

Activiteitenprogramma CvTA 2018

27 juli 2018

1. Inleiding

Het toezicht van het CvTA zal in 2018 in de eerste plaats zijn gericht op het uitvoeren van reguliere activiteiten samenhangend met het preventief toezicht en het behandelen van - op basis van ervaringen van de laatste jaren te verwachten - verzoeken om handhaving (repressief toezicht).

Daarnaast zal het CvTA ook in 2018 een jaarrapport toezicht over de 'staat' van de sector van het collectief beheer voor auteurs- en naburige rechten in het boekjaar 2017 opstellen. Het College verwacht dit rapport in 2018, evenals de oplevering van een jaarrapport toezicht in 2017, eerst in oktober 2017 te kunnen opleveren. Dit wordt veroorzaakt doordat de grootste organisatie voor het collectief beheer (CBO), Buma Stemra, net als in 2017, op een relatief laat moment zijn jaarrekening over 2017 verwacht op te leveren (eind augustus 2018) en het CvTA het slechts zinvol acht een jaarrapport toezicht op te stellen indien tenminste deze grootste CBO hierin is opgenomen. Was de reden voor de late oplevering van de jaarrekening van Buma Stemra in 2017 een bijzonder onderzoek naar de financiële administratie en mogelijke onregelmatigheden; in 2018 ligt de wisseling van controlerend accountant hieraan ten grondslag.

Naast deze reguliere activiteiten zal het CvTA in 2018 een aantal bijzondere programma's en projecten gestart in voorgaande jaren voortzetten en nieuwe in ontwikkeling nemen en hieraan uitvoering geven in 2018 met een doorloop naar volgende jaren.

2. De activiteiten van het preventieve toezicht

De preventieve toezicht activiteiten zullen in de eerste helft van 2018, net als in geheel 2017, gericht zijn op het beoordelen van voorstellen van CBO's voor wijziging van onder andere statuten, (repartitie)reglementen en aansluitvoorwaarden met rechthebbenden. Zoals het College in januari 2017 heeft neergelegd in het *'Beleidskader toezicht Collectief Beheer 2017'* dienden de CBO's als eerste stap naar het naleven van de vereisten van de nieuwe Wet toezicht collectief beheer (26 november 2016) deze formele documenten op orde te brengen. Aanvankelijk had het College voor ogen dat de CBO's erin zouden slagen om reeds in het eerste halfjaar van 2017 voorstellen ter goedkeuring bij CvTA in te dienen om onder meer de statuten te wijzigen ten aanzien van o.a. de introductie en inrichting van een interne toezichtfunctie, het uitoefenen van lidmaatschapsrechten en mogelijkheden voor de leden en aangeslotenen om licenties voor niet-commercieel gebruik te kunnen verlenen.

Om de vereiste aanpassingen tot stand te brengen bleken de CBO's in de praktijk meer tijd nodig te hebben voor intern overleg en afstemming met de achterban. Daarnaast gaf het CvTA in het voorjaar van 2017 gehoor aan de wens van een groot aantal, overwegend kleinere CBO's, om een interne toezichtfunctie zo doelmatig mogelijk en zonder ingrijpende wijzigingen ten opzichte van de bestaande bestuurlijke situatie in te kunnen voeren. Dit leidde, naast het meer voor de hand liggende governance-model van een "Raad van Toezicht & bestuur", tot een governance-model van een "toezichthoudend bestuur & niet-statutair directeur". Het CvTA heeft zijn verruimde standpunt ten

aanzien van de governance neergelegd in *'Nadere uitwerkingen beleidskader Collectief Beheer 2017'* (maart en april 2017).

Al met al heeft een groot aantal CBO's reeds in 2017 wijzigingen van hun formele documenten ter goedkeuring aangeboden en heeft het CvTA deze – dikwijls na commentaar en hierop volgende aanpassing door de CBO's - hieraan nog in 2017 instemming verleend. Toch is er een beperkt aantal CBO's die er niet of onvoldoende tijdig in slaagden om de interne beraadslaging over de formele documenten in 2017 af te ronden, waardoor het CvTA ook in de eerste helft van 2018 voorstellen tot wijzigingen van statuten en andere documenten ter beoordeling in behandeling nam. Het moge duidelijk zijn dat deze laatste voorstellen tot wijziging het sterkst aan discussie en belangenstrijd binnen CBO's onderhevig zijn geweest voordat het CvTA deze ter beoordeling mocht ontvangen, waardoor de beoordeling ervan complex is en vraagt om een zorgvuldige en diepgaande analyse van de gevoerde discussies en intern tegengestelde belangen.

Het CvTA verwacht dat medio 2018 alle CBO's hun formele documenten aan de nieuwe wettelijke vereisten hebben aangepast en hierop instemming van het CvTA hebben verkregen. In de hierop volgende periode zal het toezicht erop gericht zijn of de CBO's ook in de praktijk functioneren conform deze formele kaders. Het CvTA heeft met de CBO's afgesproken dat het in ieder geval na een periode van 3 jaar (derhalve in 2020) specifiek de situatie rond de governance van de CBO's zal evalueren en zo nodig het toezichtbeleid met betrekking tot de governance zal aanpassen.

Naast bovengenoemde toezichtactiviteiten samenhangend met de nieuwe Wet toezicht zal het CvTA, net als in voorgaande jaren, ook op incidentele basis gedurende 2018 formele documenten van CBO's ter goedkeuring krijgen aangeboden en dienen te beoordelen. Het gaat in de regel dan om minder ingrijpende wijzigingen van bijvoorbeeld modelovereenkomsten met gebruikers of aanpassingen van repartitiereglementen.

3. De activiteiten in het kader van de handhaving

Het CvTA is niet alleen toezichthouder, maar dient ook de naleving van de wet- en regelgeving door de CBO's, en met ingang van de nieuwe Wet toezicht in 2016, door de onafhankelijke beheersorganisaties (OBO's), te handhaven. Het CvTA ontvangt daartoe op ad-hoc basis signalen van belanghebbenden. Het gaat daarbij in de regel om gebruikers/betalingsplichtigen van CBO's of rechthebbenden die zijn aangesloten bij CBO's, die van mening zijn dat deze CBO's één of meer wettelijke regels overtreden. Volgens een vaste procedure onderzoekt het CvTA hierbij of de melder belanghebbend is, wat de aard van de overtreding is en welke wettelijke regel(s) worden overtreden. Indien het CvTA hiertoe aanleiding ziet wordt de betreffende CBO van de melding op de hoogte gebracht en verzocht een zienswijze te geven op het vermoeden dat in strijd met de regels is gehandeld. Na de ontvangst van de zienswijze van de CBO organiseert het CvTA doorgaans een hoorzitting met betrokken partijen, waarna het CvTA al of niet een besluit neemt ten aanzien van het handhavingsverzoek. Dit niet-appelabele besluit kan inhouden dat het CvTA van oordeel is dat de betreffende CBO niet in strijd met de regels heeft gehandeld of kan leiden tot een advies aan de CBO om bijvoorbeeld de (administratieve) organisatie of handelwijze aan te passen.

Naast signalen van belanghebbenden houdt het CvTA ook zelf de vinger aan de pols of CBO's zich aan de wettelijke vereisten houden, bijvoorbeeld in het kader van de bevindingen over de CBO's (en m.i.v. 2017 de OBO's) zoals deze zijn opgenomen in het jaarlijkse toezichtrapporten.

De activiteiten gericht op handhaving zijn vooraf, met uitzondering met de structurele activiteiten ten behoeve van het opstellen van het jaarrapport toezicht, naar hun aard en omvang moeilijk in te

schatten. Wel constateert het CvTA de afgelopen jaren een tendens dat gebruikers/betalingsplichtigen en de bij de CBO's aangesloten rechthebbenden het CvTA steeds beter weten te vinden om hun klachten of ontevredenheid over het functioneren van deze organisaties om te zetten in verzoeken tot handhaving bij het CvTA. Daarmee wordt in ieder geval deels de situatie van vóór 2013, waarin het CvTA optrad als klachtorgaan van de CBO's, voortgezet.

In 2017 bleken deze verzoeken om handhaving in een aantal gevallen een directe relatie te hebben met de wijziging van de governance situatie bij de CBO's (zie hierboven de activiteiten van het preventief toezicht), waarbij bepaalde groepen rechthebbenden zich bij het CvTA beklagden dat zij, in tegenstelling tot andere groepen rechthebbenden, onvoldoende zeggenschap in de toezichtsfunctie van de CBO kregen toebedeeld. Het CvTA verwacht dat dergelijke ontevredenheid onder rechthebbenden ook in 2018 en verdere jaren nog kan leiden tot nieuwe verzoeken om handhaving.

4. Het jaarrapport toezicht over 2017

Het jaarrapport toezicht over 2017 zal, in aanvulling op de vaste onderdelen die in versies in voorgaande jaren waren opgenomen, een aantal nieuwe elementen bevatten. In de eerste plaats zullen ook de bevindingen en conclusies van het toezicht op de OBO's, die het CvTA daartoe in 2017 als zodanig heeft gekwalificeerd, in het jaarrapport worden opgenomen. Daarnaast zal het resultaat van het toezicht op de kleinere CBO's, met een jaarlijkse incasso-omvang van minder dan € 1 mln., aan de orde komen. Ook zal in het jaarrapport bijzondere aandacht uitgaan naar de mate waarin de CBO's er in 2017 in zijn geslaagd om binnen de wettelijke termijnen het geld onder de rechthebbenden te verdelen, tenzij zij daarin door specifieke externe omstandigheden zijn belemmerd. Het betreft hier de termijn van 9 maanden na het jaar van incasso voor CBO's die rechtstreeks bij gebruikers incasseren en het direct onder de rechthebbenden verdelen. Voor CBO's die niet zelf incasseren, maar dit van een incasserende CBO ontvangen, geldt een termijn voor verdeling aan rechthebbenden van 6 maanden na ontvangst van de bedragen. Ten slotte zal het jaarrapport toezicht de bevindingen en conclusies van het toezicht bevatten ten aanzien van het zogeheten 'transparantieverlag', dat de CBO's naast of als onderdeel van hun jaarrekening volgens wettelijke voorschriften moeten opstellen en waarover een accountantsverklaring moet worden afgegeven.

5. Bijzondere programma's en projecten

Het CvTA heeft het streven om in 2018 uitvoering te geven aan de volgende bijzondere programma's en projecten, waarvan een deel in eerdere jaren in ontwikkeling is genomen en de uitvoering wordt voortgezet in 2018 en volgende jaren en een deel in 2018 wordt opgestart met een voorziene doorloop in het jaar of de jaren na 2018.

A: Programma's en projecten in het kader van het toezicht

A1: Het ontwikkelen van een benchmarksysteem voor kosten van CBO's (doorloop uit 2017)

Op grond van de 2^e Wet toezicht houdt het CvTA sinds 2013 toezicht op de kosten van CBO's aan de hand van een drietal kostennormen, die nader zijn vastgelegd in een AMvB (Besluit van 12 december

2016, Staatsblad 2016, nr. 510). De sector van het collectief beheer en het CvTA stellen zich op het standpunt dat deze absolute kostennormen onvoldoende recht doen aan de specifieke kenmerken en omstandigheden van de verschillende CBO's. In dat kader heeft het CvTA de wetgever in 2016 geadviseerd om de mogelijkheden te bezien voor een alternatief van deze kostennormen in de vorm van een zogeheten 'benchmarksysteem voor kosten'. Dergelijke benchmarksystemen zijn reeds in andere sectoren, zoals de woningcorporatiesector, de sector van de pensioenfondsen en van de zorg, met succes ontwikkeld. Dergelijke benchmarkgegevens worden zowel door interne toezichthouders gebruikt voor sturing van organisaties als door externe toezichthouders in het kader van het publiek toezicht. Na hiertoe een start te hebben gemaakt in 2017, wil het CvTA in 2018 in samenwerking en in overleg met de sector van het collectief beheer komen tot een programma van eisen voor een dergelijk benchmarksysteem voor de kosten. Op grond van dit programma van eisen zal het CvTA de CBO's verzoeken op gestructureerde wijze data aan te leveren voor de ontwikkeling van dit benchmarksysteem. De maatregelen en resultaten in 2018 moeten naar verwachting de opmaat vormen voor experimenten met een benchmarksysteem voor kosten in 2019. Op grond hiervan zullen het CvTA en de sector van het collectief beheer de Minister van JenV hierover in 2019 kunnen adviseren, waardoor het mogelijk wordt gemaakt om vanaf 2020 definitief het toezicht op de relatief rigide kostennormen te vervangen door een meer passend benchmarksysteem voor de beheerskosten van de CBO's.

Op 5 juni 2018 organiseerde het CvTA een bijeenkomst met de besturen van de CBO's, waarbij onder meer medewerkers van de Autoriteit Wonen en van het Institutional Benchmarking Institute de ontwikkeling van een benchmarksysteem in respectievelijk de woningcorporatiesector en de sector van de pensioenfondsen toelichtten. Op grond hiervan verzocht Voice, als brancheorganisatie van de CBO's, het CvTA om het initiatief te mogen nemen om een benchmark te ontwikkelen. Het CvTA stemde hierin toe, onder voorwaarde dat het regelmatig geïnformeerd wordt over de voortgang en zo nodig hierop kan bijsturen.

A2: Tariefsystemen en –grondslagen (doorloop uit 2017)

De CBO's hanteren onderling en voor verschillende categorieën gebruikers diverse tariefsystemen en grondslagen. Naar aanleiding van de ervaring met het toezicht in de afgelopen jaren met de tariefsystemen en –grondslagen van individuele CBO's in specifieke gevallen en omstandigheden, wil het CvTA in 2018 (met een mogelijk doorloop in volgende jaren) op meer gestructureerde wijze sectorbreed de gehanteerde tariefsystemen en –grondslagen in kaart brengen. Daarbij wil het CvTA tevens de unieke (licentie)overeenkomsten die de CBO's afsluiten met de grotere individuele gebruikers afzetten tegen de meer algemeen gehanteerde tariefsystemen en –grondslagen, die de CBO's bijvoorbeeld met brancheorganisaties of kleinere individuele gebruikers afsluiten.

A3: Juridische duiding begrip 'modelovereenkomst' en 'standaardlicentieovereenkomst' (uitvoering in 2018)

In het kader van het preventief toezicht (de goedkeuringsbevoegdheid) van het CvTA ten aanzien van 'modelovereenkomsten' die tussen CBO's en gebruikers worden afgesloten (artikel 3, lid 1b van de Wet toezicht) en de transparantieplichting van CBO's met betrekking tot 'standaardlicentieovereenkomsten' (artikel 2p, lid 1c van de Wet toezicht) is de afgelopen jaren discussie ontstaan tussen het CvTA en de sector van het collectief beheer over de reikwijdte van deze begrippen. Naar aanleiding hiervan heeft het CvTA in 2018 opdracht geven tot een extern wetenschappelijk onderbouwd juridisch advies naar de reikwijdte en duiding van deze begrippen.

Studie zal worden gedaan naar onder andere de wetsgeschiedenis van de Wet toezicht en de EU-Richtlijn 2014/26/EU (inzake collectief beheer), vergelijkbare transparantieplichtingen en opvattingen ten aanzien van deze begrippen in het buitenland (o.a. Duitsland en UK) en aanknopingspunten in het algemene mededingingsrecht, het telecomcommunicatierecht en het verbintenissenrecht (i.h.b. het consumentenrecht). Beoogd is dat het CvTA na de zomer 2018 over de adviesresultaten kan beschikken.

A4: De samenwerking met buitenlandse zusterorganisaties: uitvoering in de praktijk (start in 2018, voorziene doorloop in volgende jaren)

Het incasseren en verdelen van auteurs- en naburige rechten blijft niet alleen beperkt tot de landsgrenzen. Vrijwel alle CBO's ontvangen een deel van hun incasso uit het buitenland en verdelen een deel van hun in Nederland verkregen incasso aan buitenlandse rechthebbenden. Soms zijn bij zowel de incasso uit het buitenland als de verdeling naar rechthebbenden in het buitenland geen buitenlandse CBO's betrokken, maar in de meeste gevallen lopen deze geldstromen via de zusterorganisaties in het buitenland. De afspraken die hierbij tussen de CBO's in internationaal verband worden gemaakt zijn doorgaans zogeheten 'wederkerigheidsovereenkomsten'. Het CvTA wil in 2018 starten met een verkenning van de wijze waarop de CBO's uitvoering geven aan het verdelen van vanuit het buitenland verkregen incasso onder de eigen aangeslotenen rechthebbenden én de wijze waarop zij de in Nederland verkregen incasso uitkeren aan buitenlandse CBO's of rechtstreeks aan buitenlandse rechthebbenden.

A5: De positie en rol van de omroepen in het collectief beheer (doorloop uit eerdere jaren)

De omroepen hebben een bijzondere positie wat betreft het beheer van auteurs- en naburige rechten. Enerzijds maken de omroepen gebruik van auteursrechtelijk en nabuurrechtelijk beschermde werken (tv- en filmproducties, muziek) en zijn als zodanig betalingsplichtige van de CBO's. Anderzijds treden de omroepen ook op als producent van auteursrechtelijk en nabuurrechtelijk beschermde werken en hebben zij zich als rechthebbende aangesloten bij CBO's. In sommige CBO's zijn de omroepen dan ook direct of indirect vertegenwoordigd in het bestuur (Stichting de ThuisKopie, verdeelorganisaties van Stichting de ThuisKopie, STG/SGN). Daarnaast hebben de omroepen op basis van de Wet naburige rechten een 'eigen recht' op een billijke vergoeding.

Gelet op deze bijzondere positionering van de omroepen, de organisatie van omroepen op verschillende territoriale niveaus (landelijk, regionaal en lokaal) en enkele ervaringen in het toezicht met (brancheorganisaties van) omroepen, is het streven van het CvTA de afgelopen jaren erop gericht geweest om meer inzicht krijgen in de overeenkomsten die omroepen als (grotere) gebruiker met de CBO's hebben afgesloten en de verdeling vanuit de CBO's naar de omroepen. In de uitvoering van het preventief toezicht inzake goedkeuringsverzoeken van CBO's voor wijziging van modelovereenkomsten met specifieke omroep-sectoren en van het repressief toezicht via verzoeken om handhaving van specifieke omroeporganisaties n.a.v. het optreden van CBO's heeft het CvTA reeds enige kennis opgebouwd. Via dit specifieke programma wil het CvTA de kennis over de positie en rol van de omroepen in het collectief beheer meer structureel verankeren.

Het CvTA zal onder meer de collega toezichthouder voor de omroepen, het Commissariaat voor de Media, betrekken bij het in kaart brengen van dit specifieke programma.

A6: Gedrag en cultuur bij de CBO's en OBO's (start 2018)

Andere toezichthouders, zoals DNB en AFM, hebben sinds een aantal jaar aanvullende vormen van toezicht ontwikkeld naar gedrag en cultuur bij de onder toezicht staande organisaties. Uit onderzoek is gebleken dat veel toezichtproblemen en incidenten bij de onder toezicht staande organisaties een gemeenschappelijke gedragsoorzaak kennen. In dat kader willen deze toezichthouders deze 'root causes' aanpakken om daarmee een bijdrage te leveren aan het oplossen van de toezichtproblemen en om herhaling te voorkomen.

In 2018 (met doorloop in volgende jaren) wil het CvTA een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden om toezicht op gedrag en cultuur in te zetten in aanvulling op het bestaande instrumentarium voor toezicht op de CBO's en OBO's.

B: Interne programma's en projecten

B1: Consultatie nieuwe Wet toezicht april 2018 (start en oplevering in 2018)

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet toezicht 2013, die is uitgevoerd door het WODC in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in 2016, heeft dit ministerie in december 2016 een standpunt ten aanzien van de wijziging van de Wet toezicht uitgebracht. Mede op basis van dit standpunt heeft het Ministerie van JenV op 12 april 2018 een voorstel voor wijziging van de Wet toezicht voor consultatie gepubliceerd. Het CvTA heeft hierop, mede gebaseerd op de praktische ervaringen met het toezicht in de afgelopen jaren, inmiddels (13 juni 2018) gereageerd.

B2: Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) (start en oplevering 2018)

Per 25 mei 2018 geldt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Op grond van deze verordening is het CvTA, als overheidsorganisatie, verplicht te voldoen aan de hierin opgenomen vereisten. Dit betreft onder andere (a) het benoemen van een functionaris voor de gegevensbescherming en het aanmelden ervan bij de Autoriteit Persoonsgegevens, (b) het ontwikkelen en opstellen van een register van verwerkingsactiviteiten van persoonsgegevens, (c) het ontwikkelen van een privacy statement met het oogmerk deze te publiceren op de website van het CvTA en (d) het opstellen van een protocol voor datalekken.

B3: Papierloos vergaderen College (start en oplevering in 2018)

In de loop van 2018 wil het College de wijze waarop het overleg voert en de (voorbereiding van) vergaderingen waarin het College in gezamenlijkheid besluiten neemt wijzigen "van papier naar digitaal". Hiertoe zal een web-applicatie ontwikkeld worden en zullen de Collegeleden en de staf in de tweede helft van 2018 ervaring opdoen met het papierloos werken en vergaderen.