

Wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

Het kabinet streeft naar slagvaardig en doelmatig toezicht op het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten. Het auteursrecht regelt dat makers – rechthebbenden – mogen beslissen over het gebruik van materiaal dat zij hebben gecreëerd en beschermt hen tegen misbruik van dat materiaal. Naburige rechten beschermen het materiaal van uitvoerend kunstenaars en producenten. Het collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten wordt uitgeoefend door zogenoemde collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties (hierna: cbo's en obo's). Zij maken afspraken met gebruikers van materiaal van rechthebbenden. Cbo's en obo's houden toezicht op het gebruik van dat materiaal en innen de vergoedingen daarvoor. Die vergoedingen verdelen zij vervolgens onder de rechthebbenden. Door collectief beheer via cbo's en obo's hebben rechthebbenden meer zekerheid dat zij een billijke vergoeding voor het gebruik van hun materiaal ontvangen. Voor gebruikers heeft collectief beheer als voordeel dat zij het gebruik kunnen regelen via één loket.

In de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: de Wet toezicht) zijn de normen opgenomen waaraan cbo's en obo's zich moeten houden. Deze wet wijst het College van Toezicht Auteurs- en naburige rechten (hierna: het College) aan als toezichthouder op de naleving van die normen. Het toezicht is de afgelopen jaren door verschillende wetwijzigingen versterkt en verbreed.¹ De wetwijziging uit 2013 is in 2016 geëvalueerd. In lijn met de uitkomsten van de evaluatie vergroot dit wets-

¹ Wet van 7 maart 2013 tot wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (*Stb.* 2013, 97) en Implementatiewet richtlijn collectief beheer (*Stb.* 2016, 435).

voorstel de slagvaardigheid en doelmatigheid van het toezicht. Hiermee geeft het wetsvoorstel uitvoering aan de toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan naar aanleiding van de recente evaluatie.²

Uitgangspunt bij het optreden van het College is dat zijn middelen en capaciteit worden ingezet waar het risico op normovertreding het grootst is. Het College moet met gezag kunnen ingrijpen wanneer de overtreding daar om vraagt. Sancties moeten voldoende effectief en afschrikwekkend zijn. Aan de andere kant moeten onder toezicht gestelde organisaties die de regels wel naleven hun activiteiten kunnen uitvoeren zonder ongerechtvaardigde hinder van het toezicht te ondervinden.

Het wetsvoorstel voorziet in vier wijzigingen in de Wet toezicht, die het College in staat moeten stellen zijn middelen en capaciteit optimaal in te zetten. In de eerste plaats wordt de verplichting van het College geschrapt om eerst advies uit te brengen aan een collectieve beheersorganisatie, voordat een aanwijzing kan worden uitgebracht of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dit stelt het College in staat om door te pakken. In de praktijk blijkt dat de omstandigheden daar soms toe nopen (par. 5). In de tweede plaats wordt het handhavingsinstrumentarium van het College uitgebreid met het zogenoemde toezeggingsbesluit, een instrument dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) al kent. Dit geeft het College de mogelijkheid via een betrekkelijk eenvoudige procedure op korte termijn een gedragsverandering bij een cbo of obo te bewerkstelligen (par. 6). In de derde plaats krijgt het College de mogelijkheid om verscherpt toezicht uit te oefenen op cbo's en obo's. Het College kan gericht toezicht gaan houden op cbo's of obo's als het gegronde redenen heeft om te twijfelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken bij de cbo of obo. Het kan in dat geval aan de hand van een verbeterplan verbeteringen afdwingen. Daarnaast krijgt het College de mogelijkheid cbo's en obo's, die zich wel aan de normen in de Wet toezicht houden, niet meer dan noodzakelijk is te belasten met verplichtingen in het kader van zijn toezicht (par. 7). Ten vierde wordt de reikwijdte van het preventieve toezicht verduidelijkt. Dat biedt het College en de cbo's en obo's meer rechtszekerheid (par. 8).

² *Kamerstukken II 2016/17, 29 838, nr. 88.*

Verder bevat dit wetsvoorstel een geheimhoudingsregeling voor informatie van en over cbo's en obo's waarover het College beschikt vanwege zijn toezichtstaak (par. 9). De Wob-verzoeken die het College ontvangt, hebben vaak betrekking op bedrijfsgevoelige informatie die cbo's en obo's verstrekken aan het College in het kader van zijn toezicht. Door de geheimhoudingsregeling wordt zeker gesteld dat informatie van cbo's en obo's niet wordt verstrekt op grond van de Wet openbaarheid bestuur (hierna: Wob) en het College geen afweging hoeft te maken of informatieverstrekking achterwege kan of moet blijven op grond van een uitzonderingsgrond in de Wob.

Voorts stelt het kabinet, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie en in lijn met het rapport *Maat houden* uit 2014³ voor om het toezicht niet meer volledig uit de algemene middelen te bekostigen, maar deels te bekostigen uit de algemene middelen en deels te laten bekostigen door de sector. De toezichtkosten worden dus niet meer volledig op de maatschappij afgewenteld, maar komen deels voor rekening van cbo's en obo's (par. 10). Dat is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de toezichtkosten van de AFM en DNB, die sinds 2015 volledig worden doorberekend aan de financiële instellingen. De grond hiervoor is dat de financiële instellingen een afgesloten groep zijn die in hoge mate profijt hebben van het toezicht. Goed toezicht moet afnemers immers vertrouwen geven in het goed functioneren van die instellingen en de kwaliteit van de producten en diensten die zij leveren. Hierdoor wordt vaker gebruik gemaakt van financiële producten en diensten.⁴ Hetzelfde gaat op voor de diensten die cbo's en obo's aanbieden.

Ten slotte brengt dit wetsvoorstel een aantal andere, kleinere wijzigingen aan in de Wet toezicht. Zo verplicht dit wetsvoorstel het College om elk jaar uiterlijk op 1 oktober het jaarverslag en het toezichtsrapport uit te brengen. Voorts regelt het wetsvoorstel dat de kosten voor onderzoek bij een cbo of obo, waartoe het College aanleiding ziet, door de betrokken cbo of obo worden gedragen. Verder wordt de Wet toezicht zo aangepast dat een vacature in het College vervuld kan worden met de benoeming van een vervangend lid voor de periode van ten hoogste vier jaar, dus niet slechts voor de resterende benoemingsperiode van

³ *Maat houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden*, april 2014.

⁴ *Kamerstukken II 2013/14, 33 957, nr. 3.*

het afgetreden lid, zoals dat nu is geregeld. Dat bevordert de continuïteit van het College. Voorts wordt in de Wet toezicht verduidelijkt dat het College tevens tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de naleving van de op obo's rustende verplichtingen en handhavend kan optreden als een obo niet aan deze verplichtingen voldoet. Deze wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Ter inleiding op de bespreking van de belangrijkste wijzigingen wordt hieronder allereerst kort stilgestaan bij het nut van collectief beheer van auteurs- en naburige rechten (par. 2), de noodzaak van het toezicht op collectief beheer (par. 3) en de evaluatie van het wettelijke kader voor toezicht waaruit de voorgestelde wijzigingen merendeels voortvloeien (par. 4).

2 Nut van collectief beheer

Het auteursrecht is het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgenden, om zijn werk openbaar te maken en te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld (art. 1 Auteurswet). In de Wet op de naburige rechten zijn met het auteursrecht corresponderende aanspraken opgenomen voor uitvoerende kunstenaars (bijv. musici of acteurs), fonogrammenproducenten, producenten van eerste vastleggingen van films en omroeporganisaties. Ten behoeve van de leesbaarheid zal hierna naar auteurs- en naburige rechten tezamen worden verwezen als "het auteursrecht" of "auteursrechten". De uitoefening van het auteursrecht is in beginsel voorbehouden aan individuele rechthebbenden. Zij kunnen er vrijwillig voor kiezen het auteursrecht collectief uit te oefenen. Collectief beheer is wettelijk verplicht in geval van reprografisch verveelvoudigen, openbaar maken van commerciële fonogrammen, secundaire openbaarmaking via de kabel, thuishopiëren en leenrecht.

Collectief beheer is van belang voor zowel rechthebbenden als gebruikers van beschermd materiaal. Rechthebbenden hebben met collectief beheer een instrument in handen om het auteursrecht slagvaardig uit te oefenen in die gevallen waarin individuele rechtenuitoefening vanwege de grote en uiteenlopende mate

waarin beschermd materiaal wordt gebruikt in feite onmogelijk wordt, bijvoorbeeld in geval van openbaar muziekgebruik. Rechthebbenden hebben daarmee meer zekerheid op een billijke vergoeding voor het gebruik van hun beschermde prestaties. Collectief beheer biedt eveneens voordelen voor gebruikers van beschermd materiaal. Gebruikers hoeven het gebruik van beschermd materiaal niet meer te regelen met alle daarbij betrokken binnen- en buitenlandse rechthebbenden. Zij kunnen meestal terecht bij één cbo dan wel obo om de rechten te regelen. Een dergelijke *'one stop shop'* vergemakkelijkt het regelen van de benodigde rechten.

De belangrijkste activiteiten van cbo's en obo's zijn de verlening van licenties aan gebruikers, het houden van toezicht op het gebruik van beschermd materiaal overeenkomstig de licentie en de inning en verdeling van geïnde bedragen voor de exploitatie van rechten. De Wet toezicht hanteert een uit de Richtlijn collectief beheer⁵ overgenomen onderscheid tussen cbo's en obo's. De verschillen tussen cbo's en obo's liggen hierin dat obo's altijd met winstoogmerk opereren en niet onder zeggenschap staan van rechthebbenden. Er zijn twee soorten cbo's te onderscheiden. Een deel van de cbo's oefent direct of indirect een aan de wet ontleende taak uit, wat gepaard gaat met een wettelijk dan wel feitelijk exploitatiemonopolie. Daarnaast zijn er cbo's die zonder wettelijke grondslag bepaalde auteursrechten exploiteren namens rechthebbenden. In dat geval is sprake van vrijwillig collectief beheer.

3 Noodzaak van toezicht op collectief beheer

Extern toezicht op collectief beheer van auteursrechten is aangewezen omdat cbo's en obo's een machtspositie hebben ten opzichte van rechthebbenden en gebruikers, en vanwege de sociaal-culturele en financieel-economische belangen die met collectief beheer zijn gemoeid. De Wet toezicht bevat normen over onder meer transparantie, verdeling van geïnde gelden, beheerskosten, informatieverplichtingen en geschillenbeslechting. Cbo's dienen zich aan deze normen te hou-

⁵ Voluit: de Richtlijn 2014/26/EU van het Europees parlement en de Raad 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.

den. Het toezicht op de naleving van deze normen is op grond van de Wet toezicht belegd bij het College. Het College ziet er onder meer op toe dat cbo's rekening houden met zowel de belangen van rechthebbenden als de belangen van betalingsplichtigen (art. 2, tweede lid, Wet toezicht).

Het College beschikt over instrumenten om zowel preventief als repressief toezicht te houden op de naleving van de normen door cbo's in de Wet toezicht. Tot preventief toezicht is het College onder meer in staat doordat cbo's vooraf schriftelijke instemming dienen te vragen voor belangrijke besluiten (art. 3). Daarnaast dienen cbo's het College vooraf schriftelijk te informeren over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening van hun taken (art. 5). Repressief toezicht is mogelijk onder meer aan de hand van adviezen, aanwijzingen en het opleggen van een bestuurlijke boete (hierna ook: boete) of last onder dwangsom. Wanneer een cbo de in de Wet toezicht opgenomen normen niet naleeft, kan het College een advies aan de cbo geven. Als de cbo het advies niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven. Als de cbo de aanwijzing niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om een boete of last onder dwangsom op te leggen.

4 Evaluatie van de Wet toezicht

De meest recente wijzigingen van de Wet toezicht dateren van 2013 en 2016. De op 1 juli 2013 in werking getreden wijziging verscherpt en verbreedt het toezicht op cbo's.⁶ Het doel van de wetswijziging uit 2013 was waarborgen te bieden voor het transparant en efficiënt functioneren van cbo's ten behoeve van rechthebbenden en gebruikers. Hiertoe zijn wettelijke maatregelen geïntroduceerd die zijn gericht op het borgen van een gelijk speelveld voor collectief beheer, het vergroten van de transparantie van cbo's, het verbeteren van de inning en verdeling van gelden door deze organisaties, het vergroten van de slagkracht van het toezicht door het College en het borgen van laagdrempelige geschillenbeslechting. De implementatie van de Richtlijn collectief beheer vormde in 2016 aanleiding voor nadere wijziging van de Wet toezicht. De richtlijn harmoniseerde

⁶ Wet van 7 maart 2013 tot wijziging van de Wet van 6 maart 2003, houdende bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (*Stb.* 2013, 97).

ationale regelgeving over de toegang tot het collectief beheer door cbo's en de *governance* van en het toezicht op deze organisaties. De implementatie vond plaats in de Wet toezicht via de Implementatiewet richtlijn collectief beheer.⁷

De wijziging uit 2013 is in 2016 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum geëvalueerd (hierna: de evaluatie).⁸ De algemene indruk van de onderzoekers is dat de wetwijziging uit 2013 heeft geleid tot een gelijk speelveld voor cbo's. De verbreding van het toezicht is daarmee gerealiseerd. De wetwijziging heeft er tevens toe geleid dat het College effectiever kan optreden. De onderzoekers zien wel ruimte voor verdere verbetering. Het toezicht kan nog slagvaardiger en doelmatiger worden gemaakt.⁹ Samengevat komt het erop neer dat het College de afgelopen jaren een goede informatiepositie heeft opgebouwd. Die informatiepositie moet het College in staat stellen om de voorstellen die het toezicht nog slagvaardiger en doelmatiger maken, ten volle te benutten. Bij brief van 12 december 2016 heeft het kabinet de uitkomsten van de evaluatie geapprecieerd.¹⁰ Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de toezeggingen die in deze brief zijn gedaan.

5 Aanwijzing en bestuurlijke boete zonder voorafgaand advies

Wanneer een cbo de Wet toezicht niet naleeft, heeft het College de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven (art. 6, tweede en derde lid, Wet toezicht). Als de cbo de aanwijzing niet opvolgt, heeft het College de bevoegdheid om de cbo een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen (art. 18, eerste lid, onderdeel a, resp. art. 19, eerste lid). Het College kan ook beide opleggen (art. 19, vierde lid). Aanleiding voor dergelijk ingrijpen van het College kan zijn het onvoldoende rekening houden met de belangen van betalingsplichtigen en het ontbreken van waarborgen voor de tijdige uitbetaling van gelden aan rechthebbenden. Vóórdat het College kan overgaan tot een aanwijzing en vervolgens tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom,

⁷ *Stb.* 2016, 435.

⁸ *Evaluatie van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties en geschillenbeslechting*, WODC, juli 2016.

⁹ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, nr. 88, p. 3.

¹⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, nr. 88.

moet het eerst een advies aan de cbo hebben gegeven (art. 6, derde lid, en art. 18, eerste lid, onderdeel a). Het College kan een advies uit eigen beweging geven, of na een verzoek van een cbo. Het advies is niet bindend en is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De cbo is niet verplicht het advies op te volgen.

Het College heeft dit getrapte handhavingssysteem zelf betiteld als omslachtig¹¹ en geeft aan de mogelijkheid te missen direct over te kunnen gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing.¹² Dit speelt met name in urgente gevallen waarin het College direct gedragsverandering moet kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld wanneer een cbo de aan rechthebbenden verschuldigde bedragen niet zal kunnen uitkeren bij voortzetting van het gevoerde beleid. In dit licht introduceert dit wetsvoorstel de bevoegdheid voor het College om zonder voorafgaand advies een aanwijzing uit te brengen en vervolgens een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Deze mogelijkheid tot snel ingrijpen laat de rechtsbescherming van de cbo op grond van de Awb overigens onverlet (zie de bepalingen betreffende bezwaar en beroep en Titel 5.1 in de Awb). Dit voorstel is in lijn met de toezegging om de handhavingprocedure verder te stroomlijnen.¹³

6 Toezeggingsbesluit

Dit wetsvoorstel vergroot de slagvaardigheid en doelmatigheid van de handhaving door het College verder door het een extra handhavingsinstrument in handen te geven: het toezeggingsbesluit. Hiervoor is een voorbeeld genomen aan het handhavingsinstrumentarium van de ACM. De ACM heeft al de mogelijkheid om een toezeggingsbesluit te nemen, onder meer in het kader van mededingings- en consumententoezicht (zie art. 12h Instellingswet ACM).

Het wetsvoorstel regelt dat een cbo of obo aan het College kan toezeggen een overtreding van (een) norm(en) in de Wet toezicht (I) te beëindigen of (II) niet te zullen begaan (art. 17a Wet toezicht). De cbo of obo kan vervolgens vragen

¹¹ Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.

¹² *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 58.

¹³ *Kamerstukken II 2016/17*, 29 838, nr. 88, p. 7.

de toezegging bindend te verklaren. Deze mogelijkheid bestaat *totdat* het College een boete of last onder dwangsom oplegt. Een aanvraag is tijdig ingediend als het College weliswaar een besluit tot het opleggen van een sanctie voorbereidt, maar dit besluit nog niet heeft genomen. Het toezeggingsbesluit kan worden genomen zowel vóór- als nadat een normschending door het College is vastgesteld.

Het College kan de aanvraag om de toezegging van een cbo of obo bindend te verklaren inwilligen in een toezeggingsbesluit. Het toetst de aanvraag aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden: (1) het College moet het ten minste aannemelijk achten dat de cbo of obo bij nakoming van de toezegging de overtreding van de Wet toezicht beëindigt of – bij een dreigende overtreding deze – afwendt; (2) het College moet de naleving van de toezegging kunnen controleren; (3) het College oordeelt dat het besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom. Afwijzing van de aanvraag volgt wanneer niet is voldaan aan ten minste één van de drie voorwaarden.

Is aan alle voorwaarden voldaan, dan heeft het College de bevoegdheid om het toezeggingsbesluit te nemen. Het is daartoe niet verplicht. Het College komt met andere woorden beoordelingsvrijheid toe. Besluiten waarbij beoordelingsvrijheid bestaat, worden in voorkomende gevallen door de rechter marginaal getoetst. Dat wil zeggen dat de rechter het toezeggingsbesluit niet op de inhoud zal beoordelen, maar op de wijze van totstandkoming. De rechter beantwoordt de vraag of het College in redelijkheid tot het toezeggingsbesluit kon komen.

De bevoegdheid van het College om een boete of last onder dwangsom op te leggen vervalt als het een toezeggingsbesluit neemt. Dit bevordert de rechtszekerheid voor de cbo of obo. Zij kan ervan uitgaan dat sanctionering achterwege blijft als de toezegging wordt nagekomen. Komt de cbo of obo de toezegging niet na, dan moet het College echter de bevoegdheid hebben om alsnog een sanctie op te leggen. Daarom kan het College het toezeggingsbesluit wijzigen of intrekken indien (a) de feiten waarop het besluit rust, wezenlijk zijn veranderd, (b) het besluit berust op van de cbo of obo verkregen gegevens, die onvolledig, onjuist of misleidend zijn, of (c) de cbo of obo zich niet aan de toezegging houdt.

Met het toezeggingsbesluit kan via een betrekkelijk eenvoudige procedure op korte termijn een gedragsverandering bij cbo's en obo's worden bewerkstelligd. Sancties en de daaraan voorafgaande procedures kunnen dan uitblijven. De verwachting is dat de bereidheid om gevolg te geven aan een toezeggingsbesluit groot is, omdat het initiatief tot gedragsverandering uit de organisatie zelf komt.

7 Verscherpt toezicht

De doelmatigheid van het toezicht wordt verder vergroot door het College de mogelijkheid te geven om verscherpt toezicht uit te oefenen. Deze bevoegdheid geeft het College ook meer mogelijkheden om tijdig in te grijpen. Verschillende toezichthouders maken reeds gebruik van dit toezichtinstrument. Het College krijgt de bevoegdheid gericht toezicht te houden op cbo's of obo's als het gegronde redenen heeft om te twijfelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken bij de cbo of obo. Het College kan in dat geval aan de hand van een verbeterplan verbeteringen afdwingen. In het kader van dat verbeterplan kan het College de bestuursleden van de cbo of obo verplichten mee te werken aan voortgangsgesprekken over de uitvoering van het plan. Ten slotte kan het College een eindverslag over het verbeterplan laten opmaken door de cbo of obo.

Het College kan binnen het bestaande wettelijke kader ook beslissen dat een bepaalde cbo of obo in aanmerking komt voor een verlicht regime van toezicht op de naleving van bepaalde normen in de Wet toezicht. Daarvoor kan aanleiding bestaan als een cbo of obo laat zien dat zij bepaalde normen consequent naleeft en het College voor het overige ook geen redenen heeft eraan te twijfelen dat de cbo of obo deze normen naleeft. Gedacht kan worden aan normen waaraan een cbo ook al moet voldoen op basis van het cbo-keurmerk van Voice, de branchevereniging voor cbo's. Zo dient een cbo zowel op grond van het keurmerk als op grond van de Wet toezicht (art. 22, eerste lid) een procedure voor de behandeling van klachten en geschillen in te richten. Het keurmerk is in het leven geroepen door Voice. Voorwaarde voor lidmaatschap van Voice is dat de cbo voldoet aan de keurmerkcriteria. Het onafhankelijke Keurmerkinstituut geeft een bindend advies aan Voice over het verstrekken van het keurmerk aan een cbo. Een onafhankelijke auditor toetst jaarlijks of de cbo's met een keurmerk voldoen aan de

criteria. Als het College inzage krijgt in de uitkomsten van deze toets en hieruit blijkt dat de cbo voldoet aan bepaalde normen die zijn opgenomen in zowel de keurmerkcriteria als de Wet toezicht, kan het College een separate informatie-uitvraag over en controle op de naleving van deze normen achterwege laten. Het College kan zijn middelen daardoor inzetten voor het toezicht op die onderdelen van de wet waarin de naleving van cbo's nog tekortschiet. Op grond van dit wetsvoorstel dient het College in beleidsregels vast te leggen welke normen zich lenen voor dit soort toezicht en welke voorwaarden hieraan zijn verbonden.

8 Verduidelijking van de reikwijdte van preventief toezicht

Cbo's dienen bepaalde besluiten voorafgaand ter *instemming* aan het College voor te leggen (art. 3, eerste lid). Daarnaast dienen cbo's het College vooraf te *informer* over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op hun taakuitoefening (art. 5, eerste lid). Uit de evaluatie van de Wet toezicht blijkt dat in de praktijk behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de reikwijdte van dit preventieve toezicht. De reikwijdte wordt daarom in voorliggend wetsvoorstel verduidelijkt en aangepast.

Modelovereenkomsten

Uit de evaluatie blijkt in de eerste plaats dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over het begrip "modelovereenkomst".¹⁴ Besluiten over de vaststelling en wijziging van modelovereenkomsten dienen cbo's voorafgaand ter goedkeuring aan het College voor te leggen (art. 3, eerste lid, onderdeel b). Door verschillen van inzicht over de reikwijdte van het begrip "modelovereenkomst" is thans onduidelijk wat de reikwijdte van het preventieve toezicht van het College is. Daarom verduidelijkt dit wetsvoorstel dat onder "modelovereenkomst" ook wordt verstaan een "brancheovereenkomst". Dit begrip wordt in de artikelsgewijze toelichting nader gedefinieerd. Voorts verplicht het wetsvoorstel cbo's niet langer voor modelovereenkomsten *instemming* te vragen van het College, maar zijn cbo's verplicht het College hierover te *informer*. In plaats van de verplichting om instemming te vragen voor modelovereenkomsten, komt de verplichting om *alge-*

¹⁴ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 63-64. Vgl. ook Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 5-6.

mene voorwaarden ter goedkeuring voor te leggen aan het College (zie over de begrippen "brancheovereenkomst" en "algemene voorwaarden" nader de artikelsgewijze toelichting).

Tarieven

Uit de evaluatie blijkt tevens dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over het begrip "verhoging van tarieven". Zo menen verschillende cbo's dat het vervallen van een kortingsregeling niet leidt tot een tariefverhoging, terwijl het College en betalingsplichtigen dit wél als tariefverhoging bestempelen.¹⁵ Thans dienen besluiten hieromtrent voorafgaand aan het College te worden voorgelegd (art. 3, eerste lid, onderdeel b). Het toezicht van het College op tarieven wordt op drie onderdelen aangepast.

Het wetsvoorstel verplicht cbo's niet langer voor tariefverhogingen *instemming* te vragen van het College, maar verplicht hen het College hierover te *informeren*. Het College toetst de verhoging van tarieven op dit moment marginaal. Dat betekent dat het College beoordeelt of een cbo in redelijkheid tot de tariefverhoging kan besluiten en zich geen inhoudelijk oordeel vormt over de verhoging. Geschillen over de billijkheid, de hoogte en de toepassing van gewijzigde (en nieuwe) tarieven kunnen worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Auteursrechten (art. 23, tweede lid, Wet toezicht jo. art. 1 Regeling aanwijzing geschillencommissie als bedoeld in artikel 22 van de Wet toezicht; hierna ook: geschillencommissie).¹⁶ Naast de mogelijkheid van een inhoudelijke toetsing van tarieven door de geschillencommissie heeft de verplichting om de verhoging van tarieven ter instemming aan het College voor te leggen onvoldoende meerwaarde, nu het oordeel over de hoogte van tarieven is voorbehouden aan de geschillencommissie. Voor een adequate uitoefening van het toezicht is het wel van belang dat het College op de hoogte is van een eventuele verhoging van tarieven. Gelet op het voorgaande worden besluiten tot verhoging van tarieven overgeheveld van artikel 3 naar artikel 5 Wet toezicht. Dat betekent dat cbo's dergelijke

¹⁵ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 63.

¹⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juni 2013, nr. 398467, houdende aanwijzing van de geschillencommissie zoals bedoeld in artikel 22 van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (*Stcrt.* 2013, 17554).

besluiten niet langer ter *instemming* aan het College moeten voorleggen, maar kunnen volstaan met het *informer*en van het College.

Ten tweede wordt het begrip "verhoging van tarieven" verduidelijkt. Om buiten twijfel te stellen dat het College over alle wijzigingen in vergoedingen moet worden geïnformeerd, wordt het begrip "verhoging van tarieven" aangevuld met: inclusief kortingen. Onder deze omschrijving valt ook het vervallen van een kortingsregeling. Het gaat er dus om of het bedrag dat gebruikers betalen onder de streep verandert.

Wat betreft het toezicht op tarieven regelt dit wetsvoorstel ten slotte dat cbo's het College niet alleen moeten informeren over *verhogingen* van bestaande tarieven, maar ook over *nieuwe* tarieven.

Benoeming van een accountant

De Wet toezicht geeft een niet-limitatieve opsomming van besluiten "van wezenlijke invloed", waarover cbo's het College voorafgaande moeten informeren. Dit wetsvoorstel voegt de benoeming van een accountant aan deze opsomming toe.

De adviestertermijn van het College

Tot slot wordt wat betreft het preventieve toezicht geregeld dat het College zijn adviestertermijn kan verlengen. Het kan advies geven over besluiten die zijn voorafgaande instemming behoeven (art. 3, tweede lid). Indien het College geen advies uitbrengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek om instemming, wordt het besluit geacht te zijn goedgekeurd. Wanneer het College concludeert dat het een advies wil geven, moet het daartoe de gelegenheid hebben. Cbo's en betrokken belanghebbenden hebben baat bij een advies van het College. Tegelijkertijd moet het geven van advies geen substantiële belemmeringen in de besluitvorming en bedrijfsvoering van een cbo opleveren. Daarom hanteert dit wetsvoorstel als uitgangspunt dat de adviestertermijn acht weken bedraagt en geeft het aan het College de bevoegdheid deze termijn vanwege bijzondere omstandigheden te verlengen met ten hoogste vier weken.

9 Geheimhoudingsregeling voor het College

Het College is een bestuursorgaan waarop de Wob van toepassing is. Dit betekent dat het College verplicht is op verzoek van eenieder informatie te verschaffen, tenzij de uitzonderings- en weigeringsgronden in de Wob of andere specifieke regelgeving zich daartegen verzetten. Dit wetsvoorstel bevat een geheimhoudingsregeling voor informatie die het College van cbo's en obo's ontvangt vanwege zijn toezichtstaak.

De Wob blijft onverminderd op het College van toepassing als het gaat om andere gegevens dan gegevens die het van cbo's en obo's ontvangt. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de interne bedrijfsvoering van het College en het proces van de totstandkoming van een besluit van het College, kortom het functioneren van het College zelf. De transparantie rond het College zelf is verder geborgd door de bestaande wettelijke verplichting jaarlijks verslag te doen over de financiën en het beleid. Het College zendt dit jaarverslag aan de Staten-Generaal en de Minister van Justitie en Veiligheid. Daarnaast publiceert het College adviezen, besluiten en beslissingen op bezwaar op zijn website. Informatie over het functioneren van cbo's en obo's is te vinden in het toezichtsrapport van het College. Daarin doet het jaarlijks uitgebreid verslag over onder meer de transparantie, bestuur en organisatie, en de financiën bij de verschillende cbo's en obo's. Het College zendt ook het toezichtsrapport aan de Staten-Generaal en de Minister van Justitie en Veiligheid en publiceert het op zijn website.

De afgelopen jaren is het College geconfronteerd met een significante stijging van het aantal ingediende Wob-verzoeken. In de periode van medio 2017 tot begin 2018 zijn 25 verzoeken ingediend. Voordien ging het om hoogstens 3 verzoeken per jaar. Het toezicht van het College wordt in de praktijk gehinderd door het toenemende aantal verzoeken.

Wob-verzoeken die betrekking hebben op het functioneren van het College zelf komen nauwelijks voor. Het overgrote deel van de Wob-verzoeken heeft betrekking op bedrijfsgevoelige informatie die cbo's en obo's verstrekken aan het College in het kader van zijn toezicht. Zo had bijvoorbeeld één enkel Wob-verzoek betrekking op meer dan dertig documenten over één cbo. Derden proberen on-

der meer te vergaren individuele en collectieve overeenkomsten tussen cbo's en gebruikers, tussen cbo's en gebruikers afgesproken tarieven en kortingsregelingen, voorwaarden van licentieovereenkomsten, correspondentie tussen cbo's en gebruikers in voorbereiding op de totstandkoming van overeenkomsten, en correspondentie tussen cbo's en gebruikers over de geschillen over gesloten overeenkomsten. Deze informatie is vaak concurrentiegevoelig en verstrekking kan de positie van derden onevenredig benadelen. Voor derden kan de informatie van belang zijn in bijvoorbeeld lopende tariefonderhandelingen tussen cbo's en gebruikers.

Het College kan verstrekking van dergelijke bedrijfsgevoelige informatie weigeren op basis van de algemene uitzonderingsgrond die de Wob geeft: informatieverstrekking blijft achterwege om onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden te voorkomen (art. 10, tweede lid, onderdeel g). Van onevenredige bevoordeling zou sprake kunnen zijn indien een cbo een Wob-verzoek indient en met inwilliging van het verzoek concurrentiegevoelige informatie van een andere cbo zou vergaren. In dat geval wordt de cbo waarover informatie wordt verstrekt mogelijk onevenredig benadeeld. Dit vergt een belangenafweging per geval. Cbo's en obo's zijn terughoudender geworden met het verschaffen van stukken vanwege de vrees dat deze belangenafweging ertoe leidt dat het College (al dan niet door de rechter gedwongen) bepaalde stukken openbaar maakt die cbo's en obo's als bedrijfsgevoelig kwalificeren.

De toezichtstaak van het College komt door de Wob-verzoeken disproportioneel onder druk te staan. Dit klemmt temeer omdat het publieke belang van een goede en democratische werking van het bestuur – het doel van de Wob – niet wordt gediend met het merendeel van de Wob-verzoeken die het College ontvangt. Integendeel, die verzoeken hebben slechts tot doel (concurrentiegevoelige) informatie van en over cbo's te vergaren. Uit de behandeling van de eerder genoemde reeks Wob-verzoeken komt naar voren dat het College verzoeken met betrekking tot bedrijfsgevoelige informatie van cbo's niet honoreert. Het is dan weinig zinnig dat het College die Wob-verzoeken desalniettemin in behandeling moet nemen.

Daarom wordt voorgesteld voor het College een geheimhoudingsregeling te introduceren, die voorschrijft dat de informatie die het van cbo's en obo's ontvangt, uitsluitend wordt gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn toezichtstaak. Op deze manier wordt zeker gesteld dat informatie van cbo's en obo's niet wordt verstrekt bij een Wob-verzoek en het College geen afweging hoeft te maken of informatieverstrekking achterwege kan of moet blijven op grond van een uitzonderingsgrond in de Wob. Bovendien wordt het voor derden duidelijk dat zij geen pogingen meer hoeven te ondernemen om via het College bedrijfsgevoelige informatie over cbo's en obo's te vergaren. Voor de vormgeving van deze geheimhoudingsregeling wordt aansluiting gezocht bij de geheimhoudingsregeling die de ACM reeds kent (zie art. 7 Instellingswet ACM).

10 Bekostiging van het toezicht

Dit wetsvoorstel wijzigt ook de huidige systematiek voor bekostiging van het toezicht. De kosten die het College maakt in het kader van het toezicht op cbo's en obo's worden thans volledig vergoed door de Minister van Justitie en Veiligheid (art. 12 Wet toezicht). Het voorstel strekt ertoe om een deel van de kosten van het toezicht voor rekening van cbo's en obo's te laten komen. De Wet toezicht heeft tot doel het vertrouwen in cbo's en obo's te versterken.¹⁷ Toezicht op het beheer van auteursrechten door cbo's en obo's bevordert de kwaliteit en integriteit van deze organisaties. Een sterker vertrouwen in deze organisaties leidt tot een sterkere maatschappelijke acceptatie van het auteursrecht. Vertrouwen in deze organisaties leidt ertoe dat rechthebbenden sneller een beroep op hun diensten gaan doen. Betalingsplichtigen zullen ook een grotere bereidheid hebben om mee te werken aan de correcte naleving van de afgenomen licenties en betaling van de overeengekomen vergoeding. Daarmee profiteren cbo's en obo's in substantiële mate van het toezicht dat op hen wordt gehouden.

Het kabinet hecht er bij de doorrekening van toezichtkosten aan, dat goed gedrag door cbo's en obo's kan worden beloond. Met andere woorden: indien cbo's en obo's handelen in overeenstemming met de Wet toezicht, hoeft het College

¹⁷ Zie *Speerpuntenbrief Auteursrecht 2020, Kamerstukken II 2010/11, 29 838, nr. 29, p. 5 e.v.*

minder toezicht uit te oefenen, waardoor de toezichtkosten dalen. Dat uitgangspunt is niet goed toepasbaar op de kosten die zijn gemoeid met het toezicht op besluiten die cbo's en obo's op grond van de Wet toezicht verplicht zijn vooraf bij het College te melden (art. 3 en 5). De kosten van dit preventieve toezicht worden niet aan de sector doorberekend. Voor wat betreft deze besluiten leidt goed gedrag immers niet direct tot minder toezicht en een daling van de toezichtkosten. Doorrekening van de kosten van dergelijke verzoeken zou een perverse prikkel kunnen afgeven aan de sector: de door cbo's en obo's te vergoeden toezichtkosten kunnen dalen als zij minder verzoeken tot instemming met besluiten indienen. Dat betekent dat zij minder van de in de Wet toezicht genoemde besluiten zouden moeten nemen, of deze besluiten – in weerwil van de Wet toezicht – niet aan het College zouden melden. De activiteiten van het College bestaan thans voor 11% uit de beoordeling van de besluiten die cbo's en obo's op grond van de artikelen 3 en 5 Wet toezicht verplicht ter instemming of ter informatie aan het College voor te leggen. Dat betekent 11% van de toezichtkosten wordt betaald uit de algemene middelen, en 89% voor rekening komt van de sector.

Voorts geeft het voorstel rekenschap van de gewijzigde maatschappelijke inzichten over de doorberekening van toezichtkosten. De herziene versie van het rapport *Maat houden* geeft meer ruimte voor doorberekening¹⁸ en aanleiding de bekostiging van het toezicht op collectief beheer van auteursrechten nog eens tegen het licht te houden. Deze conclusie komt ook naar voren uit de evaluatie van de Wet toezicht in 2016. Onderdeel van de evaluatie was de beoordeling van de bekostiging van het toezicht. Bij die beoordeling hebben de onderzoekers de herziene versie van het rapport *Maat houden* uit 2014 als vertrekpunt genomen. Op basis van een analyse aan de hand van dit rapport concluderen de onderzoekers dat er in beginsel geen belemmeringen bestaan voor bekostiging door de sector.¹⁹

De verdeling van de bijdragen van de cbo's en obo's in de toezichtkosten wordt vastgelegd in een omslagstelsel met een verdeelsleutel. Dit wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt dezelfde structuur gehan-

¹⁸ Zie o.m. *Maat houden*, p. 31.

¹⁹ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 85-90.

teerd als in het wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (hierna: Wbft 2019), dat in juli en augustus 2017 is geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. In de huidige Wbft is de kostenverdeling in de wet uitgewerkt. In de praktijk bleek dat de verdeling voortvarender aangepast moet kunnen worden dan bij een wettelijke regeling mogelijk is. Daarom bevat het wetsvoorstel Wbft 2019 een grondslag om de verdeling bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Onderhavig wetsvoorstel volgt deze structuur, zodat de kostenverdeling met waarborgen is omkleed en tegelijkertijd veranderingen in de sector op betrekkelijk korte termijn kunnen worden opgevangen door aanpassing van de algemene maatregel van bestuur.

Inzicht in de toezichtkosten is als volgt geborgd. Het College is thans verplicht jaarlijks voor 1 april een ontwerpbegroting aan de Minister van Justitie en Veiligheid te zenden (art. 2, eerste lid, Wet toezicht jo. art. 25 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Om de transparantie van de bekostiging van het toezicht verder te borgen wordt geregeld dat het College jaarlijks een overleg organiseert met cbo's en obo's over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan (vgl. art. 9 Wbft voor het toezicht van de AFM en DNB). Dit zogenoemde adviserende panel, bestaande uit vertegenwoordigers van cbo's en obo's, dient twee doelen. In de eerste plaats wordt voor de sector de mogelijkheid gecreëerd om invloed uit te oefenen op de financiële huishouding en het beleid van het College. Ten tweede kan het overleg nuttige inzichten verschaffen over de financiële gevolgen van het toezicht voor cbo's en obo's. De besluitvorming over het toezichtsbeleid blijft volledig in handen van het College zelf. Het jaarlijkse overleg met het adviserende panel is echter niet volledig vrijblijvend. Het College dient de uitkomsten van het overleg in een verslag openbaar te maken.

Doorberekening van toezichtkosten mag geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland. In de evaluatie van de Wet toezicht is de concurrentiepositie van Nederlandse cbo's en obo's ook als aandachtspunt genoemd. De onderzoekers betitelen het eventuele effect van bekostiging door de sector op de concurrentiepositie als "vermoedelijk vrijwel nihil".²⁰ De reden hiervoor is dat de kosten die door de

²⁰ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 89.

sector zouden moeten worden opgebracht, volgens de onderzoekers relatief laag zijn, namelijk 0,16% van de omzet van de sector. Bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde bekostigingssystematiek ligt dit percentage voor de komende jaren naar schatting tussen 0,15% en 0,20%. De invloed van doorberekening op de positie van Nederlandse cbo's en obo's ten opzichte van buitenlandse cbo's en obo's is daarom nihil. Vanzelfsprekend zullen de ontwikkelingen in de toekomst worden gemonitord.

Cbo's zijn gehouden ernaar te streven om de zogenoemde beheerskosten voor de inning, het beheer en de verdeling van gelden niet hoger te laten zijn dan 15% van de in een jaar geïnde bedragen en van de in een jaar verdeelde bedragen (art. 2h, vierde lid, Wet toezicht jo. art. 1, eerste lid, Besluit Wet toezicht). Beheerskosten zijn de bedragen die door een cbo in rekening worden gebracht bij rechthebbenden voor de dekking van de kosten die de cbo heeft gemaakt voor het beheer van auteurs- en naburige rechten. Beheerskosten kunnen ook op de rechteninkomsten of inkomsten uit belegging van rechteninkomsten worden ingehouden of worden verrekend (art. 1, onderdeel j, Wet toezicht). De toezichtkosten betreffen geen kosten voor het beheer van auteursrecht en naburige rechten en vallen dan ook niet onder beheerskosten als bedoeld in de Wet toezicht. In dit verband wordt nog opgemerkt dat ten aanzien van de beheerskosten in de evaluatie uit 2016 bleek dat de effectiviteit en efficiëntie van de inning en verdeling van gelden door cbo's is verbeterd. In de appreciatie van de evaluatie is aangekondigd dat de beheerskostennorm van 15% wordt gehandhaafd totdat een beter alternatief voorhanden is.²¹ Het College ontwikkelt thans een systeem dat een fijnmaziger toetsing van beheerskosten mogelijk maakt. De verwachting is daarom dat de beheerskostennorm in het Besluit Wet toezicht op 1 januari 2020 kan vervallen.

11 Financiële gevolgen

In de periode 2013-2017 lagen de toezichtkosten van het College tussen de € 590.000 en € 700.000 per jaar. Voor 2018 bedraagt de bijdrage in de vaste kosten van het College circa € 620.000. Dit bedrag, en het bedrag voor vaste kos-

²¹ *Kamerstukken II 2016/17, 29 838, nr. 88, p. 6.*

ten, wordt voor 2018 en 2019 aangevuld met € 290.000 per jaar. Hiermee worden onder meer de kosten opgevangen die samenhangen met de uitbreiding van de taken van het College in verband met de inwerkingtreding van de Implementatiewet richtlijn collectief beheer en de extra werkzaamheden vanwege het stijgende aantal Wob- en handhavingsverzoeken. Voor 2018 bedragen de toezichtkosten daarmee circa € 910.000. De kosten voor 2019 liggen naar verwachting in dezelfde orde van grootte.

De verwachting is dat de toezichtkosten na 2019 zullen afnemen. Het College kan de taken die het er in 2016 bij heeft gekregen met de inwerkingtreding van de Implementatiewet richtlijn collectief beheer steeds efficiënter uitvoeren. Voorts zullen de kosten van het toezicht door de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dalen, omdat het takenpakket van het College anders wordt ingericht.

Het wetsvoorstel bevat een regeling waarbij 89% van de kosten voor rekening komt van cbo's en obo's en 11% zal worden betaald uit de algemene middelen (zie par. 9). Ten behoeve van een inschatting van de kosten voor de overheid en voor de sector na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt hieronder uitgegaan van een bandbreedte. Op dit moment worden de toezichtkosten na 2019 geschat op een bedrag tussen de € 600.000 en € 800.000. Dat betekent dat de bijdrage van cbo's en obo's tussen de € 534.000 en € 712.000 bedraagt. De bijdrage uit de algemene middelen ligt dan tussen de € 66.000 en € 88.000.

12 Regeldrukeffecten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om wet- en regelgeving na te leven. Bij de kosten die hiermee zijn gemoeid gaat het om kosten die voortvloeien uit informatie- en inhoudelijke verplichtingen, waaronder toezichtgerelateerde verplichtingen op basis van wet- en regelgeving. Dit wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen rond informatieverplichtingen voor cbo's en obo's aan het College. Per saldo blijven de regeldrukkosten die voortvloeien uit het toezicht gelijk. De verwachting is wel dat de merkbare regeldruk juist afneemt, omdat het wetsvoor-

stel de reikwijdte van het preventieve toezicht verduidelijkt. Hierdoor vindt in de praktijk minder discussie plaats over de reikwijdte van het toezicht.

Het College kan in specifieke gevallen verscherpt toezicht uitoefenen (par. 7). De kosten voor cbo's en obo's zijn er in die gevallen kort gezegd in gelegen dat zij een verbeterplan moeten maken en het College informeren over de naleving ervan. De verwachting is dat verscherpt toezicht incidenteel wordt ingesteld en hiervoor dus incidenteel bij een enkele organisatie extra kosten worden gemaakt. Het College kan ook beslissen dat een cbo of obo in aanmerking komt voor een verlicht regime van toezicht op de naleving van bepaalde normen (par. 7). De verwachting is dat het College hiertoe vaker zal beslissen dan dat het beslist om verscherpt toezicht in te stellen. Bij een verlicht regime van toezicht vraagt het College juist minder informatie aan de cbo of obo, die daarmee regeldrukkosten bespaart.

Het preventieve toezicht wordt in dit wetsvoorstel verduidelijkt. Het gaat om herformulering van begrippen en verplaatsing van bestaande informatieverplichtingen (par. 8). Zo hoeven cbo's besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten en tariefverhogingen niet langer voorafgaand ter goedkeuring aan het College voor te leggen, maar dienen zij het College hierover alleen te informeren (verplaatsing van art. 3 naar art. 5 Wet toezicht). Uit deze wijzigingen vloeien geen nieuwe regeldrukkosten voort.

In het kader van het preventieve toezicht worden verder twee bestaande informatieverplichtingen in de Wet toezicht opgenomen, over besluiten tot vaststelling van nieuwe tarieven en de benoeming van een accountant. Het College duidt deze besluiten als besluiten van wezenlijke invloed. Op grond van artikel 5 Wet toezicht dienen cbo's het College te informeren over dergelijke besluiten. Om elke twijfel weg te nemen over de vraag of deze besluiten onder de reikwijdte van artikel 5 vallen, worden deze aan artikel 5 toegevoegd. Uit deze wijzigingen vloeien geen nieuwe kosten voort.

13 Advies en consultatie

PM

14 Inwerkingtreding

De artikelen van dit wetsvoorstel treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (wijziging art. 2, eerste lid)

Eerste wijziging

Cbo's en obo's ontplooiën dezelfde activiteiten. De verschillen liggen hierin dat obo's altijd met winstoogmerk opereren en niet onder zeggenschap staan van rechthebbenden (vgl. art. 1, onderdeel d, Wet toezicht). Op grond van de Richtlijn collectief beheer is een bepaald aantal transparantieplichtingen van toepassing op obo's (zie art. 25d Wet toezicht). Het gaat om de verplichting om in goed vertrouwen onderhandelingen te voeren met gebruikers (art. 2l, eerste lid), informatieverplichtingen (art. 2m, 2o en 2p, eerste lid, onderdelen a-c en e-g) en de verplichting tot alternatieve geschillenbeslechting (art. 25b). Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan artikel 2, eerste lid, toegevoegd dat het College tevens tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de naleving van deze op obo's rustende verplichtingen.

Tweede wijziging

Omwille van de leesbaarheid wordt voorgesteld niet meer in artikel 15 op te nemen dat wordt afgeweken van artikel 18 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet). In plaats daarvan wordt aan artikel 2 Wet toezicht toegevoegd dat naast de artikelen 21 en 22 Kaderwet ook artikel 18 Kaderwet niet van toepassing is op het College. Zie over de wijziging van artikel 15 en het niet-van toepassing verklaren van artikel 18 Kaderwet de artikelsgewijze toelichting bij Onderdeel I.

Onderdeel B (wijziging art. 3)

Eerste wijziging

Een aantal besluiten van cbo's behoeven op grond van artikel 3, eerste lid, voorafgaande instemming van het College. Het gaat onder meer om besluiten tot vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten betreffende de uitoefening en handhaving van auteursrechten of naburige rechten (art. 3, eerste lid, onderdeel

b). Het wetsvoorstel bevat op dit punt twee wijzigingen. De eerste wijziging wordt hieronder toegelicht, de tweede onder Onderdeel C (nieuw art. 5, eerste lid, onderdeel f).

Het gaat er bij dit onderdeel van het preventieve toezicht van het College om dat de voorwaarden, die een cbo in verschillende rechtsbetrekkingen hanteert en die in beginsel niet onderhandelbaar zijn voor de wederpartijen van de cbo, door het College kunnen worden getoetst. Het College toetst onder meer of sprake is van gelijke behandeling, een zorgvuldige verdeling van gelden en of er voldoende rekening is gehouden met de belangen van betalingsplichtigen.²² Het voert dus een marginale toets uit. Het College vormt zich hierbij geen oordeel over de belangrijkste concurrentieparameters tussen partijen, zoals tarieven. Aangezien het College dus niet de gehele (model)overeenkomst toetst, inclusief tarieven, is het begrip "algemene voorwaarden" in dit verband passender. Daarom wordt in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, "modelovereenkomsten" vervangen door: algemene voorwaarden. Op grond van artikel 2p, eerste lid, onderdeel c, zijn cbo's verplicht standaardlicentieovereenkomsten openbaar te maken. Hieronder vallen in elk geval algemene voorwaarden.

Tweede, derde en vijfde wijziging

Cbo's zijn thans op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, verplicht om voorafgaande schriftelijke instemming aan het College te vragen voor eenzijdig voorgenomen tariefverhogingen. Op grond van artikel 3, vierde lid, onthoudt het College zijn toestemming aan een verhoging – kort gezegd – indien deze buitensporig is. Het toezicht op tarieven wordt overgeheveld van artikel 3 naar artikel 5 (zie ook Onderdeel C, eerste wijziging). Daarom worden het eerste lid, onderdeel c, en het vierde lid van artikel 3 geschrapt.

Vierde wijziging

Het College kan advies geven over besluiten die zijn voorafgaande instemming behoeven (art. 3, tweede lid, eerste volzin). Indien het College geen advies uitbrengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek om instemming, wordt het besluit geacht te zijn goedgekeurd (art. 3, tweede lid, tweede volzin). Deze

²² Uit de evaluatie blijkt dat het College met name naar deze aspecten kijkt, zie *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 61.

werkwijze – “stilzwijgende instemming, tenzij” – zorgt ervoor dat het College voldoende ruimte heeft om adequaat preventief toezicht te houden en dat cbo’s binnen een redelijke termijn antwoord krijgen op de vraag of instemming al dan niet wordt verleend. Het College heeft aangegeven dat het niet in alle gevallen mogelijk is om binnen acht weken advies uit te brengen. Voor dergelijke gevallen verzoekt het College een verlengingsmogelijkheid van de adviestermin.²³

Wanneer het College concludeert dat het een advies wil geven, moet het daartoe de gelegenheid hebben. Via een advies kan worden voorkomen dat het College na het nemen van het besluit handhavend moet optreden. Cbo’s en betrokken belanghebbenden hebben baat bij een advies van het College. Tegelijkertijd moet het geven van advies geen substantiële belemmeringen in de besluitvorming en bedrijfsvoering van een cbo opleveren. Daarom wordt voorgesteld als uitgangspunt te hanteren dat de adviestermin acht weken bedraagt en het College de bevoegdheid te geven deze termijn vanwege bijzondere omstandigheden te verlengen met ten hoogste vier weken. Hiertoe wordt een volzin toegevoegd aan het tweede lid van artikel 3.

Het College wordt de ruimte gelaten om te bepalen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden. Gelet op het belang van cbo’s bij zo spoedig mogelijk uitsluitsel over het voorgenomen besluit, mag niet te snel worden aangenomen dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Wat onder bijzondere omstandigheden moet worden verstaan, kan niet in een limitatieve opsomming worden vastgesteld. Deze omstandigheden zijn immers toegesneden op de omstandigheden die zich in een specifiek geval kunnen voordoen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het geval waarin de acht weken-termijn niet wordt gehaald omdat betrokkenen binnen die termijn niet kunnen worden gehoord. Het ligt op de weg van het College om in beleidsregels criteria op te nemen over wanneer sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden. Het College informeert de cbo zo spoedig mogelijk over de beslissing om de adviestermin te verlengen en over de motivering daarvoor.

²³ Advies bij rapport ‘Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten’, d.d. 24 september 2015, p. 6.

Onderdeel C (wijziging art. 5)

Eerste wijziging

Op grond van het hiervoor besproken artikel 3 Wet toezicht behoeven bepaalde besluiten van cbo's voorafgaande schriftelijke *instemming* van het College. Op grond van artikel 5 dienen cbo's het College vooraf te *informer* over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening door de cbo van haar taken. Het eerste lid geeft een niet-limitatieve opsomming van dergelijke besluiten 'van wezenlijke invloed'. Hieronder worden in elk geval verstaan (a) investeringen die een door het College van Toezicht bij reglement vast te stellen bedrag te boven gaan en (b) het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het deelnemen in een vennootschap. In artikel 5, eerste lid, voegt dit wetsvoorstel een viertal besluiten toe aan deze – nog steeds – niet-limitatieve opsomming (onderdelen c-f).

Onderdeel c

Besluiten tot wijziging van *bestaande* tarieven behoeven op grond van het huidige artikel 3 voorafgaande instemming van het College. Deze verplichting wordt omgezet in een verplichting het College te informeren over de verhoging van tarieven (zie onderdeel d). In de huidige Wet toezicht worden besluiten betreffende de vaststelling van *nieuwe* tarieven niet geduid als besluiten die ofwel voorafgaande instemming behoeven (art. 3) dan wel voorafgaand ter informatie aan het College voorgelegd dienen te worden (art. 5). Besluiten tot vaststelling van nieuwe tarieven kunnen ingevolge de Wet toezicht door het College als besluiten van wezenlijke invloed worden geduid. Uit de evaluatie blijkt dat het College dergelijke besluiten in de praktijk aanmerkt als besluiten van wezenlijke invloed, en dat het College en cbo's van mening verschillen over wanneer sprake is van nieuwe tarieven.²⁴ Gelet op dit verschil van inzicht en het belang van het informeren van het College over nieuwe tarieven, worden besluiten tot vaststelling van nieuwe tarieven met dit wetsvoorstel toegevoegd aan de niet-limitatieve opsomming van besluiten van wezenlijke invloed in artikel 5, eerste lid.

²⁴ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 62-63 en 94, en Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.

Onderdeel d

Cbo's zijn niet langer verplicht om *instemming* te vragen van het College voor tariefverhogingen. Dit wetsvoorstel verplicht cbo's het College te *informer*en over verhogingen. Tariefverhogingen worden daarom overgeheveld van artikel 3 naar artikel 5 (zie ook Onderdeel C, tweede, derde en vijfde wijziging).

Uit de evaluatie van de Wet toezicht blijkt dat behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over het begrip "verhoging van tarieven". Daarom wordt dit begrip – zoals gehanteerd in het huidige artikel 3, eerste lid, onderdeel c – in artikel 5, eerste lid, onderdeel d, vervangen door: wijziging van een te betalen tarief, inclusief korting. Hieronder valt ook het vervallen van een kortingsregeling.

Onderdeel e

Tot 1 juli 2013 waren cbo's op grond van artikel 3 Wet toezicht verplicht vooraf schriftelijke instemming te vragen aan het College voor besluiten tot benoeming van een accountant. Deze verplichting is in 2013 geschrapt omdat de Wet op de registeraccountants en de Wet toezicht accountantsorganisaties al voorzag in voldoende waarborgen voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van te benoemen accountants. Bij deze schrapping werd meer gewicht toegekend aan de verlichting van administratieve lasten, zowel voor het College als voor de cbo's, dan aan de waarde die instemming vooraf voor een adequaat toezicht bleek te hebben in de praktijk.²⁵

Gelet op het belang van de accountantscontrole zijn besluiten over de benoeming van een accountant van wezenlijke invloed voor de uitoefening van de taken van een cbo. Het College heeft deze besluiten dan ook bestempeld als besluiten van wezenlijke invloed in de zin van artikel 5 Wet toezicht.²⁶ Om elke twijfel weg te nemen over de vraag of deze besluiten onder de reikwijdte van artikel 5 vallen, worden dergelijke besluiten toegevoegd aan de niet-limitatieve lijst besluiten van wezenlijke invloed in artikel 5, eerste lid. Tot 2013 was dus sprake van een verplichting om *instemming* te vragen aan het College. In dit wetsvoorstel wordt de verplichting geregeld om het College te *informer*en. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn nihil.

²⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 766, nr. 3, p. 22.

²⁶ *Evaluatie van de Wet toezicht*, p. 45 en Advies bij rapport 'Toezicht op collectief beheer auteurs- en naburige rechten', d.d. 24 september 2015, p. 7.

Onderdeel f

In Onderdeel B is geregeld dat cbo's niet langer verplicht zijn om het College *instemming* te vragen voor de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten. Voor een adequate uitoefening van het toezicht is het wel van belang dat het College op de hoogte blijft van besluiten over de vaststelling of wijziging van modelovereenkomsten. Daarom worden dergelijke besluiten in een nieuw onderdeel f toegevoegd aan artikel 5, eerste lid. Daarbij is verduidelijkt dat onder "modelovereenkomsten" ook worden verstaan "brancheovereenkomsten". Een cbo sluit deze overeenkomsten met een brancheorganisatie, die een groep gebruikers uit dezelfde branche vertegenwoordigt. Een brancheovereenkomst bevat gelijksoortige voorwaarden voor verschillende gebruikers en is daarom te beschouwen als een specifieke soort modelovereenkomst. Modelovereenkomsten en brancheovereenkomsten werden bijvoorbeeld in een WODC-rapport uit 2007 al op eenzelfde wijze benaderd.²⁷ Het College heeft de mogelijkheid om een advies te geven of aanwijzing uit te brengen, wanneer het de indruk heeft dat de modelovereenkomst niet op een juiste wijze tot stand is gekomen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de cbo partijen niet gelijk behandelt bij het toekennen van kortingen. Onderdeel van bedoelde model- en brancheovereenkomsten zijn de algemene voorwaarden die een cbo openbaar moet maken op grond van artikel 2p, eerste lid, onderdeel c, en ter goedkeuring aan het College dient voor te leggen (nieuw art. 3, eerste lid, onderdeel b).

Tweede wijziging

In artikel 5, vijfde lid, is thans bepaald dat de kosten van extern accountantsonderzoek, verricht op verzoek van het College, voor rekening komen van de cbo die het aangaat (tweede volzin). Deze regeling wordt aangepast en verplaatst naar het nieuwe artikel 17b (zie Onderdeel J). Daarom wordt het vijfde lid van artikel 5 geschrapt.

Het zesde lid van artikel 5 bepaalt dat de door het College verkregen gegevens uitsluitend worden gebruikt voor de toepassing van de Wet toezicht, de Auteurswet en de Wet op de naburige rechten. Het zesde lid vervalt omdat deze ge-

²⁷ *Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer. Over tarieven, transparantie en tribunalen in het auteursrecht*, WODC, 2008.

heimhoudingsregeling wordt vervangen door het nieuw voorgestelde artikel 14a (zie Onderdeel H).

Onderdeel D (wijziging art. 6)

Eerste wijziging

Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan artikel 6, eerste en tweede lid, toegevoegd dat het College tevens de bevoegdheid heeft om obo's van advies te dienen.

Tweede wijziging

In het huidige artikel 6 is de bevoegdheid van het College geregeld om advies te geven (eerste lid) en aanwijzingen uit te brengen (tweede lid). Ook bepaalt het dat advies moet voorafgaan aan een aanwijzing (derde lid). Om de bevoegdheid voor het College te creëren om zonder voorafgaand advies over te gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing en vervolgens mogelijk tot het opleggen van een bestuurlijke boete, wordt het derde lid van artikel 6 geschrapt.

De mogelijkheid om advies te geven voorafgaand aan een aanwijzing en mogelijk opvolgende boete blijft behouden. Niet elke normovertreding leent zich voor het direct uitbrengen van een aanwijzing. Bij overtredingen van mindere omvang of met een mindere impact kan het College eerst gedragsverandering bij de cbo proberen te bewerkstelligen aan de hand van een advies. Het is aan het College om in beleidsregels criteria op te nemen over wanneer het zonder voorafgaand advies gebruikmaakt van de aanwijzing en het boete-instrument.

Onderdeel E (wijziging art. 7)

Het College dient uit ten minste drie leden te bestaan en het aantal leden moet oneven zijn (art. 7, eerste lid, Wet toezicht). De benoeming van een lid kan ten hoogste vier jaar bedragen, waarna een herbenoeming voor ten hoogste vier jaar kan volgen (vierde lid). Indien een lid aftreedt, ontstaat een vacature voor de resterende duur van de periode waarvoor het afgetreden lid was benoemd. Op grond van artikel 7, zesde lid, wordt een vervangend lid voor die resterende

periode benoemd, welke periode korter zal zijn dan de vier jaar waarvoor een lid in beginsel wordt benoemd.

Indien een lid voortijdig aftreedt, hoeft er inhoudelijk niets aan in de weg te staan om het vervangende lid voor de gebruikelijke periode van vier jaar te benoemen; dat komt de continuïteit van het College juist ten goede. Juridisch staat artikel 7, zesde lid, daaraan echter in de weg. Dit lid wordt daarom geschrapt. Dat betekent dat een vacature kan worden vervuld met de benoeming van een vervangend lid voor de periode van ten hoogste vier jaar, waarna eenmaal herbenoeming kan plaatsvinden (vierde lid). Indien daar aanleiding toe is, kan ook worden besloten tot benoeming voor een kortere periode dan vier jaar.

Vanwege de schrapping van het zesde lid wordt het huidige zevende lid vernummerd tot zesde lid.

Onderdeel F (vervallen van art. 11)

Artikel 11 Wet toezicht bepaalt dat het College een secretaris heeft (eerste lid) en dat de Minister voor Justitie en Veiligheid bevoegd is de secretaris te benoemen, schorsen en ontslaan (tweede lid). Dit artikel wordt geschrapt omdat de noodzaak voor een dergelijke bepaling ontbreekt.

Onderdeel G (wijziging art. 12)

Artikel 12 Wet toezicht bepaalt nu dat de Minister van Justitie en Veiligheid de kosten van het College vergoedt. Bij de vervanging van dit artikel wordt de gemengde bekostiging van het toezicht in de wet verankerd.

Eerste en vijfde lid

In de eerste volzin van het eerste lid worden de organisaties geduid die jaarlijks een bijdrage leveren aan toezichtkosten: cbo's en obo's. De Minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de inning van de bijdragen bij cbo's en obo's. Dit voorkomt dat het College wordt opgezadeld met een liquiditeitsrisico.

In de tweede volzin is afgebakend welke kosten worden doorberekend. Het gaat om de toezichtkosten met uitzondering van de kosten die zijn gemoeid met het toezicht op besluiten die cbo's en obo's op grond van de artikelen 3 en 5 voorafgaand aan het College moeten voorleggen. Gelezen in samenhang met het vijfde lid volgt hieruit dat de Minister van Justitie en Veiligheid de kosten draagt van dit ex ante toezicht.

Tweede lid

Het College is thans verplicht jaarlijks voor 1 april een ontwerpbegroting aan de Minister van Justitie en Veiligheid te zenden (art. 2, eerste lid, Wet toezicht jo. art. 25 Kaderwet). Deze verplichting wordt verder ingekleed. Op grond van het derde lid wordt het College verplicht in de begroting op te nemen hoeveel tijd is gemoeid met het toezicht op besluiten die cbo's en obo's op grond van de artikelen 3 en 5 aan het College moeten voorleggen. Aan de hand daarvan worden de bijdragen van de sector en de overheid berekend.

Derde lid

De berekening van de verdeling van de bijdragen in de kosten wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het derde lid van artikel 12 bevat hiervoor de wettelijke grondslag. Op deze manier is de kostenverdeling met waarborgen omkleed en tegelijkertijd kunnen veranderingen in de sector op betrekkelijk korte termijn worden opgevangen door aanpassing van de algemene maatregel van bestuur.

Vierde lid

Het College dient jaarlijks een overleg te organiseren met cbo's en obo's over aangelegenheden die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan. Om praktische redenen mag het College van de deelnemers van dit zogenoemde adviserende panel, bestaande uit vertegenwoordigers van cbo's en obo's, verlangen dat zij zich van tevoren aanmelden. Voldoet een organisatie hier niet aan, dan mag het College haar de toegang tot het overleg ontzeggen. Namens de Minister van Justitie en Veiligheid kunnen ambtenaren het overleg als toehoorder bijwonen. De praktische werkwijze en inrichting van het overleg wordt aan het College gelaten. Het College dient de uitkomsten in een verslag openbaar te maken, binnen een redelijke termijn na het overleg.

Onderdeel H (nieuw art. 14a)

Dit wetsvoorstel regelt dat de informatie die het College van cbo's en obo's ontvangt in het kader van zijn toezichtstaak uitsluitend wordt gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak. Daartoe wordt een nieuw artikel 14a Wet toezicht ingevoegd. Aansluiting is gezocht bij de geheimhoudingsregeling van de ACM.²⁸

Eerste lid

Het eerste lid bevat de geheimhoudingsverplichting voor het College. Gegevens of inlichtingen van cbo's en obo's waarover het College beschikt in verband met zijn toezichtstaak als omschreven in artikel 2 Wet toezicht, mogen uitsluitend worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak. Dat betekent dat het deze informatie niet mag verstrekken bij een Wob-verzoek. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over besluiten die cbo's aan het College verstrekken in het kader van het preventieve toezicht (art. 3 en 5).

Informatie die aan het College is verstrekt in het kader van zijn toezichtstaak kan tevens gegevens of inlichtingen bevatten die niet onder de geheimhoudingsplicht van artikel 14a, eerste lid, vallen. Hierop is de Wob wel van toepassing. Het gaat bijvoorbeeld om gegevens over de interne bedrijfsvoering van het College en het proces van de totstandkoming van een besluit van het College.²⁹ In geval van een Wob-verzoek dient het College daarom per document te beoordelen welke informatie onder de geheimhoudingsregeling valt.

Tweede lid

Voor zover een wettelijk voorschrift (bijv. de wettelijke onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer) het gebruik van de door het College verkregen gegevens regelt, geldt het eerste lid van artikel 14a niet.

Derde lid

Op grond van het derde lid is het College bevoegd de in het eerste lid bedoelde informatie te verstrekken aan een bestuursorgaan, dienst, toezichthouder en an-

²⁸ Zie art. 7 Instellingswet ACM. Vgl. ook de geheimhoudingsregeling in de Wft, art. 1:89.

²⁹ Vgl. College van Beroep voor het bedrijfsleven 17 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:169, AB 2016/314 met betrekking tot de geheimhoudingsregeling voor de ACM.

dere persoon, belast met de opsporing van strafbare feiten, onderscheidenlijk het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften, indien verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan, die dienst, die toezichthouder of die andere persoon opgedragen taak (onderdeel a).³⁰ Te denken valt aan informatieverstrekking aan de ACM, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst of de FIOD, in het kader van de uitoefening van hun wettelijke taken.

In het voetspoor van de Richtlijn collectief beheer bepaalt artikel 25c, eerste lid, Wet toezicht – kort gezegd – dat het College naar behoren gemotiveerde informatieverzoeken van andere toezichthouders dient te beantwoorden. Het derde lid van artikel 14a bevat daarom een uitzondering op de geheimhoudingsverplichting voor zover het gaat om de in artikel 25c, eerste lid, bedoelde informatie (onderdeel b).

Ten slotte is het College bevoegd de informatie te verstrekken aan de cbo of obo op wie deze betrekking heeft, voor zover deze informatie door of namens deze cbo of obo zijn verstrekt (onderdeel c).

Vierde lid

Verstrekking aan een bestuursorgaan, dienst, toezichthouder of andere persoon als bedoeld in het derde lid, onderdeel a, vindt uitsluitend plaats indien (a) de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd en (b) voldoende is gewaarborgd dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

Onderdeel I (wijziging art. 15)

Op grond van de Wet toezicht is het College verplicht voor 1 juli verslag te doen van de financiën en het beleid van het College zelf (kortweg jaarverslag) en het handelen van de cbo's en obo's (kortweg toezichtsrapport, zie art. 15). De rapportages worden aan de Staten-Generaal en de Minister van Justitie en Veiligheid toegezonden (art. 18, tweede lid, Kaderwet).

³⁰ Vgl. art. 7, derde lid, Instellingswet ACM.

Voor het opmaken van het toezichtsrapport is het College mede afhankelijk van de aanlevering van met accountantsverklaringen onderbouwde gegevens door de cbo's. Het College ontvangt gegevens van een groot aantal cbo's. De meest cbo's sluiten hun boekjaar in juli af. Nadat deze organisaties hun jaarverslag hebben opgemaakt moet het College deze gegevens verwerken in zijn eigen toezichtsrapport. Dat is de reden dat het College het toezichtsrapport niet voor 1 oktober gereed kan hebben.

Gelet op het belang van deze gegevens in het kader van het toezicht, is het weinig zinvol al voor juli een jaarverslag te publiceren. Dat jaarverslag ontbeert dan belangrijke informatie. Omdat het jaarverslag en toezichtsrapport het beste in samenhang kunnen worden gelezen, wordt voorgesteld het College te verplichten om elk jaar uiterlijk op 1 oktober het jaarverslag en het toezichtsrapport uit te brengen.

Artikel 15 Wet toezicht bevat thans de verplichting om de rapportages jaarlijks voor 1 juli op te maken. Het artikel wijkt hierbij af van artikel 18, eerste lid, eerste volzin, Kaderwet. Dit artikel verplicht voor 15 maart verslag uit te brengen. Deze afwijking is opgenomen omdat de Kaderwet anders onverkort van toepassing is op het College (zie art. 2, eerste lid, Wet toezicht). In Onderdeel I wordt artikel 15 op twee punten gewijzigd.

In de eerste plaats wordt in het nieuwe eerste lid de datum van 1 juli vervangen door 1 oktober.

Ten tweede wordt in het nieuwe eerste en tweede lid expliciet onderscheid gemaakt tussen het jaarverslag en het toezichtsrapport. In artikel 18 Kaderwet wordt alleen het jaarverslag genoemd, terwijl de informatieverplichting van het College ook expliciet betrekking dient te hebben op het verstrekken van een toezichtsrapport. Het College maakt al separaat een jaarverslag en een toezichtsrapport op.

Nu volgt uit artikel 18, tweede lid, Kaderwet de verplichting voor het College om het jaarverslag aan de Staten-Generaal en Minister van Justitie en Veiligheid toe te zenden. Omdat artikel 18 niet van toepassing wordt verklaard op het College

(zie de tweede wijziging van art. 2 Wet toezicht in Onderdeel A), maar behoud van deze toezendingsverplichting wenselijk is, wordt de verplichting opgenomen in het nieuwe tweede lid van artikel 15. Voorts wordt in het eerste lid van artikel 15 uit artikel 18 Kaderwet overgenomen dat het jaarverslag de taakuitoefening en het gevoerde beleid – waaronder dat met betrekking tot de kwaliteitszorg – beschrijft.

Onderdeel J (invoeging art. 17a, 17b en 17c)

Artikel 17a

Met de invoeging van artikel 17a wordt het toezeggingsbesluit toegevoegd aan het handavingsinstrumentarium van het College. De opzet van de regeling komt overeen met de opzet van de regeling voor de ACM (art. 12h Instellingswet ACM). De bevoegdheid van het College om het besluit te nemen wordt geplaatst vóór de artikelen betreffende de sancties van de boete en last onder dwangsom (art. 18 en 19). Het besluit is immers juist bedoeld om een gedragsverandering te bewerkstelligen zonder dat het College hoeft over te gaan tot sanctionering.

Eerste lid

In het eerste lid wordt de mogelijkheid aan cbo's en obo's gegeven om een toezeggingsbesluit aan te vragen. Verder bepaalt het dat het nemen van een dergelijk besluit de bevoegdheid van het College ontnemt om een sanctie op te leggen. Onder omstandigheden kan deze bevoegdheid 'herleven' (zie hierover de toelichting op het zevende lid). Een en ander geldt onverminderd het bepaalde in artikel 5:45 Awb. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

Tweede lid

Het College kan alleen een toezeggingsbesluit nemen indien aan drie voorwaarden is voldaan: (1) het College acht het ten minste aannemelijk dat de cbo of obo bij nakoming van de toezegging de normen in de Wet toezicht niet (meer) overtreedt; (2) het College kan de naleving van de toezegging controleren; (3) het College oordeelt dat het besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom.

Ad 1: Wanneer het College het niet ten minste aannemelijk acht dat de toezegging daadwerkelijk leidt tot het beëindigen of voorkomen van een overtreding van de Wet toezicht, is er geen aanleiding om de aanvraag voor een toezeggingsbesluit in te willigen.

Ad 2: Het College moet in staat zijn om de naleving van het besluit te controleren. De cbo of obo dient het College hiertoe te voorzien van de benodigde informatie. De opzet van de regeling, waaronder de beoordelingsvrijheid die het College toekomt, geeft het College ruimte voor maatwerk. Deze regeling bepaalt niet welke informatie de cbo of obo met het College moet delen. Het ligt op de weg van het College om in het toezeggingsbesluit te bepalen welke informatie de cbo of obo in elk geval dient te delen.

Ad 3: Een toezeggingsbesluit is doelmatiger dan een boete of last onder dwangsom bijvoorbeeld wanneer het College verwacht dat de cbo of obo op korte termijn de overtreding beëindigt of een dreigende overtreding weet af te wenden, en de prikkel van een boete niet zou helpen om dit proces te versnellen. Het laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de cbo of obo nu eenmaal tijd nodig heeft om een nieuwe werkwijze te implementeren.

Derde lid

Het initiatief voor het aanvragen van een toezeggingsbesluit ligt bij de cbo of obo. Het College kan het besluit nemen indien het oordeelt dat dit besluit doelmatiger is dan een boete of last onder dwangsom (tweede lid). Een dergelijk besluit kan alleen worden genomen voordat het College een boete of last onder dwangsom oplegt. Het derde lid bepaalt daarom dat een aanvraag tijdig is indien deze voor het opleggen van een sanctie wordt ingediend.

Vierde lid

Artikel 5:45, eerste lid, Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalft vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Voorgesteld wordt in het vierde lid van artikel 17a Wet toezicht te bepalen dat deze termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het College de aanvraag ontvangt, tot de dag waarop het een besluit op de aanvraag heeft genomen. Op deze manier wordt voorkomen dat het aanvragen van een toezeggings-

besluit ertoe zou leiden dat de vervaltermijn voor het opleggen van een boete feitelijk wordt verkort.

Vijfde lid

Het vijfde lid behelst de verplichting voor de cbo of obo om zich overeenkomstig het besluit te gedragen. Doet zij dit niet, dan kan dat een grond vormen voor de intrekking van het besluit en geeft dit het College de mogelijkheid om alsnog een sanctie op te leggen (zie hierover nader de toelichting op het zevende lid).

Zesde lid

Ingevolge het zesde lid stelt het College vast voor welke periode het toezeggingsbesluit geldt. Het kan deze periode telkens verlengen. Omdat het College beoordelingsvrijheid toekomt bij het beoordelen van de aanvraag, komt het College ook beoordelingsvrijheid toe bij het beoordelen van de periode waarvoor het besluit geldt en bij de beantwoording van de vraag of het wordt verlengd. Door het besluit voor een bepaalde periode te laten gelden, kan het College het signaal afgeven dat het verwacht dat de cbo of obo de (dreigende) overtreding in elk geval binnen die periode beëindigt of afwendt.

Zevende lid

Een toezeggingsbesluit verhindert dat het College een sanctie kan opleggen. Indien de toezegging niet wordt nagekomen, dient het College echter alsnog over te kunnen gaan tot het opleggen van een boete of last onder dwangsom. Daarom kan het College in dat geval het besluit, of de verlenging daarvan, intrekken of wijzigen. Het College heeft die bevoegdheid op grond van het zevende lid indien (a) er een wezenlijke verandering is opgetreden in de feiten waarop het besluit berust, (b) het besluit berust op door de cbo of obo verstrekte onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens, of (c) de cbo of obo niet handelt overeenkomstig het besluit. Omdat het College beoordelingsvrijheid toekomt bij het beoordelen van de aanvraag, komt het College ook beoordelingsvrijheid toe bij het beoordelen van de gronden waarop (de verlenging van) een besluit kan worden ingetrokken of gewijzigd.

Artikel 17b

Door de invoeging van artikel 17b krijgt het College de mogelijkheid verscherpt toezicht uit te oefenen aan de hand van een verbeterplan. De regeling die dit mogelijk maakt, wordt geplaatst vóór de artikelen betreffende de sancties van de boete en last onder dwangsom (art. 18 en 19) en ná het nieuw voorgestelde toezeggingsbesluit (art. 17a). Het verbeterplan kan er immers juist toe bijdragen dat gedragsverandering wordt bewerkstelligd zonder dat het College een sanctie hoeft op te leggen en leent zich bijvoorbeeld voor gevallen waarin een cbo of obo geen toezeggingsbesluit aanvraagt.

In artikel 17b wordt tevens de bevoegdheid van het College geregeld om onderzoek door externen te gelasten. Op dit moment is al in artikel 5, vijfde lid, geregeld dat de kosten van extern accountantsonderzoek, verricht op verzoek van het College, voor rekening komen van de cbo die het aangaat. Deze regeling wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 17b en als volgt aangepast. Het College kan aanleiding zien om (ook) andere experts dan accountants in te schakelen om te kunnen beoordelen of een cbo zijn taken naar behoren uitoefent. Over het algemeen is het College voldoende geëquipeerd om zelf genoegzaam onderzoek te kunnen uitvoeren naar de taakuitoefening van een cbo. Voor het enkele geval waarin extern onderzoek van specifieke deskundigen nodig is, wordt in artikel 17b geregeld dat ook de kosten van dergelijk onderzoek voor rekening komen van de cbo die het aangaat, dus niet alleen wanneer het een extern accountantsonderzoek betreft. Het College kan eveneens aanleiding zien om een obo te gelasten onderzoek te laten uitvoeren. Daarom wordt deze bepaling ook van toepassing op obo's.

Eerste, tweede en derde lid

Artikel 17b regelt de bevoegdheid van het College om een onderzoek of verbeterplan te eisen van een cbo of obo (eerste lid). De betreffende organisatie moet de onderzoeksopdracht of het verbeterplan vervolgens binnen vier weken aanleveren (derde lid).

Het College kan hiertoe overgaan als het signalen ontvangt die ertoe leiden dat het gegronde redenen heeft te twifelen aan een juist beleid van of juiste gang van zaken bij de cbo of obo (hierna: tekortkomingen, tweede lid). Deze twijfel

kan bijvoorbeeld zijn gebaseerd op signalen van rechthebbenden of betalingsplichtigen of uit informatie uit het reguliere toezicht van het College. Er zijn onder meer redenen om te twijfelen aan een juist beleid of juiste gang van zaken als sprake is van een stelselmatige overschrijding van de regeling van een beheerskostennorm. Het College vergewist zich ervan dat de twijfel op gegronde redenen berust. Daarom zal het College in het algemeen eerst contact met de cbo of obo zelf opnemen, voordat het beslist om een onderzoek of verbeterplan te eisen. Het College beslist met andere woorden hierover niet alleen op basis van geruchten over tekortkomingen in het beleid van een cbo of obo. Het College dient in het verzoek aan te geven op welke punt(en) het verbetering verwacht en het onderzoek of verbeterplan betrekking moet hebben. Het strekt tot aanbeveling dat het College zo specifiek mogelijk omschrijft welke verbetering(en) het verwacht. Dit vergroot de kans op een adequate onderzoeksopdracht en een adequaat verbeterplan en daadwerkelijke oplossing van de tekortkomingen.

Vierde lid

Het College dient binnen twee weken na ontvangst van de onderzoeksopdracht of het verbeterplan aan de cbo of obo te melden of het instemt met de onderzoeksopdracht of het verbeterplan. Wanneer het College het niet ten minste aannemelijk acht dat het onderzoek of het verbeterplan daadwerkelijk leidt tot het oplossen van de tekortkomingen, stemt het College hiermee niet in. In dat geval beraadt het College zich erover of het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom mogelijk wél de gewenste veranderingen afdwingt. De instemming met of afwijzing van een onderzoeksopdracht of verbeterplan is geen besluit in de zin van de Awb en daarom niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Vijfde lid

De termijn van twee weken waarbinnen het College de cbo of obo dient te laten weten of het instemt met de onderzoeksopdracht of het verbeterplan, kan worden opgeschort. Het vijfde lid geeft hiervoor vier gronden. Deze gronden zijn ontleend aan artikel 4:15 Awb, waarin de gronden staan voor opschorting van de termijn voor het geven van een beschikking. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de beslissing om al dan niet in te stemmen met een onderzoeksopdracht of verbeterplan geen besluit in de zin van de Awb is.

De termijn wordt opgeschort als het College de cbo of obo de gelegenheid geeft om de onderzoeksopdracht of het verbeterplan aan te vullen. Het College geeft de cbo of obo hiervoor een termijn op. De twee-weken-termijn voor het College loopt door vanaf het moment dat de cbo of obo de aanvulling verstrekt, of de aan de cbo of obo gestelde termijn is verstreken (onderdeel a). Voorts wordt de twee-weken-termijn opgeschort gedurende de periode waarvoor de cbo of obo schriftelijk heeft ingestemd met uitstel (onderdeel b), zolang de vertraging aan de cbo of obo kan worden toegerekend (onderdeel c) en zolang het College door overmacht geen instemming kan verlenen.

Zesde lid

Het College bepaalt voor welke periode het verbeterplan geldt. De termijn bedraagt ten hoogste zes maanden en kan eenmalig met ten hoogste zes maanden worden verlengd. Als het College verwacht dat de tekortkomingen langer duren dan een jaar, ligt het niet voor de hand dat wordt getracht deze op te lossen aan de hand van een verbeterplan. Hoe lang een onderzoek moet duren en op welke termijn uitkomsten zijn te verwacht hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Daarom wordt geen algemene termijn gegeven voor onderzoeken.

Zevende lid

Het College plaatst de beslissing tot goedkeuring van een onderzoeksopdracht of verbeterplan op zijn website. Op deze manier raken rechthebbenden en betalingsverplichtingen geïnformeerd over het verscherpte toezicht op een cbo of obo.

Achtste lid

Het College kan afdwingen dat de cbo of obo met het College in gesprek gaat over de uitvoering van het verbeterplan. Dit geeft het College de mogelijkheid indien nodig tijdig bij te sturen en vergroot de kans op het oplossen van de tekortkomingen.

Negende lid

Tot slot krijgt het College de bevoegdheid om van de cbo of obo te verlangen dat deze een eindverslag uitbrengt over de uitvoering van het verbeterplan. Op deze manier kan het College beoordelen of de cbo of obo de tekortkomingen genoeg-

zaam heeft opgelost. Een eindverslag kan achterwege blijven als blijkt dat de cbo of obo de tekortkomingen heeft opgelost voordat de termijn verstrijkt die voor het plan geldt. Het College beoordeelt per geval of een eindverslag wenselijk is.

Artikel 17c

Voor een verlicht regime van toezicht op de naleving van bepaalde normen kan aanleiding bestaan als een cbo of obo laat zien dat zij die normen consequent naleeft en het College voor het overige ook geen redenen heeft eraan te twijfelen dat de cbo of obo deze normen naleeft. Dit is in lijn met de grotere eigen verantwoordelijkheid die cbo's hebben gekregen met de inwerkingtreding van de richtlijn collectief beheer. Het College kan bijvoorbeeld kiezen voor deze vorm van toezicht als het gaat om de naleving van normen waaraan een cbo ook al moet voldoen op basis van het cbo-keurmerk van Voice. Indien het College inzag krijgt in de uitkomsten van de toets die een onafhankelijke auditor jaarlijks afneemt voor het keurmerk, en hieruit blijkt dat de cbo voldoet aan bepaalde normen die zijn opgenomen in zowel de keurmerkcriteria als de Wet toezicht, kan het College een separate informatie-uitvraag over en controle op de naleving van deze normen achterwege laten. Het College dient op grond van artikel 17c in beleidsregels vast te leggen welke normen zich lenen voor verlicht toezicht en welke voorwaarden hieraan zijn verbonden. De beslissing om in een bepaald geval dit soort toezicht uit te oefenen is geen besluit in de zin van de Awb.

Onderdelen K en L, tweede wijziging (wijziging art. 18, eerste en tweede lid, en 19, tweede lid)

Ter verduidelijking van de omschrijving van zijn taak wordt aan de artikelen 18 en 19 toegevoegd dat het College tevens de bevoegdheid heeft om obo's een bestuurlijke boete respectievelijk een last onder dwangsom op te leggen. Zo dient het College niet alleen toezicht te houden op obo's (zie wijziging art. 2 in Onderdeel A), maar kan het ook handhavend optreden indien een obo de op haar rustende transparantieplichtingen uit artikel 25d niet naleeft.

Onderdeel L, eerste wijziging (wijziging art. 19, eerste lid)

Het College krijgt de bevoegdheid om zonder voorafgaand advies over te gaan tot het uitbrengen van een aanwijzing en vervolgens mogelijk tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daartoe wordt het derde lid van artikel 6 geschrapt (Onderdeel D, tweede wijziging). Gevolg hiervan zou zijn dat het College ook voor het opleggen van een last onder dwangsom niet eerst een advies aan de cbo of obo hoeft te geven. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt het huidige getrapte systeem echter in stand gelaten. Daarom bepaalt artikel 19, eerste lid, overeenkomstig het huidige recht dat een last onder dwangsom kan worden opgelegd als zowel het advies als de opvolgende aanwijzing niet worden nageleefd.

Onderdeel M (wijziging art. 25a)

De Wet normering topinkomens (hierna: WNT) en daarop gebaseerde lagere regelgeving zijn in artikel 25a Wet toezicht zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing verklaard op cbo's. Dit betekent kort gezegd dat de bezoldiging van zogenoemde topfunctionarissen bij cbo's is gemaximeerd op het salaris van een minister. Het toezicht op de naleving van de WNT-normen door cbo's is belegd bij het College. Naar aanleiding van wijzigingen in de WNT wordt artikel 25a Wet toezicht aangepast. Het betreft een louter technische aanpassing.

De aanpassing komt mede voort uit de wijziging van de aanduiding van de WNT: sinds 1 juli 2017³¹ is de aanduiding niet langer "Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector", maar: Wet normering topinkomens. Verder wordt conform de Aanwijzingen voor de regelgeving de aanduiding "leden 1, 3 (...)" vervangen door de aanduiding: eerste, derde (...) lid. Aan de opgesomde artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard op cbo's, wordt artikel 7.3a WNT toegevoegd, dat in werking is getreden op 1 juli 2017³² en met die wetswijziging verband houdend overgangsrecht bevat. Artikel 7.3 WNT is reeds grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard op cbo's. Hieraan wordt het tiende lid van voornoemd artikel toegevoegd.

³¹ *Stb.* 2017, 151.

³² *Stb.* 2017, 239.

Artikel II

De artikelen van dit wetsvoorstel treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker