

Aan de Staatssecretaris van Rechtsbescherming
mevrouw K.T. van Bruggen

Betreft: Internetconsultatie wetsvoorstel collectief rechtenbeheer en toezicht

De Federatie Auteursrechtbelangen is het samenwerkingsverband van Platform Makers, Platform Creatieve Media Industrie en VOI©E. De Federatie vertegenwoordigt daarmee meer dan 95% van de rechthebbenden als het gaat om hun gezamenlijke belangen bij het auteursrecht en het naburig recht, de basis voor individuele en collectieve exploitatie van rechten en inkomensvorming.

Voor de creatieve sector in het algemeen en de collectieve beheersorganisaties (cbo's) in het bijzonder is wettelijk toezicht van belang voor het draagvlak bij rechthebbenden en gebruikers voor het collectief beheer van rechten. De aanscherping van het wettelijk toezicht in 2013, vooruitlopend op een Europese richtlijn, was toen nodig omdat in de daaraan voorafgaande jaren dat draagvlak was aangetast.

Sindsdien is er veel veranderd:

- de Nederlandse cbo's hebben in 2008 een brancheorganisatie opgericht (VOI©E), waarin is en wordt geïnvesteerd en samengewerkt voor kwaliteitsverbetering en zelfregulering; zo is er onder meer een Onderhandelingsprotocol met VNO-NCW en MKB-Nederland en als enige land in Europa een governance code voor cbo's;
- via deze zelfregulering en bijsturing door het College van Toezicht heeft de sector een grote professionaliseringslag¹ gemaakt;
- de in 2014 vastgestelde Europese richtlijn voor een geharmoniseerd toezicht in de Europese unie² ("Richtlijn Toezicht") heeft als vertrekpunt de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van de rechthebbenden voor het collectief beheer van hun rechten, waardoor het Nederlandse toezicht sterk afwijkt van het toezicht in andere Europese landen³;
- klachten van rechthebbenden zijn al jarenlang op één hand te tellen en de relatie met het betalingsplichtige bedrijfsleven is goed te noemen.

Die veranderde omstandigheden hebben nog niet geleid tot daaraan aangepaste wetgeving en van het al voor 2020 toegezegde verlicht en risicogericht toezichtsbeleid is niets terecht gekomen. Daardoor is in Nederland sprake van een verouderd toezichtstelsel. Sinds de invoering van de Richtlijn Toezicht in 2016 zijn de kosten van het toezicht meer dan verdubbeld en stijgen deze nog steeds⁴. Het evaluatierapport van de KWINK Groep uit 2024⁵ toont aan dat wets- en koerswijziging wat betreft het toezicht op collectief beheer dringend noodzakelijk zijn.

¹ In het rapport [15 jaar VOI©E, monitor 2008-2023](#) wordt een overzicht gegeven in drie tijdvakken waarin het collectief beheer is geprofessionaliseerd.

² [Richtlijn 2014/26/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt.

³ Toezicht op collectief beheer in Europa onderzocht: [Nederland blijkt buitenbeentje](#).

⁴ In 2016 kostenrealisatie CvTA 707.000 euro; in 2021 1,2 miljoen; begroting 2026 1,8 miljoen euro.

⁵ Eindrapport KWINK Groep [Evaluatie College van Toezicht Auteursrechten 2018 - 2023](#), 24-10-2024.

Er is er dan ook bij de rechthebbenden en de cbo's brede steun voor de opzet van een nieuwe wet collectief rechtenbeheer en toezicht vanwege de volgende uitgangspunten:

- Geen koppen meer op de Richtlijn Toezicht, zodat er voor de internationaal werkende Nederlandse cbo's weer een gelijk speelveld in Europa is.
- Geen preventief toezicht meer, zodat de verantwoordelijkheid voor besluitvorming ligt waar die hoort, namelijk bij het interne orgaan met de toezichthoudende functie, waarin de rechthebbenden billijk en evenwichtig zijn vertegenwoordigd.
- Marginaal toezicht, dat ook daadwerkelijk risicogericht en proportioneel toezicht mogelijk maakt.
- Vertrouwen in zelfregulering en in de interne toezichthouders en ageren op signalen dat onderzoek naar naleving van de wet nodig is, zoals dat ook in andere Europese landen gebeurt. Dat kan leiden tot efficiënter toezicht, waardoor zowel bij het College als bij de cbo's kosten kunnen worden bespaard.

Op een aantal punten dient naar de mening van de Federatie Auteursrechtbelangen het wetsvoorstel nog wel verbeterd en/of verduidelijkt te worden om geen kop op de Richtlijn Toezicht te creëren of in stand te houden wat betreft governance en om beter aan te sluiten op de verantwoordelijkheden die bij het orgaan met de toezichthoudende functie van de cbo behoren.

Deze punten zijn in de bijgevoegde reactie namens de VOI©E-leden opgenomen.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Met vriendelijke groet en hoogachting

De voorzitters van de Federatie Auteursrechtbelangen:

Erwin Angad-Gaur
voorzitter Platform Makers

Anne de Jong
voorzitter PCMI

Fred Teeven
voorzitter VOI©E

Op de volgende punten dient naar de mening van de VOI©E-leden het wetsvoorstel collectief rechtenbeheer en toezicht verbeterd en/of verduidelijkt te worden om geen kop op de Richtlijn Toezicht te creëren of in stand te houden wat betreft governance en om beter aan te sluiten op de verantwoordelijkheden die bij het orgaan met de toezichthoudende functie van de cbo behoren.

Artikel 37 governance code

Algemeen

Het wetsvoorstel introduceert, in weerwil van een van de uitgangspunten, een nieuwe kop op de Richtlijn Toezicht, namelijk in artikel 37 waarin een governance code wordt voorgeschreven die aan een aantal eisen moet voldoen. Op grond van de Richtlijn Toezicht staan in de wet de nodige voorwaarden die betrekking hebben op good governance waarop het College al toeziet en zal blijven toezien (zie het overzicht in bijlage 1).

De VOI©E-leden hanteren sinds 2011 richtlijnen voor goed en integer bestuur en sinds 2021 de code good governance cbo's, gebaseerd op de Code Cultuur. Hierin staan uitsluitend bovenwettelijke normen omdat het CvTA al toeziet op de wettelijke governance normen.

In 2025 is de evaluatie en actualisering van de code door de sector ter hand genomen en voor de zomer van 2026 wordt de code herzien, waarbij alle stakeholders en het CvTA worden betrokken. De bepaling in artikel 37 is naar de mening van VOI©E dan ook eigenlijk overbodig. In afwachting van de herziene code kan VOI©E zich voorstellen, met name wat betreft de garantie van VOI©E dat de naleving van de Wnt-normering in de code wordt opgenomen, dat deze bepaling in het wetsvoorstel terecht is gekomen en te zijner tijd kan worden verwijderd.

Wat in ieder geval niet de bedoeling kan zijn, is dat het toezicht van de externe toezichthouder wordt uitgebreid tot de bovenwettelijke normen in de code. Dat moet aan de verantwoordelijkheid van het orgaan met de toezichthoudende functie van de cbo's worden overgelaten.

Op grond van artikel 37 kan het College erop toezien dat de code over de daarin genoemde onderwerpen regels bevat. Die code borgt zowel het onafhankelijk interne toezicht als de billijke en evenwichtige vertegenwoordiging van rechthebbenden in het orgaan dat de toezichtsfunctie uitoefent, met ruimte voor het noodzakelijke maatwerk naar aard, omvang en functie van de cbo.

Op basis van de verantwoording van het toepassen van de code in het transparantieverslag en op de website van de cbo's kan het College erop toezien dat iedere cbo de code toepast. VOI©E voorziet in de herziene code ook in een onafhankelijke monitorcommissie en rapportage van die commissie aan het CvTA. Mocht blijken dat een cbo de code niet toepast, kan het CvTA daar VOI©E op aanspreken. Mocht dat naar het oordeel van het CvTA onvoldoende resultaat hebben, kan dat bij de wetgever aan de orde worden gesteld die zo nodig op grond van artikel 37 lid 4 een nadere bepaling in een AMVB kan opnemen, waarop dan voortaan het CvTA kan toezien. Dit staat los van het externe toezicht op de good governance eisen die in de wet blijven staan.

In de MvT op artikel 37 staat dat het College ook zelf de cbo kan aanspreken op niet naleving. Tegen "aanspreken" is op zich geen bezwaar, als de naleving maar wordt overgelaten aan het orgaan met de toezichtfunctie bij de betreffende cbo. Als het gaat om onduidelijkheid van de code kan contact worden opgenomen met VOI©E.

Voorstellen tot verbetering

Ad lid 1 sub b. en c: hier wordt de term "bestuurders" gebruikt. Dit begrip sluit niet aan op de diverse bestuursmodellen die door cbo's worden gehanteerd. In artikel 37 kan beter worden gewerkt met de functionele omschrijving uit de richtlijn en wet, die ook in de governance code wordt gehanteerd, namelijk "leden van het orgaan dat de toezichtfunctie vervult" en "personen die zijn belast met de dagelijkse leiding". Daardoor wordt duidelijkheid wie wordt bedoeld en is de beoogde regeling toepasbaar op alle bestuursmodellen. Tekstvoorstel:

- b. "de procedure voor de benoeming van personen die zijn belast met de dagelijkse leiding en leden van het orgaan dat de toezichtfunctie vervult en de wijze waarop in die procedure de betrouwbaarheid en geschiktheid van de personen wordt getoetst;"
- c. "de benoemingstermijnen voor leden van het orgaan dat de toezichtfunctie vervult;"

Personen die zijn belast met de dagelijkse leiding zijn bij de meeste cbo's in dienst van de cbo of van een dienstverlenende organisatie. Het hanteren van wel of niet benoemingstermijnen voor personen die zijn belast met de dagelijkse leiding dient dan ook aan de werkgever te worden overgelaten.

Ad lid 5. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de naleving van de governance code. Hier wordt bedoeld op een soort algemeen verbindend verklaring voor cbo's die geen lid (meer) zijn van VOI©E. Verder is nog onduidelijk wat de inhoud wordt van deze AMVB. VOI©E vindt het van belang dat ook niet-leden zich aan de code houden. Dat zou kunnen door middel van een verklaring tot naleving van de code door cbo's die daaraan niet door lidmaatschap zijn gebonden. Naar de mening van VOI©E zou het eenvoudiger zijn om in artikel 37 lid 5 te regelen dat, in het geval een cbo zich niet door lidmaatschap van VOI©E of door een verklaring tot naleving committeert aan de code, het College een aanwijzing kan geven aan de betreffende cbo tot toepassing van de code. Daar is dan geen AMVB voor nodig.

Artikel 48 – de informatieplicht

Algemeen

Het College kan in overleg met VOI©E alle informatie krijgen die het voor zijn toezicht nodig of wenselijk acht. Daarover zijn in het verleden, al voordat de wet toezicht op alle cbo's van toepassing was, altijd goede afspraken met VOI©E gemaakt. Zo krijgt het College bijvoorbeeld inzage in alle vergaderstukken van iedere cbo. Wat dat betreft is artikel 48 in feite overbodig.



VOI©E kan zich echter voorstellen dat een aantal besluiten van dermate wezenlijk belang blijft, dat het draagvlak voor de cbo ermee is gediend dat wettelijk wordt voorgeschreven dat deze besluiten tijdig voor inwerkingtreding aan het College moeten worden gemeld.

In de Memorie van Toelichting wordt benoemd dat deze informatieplicht als één van de aangrijppunten van risicogericht toezicht wordt beschouwd. Het is voor de VOI©E-leden van belang dat het voor alle betrokkenen duidelijk is wat onder risicogericht toezicht en marginaal toezicht wordt verstaan.

In de visie van VOI©E ziet risicogericht en marginaal toezicht op het risico voor het draagvlak van cbo's in de markt of onder rechthebbenden en op de beoordeling of dienaangaande het besluit in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen worden genomen gelet op de uit de wet voortvloeiende verplichtingen.

De VOI©E-leden doen het verzoek om een dergelijke duiding van het risicogericht en marginaal toezicht in de Memorie van Toelichting op te nemen.

Een risico voor het draagvlak van cbo's is naar de mening van VOI©E niet bij alle nu onder artikel 48 genoemde besluiten aanwezig, waarbij er ook meer duidelijkheid gewenst is over de status van de besluiten na afloop van de zes weken voor de inwerkingtreding van het gemelde besluit.

De consultatieperiode was voor het CvTA, VNO-NCW en MKB-Nederland en VOI©E te kort om de uitvoering van de informatieplicht met elkaar te bespreken.

Van de veertien onder artikel 48 genoemde "wezenlijke besluiten" vallen negen besluiten al meer dan tien jaar onder de informatieplicht en heeft dat nooit tot problemen geleid. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat dit wel tot problemen gaat leiden voor de vijf besluiten die in de huidige wet nog onder het preventieve toezicht vallen. De VOI©E-leden kunnen zich voorstellen dat er vragen zijn over de consequenties van de verschuiving van preventief toezicht naar de informatieplicht en dat in het wetsvoorstel voor deze vijf besluiten een termijn en een boeteclausule is opgenomen ter geruststelling. Naar de overtuiging van de VOI©E-leden is daartoe geen enkele noodzaak. VOI©E-leden zullen zich ook aan deze informatieplicht houden en het College kan tijdig aan de bel trekken als er vragen over zijn en met hun instrumentarium kunnen bijsturen waar dat noodzakelijk is. VOI©E verwacht dat hierover met betrokken partijen goede afspraken gemaakt kunnen worden waarmee in het wetsvoorstel rekening kan worden gehouden.

Voorstellen tot verbetering

Lid 1 sub c. en d. samenvoegen door overname van het huidige artikel 3 lid 1 sub c.: een besluit tot de vaststelling van een normaal toepasselijk tarief of korting voor een nieuw beheerd recht of nieuwe vorm van gebruik of tot verhoging van de tarieven, inclusief het vervallen van een korting, anders dan ingevolge een overeengekomen indexering, overeenkomsten daaromtrent met representatieve organisaties van betalingsplichtigen of toegenomen gebruik van beschermde werken.

Daarmee worden de nu onder c. en d. genoemde besluiten ondervangen, inclusief het voor de praktijk belangrijke onderscheid met indexeringsafspraken, collectieve afspraken of toegenomen gebruik.



In de huidige wet wordt nog gesproken over "bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen indexering", maar dat is achterhaald. Over een uniform gehanteerde indexering zijn met VNO-NCW en MKB-Nederland in het Onderhandelingsprotocol afspraken gemaakt.

In de Memorie van Toelichting staat hierover vermeld dat het voor de hand ligt dat het College zich ervan vergewist of gebruikers bij de totstandkoming wel genoegzaam betrokken zijn geweest en het College daartoe zo nodig rechtstreeks contact kan opnemen met (representatieve organisaties van) gebruikers. Dat ligt echter alleen voor de hand als er sprake is van een (zelden of nooit voorkomend) eenzijdig besluit van een cbo tot vaststelling van een tarief(swijziging). Die toevoeging is van belang. Als er sprake is van een overeenkomst met een representatieve organisatie van betalingsplichtigen mag er immers vanuit worden gegaan dat de organisatie van gebruikers erbij betrokken is geweest. In dat geval zou contact opnemen met de betreffende organisatie alleen maar tot verwarring kunnen leiden met alle risico's van dien. De vermelding dat het hier gaat "om een relevante factor voor de beantwoording van de vraag of in paragraaf 2.4 van de Wet collectief rechtenbeheer en toezicht neergelegde normen die de relatie tussen collectieve beheersorganisaties en gebruikers regarderden, juist zijn nageleefd" vraagt ook om verduidelijking. Bij de toetsing van overeenkomsten met een representatieve organisatie van betalingsplichtigen is met name relevant of er sprake is van gelijke behandeling in gelijke vallen voor gebruikers die niet worden vertegenwoordigd door de desbetreffende organisatie. Het is raadzaam om dat in de toelichting te verduidelijken. Lid sub g inzake overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers zou daar logischerwijs direct op kunnen aansluiten. Ook hier heeft de praktijk geleerd dat de meeste overeenkomsten jaarlijks worden verlengd met alleen toepassing van de overeengekomen indexering.

Om de administratieve lasten van het College en van de cbo's niet onnodig te verhogen, is een betere formulering: "een besluit tot vaststelling of wijziging van overeenkomsten met representatieve organisaties van gebruikers anders dan ingevolge een overeengekomen indexering;"

Over de melding van de volgende besluiten kunnen afspraken worden gemaakt voor opname in het beleidskader van het CvTA, maar kwalificeren deze besluiten zich naar de mening van VOI©E niet als wezenlijke besluiten waarop tijdig een risicoanalyse van het CvTA moet worden gemaakt alvorens het besluit na zes weken in werking kan treden:

- f. een besluit tot oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon of deelneming in een vennootschap;
- h. een besluit tot investeringen die een bedrag van meer dan vijf procent van de incasso te boven gaan;
- i. een besluit tot benoeming van een accountant als bedoeld in artikel 393 lid 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- j. een besluit tot wijziging van de structuur van de jaarrekening;
- k. een besluit tot het treffen van substantiële voorzieningen of reserveringen;
- l. een besluit tot verhoging van inhoudingspercentages;
- m. een besluit tot tijdelijke aanhouding van de gehele of een belangrijk deel van de repartitie.

Over deze informatieplicht wordt in de Memorie van Toelichting onder 3.3 en in de toelichting bij dit artikel over de zes weken termijn gesteld dat deze termijn niet bedoeld is als beslistermijn, maar is bedoeld voor het CvTA om zo nodig tijdig te toetsen. Het toezien of niet in strijd met de wet is gehandeld, kan ook later nog plaatsvinden.

Dat de zes weken termijn geen beslistermijn is, onderschrijven de leden van VOI©E, het niet handelen van het College impliceert geen toestemming. De toetsing na de zes weken termijn zou volgens de leden van VOICE wel afgebakend moeten worden. Een cbo zal er immers op moeten kunnen vertrouwen dat als het niets verneemt van het CvTA gedurende de zes weken termijn, het besluit in werking kan treden. Natuurlijk is het zo dat als na zes weken nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, waarmee het College bij de marginale toetsing gedurende die zes weken geen rekening heeft kunnen houden, dat het CvTA dan alsnog marginaal moet kunnen toetsen en moet kunnen ingrijpen als uit die informatie blijkt dat de cbo in strijd met de wet heeft gehandeld. Wij stellen voor om in de Memorie van Toelichting ter zake op te nemen dat het College later opnieuw kan toetsen wanneer een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling. De besluiten bedoeld in k., l., m. kunnen door een onvoorziene disruptieve ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld een uitspraak van een rechter of van het Hof van Justitie, genomen moeten worden zonder dat de zes weken termijn kan worden afgewacht. Anderzijds kan het voorkomen dat het College wat meer tijd nodig heeft dan zes weken. Dat is wat VOI©E betreft onderwerp van overleg met het CvTA en met VNO-NCW en MKB-Nederland.

Kosten

Cbo's gaan de volledige kosten van het externe toezicht dragen met uitzondering van door het College ingehuurde deskundigen. In de Memorie van Toelichting wordt onder punt 9 verwacht dat de beperktere taakstelling van het College tot kostenbesparing kan leiden. Ook heeft de procedure om commentaar te leveren op de begroting iets meer handen en voeten gekregen. Afgewacht moet worden of de belofte van kostenbesparing gehonoreerd gaat worden.

Als het College risicogericht marginaal toezicht gaat effectueren en meer gebruik gaat maken van de investeringen van de sector in zelfregulering en van samenwerking met VOI©E moet een substantiële kostenverlaging mogelijk zijn. Voor VOI©E is dit straks wel een belangrijk punt voor de evaluatie van de nieuwe wet.

Voorstellen tot redactionele aanpassingen

In de MvT onder 3.2.1 (taak en doelstelling), pagina 14, stellen wij een herformulering van de volgende passage voor: "Ook moet het College van Toezicht Auteursrechten bij wijze van voorbeeld onderzoek kunnen verrichten naar toegenomen beheerskosten. Er is ruimte binnen de kader van de wet beleid te ontwikkelen zoals in de vorm van benchmarks die door collectieve beheerorganisaties moeten worden toegepast. Als dat niet gebeurt moeten collectieve beheersorganisaties dat uitleggen. De beheerskosten moeten te allen tijde gerechtvaardigd zijn en gedocumenteerd (vgl. artikel 12, derde lid)."



Het voorbeeld van benchmarks kan beter achterwege worden gelaten. Dat is in een eerder stadium samen met het CvTA geprobeerd en niet zinvol gebleken. Het CvTA en VOI©E bespreken periodiek de kostenontwikkeling en hoe dat het beste getoetst kan worden. Ook is nu niet duidelijk waaraan "als dat niet gebeurt" refereert.

Voorstel tot herformulering:

"Er is ruimte binnen de kader van de wet beleid te ontwikkelen. Zo kan het College van Toezicht Auteursrechten bij wijze van voorbeeld onderzoek verrichten naar toegenomen beheerskosten. De beheerskosten moeten te allen tijde gerechtvaardigd zijn en gedocumenteerd (vgl. artikel 12, derde lid). Als het College daar vragen over heeft, moeten collectieve beheersorganisaties dat kunnen uitleggen."

Ad lid 1 sub a.: inzake regels over "de inrichting" van een collectieve beheersorganisatie. Bedoeld is vermoedelijk "het bestuursmodel" van de cbo, dat is duidelijker.

In de Memorie van Toelichting bij artikel 48 wordt vermeld: "Schending van de meldplicht wordt gesanctioneerd met een bestuurlijke boete (artikel 56, eerste lid, onderdeel b)." Wij nemen aan dat hier bedoeld is "kan worden gesanctioneerd", zodat het College hier beleidsruimte heeft afhankelijk van de ernst van de schending.