

Vergaderjaar 2000–2001

27 617

Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch verveelvoudigen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 september 2001

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Justitie. Ik ben de commissie erkentelijk voor de steun die zij heeft uitgesproken voor dit voorstel tot wijziging van de Auteurswet 1912.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de betekenis van de term «reprografisch verveelvoudigen» en waarom aan deze term de voorkeur wordt gegeven boven «fotokopiëren». In de praktijk zal het bij reprografisch verveelvoudigen in een grote meerderheid van de gevallen om «fotokopiëren» gaan. De vraag is welke vlag de lading op juiste wijze dekt en of binnen het op zich technologiegebonden karakter van de voorgestelde regels niettemin een begrip bestaat dat onlogische afbakeningen voorkomt en op grond waarvan gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het gaat bij reprografisch verveelvoudigen om reproduceren, dat wil zeggen één-op-één verveelvoudigen, op papier of een soortgelijke drager. De term «fotokopiëren» is in het wetsvoorstel niet gebruikt reeds omdat daardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat de voorgestelde regels slechts van toepassing zijn op het kopiëren met gebruik van een fotokopieerapparaat, terwijl de regeling bijvoorbeeld ook van toepassing kan zijn op apparaten met (deels) andere functies of die naar de opvattingen van het publiek niet als fotokopieerapparaten worden beschouwd, zoals faxapparaten met een kopieermogelijkheid of «multifunctionals». In de memorie van toelichting wordt reeds gesproken van «fotokopieerapparaten of vergelijkbare technieken», waarmee wordt aangegeven dat het kan gaan om verveelvoudigingen door andere apparaten dan fotokopieerapparaten. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft geen van de respondenten bezwaar gemaakt tegen gebruik van de term «reprografische verveelvoudigen». Ook de commissie auteursrecht heeft zich in zowel haar interim-rapport van februari 1996 als haar eindadvies van december 1996 van deze term bediend. Uit het oogpunt van wenselijkheid van technologie neutrale wetgeving is in dit voorstel wellicht sprake van een uitzondering op de regel, zij het dat op zichzelf overtuigende redenen zijn aan te voeren waarom voor deze verveelvoudigingstechniek bijzondere regels in de Auteurswet 1912 worden voorgesteld. Met de leden van de fractie van de PvdA kan worden erkend dat niet alle voorbeelden

genoemd in het ingetrokken wetsvoorstel 22 600 even gelukkig zijn gekozen, reeds omdat de term «reprografisch» veronderstelt dat sprake is van een mechanische handeling. Ik heb er echter voor het overige alle vertrouwen in dat de rechter in grensgevallen nadere inhoud zal kunnen geven aan het begrip «reprografische verveelvoudiging».

De leden van de fractie van de VVD hebben om een toelichting gevraagd waarom de Europese Commissie geen voornemen heeft regels op het terrein van het reprografisch verveelvoudigen voor te stellen – de leden van de fracties van het CDA en D66 hebben dezelfde problematiek aan de orde gesteld. Het onderwerp is bij de voorbereiding van de op 22 mei jl. definitief tot stand gekomen richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij ter sprake gekomen. De Europese Commissie meent niet dat van zodanige verschillen, noch qua systematiek, noch qua hoogte van heffingen, tussen de lidstaten sprake is dat een verstoring van de werking van de interne markt dreigt. Deze gedachte is met zoveel woorden neergelegd in overweging 37 van de richtlijn, waarvan de eerste zin luidt «Nationale regelingen inzake reprografie, voorzover die bestaan, belemmeren de werking van de interne markt niet in noemenswaardige mate.» Niettemin bevat de richtlijn een regeling voor de reproductie op papier of een soortgelijke drager, met behulp van een fotografische techniek of een andere werkwijze die een soortgelijk resultaat oplevert (artikel 5 lid 2 sub a van de richtlijn). De lidstaten hebben de mogelijkheid om voor deze reproducties een uitzondering op het auteursrecht te maken, op voorwaarde dat de rechthebbenden een billijke compensatie ontvangen. De uitvoering van de richtlijn in de Auteurswet 1912 is inmiddels ter hand genomen. Het onderhavige wetsvoorstel is met de betreffende bepaling uit de richtlijn geheel in overeenstemming. De kans is dus verwaarloosbaar dat het onderwerp op afzienbare termijn opnieuw op de agenda van de Europese Commissie komt. Niettemin – en daarmee wordt gereageerd op een andere vraag van de leden van de fractie van de VVD – blijf ik waarde hechten aan de resultaten van prijsvergelijkend onderzoek. Bij de vaststelling van het tarief zouden mijns inziens de effecten op de Europese concurrentieverhoudingen, zo die er althans zijn, mede in overweging moeten worden genomen. Daarbij zal echter ook in aanmerking moeten worden genomen in hoeverre tarieven in andere lidstaten zich laten vergelijken met de tarieven die in Nederland gelden, de mogelijke verschillen in kopieergedrag en de mogelijke verschillen in uitvoeringslasten. De leden van de fractie van de VVD hebben hun vrees geuit dat voor het bedrijfsleven de administratieve lasten zullen toenemen en hebben een uiteenzetting verzocht waarom dat niet het geval zou zijn. Herhaald zij dat op dit moment nog geen sprake is van effectuering van de regeling van het reprografisch verveelvoudigen bij het bedrijfsleven. Bij het opstellen van het onderhavige voorstel is uitgebreid en – dat in reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66 volgens mij ook voldoende – aandacht besteed aan (de minimalisering van) de administratieve lasten voor niet alleen het bedrijfsleven, maar ook voor de andere groepen betalingsplichtigen onder deze regeling. Uit zowel het onderzoek naar de bedrijfs-effecten, dat is uitgevoerd door B&A groep, als het onderzoek naar de administratieve lasten dat is uitgevoerd door Actal, is gebleken dat de in het wetsvoorstel beschreven aanpak tot minimale lasten aanleiding geeft, zowel in absolute als in relatieve zin. Ik heb bij de berekening van de administratieve lasten geen reden te twijfelen aan de uitkomsten van het onderzoek door B&A groep, in ogenschouw nemend dat het in zeer veel gevallen niet erg ingewikkeld is om te achterhalen hoeveel reprografische verveelvoudigingen in een jaar zijn gemaakt. Actal heeft voorts terecht gewezen op wat als definitie van «administratieve lasten» heeft te gelden, namelijk «de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verza-

melen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.» Een en ander brengt mee dat niet ook nog mogelijk bijkomende activiteiten, zoals de ontvangst van de factuur en het controleren van de rechtmatigheid ervan tot die lasten gerekend mogen worden. De positie van de incasso-organisatie is, dit in reactie op een volgende vraag van de leden van de fractie van de VVD, onder meer om de volgende redenen versterkt. Het bedrijfsleven heeft tot dusverre de legitimiteit van de organisatie betwist. Dit voorstel beoogt dat probleem op te lossen, opdat de incasso-organisatie met in beginsel uitsluiting van ieder ander namens rechthebbenden vergoeding voor het reproplichtig kopiëren mag incasseren en verdelen. Voorts is de positie van de incasso-organisatie versterkt door de introductie van een opgaveplicht, die het makkelijker moet maken om te komen tot een afdracht van de juiste vergoeding. Bovendien is de positie van de incasso-organisatie versterkt door de zogenaamde «mits-constructie», dat wil zeggen dat slechts van een rechtmatige reprografische verveelvoudiging sprake is indien een vergoeding is betaald (of daartoe een aanbod is gedaan). In wetsvoorstel 22 600 waren verdergaande maatregelen voorgesteld, die mede naar aanleiding van het advies van de commissie auteursrecht voor een belangrijk deel zijn teruggenomen. Het is niet aannemelijk dat van de thans voorgestelde maatregelen ter versterking van de positie van de incasso-organisatie enige bijzondere invloed op de administratieve lasten voor de betalingsplichtigen uitgaat. Wel zal daardoor de naleving van de wet worden bevorderd.

Deze leden hebben voorts gevraagd waar de grens ligt tussen kopiëren voor privé-gebruik en voor bedrijfsmatig gebruik. Die ligt, zoals deze leden zelf hebben aangegeven, inderdaad bij het kopiëren door een natuurlijk persoon die voor eigen oefening, studie of gebruik een beperkt aantal exemplaren reprografisch mag verveelvoudigen. Niet beslissend is waar deze privé-kopie wordt gemaakt. Een natuurlijk persoon kan ook zonder het auteursrecht te schenden een fotokopie van een klein deel van een boek maken in een supermarkt of bibliotheek, of op het kopieerapparaat van zijn werkgever. Tegen deze vorm van kopiëren staat geen verplichting tot betaling van een vergoeding. Net als thans in de publieke sector zonder problemen het geval is, zal onder meer op basis van marktonderzoek rekening worden gehouden met het aantal kopieën dat voor privé-gebruik wordt gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd waarop de veronderstelling is gebaseerd dat slechts een gering percentage van het totaal vergoedingsplichtig is. Dit is gebaseerd op de ervaringen bij de huidige incassopraktijk, waaruit blijkt dat, afhankelijk van de aard van de instelling, slechts een klein deel van het totaal aantal reprografische verveelvoudigingen reproplichtig is. In de praktijk wordt bijvoorbeeld bij sommige onderdelen van de Rijksoverheid zeer veel materiaal gekopieerd dat door de instelling zelf is gemaakt, bijvoorbeeld interne memo's, brieven of andere stukken. Slechts in een kleine minderheid van de gevallen gaat het om materiaal waarop auteursrecht rust dat niet aan de Staat toekomt, zoals in het geval van het kopiëren van een artikel uit een tijdschrift of een aantal pagina's uit een boekwerk. Overigens wordt deze ervaring gedeeld door het bedrijfsleven en andere kopieerders. Daarbij moet men goed de reikwijdte van de voorgestelde regels in ogenschouw nemen.

Het is op dit moment nog niet te zeggen of en zo ja in welke mate de overheid gebruik zal maken van de «opt-out» regeling, zoals deze leden hebben gevraagd. Zoveel is zeker dat naar mijn verwachting serieus naar de mogelijkheid zal worden gekeken. Ik zie daarvan ook wel de voordelen. De «opt-out»-regeling biedt de mogelijkheid om met een bepaalde uitgever afspraken te maken die niet alleen het papieren verveelvoudigen betreffen, maar tevens kunnen voorzien in een licentie die het elektronisch kopiëren betreffen. Dergelijke alomvattende afspraken kunnen niet alleen

voordelige effecten hebben binnen het bedrijfsleven, maar natuurlijk ook daarbuiten.

Door de leden van de VVD-fractie is gevraagd naar de reactie van de regering op de vrees dat reprografische bedrijven van de regeling hinder zullen ondervinden en worden benadeeld in hun concurrentie met andere bedrijven, zoals offset en digitaal drukken. Ik geloof niet dat door deze regeling van concurrentieverstorende effecten sprake zal zijn. De te verwachten administratieve lasten zijn naar mijn mening zeer laag, zelfs in een scenario waarin een individuele kopieerder jaarlijks voldoet aan de opgaveplicht. Het gaat in zo'n geval bovendien om een bedrijf dat een aanzienlijk aantal kopieën maakt zodat waarschijnlijk ook dan schaal-effecten optreden in die zin dat de invloed van de lasten dermate gering zijn dat enig effect in de prijs nooit een aanleiding kan zijn voor concurrentienadeel. Voorts moet bedacht worden dat andere vormen van kopiëren, zoals het digitaal drukken, niet zonder meer als substituuft fungeren voor het reprografisch verveelvoudigen. Bovendien valt ook het elektronisch verveelvoudigen onder het auteursrecht. Ook een bedrijf dat niet of nauwelijks fotokopieert maar dezelfde handelingen wel elektronisch verricht, dient het auteursrecht te respecteren. Tenslotte leert de ervaring dat slechts een gering percentage van de kopieën reproplichtig is, zodat de totale lasten, in relatie tot de omzet en het totaal aantal kopieën, eveneens gering zullen zijn.

De leden van de fracties van D66, de VVD en het CDA hebben gevraagd naar de werking van de opgavegrens en de wijze waarop wordt uitgemaakt hoeveel kopieën reproplichtig zijn. Heffingsplichtig is de kopieerder. Dat kan een bedrijf met één of meer vestigingen zijn maar ook een overheidsinstelling met meerdere afdelingen. De betekenis van de grens van 50 000 kopieën is, dat zodra per jaar meer dan 50 000 reprografische verveelvoudigingen worden gemaakt, de opgaveplicht geldt. Deze grens is geen «aftrekfranchise», met dien verstande dat alle gemaakte verveelvoudigingen relevant zijn en blijven. Onder deze grens bestaat geen opgaveplicht, maar bestaat wel de plicht om voor het reprografisch verveelvoudigen een vergoeding te betalen. Indien een kopieerder dus bijvoorbeeld 40 000 kopieën maakt, bestaat een verplichting tot betaling van een vergoeding. Niet uit het oog mag dus worden verloren dat ook bedrijven die onder de opgavegrens vallen verplicht kunnen zijn tot betaling van de vergoeding ex artikel 16h, eerste lid. Voor die gevallen kan men denken aan de mogelijkheid van een forfaitaire afkoopsom, die het mogelijk maakt dat deze bedrijven (of andere kopieerders) rechtmatig reprografische verveelvoudigingen maken. Ook in dit verband kan het door Stichting Reprorecht, in samenwerking met VNO/NCW te verrichten onderzoek, belangrijke gegevens opleveren. Zowel de incasso-organisatie als de kopieerders zullen zich richten naar de wettelijke regels, om te bepalen welke kopieën bijdragen aan de bepaling van de hoogte van de vergoeding. Daarbij kan de soort van documenten waarop geen auteursrecht rust of die niet onder de vergoedingsregeling vallen, worden verdisconteerd. De leden van de fracties van de VVD en het CDA hebben voorts gevraagd naar de totstandkoming van het aantal van 50 000 kopieën per jaar als ondergrens voor de opgaveplicht. De gedachte aan zo'n grensgetal in combinatie met een opgaveplicht is reeds genoemd in het advies van de commissie auteursrecht en uitgewerkt in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel, met het oog op het qua administratieve verplichtingen zoveel mogelijk ontzien van kleine kopieerders. Het gaat hier volledigheidshalve om het aantal reprografische verveelvoudigingen, niet om het aantal verveelvoudigingen van door het auteursrecht beschermd materiaal. Getracht is een grens te vinden waaronder de lasten van de opgaveplicht grosso modo niet meer zouden opwegen tegen de voordelen van een meer nauwkeurige bepaling van het totaal aantal kopieën dat jaarlijks wordt gemaakt. Welke grens men ook kiest, deze zal altijd wel een enigszins arbitrair karakter houden. De beslissing

over het aantal kopieën is overigens nog niet genomen, maar in de toelichting op het wetsvoorstel heeft de regering een voorkeur uitgesproken. De uitkomsten van het door Actal verrichte onderzoek bevestigen evenwel de juistheid van de voorkeur voor de grens van 50 000 kopieën. Zowel de leden van de fractie van de VVD als de leden van de fracties van D66 en het CDA hebben gevraagd welke (en hoeveel) bedrijven onder de opgavegrens zullen vallen. In beginsel is geen enkel bedrijf uitgesloten van de vergoedingsregeling; het valt niet bij benadering aan te geven hoeveel bedrijven precies onder de opgavegrens zullen blijven. Voor een richtingbepaling is het wellicht nuttig stil te staan bij de categorieën die vermoedelijk onder de grens zullen zitten en de categorieën die naar verwachting daar bovenuit zullen komen. Het zal gaan om bedrijven die gemiddeld tot 200 fotokopieën per dag maken. Dat is geen onaanzienlijke hoeveelheid materiaal. Veel bedrijven, zoals eenmanszaken, detail-handelszaken, ambachtszaken en kleine tot middelgrote nijverheids-bedrijven zullen dat aantal naar ik verwacht niet makkelijk halen. Aan-nemelijk is echter binnen de reikwijdte van de regeling valt een bedrijf met een substantiële afdeling die zich bezighoudt met ontwikkeling en onder-zoek of bijvoorbeeld een afdeling juridische zaken heeft, of een bedrijf wiens activiteit voor een belangrijk deel uit zakelijke dienstverlening bestaat waarvoor onderzoek nodig is, zoals advocatenkantoren, notaris-kantoren en andere vormen van commerciële dienstverlening. De memorie van toelichting verwijst naar de chemische- en farmaceutische industrie, de garen- en vezelindustrie, de automatisering- en kantoor-machine-industrie, de rubber- en kunststofindustrie, de medische- en veterinaire industrie, de elektronische en elektrische industrie, de nucleaire industrie, de optische industrie, de telecommunicatie-industrie, de aardolie-, aardgas- en steenkoolverwerkende industrie en andere grondstoffenverwerkende industrie, de metaalbewerkingindustrie de auto- en auto-onderdelenindustrie, de transportmiddelenindustrie, de machine-industrie, de lucht- en ruimtevaartindustrie, de grafische industrie, de zakelijke dienstverlening, de bouwnijverheid en het bank- en verzekerings-wezen. In zoverre is geen enkel type bedrijf bij voorbaat uitgezonderd van toepasselijkheid van de regeling. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk dat de incasso-organisatie, bijvoorbeeld op basis van branche-gegevens, parameters als aantallen werknemers of kopieerapparatuur gebruikt om te komen tot een praktische toepassing van de opgavegrens. De leden van de fractie van de VVD hebben hun verbazing uitgesproken over het ontbreken van overwegende bezwaren tegen tariefstelling door de overheid. Bedacht moet worden dat het tarief, zoals dat reeds sedert 1974 geldt, inmiddels als zodanig door betalingsplichtigen geaccepteerd wordt. Er zijn zowel argumenten die pleiten voor verhoging als argu-menten die pleiten voor verlaging. Waarschijnlijk is er mede om die reden consensus dat terzake van tariefstelling weinig reden bestaat om van het bestaande systeem af te wijken. Het huidige tarief wordt bovendien als redelijk beschouwd. Het is vooralsnog niet aangetoond dat rechtheb-benden daarmee niet krijgen waarop zij recht hebben en evenmin is aangetoond dat betalingsplichtigen een onnodige zware last hebben te dragen. Voor marktwerking is overigens wel plaats. Kopieerders en recht-hebbenden kunnen immers rechtstreeks afspraken maken, waarbij prijs-bepaling uiteindelijk aan partijen is overgelaten.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom kopieerders in het bedrijfsleven niet bereid bleken te zijn om de Stichting Reprorecht als vertegenwoordiger van rechthebbenden te aanvaarden. Toen de regeling in 1974 werd geïntroduceerd was sprake van een vergoedingsregeling die door rechthebbenden moest worden geëffectueerd. Met dat doel is toen de Stichting Reprorecht opgericht. De Stichting ondervond evenwel problemen om aan te tonen dat zij alle rechthebbenden vertegenwoor-digde. Dat probleem is opgelost doordat in 1985 de Stichting is aange-

wezen om als enige namens rechthebbenden de vergoeding voor het reprografisch verveelvoudigen te innen en te verdelen. Daarmee was het representatievraagstuk beantwoord. Deze regel geldt ook onder de voorgestelde regeling. Er kan dus geen twijfel bestaan over de vraag wie gerechtigd is de vergoeding voor het reprografisch verveelvoudigen te innen.

De leden van de VVD-fractie hebben gewezen op de bezwaren die door diverse rechthebbenden zijn geuit om de goedkeuring door de minister van Justitie van de repartitiereglementen te laten vervallen. In het onderhavige wetsvoorstel is sprake van een eis van goedkeuring. Onlangs is wetsvoorstel 27 775 bij de Tweede Kamer ingediend dat voorziet in herziening van het toezicht op de wettelijke collectief beheerorganisaties. Het wetsvoorstel is het gevolg van een rapport van een MDW-werkgroep, die adviseerde om de goedkeuringseis te laten vervallen. Dat advies is door het kabinet overgenomen, met dien verstande dat in het genoemde wetsvoorstel het aan te stellen college van toezicht belast zal zijn met voorafgaande goedkeuring van het repartitiereglement. Dus hoewel de inwerkingtreding van repartitiereglementen niet meer van goedkeuring door de Minister van Justitie afhankelijk is, voorziet de voorgestelde wetswijziging toch in toezicht op de regels inzake verdeling van de geïnde vergoedingen.

De leden van de fracties van D66 en de VVD hebben gevraagd naar de status van het reproduceren door een faxapparaat en van het scannen van een document dat vervolgens wordt geprint. De enkele verzending van een bericht met behulp van een faxapparaat wordt niet beschouwd als een reprografische verveelvoudiging in de zin van dit wetsvoorstel en waarop de vergoedingsregeling van toepassing is. Indien het faxapparaat wordt gebruikt om een reproductie te maken, is de vergoedingsregeling daarop van toepassing. Hetzelfde verhaal is van toepassing op de laserprinter en de bijdrage die een dergelijk apparaat levert aan het reprografisch verveelvoudigen. Het scannen van een beschermd document valt niet onder het begrip reprografische verveelvoudiging. In dit geval is sprake van opslag in een elektronisch geheugen en mist de voorgestelde regeling toepassing. Dit moet onderscheiden worden van de tijdelijke opslag in een reprografisch verveelvoudigingsapparaat, die louter bedoeld is om daarvan een kopie op papier te maken. Een dergelijke kopie kan men beschouwen als van een zodanig voorbijgaande of incidentele aard, die bovendien een integraal en essentieel onderdeel vormt van een technisch procédé met als enig doel om een rechtmatig gebruik van een werk mogelijk te maken en bovendien geen zelfstandige economische waarde heeft, dat deze niet onder het verveelvoudigingsrecht valt. De fotokopie (of andere reprografische verveelvoudiging) van de print-out van het gescande document valt daarentegen weer onder de vergoedingsregeling.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd naar de criteria voor de verdeling van de vergoedingen en naar de samenwerking tussen de Stichting Reprorecht en andere incasso-organisaties. Uitgaande van de regel dat de opbrengsten van deze regeling gelijk verdeeld worden over uitgevers en auteurs, zijn de hoofdcriteria voor de repartitie de beschikbare brongegevens afkomstig van (steekproefsgewijs) onderzoek, de behaalde omzetten in uitgeefproducten en voor de auteurs de honoraria of het aantal publicaties. Een en ander is uitgewerkt in het reglement uitkeringen (repartitiereglement) van de Stichting Reprorecht. De Stichting Reprorecht heeft mij laten weten dat zij samenwerkt met andere incasso-organisaties wanneer die samenwerking voordelen biedt voor de kopieerder, zoals bij de inning bij onderwijsorganisaties. Ook indien samenwerking voordelen biedt voor de rechthebbende zou de Stichting daartoe moeten kunnen overgaan. Van samenwerking is bijvoorbeeld sprake op het terrein van het onderwijs, waar een collectieve regeling is getroffen met uitgevers en auteurs voor het zogenaamde overnemen van korte

gedeelten in eigen onderwijspublicaties, de zogenaamde «readers». De uitvoering van de regeling is in handen van de Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Stichting Pro). Deze Stichting heeft de feitelijke incassowerkzaamheden opgedragen aan Cedar B.V., die dit ook voor Stichting Reprorecht doet. In de bovenbedoelde «reader-overeenkomsten» met de universiteiten en hogescholen is een overlap met de incasso-activiteiten ten behoeve van de Stichting Reprorecht vermeden. Met de HBO-Raad en de BVE-Raad zijn inmiddels afspraken gemaakt over een onderzoek naar de omvang en de aard van het kopieergedrag, door Stichting PRO en Stichting Reprorecht gezamenlijk uit te voeren. Verdergaande samenwerking bij incasso en repartitie is denkbaar als daaraan duidelijke voordelen zijn verbonden.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoe instellingen die gebruik maken van kleine kopieerapparaten zonder tellers het aantal kopieën kunnen bijhouden. De inschatting is dat het in deze gevallen vaak zal gaan om kleingebruikers die beneden de opgavegrens blijven. Niettemin is aannemelijk dat ook in deze gevallen de mogelijkheid bestaat inzicht te krijgen in de aantallen kopieën. Het gaat dan om indicaties als het papierverbruik en het tonerverbruik, de aard van het bedrijf en de aantallen werknemers.

Anders dan de leden van de fractie van D66 veronderstellen kan ook in het in dit voorstel gekozen model, waarin het aantal gekopieerde pagina's het uitgangspunt vormt voor de heffing, betekenis worden gehecht aan de door deze leden genoemde factoren, zoals de aard van het bedrijf, het aantal werknemers en het aantal kopieerapparaten. Getracht is een evenwicht te vinden tussen enerzijds de wens om met een zekere mate van nauwkeurigheid na te gaan hoeveel reproplichtig materiaal is gekopieerd en anderzijds de wens om de met de heffing verbonden lasten zo laag mogelijk te houden. Dat evenwicht is gevonden in het in dit voorstel uitgewerkte model. In het geval dat de incasso-organisatie afspraken maakt met koepelorganisaties, zouden genoemde factoren een rol kunnen spelen bij de bepaling van het bedrag dat de aangesloten betalingsplichtigen verschuldigd zijn. Met het gekozen model, dat immers ook in de huidige regeling is neergelegd en waarmee bevredigende resultaten zijn geboekt, kunnen alle respondenten leven.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66, meen ik dat het gevaar volstrekt verwaarloosbaar is dat kopieerders de pagina's zullen verkleinen of meerdere op het A3-formaat zullen kopiëren teneinde een besparing te bewerkstelligen op de hoogte van de afdracht. Dergelijke maatregelen staan zowel qua inspanning als vooral qua resultaat niet in verhouding tot de beoogde besparing, zodat ik verwacht dat van deze methode slechts in uitzonderingsgevallen sprake zal zijn en in ieder geval niet op zo'n schaal dat daarvoor wettelijke voorzieningen nodig zijn.

De leden van de fractie van D66 hebben gewezen op het verschil tussen de schatting van B&A-groep en de schatting van de regering omtrent de te verwachten opbrengst van deze regeling. Dat verschil laat zich onder meer verklaren doordat B&A groep is uitgegaan van het totale kopieervolume in Nederland, terwijl de schatting die in de toelichting is neergelegd, een extrapolatie is van de huidige opbrengsten, althans van de aan rechthebbenden uitgekeerde bedragen. Bovendien houdt de laatste schatting rekening met de gevolgen van de «opt-out» regel, die het mogelijk maakt dat kopieerders en rechthebbenden rechtstreeks afspraken maken over het reprografisch verveelvoudigen, en de aanloop die voor de incasso-organisatie nodig is om ook met die groepen kopieerders afspraken te maken die thans nog niet aan de regeling zijn onderworpen. Met geen van beide schattingen is bedoeld aan te geven wat de wenselijke hoogte van de geïncasseerde vergoedingen is. Het is een inschatting van wat mogelijk de opbrengst zal zijn. De schatting van de regering berust tevens op ervaringen uit het buitenland, waaruit een zekere verhouding tussen het aantal reprografische verveelvoudigingen door het

bedrijfsleven en het aantal reprografische verveelvoudigingen in andere sectoren volgt.

Ik zie, anders dan de leden van de fractie van D66, geen reden om de regeling met terugwerkende kracht in werking te laten treden. Terugwerkende kracht zou in strijd met de redelijkerwijs gewekte verwachtingen zijn, maar ook belastend voor betalingsplichtigen, die hiermee immers geen rekening konden houden. De bestaande regeling is niet geëffectueerd maar had een andere grondslag dan de thans voorgestelde regeling. Het door deze leden voorgestelde tijdstip van 1 januari 2001 is overigens arbitrair, net als met andere in het verleden gelegen tijdstippen het geval zou zijn.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd naar het standpunt van de regering op langere termijn, met het oog op de mate waarin de wet ziet op ontwikkelingen in de komende tijd. Ook de leden van de fractie van D66 hebben gevraagd waarom de regering niet inspeelt op de technische ontwikkelingen en hebben gewezen op de eerdere discussie in de Eerste Kamer omtrent wetsvoorstel 22 600 en waarom nieuwe technologische ontwikkelingen als scannen en elektronisch kopiëren niet aan de voorgestelde regeling worden toegevoegd.

In het algemeen is het doel van dit wetsvoorstel de toepassing van een aantal toegesneden regels voor een tot op zekere hoogte bijzonder deelterrein binnen het auteursrecht. Het feit dat dit wetsvoorstel ziet op het reprografisch verveelvoudigen en niet op het elektronisch kopiëren betekent niet dat het elektronisch kopiëren niet onder het auteursrecht valt. Aan de wens dat ook het elektronisch kopiëren wordt geregeld, zo kan men stellen, is reeds voldaan aangezien de Auteurswet 1912 daarop ten volle van toepassing is. De uitvoering van de richtlijn auteursrecht in de informatiemaatschappij, die inmiddels ter hand is genomen, zal leiden tot een aantal aanpassingen van de wet zodanig dat ook met de bijzondere aspecten van elektronisch kopiëren, de verspreiding van informatie via Internet en het tegengaan van het omzeilen van technologische beschermingsmaatregelen kan worden rekening gehouden. Er is evenwel geen reden het onderwerp van dit specifieke voorstel, dat in een eigen tempo kan worden behandeld, te integreren met de wijzigingen die uit de richtlijn zullen voortvloeien. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in het kader van de uitvoering van de richtlijn door mij aan belanghebbenden de vraag is gesteld of behoefte bestaat aan een fundamentele herziening van de wetgeving. De reacties, die ook te raadplegen zijn op de Internet-website van het ministerie van Justitie, zijn dat het voor de fundamentele bespiegelingen waartoe de leden van de fractie van D66 hebben uitgenodigd nog te vroeg is. Niettemin wordt voor de langere termijn die behoefte wel degelijk gevoeld. Met het oog daarop wordt door mij gewerkt aan een visie op en een strategie waarmee kan worden ingespeeld op de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en de invloed van die ontwikkelingen op (de uitoefening en handhaving van) het auteursrecht. Ik verwacht dat een rapport van dit project rond de jaarwisseling gereed is en daarna kan worden gepubliceerd, samen met een plan van aanpak naar aanleiding van de bevindingen in het rapport.

Terecht wijzen de leden van de fractie van het CDA erop dat de aangehaalde passages in de toelichting een momentopname zijn. In zoverre is uitleg nodig dat in deze tijd van snelle technologische ontwikkelingen een wetsvoorstel wordt ingediend dat regels bevat over een technisch fenomeen dat reeds sedert enkele tientallen jaren bestaat. Het is echter onduidelijk hoe het gebruik van multifunctionele laserprinters, die tevens als fotokopieerapparaat worden gebruikt, zich op termijn zal ontwikkelen. Met de verbetering van de techniek is het niet uitgesloten dat op termijn ook dergelijke apparatuur voor reprografie op papier een relevante factor wordt. Op deze ontwikkelingen kan echter niet worden gewacht. Ik ben het eens met deze leden dat wetgeving op dit terrein in beginsel verder moet reiken dat het voorstellen van interim-oplossingen die nog voor de inkt

van het Staatsblad droog is, door de ontwikkelingen zijn achterhaald. Ik meen overigens dat het reprografisch verveelvoudigen nog geruime tijd een factor van betekenis zal zijn, in ieder geval van een zodanige betekenis dat de invoering van dit voorstel gerechtvaardigd is. Bij dit onderwerp past voorts de kanttekening dat in Nederland sprake is van een inhaalslag in vergelijking met het buitenland. Het werk aan dit voorstel kent inmiddels een lange voorgeschiedenis. Tegelijkertijd kan men constateren dat er nog nooit zoveel wordt gefotokopieerd als nu, waar sommigen hadden voorspeld dat de fotokopie met de intrede van de digitale technieken zijn langste tijd had gehad. Het wetsvoorstel voorziet dus wel degelijk in een concrete behoefte. De lange termijn, waarvoor deze leden terecht aandacht vragen, is niet vergeten. Op dit moment wordt gewerkt aan de wetgeving waarmee richtlijn 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij in de nationale wetgeving wordt uitgevoerd. Deze richtlijn bestrijkt, naast de «analoge» omgeving, ook het digitale domein, waarop het auteursrecht van toepassing wordt verklaard. Daarnaast wordt de «lange termijn houdbaarheid» van het auteursrecht in kaart gebracht. Op beide aspecten is hiervoor reeds ingegaan.

Artikelen

Artikel 16b

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorgesteld te anticiperen op de uitvoering van de eerdergenoemde EG-richtlijn inzake auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij, zoals in dit wetsvoorstel reeds is gedaan door «bladmuziek» van de vergoedingsregeling uit te zonderen. Het voorstel van deze leden is om het voorgestelde derde lid van artikel 16b te schrappen en het eerste lid te herformuleren.

Hoewel de gedachte mij aanspreekt, is de gedachte toch niet zo gemakkelijk te verwezenlijken. De uitvoering van de EG-richtlijn moet worden onderscheiden van dit wetsvoorstel. Het vraagstuk van de privé-kopie, dat in de richtlijn op een «horizontale» wijze wordt geregeld, heeft een betekenis die zich veel verder uitstrekt dan het reprografisch verveelvoudigen, hetgeen een belangrijk verschil is met de bijzondere bepaling met betrekking tot bladmuziek, die op grond van de richtlijn uitdrukkelijk van de vergoedingsregeling wordt uitgezonderd. De richtlijn biedt een algemene regeling inzake het privé-kopiëren, die mogelijk tot aanpassing van de Auteurswet en de Wet naburige rechten zal leiden. Het onderwerp komt ook aan de orde in het advies dat ik heb gevraagd aan de commissie auteursrecht. Over het advies van de commissie zal ik de Kamer binnenkort afzonderlijk berichten, in het kader van het proces tot uitvoering van de richtlijn, die uiterlijk 22 december 2002 in de nationale wetgeving moet zijn omgezet.

Terecht hebben deze leden gewezen op de anticipatie in dit voorstel op de richtlijn door de bladmuziek uit te zonderen van het vergoedingsregime. Deze aanpassing heeft evenwel specifiek betrekking op het reprografisch verveelvoudigen. Niettemin bestaat geen bezwaar om het voorgestelde derde lid van artikel 16b te schrappen. De voorgestelde bepaling had tot doel om tot uitdrukking te brengen dat slechts een natuurlijke persoon reprografische verveelvoudigingen mag maken voor eigen oefening, studie of gebruik. Op pagina 17 van de toelichting is tot uitdrukking gebracht dat teneinde misverstanden te voorkomen slechts natuurlijke personen die bij het reprografisch verveelvoudigen niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf een beroep toekomt op de algemene beperking van artikel 16b, eerste en tweede lid. Dit voorstel kan evenwel ten onrechte het nieuwe misverstand oproepen dat buiten de sfeer van het reprografisch verveelvoudigen dit uitgangspunt niet zou

gelden. Ook op andere soorten verveelvoudigingen is de ratio, die overigens bevestiging vindt in de ook door deze leden aangehaalde richtlijn, van de voorgestelde bepaling van toepassing. Ik zal dan ook, in navolging van de suggestie van de leden van de PvdA-fractie, artikel 16b, derde lid, als zijnde overbodig en als niet meer inhoudend dan een uitleg van de betekenis van artikel 16b, eerste lid, bij afzonderlijke nota van wijziging schrappen.

Artikel 16h

De leden van de fractie van de PvdA hebben mij terecht gewezen op een verschrijving in de voorgestelde wettekst. Bij nota van wijziging zal deze verschrijving worden gecorrigeerd.

Artikel 16i

Met instemming heb ik kennis genomen van het standpunt van de leden van de PvdA dat zij kunnen leven met het voorstel van de regering om de tarieven niet te verlagen. Zij waarschuwen dat de invoering van de Euro niet tot een «stiekeme» verhoging van de tarieven mag leiden. Ik wijs erop dat de invoering van de Euro geen «stiekeme» operatie is. Alle in de wet genoemde bedragen zullen bij wet aan de invoering van de Euro aangepast (wetsvoorstel 22 472). Daarvoor zijn algemeen geldende en aanvaarde uitgangspunten gehanteerd, die reeds tot een voorstel tot aanpassing van de bestaande bedragen hebben geleid.

Artikel 16j

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorgesteld aan te sluiten bij de thans in artikel 17 Auteurswet 1912 gebezigde terminologie terzake van de afgifte van de reprografische verveelvoudigingen aan derden. Met deze leden ben ik van mening dat de bepaling kan worden verduidelijkt. Ik meen dat het mogelijk moet zijn dat een dergelijke verveelvoudiging wordt afgegeven aan personen binnen een instelling of onderneming en dat met «derden» personen buiten die instelling of onderneming wordt bedoeld. Dit kan nog beter in de tekst tot uitdrukking worden gebracht. Het door deze leden gedane voorstel neem ik graag over in de nota van wijziging.

Artikel 16l

Omtrent de werking van het «opt-out» systeem hebben zowel de leden van de fractie van de PvdA als van de D66 nadere vragen gesteld. De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd door de argumentatie van de regering terzake van de contractsvrijheid in het kader van het opt-out systeem. De bedoeling van het opt-out systeem is om het kopieerders en rechthebbenden mogelijk te maken de weg van het aangewezen collectief beheer te vervangen door rechtstreekse afspraken. Men zou in dat opzicht de voorgestelde regeling als van «regelend recht» kunnen omschrijven, waarvoor betrokken partijen hun eigen afspraak voor in de plaats kunnen stellen. Partijen hebben de vrijheid ook de hoogte van de vergoeding in hun afspraken te betrekken, bijvoorbeeld om mogelijk te maken tegelijkertijd een netwerk- of campuslicentie af te sluiten. Denkbaar is zelfs dat binnen zo'n afspraak in het geheel geen vergoeding wordt afgesproken. Mijns inziens biedt de in het wetsvoorstel verwoorde formulering voldoende ruimte om aan de door deze leden gevoelde behoefte tegemoet te komen.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoe de betalingen in het kader van een opt-out worden verrekend met de vergoeding die door de incasso-organisatie wordt geclaimd. Een organisatie die van de opt-out

regeling gebruik maakt, zal op eenvoudige wijze kunnen aantonen dat met een rechthebbende (auteur en/of uitgever) rechtstreekse afspraken zijn gemaakt. Doorgaans zal zo'n afspraak schriftelijk zijn vastgelegd en in ieder geval valt zulks aan te bevelen. Daarmee is de basis gelegd voor overleg tussen kopieerder en incasso-organisatie om de invloed van die afspraak op de betalingsverplichting te bepalen. Ik verwacht dat de incasso-organisatie, die zich nu eenmaal in eerste instantie richt naar de belangen van de rechthebbenden, al hetgeen redelijkerwijs van haar gevegd kan worden zal doen om te zorgen dat verrekening op eenvoudige wijze geschiedt en dat dit meeweegt bij de repartitie.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of de huidige verdelingssystematiek van de Stichting Reprorecht wel voldoet. Ik wijs erop dat de auteurs aanspraak hebben op tenminste 50% van de via de uitgever uitgekeerde vergoedingen. Uitgevers kunnen hiervan niet ten nadele van hun auteurs afwijken, maar de mogelijkheid bestaat dat de auteurs een hoger aandeel met hun uitgever overeenkomen. Ook de vertegenwoordigers van uitgevers en auteurs in het bestuur van de Stichting Reprorecht kunnen een andere verdeling overeenkomen. Bij de consultatie naar aanleiding van het interim-rapport van de commissie auteursrecht is gebleken dat de auteurs konden instemmen met de bestaande verdeling, die op zich in overeenstemming is met wat in uitgifteovereenkomsten is neergelegd. Ik merk voorts op dat het enkele feit dat de Stichting doende is haar verdelingssystematiek te verfijnen, niet betekent dat die systematiek niet voldoet. Het overgrote deel van de inkomsten wordt probleemloos uitgekeerd. Enige verfijning is nodig, omdat in een aantal categorieën van uitgifteproducten de individuele repartitie aan rechthebbenden via de uitgever tot problemen heeft geleid, zo is mij bekend gemaakt door de Stichting Reprorecht. Dit wordt veroorzaakt doordat relatief geringe bedragen beschikbaar zijn voor grote groepen auteurs, zoals in de sectoren dagbladen en belletrie. De betrokken organisaties van auteurs en uitgevers zijn inmiddels tot een andere wijze van verdeling gekomen. Mocht sprake zijn van uitgevers die zich niet bij de Stichting hebben aangemeld, dan kunnen zijn auteurs zich ook rechtstreeks wenden tot de Stichting. Daartoe heeft de Stichting een vrijwaringfonds in het leven geroepen om dergelijke auteurs in de gelegenheid te stellen zich voor een uitkering aan te melden. Aanpassing van het repartitiereglement is voorts nodig omdat een nieuwe categorie van auteurs in aanmerking komt voor de reprovergoeding, namelijk auteurs van visuele werken (foto's en tekeningen).

Deze leden hebben voorts gesuggereerd dat de Stichting Reprorecht een speciaal fonds in het leven roept op om «kwetsbare producties» te financieren uit de opbrengst van de «goedlopende producties». Dit systeem van interne subsidiëring komt inderdaad voor bij uitgeverijen en ook daarbuiten. Uitgevers kunnen de inkomsten uit deze regeling daartoe kunnen aanwenden. Ik merk op dat het creëren van een dergelijk fonds niet tot het doel van dit wetsontwerp behoort. Hiervoor is uiteengezet dat het thans eveneens aanhangige wetsvoorstel 27 775 de bemoeienis van de minister van Justitie met het repartitiereglement terugbrengt. Het lijkt dan minder juist om op deze plaats te trachten alsnog van overheidswege invloed uit te oefenen op de verdeling van de ingekomen vergoedingen. Het staat rechthebbenden, vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting Reprorecht, overigens vrij zo'n fonds in het leven te roepen. In de praktijk bestaan er voorbeelden van vrijwillige collectieve besteding terzake van gelden die niet of niet tegen redelijke kosten individueel verdeeld kunnen worden. Gewezen kan worden op de besteding ten behoeve van vertalingen van wetenschappelijk werk, leesbevorderende activiteiten en educatieve doeleinden.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of kopieerders gebonden zijn aan de afspraken van hun branche- of belangenorganisatie. Ook is gevraagd wat de verwachtingen van de regering zijn ten aanzien van het aantal bedrijven waarmee niet via een koepelorganisatie afspraken worden gemaakt. Of kopieerders rechtstreeks gebonden zijn aan de afspraken die met koepelorganisaties worden gemaakt, hangt vanzelfsprekend af van de verhouding tussen de instellingen en de organisaties. Denkbaar is dat deze organisaties tot het binden van de branchegenoten de bevoegdheid hebben. Ook is denkbaar dat het de koepelorganisatie is die een vergoeding betaalt aan de incasso-organisatie, waarna de kosten worden omgeslagen over de aangeslotenen. Een volgende variant is dat de koepelorganisatie ten behoeve van haar aangeslotenen bedingt dat deze aan de hand van bepaalde parameters wordt aangeslagen. In zo'n geval is voorstelbaar dat de aangeslotenen in de branche een bonus of korting krijgen, die de niet-aangeslotenen moeten missen. In dit kader passen ook meerjarenafspraken, waarbij de termijnen kunnen variëren. Zulks valt aan de onderhandelingen tussen marktpartijen over te laten. Er zijn dus verschillende wijzen waarop afspraken met overkoepelende organisaties uitvoering kunnen krijgen. Ik verwacht dat uiteindelijk een grote meerderheid van de reproplichtige bedrijven via een dergelijke afspraak direct of indirect een vergoeding zal afdragen. Gewezen kan worden op de ervaringen bij het openbaar muziekgebruik waar eveneens slechts een gering percentage van bedrijven, vaak nog veroorzaakt door het ontbreken van een vertegenwoordigende organisatie, niet valt onder een koepelafpraak en individueel benaderd wordt door een incasso-organisatie.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd hoeveel het instandhouden van de incasso-organisatie jaarlijks zal kosten. De exploitatiekosten van de huidige incasso-organisatie bedragen momenteel rond 6% van de ontvangsten. Verwacht mag worden dat die kosten na inwerking-treden van dit wetsvoorstel aanvankelijk zullen stijgen vanwege de aanloopkosten in verband met de incasso bij een nieuwe groep betalingsplichtigen. Na verloop van tijd verwacht ik dat de kosten weer zullen dalen en zullen stabiliseren rond het thans geldende niveau. Het is vanzelfsprekend in het belang van de rechthebbenden dat de incasso-organisatie zo efficiënt mogelijk opereert en dat de exploitatiekosten zo laag mogelijk zijn. De leden van de fractie van D66 hebben vragen gesteld omtrent het aantal bedrijven dat aan overkoepelende afspraken mee zal werken en hoeveel tijd het zal kosten om afspraken met het bedrijfsleven te maken. Van de Stichting Reprorecht mag worden verwacht dat zij het deelnemen van bedrijven aan overkoepelende regelingen zo aantrekkelijk mogelijk zal maken, zoals door middel van specifieke betalingsregelingen of bonussystemen. Ik ben van mening dat het deelnemen van bedrijven aan overkoepelende regelingen zo aantrekkelijk mogelijk moet worden gemaakt, zoals door middel van specifieke betalingsregelingen of bonussystemen. Ik zal bij de incasso-organisatie aandringen dat zij een dergelijke benadering hanteert. De eerdergenoemde «mits-constructie» zal daarbij ondersteunend werken teneinde te bewerkstelligen dat kopieerders niet hun betalingsverplichtingen ontwijken. De ervaring in de publieke sector in ogenschouw nemend, moet rekening worden gehouden met enkele jaren om met het gehele bedrijfsleven afspraken te kunnen maken. Er is geen reden aan te nemen dat het bestaande arsenaal aan handhavingmiddelen onvoldoende is om naleving van de wet af te dwingen. Uiteraard zal ik de ontwikkelingen nauwgezet volgen en aanvullende maatregelen voorstellen indien de noodzaak daartoe blijkt.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals