde kabinetsstandpunt van 16 april 1998 (24 036, nr. 83). De Minister kondigt hierbij aan dat bijzondere aandacht in de wetgeving besteed zal worden aan de relatie tussen dit bijzondere (sectorgerichte) toezicht en het mededingingstoezicht.

- Dit MDW-rapport adviseerde verder:
 - o Verregaande samenwerking van Buma en Sena bij het onderhandelen over en incasso van vergoedingen voor openbaar muziekgebruik vanuit het oogpunt van de transparantie voor gebruiker en beperking van de administratieve lasten. Dit advies neemt het Kabinet over (incl. het gezamenlijk onderhandelen, waarbij de Minister opmerkt dat: “indien deze samenwerking niet binnen een jaar is gerealiseerd, zal wettelijk geregeld worden dat onderhandelingen over en incasso van vergoedingen voor openbaar muziekgebruik slechts door Buma en Sena gezamenlijk geschieden”).
 - o Het laten vervallen van de overheidsgoedkeuring van repartitiereglementen van de CBO's. De MDW-werkgroep is van mening dat tot dusver de goedkeuring is gericht op gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse rechthebbenden én alleen goedkeuring wordt verleend bij Stichting ThuisKopie en Stichting Leenrecht indien is voorzien dat een bepaald percentage van de incasso aan sociale en culturele doelen wordt bestemd. De MDW-werkgroep is van mening dat overheidstoezicht niet noodzakelijk is, indien de rechtspersonen die de gelden verdelen representatief zijn voor de rechthebbenden en zorgdragen voor een goede geschillenregeling. Het kabinet neemt dit advies over; het legt de verantwoordelijkheid voor de besteding van gelden bij de rechthebbenden.

De behandeling van het wetsvoorstel voor de Eerste Wet toezicht leidt op een beperkt aantal onderdelen tot wijziging van de voornemens:

- Het goedkeuren van repartitiereglementen door de toezichthouder vervalt niet; het blijft bestaan. Het kabinet motiveert dit doordat het gaat om aanzienlijke geldstromen en betalingsplichtigen aldus enige zekerheid krijgen dat de geïncasseerde gelden op een rechtvaardige manier onder rechthebbenden worden verdeeld.
- Omdat Buma en Sena in de praktijk voldoende samenwerken, wordt geen aanleiding gezien deze samenwerking wettelijk af te dwingen.

In de Eerste Wet toezicht is verder aan de volgende zaken aandacht besteed:

- De relatie tussen het sectorale toezicht van het CvTA en markttoezicht gebaseerd op mededingingsregels door de NMA: Het sectorale toezicht blijft beperkt tot één aspect, namelijk kwaliteitstoezicht op inning en verdeling. Het toezicht op de vaststelling van tarieven en tariefstructuren wordt (sinds de oprichting van de NMA op 1 januari 1998) verricht door de NMA. Het Kabinet ziet door de deelname van de CBO's aan het economisch verkeer, deze CBO's als 'ondernemingen' in de zin van de Mededingingswet. Als gevolg daarvan zijn de CBO's onderworpen aan het toezicht op belemmering van de mededinging en op mogelijk misbruik van de machtspositie door de NMA.
- Het toezicht door het CvTA is zowel preventief (voorafgaande goedkeuring) als repressief (mogelijkheid tot aanwijzing) van aard.
- De rechtspersoon van het CvTA: Het Kabinet kiest voor een ZBO-status van het CvTA vanuit “de wens van vereiste onafhankelijkheid, specialistische deskundigheid en de bemoeienis van de overheid niet groter te laten zijn dan strikt noodzakelijk”.
- De financiering van het College: Deze vindt plaats door de CBO's zelf, waarbij het Kabinet verwacht dat de kosten niet veel zullen stijgen boven de (2001) f 80.000 en de secretariële ondersteuning bij het Ministerie van Justitie wordt ondergebracht. Voorts is het Kabinet van mening dat het CvTA geen eigen rechtspersoonlijkheid behoeft, omdat er geen behoefte is om vermogen af te zonderen. “Voor het behartigen van de taken is geen vermogensrechtelijke positie nodig”.

Het toezicht dient conform de Eerste Wet toezicht 'kernachtig' gericht te zijn op:

- a. **Transparantie:** Informatieverschaffing door de beheersorganisatie aan rechthebbenden en betalingsplichtigen.
- b. **Financieel inzicht:** Het College dient zich een waarheidsgetrouw beeld te vormen van de financiële situatie van de collectieve beheersorganisaties, die daarom zorg dienen te dragen voor een behoorlijke en transparante administratie.
- c. **Organisatorisch:** Indien een optimale taakuitoefening wordt belemmerd of meer samenwerking onderling tot stand dient te komen, wordt het College geacht te kunnen adviseren.
- d. **Verdeling:** Toezicht op een juiste (rechtmatige) verdeling van gelden overeenkomstig het repartitiereglement. In dat kader dient het College repartitiereglementen goed te keuren. Nadrukkelijk wordt het toezicht op de hoogte of de totstandkoming van tarieven overgelaten aan de NMA.
- e. **Belang van betalingsplichtigen:** Het College dient ook toezicht te houden op de wijze waarop de organisaties rekening houden met belangen van betalingsplichtigen. Hierbij moet gedacht worden aan duidelijke en gemotiveerde opgave van de hoogte van de vergoedingen en een inzichtelijk en redelijk incassobeleid.
- f. **Geschillenregelingen:** Het College toetst geschillenregelingen van de organisaties die betrekking hebben op geschillen tussen rechthebbenden onderling en tussen rechthebbenden en de beheersorganisatie zelf. Bij geschillen van betalingsplichtigen dienen zij zich te melden bij de NMA of de rechter. Het College kan een niet-bindend advies geven aan partijen ter beslechting van geschillen.
- g. **Gelijke behandeling buitenlandse rechthebbenden:** Het College ziet er ook op toe dat buitenlandse rechthebbenden niet worden gediscrimineerd ten opzichte van binnenlandse rechthebbenden.

Bij de Eerste Wet toezicht is in het volgende toezichtinstrumentarium voorzien:

1. **Preventief toezicht:** Voorafgaande goedkeuring van voorgenomen besluiten van CBO's met betrekking tot bijvoorbeeld wijzigingen van statuten, benoeming van een accountant, vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten met rechthebbenden en gebruikers. Dit geldt evenwel niet voor de enige niet-eigen-recht-organisatie: Buma.
2. **Informatievergaringsrecht:** CBO's dienen te allen tijde (financiële) gegevens beschikbaar te houden die van belang zijn voor het toezicht. Dit geldt ook voor samenwerking met derden.
3. **Actieve Informatieplicht:** CBO's zijn gehouden het College vooraf te informeren bij besluiten van zogeheten wezenlijk belang. Hierbij wordt gedacht aan investeringen boven een bepaald bedrag en het (mede-) oprichten van vennootschappen of deelnemen in vennootschappen.
4. **Adviezen:** Het College kan CBO's gevraagd en ongevraagd van adviezen dienen.
5. **Bindende aanwijzing:** Het College kan, alleen na voorafgaand advies, een CBO een bindende aanwijzing geven. Deze aanwijzing is vervolgens een besluit in het kader van de AWB (Algemene Wet Bestuursrecht). Indien een CBO de aanwijzing niet volgt kan de minister (van Justitie) besluiten tot intrekking van de aanwijzing als beheersorganisatie (de 4 'eigen-recht-organisaties) of intrekking van de vergunning (Buma).
6. **Hoorzittingen:** Het College organiseert ten minste éénmaal per jaar een hoorzitting met vertegenwoordigers van betalingsplichtigen.

De organisatie van het College is volgens de Eerste Wet toezicht als volgt geregeld:

1. Het College bestaat uit drie of meer personen, waaronder de voorzitter, die door de Minister van Justitie zijn benoemd, in overeenstemming met de ministers van OCenW en EZ.
2. Er geldt een benoemingstermijn van vier jaar, met de mogelijkheid van een eenmalige herbenoeming van nog eens vier jaar. De leden kunnen onderling taken verdelen.
3. De Minister van Justitie stelt de bezoldiging van de leden vast.
4. De Minister van Justitie benoemt, in overleg met de voorzitter van het College, een secretaris.
5. De kosten van het College komen voor rekening van de CBO's, die naar rato van de door hen geïncasseerde vergoedingen hieraan bijdragen.
6. Het College stelt jaarlijks een begroting en jaarrekening op, die door de Minister van Justitie dienen te worden goedgekeurd.
7. Het College brengt jaarlijks vóór 1 april verslag uit over de verrichte werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar. De Minister (van Justitie) zendt dit verslag naar de Eerste en Tweede Kamer en naar de CBO's.

De sector van het collectief beheer stond positief tegenover een transparant stelsel van incasso en verdeling en sprak een voorkeur uit voor uniformering van bestaande regelingen. Zij vreesden echter:

- a. Een zwaar administratief orgaan dat op grote afstand van de CBO's zou komen te staan.
- b. De inmenging van het College in de dagelijkse bedrijfsvoering van de organisaties.

2.2 Een tussenbalans van de Eerste Wet toezicht (2006)

Naar aanleiding van vragen van VVD-kamerleden Aptroot en Luchtenveld over onder meer transparantie van tarieven bij CBO's (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Aangangsels nr. 159 en nr. 1502) vraagt de Minister van Justitie aan het CvTA een tussenbalans op te maken. Het CvTA stelt deze tussenbalans op en brengt deze ter kennisname aan de Minister van Justitie (6 oktober 2006). Naar aanleiding van ervaringen met het toezicht vraagt het CvTA aan de Minister van Justitie om het volgende in overweging te nemen:

- a. de informatiepositie te verbeteren tegenover 'derden-organisatie' die door CBO's worden ingeschakeld;
- b. het toezicht op de vijf (wettelijke) CBO's uit te breiden naar toezicht op ook de organisaties voor het vrijwillig collectief beheer.
- c. de financiering niet langer ten laste te brengen door de sector zelf, maar vanuit de publieke middelen.

Op 24 oktober wordt een door Kamerlid Aptroot ingediende motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht vóór 1 maart 2007 met voorstellen te komen voor verbetering van transparantie en goed beheer bij de CBO's en in toereikend toezicht. Deze motie wordt door de Minister van Justitie gezien als een ondersteuning van het al aangekondigde voornemen om het toezicht te versterken.

2.3 De voorbereiding van de Tweede Wet toezicht (2006-2013)

2.3.1 Een consultatiedocument (eind 2006)

Al eind 2006 zet de Minister van Justitie een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de toezichtwet (inclusief Memorie van Toelichting) ter openbare consultatie uit. Met dit

wetsvoorstel wordt onder meer tegemoet gekomen aan de voorstellen die het CvTA in de tussenevaluatie deed. De belangrijkste elementen zijn:

- Buma komt ook onder het preventief toezicht te vallen (i.c. voorafgaande goedkeuring van o.a. vaststellen of wijzigen van statuten door het CvTA).
- Naast de wettelijke CBO's komen ook de vrijwillige CBO's onder het toezicht te vallen². Deze worden via een bijlage bij de Wet door de minister van Justitie aangewezen.
- CBO's moeten voldoen aan de eisen van financiële transparantie en moeten hun jaarverslag openbaar maken.
- Er geldt ook een informatieplicht richting CvTA voor derden organisaties waarmee de CBO's samenwerken dan wel waarvan zij opdrachtgever zijn.
- Het CvTA krijgt de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten; een maximale boete van € 225.000 per overtreding (naar analogie van de Mediawet/Commissariaat voor de Media). Voor een schending van de informatieplicht bedraagt de boete maximaal € 35.000 per overtreding. De bestuurlijke boetes worden afgedragen aan de Minister van Justitie, die deze aanwendt voor doeleinden van auteursrechten in brede zin.
- Buma en Sena dienen op verzoek van organisaties van betalingsplichtigen vergoedingen te innen door middel van één factuur. Als 'tegenhanger' hiervan staan organisaties van betalingsplichtigen (brancheorganisaties) borg tegenover Buma en Sena voor niet betaalde rekeningen van de leden. Daarmee tracht de wetgever ook branche-afspraken tussen het bedrijfsleven en de CBO's te stimuleren. Overigens is voorzien in overgangsrecht om voldoende ruimte te geven voor aanpassen van e.e.a.. Vanaf 1 januari 2010 moeten Buma en Sena voldoen aan de 1-factuur en de brancheorganisaties aan de borgstelling.
- CBO's kunnen op basis van een AMvB verplicht worden hun activiteiten voor inning of verdeling van gelden gezamenlijk uit te voeren.
- CBO's dienen een geschillenregeling voor zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen te hebben.
- Het CvTA krijgt rechtspersoonlijkheid, om daarmee op volwaardige wijze deel te kunnen nemen aan het civielrechtelijk rechtsverkeer (huur- en arbeidsovereenkomsten).
- De financiering van het CvTA vindt volledig plaats door de overheid; het Ministerie van Justitie. De financiële consequenties worden geschat op € 1,1 mln. in 2009 oplopend tot € 1,5 mln. in 2012.

Hoewel het CvTA een deel van de voorstellen uit de tussenevaluatie gehonoreerd ziet (gericht op versterking en verbreding van het toezicht), zet het CvTA in 2007 ook enkele kanttekeningen bij de voorgestelde wetswijziging (Vergadering CvTA, 24 januari 2007):

- Het instrument van bestuurlijke boetes levert mogelijk bezwaar- en beroepszaken op, waarvoor personele capaciteit moet worden vrijgemaakt. Daarnaast gaan de bestuurlijke boetes ten nadele van de rechthebbenden, die in geval van eigen-recht-organisaties geen keuze hebben.
- Het begrip 'financiële transparantie' is niet uitgewerkt, hetgeen het CvTA zal moeten doen.
- Is de toezichtwet wel de aangewezen 'route' om Buma en Sena tot één factuur te dwingen?
- Met de introductie van de verplichtingen voor CBO's tot het beschikken over een geschillenregeling voor rechthebbenden en betalingsplichtigen, zal het CvTA niet langer als klachtencommissie te functioneren.

² In 2006 worden de volgende (17) vrijwillige CBO's onderscheiden: de stichtingen Irda, Stemra, Musicopy, Norma, Sekam, Sekam Video, Vevam, Beeldrecht, Videma, STG, Burafo, Foto Anoniem, Lira, Nieuwswaarde, PRO, Scrio en De Visuelen.

- Het conceptwetsvoorstel is onduidelijk met betrekking tot tarieftransparantie. Tot dusver is geen organisatie erin geslaagd duidelijk te maken hoe een tarief moet worden opgebouwd en wat daarbij redelijk is.

Op 7 november 2008 biedt de staatssecretaris van Justitie het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 766, nrs. 1-3. Formeel: Wijziging van de Wet van 6 maart 2003). Aan dit wetsvoorstel is niet alleen een consultatieronde, maar ook een advies over Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer in opdracht van het WODC³ en de oprichting van Voice voorafgegaan.

2.3.2 Adviesrapport in opdracht van het WODC (oktober 2007)

Dit adviesrapport tracht antwoord te geven op de onvrede aan de zijde van betalingsplichtigen over de wijze waarop tarieven van CBO's – met een wettelijk of feitelijk monopolie - tot stand komen en de wijze waarop deze tarieven kunnen worden getoetst. In dit advies wordt geconstateerd dat zowel het CvTA⁴, alsmede de NMa en de gewone rechter onvoldoende zijn toegerust om tarieven te beoordelen en tariefgeschillen te beslechten. Het advies biedt een 'oplossing op maat' rekening houdend met de Nederlandse verhoudingen en gegroeide praktijk, bestaande uit 3 maatregelen:

1. Transparantieplicht: Voor alle modelcontracten, branche-overeenkomsten en alle andere contracten die op meerdere betalingsplichtigen van toepassing zijn, zou een actieve openbaarmakingsplicht voor CBO's moeten gelden. Deze actieve openbaarmakingsplicht zou ook moeten gelden voor overeenkomsten met individuele betalingsplichtigen die een bepaald financieel belang overstijgen. Hierbij wordt gedacht aan vergoedingen van omroepen, kabelexploitanten en internetaanbieders. In het advies wordt gepleit om de CBO's te verbieden – veel in de praktijk voorkomende - geheimhoudingsclausules in de contracten op te nemen. Aan het CvTA zou een inzagerecht in door CBO's afgesloten contracten moeten worden toegekend met het doel te controleren of de transparantieplicht daadwerkelijk wordt nageleefd en de afgesloten contracten in overeenstemming zijn met de gepubliceerde tariefsvoorwaarden.
2. Normering van tarieven: Voorgesteld wordt aan te sluiten bij tariefregels die reeds in de bestaande praktijk door CBO's wordt gehanteerd:
 - a. Gelijkheidsbeginsel: Gelijke behandeling van gelijke gevallen.
 - b. Waarde in het economisch verkeer: Hierbij is het tarief voor auteurs- of naburige rechten gekoppeld aan de omzet die met het gebruik ervan (bijvoorbeeld reclame-inkomsten) wordt gehaald.
 - c. Maatschappelijke en culturele factoren: Het gaat hier met name om 'gefiscaliseerde' vergoedingen, zoals Thuis kopie, Leenrecht en Reprorecht, waarbij de tarieven 'politiek' worden bepaald.
3. Geschillenbeslechting: Het advies bepleit een deskundige, snel en efficiënt werkende geschillenkamer die een verplichte voorfase vormt voor de gang naar de civiele rechter.

³ Hugenholtz e.a.: Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer. Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht. In opdracht van WODC, 2007.

⁴ Over het CvTA wordt in het WODC-rapport opgemerkt dat deze zich bij geschillen over tarieven (veel) te passief opstelt. Dit zou toe te schrijven zijn aan beperkingen in de wettelijke taakomschrijving, maar ook aan een beperkte taakopvatting en passieve houding van de (huidige) leden van het CvTA (Hugenholtz, 2007, p. 25).

2.3.3 Zelfregulering bij samenwerking tussen partijen

In een zogeheten beleidsbrief auteursrechtenbeleid (Tweede Kamer, 29 838, nr. 6) maakt de regering zijn 6 uitgangspunten in het auteursrecht eind 2007 nog eens duidelijk :

1. een voorkeur voor zelfregulering
2. private rechten-uitoefening
3. civielrechtelijke handhaving als vertrekpunt
4. strafrechtelijke handhaving als sluitstuk
4. het bewaren van evenwicht tussen de verschillende betrokken belangen
5. beperking van administratieve lasten
6. een voorkeur voor mondiale boven regionale, voor Europese boven nationale oplossingen.

2.3.4 Oprichting brancheorganisatie VOI©E (april 2008)

Tijdens de voorbereiding van de Tweede Wet toezicht wordt in april 2008 de brancheorganisatie van CBO's opgericht: Voice. Deze heeft tot doel het imago van de sector van het collectief beheer te verbeteren, met name richting het betalende georganiseerde bedrijfsleven, en het vertrouwen in de zelfregulerende kwaliteit van de branche te vestigen onder andere door invoering van een Keurmerk en een Gedragscode. Voice en de rechthebbenden zijn van mening (zie Voice Jaarverslag 2008) dat de wetgever, met een wetsvoorstel gericht op verbreding en aanscherping van de Wet toezicht te weinig rekening houdt met zelfregulering. In 2008 zet Voice meteen de eerste concrete stappen via een actieplan dat met de staatssecretaris van Economische Zaken, VNO-NCW en MKB Nederland is afgesproken.

Dit leidt uiteindelijk in november 2011 tot een set van afspraken tussen de CBO's verenigd in Voice, VNO/NCW en MKB-Nederland over verdere harmonisatie van tarieven (harmonisatie van een aanmeldkorting, een uniforme (modulaire) vergoedingsregeling voor brancheorganisaties en het toepassen van een indexeringsmethodiek), een uniforme geschillenregeling van de CBO's en de introductie van een Keurmerk (per 1/1/2012).

2.3.5. Ontwerp wetsontwerp Tweede Wet toezicht in Tweede Kamer (november 2008)

In dit wetsontwerp blijven de aanvankelijke voornemens uit het wetsontwerp in de consultatieronde bestaan, maar wordt in lijn met het advies van het WODC-rapport een wettelijke regeling getroffen voor de instelling van een onafhankelijke geschillencommissie voor tariefgeschillen. Gedacht wordt deze onder te brengen bij de Stichting Geschillencommissies Beroep en Bedrijf. Daarnaast worden een aantal nieuwe elementen aan het toezicht toegevoegd:

- toezicht op tarieven door het CvTA via vereiste instemming van het College vooraf bij eenzijdig voorgenomen verhogingen van de (standaard)tarieven.
- een normering van beheerskosten via de 'comply-or-explain'-systematiek. Drempels voor beheerskosten voor inning en verdeling van vergoedingen kunnen door de minister worden vastgesteld bij een nadere AMvB. Bij overschrijding van deze drempels dienen CBO's ten genoegen van het College de oorzaken hiervan te verantwoorden.

Op het punt van de tarieftransparantie neemt de Minister van Justitie de aanbevelingen uit het WODC-advies over, maar gaat niet zo ver dat een verbod op geheimhouding van individuele contracten tussen CBO's en gebruikers wordt opgelegd. In de praktijk – zo blijkt – blijft de contractsvrijheid tussen CBO en gebruiker bestaan, waarbij de CBO wettelijk niet is gehouden de

contracten met de grotere individuele gebruikers (omroepen, kabelexploitanten, internetaanbieders) openbaar te maken.

Uit de consultatieronde blijken de volgende opvattingen te bestaan met betrekking tot de verbreding en aanscherping van het toezicht (Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 766, nr. 3, p. 15):

- Het betalende bedrijfsleven juicht verscherpt toezicht toe, maar vindt de voorstellen nog niet ver genoeg gaan. Men is voorstander van een wettelijke vergunningensysteem voor het collectief beheer door de overheid en de bevoegdheid van het CvTA om maximumtarieven voor het gebruik van beschermd materiaal vast te stellen.
- De sector van het collectief beheer en vertegenwoordigers van rechthebbenden zijn van mening dat het verscherpte toezicht onnodig ver gaat. Men ziet het als onnodige inmenging door de overheid van een private sector, mogelijk verlies van de internationale concurrentiepositie en aantasting van de autonomie. Men is voorstander van marginaal overheidstoezicht dat complementair is aan zelfregulering. De sector verwijst naar diverse initiatieven, zoals het Keurmerk, de Gedragscode, een tarievenwijzer, verbeterde informatievoorziening en het verkennen van mogelijkheden voor één factuur.

Alles overziende ziet het kabinet de instrumenten gericht op zelfregulering van de sector niet als alternatief voor wettelijk toezicht, maar als complementair ten opzichte van elkaar.

Naar aanleiding van de inzet van betalingsplichtigen en CBO's om een eventuele borgstelling in koepelovereenkomsten zelf te regelen, verdwijnt de borgstelling uit het wetsvoorstel.

De suggestie van de NMa om mechanismen voor tarieventoezicht en geschillenbeslechting voor tariefkwesties te introduceren ziet het kabinet beantwoord met het preventief tarieventoezicht door het College en de instelling van een onafhankelijke geschillencommissie voor betalingsplichtigen.

2.3.6. Rapport Werkgroep Gerkens (juni 2009)

In juni 2009 publiceert een werkgroep bestaande uit leden van de vaste commissies van de Tweede Kamer voor Justitie en voor Economische Zaken onder leiding van mevr. Gerkens een rapport over knelpunten in het auteursrecht (Auteursrechten: een rapport). Met dit rapport wil de Tweede Kamer een beter debat kunnen voeren met het kabinet en mogelijke oplossingen aandragen voor knelpunten. Eén van de onderwerpen betreft de mogelijkheden voor het optimaliseren van het collectief beheer. De commissie komt tot de volgende conclusies:

- a. Auteursrecht is nationaal en internationaal (EU-regelgeving) aan vernieuwing toe.
- b. Er is een te groot aantal CBO's waardoor de effectiviteit van het toezicht en de transparantie van tarieven wordt bemoeilijkt.
- c. Er is een kloof tussen gebruikers en CBO's over de tarieven.

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- Er dient één CBO te ontstaan, die het totaal van incasso en verdeling voor zijn rekening neemt.
- De Thuis kopiëregeling dient te worden afgebouwd en te worden vervangen door een downloadverbod.
- Het illegaal gebruik dient wettelijk te worden voorkomen.
- Er dienen centrale (financiële) afspraken te komen over maximaal toegestane vergoedingen voor overhead, 'hangende gelden', sociaal culturele gelden en beleggen moet worden verboden.
- Het bedenken van nieuwe vergoedingen door CBO's dient aan banden te worden gelegd.

Dit rapport heeft evenwel niet geresulteerd in wijzigingen met betrekking tot de voornemens van de Tweede Toezichtwet.

2.3.7 Rapport Werkgroep Pastors (april 2009)

In reactie op de motie Smeets/van der Burg (TK 29 515, nr. 219), gericht op het verminderen van de regeldruk voor ondernemers waarbij tevens wordt verzocht om te bewerkstelligen dat er één beheersorganisatie ontstaat en ondernemers vanaf 1 juli 2008 jaarlijks nog maar één factuur ontvangen, verzoekt de staatssecretaris van Economische Zaken aan Voice, MKB-Nederland en VNO-NCW hiertoe een actieplan te ontwikkelen. Hiermee wil de staatssecretaris partijen de kans geven om via *zelfregulering* uiting te geven aan de motie. Voice, MKB-Nederland en VNO-NCW ontwikkelen een dergelijk actieplan, dat de staatssecretaris van EZ op 21 oktober 2008 aan de Tweede Kamer aanbiedt. Reeds bij het aanbieden van het Actieplan geeft de staatssecretaris van EZ te kennen dat het invoeren van één gezamenlijke rekening voor alle auteursrechtelijke vergoedingen geen prioriteit heeft bij partijen en op praktische problemen stuit. Het actieplan is gericht op het – via een werkgroep – uitwerken van de volgende onderdelen: certificering van de CBO's, oprichting van een klachtenloket, bundeling van rekeningen waar gewenst en mogelijk, vaststellen van eenduidige tariefgrondslagen en betere voorlichting. Onder voorzitterschap van drs. M. Pastors wordt het actieplan uitgewerkt en de resultaten worden in april 2009 gepresenteerd (Samenwerken aan verbetering Incasso Auteursrecht en naburige rechten'). Uitgangspunt is het draagvlak voor het betalen van auteursrecht te doen toenemen door verminderde regeldruk voor het bedrijfsleven. Dit moet bereikt worden door samenwerking en zelfregulering. De belangrijkste acties die worden voorgesteld voor een periode van anderhalf jaar (tweede helft 2009 en 2010) zijn:

- a. Minder rekeningen: Gekozen wordt voor een model van vrijwillige samenwerking (geen opgelegd fusiepad), waarbij CBO's via een *basisregistratie* dezelfde gebruikersgegevens zullen hanteren. Zo mogelijk moet gebruik gemaakt kunnen worden van elektronische facturering.
- b. Klachtenafhandeling en geschillenregelingen: Er dient gestreefd te worden naar uniforme klachtenregelingen van CBO's (o.a. via het Voice keurmerk) en klachten die tot een blijvend geschil leiden moeten afgedaan kunnen worden door een *onafhankelijke geschillencommissie*.
- c. Onderhandeling: Voorgesteld wordt dat partijen zoveel mogelijk gezamenlijk onderhandelen, niet via een verplichte, maar via een minnelijke weg. Om te zorgen dat de juiste onderwerpen op het juiste moment worden besproken dient er een gezamenlijk onderhandelingsprotocol te worden vastgelegd door de samenwerkende branches.
- d. Operationalisering Gedragscode: De bestaande gedragscode van Voice dient in 2010 in een keurmerk te worden omgezet. Daarbij wordt gedacht dat een goed systeem van zelfregulering het wettelijk toezicht kan vereenvoudigen.
- e. Vereenvoudiging en uniformering van tariefgrondslagen: Er wordt gepleit voor vereenvoudiging en uniformering van tariefgrondslagen, hetgeen door onderhandeling tussen samenwerkende CBO's en branches dient te worden bereikt.

Deze voornemens zijn voor het grootste deel ook (in de afgesproken periode) gerealiseerd:

- a. De basisregistratie voor de belangrijkste bedrijfsleven facturerende CBO's (Buma, Sena, Videma en Reprorecht) is in juni 2011 tot stand gekomen via 'mijnlicentie.nl'. Het bedrijfsleven kan daarbij gebruik maken van één portal voor het gebruik van muziek, beeld en tekst. Daarnaast kunnen ondernemingen gebruik maken van één factuur voor Buma, Sena en Videma. Scan (Service Centrum Auteurs- en Naburige Rechten) verzorgt deze

dienstverlening. In 2014 maakten 106.000 ondernemingen gebruik van de gezamenlijke factuur. Met de dienstverlening door SCAN worden vrijwel alle vergoedingen van het individuele bedrijfsleven geïncasseerd. Resteren alleen Stichting de Thuiskopie (het bedrijfsleven dat dragers van beeld en geluid produceert en/of importeert) en Stichting Leenrecht (facturatie van leenrechtvergoedingen aan bibliotheken) die individuele bedrijven of organisaties benaderen en factureren. Daarnaast worden de vergoedingen van een groot aantal bedrijven centraal, via de brancheorganisaties waar deze bedrijven zijn aangesloten, geïnd door de betreffende brancheorganisatie (bijvoorbeeld BOVAG).

- b. In het kader van het Voice Keurmerk, waarbij in 2011 de eerste Keurmerkcertificaten aan CBO's zijn verleend, is een uniforme geschillenregeling voor betalingsplichtigen tot stand gebracht. Daarnaast is, op grond van de wettelijke verankering in de Tweede Toezichtwet (juli 2013), een onafhankelijke geschillencommissie ondergebracht bij de Geschillencommissie voor Beroep en Bedrijf.
- c. Op 3 september 2010 ondertekenen de partijen, VNO NCW, MKB Nederland en Voice, een gezamenlijk onderhandelingsprotocol. Hierin is vastgelegd dat de partijen in clusters van branches (live/evenementen, mechanische achtergrondmuziek, muziek op werk, Videma en Reprerecht) afspraken maken over een meer transparante vergoedingenstructuur. Dit leidt in oktober 2011 tot een set van afspraken tussen de betrokken partijen:
 - a. Een uniforme modulaire kortingsregeling tussen de CBO's en de brancheorganisaties van het bedrijfsleven, waarbij afhankelijk van de geleverde inspanning door de brancheorganisaties, maximaal 19,5% korting wordt geleverd. De modules bestaan uit een verantwoordelijkheid voor de branches voor het elektronisch aanleveren van gegevens, het debiteurenrisico en een juiste communicatie naar de achterban.
 - b. Een uniforme aanmeldkorting van 33,3% van Buma, Sena en Videma voor bedrijven die zich vrijwillig aanmelden en deelnemen aan de collectieve overeenkomst met een brancheorganisatie.

Overigens blijkt niet lang daarna, bij de behandeling van de Tweede Wet toezicht in de Tweede Kamer (februari 2012), dat het bedrijfsleven het overleg over de tarieven nog onvoldoende geslaagd vindt. MKB Nederland verklaart daarbij sterk voorstander te zijn van het vooraf toetsen van tarieven voor auteursrechten op 'redelijkheid' door het CvTA (persbericht MKB Nederland, 29-02-2012).

2.3.8 Behandeling van de Tweede Wet toezicht in de Tweede en Eerste Kamer: 2012 en 2013

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Tweede Wet toezicht komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. *Wet Normering Topinkomens*: Naar aanleiding van de behandeling van het Wetsvoorstel Normering Topinkomens en het amendement van het kamerlid Heijnen, besloot de minister van VenJ de WNT ook van toepassing te verklaren op de CBO's en dit derhalve in het wetsvoorstel op te nemen (Derde Nota van wijziging, januari 2012).
2. *Ex ante toezicht op tarieven en het onderbrengen van dit toezicht bij de NMa* (thans ACM); amendement Peters en amendement Verhoeven. Dit amendement (Peters) beoogde het toezicht zich ook te laten uitstrekken over een concrete toetsing op billijkheid van individuele tarieven en een algemene toetsing vooraf op tarieven en tariefgrondslagen, waarbij ook de hoogte van individuele tarieven en tarieven in verhouding tot de waarde in het economisch verkeer (amendement Verhoeven) worden getoetst. Derhalve niet alleen een toetsing op de 'buitensporige' eenzijdige tariefsverhogingen zoals in het wetsontwerp is opgenomen. Daarnaast dienden bij AMvB regels te worden gegeven voor de vaststelling van tarieven en de tariefgrondslagen. Bovendien diende dit toezicht ondergebracht te worden bij de NMa

(amendement Verhoeven), vanwege de ervaring van deze organisatie bij het toezicht op tarieven door organisaties met een door de overheid verstrekt takenpakket.

Deze amendementen worden niet in het wetsvoorstel overgenomen. De regering kiest voor een combinatie van 'marginale toetsing van tariefstijgingen door het CvTA' vooraf in combinatie met een individuele toetsing door de geschillencommissie of de rechter achteraf. Een door de toezichthouder of overheid opgelegd tariefbeleid acht de regering een breuk met het huidige privaatrechtelijke systeem. Bovendien is de regering van mening dat de toetsing op billijkheid in concrete gevallen alleen achteraf kan plaatsvinden. Er zijn geen instrumenten voorhanden om in abstracto de billijkheid van tarieven te toetsen. Dit probleem bestaat er ex-post voor de geschillencommissie in een concrete situatie niet. Door deze taak bij het CvTA te leggen zou er, naar de mening van de regering, het risico ontstaan van onnodige juridisering; namelijk belanghebbenden die bezwaar en beroep aantekenen tegen de goedkeuring of juist het onthouden ervan van tarieven of tariefgrondslagen door het College. Daarnaast is de regering van mening dat de in het wetsvoorstel opgenomen normen ten aanzien van transparantie en gelijke behandeling en het toezicht hierop door het CvTA voldoende waarborgen bieden om arbitraire tariefdifferentiaties tegen te gaan. Wat betreft het onderbrengen van taken bij de ACM is de regering van mening dat het (kwaliteits)toezicht van het CvTA een heel eigen karakter heeft wat niet goed aansluit bij het markttoezicht van de NMa (later ACM). Overigens constateert de regering (Handelingen TK, 14 februari 2012, pp. 53-29-66) dat de NMa zelf aangeeft niet goed in staat te zijn de waarde van het auteursrecht in het economisch verkeer te beoordelen. In dat licht achtte de NMa specifiek tarieventoezicht wenselijker, zoals de schriftelijke goedkeuring vooraf door een toezichthouder in geval van een tarievenwijziging, zoals in het wetsvoorstel is opgenomen.

3. *Gezamenlijke facturering.* Het amendement van het lid Taverne beoogt het CvTA te belasten met het toezicht op een stroomlijning van inning van vergoedingen, waarbij een CBO wordt verplicht een jaarlijkse factuur gezamenlijk met andere CBO's op te stellen. Dit voorstel zou het niet in werking getreden artikel (artikel 21 WTCBO), waarin CBO's bij AMvB gedwongen kunnen worden samen te werken, vervangen. Dit amendement wordt aangenomen.
4. *Aanwenden van gelden waarvoor geen rechthebbenden zijn gevonden.* Dit amendement van het lid Peters beoogt bij AMvB nadere regels te stellen over het beheer en de aanwending van deze gelden. Bovendien dient het College hierop toezicht te houden. De regering vindt dit amendement een 'sympathiek idee' (Handelingen TK, 14 februari 2012, 53-29-68) en het amendement wordt aangenomen.
5. *CBO dient inzicht te geven in de mate van legitimiteit naar rechthebbenden en betalingsplichtigen.* Dit amendement van het lid Smeets wordt aangenomen.
6. *"Fair" use"-tarief.* Een motie van het lid Peeters wordt aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd van beheersorganisaties een 'lichter' tarief te hanteren voor niet-commercieel of privégebruik, passend bij het karakter van 'not-for-profit-organisaties'⁵.
7. *Evaluatie van de wetgeving na 3 jaar.* Op basis van een – aangenomen – motie van de leden Peters cs dient in een evaluatie van de wetgeving onderzoek plaats te vinden naar de billijkheid en maatwerk in de tariefdifferentiatie en afname van het aantal klachten. Indien de situatie niet is verbeterd, verzoekt de kamer voor uitbreiding van het ex ante toezicht.

⁵ Deze motie om te bewerkstelligen dat CBO's tarief-differentiatie hanteren tussen profit en not-for-profit organisaties heeft evenwel niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of andere maatregelen van de zijde van de regering. De regering is van mening dat de motie op nationale schaal niet kan worden uitgevoerd, wel op EU-niveau. Derhalve houdt de regering de motie aan.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer wordt onder andere gesproken over de verhouding tussen zelfregulering en extern toezicht, de uitvoerbaarheid van gezamenlijke facturering, de overeenkomstige toepassing van de WNT op de sector van het collectief beheer en de volledige financiering van het CvTA vanuit het Rijk. Bovendien loopt de behandeling in de Eerste Kamer enige vertraging op doordat de leden vragen stellen over de betekenis van de destijds in voorbereiding zijnde Europese Richtlijn voor collectief beheer.

Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel, onder invloed van de behandeling in de Eerste Kamer, als volgt aangepast:

- a. Het artikel dat het beheer van gelden, o.a. beleggingen, regelt en bij nadere AMvB regels stelt aan het beheer van gelden, met name gelden waarvoor geen rechthebbenden zijn gevonden (aangenomen amendement Peters c.s., dit betreft artikel 2, lid 4 WTCBO⁶), wordt aangehouden tot na vaststelling van de EU-Richtlijn. De gedachte hierbij is dat eerst de kans wordt gegeven aan zelfregulering en het College van Toezicht een 'vinger aan de pols' houdt.
- b. Het artikel dat verplichte samenwerking tussen CBO's afdwingt, artikel 21 WTCBO, wordt om vergelijkbare redenen aangehouden.

Daarnaast geeft de regering aan terughoudend om te gaan met het optuigen van AMvB's, waartoe het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt. In de praktijk is alleen de in de Tweede Toezichtwet aangekondigde AMvB met betrekking tot drempels voor de beheerskosten (artikel 2, lid 2h WTCBO) uitgewerkt in een nadere AMvB (Besluit van 25 juni 2013, Staatsblad 2013, nr. 260). Hierin is tevens de drempel opgenomen voor de hoogte van incasso waarboven CBO's op de bij de Tweede Wet toezicht bijgevoegde lijst van CBO's geplaatst moeten worden. CBO's die aan dit criterium voldoen, worden - op voordracht van het CvTA - door de Minister van VenJ op deze lijst geplaatst. Hiermee is uitvoering gegeven aan artikel 17, lid 2 van de Tweede Wet toezicht. Dit betekent dat de volgende in de Tweede Wet toezicht aangekondigde AMvB's **niet** zijn vastgesteld:

- Een AMvB betreffende nadere voorschriften waaraan collectieve beheersorganisaties moeten voldoen, onder meer betreffende de inhoud van het jaarverslag, de naleving van een gedragscode en de wijze waarop de representativiteit en legitimiteit dienen te worden aangetoond. Tevens kunnen hierin regels worden gegeven over de inrichting en het bestuur van een CBO alsmede over de hoogte en vorm van de bezoldiging van leden van een adviserend orgaan en het toezicht daarop (artikel 2, lid 3 WTCBO).
- Een AMvB betreffende regels met betrekking tot het beheer van gelden, waar onder beleggingen en de wijze waarop moet worden omgegaan met gelden waarvoor geen rechthebbenden zijn gevonden en regels voor de aanwending van sociaal-culturele doelfondsen (amendement Peters cs; artikel 2, lid 4 WTCBO).
- Een AMvB waarin CBO's kunnen worden verplicht tot het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten voor incasso en verdeling van gelden en waarbij een CBO kan worden

⁶ Artikel 2, lid 4 luidt: Collectieve beheersorganisaties zetten, direct of indirect, uitsluitend gelden uit in de vorm van: a) producten waarbij de hoofdsom ten minste aan het eind van de looptijd intact is, b) vastrentende waarden, c) waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsratio van nul procent geldt. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven over de wijze van beheer van gelden door collectieve beheersorganisaties, waarbij in ieder geval regels worden gegeven voor het beheer van gelden waarvoor geen rechthebbenden gevonden zijn en de aanwending van de gelden voor andere doeleinden dan uitkering aan de rechthebbenden.

opgedragen de incasso of verdeling van gelden geheel of gedeeltelijk uit te voeren (artikel 21 van de Tweede Wet toezicht).

2.4 De Tweede Wet toezicht

De nieuwe Wet toezicht op collectieve beheersorganisaties, die op 1 juli 2013 van kracht is geworden, heeft het toezicht verbreed en versterkt. Met deze Wet is het aantal onder toezicht staande organisaties toegenomen van 5 naar 17 (per 1 juli 2013) en 18 per 1 januari 2015. Het College blijft belast met de uitoefening van (kwaliteits)toezicht op een efficiënte en rechtmatige inning en verdeling door en het functioneren van de collectieve beheersorganisaties, maar het toezicht is versterkt op een groot aantal terreinen. In samenhang met de nadere AMvB (vastgesteld 25 juni 2013) bij de nieuwe toezichtwet betreft dit het volgende:

Nieuwe bevoegdheden CvTA

- a. Het College ziet toe op eenzijdige buitensporige **tariefsverhogingen** van CBO's. Dergelijke tariefsverhogingen dienen vooraf ter goedkeuring aan het College te worden voorgelegd. (WTCBO, Artikel 3, lid 1c)
- b. Het College ziet toe op **transparantieplichtingen** van de CBO, die ten opzichte van de oude Wet Toezicht, nader zijn gespecificeerd op het punt van het inzicht verschaffen aan rechthebbenden en betalingsplichtigen in het algemene en financiële beleid (WTCBO, Artikel 2, lid 2a):
 - a. Het jaarlijks opstellen en openbaar maken van een jaarverslag en jaarrekening overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 BW
 - b. Het openbaar maken van nevenfuncties van bestuurders, leden van de RvT, leden van een adviserend orgaan en van degene(n) die belast zijn met de dagelijkse leiding
 - c. Het openbaar maken van statuten, geschillenregeling, repartitiereglement, tarieven, tariefgrondslagen, licentievoorwaarden, kortingsregelingen, de mate van representativiteit en legitimiteit en de wijze waarop wel of geen vrijwaring wordt gegeven van claims van niet-vertegenwoordigde rechthebbenden
 - d. Het openbaar maken van de beheerskosten in het jaarverslag
 - e. Het toelichten in het jaarverslag van de wijze van beheer en de verdeling van gelden, waarbij tenminste wordt vermeld het jaar waarin gelden zijn geïnd en voor welk deel geen rechthebbenden zijn gevonden in de 3 jaren volgend op het kalenderjaar van inning.
- c. Het College ziet erop toe dat CBO's streven naar **bepalking van beheerskosten** voor de inning, het beheer en de verdeling van gelden tot een nader bij AMvB te bepalen drempel (art.2, lid 2h). Bij overschrijding van deze drempel dient in het jaarverslag (van de CBO) en ten genoegen van het College te worden aangegeven wat de oorzaak van deze overschrijding is. In de AMVB (vastgesteld 25 juni 2013) zijn vervolgens de volgende drempels (voor enig jaar) opgenomen:
 - 15% beheerskosten ten opzichte van incasso
 - 15% beheerskosten ten opzichte van repartitie (=verdeling)
 - 15% beheerskosten in de keten (incasso en verdeling aan rechthebbenden door achtereenvolgens 2 CBO's) ten opzichte van de repartitie
 - Een stijging van de beheerskosten ten opzichte van de beheerskosten in het voorafgaande jaar in relatie tot de consumentenprijsindex (CPI) in het betreffende jaar.

- d. **Derden** met wie een CBO samenwerkt of die in opdracht van een CBO werkzaamheden verrichten moeten op verzoek van het College alle inlichtingen verschaffen die het College nodig acht (WTCBO, artikel 16, lid 1).
- e. De **WNT** wordt van overeenkomstige toepassing op de CBO's (artikel 25a WTCBO) en het CvTA wordt belast met het toezicht hierop.

Er zijn niet alleen een groot aantal bevoegdheden toegevoegd aan het toezicht van het CvTA, maar op enkele onderdelen is het toezicht ten opzichte van de oude Wet verminderd of gewijzigd. Dit betreft:

Bevoegdheden en instrumenten verdwenen of gewijzigd:

A. CvTA geen klachtenorgaan.

1. Het **horen** van **betalingsplichtigen**. Op grond van de Eerste Wet toezicht (artikel 14, lid 1) diende het College ten minste eenmaal per jaar betalingsplichtigen in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. Dit artikel is geschrapt.
2. **Beslechting geschillen**. Op grond van de Eerste Wet toezicht (artikel 12, lid 2) kunnen belanghebbenden zich tot het College wenden, indien de geschillenregeling bij de CBO is doorlopen. Het CvTA kan een niet bindend advies geven aan partijen ter beslechting van het geschil. Ook dit artikel is geschrapt.

In plaats van klachtenorgaan, houdt het CvTA toezicht, conform de nieuwe Wet toezicht, op een deugdelijke geschillenregeling voor rechthebbenden bij de CBO's.

B. Voorafgaande goedkeuring

In de Tweede Wet toezicht is de voorafgaande goedkeuring van het besluit van een CBO tot benoeming van een accountant verwijderd.

C. Financiering CvTA

Met de Tweede Wet toezicht komt de financiering van het CvTA volledig ten laste van het Rijk en vervalt de bijdrage, naar rato van de geïncasseerde vergoedingen, vanuit de CBO's. Conform artikel 15, lid 1 heeft alleen de begroting van het CvTA goedkeuring van de Minister van VenJ, voorheen betrof dit de begroting en jaarrekening. Tevens is de datum waarbinnen het CvTA het verslag van werkzaamheden - verricht in het voorafgaande jaar - dient aan te leveren aan het Ministerie van VenJ verschoven van 1 april naar 1 juli in enig jaar.

Niet in werking getreden artikelen:

Zoals eerder opgemerkt zijn 2 artikelen uit de Tweede Wet toezicht niet in werking getreden, in afwachting van maatregelen vanuit de sector zelf. Dit betreft:

- a. De regels ten aanzien van het beheer van gelden, m.n. beleggingen. Ook een nadere AMvB waarin regels worden opgenomen voor het beheer en de aanwending van gelden waarvoor geen rechthebbenden zijn gevonden.
- b. De verplichte samenwerking tussen CBO's en de mogelijkheid om – bij AMvB – een CBO op te dragen de inning of verdeling van gelden uit te voeren.

2.5 **Beleid met betrekking tot auteursrecht en collectief beheer**

Mede naar aanleiding van de Eerste Wet toezicht en de periode waarin is toegewerkt naar de Tweede Wet toezicht heeft het Ministerie van VenJ, in een aantal gevallen tezamen met zijn collega's van OCenW en EZ, de beleidsuitgangspunten met betrekking tot het auteursrecht en (het toezicht

op) het collectief beheer in zogeheten beleidsbrieven uiteengezet (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 838, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 838, nr. 6). De 6 uitgangspunten van de regering met betrekking tot auteursrecht en het collectief beheer zijn daarin onveranderd gebleven: (1) een voorkeur voor zelfregulering, (2) private rechtenuitoefening, (3) civielrechtelijke handhaving als vertrekpunt, strafrechtelijke handhaving als sluitstuk, (4) het bewaren van evenwicht tussen de verschillende belangen, (5) beperking van administratieve lasten (6) een voorkeur voor nationale boven regionale en voor Europese boven nationale oplossingen.

Relevant voor deze (zelf)evaluatie en het meest recente beleidsdocument met betrekking tot auteursrecht en collectief beheer is de "Speerpuntenbrief Auteursrecht 2020" (11 april 2011), een gezamenlijke visie van de ministeries van VenJ, OCenW en EZ. Hierin zijn 4 speerpunten voor het beleid opgenomen:

1. Het vergroten van het vertrouwen in het auteursrecht en de auteursrechtorganisaties door onder ander een sterker toezicht, meer maatschappelijke verantwoording, grotere transparantie van geldstromen, een 1-loket-benadering (one-stop-shop) en een geschillencommissie voor betalingsplichtigen.
2. Het versterken van de contractuele positie van auteurs en artiesten ten opzichte van exploitanten door middel van een wetsvoorstel auteurscontractenrecht.
3. Het bevorderen en beschermen van nieuwe bedrijfsmodellen op internet door een wetsvoorstel voor de handhaving op internet waarmee kan worden opgetreden tegen inbreuk faciliterende website's en een herbezinning op de thuiskopie-exceptie.
4. Steun aan de EU-plannen voor verweesde werken, grensoverschrijdende auteursrechtlicenties op internet en inzetten op een fair-use-exceptie in de Richtlijn auteursrecht.

Het zal duidelijk zijn dat de nieuwe Wet toezicht vooral uitvoering dient te geven aan speerpunt 1.

3. Visie op toezicht

Het doel van toezicht is de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen te bevorderen door regels te handhaven. Daarnaast levert toezicht informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Op basis van deze informatie kan de verantwoordelijk minister zo nodig bijsturen en het parlement en de samenleving informeren. Toezichthouders spelen zo een rol bij de beleidscyclus voor wat betreft het opstellen van nieuw beleid of het aanpassen van bestaand beleid (BZK, Minder last, meer effect, 2005).

Het kabinet onderscheidt 3 soorten toezicht: nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Gelet op de definities die BZK hanteert zou het toezicht door het CvTA als nalevingstoezicht gekwalificeerd kunnen worden, doordat uitvoeringstoezicht veeleer is gericht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Overigens onderscheidt de regering het toezicht van het CvTA, gekwalificeerd als 'kwaliteitstoezicht', van het 'markttoezicht' door bijvoorbeeld de ACM. Het CvTA is van mening dat in zekere zin het toezicht op de CBO's ook een vorm van 'markttoezicht' betreft, gelet op de positie die de CBO's innemen op de 'markt van vraag- en aanbod van auteursrechten' en het toezicht dat het CvTA uitvoert op de mate waarin CBO's rekening houden met de belangen van rechthebbenden en betalingsplichtigen.

Conform de kabinetsvisie op goed toezicht, bestaat dit toezicht uit 6 principes:

1. Selectief toezicht: Toezichthouders maken keuzen op basis van risico's en kosten en baten en kiezen bij elke situatie voor de juiste maatvoering. De toezichtcapaciteit wordt zo effectief mogelijk ingezet. Het toezicht sluit zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording.
2. Slagvaardig toezicht. Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren onder toezicht staande organisaties om zelf de normen na te leven en grijpen pas in als de situatie dat vraagt.
3. Samenwerkend toezicht. Toezichthouders maken onderling afspraken over vorm en inhoud van samenwerking en trachten de administratieve last voor de onder toezicht gestelden zo beperkt mogelijk te houden.
4. Onafhankelijk toezicht. De toezichthouder moet zich een onafhankelijk oordeel kunnen vormen en hierover in de openbaarheid treden.
5. Transparant toezicht. De toezichthouder legt uit waarom er toezicht is, maakt keuzen inzichtelijk en legt zoveel mogelijk openbaar verantwoording af.
6. Professioneel toezicht. De toezichthouder is flexibel en integer en blijft zich ontwikkelen.

De WRR (Toezien op publieke belangen, 2013) constateert dat goed toezichthouden steeds complexer wordt en in een dynamisch spanningsveld staat van toegenomen zichtbaarheid, hooggespannen – tegenstrijdige - verwachtingen en een mondiger wordende samenleving. Daarbij worden 3 overheersende oriëntaties gezien:

1. De nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van administratieve en financiële lasten voor overheid en onder toezicht staande organisaties centraal staat.
2. De nadruk op naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingsinterventies.
3. De nadruk op de politiek-bestuurlijke functie, waarbij toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid.

Een en ander heeft geleid tot permanente zoektocht naar 'goedkoper' toezicht, met minder administratieve last voor de onder toezicht gestelden, maar hetzelfde of meer effect. Dit leidt voor de WRR tot een aantal aanbevelingen:

- a. Maatschappelijke functie centraal: het publieke belang van toezicht dient centraal te staan, maar dreigt naar de achtergrond te worden verschoven door de dominantie van nalevingstoezicht van wet- en regelgeving en het minimaliseren van lasten en uitgaven samenhangend met het toezicht.
- b. Opbrengst van het toezicht in kaart brengen. Toezichthouders zouden meer aandacht moeten geven aan de maatschappelijke opbrengst van het toezicht.
- c. Reflectieve functie. Een goede toezichthouder signaleert ontwikkelingen, deelt kennis en koppelt deze actief terug. Een toezichthouder kan daarmee ook zelf onderwerpen, innovatief, op de agenda zetten.

Deze visie van de WRR wordt ondersteund door Ottow (Tijdschrift voor Toezicht, 2015/3), waarbij wordt opgemerkt dat de toezichthouder continu alert en kritisch moet blijven en tegengeluid moet verschaffen. Dat vereist wel dat voor goed toezicht een aantal randvoorwaarden aanwezig moeten zijn: voldoende bevoegdheden en middelen, investeringen in voldoende personeel en expertise, een onafhankelijke opstelling van overheid, politiek en ondernemingen, die strijdig kan zijn met de typische Nederlandse 'consensus-benadering', transparantie in de werkwijzen en uiteindelijk de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van besluiten van de toezichthouder.

Het CvTA kan zich goed in de bovenbeschreven visies op toezicht vinden, waarbij het CvTA van mening is dat goed onafhankelijk toezichthouden meer inhoudt dan het 'puur' nagaan of aan de wettelijk gestelde normen wordt voldaan; nalevingstoezicht in de vorm van 'vinken'. Het CvTA acht het daarnaast van belang het functioneren van de sector van het collectief beheer en de oordeelsvorming daarover te plaatsen in de context van nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van technische, politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en de nationale en internationale wet- en regelgeving. Vanuit dit perspectief wil het CvTA de sector van het collectief beheer zelf en de beleidsverantwoordelijke ministeries (VenJ, EZ, OCenW) en het bredere publiek actief informeren, zodat bijsturing door middel van zelfregulering of zo nodig door middel van aanpassing van beleid en wet- en regelgeving kan plaatsvinden. Daarmee zet het CvTA tot dusver vooral in op het centraal stellen van de maatschappelijke functie van toezicht en tracht het invulling te geven aan de reflectieve functie. Op het punt van de reflectieve functie wil het CvTA wel een nuance aanbrengen. Het is niet de bedoeling dat de sector naar de toezichthouder kijkt als het gaat om kennisdeling of innovatie. Dergelijke initiatieven dienen in de eerste plaats vanuit de sector zelf te komen. Wel kan de toezichthouder leemtes signaleren en suggesties doen. Aan het nauwkeuriger in kaart brengen van de opbrengst van het toezicht heeft het CvTA sinds 2013 de nodige stappen gezet, maar wil hieraan in de komende jaren aandacht blijven besteden.

4. Resultaten van het toezicht

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2, waarbij de ontstaansgeschiedenis van de Tweede Wet toezicht is toegelicht, is duidelijk geworden dat de regering 6 zaken wil regelen met deze wet (Handelingen TK, 14 februari 2012, pp. 53-29-63):

1. Meer verantwoording, een bezoldigingsnormering en good governance voor CBO's.
2. Doelmatiger inning, beheer en verdeling van gelden.
3. Een grondslag voor stroomlijning van het beheer in de toekomst indien de zelfregulering niet aanslaat. Dit betreft artikel 21 uit de WTCBO, waarin CBO's bij AMvB tot samenwerking kunnen worden gedwongen of aan wie de inning en verdeling geheel of ten dele kan worden opgedragen.
4. Toezicht op organisaties van het vrijwillig collectief beheer.
5. Een krachtiger College dat vooraf toezicht uitoefent op eenzijdige tariefstijgingen en dat via dwangsommen en boetes corrigerend kan optreden.
6. Een snelle en gespecialiseerde afdoening van tariefkwesties door een onafhankelijke geschillencommissie met de mogelijkheid om de rechter een uitspraak te laten doen.

Het CvTA speelt bij 5 van de 6 hierboven genoemde zaken een rol. Bij het behandelen van de resultaten van het toezicht zal dan ook niet uitvoerig op punt 6 worden ingegaan⁷. Bovengenoemde 5 zaken heeft het College in zijn tot dusver op basis van de nieuwe wet opgestelde jaarrapporten over het toezicht (de toezichtrapporten over de boekjaren 2013 en 2014) verdeeld over de volgende 5 'velden' van toezicht:

1. Transparantie
2. Bestuur en Organisatie (waaronder de WNT)
3. Rechthebbenden
4. Betalingsplichtigen
5. Financiële onderwerpen

Van deze indeling in 'velden' van toezicht maken we ook gebruik bij het presenteren van de resultaten van toezicht in het kader van deze evaluatie. Voordat op deze resultaten wordt ingegaan, zetten we eerst de activiteiten van het toezicht in algemene zin uiteen en de wijze waarop het CvTA informatie verkrijgt.

4.2 Activiteiten en werkwijze van het toezicht in het algemeen

Met de komst van de Tweede Wet toezicht is het toezicht verbreed en verdiept. Dit neemt niet weg dat de activiteiten van het CvTA met betrekking tot het toezicht in algemene zin zijn voortgezet, zoals deze na invoering van de Eerste Wet toezicht zijn ingezet. Het toezicht bestaat daarbij op hoofdlijnen uit 2 *structurele* hoofdactiviteiten:

1. Uitvoeren van 'regulier' nalevingstoezicht tot uitdrukking komend in jaarlijkse toezichtrapporten waarin de 'staat' van de sector wordt gepresenteerd. In deze

⁷ Het CvTA neemt wel de jaarlijkse inspanningen en resultaten van de Geschillencommissie voor Auteursrechten van de Geschillencommissie voor Bedrijf en Beroep op in het jaarlijkse toezichtrapport van het CvTA.

toezichtrappen worden zowel de ontwikkelingen en stand van de sector van het collectief beheer als geheel opgenomen, afgezet tegen wettelijke normen en verplichtingen (onderverdeeld in de 5 'velden' van toezicht'), alsmede de ontwikkelingen en de stand per onder toezicht staande CBO (17 in 2013 en 2014) ten aanzien van deze normen en verplichtingen, alsook de relevante nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van de techniek, politiek en maatschappij en wet- en regelgeving met betrekking tot auteursrecht en het collectief beheer. Dit jaarlijks toezichtrapport wordt kort na de zomer in enig jaar gepubliceerd. Publicatie op een eerder tijdstip in het kalenderjaar is niet goed mogelijk, gelet op het noodzakelijke gebruik van de jaarverslagen en –rekeningen van de CBO's voor het toezicht en daarmee voor het toezichtrapport en een zorgvuldige procedure van hoor- en wederhoor met Voice en de CBO's. Deze jaarverslagen en –jaarrekeningen van de CBO's worden in de eerste helft van enig kalenderjaar opgeleverd, maar uiterlijk op 1 juni⁸. Overigens maakt het CvTA, naast deze jaarstukken van de CBO's, voor het jaarlijks toezichtrapport ook gebruik van gegevens die het CvTA gedurende het jaar over de CBO's verzamelt: bijvoorbeeld informatie voortvloeiend uit het preventief toezicht, voorgenomen besluiten van CBO's van wezenlijk belang waartoe de CBO's het CvTA moeten informeren, periodieke gesprekken tussen het CvTA en het bestuur of de directie van de CBO's, stukken van bestuurs-, ledenvergaderingen en vergaderingen van de Raad van Toezicht, de kwartaalinformatie die het CvTA middels 'formats' ontvangt, informatie vanuit Voice, de Voice-keurmerkrappen en gesprekken met het bestuur van Voice.

Naast het jaarlijkse toezichtrapport waarin de 'staat' van de sector is opgenomen, publiceert het CvTA vanaf verslagjaar 2014 – beoogd ook jaarlijks – afzonderlijk over de prestaties op het gebied van 'Goed Bestuur' door de CBO's. In het kader van het Voice-keurmerk rapporteren de CBO's aan het CvTA jaarlijks (aan het eind van het boekjaar) over het naleven t.a.v. de eisen met betrekking tot Goed Bestuur, zoals deze in de Tweede Wet toezicht en het Voice-keurmerk zijn opgenomen. Het CvTA publiceert deze resultaten in een publicatie 'Goed Bestuur CBO's'⁹.

Het 'nalevingstoezicht' eindigt niet bij het rapporteren over de mate van compliance op de diverse verplichtingen en normen in het jaarlijks te verschijnen toezichtrapport, maar wordt vervolgd met een zogeheten 'compliance-traject'. Hierbij verzoekt het CvTA de betreffende CBO's schriftelijk aan te geven wat de oorzaken van het 'niet-compliant' zijn (voor zover dit niet of onvoldoende heeft plaatsgevonden) en welke maatregelen de CBO voornemens is om dit op te lossen. Dit leidt uiteindelijk jaarlijks tot een beoordeling door het CvTA van de door de CBO verantwoorde oorzaken van de gebleken afwijkingen ten opzichte van de norm en de aangekondigde maatregelen om dit op te lossen. Voor sommige normen en verplichtingen (bijvoorbeeld die ten aanzien van transparantie en de wijze van verantwoording) is het relatief eenvoudig om de situatie van 'non-compliance' op te lossen. Non-compliance ten aanzien van andere normen en verplichtingen laat zich minder eenvoudig oplossen, indien bijvoorbeeld de oorzaken hiervan buiten de directe invloedssfeer van de CBO zijn gelegen. Gelet op deze bijzondere omstandigheden die zich in bijvoorbeeld het patroon van incasso en repartitie kunnen voordoen heeft het CvTA daarbij een onderscheid gemaakt naar incidentele en structurele oorzaken voor deze afwijkingen. Afwijkingen die het gevolg zijn van incidentele en niet door de CBO te beïnvloeden oorzaken leiden niet tot verdere

⁸ Rechtspersonen dienen conform BW 2 Titel 9 de jaarrekening uiterlijk binnen 6 maanden (vanaf 2016 5 maanden) na afloop van een boekjaar vaststellen te stellen en deze binnen uiterlijk 6 dagen bij de Kamer van Koophandel te deponeren.

⁹ CvTA, Rapport Goed Bestuur en Integriteit Collectieve Beheersorganisaties, Stand van zaken 2014, juni 2015.

interventie van het CvTA, waarbij het CvTA niet verzoekt de nodige maatregelen te nemen. Afwijkingen die een meer structureel karakter hebben of waarover de verwachting bestaat dat deze zich meerjarig zullen gaan voordoen, zijn voor het CvTA aanleiding om de CBO om maatregelen te verzoeken. Concreet oordeelt het CvTA in dit jaarlijks nalevingstraject als volgt over zaken die 'non-compliant' zijn:

- a. Zijn de oorzaken hiervan afdoende toegelicht (transparantie)?
- b. Zijn de oorzaken hiervan aanvaardbaar?

De interventies van het CvTA bestaan vervolgens uit:

Ad a. Onvoldoende toelichting: Het verzoek dit alsnog te doen; direct of bij eerstkomende gelegenheid (bijvoorbeeld het jaarverslag)

Ad b. Onaanvaardbare oorzaken: Het verzoek maatregelen te nemen of te ontwikkelen om de situatie van 'non-compliance' in de (nabije) toekomst op te heffen.

2. Toezicht n.a.v. individuele verzoeken van CBO's, verzoeken van betalingsplichtigen of rechthebbenden en incidenten. Hiertoe kan in de eerste plaats worden gerekend de toezichttaak die voortvloeit uit het preventief toezicht van het CvTA ten aanzien van besluiten van CBO's die voorafgaande schriftelijke instemming ('goedkeuring') behoeven van het CvTA (artikel 3 WTCBO). Daarnaast kan het gaan om adviezen die het CvTA geeft naar aanleiding van voorgenomen besluiten van wezenlijk belang van CBO's, waarover zij het CvTA vooraf dienen te informeren (artikel 5, lid 1 WTCBO). Daarnaast blijkt het in de praktijk te gaan om verzoeken van betalingsplichtigen of rechthebbenden die een klacht of opmerking hebben, maar deze 'verpakken' als een 'gesignaleerde overtreding van de wettelijke normen en verplichtingen' en 'verzoeken om handhaving'¹⁰. Via deze laatste route blijft het CvTA in zekere zin tenminste gedeeltelijk materieel een klachtorgaan en voert het niet louter nalevingstoezicht uit op de kwaliteit van de klachtprocedures bij de CBO's. Het CvTA acht dit ook van groot belang om voldoende zicht te houden op de risico's in het functioneren van de CBO's.

Daarnaast hebben de activiteiten als gevolg van de Tweede Wet toezicht, en naar verwachting ook binnenkort in 2016 na het vaststellen van de implementatiewet voor de EU-Richtlijn collectief beheer (verwacht vóór 10 april 2016) een incidenteel karakter gehad. Het betrof hier in 2013 en 2014 op hoofdlijnen de volgende activiteiten:

1. Het ontwikkelen van een – nieuw – toezichtkader naar aanleiding van de Tweede Wet toezicht. Het CvTA heeft februari 2014, na uitvoerige consultatie van de CBO's en Voice, een beleidskader vastgesteld¹¹. Met dit beleidskader heeft het CvTA getracht te verduidelijken aan welke eisen de CBO's conform de nieuwe wet moeten voldoen en tot welk 'verkeer' dit leidt tussen het CvTA en de CBO's. Overigens is het beleidskader beoogd een dynamisch (communicatie)document te zijn, waaraan op grond van ontwikkelingen in zowel wet- en regelgeving, alsook vanuit de praktijk, aanvullingen gedaan kunnen worden. Zo worden in het voorjaar van 2016 aanvullingen voorzien op grond van door het CvTA nader uitgewerkt toezichtbeleid met betrekking tot de WNT en het sanctie-instrumentarium.

¹⁰ Bijvoorbeeld het eenzijdig verhogen van de tarieven of wijzigen van bepalingen in een overeenkomst door een CBO met een gebruiker, waarbij de gebruiker meldt dat deze wijzigingen door de CBO niet vooraf ter goedkeuring zijn neergelegd bij het CvTA. Op dit voorbeeld wordt verder in dit hoofdstuk ingegaan.

¹¹ CvTA, Beleidskader Toezicht collectief beheer, februari 2014

2. Het uitvoeren van een zogeheten ‘nulmeting’ bij alle 17 onder toezicht staande CBO’s. Deze ‘nulmeting’ had ten doel kennis te maken met de besturen, werkwijzen en specifieke kenmerken en omstandigheden van de nieuwe (12) onder toezicht staande CBO’s en een eerste beeld te verkrijgen van de mate van compliance van alle 17 CBO’s aan de nieuwe eisen van de Tweede Wet toezicht. Deze informatie is verkregen in de tweede helft van 2013 en de eerste helft van 2014 en gebruikt voor het opstellen van het toezichtrapport over 2014¹².

Gelet op het van kracht worden van de Tweede Wet toezicht per 1 juli 2013, heeft het CvTA het kalenderjaar 2013 beschouwd als een overgangsjaar. Voor het preventief toezicht, besluiten van de CBO’s die voorafgaande goedkeuring van het CvTA vereisen, werd de datum van 1 juli als deadline gebruikt. Voor de toezichtvelden als ‘Goed Bestuur’, ‘Transparantie’ en ‘Financiën’ werd 2013 als een geheel jaar beschouwd waarop de eisen van de Tweede Wet toezicht van toepassing geacht werden te zijn. Bij de oordeelsvorming ten aanzien van onderwerpen die niet of onvoldoende compliant bleken in 2013 is hiermee rekening gehouden. Het toezichtrapport over 2014¹³ presenteert daarmee de mate van conformiteit aan de nieuwe eisen van de Wet toezicht voor het eerst over een geheel kalenderjaar.

4.3 Informatiebronnen voor het toezicht

Het CvTA maakt voor zijn toezichttaak gebruik van diverse informatiebronnen.

Informatie vanuit de CBO’s ontstaat op actieve wijze, op initiatief van de CBO’s zelf en op verzoek en initiatief van het CvTA. De CBO’s leveren in beginsel actief informatie aan bij verzoeken om goedkeuring van voorgenomen besluiten (ex artikel 3 WTCBO) of bij meldingen van voorgenomen besluiten van wezenlijk belang (ex artikel 5 WTCBO). Dikwijls is deze schriftelijk toegestuurde informatie aanleiding voor het CvTA voor gesprek met vertegenwoordigers vanuit de organisatie of het bestuur van een CBO.

Daarnaast leveren de CBO’s op verzoek van het CvTA gestructureerde informatie aan over het functioneren van de CBO’s aan de hand van de stukken van bestuurs-, ledenraad- en Raad van Toezichtvergaderingen, kwartaalinformatie over financiële en niet-financiële gegevens aan de hand van door het CvTA in overleg met de sector opgestelde formats, begrotings- en verantwoordingsinformatie en jaarlijks specifieke verantwoordingsinformatie over ‘Goed Bestuur en Integriteit’.

Naast deze informatie maakt het CvTA gebruik van de rapporten die per CBO worden opgesteld in het kader van het Voice-keurmerk. Mede op verzoek van het CvTA wordt in de niet-openbare keurmerkrappen vanaf 2014 niet louter gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van de Voice-keurmerkvereisten, maar wordt ook verslag gedaan van zaken die wel aan de norm voldoen, mogelijke oorzaken van afwijkingen en de reeds genomen en geplande herstel- en verbetermaatregelen. Het CvTA neemt overigens als toehoorder deel aan het jaarlijkse coördinatie-overleg van CBO’s betreffende het Voice-keurmerk en de toepassing ervan.

Verder maakt het CvTA gebruik van informatie van de brancheorganisatie van het collectief beheer Voice, zoals vergaderstukken van het bestuur en informatiebijeenkomsten. Via Voice ontvangt het CvTA ook informatie over bijvoorbeeld de Federatie van Auteursrechtbelangen en Stichting BREIN. Daarnaast onderhoudt het CvTA reguliere contacten met de Ministeries van VenJ, EZ en OCenW en collega-toezichthouders als ACM en het Commissariaat voor de Media.

¹² CvTA, Toezicht op collectief beheer 2013, september 2014

¹³ CvTA, Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten 2014, september 2015

Naast deze structurele informatievoorziening, verkrijgt het CvTA op basis van incidenten of eenmalige verzoeken of signalen van bijvoorbeeld rechthebbenden, betalingsplichtigen of buitenlandse toezichthouders informatie over het functioneren van de CBO's.

De praktijk in het toezicht laat zien dat het CvTA ofwel op goede wijze actief wordt geïnformeerd door de CBO's ofwel verzoeken van het CvTA om informatie door de CBO's goed worden beantwoord. Wel hebben de CBO's enige ervaring moeten opdoen met zaken die onder het preventief toezicht vallen, gekwalificeerd moeten worden als 'voorgenomen besluit van wezenlijk belang' waarvoor het CvTA vooraf dient te worden geïnformeerd en de mate waarin deze voorgenomen besluiten door middel van adequate en afdoende informatie aan het CvTA dienen te worden voorgelegd.

4.4 (Nieuwe) organisaties onder toezicht

Met de Tweede Wet toezicht zijn door de Minister – na advies van het CvTA – bovenop de 5 CBO's waarop het CvTA reeds vanaf 2001 toezicht hield, 12 CBO's opgenomen op lijst van onder toezicht staande CBO's¹⁴. Hiermee bedraagt het totaal aan CBO's onder toezicht 17. Bovendien zijn – eveneens op advies van het CvTA – de twee stichtingen waarin rechthebbenden van de CBO Videma zich hebben georganiseerd, de stichtingen Gesloten Netwerken (SGN) en GroepsTelevisie (STG), onder het toezicht gesteld en derhalve opgenomen op de lijst.

Direct na inwerkingtreding van de Wet toezicht kwam het CvTA een nieuwe CBO op het spoor, die zich naar oordeel van het CvTA als 'CBO onder toezicht' kwalificeerde: StOPnl. Deze organisatie incasseerde vanaf eind 2012 de vergoedingen van de tv-kabelmaatschappijen (KPN, Ziggo, UPC, etc), nadat deze tv-kabelmaatschappijen – op basis van een gerechtelijke uitspraak – besloten hadden de vergoeding aan de makers van film- en tv-programma's via onder andere de CBO's Lira en Vevam stop te zetten. Gedurende 2013 en 2014 heeft het CvTA eerst via overleg met StOPnl en vervolgens via advisering aan de Minister van VenJ gepleit StOPnl als 'CBO onder toezicht' te plaatsen. Tegen dit advies is StOPnl in bezwaar gegaan bij het Ministerie van VenJ. Op 15 april 2015 verklaarde het Ministerie van VenJ dit bezwaar ongegrond en besloot StOPnl per 1 januari 2015 als CBO onder toezicht te plaatsen¹⁵.

Medio 2015 meldde de Stichting Collectieve Gelden Omroepen (SCGO) in oprichting zich bij het CvTA. Deze CBO in oprichting, die Thuiskopievergoedingen wenste te incasseren namens de publieke (NPO), commerciële (VCO) en regionale omroepen (ROOS), volgde uit de herintreding van de omroepen in het bestuur van Thuiskopie (nadat deze in 2010 op eigen initiatief uit het bestuur van Thuiskopie zijn gestapt) in 2013 en de afspraak dat Thuiskopie alleen via een verdeelorganisatie, derhalve een eigen CBO voor de omroepen, Thuiskopiegelden verdeelt. Ondanks dat het CvTA alleen een bevoegdheid heeft statuten en bijvoorbeeld repartitiereglementen goed te keuren van CBO's onder toezicht en deze nieuwe CBO nog niet onder het toezicht viel, heeft het CvTA de statuten en het repartitiereglement van SCGO i.o. op verzoek van deze stichting beoordeeld. Toetreding van deze stichting tot de 'Thuiskopieketen' betekende evenwel ook dat het repartitiereglement van Stichting de Thuiskopie hierop diende te worden aangepast, wat wel voorafgaande goedkeuring van het CvTA behoeft. Eind 2015 heeft het CvTA hieraan zijn goedkeuring verleend. Het CvTA heeft besloten, in overleg met het Ministerie van VenJ, de nieuwe CBO SCGO niet voor te dragen voor 'CBO onder toezicht' bij het Ministerie van VenJ, gelet op de verwachte korte termijn waarin de EU-Richtlijn

¹⁴ CBO's kwalificeren zich als 'CBO's onder toezicht' indien zij gedurende twee achtereenvolgende jaren een incasso of repartitie weten te realiseren van gezamenlijk (over twee jaar) € 1 mln. E.e.a. is vastgelegd in WTCBO, artikel 17, lid 2 en de AMvB van 25 juni 2013 (artikel 4, Staatsblad 2013 nr. 260).

¹⁵ Tegen dit besluit is StOPnl niet in beroep gegaan.

Collectief Beheer in de Wet toezicht wordt geïmplementeerd (verwacht vóór 10 april 2016) waardoor alle CBO's (ongeacht omvang van incasso) onder het toezicht worden gebracht. Bovendien heeft SCGO aangegeven vrijwillig onder het toezicht van het CvTA te willen staan en eveneens te willen toetreden tot Voice en daarmee aan de eisen van het Voice-Keurmerk te willen voldoen.

4.5 Toezichtveld: Transparantie

Op grond van de toezichtrapporten over 2013 en 2014 kan worden vastgesteld dat de CBO's in sterke mate aan de verplichtingen op het gebied van de transparantie voldoen. Aan de wettelijk verplichte eisen ten aanzien van verantwoording in het jaarverslag, openbaarmaking van statuten en regelingen op de website (voor zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen) en openbaarmaking van de legitimiteit (welke rechten worden beheerd op basis waarvan een vergoeding is verschuldigd) wordt door de CBO's in sterke mate voldaan. Een aantal CBO's 'worstelt' met het in beeld brengen van de mate van representativiteit; het aandeel van het totaal aantal rechthebbenden dat de collectieve beheersorganisatie vertegenwoordigt. Uiteraard hebben de CBO's goed zicht op de rechthebbenden die zij wel vertegenwoordigen, maar het kan zijn dat zij geen zicht hebben op het totaal aantal Nederlandse rechthebbenden. In dat geval kunnen zij dus alleen oordelen over de representativiteit op basis van een schatting. Het CvTA is van mening dat het vraagstuk van de representativiteit van een CBO in de huidige Nederlandse situatie nauwelijks een knelpunt is (voor de 17 onder toezicht staande CBO's zijn nauwelijks tot geen Nederlandse concurrerende collectieve beheersorganisaties), maar dat dit wel aan belang kan toenemen bij de implementatie van de EU-Richtlijn en de multiterritoriale licensering van online-(muziek)rechten.

Op het punt van het toezicht op het openbaar maken van tarieven en tariefgrondslagen (artikel 2, lid 2a (iii) WTCBO) heeft het CvTA in de praktijk problemen gehad met de beperkingen in de Wet toezicht. Een handhavingsverzoek van de Vereniging Video on Demand (VOD) Exploitanten Nederland naar aanleiding van onderhandelingen over tarieven van Buma Stemra (verzoek 14 oktober 2014) vormde hiervoor de basis. Deze verzoeker was van mening dat Buma Stemra ten onrechte geen informatie verstreekte over de tarieven die zij andere grote gebruikers in rekening bracht en deze gegevens ook niet openbaar maakte. Daarbij pleitte de verzoeker ook tegen het opnemen van geheimhoudingsclausules in overeenkomsten tussen Buma Stemra en gebruikers. Het rapport van de adviescommissie Hugenholtz e.a.¹⁶ dat ten grondslag heeft gelegen aan het wetsvoorstel van de Tweede Wet toezicht pleit voor volkomen transparantie van tarieven en tariefgrondslagen, zoals blijkt uit het volgende:

“Ten aanzien van een kleiner aantal contracten dat evenwel een grote financiële waarde vertegenwoordigt is de transparantie echter onvoldoende. Het gaat met name om de vergoedingen die worden gevraagd van omroepen en andere grote intermediairs, zoals kabelexploitanten en internetaanbieders, alsmede om zogenaamde model- en brancheovereenkomsten. Veel van dergelijke contracten bevatten, veelal op verzoek van betalingsplichtigen, geheimhoudingsclausules; in de praktijk worden deze contracten ook daadwerkelijk geheim gehouden.

De onderzoekers zijn van oordeel dat een vergaande tarieftransparantie een heilzame werking kan hebben op de gelijke behandeling van betalingsplichtigen en daarmee het vertrouwen in de CBO's kan versterken. Daarom wordt aanbevolen transparantie verplicht te stellen ten aanzien van voor de kenbaarheid van de tarieven relevante bepalingen in alle contracten die een bepaald (aanzienlijk) financieel belang te boven gaan, alsmede in model- en brancheovereenkomsten. Deze

¹⁶ Hugenholtz e.a. Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer. Over tarieven, transparantie en tribunalen in auteursrecht. Onderzoek in opdracht van het WODC, oktober 2007.

transparantieplicht zou echter niet moeten gelden van concurrentiegevoelige informatie van betalingsplichtigen.

Aan het CvTA zou een inzagerecht in de door CBO's afgesloten contracten moeten worden toegekend met het doel om te kunnen controleren of de transparantieplicht daadwerkelijk wordt nageleefd en de afgesloten contracten in overeenstemming zijn met de gepubliceerde tariefvoorwaarden."

(Hugenholtz e.a., p. 60)

Het kabinet lijkt het advies van de adviescommissie over te nemen (zie TK, 2008-2009, 31 766, nr 3, p.9)¹⁷, maar in de Wet toezicht wordt bij de bepaling omtrent de openbaarheid van tarieven en tariefgrondslagen de mogelijkheden inzake geheimhoudingsclausules van het verbintennisrecht niet buiten werking geplaatst. Dit betekent dat CBO's overeenkomsten kunnen afsluiten met gebruikers waarin – ook op verzoek van gebruikers zelf – geheimhoudingsclausules kunnen worden opgenomen. In de concrete casus van het handavingsverzoek van de Vereniging Video On Demand Exploitanten Nederland liet het CvTA dan ook weten¹⁸ dat CBO's niet verboden is geheimhoudingsclausules in overeenkomsten met gebruikers op te nemen.

Naar aanleiding van deze casus heeft het CvTA zich wel voorgenomen de overeenkomsten tussen de CBO's en gebruikers met een groot financieel belang te onderzoeken op de mate waarin de tarieven in overeenstemming zijn met de algemene tariefgrondslagen in het werkprogramma 2016/2017.

4.6 Toezichtveld: Bestuur en Organisatie inclusief de WNT

Met betrekking tot bestuur en organisatie zijn de wettelijke eisen waaraan de CBO's moeten voldoen, met uitzondering van 1) de WNT, 2) de transparantiebepaling ten aanzien van de schendingen van integriteit en nevenfuncties van bestuurders, leden van de raad van toezicht, leden van een adviserend orgaan en degenen die belast zijn met de dagelijkse leiding van een CBO en 3) de procesmatige eis dat statutenwijzigingen aan het CvTA vooraf ter goedkeuring moeten voorgelegd, tamelijk algemeen geformuleerd. In algemene zin dient het CvTA erop toe te zien dat 'een CBO voldoende dient te zijn toegerust om haar taken naar behoren te kunnen uitoefenen'.

Het College geeft in praktische zin uitvoering aan deze toezichttaak aan de hand van de in 2010 vastgestelde notitie over Integer Bestuur¹⁹. Hierin zijn enkele uitgangspunten opgenomen naar aanleiding van incidenten met belangenverstrengeling van een bestuurslid bij Buma Stemra. De belangrijkste daarvan zijn:

1. Het tegengaan van belangenverstrengeling van bestuursleden van CBO's met organisaties waarin het bestuurslid een belang heeft. Het CvTA geeft daarbij de voorkeur aan onafhankelijke bestuursleden, maar in ieder geval een onafhankelijke voorzitter.
2. Een scheiding van (intern) toezicht en uitvoering.

¹⁷ In de Memorie van Toelichting bij de Tweede Wet toezicht is hierover het volgende opgenomen: "De onderzoekers (i.c. Hugenholtz e.a.) besteden met name aandacht aan a)tarieftransparantie ...Samengevat bevelen de onderzoekers het volgende aan: Tarieftransparantie: de introductie van een wettelijke transparantieverplichting met betrekking tot de kenbaarheid van de voor de tarieven relevante bepalingen – met uitzondering van concurrentiegevoelige informatie – in alle contracten die een bepaald (aanzienlijk) financieel belang te boven gaan, alsmede in model- en brancheovereenkomsten en een inzagerecht door het College van Auteursrechten ten aanzien van contracten. Met de onderzoekers, die daarin ondersteund worden door de Commissie Auteursrecht, onderschrijft het Kabinet het grote belang van meer tarieftransparantie, de wettelijke verankering van enkele algemene tariefbeginselen ..."

¹⁸ Brief CvTA aan VOD Exploitanten Nederland, dd. 17 december 2014.

¹⁹ CvTA, Notitie inzake goed en integer bestuur collectieve beheersorganisaties, mei 2010

3. Er dient verantwoording door het bestuur te worden afgelegd, met het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe ten aanzien van de codes voor goed bestuur²⁰.

De brancheorganisatie Voice heeft deze normen ten aanzien van 'Goed Bestuur en Integriteit' eerst verwerkt in een gedragscode en deze vervolgens toegevoegd aan het Voice Keurmerk. Daarbij is het uitgangspunt van Voice dat de voorkeur niet uitgaat naar een onafhankelijk bestuur, maar naar een bestuur bestaande uit rechthebbenden.

Samenstelling bestuur

Direct bij aanvang van de nieuwe Wet toezicht in juli 2013 bleek één van de nieuw onder toezicht staande CBO's in opzet, mede vanuit een historisch gegroeide situatie, niet te voldoen aan deze eisen rond Goed Bestuur; Stichting Videma, de incasso- en verdeelorganisatie voor het vertonen van film- en tv-producties voor groepen en in gesloten netwerken (hotels, kantoren, etc.). In Stichting Videma zijn niet de rechthebbenden (verenigd in de stichtingen STG en SGN) in het bestuur vertegenwoordigd, maar zijn de bestuursleden tevens aandeelhouder van de uitvoeringsorganisatie (Bureau Filmwerken BV) die de incasso- en verdeeldiensten in opdracht van de Stichting Videma uitvoert²¹. Het CvTA constateert dat er sprake is van belangenverstrengeling tussen de bestuursleden van Stichting Videma en de uitvoeringsorganisatie Bureau Filmwerken BV. Hierdoor is de CBO Videma gebonden aan de uitvoeringsorganisatie, Bureau Filmwerken BV. Op basis van een meerjarig contract met Stichting Videma incasseert de uitvoeringsorganisatie jaarlijks een 'fee' voor de dienstverlening van 18,5% van de incasso. Dit kostenpercentage bevindt zich ruim en structureel boven de bij AMvB vastgestelde drempel van 15% kosten ten opzichte van de incasso. Het CvTA adviseert Stichting Videma²² de governance-structuur zodanig aan te passen dat deze voldoet aan de eisen in die zin dat er een scheiding wordt aangebracht tussen de uitvoeringsorganisatie en de CBO.

Deze complexe casus 'Videma', waarbij nieuwe wetgeving (de Tweede Wet toezicht) van toepassing wordt verklaard op reeds bestaande en specifiek ingerichte organisaties, houdt het CvTA in ieder geval tot begin 2016 bezig. De aandeelhouders van de uitvoeringsorganisatie (Bureau Filmwerken BV) tevens bestuursleden van de Stichting Videma (bij wet aangewezen als CBO) wensen het in private omgeving opgebouwde kapitaal (de bedrijfsinformatie van gebruikers die de uitvoeringsorganisatie Bureau Filmwerken BV aanmerkt als behorend tot de 'goodwill') niet zonder meer af te staan aan de rechthebbenden (STG en SGN) en de rechthebbenden eisen op grond van de Wet toezicht en de bepalingen ten aanzien van Goed Bestuur in het bestuur van Videma te worden opgenomen. Gedurende 2014 en 2015 hebben partijen, de aandeelhouders enerzijds en de rechthebbenden anderzijds, mede door interventie van het CvTA getracht een minnelijke oplossing voor de ontstane situatie te bereiken. Eerst door 'gewoon' overleg, vervolgens op aandringen van het CvTA door middel van een traject van mediation, is getracht een oplossing te vinden.

²⁰ In de CvTA notitie wordt verwezen naar de Richtlijn Goed Bestuur en Integriteit Publieke Omroepen en naar de Code Goed Bestuur van goede doelenorganisaties.

²¹ Dat Stichting Videma toch in aanmerking komt voor het Voice Keurmerk hangt samen met het feit dat van de normen van Voice met betrekking tot Goed Bestuur en Integriteit in het keurmerk – mits voldoende toegelicht – kan worden afgeweken en Voice in het keurmerk een 'ontsnappingsroute' heeft opengesteld voor Stichting Videma: "Het bestuur moet zodanig zijn samengesteld dat rechthebbenden rechtstreeks in het bestuur zijn vertegenwoordigd of via in de statuten verleende materiële bevoegdheden hebben met betrekking tot het beheer". In de statuten van Stichting Videma is vastgelegd dat de rechthebbenden (STG en SGN) het repartitiereglement dienen vast te stellen en daarmee is vervolgens voldaan aan het criterium dat 'rechthebbenden via in de statuten verleende materiële bevoegdheden hebben met betrekking tot het beheer'.

²² Een eerste brief met een advies van het CvTA tot wijziging van de bestuursstructuur dateert van 11 november 2013.

Medio 2015 bleek geen van de voorgestelde oplossingen, waaronder een overname van Bureau Filmwerken BV, op instemming van de conflicterende partijen te kunnen rekenen. Dit was voor het CvTA aanleiding Stichting Videma, na eerdere adviezen, een aanwijzing te geven²³. Deze aanwijzing strekte ertoe dat Stichting Videma, door middel van een statutenwijziging, een bestuur diende te bewerkstelligen waar én de aandeelhouders én de rechthebbenden in vertegenwoordigd zouden zijn, voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter (nb: andere oplossingen waarin beide partijen zich konden vinden, konden ook op goedkeuring van het CvTA rekenen). Tegen deze aanwijzing is Stichting Videma in bezwaar gegaan en naar aanleiding hiervan heeft het CvTA in december 2015 een hoorzitting georganiseerd. Daarbij hebben de rechthebbenden het CvTA verzocht handhavend op te treden indien de aanwijzing (niet tijdig) wordt opgevolgd.

Deze casus brengt een aantal opvallende zaken aan het licht:

1. De Wet toezicht gaat uit van tamelijk uniform georganiseerde organisaties, waarbij geen rekening is gehouden met – historisch gegroeide – afwijkingen in organisatie, bestuur en werkwijze. Nieuwe publiekrechtelijke normen worden van toepassing op een reeds functionerende privaatrechtelijk samenwerkingsverband (BV en Stichting). De Tweede Wet toezicht geeft een handvat aan partijen in de belangenstrijd in het collectief beheer – in dit geval de rechthebbenden – waardoor privaatrechtelijke belangen kunnen worden geschaad indien de nieuwe wettelijke normen rechtstreeks zouden worden opgelegd. Het CvTA dient toe te zien op naleving van de ‘algemeen geformuleerde’ wettelijke normen op het gebied van ‘bestuur en organisatie’ van CBO’s, maar dient tegelijkertijd oog te hebben voor deze private belangen.
2. Juist gelet op het privaatrechtelijk georganiseerd zijn van het collectief beheer en het uitgangspunt voor de toezichthouder dat deze niet op de stoel van de bestuurder dient te gaan zitten, geeft het CvTA er de voorkeur aan om partijen eerst zelf in de gelegenheid te stellen om de kwestie op te lossen, zo nodig door partijen hierover te adviseren (‘intervenieren op proces’). Derhalve is het toezicht erop gericht om bij gebleken afwijkingen van de norm partijen hierop te wijzen en hen in de gelegenheid te stellen dit in onderling overleg op te lossen (‘zelfoplossing’, een vorm van ‘zelfregulering’ of ‘zelforganisatie’). Eerst nadat blijkt dat partijen in hun onderlinge belangenstrijd hiertoe onvoldoende in staat zijn, treedt het CvTA op met behulp van het handhavings- en sanctie-instrumentarium (‘intervenieren op resultaat’).
3. Uiteenlopende opvattingen over de wijze waarop de governance bij CBO’s dient te zijn geregeld, in het bijzonder de positie van rechthebbenden in het bestuur. Hoewel bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Tweede Wet toezicht het onderwerp van de ‘governance’ ruim aan bod is gekomen, is de wet op dit punt slechts in geringe mate richtinggevend: ‘de CBO (inclusief het bestuur) dient voldoende toegerust zijn om de taken naar behoren te kunnen uitoefenen’. Het CvTA heeft zich, in tegenstelling tot Voice en de normen die vervolgens in het Voice-keurmerk zijn opgenomen, niet op het standpunt gesteld dat rechthebbenden in het bestuur vertegenwoordigd moeten zijn. Hoewel het CvTA hierop niet tegen is, geeft het de voorkeur aan een onafhankelijk bestuur, tenminste een onafhankelijk voorzitter. Daarmee geeft het CvTA overigens aan enige spanning te zien bij rechthebbenden in het bestuur van een CBO die, naast het dienen van het algemeen belang van een CBO, een eigen belang hebben als rechthebbende die voor vergoedingen van diezelfde CBO in aanmerking komt. Deze uiteenlopende zienswijzen ten aanzien van de

²³ Brief CvTA aan Stichting Videma 18 augustus 2015.

governance, met name op het punt van rechthebbenden in het bestuur, kunnen ook met de introductie van de EU-Richtlijn collectief beheer²⁴ blijven voortbestaan.

WNT

Wat betreft het toezicht op de WNT heeft het CvTA de gegevens van de topfunctionarissen bij de CBO's in de toezichtrapporten over 2013 en 2014 opgenomen; zowel van de topfunctionarissen die boven de WNT-1 norm werden bezoldigd, als van functionarissen waarvan de bezoldiging hieronder bleef. Hieruit blijkt het volgende:

1. Drie topfunctionarissen in 2013 en 2014 (twee van Buma Stemra en één van Sena) worden bezoldigd boven de WNT-1 norm. Zij maken gebruik van het overgangsrecht. Daarmee zijn alle CBO's compliant aan de WNT.
2. Wat betreft de verantwoording over de WNT in de jaarverslaggeving van de CBO's bleken nogal wat onduidelijkheden te bestaan aan de kant van de CBO's; waarover moet wel en waarover niet gerapporteerd worden. Ook de inhoud van de accountantsverklaring bij de jaarrekening bleek – op het punt van de WNT - niet altijd in overeenstemming met de wettelijke eisen.

Het CvTA heeft over de werkwijze en de presentatie van het toezicht op de WNT regulier contact onderhouden met het Ministerie van BZK, dat met de coördinatie van het toezicht op en de handhaving van de WNT is belast. Het CvTA neemt regulier deel aan de interdepartementale coördinatiegroep van toezichthouders op de WNT. Mede naar aanleiding van de ervaringen met het toezicht op de WNT van het CvTA heeft het Ministerie van BZK besloten de Rijksauditedienst een bijzondere opdracht te verstrekken betreffende de kwaliteit van de accountantscontroles bij instellingen die moeten voldoen aan het WNT-regime.

Een bijzondere omstandigheid deed zich voor bij het voorgenomen besluit van het bestuur van Buma Stemra met betrekking tot het vertrek en de vertrekregeling van de CEO eind 2015. Gelet op dit politiek en maatschappelijk gevoelige dossier heeft het CvTA, mede op verzoek van het bestuur van Buma Stemra, geadviseerd over dit voorgenomen besluit²⁵. Deze vorm van 'preventief' toezicht wijkt af van de WNT-systematiek in de gelijknamige wet, waarbij de toezichthouder achteraf – na het opstellen van een WNT-verantwoording in de jaarrekening en de hierbij afgegeven accountantsverklaring – een oordeel velt. Het CvTA beschikt hiertoe ook over een andere wettelijke mogelijkheid, doordat het CvTA dit voorgenomen besluit van Buma Stemra kan beschouwen als een besluit van 'wezenlijk belang' (ex artikel 5 WTCBO) in verband waarmee Buma Stemra gehouden is het CvTA vooraf te informeren en derhalve het CvTA de mogelijkheid heeft hierover een advies uit te brengen. Naar aanleiding van deze vertrekregeling van de CEO van Buma Stemra zijn overigens vragen in de Tweede Kamer aan de minister van VenJ gesteld, waarbij in de beantwoording de advisering door het CvTA is opgenomen²⁶.

Er ligt thans een voorstel van het Kabinet bij de Tweede Kamer²⁷ om het verbod op prestatiebeloningen te continueren, maar niet te handhaven voor prestatiebeloningen van topfunctionarissen van wie de totale bezoldiging niet boven het WNT-2-maximum uitstijgt.

Openbaar maken van schendingen van integriteit en nevenfuncties van bestuurders

²⁴ Richtlijn 2014/26/EU, Richtlijnen betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van muziekwerken.

²⁵ Brief CvTA aan Buma Stemra, dd. 10 november 2015.

²⁶ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, nr. 968.

²⁷ Tweede Kamer, 34 366, nr. 1.

De CBO's bleken over de boekjaren 2013 en 2014 te voldoen aan de transparantie-eisen ten aanzien van schendingen van integriteit (die zich overigens niet voordeden) en nevenfuncties. Alle CBO's voorzien het CvTA jaarlijks (aan het einde van elk kalenderjaar) van informatie over schendingen van integriteit en nevenfuncties van bestuurders.

Preventief toezicht: statutenwijzigingen

Een van de onderdelen waarop het preventief toezicht betrekking heeft zijn de voorgenomen statutenwijzigingen van de CBO's. In de periode 2013 tot en met 2015 zijn vanuit verschillende CBO's voorgenomen wijzigingen van statuten voorgelegd; in totaal 15 voorgenomen wijzigingen van de statuten. De redenen en aard van de statutenwijzigingen waren zeer divers, uiteenlopend van veranderingen in logistiek en techniek van vergaderen en stemmen tot uitbreiding van het bestuur met nieuwe categorieën rechthebbenden. Alle statutenwijzigingen zijn, soms na commentaar of advies door het CvTA, uiteindelijk goedgekeurd²⁸.

Het bleek bij de beoordeling van het CvTA van voorstellen tot wijzigingen van de statuten in de praktijk vooral te gaan om de invloed van rechthebbenden (leden of aangeslotenen) op het bestuur en op de werkwijze bij beheer en verdeling van gelden.

4.7 Toezichtveld: Rechthebbenden

De taken van het CvTA met betrekking tot het toezicht op het functioneren van CBO's ten opzichte van rechthebbenden komt voornamelijk tot uitdrukking in:

- a. Het toezien op een adequate klachtenregeling bij de CBO's voor rechthebbenden²⁹.
- b. Het toezien op een adequate geschillenregeling bij de CBO's voor de rechthebbenden, waarbij een geschil een klacht betreft die niet naar tevredenheid is afgehandeld.
- c. Preventief toezicht: een bestuursbesluit van een CBO voor het vaststellen of wijzigen van repartitieregelingen of aansluitingsovereenkomsten met of geschillenregelingen voor rechthebbenden behoeft voorafgaande goedkeuring door het CvTA.

Ad a. Adequate klachtenregeling

Alle CBO's beschikken over een klachtenregeling, die bovendien voldoet aan de Keurmerk-criteria zoals die door Voice zijn opgesteld. Het aantal klachten van rechthebbenden blijft redelijk beperkt: voor het geheel van de 17 CBO's werden in 2013 en 2014 respectievelijk 19 en 1 klacht(en) ingediend. Het CvTA heeft evenwel geconstateerd dat er nog onvoldoende uniformiteit tussen de CBO's bestaat over wat onder een klacht dient te worden verstaan. Bovendien hebben niet alle CBO's te maken met een vergelijkbare groep rechthebbenden; sommige CBO's incasseren alleen en hebben derhalve niet rechtstreeks te maken met rechthebbenden (bijvoorbeeld Leenrecht en Thuiskopie), andere CBO's hebben te maken met een beperkt aantal rechthebbenden die een relatief groot aandeel van de incasso ontvangen en hun mogelijk bezwaren tegen de gang van zaken op andere wijze tot uitdrukking brengen dan via een klachtenprocedure (bijvoorbeeld Videma en Sekam). Bij CBO's met een grote, diverse achterban, zoals Sena, Buma Stemra, Lira, Norma, Pictoright en Vevam is het bestaan van adequate klachtenregeling van groter belang. In de praktijk maken CBO's met zo'n grote diverse achterban ook gebruik van de registratie van 'commentaren'. Hierbij hebben

²⁸ Eind 2015 heeft Stichting Videma een voorstel voor wijziging van de statuten ter goedkeuring aan het CvTA voorgelegd. De procedure is begin 2016 nog niet afgerond.

²⁹ Gelet op het feitelijk bestaan van afzonderlijke klachten- en geschillenregelingen voor rechthebbenden bij de CBO's (waarbij geschillen ontstaan indien klachten niet afdoende zijn afgehandeld) houdt het CvTA in het kader van het toezicht op een deugdelijke *geschillen*regeling (artikel 2, lid 2 WTCBO) ook toezicht op een deugdelijke *klachten*regeling.

'commentaren' betrekking op vragen of opmerkingen van rechthebbenden, bijvoorbeeld over hun afrekening, die relatief eenvoudig door de CBO's kunnen worden afgehandeld.

Hoewel het CvTA met de introductie van de Tweede Wet toezicht niet langer klachtorgaan van de CBO's is, weten rechthebbenden het CvTA in de praktijk wel te vinden indien zij bezwaren hebben tegen de handelwijze van de CBO's. Het CvTA gebruikt deze signalen meer dan eens om te toetsen of de CBO's in overeenstemming handelen met wettelijke eisen en verplichtingen waarop het CvTA dient toe te zien: 'de door haar geinde vergoedingen op rechtmatige wijze verdeelt over de rechthebbenden overeenkomstig het repartitiereglement' (artikel 2, lid 2c WTCBO) en 'gelijke gevallen op gelijke wijze behandelt' (artikel 2, lid 2f WTCBO). De klachten van de rechthebbenden hebben in de praktijk vooral betrekking op:

1. Onduidelijkheden rond repartities uit het buitenland, waarbij de Nederlandse CBO 'vertrouwt' (op grond van wederkerighedscontracten met zusterorganisaties in het buitenland) op de gegevens die ten grondslag liggen aan deze repartities. Een verbijzondering hiervan zijn de onduidelijkheden omtrent de achtereenvolgende afrekeningen in het buitenland tussen producenten en makers en de afrekeningen tussen producenten en makers in Nederland.
2. Onduidelijkheden in de 'afrekening' van repartities op grond van vergoedingen voor gebruik in Nederland. Een oorzaak voor klachten is bijvoorbeeld het fenomeen 'bagatelregeling' waarbij vanuit kostenefficiëntie-overwegingen vergoedingen eerst boven een bepaald bedrag worden uitgekeerd. Sommige CBO's keren eerst – over een verloop van jaren – uit indien de bagatelgrens is overschreden, bij andere CBO's worden de vergoedingen onder de bagatelgrens uitgekeerd aan de rechthebbenden aan wie wél wordt uitgekeerd.
3. De hoogte van de vergoeding in relatie tot het door de rechthebbenden geconstateerde gebruik van zijn werk.
4. De wijze waarop de CBO's omgaan met klachten en de snelheid waarmee klachten worden behandeld.

Ad b. Adequate geschillenregeling

Alle CBO's beschikken over een geschillenregeling voor rechthebbenden. Hiervan wordt maar in zeer beperkte mate gebruik gemaakt door rechthebbenden (6 in 2013 en 1 in 2014 over alle 17 CBO's). Deze regelingen zijn goed kenbaar en toegankelijk, maar bij sommige CBO's zijn deze slechts summier weergegeven en kenbaar op de website³⁰.

Ad c. Preventief toezicht: goedkeuring van voorstellen tot vaststelling of wijziging van repartitiereglementen, aansluitingsovereenkomsten met of geschillenregelingen voor rechthebbenden.

Met name het wijzigen van repartitiereglementen is voor het CvTA een substantiële taak gebleken. In de periode 2013 tot en met 2015 zijn in totaal³¹ 14 voorstellen voor wijziging van repartitiereglementen ingediend. Dergelijke voorstellen doen zich voornamelijk voor door gewijzigd gebruik van auteursrechtelijke en nabuurrechtelijke werken, waardoor bijvoorbeeld de onderlinge

³⁰ Naast 'kenbaar' en 'toegankelijk' is de derde in het beleidskader toezicht gepresenteerde norm voor een adequate geschillenregeling 'effectiviteit' (de geschillenregeling dient te leiden tot een tijdige, begrijpelijke en gemotiveerde beslissing). Het CvTA vormt zich een toegesneden oordeel over de vraag of de regeling tot een effectieve geschillenbeslechting leidt. Aangezien er zeer weinig praktijkgevallen zijn, heeft het CvTA zich nog geen oordeel over de werking in de praktijk gevormd.

³¹ In 2013: geen, 2014: 4, 2015: 10

verhoudingen voor vergoedingsaanspraken van rechthebbenden kunnen wijzigen. Daarnaast kan ook een aanleiding liggen in het wijzigen van repartitiereglementen op grond van nieuwe groepen of categorieën rechthebbenden of wijziging van de geschillenregeling indien deze onderdeel uitmaakt van het repartitiereglement³². Van de 14 voorstellen voor wijziging van de repartitiereglementen heeft het CvTA er 12, dikwijls na commentaar, vastgesteld. In twee gevallen trok de CBO het verzoek tot goedkeuring in.

Bij de oordeelsvorming voor het goedkeuren van repartitiereglementen heeft het CvTA weinig houvast aan bepalingen in de Tweede Wet toezicht zelf. Het CvTA beoordeelt de repartitiereglementen voornamelijk op interne consistentie van regels en bepalingen, eenduidige definities en logische, eenduidige en objectieve criteria voor de uitkering van gelden. Eén van de bijzondere dikwijls terugkerende elementen bij de beoordeling van repartitiereglementen betreft de zogeheten bagatel-regeling. CBO's hanteren een bagatel-regeling vanuit efficiency-overwegingen. Gelden worden niet uitgekeerd en verdeeld onder rechthebbenden of 'gespaard' ten behoeve van rechthebbenden en uitgekeerd nadat een bepaalde drempel is overschreden, indien de kosten om gelden uit te keren aan rechthebbenden hoger zijn dan de uit te keren gelden zelf. In die gevallen (bijvoorbeeld Norma en SCGO) heeft het CvTA de CBO's gevraagd een onderbouwing te leveren voor de te hanteren bagatelgrens.

In de periode 2013 tot en met 2015 heeft het CvTA in totaal 6 voorstellen tot wijziging van aansluitingsovereenkomsten met rechthebbenden van CBO's in behandeling genomen. Deze zijn, sommige na commentaar van het CvTA, goedgekeurd. De oorzaak van deze wijzigingsvoorstellen lag bijvoorbeeld in een uitbreiding van het vrijwillig rechtenbeheer (Pictoright, Reprorecht), de introductie van flexibel rechtenbeheer (Buma Stemra, na een interventie door ACM³³) en het van kracht worden van de Wet auteurscontractenrecht per 1 juli 2015³⁴. Bij de oordeelsvorming voor het goedkeuren van aansluitingsovereenkomsten heeft het CvTA, net als bij beoordeling van repartitiereglementen, weinig houvast aan de Wet toezicht of de voorafgaande behandeling ervan in het parlement. In de praktijk heeft het CvTA de gewijzigde aansluitingsovereenkomsten beoordeeld op interne consistentie, helderheid en eenduidigheid van definities en begrippen en het draagvlak onder rechthebbenden (bijvoorbeeld blijkend uit besluitvorming in een ledenvergadering of vergadering van aangeslotenen).

In de periode 2013 tot en met 2015 heeft het CvTA 3 voorstellen voor wijziging van afzonderlijke geschillenregelingen voor rechthebbenden (niet zijnde onderdeel van een gewijzigd repartitiereglement) in behandeling genomen en goedgekeurd. De oorzaak van deze wijzigingen was vooral gelegen in het in lijn brengen van de eigen geschillenregeling met de uniforme geschillenregeling van Voice. Voor de beoordeling van de geschillenregelingen maakte het CvTA gebruik van normen zoals interne consistentie van het reglement en logica in het procesverloop met

³² Indien Klachten- of Geschillenregelingen niet expliciet onderdeel zijn van het repartitiereglement, behoeven wijzigingen in dergelijke afzonderlijke reglementen desondanks voorafgaande goedkeuring van het CvTA.

³³ Naar aanleiding van klachten van een rechthebbende bij Buma Stemra – die zich overigens eerder bij het CvTA met dezelfde klacht had gemeld - die van oordeel was dat Buma Stemra misbruik maakte van zijn marktmacht door rechthebbenden te verplichten zowel de offline als de online rechten bij Buma Stemra onder te brengen ('koppelverkoop') heeft ACM in 2014 onderzoek ingesteld. ACM besloot tot een zogeheten 'toezeggingsbesluit' in juni 2014, waarbij Buma Stemra zich verplichtte 'flexibel rechtenbeheer' te introduceren.

³⁴ Met de invoering van de Wet auteurscontractenrecht krijgen de 'hoofdmakers' van filmwerken (scenario-schrijvers, regisseurs en hoofdrolspelers) recht op een nieuwe, proportionele billijke vergoeding van exploitanten die wettelijk verplicht door de respectievelijke CBO's (Lira, Vevam en Norma) moeten worden geïnd.

eenduidige termijnen. De normen voor de geschillenregeling zoals opgenomen in het beleidskader toezicht (kenbaarheid, toegankelijkheid en effectiviteit) zien vooral toe op de 'transparantie' van de geschillenregeling in de praktijk (zie ad b).

4.8 Toezichtveld: betalingsplichtigen

De taken van het CvTA met betrekking tot het toezicht op het functioneren van CBO's ten opzichte van betalingsplichtigen komt tot uitdrukking in:

- a. De mate waarin CBO's bij de uitoefening van hun werkzaamheden rekening houden met de belangen van de betalingsplichtigen (artikel 2, lid 2d Tweede Wet toezicht)
- b. Het opstellen en uitreiken van een gezamenlijke jaarlijkse factuur van alle collectieve beheersorganisaties aan wie een betalingsplichtige een vergoeding is verschuldigd (artikel 2, lid 2i Tweede Wet toezicht)
- c. Het beoordelen van besluiten tot vaststellen of wijzigen van modelovereenkomsten, standaardlicentie-overeenkomsten en bijvoorbeeld koepelovereenkomsten met gebruikers en branches in het kader van het preventief toezicht conform artikel 3, lid 1b van de Tweede Wet Toezicht.
- d. Het beoordelen van voorgenomen besluiten tot eenzijdige tariefsverhogingen die het niveau van de reguliere jaarlijkse indexering overstijgen conform artikel 3, lid 1c van de Tweede Wet Toezicht.

Ad a. Rekening houden met belangen van betalingsplichtigen.

In de praktijk voert het CvTA voor deze taak het toezicht uit aan de hand van de signalen uit de kring van betalingsplichtigen en/of klachten en geschillen die betalingsplichtigen tegen de CBO's indienen. Het totaal aantal klachten van betalingsplichtigen bij de CBO's is relatief gering: in 2013 en 2014 respectievelijk 151 en 137. Uitgaande van tenminste 300.000 individuele betalingsplichtigen is dit gemiddeld circa 0,05%.

In het jaar 2014 is er 1 klacht bij de Geschillencommissie Auteursrechten (Geschillencommissie Beroep en Bedrijf) ingediend. Die is in behandeling genomen, maar omdat deze op 11 december 2014 was ingediend was deze eind 2014 nog niet afgehandeld. In 2015 is deze klacht geëindigd met een schikking tussen partijen, zodat er geen uitspraak door de geschillencommissie nodig was. De klacht had betrekking op een licentie voor het vertonen van tv beelden in een B&B met restaurant. Eind 2015 is een recente klacht bij de Geschillencommissie Auteursrechten ingediend, die nog niet in behandeling is genomen.

Het CvTA wordt in de praktijk wel geconfronteerd met klachten van betalingsplichtigen, onder andere met betrekking tot tariefsverhogingen en de wijze waarop de CBO's met hen daarover onderhandelen, waarbij deze problemen het CvTA bereiken als 'verzoeken tot handhaving'. In 2014 en 2015 heeft het CvTA, naast relatief weinig capaciteit vragende verzoeken om handhaving, zeer veel capaciteit van Collegeleden en ondersteuning in moeten zetten om te reageren op 3 verzoeken om handhaving (VodNed, Fit!Vak en Mojo c.s.; zie ad c en d).

Ad. b. Het opstellen en uitreiken van een gezamenlijke factuur van alle collectieve beheersorganisaties

Van de 17 CBO's onder toezicht zijn er 'slechts' 4 CBO's (de zogeheten 'markt' CBO's) die op grote schaal betalingsplichtige bedrijven en instellingen rechtstreeks een factuur sturen: Buma Stemra, Sena, Videma en Reprerecht. Daarnaast sturen Stichting de Thuis kopie (producenten en importeurs van dragers van beeld en geluid) en Stichting Leenrecht (bibliotheken) een zeer specifieke en

beperkte groep bedrijven een factuur. De overige CBO's verdelen slechts en zijn voor hun incasso in sterke mate afhankelijk van deze (6) incasso organisaties.

De 4 'markt'-CBO's hebben zich verenigd in SCAN (Service Centrum Auteurs- en Naburige rechten) dat, naast de mogelijkheid voor bedrijven om één gezamenlijke licentie aan te vragen via de portal 'mijnlicentie.nl', bedrijven ook de mogelijkheid biedt om een gezamenlijke factuur te ontvangen. In de praktijk maken in 2014 106.000 bedrijven gebruik van een gezamenlijke factuur van Buma Stemra, Sena en Videma. Hoewel de mogelijkheid bestaat om ook de Reprerechtvergoeding op deze wijze gefactureerd te krijgen wordt hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt, omdat de groep betalingsplichtigen van Reprerecht (circa 200.000) sterk verschilt van die van Buma Stemra, Sena en Videma gezamenlijk. De overige bedrijven die via hun brancheorganisaties verbonden zijn met de 'markt'-CBO's ontvangen hun factuur dikwijls via de brancheorganisatie. In 2015 is SCAN ermee gestart om deze facturatie ook via de gezamenlijke SCAN-factuur te laten verlopen. Al met al ontvangt het Nederlandse bedrijfsleven (met uitzondering van een gering aantal bedrijven gericht op de Thuiskopievergoeding en Leenrecht: enkele honderden producenten, importeurs en bibliotheek-instellingen) daarmee vrijwel volledig via SCAN een factuur, met de mogelijkheid om deze gezamenlijk (ineens) te ontvangen.

Ad. c. Het preventief toezicht op het vaststellen of wijzigen van standaardlicenties, modelovereenkomsten en koepelovereenkomsten met gebruikers.

Het preventief toezicht op het vaststellen of wijzigen van overeenkomsten met gebruikers is in de praktijk een substantiële taak gebleken voor het CvTA. In de periode 2013 tot en met 2015 heeft het CvTA in totaal 14 verzoeken tot wijziging van modelovereenkomsten tussen CBO's en gebruikers, in de praktijk in alle gevallen brancheorganisaties, in behandeling genomen en goedgekeurd. Belangrijk criterium bij de beoordeling van deze verzoeken tot wijziging was de mate waarin overeenstemming werd bereikt met – in dit geval – de brancheorganisaties.

In 2014 en 2015 hebben 4 groepen gebruikers³⁵, waarvan 3 brancheorganisaties (Fit!Vak, VoDNed en VNPF) en een brancheorganisatie in combinatie met een individuele onderneming (VNPF en Mojo), bezwaar gemaakt en het CvTA verzocht om handhaving naar aanleiding van 4 eenzijdig gewijzigde modelovereenkomsten. In 2 gevallen ging het om een door Buma gewijzigde modelovereenkomst (VodNed en VNPF/Mojo) en in 2 gevallen om een door Sena gewijzigde modelovereenkomst (FitVak! en VNPF). In deze gevallen was de klacht of 'het verzoek om handhaving' divers en betrof meerdere aspecten en normen van het toezicht:

- De wijziging was eenzijdig opgelegd, nadat de onderhandelingen waren stukgelopen en deze wijziging was ten onrechte niet vooraf ter goedkeuring bij het CvTA voorgelegd.
- De wijziging betrof materieel een tariefverhoging hoger dan de reguliere indexering.
- De grondslagen voor de nieuwe tarieven waren onduidelijk.
- De wijze waarop door de CBO werd onderhandeld was ondeugdelijk en de CBO stond niet open voor bezwaren van de gebruiker.
- Er was naar oordeel van de CBO sprake van 'overeengekomen afspraken', die niet door de verzoeker werden herkend.
- Er was dispuut over de voorgestelde wijziging van (de toepassing van) de kortingsregeling.

³⁵ FitVak! is de brancheorganisatie voor fitness-bedrijven, VODned is de brancheorganisatie voor Video On Demand Exploitanten, VNPF is de Vereniging Nederlandse Poppodia en –Fesivals en Mojo is een onderneming gericht op het organiseren van (pop)concerten en evenementen.

Deze verzoeken van gebruikers om handhaving zijn door het CvTA zorgvuldig ter hand genomen, waarbij in alle gevallen de ‘verzoekers’ eerst mondeling door het CvTA zijn gehoord en vervolgens de betreffende CBO om een schriftelijke reactie is gevraagd. Naar aanleiding hiervan heeft het CvTA in geval van VoDNed en Mojo/VNPF, beide jegens Buma, hoorzittingen met partijen georganiseerd. Het resultaat van deze interventies was als volgt:

- FitVak! vs Sena: Het CvTA adviseerde Sena de voorgestelde modelovereenkomst, in het bijzonder de grondslag voor berekening van tarieven, aan te passen en hierover in overleg te gaan met FitVak!. Dit heeft geleid tot het vaststellen van een nieuwe modelovereenkomst waarover partijen overeenstemming konden bereiken.
- VoDNed vs Buma Stemra: Het CvTA verwees VoDNed hiervoor, gelet op het dispuut over de hoogte van de tarieven, naar de Geschillencommissie Auteursrecht. Voorts gaf het CvTA aan dat CBO's, zo ook Buma Stemra, niet wettelijk verplicht zijn alle in individuele overeenkomsten uitonderhandelde tarieven openbaar te maken, noch is Buma Stemra gehouden tezamen met andere collectieve beheersorganisaties te onderhandelen.
- Mojo/VNPF vs Buma Stemra: Het CvTA adviseerde Buma Stemra de gewijzigde kortingsregeling in de modelovereenkomst nog eens te bezien en hierover in overleg te gaan met Mojo en VNPF. Hierop heeft Buma Stemra een gewijzigde kortingsregeling in ontwikkeling (stand januari 2016).
- VNPF vs Sena: Het CvTA oordeelde dat de tariefstijging die het gevolg was van een gewijzigde modelovereenkomst terug te voeren was op een wijziging die zich vóór de inwerkingtreding van de Tweede Wet toezicht reeds voordeed. Om dit aanhangig te maken verwees het CvTA naar de Geschillencommissie Auteursrecht. Voor een geschil over de ‘status’ van de overeenkomst verwees het CvTA naar de burgerlijk rechter of genoemde Geschillencommissie.

Naar aanleiding van verzoeken om handhaving en interventies door het CvTA zijn in tenminste één geval (Mojo/VNPF vs. Buma Stemra) aan de zijde van de CBO vragen gesteld over de bevoegdheden van het CvTA met betrekking tot het preventief toezicht op individuele overeenkomsten met gebruikers en modelovereenkomsten waarover met de gebruiker overeenstemming is (i.c. Mojo). Het CvTA³⁶ stelt zich op het standpunt dat ook individuele overeenkomsten elementen kunnen bevatten die ook in overeenkomsten met andere partijen zijn opgenomen en derhalve kwalificeren als modelovereenkomsten. Vrijheid om individuele overeenkomsten verschillend in te richten wordt bovendien beperkt, doordat de wettelijke plicht bestaat ‘gelijke gevallen gelijk te behandelen’. Ten slotte is het CvTA van mening dat het preventief toezicht op modelovereenkomsten ook van toepassing is op overeenkomsten die tweezijdig zijn overeengekomen. Dat betekent dat overeenkomsten die tussen CBO en gebruiker zijn uitonderhandeld, onder het preventief toezicht van het CvTA vallen (artikel 3 WTCBO).

Daarnaast werd door de CBO's betwijfeld of het ‘wegvallen’ van een kortingsregeling³⁷ in een standaardovereenkomst met een branche, waardoor feitelijke sprake is van een tariefsverhoging,

³⁶ Zie advies CvTA inzake regeling volumekorting concertorganisatoren 2015 Buma, 3 juli 2015

³⁷ Met de afspraken tussen Voice, Buma Stemra, Sena, Videma enerzijds en VNO-NCW en MKB-Nederland anderzijds in 2011 is getracht te komen tot meer uniforme kortingsregelingen tussen CBO's en branche-organisaties (de zogeheten modulaire kortingsregelingen). In ruil voor diensten die de branches leveren aan de CBO's ten behoeve van een efficiënte incasso, ontvangen de bij de branche aangesloten bedrijven een maximale korting van 19,5%. In de periode 2013 tot en met 2015 waren evenwel nog niet alle branche-

gekaracteriseerd kan worden als een voorgenomen besluit van een CBO tot eenzijdige tariefverhoging op grond waarvan het CvTA de wettelijke taak heeft een dergelijk besluit vooraf goed te keuren. Het CvTA stelt zich op het standpunt dat alle besluiten tot eenzijdige verhogingen van het tarief boven de reguliere indexering, ongeacht de oorzaak hiervan, te beschouwen zijn als eenzijdige tariefverhogingen die voorafgaande goedkeuring behoeven van het CvTA.

Ad d. Het beoordelen van voorgenomen besluiten voor een eenzijdige tariefsverhoging boven de reguliere indexering

Naast de bovengenoemde 4 gevallen, heeft het CvTA een verzoek om stijging van tarieven voor muziekgebruik in online commercials beoordeeld. Dit betrof een verzoek om goedkeuring door de CBO (Buma Stemra) zelf en geen 'verzoek om handhaving' van een gebruiker. Op grond van een zorgvuldige onderbouwing, onder meer door een vergelijking met tarieven in het buitenland, constateert het CvTA dat de tarieven in Nederland relatief laag zijn en derhalve een verhoging van het tarief is te billijken. De voorgestelde wijziging zou in praktijk een verviervoudiging van het tarief ineens kunnen betekenen, op grond waarvan het CvTA adviseert de tariefstijging geleidelijker in te voeren. Het CvTA stelt³⁸ zich daarbij op het standpunt dat een tariefstijging van 100% in een keer als maximum dient te worden aangehouden. De CBO heeft aangegeven de toepassing van de tarieven en tariefgrondslagen hierop te willen aanpassen.

Het bovenstaande voorbeeld en de eerder genoemde 4 voorbeelden laten zien hoe het CvTA in de praktijk met het goedkeuren van eenzijdige tariefverhogingen omgaat. Soms leidt dit tot jurisprudentie die kan worden gebruikt om opgenomen te worden in een geactualiseerd Kader voor het Toezicht. De periode waarop deze (zelf)evaluatie is gericht (medio 2013 tot en met 2015) is evenwel te kort om een volledig beeld te krijgen van knelpunten bij de beoordeling van eenzijdige (aanzienlijke) tariefstijgingen.

4.9 Toezichtveld: Financiën

Het toezicht op de financiële 'staat' van de individuele CBO's en de sector van het collectief beheer als geheel vergt een belangrijk deel van het capaciteit van het CvTA. Het CvTA presenteert deze 'staat' jaarlijks in het toezichtrapport, mede gebaseerd op verzamelde informatie over de financiële stand van zaken bij de CBO's gedurende een kalenderjaar (o.a. begroting, kwartaalrapportages en de jaarrekening). Het CvTA tracht met deze financiële 'staat' meer inzicht te geven aan belanghebbenden, bijvoorbeeld de ministeries van VenJ, EZ en OCenW, het parlement, maar ook de sector van het collectief beheer zelf, rechthebbenden en betalingsplichtigen, dan alleen het toetsen aan de wettelijke normen. Op deze wijze wil het CvTA enerzijds de politiek, maar ook de sector van het collectief beheer, 'een spiegel voorhouden' over de wijze waarop de sector functioneert. Anderzijds geeft dit beeld van de sector het CvTA ook houvast voor het alert zijn op ontwikkelingen en trends die van belang kunnen zijn om tijdig te kunnen anticiperen en zo nodig interveniëren. Dit inzicht in individueel CBO-overstijgende trends en ontwikkelingen op financieel gebied wordt niet door Voice, noch door andere organisaties in kaart gebracht. Op vergelijkbare wijze houdt de

overeenkomsten met CBO's hierop aangepast. Daarnaast hanteren de CBO's ook kortingen voor bijvoorbeeld nieuwe 'markten' van gebruikers, waarbij gebruikers in staat worden gesteld te 'wennen' aan de vergoedingen ('ingroeiregelingen').

³⁸ Zie brieven CvTA aan Buma Stemra d.d. 15 juli 2015 en 15 oktober 2015 inzake tarieven online commercials.

Belgische toezichthouder³⁹ op de Auteurs- en naburig recht organisaties toezicht aan de hand van een jaarlijks beeld van de 'staat' van de sector en de individuele CBO's.

Op het terrein van de financiën, met name de ontwikkeling van de incasso, deden zich in de periode van deze zelfevaluatie (medio 2013-2015) twee belangrijke ontwikkelingen voor die, vanwege de grote onderlinge afhankelijkheid van het merendeel van de CBO's⁴⁰, effecten hadden op een groot aantal CBO's:

1. *Thuiskopiegelden*: In de AMvB's tot aan die met kracht vanaf 1/1/2015, waarin de Minister van VenJ de grondslag voor de thuiskopievergoedingen regelde, bevatten geen vergoedingsverplichting voor het gebruik van 'mp3-spelers' en 'harddisk-recorders' (waaronder computers, laptops, tablets en smartphones). Deze moderne dragers van muziekwerken, waarop muziekwerken gekopieerd kunnen worden, vervangen sinds de millenniumwisseling in toenemende mate het gebruik van traditionele dragers van muziekwerken, zoals CD's en DVD's. Als gevolg hiervan nam de incasso van Stichting de Thuiskopie en daarmee die van de CBO's die hiervan afhankelijk zijn, sinds circa 2008 geleidelijk af. De CBO's zijn op grond hiervan een juridische procedure tegen de Staat gestart, waarbij de Staat in 2014 heeft geschikt en de incasso eenmalig fors toenam. Overigens vallen met ingang van de AMvB voor de Thuiskopieheffing vanaf 2015 deze dragers wel onder deze regeling. Thuiskopie is niet alleen met de Staat in juridisch conflict gekomen, maar ook met de betalende industrie van geluidsdragers, die slechts geheel of gedeeltelijk de Thuiskopieheffing wenste te voldoen. Door onzekerheid over de afloop van deze (langlopende) juridische procedures heeft Stichting de Thuiskopie een deel van de incasso moeten reserveren, waardoor ook de incasso van de CBO's die afhankelijk zijn van de Thuiskopiegelden terugliep.
2. *Kabelgelden*: Eind 2012 wees een gerechtelijke uitspraak uit dat de tv-kabelmaatschappijen, op grond een gewijzigde technische situatie bij de overdracht van tv-signaal van de omroepen naar de kabelmaatschappijen ('media-gateway', 'direct injection'), feitelijk geen sprake was van een 'reproductie' (=retransmissie) van het signaal, maar van zogeheten 'lineaire doorgifte'. Met deze uitspraak waren de tv-kabelaars niet langer verplicht de makers van tv-werken, in het bijzonder de scenaristen en regisseurs, te vergoeden. Deze situatie had verstrekkende gevolgen voor de incasso van CBO's die in sterke mate afhankelijk waren van deze kabelgelden; Lira (w.o. de scenaristen) en Vevam (regisseurs). Bovendien leidde deze situatie tot een groot aantal juridische procedures tussen de tv-kabelmaatschappijen enerzijds en de CBO's van de makers anderzijds (Lira, Vevam en Norma). Met het van kracht worden van de wet auteurscontractenrecht per 1 juli 2015 was de bedoeling van de wetgever om aan deze situatie een einde te maken en de vergoeding van de tv-kabelmaatschappijen weer op gang te brengen. Deze wet heeft evenwel geleid tot interpretatieverschillen tussen de tv-kabelmaatschappijen en de CBO's die de makers vertegenwoordigen, zodat partijen hierover sinds eind 2015 eveneens juridische procedures voeren.

³⁹ De Controledienst van de vennootschappen voor het beheer van auteursrechten en naburige rechten, ressorterend onder de Federale Overheidsdienst Economie, publiceert jaarlijks over het toezicht in jaarverslagen.

⁴⁰ De 'ketens' van incasso en repartitie, waarbij één CBO bij de gebruiker factureert en incasseert en vervolgens deze gelden 'doorverdeelt' aan meerdere andere CBO's die de gelden op hun beurt verdelen onder de uiteindelijke rechthebbenden.

De wettelijke basis voor het toezicht op het financiële beleid van de individuele CBO's bestaat uit de volgende onderdelen⁴¹, waarbij de individuele CBO's aan de volgende eisen moeten voldoen:

- a. Het jaarlijks opstellen en openbaar maken van een jaarverslag en jaarrekening overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
- b. Het openbaar maken van beheerskosten in het jaarverslag.
- c. In het jaarverslag de wijze van beheer en de verdeling van gelden toelichten, met een toelichting in welk jaar de verdeelde gelden waren geïnd en voor welk deel geen rechthebbenden zijn gevonden in de drie kalenderjaren volgend op het kalenderjaar van inning.
- d. Het voeren van een doelmatig financieel beleid en het verdelen onder de rechthebbenden van de geïnde vergoedingen in de drie kalenderjaren volgend op het kalenderjaar van incasso.
- e. Het streven naar beperking van beheerskosten voor de inning, het beheer en de verdeling van gelden tot een bij AmvB te bepalen drempel. Bij overschrijding van deze drempel dient in het jaarverslag en ten genoegen van het CvTA de redenen te worden vermeld van deze overschrijding.

De resultaten van dit toezicht zijn als volgt:

Ad a. Alle CBO's die vóór 2013 hun jaarrekening en jaarverslag nog niet hadden ingericht conform Titel 9 van Boek 2 van het BW, zijn dit vanaf 2013 aldus gaan doen. Sommige CBO's die nog niet aan deze eis voldeden vóór 2013 legden financiële verantwoording af conform de verslagleggingsregels voor Stichtingen (RJ 640) of beschikten over eigen grondslagen.

Het belangrijkste doel om CBO's aan deze eis te laten voldoen ligt in de uniformering van verslaglegging en toelichting. Daarnaast zijn de vereisten van Titel 9 van Boek 2 van het BW gericht op commerciële ondernemingen en gaan deze uit van het 'matching'-principe van kostentoerekening⁴².

Ad b. Het openbaar maken van beheerskosten in het jaarverslag. Ook hieraan voldoen alle CBO's sinds 2013, zij het dat kosten – vanuit efficiency overwegingen en het beperken van administratieve lasten - niet toegerekend worden aan de specifieke geldstromen van incasso (bijvoorbeeld bij één CBO het toerekenen van kosten van de incasso van ThuisKopie en die van Leenrecht afzonderlijk) en naar specifieke categorieën rechten of rechthebbenden (hierover meer onder Ad c.).

Ad c. Het in het jaarverslag toelichten van de wijze van beheer en de verdeling van gelden. Alle CBO's voldoen aan deze eis, waarbij de toelichting van de grotere CBO's (Buma, Sena) – vanzelfsprekend – meer uitgebreid is dan die van de kleinere CBO's (STAP, PM).

De CBO's voldoen evenwel niet aan de specifieke eis dat CBO's het in enig jaar aan rechthebbenden verdeelde geld toerekenen naar het jaar waarin de incasso plaatsvond ('incasso-jaarlagen'). De CBO's gaven aan dat hierdoor aanzienlijke administratieve lasten zouden ontstaan, die ten koste zouden gaan van de verdeling aan rechthebbenden en die geen wezenlijke bijdrage leveren aan een betere

⁴¹ Voor zover deze onderdelen niet eerder in deze zelfevaluatie aan de orde zijn gekomen, zoals bijvoorbeeld de eisen voor het opstellen van een gezamenlijke jaarlijkse factuur, het preventief toezicht m.b.t. eenzijdige tariefverhogingen en het toezicht op naleving van de WNT.

⁴² Dit principe houdt in dat kosten die bijvoorbeeld in enig jaar gemaakt moeten worden voor verdeling aan rechthebbenden in volgende jaren, eerst ook daadwerkelijk aan die volgende jaren toegerekend moeten worden.

of snellere verdeling aan rechthebbenden. Het CvTA leidt uit deze specifieke eis af dat het de wetgever – naar verwachting – bij deze specifieke eis te doen is geweest om goed inzicht te krijgen in het tempo van de verdeling. Inzicht in het tempo van de verdeling ontstaat naar de mening van de CBO's, en het CvTA, al voldoende doordat wél alle CBO's in het jaarverslag rapporteren over de zogeheten 'onverdeelde gelden na 3 jaar na het jaar van incasso'⁴³. Hiermee voldoen de CBO's derhalve wel aan een meer objectieve maatstaf voor het tempo van het verdelen van gelden (de 2^e wettelijke eis gericht op het tempo van verdelen). Hoewel alle CBO's in hun jaarverslagen aan deze eis voldoen, ontbreken in een aantal gevallen nog wel heldere toelichtingen waarom gelden na 3 jaar onverdeeld zijn gebleven.

In de praktijk blijken CBO's erin te slagen om 95% van het geïncasseerde geld na 3 jaren onder rechthebbenden te verdelen. De resterende 5% wordt dikwijls aangehouden omdat geen rechthebbenden kunnen worden gevonden of omdat er sprake is van een dispuut over de rechten tussen rechthebbenden (de zogeheten 'na-claims').

Naast 'het tempo van verdeling' lichten de CBO's in hun jaarverslagen het beheer van de in bezit zijnde gelden toe, bijvoorbeeld in de vorm van beleggingen en beleggingsresultaat⁴⁴ en de wijze waarop investeringen worden 'geactiveerd'. Het CvTA rapporteert hierover vervolgens in de jaarrapportage.

Ad d. Het voeren van een doelmatig financieel beleid en het verdelen van de incasso onder de rechthebbenden in een periode 3 jaar volgend op het jaar van incasso.

Voor het tempo van de verdeling, zie Ad c. Verder rapporteren de CBO's in hun jaarverslagen en het CvTA in het jaarlijks toezichtrapport – naast gegevens over incasso en repartitie - over de ontwikkeling van kosten, het bedrijfsresultaat, investeringen en afschrijvingen, beleggingen en beleggingsresultaat, leningen en garanties en de personele capaciteit. Hiermee verkrijgt het CvTA een 'breed beeld' van de wijze waarop de CBO's een doelmatig financieel beleid voeren (naast de beheerskosten, zie Ad e).

Ad e. Beperking van de beheerskosten tot aan de drempels zoals opgenomen in een specifieke AMvB. Indien deze drempels worden overschreden dienen deze te worden toegelicht in het jaarverslag en dienen deze ten genoegen van het CvTA te worden gemotiveerd.

In de nadere AMvB⁴⁵ zijn de volgende (4) drempels voor de beheerskosten onderscheiden:

1. De beheerskosten in enig jaar bedragen meer dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is geïnd; dit indiceert een normering van kosten ten opzichte van de incasso.
2. De beheerskosten in enig jaar bedragen meer dan 15% van het bedrag dat in dat jaar is verdeeld; dit indiceert een normering van kosten ten opzichte van de verdeling/repartitie.
3. De beheerskosten in enig jaar zijn ten opzichte van beheerskosten in het voorafgaande jaar met meer gestegen dan de consumentenprijsindex (van het voorafgaande jaar); dit indiceert een normering van beheerskosten ten opzichte van de beheerskosten in een voorgaand jaar.
4. Voor de CBO's die de rechtstreeks bij de gebruiker geïnde bedragen verdelen aan een of meer andere CBO's gelden de drempels voor de gezamenlijke beheerskosten overeenkomstig 2. Deze

⁴³ De termijn om te streven de gelden te verdelen onder rechthebbenden in een periode van 3 jaar na het jaar van incasso is ook een eis uit het Voice-keurmerk.

⁴⁴ Buma Stemra, Lira en Norma zijn de enige 3 CBO's die actief beleggen.

⁴⁵ Besluit van 25 juni 2013, houdende uitvoering van de Wet toezicht

normering indiceert een norm voor beheerskosten in de 'keten' (het totaal van beheerskosten van meerdere CBO's mag niet meer dan 15% ten opzichte van de repartitie bedragen).

Alle CBO's hebben in de periode 2013 tot en met 2015 voldaan aan de eis dat ze deze beheerskosten in het jaarverslag hebben opgenomen. In de praktijk slagen die CBO's die één of meerdere van deze normen overschrijden er niet altijd in om dit afdoende toe te lichten in het jaarverslag. Het CvTA heeft in die gevallen in de 'non-compliance-trajecten' na oplevering van de toezichtrappen over 2013 en 2014 de CBO's alsnog om deze verklaringen verzocht en hen geadviseerd – bij mogelijke nieuwe overschrijdingen - deze in het jaarverslag toe te lichten.

Hoewel de normen niet gericht zijn op de sector voor het collectief beheer als geheel, bevinden de beheerskosten voor de sector als geheel zich op een 'redelijk niveau' dat wil zeggen net onder de norm van 15% kosten ten opzichte van incasso en 15% kosten ten opzichte van repartitie⁴⁶. In het algemeen bevindt ook de stijging van beheerskosten zich binnen de bandbreedte, hoewel de beheerskosten bij individuele CBO's van jaar op jaar sterk kunnen verschillen, meestal afhankelijk van de jaarlijkse fluctuaties in incasso en repartitie.

Op het niveau van de individuele CBO's is het beeld meer divers. Gelet op de sterke fluctuaties in de jaarlijkse omvang van incasso en repartitie bij sommige CBO's, bijvoorbeeld bij de Stichting de ThuisKopie (maar als gevolg van het feit dat veel 'verdelende' CBO's voor hun incasso sterk afhankelijk zijn van ThuisKopiegelden doen zich derhalve ook sterke fluctuaties voor bij deze 'verdelende CBO's': Lira, Vevam, Norma, Pictoright), gekoppeld aan een relatief groot aandeel 'vaste beheerskosten' overschrijden sommige CBO's meerjarig één of meer van de normen voor beheerskosten. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van deze beheerskosten is feitelijk inzicht in een meerjarige ontwikkeling noodzakelijk. Daardoor kan een 'genormaliseerd' beeld worden verkregen.

Het CvTA heeft veel tijd en aandacht besteed in het zogeheten 'non-compliance-traject' met individuele CBO's na afloop van het opleveren van de 'jaarrapportages toezicht' om er zicht op te krijgen of sprake is van 'structurele' oorzaken voor het overschrijden van de kostennormen of 'incidentele oorzaken'. De toezicht-strategie van het CvTA is erop gericht bij die CBO's waar sprake is van structurele overschrijding van de normen voor beheerskosten aan te dringen op maatregelen om enerzijds kosten te beperken of anderzijds het niveau van incasso en repartitie te verhogen, zodat de beheerskosten in de toekomst voldoen aan de wettelijke normen. Sommige CBO's (waaronder Buma Stemra en Pictoright) hebben concrete maatregelen voorgenomen en ontwikkeld om de beheerskosten in de toekomst te beperken. Het CvTA loopt hier evenwel tegen de beperkingen aan van het 'private karakter' van de organisaties van het collectief beheer. Indien rechthebbenden, willens en wetens, akkoord gaan met relatief hoge beheerskosten (zoals bijvoorbeeld bij Pictoright, die een zeer fijnmazige proces heeft georganiseerd voor het verdelen van gelden aan alle acteurs van bijvoorbeeld film- en tv-producties (inclusief gastrollen en figuranten)), is het CvTA uiteindelijk van mening dat de redenen van overschrijding van de norm afdoende zijn toegelicht. Voorwaarde is wel dat de rechthebbenden hierover op de geëigende wijze in het proces van 'governance' hun inbreng hebben kunnen leveren, afdoende zijn gehoord en instemmen met deze werkwijze.

Ten aanzien van de beheerskosten voor inning en het beheer in de *keten* constateert het CvTA op basis van gegevens over 2013 en 2014 op hoofdlijnen het volgende:

⁴⁶ Zie jaarrapporten toezicht 2013 en 2014 van het CvTA en de bijbehorende 'adviezen' aan de Staatssecretaris van VenJ.

- Het aandeel van de repartitie dat via ketens⁴⁷ wordt verdeeld is relatief gering (€ 33,4 mln. in 2014, zijnde 10%⁴⁸ van de totale repartitie van alle CBO's). In de voorbereiding van de Wet toezicht bleek dat sommigen uitgaven van een relatief grote omvang van de repartitie die via ketens zou worden verdeeld.
- De beheerskosten in de keten zijn relatief hoog vergeleken bij de beheerskosten van CBO's die zelf én innen bij de gebruikers én verdelen onder de rechthebbenden. Hiermee is een zorg van sommigen bij de voorbereiding van de Tweede Wet Toezicht bevestigd en lijkt het verkrijgen van inzicht in deze specifieke beheerskosten zinvol.

Het probleem van de beheerskosten in de keten heeft sinds 2013 bijzondere aandacht gekregen van het CvTA. Deze aandacht richtte zich op de volgende aspecten:

- Inzicht in de daadwerkelijke *kosten* in de afzonderlijke ketens, bleek een aanzienlijke investering te vragen in de financiële administratie van de bij deze ketens betrokken CBO's. Dit betekent namelijk dat zowel de incasserende als de reparterende CBO de daadwerkelijke kosten dienen toe te rekenen aan de specifieke geldstromen. Om die reden is in overleg met het CvTA besloten de ketenkosten te 'schatten' aan de hand van de *inhoudingen* die CBO's in mindering brengen op de repartitie als administratieve vergoeding voor de activiteiten van inning, beheer en verdeling van gelden. In praktijk spreken de CBO's met hun rechthebbenden jaarlijks een inhoudingspercentage af. Deze aanpak leidde tot 2 indicatoren voor de ketenkosten:
 - o 1^e orde ketenkosten: Hierbij worden de ketenkosten berekend voor het geheel van de ketens die ontstaan bij één incasserende CBO. Hierbij worden het inhoudingspercentage betrokken van de incasserende CBO in combinatie met het gewogen gemiddelde inhoudingspercentage van de verdelende CBO's die hierbij zijn betrokken. Op deze wijze ontstaan 4 ketenkostenpercentages, respectievelijk voor de Thuiskopie-, Leenrecht-, Reprorecht- en PRO-keten.
 - o 2^e orde ketenkosten: Hierbij worden de ketenkosten berekend voor de specifieke ketens van de incasserende CBO met de betreffende individuele verdelende CBO. Hierbij worden de ketenkosten bepaald aan de hand van de inhoudingspercentages van telkens één incasserende CBO in combinatie met één verdelende CBO. Op deze wijze ontstaan 9 (Thuiskopie-keten) + 7 (Leenrecht-keten) + 3 (Reprorecht) + 3 (PRO) = 22 onderscheiden ketenkostenpercentages.
- De op deze wijze berekende ketenkosten bevonden zich, in tegenstelling tot de beheerskosten van de individuele CBO's, in 2013 en 2014 veel vaker boven de wettelijke norm van 15% beheerskosten ten opzichte van de repartitie(omvang).

Het CvTA heeft in 2014 de staatssecretaris van VenJ geadviseerd⁴⁹ om de werkingstermijn van de AMvB waarin de drempels voor beheerskosten zijn opgenomen te verlengen. Dit mede om over een

⁴⁷ Er zijn feitelijk 4 ketens waarbij CBO's incasseren en doorverdelen aan andere CBO's die de gelden uiteindelijk uitkeren aan rechthebbenden: de Thuiskopie-keten (Thuiskopie verdeelt door aan 9 andere CBO's), de Leenrecht-keten (Leenrecht verdeelt door aan 7 andere CBO's), de Reprorecht-keten (Reprorecht verdeelt door aan 3 andere CBO's) en de PRO-keten (PRO verdeelt door aan 3 andere CBO's).

⁴⁸ Het aandeel van de repartitie via de keten bedroeg in 2013 8%.

⁴⁹ Brief van CvTA aan de staatssecretaris van VenJ, 2 oktober 2014.

langere periode ervaring te kunnen opdoen met het toezicht op het functioneren van de CBO's ten opzichte van deze normen voor beheerskosten. De oorspronkelijke AMvB (juni 2013) had een werkingstermijn tot 1 januari 2015. Op grond hiervan heeft de staatssecretaris van Justitie begin 2015 een nieuwe AMvB⁵⁰ met (dezelfde) drempels voor beheerskosten vastgesteld, met een werkingstermijn tot 1 januari 2017.

De overschrijding van de normen voor de ketenkosten is voor het CvTA aanleiding geweest hier in de 'non-compliance-trajecten' in het vervolg op de toezichtrapporten over 2013 en 2014 aandacht voor te vragen bij de betreffende CBO's in de ketens. Het CvTA heeft hierbij de CBO's gevraagd maatregelen te nemen om deze ketenkosten te beteugelen. Dit heeft evenwel in 2015 nog niet geleid tot concrete maatregelen aan de zijde van de CBO's in de ketens, hoewel in een aantal gevallen CBO's wel verkenningen hebben gedaan welke besparingen in de beheerskosten zouden kunnen worden gerealiseerd.

Met de implementatie van de EU-Richtlijn collectief beheer (beoogd uiterlijk 10 april 2016) en de mogelijke implementatie van de bij deze Richtlijn behorende 'Financiële Bijlage' ontstaat de verplichting voor de CBO's om inzicht te geven in en een administratie bij te houden van de daadwerkelijke ketenkosten. De in deze bijlage opgenomen financieel administratieve verplichtingen betekenen dat CBO's de kosten moeten administreren niet alleen van de verschillende incassostromen van categorieën van gebruikers (tv, radio, online streaming, online download), maar ook onderscheiden naar beheerde rechtencategorieën (uitzending, online, optreden, reproductie, etc.). Daarnaast dienen de 'overheadkosten' via een objectief verdeelmodel aan deze incasso- en verdeelstromen te worden toegekend. De EU-Richtlijn beoogt hiermee het flexibel-rechtenbeheer van de CBO's verder te stimuleren en daarmee de keuzevrijheid te vergroten voor rechthebbenden om bepaalde rechten wel en andere rechten niet in collectief beheer over te dragen onder de conditie dat rechthebbenden alleen de beheerskosten dragen voor die rechten die zij in collectief beheer hebben overgedragen.

Vooruitlopend op de invoering van de implementatie van de EU-Richtlijn heeft het CvTA de strategie van 'relatieve coulance' met betrekking tot het voeren van een financiële administratie voor de daadwerkelijke kosten in de keten eind 2015 verlaten. Na 2 jaar ervaring met het bepalen van de ketenkosten aan de hand van inhoudingspercentages, verlangt het CvTA van de CBO's dat zij met ingang van het boekjaar 2016 de daadwerkelijke ketenkosten in beeld brengen⁵¹.

Al met al leidt het toezicht op de financiële normen waaraan de CBO's moeten voldoen in de periode 2013 – 2015 tot een beeld dat de sector zeer goed in staat is om het geïncasseerde geld binnen de wettelijke termijn van 3 jaar aan de rechthebbenden te doen toekomen en de beheerskosten zich over het algemeen binnen de wettelijke normen bevinden, met uitzondering van de ketenkosten. De implementatie van de EU-Richtlijn in 2016 zal in ieder geval ten aanzien van het tempo van verdeling van geïncasseerde gelden (binnen een termijn van 9 maanden volgend op het jaar van incasso voor een 'enkelvoudig' incasso-repartitieproces en binnen een termijn van 1,5 jaar voor incasso en verdeling aan rechthebbenden in een keten) en de wijze waarop een en ander moet worden geadministreerd een aanzienlijke investering vragen van zowel de CBO's als ook de toezichthouder.

⁵⁰ Besluit van 28 januari 2015, Staatsblad 2015, nr. 38.

⁵¹ Zie traject 'non-compliance' CvTA n.a.v. toezichtrapport 2014.

5. Relaties met externe partijen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop het CvTA contacten onderhoudt met externe partijen, in het bijzonder het Ministerie van VenJ, Voice en andere toezichthouders. In dit hoofdstuk wordt niet ingegaan op het meer structurele contact dat het CvTA onderhoudt vanuit zijn toezichttaak, zoals met de CBO's, of incidenteel naar aanleiding van signalen of klachten van betalingsplichtigen of rechthebbenden. Deze contacten zijn in voorgaande hoofdstukken aan bod gekomen.

5.1 Ministerie van Veiligheid en Justitie

De contacten van het CvTA met het Ministerie van VenJ (directie Wetgevingskwaliteit) vinden in hoofdlijnen hun grondslag in:

1. Aanbieden van en overleg over de jaarlijkse formele stukken; begroting, jaarverslag en sinds 2013 afzonderlijke rapporten over de toezichtresultaten in het betreffende boekjaar.
2. Afstemming over wijzigingen in de wet- en regelgeving, waarbij het Ministerie van VenJ het CvTA informeert en vraagt vanuit de toezichtpraktijk te reflecteren op voorstellen voor wijziging van wet- en regelgeving.
3. Informatieverstrekking vanuit het CvTA over de praktijk van het toezicht, lopende dossiers en knelpunten in de uitvoering van het toezicht als gevolg van de wettelijke kaders.

Sinds 2013 worden vaste contactmomenten gevormd door kwartaaloverleg tussen de staf van het CvTA (secretaris/directeur) en de medewerkers van de directie Wetgevingskwaliteit. Daarnaast heeft het College in de periode 2013-2015 contact onderhouden met de staatssecretaris van VenJ en met de SG van dit departement. Het ligt in de bedoeling jaarlijks een bestuurlijk overleg te voeren tussen het College en de staatssecretaris en/of de SG van het Ministerie van VenJ.

Hoewel de contacten in het algemeen goed verlopen, heeft het College – mede naar aanleiding van de discussie over de begroting van het CvTA in 2014 en 2015 – in overleg met de SG van VenJ in 2015 besloten de contacten te formaliseren in een 'relatiestatuu'. Dit zal begin 2016 worden vastgesteld.

5.2 VOICE

Hoewel het toezicht van het CvTA is gericht op de individuele onder toezicht staande CBO's, is de brancheorganisatie voor het collectief beheer, Voice, een belangrijk aanspreekpunt voor het CvTA om als toezichthouder – via Voice – te komen tot uniforme afspraken over de wijze waarop CBO's hun processen van incasso en repartitie inrichten, in het bijzonder de administraties, hun 'verkeer' met rechthebbenden en betalingsplichtigen aanpakken en hun governance organiseren om daarmee te voldoen aan de eisen van de Tweede Wet toezicht. Daarnaast vervult Voice een rol bij het uniformeren van afspraken over het toezenden van informatie door de CBO's aan het CvTA. Het CvTA heeft dan ook regelmatig gedurende het kalenderjaar contact met Voice, zowel op ambtelijk (secretaris CvTA - directeur Voice) als bestuurlijk niveau (College CvTA – bestuur Voice).

In 2013 heeft het CvTA met het bestuur van Voice afgesproken het Voice-keurmerk ('zelfregulering') te gebruiken voor het eigen toezicht. In dat kader ontvangt het CvTA jaarlijks de Keurmerk-rapporten van Voice. Deze Keurmerk-rapporten zijn voor het toezicht van het CvTA vooral van belang voor wat betreft het inzicht in de 'opzet' en het 'bestaan' van diverse interne procedures, regels en processen voor een doelmatig beheer, en de inrichting van het verkeer met betalingsplichtigen en rechthebbenden (interne klachten- en geschillenregelingen van CBO's voor rechthebbenden en klachtenregelingen voor gebruikers). Daarnaast maakt het CvTA gebruik van de in het Voice-

Keurmerk opgenomen verplichting voor informatieverstrekking op het gebied van governance en integriteit.

In de periode 2013-2015 heeft op hoofdlijnen één onderwerp centraal gestaan in de discussie tussen het College en Voice; collectieve bestedingen, mede in relatie tot uitgaven voor Sociaal Culturele doelen. Voice stelt zich op het standpunt dat – naast de beheerskosten voor incasso- en repartitie van individuele CBO's – CBO's uitgaven moeten kunnen doen aan collectieve bestedingen (voor de branche als geheel), die niet tot de beheerskosten worden gerekend. Onder de collectieve bestedingen verstaat Voice onder andere uitgaven aan de (private) collectieve handhaving door BREIN en de contributie aan de Federatie van Auteursrechtbelangen. Aanvankelijk (2013 en 2014) wil Voice deze bestedingen onderbrengen onder het uitgaven-artikel 'Sociaal Culturele Doeleinden' (SoCu), een uitgavenpost die niet tot de beheerskosten wordt gerekend. Over deze uitgaven aan Socu heeft het CvTA reeds in 2010 een beleidsnotitie⁵² opgesteld, met het doel uitgaven aan dergelijke bestedingen te beteugelen, om daarmee tegemoet te komen aan de algemene toezichtstrategie van het CvTA ("van iedere geïncasseerde euro bij de gebruiker dient de rechthebbende zoveel mogelijk over te houden"). In 2014 komt het CvTA met Voice een 'agreement to disagree' overeen, hetgeen betekent dat CBO's 'vrij' zijn collectieve uitgaven te administreren onder de door hen gewenste artikelen ('kosten' of 'SoCu), mits de CBO's deze uitgaven transparant administreren ('disclosure'). Het CvTA blijft hierbij op het standpunt dat uitgaven voor BREIN en de Federatie van Auteursrechtbelangen materieel en zo mogelijk indirect bijdragen aan de incasso van CBO's en derhalve als 'kosten' moeten worden aangemerkt. Bovendien betreft het beïnvloedbare kosten voor de besturen van de CBO's. Ten behoeve van de toezichtrapportages 'corrigeerde' het CvTA de gegevens – zoals neergelegd in de jaarrekeningen - van de CBO's op dit punt, voor zover deze CBO's deze uitgaven onder 'SoCu' verantwoordden. Concreet betekende dit dat hierdoor de resultaten van de wettelijke beheerskosten-ratio's konden verschillen zoals opgenomen in de jaarrekeningen van de CBO's en de toezichtrapporten van het CvTA.

De voorbereiding van de implementatiewet voor de EU-Richtlijn collectief beheer gaf Voice een nieuw aanknopingspunt om de collectieve uitgaven dit maal niet onder 'Socu' te brengen, maar onder het nieuwe, door de EU-Richtlijn geïntroduceerde, artikel 'andere inhoudingen'. Deze andere inhoudingen betreffen geen 'kosten', maar 'inhoudingen' en het betreft bovendien geen 'inhoudingen voor SoCu' (die ook door de EU-Richtlijn worden erkend). Dit is voor het CvTA in 2015 aanleiding geweest een beleidsnotitie⁵³ op te stellen om aan te geven hoe het CvTA omgaat met uitgaven aan SoCu en collectieve bestedingen in de periode tot aan de implementatie van de EU-Richtlijn (verwacht vóór 10 april 2016).

De voorbereiding van de implementatiewet voor de EU-Richtlijn heeft in 2015 een aantal nieuwe discussiepunten opgeleverd tussen Voice en het CvTA. Dit betreft onder andere:

- Het tempo waarin de CBO de geïncasseerde gelden dient te reparteren aan de rechthebbenden. Zoals hiervoor opgemerkt geeft de EU-Richtlijn als norm (artikel 13) dat de gelden binnen 9 maanden volgend op het jaar van incasso moeten zijn verdeeld onder rechthebbenden (voor keten-gelden is dit 1,5 jaar), tenzij objectieve redenen in verband met verslaglegging door gebruikers, de identificatie van rechten of de afstemming van gegevens van werken de CBO hiervan weerhouden. Voice stelt zich op het standpunt dat CBO's de termijnen van 9 maanden en 1,5 jaar als streven moeten gebruiken om 'een eerste

⁵² CvTA, Notitie "Sociaal Cultureel Beleid CBO's", 3 december 2010.

⁵³ CvTA, Beleidsnotitie kosten en collectieve bestedingen, maart 2015.

verdeling' onder rechthebbenden te laten plaatsvinden, waarbij de CBO vervolgens een resterende periode tot aan de grens van 3 jaar na het jaar van incasso beschikbaar heeft om de gelden te verdelen (feitelijk de huidige situatie conform de Tweede Wet toezicht). Het CvTA stelt zich op het standpunt dat de tempoversnelling vanuit de EU-Richtlijn moet worden gerespecteerd en 'zoveel mogelijk' het geld binnen 9 maanden (respectievelijk 1,5 jaar) onder rechthebbenden dient te worden verdeeld.

- Voice schat in dat de gevolgen van de Financiële Bijlage van de EU-Richtlijn voor de werkwijze van de CBO's, onder andere op het punt van de ketenkosten, beperkt zullen blijven. Het CvTA voorziet dat de financiële administraties van de CBO's op een groot aantal punten zullen moeten worden aangepast en verfijnd om aan de nieuwe verslaggevingseisen te kunnen voldoen.

5.3 Relaties met andere toezichthouders

In de periode 2013-2015 heeft het CvTA contacten gelegd met onder andere het Commissariaat voor de Media, de ACM, de AFM en Bureau Financieel Toezicht. Inzet van deze verkennende contacten was zicht te krijgen op algemene toezichtstrategieën, werkwijzen in het toezicht, de toepassing van het sanctie-instrumentarium en het communicatie- en publicatiebeleid.

Daarnaast heeft het CvTA getracht op reguliere basis deel te nemen aan het Markttoezichthoudersberaad, een samenwerkingsverband van ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit, NZa en het Commissariaat voor de Media. Gelet op de wens tot beperking van het aantal reguliere deelnemers, neemt het CvTA op ad hoc basis deel en wordt het geïnformeerd.

Het CvTA is, mede voor de kennisontwikkeling op het terrein van toezicht en auteursrechten, lid van Vide (Vereniging voor toezichthouders) en de VvA (Vereniging voor Auteursrecht) en neemt deel aan bijeenkomsten op deze terreinen.

In de periode 2013-2015 hebben zich twee concrete gevallen die aanleiding gaven tot informatie-uitwisseling met de ACM voorgedaan:

- Naar aanleiding van een klacht van een rechthebbende over het functioneren van Buma Stemra, met name met betrekking tot misbruik van marktmacht, heeft een rechthebbende zich in 2014 eerst tot het CvTA gewend. Het CvTA verwees de klager door naar de ACM in verband met de specifieke verantwoordelijkheden van de ACM voor de mededingingsrechtelijke aspecten in de sector van het collectief beheer. Dit leidde uiteindelijk tot een onderzoek en de vaststelling van een toezeggingsbesluit door de ACM in juni 2014.
- Naar aanleiding van het begin 2015 gesloten convenant tussen de RODAP (een samenwerkingsverband van filmproducenten, omroepen en kabelars) en PAM (de makers van audiovisuele werken) hebben partijen in 2015 aan ACM om een zogeheten 'comfort-verklaring' gevraagd. Dit was voor het CvTA aanleiding om ACM om nadere informatie te verzoeken. Dit heeft aanleiding gegeven om de gegevensuitwisseling tussen het CvTA en de ACM meer structureel vast te leggen in een informatie-convenant of –protocol.

6. Bedrijfsvoering CvTA

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bedrijfsvoering van het CvTA, met name budget, organisatie-inrichting, werkwijze en bemensing.

6.1 Budget

Het CvTA voorzag dat de invoering van de Tweede Wet toezicht, met zowel een verbreding als een verdieping van het toezicht tot gevolg, een onderbouwd budget noodzakelijk maakte van € 750.000⁵⁴. Het diende hiertoe een verzoek in bij het Ministerie van VenJ dat niet (volledig) werd ingewilligd.

Met ingang van de Tweede Wet toezicht in juli 2013 wordt het CvTA volledig gefinancierd door het Ministerie van VenJ. Voor het overgangsjaar 2013 wordt het totale budget van € 685.000, nog deels gefinancierd door een bijdrage uit de sector (€ 136.450) en het restant (€ 548.550) door het Ministerie van VenJ. Voor de jaren 2014 en 2015 stelt het Ministerie het budget vast op € 685.000. Hierbij is de bijdrage in 2015 door het Ministerie van VenJ éénmalig verminderd ter grootte van de reservepositie ultimo 2014 (31/12/2014), zijnde € 244.000. Het Ministerie van VenJ is van mening dat het CvTA niet over reserves behoeft te beschikken en aanvaardt het eventuele continuïteitsrisico.

In de periode 2013-2015 heeft het CvTA het Ministerie van VenJ meermalen te kennen gegeven het budget niet toereikend te achten om het verzwaarde takenpakket volgend uit de Tweede Wet toezicht op een adequate manier uit te kunnen voeren en daarbij over voldoende flexibele ruimte te beschikken om de kosten te kunnen dragen van bijvoorbeeld incidentele onderzoeken of zware juridische procedures. Het Ministerie van VenJ is van oordeel dat in die gevallen het CvTA om aanvullende financiering kan verzoeken.

Voor de jaren 2016 en 2017 legt het Ministerie van VenJ – ook – het CvTA de Rijksefficiëncykorting op van 8,9% ten opzichte van het budget van 2015. Deze korting wordt deels over 2016 (- 4,4%) en deels over 2017 (- 4,5%) vastgesteld. Het budget van het CvTA daalt hierdoor in 2016 tot € 655.000 en in 2017 tot € 624.035.

Het CvTA geeft in een gesprek met de SG van het Ministerie van VenJ medio 2015 en schriftelijk onderbouwd⁵⁵ aan dat het budget voor het CvTA ontoereikend is, zeker voor de jaren 2016 en 2017 waarin de implementatiewet van de EU-Richtlijn nader moet worden uitgewerkt in een nieuw toezichtkader en een groot aantal nieuwe taken op het gebied van het toezicht ontstaan. Begin 2016 is het CvTA nog in afwachting van een antwoord hierop.

6.2 Organisatie-inrichting

Het CvTA is een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO) zonder rechtspersoonlijkheid. Hiervoor is destijds (2003) door het Kabinet gekozen vanuit het oogpunt dat het CvTA niet behoeft te beschikken over reserves. De Collegeleden zijn in fictieve dienst bij het CvTA, evenals de secretaris van het College.

De Collegeleden ontvangen voor hun werkzaamheden een bezoldiging die bij besluit is vastgesteld door de Minister van VenJ in 2003⁵⁶. Kort na inwerkingtreding van de Tweede Wet toezicht heeft het CvTA het Ministerie van VenJ gevraagd dit besluit te herzien, omdat dit besluit geen formeel

⁵⁴ Brief CvTA aan staatssecretaris van VenJ, 27 juni 2012.

⁵⁵ Brieven van het CvTA aan het Ministerie van VenJ, 28 november 2014, 12 maart 2015, 8 mei 2015, 2 november 2015.

⁵⁶ Besluit van de Minister van Justitie 19 december 2003, nr. 5262041/03/6.

vastgestelde tijdsbesteding (deeltijdfactor) kent. Op basis van mondelinge mededelingen van het Ministerie van VenJ is het College voorlopig uitgegaan van een tijdsinzet van 0,2 fte per Collegelid. Het College is van oordeel, gelet op het toezicht dat het CvTA uitoefent op de mate waarin de CBO's de WNT naleven, dat ook het eigen bezoldigingsbesluit 'WNT-proof' dient te worden gemaakt. Dit zal naar verwachting begin 2016 door het Ministerie van VenJ worden uitgevoerd.

Doordat het CvTA een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid is, kan dit orgaan, vanwege fiscale redenen, geen personeel in dienst hebben en geen dienstverleningsopdrachten verstrekken aan externe partijen. Aangezien ook het Ministerie van VenJ niet langer verkoos⁵⁷ om het personeel van het CvTA in fiscaal-organisatorische zin bij het Ministerie van VenJ onder te brengen, heeft het CvTA in 2010 de Stichting Facilitaire Voorzieningen CvTA opgericht. Hierdoor is het mogelijk personeel in dienst te nemen en kunnen privaatrechtelijke rechtshandelingen (het huren van een pand, het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten) worden verricht. Nadeel van deze constructie is dat de fiscus deze stichting ziet als een 'organisatie die deelneemt aan het economisch verkeer' waardoor over het personeel dat in dienst is BTW moet worden afgedragen. De begroting van het CvTA wordt hierdoor volgens het CvTA onnodig belast, in vergelijking met een situatie dat het personeel in dienst zou zijn van ofwel het Ministerie van VenJ ofwel van het CvTA mét rechtspersoonlijkheid.

In de praktijk heeft het CvTA sinds 2003 ingezet op een zo efficiënt en flexibel mogelijke organisatie inrichting. Na het vertrek van de – vanuit het Ministerie van VenJ gedetacheerde – secretaris in 2006, koos het CvTA voor een secretaris in deeltijd op externe inhuurbasis. Daarnaast werden de werkzaamheden op juridisch, financieel en secretariaal gebied extern ingehuurd. Vanaf 2010 koos het CvTA voor een vaste secretariële ondersteuning in loondienst, wat mogelijk werd gemaakt door de oprichting van de genoemde stichting. Met de introductie van de Tweede Wet toezicht in juli 2013 was het CvTA voorstander van een secretaris, tevens directeur, in fulltime loondienst van de stichting. Deze, huidige, secretaris/directeur, trad op 1 december 2013 aan, waarbij de voormalig secretaris verbonden bleef aan het CvTA als 'senior jurist' in deeltijd op basis van een dienstverleningsovereenkomst.

6.3 Werkwijze

Het College vergadert op reguliere wijze circa 6 maal per jaar.

Elk van de Collegeleden heeft een portefeuille die rekening houdt met de specialistische kennis en ervaring van de individuele Collegeleden en waarbij het totaal van de 18 onder toezicht staande CBO's zijn verdeeld over deze portefeuilles. Op grond hiervan nemen de Collegeleden, individueel of gezamenlijk, deel aan bijeenkomsten met onder andere Voice, gesprekken en bijeenkomsten met de besturen van CBO's (bijvoorbeeld in het non-compliance traject, bij incidenten bij CBO's of in hoorzittingen met gebruikers, CBO's en rechthebbenden). Daarnaast nemen de Collegeleden deel aan bijeenkomsten met belangrijke stakeholders in de omgeving van de CBO's; Voice, Brein, de Federatie, etc.

De staf ondersteunt het College in zijn werkzaamheden, hetgeen in concreto neerkomt op het voorbereiden van besluiten, het onderhouden van contacten, het inwinnen van informatie, het verzorgen van de correspondentie en het opleveren van rapporten.

Besluitvorming door het College vindt als regel plaats tijdens de Collegevergaderingen. Daarnaast besluit het College – indien de spoed hierom vraagt – tussentijds, waarbij de gezamenlijke

⁵⁷ De eerste secretaris waarmee het CvTA in 2003 startte was in loondienst bij het Ministerie van VenJ.

besluitvorming plaatsvindt via mailverkeer en deze tussentijdse besluiten formeel in de eerstvolgende vergadering worden geregistreerd.

De 'structurele' producten van het CvTA kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

1. Bedrijfsvoering: Begroting, jaarrekening (inclusief accountantsverklaring), jaarverslag.
2. Jaarlijks toezichtrapport⁵⁸ en bijbehorende adviezen aan de staatssecretaris van VenJ.
3. Het jaarlijks rapport over de staat van 'governance en integriteit' bij de CBO's
4. Besluiten in het kader van het preventief toezicht.
5. Gevraagde en ongevraagde adviezen gericht op de CBO's op basis van het wettelijk kader, andere naar aanleiding van informatie vanuit de CBO's, gebruikers/betalingsplichten, rechthebbenden of andere belanghebbenden.
6. Gevraagde en ongevraagde advies(brieven) aan de verantwoordelijk bewindspersoon.

6.4 Bemensing

Het College bestond bij ingang van de Tweede Wet toezicht uit 3 Collegeleden en een plaatsvervangend lid van het College. Bij het beëindigen van de tweede (en laatste) termijn van één van de Collegeleden (juli 2015) besloot het College de staatssecretaris te adviseren dit Collegelid niet te vervangen, mede vanuit budgettaire overwegingen, en verzocht het College de staatssecretaris van VenJ om het plaatsvervangend lid te benoemen als lid van het College. Dit is gebeurd op 1 december 2015.

De staf van het CvTA bestaat uit 2 personen in vaste dienst, te weten de secretaris/directeur (1 fte) en een secretaresse (0,6 fte). Daarnaast beschikt het CvTA over 1,6 fte externe inhuur, bestaande uit 3 personen: een financieel specialist, een senior en een medior jurist.

⁵⁸ Het jaarlijks toezichtrapport verschijnt doorgaans in september, omdat dit is gebaseerd op de van een accountantsverklaring voorziene jaarrekeningen en –verslagen van de CBO's, die deze wettelijk uiterlijk 1 juni volgend op het boekjaar dienen op te leveren.

7. Conclusie

Het CvTA houdt toezicht op collectieve beheersorganisaties die als private organisaties functioneren in een 'markt' van vragers en aanbieders van auteurs- en nabuurrechtelijk beschermde werken. De wettelijke taken van dit toezicht, feitelijk de opdracht aan het CvTA, moeten worden uitgevoerd met rekenschap van dit 'markt'-functioneren en de maatregelen die de private partijen zelf nemen om aan de wettelijke eisen te voldoen ('zelfregulering'). Het CvTA constateert dat het functioneren van CBO's op deze markt gekenschetst kan worden als 'georganiseerde belangenstrijd'. Belangenstrijd tussen betalingsplichtigen/gebruikers en rechthebbenden/ontvangers van vergoedingen, maar ook belangenstrijd binnen de CBO's tussen makers en producenten, en binnen de groepen van makers en producenten onderling.

Alles overziende voldoet het functioneren van de CBO's in sterke mate aan de eisen die de wetgever hieraan heeft gesteld. De bedoelingen van de wetgever, zoals neergelegd in de Tweede Wet Toezicht, zijn in overwegende mate bereikt. Dit kan uit het volgende worden opgemaakt:

1. *Rekening houden met de belangen van de betalingsplichtigen.*

Hoewel feitelijk geen sprake is van één CBO waar gebruikers terecht kunnen voor alle rechten, is in de praktijk een goed werkend systeem aanwezig waar het merendeel van de bedrijven en organisaties via één loket licenties kunnen afnemen ('www.mijnlicentie.nl') en waarbij zij vanuit één organisatie worden gefactureerd (SCAN). Daarnaast vindt licensering en facturering van bedrijven en organisaties plaats via het kanaal van de brancheorganisaties, die hiertoe overeenkomsten hebben afgesloten met de CBO's. De administratieve last voor bedrijven en organisaties blijft zo beperkt. Hiermee is er, in tegenstelling tot de periode waarin de Tweede Wet toezicht werd voorbereid, geen beweging om te komen tot één CBO. Dat lijkt niemand meer te willen of hieraan belang te hechten. Zolang het privaatrechtelijk karakter van het collectief rechtenbeheer uitgangspunt is, is er geen aanleiding om hierin in te grijpen. Het ligt overigens ook niet op het pad van het CvTA om dit af te dwingen. Hooguit kan het CvTA informatie aanleveren aan de wetgever om hierin in te grijpen, maar hiertoe geeft de praktijk sinds 2013 geen aanleiding.

De relatieve tevredenheid van het bedrijfsleven over de werkwijze van de CBO's blijkt ook uit het gering aantal klachten van betalingsplichtigen, zowel ingediend bij de klachtenregelingen van de CBO's zelf als bij de Geschillen Commissie Auteursrechten (de Geschillen Commissie voor Bedrijf en Beroep). Ook vanuit VNO/NCW of MKB-Nederland zijn sinds 2013 geen geluiden waargenomen die wijzen op een ontevredenheid over de wijze waarop de CBO's functioneren.

Het aantal bij het CvTA ingediende klachten van betalingsplichtigen, 'verpakt' als verzoeken om handhaving, is eveneens beperkt gebleven sinds 2013 (6). Deze klachten hebben vooral betrekking op de hoogte en transparantie van tarieven, met dikwijls als aanleiding het aflopen van bestaande overeenkomsten (=contracten) en het aangaan van nieuwe overeenkomsten. De 'klagers' roepen in deze gevallen het CvTA aan, teneinde sterker te staan in de onderhandelingen over de hoogte van de tarieven en de voorwaarden.

De tariefdifferentiatie voor verschillende groepen gebruikers wordt ook in de praktijk door de CBO's ter hand genomen. Zonder dat sprake is van ondoorzichtige tariefgrondslagen of het ongelijk behandelen van gelijke gevallen, slagen de meeste CBO's erin met name met verschillende branches van gebruikers specifieke overeenkomsten te sluiten en daarbij maatwerk te leveren.

2. Transparantie

De CBO's voldoen in sterke mate aan de eisen die de wetgever heeft gesteld op het punt van transparantie, om daarmee tenminste zekerheid en vertrouwen te geven aan zowel gebruiker/betalingsplichtige als aan de rechthebbenden. De CBO's voldoen in sterke mate aan de transparantie-eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering, tot uitdrukking komend in jaarverslagen en jaarrekeningen. Ook verschaffen zij relevante informatie voor betalingsplichtigen en rechthebbenden bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in 'modelovereenkomsten', 'repartitiereglementen', 'facturen' en 'afrekeningen'.

Zoals hiervoor gesteld hebben het CvTA wel klachten over bijvoorbeeld de transparantie van tarieven bereikt, maar dikwijls ging het hier feitelijk om ontevredenheid over het uiteindelijke resultaat: de hoogte van de tarieven.

3. Governance, integriteit en WNT

Rechthebbenden zijn in vrijwel alle gevallen direct of indirect betrokken bij de 'besturing' van de CBO's; vertegenwoordigd in het bestuur en invloed uitoefenend via ledenvergaderingen (CBO met als rechtsvorm 'vereniging') of via vergaderingen van aangeslotenen (CBO met als rechtsvorm 'stichting'). Uitzondering hierop is de CBO Videma, waar sprake is van een stichting, die vanuit een historisch gegroeide situatie wordt bestuurd door de aandeelhouders van de dienstverlener van deze CBO (Bureau Filmwerken BV). De rechthebbenden van de CBO Videma zijn georganiseerd in twee stichtingen, STG en SGN, die beperkte invloed hebben op de CBO Videma. Aan deze situatie heeft het CvTA sinds 2013 veel aandacht besteed, onder meer leidend tot een traject van mediation tussen partijen, een aanwijzing in 2015 en onlangs (begin 2016) een sanctie (dwangsombeschikking) om de governance in overeenstemming te brengen met de daaraan te stellen eisen.

Op het gebied van de integriteit hebben zich, na incidenten bij Buma Stemra in de periode 2010/2011 en hierop volgende onderzoeken van het CvTA, in de periode na 2013 geen incidenten bij de CBO's voorgedaan.

Ten aanzien van de WNT, een voor het CvTA relatief tijdrovende toezichttaak, laat de situatie bij de CBO's zien dat vrijwel alle topfunctionarissen bij de CBO's beneden het WNT-maximum worden beloond. Slechts 3 topfunctionarissen, bij 2 CBO's, worden boven dit maximum beloond, maar konden vooralsnog gebruik maken van de in de WNT opgenomen overgangsregeling.

4. Financiën en rechtmatige verdeling onder rechthebbenden

Mede door het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij de CBO's is het CvTA in de gelegenheid geweest – zeker vanaf 2013 – een goed beeld te geven van de 'staat van de sector van het collectief beheer van auteurs- en naburige rechten'. Hiermee ontstaat inzicht hoe de sector als geheel 'er voor staat' en zich ontwikkelt, naast een beeld van het functioneren van de individuele CBO's. Dit beeld laat in het algemeen zien dat de CBO's ten aanzien van de financiële normen voldoende tot goed scoren.

Wel blijkt dat de evaluatieperiode van circa 2,5 jaar (medio 2013-2015) nog een relatief korte periode is om goed zicht te krijgen op structurele en incidentele ontwikkelingen bij de CBO's. Wel wordt duidelijk dat, mede door de organisatie van incasserende CBO's (bijvoorbeeld ThuisKopie, Leenrecht, Reprorecht) die 'doorverdelen' naar 'verdeel'-CBO's (die zelf niet incasseren bij de gebruiker), er een sterke mate van onderlinge afhankelijkheid is tussen de CBO's. Het tijdelijk tot

stilstand komen of verminderen van geldstromen (zie eerder: de Thuiskopiegelden en de gelden van de tv-kabelmaatschappijen) heeft zo een grote impact op de 'incasso-gezondheid' van een groot aantal CBO's.

Wat betreft de beheerskosten voldoen de CBO's over het algemeen aan de wettelijk gestelde drempels; maximaal 15% van de incasso of repartitie wordt besteed aan beheerskosten. Bij een gering aantal CBO's zijn de beheerskosten hoger dan deze drempel. In die gevallen is dikwijls sprake van incidentele oorzaken, waaronder een tijdelijk verminderd incasso-volume.

De beheerskosten in de 'keten' bevinden zich in het algemeen boven de wettelijke drempels. Het CvTA spant zich sinds 2013 in om de CBO's in de keten te bewegen deze beheerskosten in de keten te beperken.

De mate waarin het CvTA aan dit relatief gunstige beeld van het functioneren van de sector en de individuele CBO's daarbinnen heeft bijgedragen is moeilijk te bepalen. Wel heeft het CvTA het in de Tweede Wet toezicht opgenomen instrumentarium vrijwel volledig gebruikt en daarbij praktische ervaring met dit instrumentarium opgedaan. Naast het instrumentarium gericht op het verkrijgen van inzicht in de 'staat van de sector en die van de individuele CBO's', heeft het CvTA het 'interventie-instrumentarium' alleen ingezet na zorgvuldige afweging of dit – gezien de concrete situatie – noodzakelijk en effectief zou zijn. Gelet op de 'nieuwheid' van de Tweede Wet toezicht heeft dit in een aantal gevallen tot discussie met de sector en de individuele CBO's geleid over de reikwijdte van het toezicht. Met name in de adviesbrieven aan de staatssecretaris van VenJ naar aanleiding van de toezichtrappen 2013 en 2014 heeft het CvTA aandacht gevraagd voor zaken die zich bij de praktische toepassing van het instrumentarium voordoen. Daarnaast heeft dit geleid tot toezichtsbeleidsnotities en adviezen aan de sector. Centraal staat evenwel dat het CvTA met het huidige instrumentarium, afgezien van eerder genoemde adviezen gericht op nadere duiding of uitleg, goed uit de voeten kan.

De verwachte implementatie van de EU-Richtlijn Collectief Beheer in Nederlandse wetgeving in 2016 zal een aanzienlijke impact hebben op de eisen die aan de CBO's worden gesteld en op de inrichting en uitvoering van het toezicht hierop. Hierbij kan deels gebruik worden gemaakt van de ervaringen met het toezicht in de periode vanaf 2013, maar zullen op een groot aantal gebieden nieuwe kaders en werkwijzen moeten worden ontwikkeld.