

Vergaderjaar 2000–2001

27 617

Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veeleelvoudigen

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 1999 en het nader rapport d.d. 14 februari 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 augustus 1999, no. 99.003798, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veeleelvoudigen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 augustus 1999, kenmerk 99.003798, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 december 1999, No. WO3.99.0441/l., bied ik U hierbij aan.

Hierna volgt de bespreking van de bezwaren en opmerkingen van de Raad.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe een nadere regeling te geven voor het reprografisch veeleelvoudigen. Een eerder op dit gebied ingediend wetsvoorstel¹ (hierna: wetsvoorstel 22 600) stuitte op kritiek tijdens de parlementaire behandeling en heeft tot aanhouding van de behandeling van dit wetsvoorstel geleid. Op verzoek van de Minister van Justitie heeft de commissie auteursrecht (hierna: de commissie) vervolgens geadviseerd² over de opzet van een nieuwe regeling voor het reprorecht. Op aanbeveling van de commissie is een nieuw wetsvoorstel ontworpen en is het eerdere wetsvoorstel ingetrokken. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt in grote lijnen het advies van de commissie gevolgd.

1. Op 3 augustus 2000 is het onderzoek afgerond naar de bedrijfseffecten, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum is uitgevoerd door het bureau BA Groep Beleidsonderzoek en -Advies in Den Haag. Voorts heeft op 9 november 2000 het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) op eigen initiatief advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Onderzoek en advies hebben aanleiding gegeven om in de toelichting nader in te gaan op de bedrijfseffecten en de afweging rond de alternatieven voor de paginaheffing, waarvan dit voorstel uitgaat.

¹ Voorstel van wet houdende wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veeleelvoudigen van geschriften, kamerstukken I 1993/94, 22 600, nr. 62.

² Interimrapport over het reprorecht aangeboden bij brief van 29 januari 1996 en Eindrapport over het reprorecht, aangeboden bij brief van 29 januari 1997.

2. De toelichting bij het wetsvoorstel strekt ertoe dat het voorstel een nadere regeling geeft voor het reprografisch verveelvoudigen (ofte wel fotokopiëren) van geschriften.¹ In het wetsvoorstel zelf komt de term reprografische verveelvoudiging voor in de artikelen 16h tot en met 16k, maar wordt in artikel 16m, waarin de opgaveplicht is geregeld, alleen gesproken over fotokopieën. In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 22 600 is vermeld dat het wetsvoorstel evenals het huidige reprorecht, betrekking heeft op volgens deze toelichting overschrijven, overtypen, stencillen, fotokopiëren en faxen. Het is niet duidelijk of in dit nieuwe wetsvoorstel bedoeld is een beperkter begrip te hanteren en wat, indien dit het geval is, hiervoor de gronden zijn. Wanneer reprografisch verveelvoudigen op één lijn wordt gesteld met fotokopiëren dient dit uit de tekst van het voorstel duidelijk te worden en dient slechts één begrip te worden gehanteerd. Indien het fotokopiëren als slechts één vorm van reprografisch verveelvoudigen moet worden beschouwd, voldoet de opgaveplicht in artikel 16m niet. De Raad van State adviseert in de toelichting gemotiveerd aan te geven wat beoogd is en het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

2. De Raad heeft terecht gewezen op het terminologische verschil tussen het begrip «reprografische verveelvoudiging», zoals dat wordt gebruikt in de artikelen 16h tot en met 16k van het voorstel en ook in het wetsvoorstel 22 600 enerzijds en het begrip «fotokopieën» in artikel 16m van dit voorstel anderzijds. Dit verschil berust evenwel op een misslag. Bedoeld was ook in artikel 16m het begrip «reprografische verveelvoudiging» te hanteren. Er zat niet de bedoeling voor de opgaveplicht te beperken tot een categorie van reprografische verveelvoudigingen. Het voorstel is dienovereenkomstig aangepast.

3. Ingevolge het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 16b is in geval van een reprografische verveelvoudiging de vrijstelling van het eerste lid slechts van toepassing op een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf. De overige leden zijn niet beperkt tot de reprografische verveelvoudiging en zien op de verveelvoudiging als zodanig, waaronder ook de elektronische verveelvoudiging. Aangezien artikel 16h een regeling geeft over de reprografische verveelvoudiging, lijkt het systematisch juister dat de uitzondering die thans wordt voorgesteld in het derde lid van artikel 16b, wordt opgenomen in artikel 16h, zoals ook in de proeve van een wettekst van de commissie² is geschied. De Raad acht het gewenst dat het wetsvoorstel daartoe wordt aangepast, maar dat indien dit niet gebeurt ten minste in de toelichting wordt verduidelijkt waarom de inhoud van het derde lid geen deel uitmaakt van artikel 16h.

3. De Raad heeft om redenen van systematiek voorgesteld artikel 16b, derde lid (nieuw), op te nemen in artikel 16h, althans in ieder geval in de toelichting in te gaan op de reden waarom dat niet aldus in het wetsvoorstel is gedaan. Artikel 16b, eerste lid, bevat een algemene beperking op het auteursrecht, inhoudende dat een verveelvoudiging die – kort gezegd – uitsluitend dient tot eigen oefening, studie of gebruik, niet als inbreuk wordt beschouwd. Deze beperking is dus ook buiten het terrein van reprografische verveelvoudigingen van toepassing. Artikel 16b, tweede lid, bevat thans een inperking van die beperking terzake van werken bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder 1° (alle geschriften). Het wetsvoorstel wijzigt de reikwijdte van deze inperking in die zin dat artikel 16b, tweede lid, ziet op dag-, nieuws- of weekbladen of tijdschriften of boeken en de in die werken opgenomen andere werken, en dus niet op de alle geschriften omvattende categorie van artikel 10, eerste lid, onder 1°. In het tweede lid wordt tevens bepaald onder welke voorwaarden werken of stukken in hun geheel mogen worden gekopieerd. Systematisch staat het derde lid, dat immers bepaalt wie zich terzake van reprografische verveelvoudigingen van de in het tweede lid genoemde werken kan beroepen op de algemene beperking van het eerste lid, in nauw verband met het eerste lid. Artikel 16h, eerste en tweede lid, heeft daarnaast een ander karakter dan artikel 16b, eerste en derde lid. Artikel 16h regelt een vergoedingsrecht ten behoeve van de maker of zijn rechtverkrijgende, terwijl artikel 16b, eerste en derde lid, een algemene beperking op het recht regelen, zonder enige verplichting tot betaling van een vergoeding. Om deze redenen geef ik de voorkeur aan handhaving van de opzet van het huidige voorstel. In de toelichting is op deze kwestie evenwel nader ingegaan.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, eerste zin.

² Eindrapport, bladzijden 20–23.

4. In artikel 16j van het wetsvoorstel is op basis van het huidige vijfde lid van artikel 16b bepaald dat een met inachtneming van artikel 16h vervaardigde reprografische verveelvoudiging zonder toestemming van de maker of zijn rechtverkrijgende niet aan derden wordt afgegeven, tenzij de afgifte geschiedt ten behoeve van een rechterlijke of administratieve procedure. De toelichting op dit artikel vermeldt dat onder derden dienen te worden verstaan andere personen dan degenen ten behoeve van wie de verveelvoudigingen zijn vervaardigd. Tevens wordt toegelicht dat de tweede volzin van artikel 16j is ontleend aan artikel 6 van het Reprobesluit. Artikel 16j bevat echter geen tweede volzin. Ingevolge artikel 6 van het Reprobesluit wordt niet als inbreuk beschouwd het afgeven van overeenkomstig de daar genoemde artikelen vervaardigde verveelvoudigingen aan degenen te wier behoeve ze zijn vervaardigd. Door het gebruik van de term derden is voldoende duidelijk dat afgifte van de verveelvoudigingen aan degene voor wie ze zijn vervaardigd wel mogelijk is zonder toestemming van de maker of zijn rechtverkrijgende. Het college adviseert de tweede alinea van de toelichting op artikel 16j aan te passen.

4. De Raad heeft terecht attent gemaakt op het ontbreken van een tweede volzin van artikel 16j, naar welke volzin wordt verwezen in de memorie van toelichting. Bij nader inzien blijkt de tweede paragraaf van het onderdeel van de toelichting gewijd aan artikel 16j inderdaad tot onduidelijkheid te leiden. De inhoud van deze paragraaf voegt niet iets toe aan hetgeen reeds in de eerste paragraaf aan de orde is gekomen. Om die reden is de tweede paragraaf van dit onderdeel van de toelichting geschrapt.

5a. In artikel 16l, eerste lid, is bepaald dat de betaling van de vergoeding geschiedt aan een rechtspersoon die met uitsluiting van anderen belast is met de inning en de verdeling van deze vergoeding overeenkomstig een door de Minister van Justitie goed te keuren reglement (hierna: de Rechtspersoon). In het derde lid is voorts opgenomen dat de Rechtspersoon voor de verdeling van de geïnde vergoedingen een reglement hanteert dat door de Minister van Justitie is goedgekeurd. Daar de inhoud van het derde lid reeds volgt uit het eerste lid, adviseert de Raad het derde lid te laten vervallen.

5a. De Raad heeft voorgesteld om het derde lid van artikel 16l te laten vervallen, omdat de inhoud daarvan reeds zou volgen uit het eerste lid van dat artikel. Artikel 16l bevat regels omtrent de incasso en de uitkering van de vergoeding voor het reprografisch verveelvoudigen en de aanwijzing van de incasso-organisatie. De Raad heeft terecht gewezen op de doublure die in het eerste en derde lid van artikel 16l is verscholen. In lijn met de systematiek van andere, verwante bepalingen over reglementen inzake inning en verdeling van vergoedingen, zoals artikel 15f, derde lid, Auteurswet 1912 en artikel 15, derde lid, zal het eerste lid van artikel 16l worden aangepast in die zin dat de woorden «overeenkomstig een door Onze Minister van Justitie goed te keuren reglement» worden geschrapt. Het derde lid van artikel 16l blijft daarmee dus in stand, maar bevat thans ook de toevoeging dat het reglement de instemming van de Minister van Justitie behoeft.

5b. Ingevolge het vijfde lid van artikel 16l, vinden het eerste en het tweede lid geen toepassing voorzover degene die tot betaling van de vergoeding verplicht is, bewijst dat hij met de maker of zijn rechtverkrijgende overeengekomen is dat hij de vergoeding rechtstreeks aan hem zal betalen. In het tweede lid is bepaald dat in aangelegenheden betreffende de inning van de vergoeding de Rechtspersoon, de makers of hun rechtverkrijgenden in en buiten rechte vertegenwoordigt. De Raad acht het, mede met het oog op de mogelijkheid dat de Rechtspersoon het onder meer gelet op precedentwerking wenselijk zal kunnen oordelen procedures te coördineren wanneer het om principiële kwesties gaat, wenselijk dat ook wanneer afspraken over rechtstreekse betaling zijn gemaakt in het geval van betalingsproblemen in rechte vertegenwoordiging door de Rechtspersoon kan plaatsvinden, voorzover de Rechtspersoon daartoe bereid is en het niet strijdig is met de gemaakte afspraak. Het college beveelt aan de mogelijkheid in het vijfde lid van het artikel te openen dat uitsluitend het eerste lid geen toepassing vindt.

5b. Artikel 16l, vijfde lid, biedt in daartoe in aanmerking komende gevallen de mogelijkheid van rechtstreekse afspraken tussen kopieerders en makers of hun rechtverkrijgenden, dat wil zeggen met uitsluiting van de door mij aan te wijzen incasso-organisatie. De vraag rijst of in geval van deze rechtstreekse afspraken een taak is weggelegd voor de incasso-organisatie en zo ja of die taak dan wettelijk verankerd zou moeten worden. De Raad heeft het wenselijk geacht dat de rechtspersoon, die op grond van het tweede lid van artikel 16l makers of hun rechtverkrijgenden in en buiten rechte vertegenwoordigt, ook in het geval van deze rechtstreekse afspraken bevoegd tot vertegenwoordiging in rechte kan zijn. De Raad heeft daartoe gesuggereerd dat in het vijfde lid van artikel 16l de mogelijkheid wordt geopend dat uitsluitend het eerste lid geen toepassing vindt. Ik ben daarvan geen voorstander. Bij die afspraken, die de hoogte van de vergoeding of de vorm waarin deze wordt betaald, kunnen betreffen, zullen naar verwachting namelijk ook andere wijzen van exploitatie van beschermd materiaal dan via fotokopiëren worden betrokken. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een uitgeverij van wetenschappelijke tijdschriften die met een wetenschappelijke bibliotheek afspraken maakt over elektronische levering van tijdschriften, over de mogelijkheid dat docenten en studenten prints kunnen maken, over het aantal personen dat tegelijkertijd beschermd materiaal kan raadplegen en over de afname van papieren exemplaren van boeken en tijdschriften. Bij dergelijke afspraken kunnen onderwerpen zijn betrokken die met reprografisch verveelvoudigen geen of zelfs geen enkel bijzonder verband hebben. Niet valt in te zien dat in geval van geschillen omtrent dergelijke onderwerpen vaak, laat staan altijd tegelijkertijd principiële kwesties zullen rijzen die ertoe nopen dat wettelijk wordt geregeld dat de incasso-organisatie in de positie dient te verkeren makers of hun rechtverkrijgenden in rechte te vertegenwoordigen teneinde procedures te coördineren. Geschillen tussen kopieerders en makers of hun rechtverkrijgenden dienen in eerste instantie tussen deze partijen te worden beslecht, aangezien deze geschillen in eerste instantie ook deze partijen aangaan. Het gaat immers om de uitvoering van een overeenkomst. Ik meen dat in gevallen van rechtstreekse afspraken als bedoeld in het vijfde lid het primaat bij de makers of hun rechtverkrijgenden ligt, die evenwel kunnen besluiten om de incasso-organisatie een volmacht te verlenen om namens hen de procedure te voeren. Ook is denkbaar dat de incasso-organisatie zich in een dergelijk geschil voegt op basis van artikel 285 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De tekst van het voorgestelde artikel 16l acht ik daartoe geen belemmering.

5c. In de toelichting bij het vijfde lid is vermeld dat de maker of rechtverkrijgende de mogelijkheid krijgt rechtstreeks te contracteren met de kopieerder, waarbij ook de hoogte van de vergoeding en de vorm waarin de vergoeding bestaat, kunnen worden betrokken. De woorden «de vergoeding» in artikel 16l, vijfde lid, verwijzen echter naar de vergoeding vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16i, tweede lid. Uit het systeem van de voorgestelde bepalingen volgt de contractsvrijheid met betrekking tot de hoogte en vorm van deze vergoeding niet. Om deze contractsvrijheid te bewerkstelligen behoeft het wetsvoorstel dan ook aanpassing.

5c. De Raad heeft erop gewezen dat uit de toelichting volgt dat afspraken die plaatsvinden in het kader van rechtstreeks contracteren tussen betalingsplichtigen en makers of hun rechtverkrijgenden ook de hoogte en de vorm van de vergoeding kunnen betreffen, maar dat deze vrijheid niet volgt uit het systeem van de voorgestelde bepalingen. Dit oordeel van de Raad berust op een onjuiste lezing van het wetsvoorstel. In het eerste en tweede lid van artikel 16l wordt immers verwezen naar de vergoeding, als bedoeld in artikel 16h, waarin het de betekenis heeft van een vergoeding als voorwaarde voor het rechtmatig reprografisch verveelvoudigen. Artikel 16h, vijfde lid, verwijst naar het eerste en tweede lid van dat artikel, zodat over de betekenis van het begrip «de vergoeding» in die zin geen misverstand kan bestaan. Artikel 16h regelt dus in algemene zin het recht op een vergoeding, terwijl artikel 16i, tweede lid, nadere regels stelt over de wijze waarop de hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld. Artikel 16i regelt dus niet het geval waarin de vergoeding in het kader van artikel 16h, vijfde lid, wordt vastgesteld.

6. In artikel 16m, eerste lid, is bepaald dat degene die gehouden is een vergoeding te betalen aan de Rechtspersoon, gehouden is opgave te doen van het totale aantal fotokopieën dat hij per jaar maakt.

6a. In de toelichting bij dit artikel wordt gesteld dat een jaarlijkse opgave niet is vereist en dat denkbaar is dat een opgave enkele jaren kan worden aangehouden. Uit de toelichting volgt echter niet hoe deze termijn van opgave zal worden bepaald. De Raad is van mening dat het omwille van de duidelijkheid en handhaafbaarheid wenselijk is dat, evenals in wetsvoorstel 22 600 (artikel 17), bepaald wordt dat deze opgave jaarlijks geschiedt. Opgenomen zou kunnen worden dat voor een bepaalde datum van een kalenderjaar opgave dient te worden gedaan van het aantal reprografische verveelvoudigen dat in het voorgaande jaar is vervaardigd. De Raad beveelt aan een dergelijke bepaling te overwegen en in ieder geval in de toelichting nader op deze kwestie in te gaan.

6a. De Raad heeft er op gewezen dat uit de toelichting niet volgt hoe een termijn van opgave zal worden bepaald en heeft aanbevolen wettelijk te verankeren dat deze opgave jaarlijks geschiedt. Het recht op een vergoeding in het geval van reprografisch verveelvoudigen is zodanig geredigeerd dat de mogelijkheid van reprografisch verveelvoudigen slechts openstaat indien een vergoeding wordt betaald. Dat betekent dat ingeval van betaling van een vergoeding reprografisch verveelvoudigen in ieder geval niet kan worden verboden. Om de incasso-organisatie beter in staat te stellen te bepalen welk bedrag als vergoeding moet worden betaald bevat de wet een opgaveplicht. Zolang niet wordt betaald, is reprografisch verveelvoudigen niet toegelaten, maar zolang geen duidelijkheid bestaat omtrent het aantal kopieën dat wordt gemaakt, aan de hand waarvan het aantal reproplichtige kopieën kan worden bepaald, zal van toelaatbaarheid van reprografisch verveelvoudigen geen sprake kunnen zijn. In zoverre fungeert de in artikel 16h opgenomen «mits-constructie» als stok-achter-de-deur, niet alleen dat een vergoeding wordt betaald, maar ook dat die vergoeding adequaat kan worden bepaald doordat opgave van het totaal aantal kopieën kan worden gerealiseerd. Een verplichting als de door de Raad voorgesteld, zou bovendien tot een aanmerkelijk administratieve lastenverzwaring kunnen leiden, bijvoorbeeld in het geval waarin ondernemingen of andere instellingen gedurende langere tijd een gelijkmatig kopieergedrag vertonen en de noodzaak van een jaarlijkse opgave ontbreekt maar ook in het geval de incasso-organisatie afspraken maakt met overkoepelende organisaties en betaling geschiedt buiten een rechtstreeks contact tussen incasso-organisatie en betalingsplichtige. In dergelijke gevallen is een jaarlijkse opgaveplicht de facto overbodig en zinloos.

6b. In tegenstelling tot wetsvoorstel 22 600¹ is op het niet voldoen aan de opgaveplicht in het onderhavige voorstel geen sanctie gesteld. In de toelichting² is vermeld dat het doen van opgave en medewerking aan de steekproeven zal worden bevorderd door de bepaling dat het kopiëren rechtmatig is, mits een vergoeding wordt betaald. Deze constructie was echter ook voorgesteld in wetsvoorstel 22 600 en destijds werden de vorengenoemde sanctiebepalingen nodig geacht omdat, zoals in de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel³ is uiteengezet, het in het verleden schortte aan de onderhandelingsbereidheid en medewerking van de betalingsplichtige. De toelichting op artikel 16m betoogt dat met deze bepaling tegemoet gekomen wordt aan de kritiek die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel op deze bepaling is geuit. De Raad betwijfelt of alleen het opnemen van een opgaveverplichting zonder dat hierop een specifieke sanctie is gesteld tot naleving en uiteindelijk tot voldoende vergoeding zal leiden. Het college beveelt dan ook aan de toevoeging van een minder vergaande sanctie dan opgenomen in wetsvoorstel 22 600 te overwegen.

6b. De Raad heeft twijfel geuit over het ontbreken van een sanctiebepaling terzake van het doen van opgave en heeft aanbevolen om een minder vergaande sanctie te overwegen dan in wetsvoorstel 22 600 was bepaald. Ook hier meen ik echter dat de «mits-constructie» vooralsnog een voldoende aansporing is voor betalingsplichtigen om te voldoen aan de opgaveverplichting. Dit brengt immers mee dat het reprografisch verveelvoudigen zonder dat een vergoeding wordt betaald onrechtmatig is. Op een vordering

¹ Ingevolge artikel 17, eerste lid, van wetsvoorstel 22 600 kon de Stichting reprorecht bij het niet voldoen aan de opgaveplicht of bij het niet overeenkomen van het aantal reprografische verveelvoudingen waarvoor een vergoeding verschuldigd is, een schatting van het aantal reprografische verveelvoudingen maken welke schatting als vaststaand gold, tenzij door de betalingsplichtige een ander aantal werd bewezen. Daarnaast was het opzettelijk nalaten van de opgave dan wel het opzettelijk een onjuiste of onvolledige mededeling doen gekwalificeerd als een overtreding (artikel 35d). In het nader gewijzigd voorstel van wet was naast de opgaveplicht ook een verplichting tot medewerking aan een representatieve steekproef opgenomen.

² Algemeen, Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, vierde alinea.

³ Kamerstukken II 1992/93, 22 600 nr. 6, blz. 14.

tot schadevergoeding vanwege onrechtmatig reprografisch verveelvoudigen is bovendien niet de korte vervaltermijn van artikel 16k, eerste lid van toepassing. Ook het doen van een onzorgvuldige opgave, indien men weet of zou kunnen weten dat de opgave van het totaal aantal kopieën onjuist of onvolledig is, is als onrechtmatig jegens de incasso-organisatie op te vatten. Het primaat voor handhaving ligt in dit geval bij de rechthebbenden. Voor strafrechtelijk ingrijpen is pas plaats indien sprake is van grootschalige inbreuk, waarbij ook algemene belangen zijn betrokken, zoals georganiseerde criminaliteit, gevaar voor gezondheid of veiligheid, of een ernstige inbreuk op economische belangen. Ik meen dat in dit geval terughoudendheid past bij het strafrechtelijk sanctioneren.

6c. Ingevolge het tweede lid van artikel 16m hoeft de opgave van het totale aantal fotokopieën niet gedaan te worden indien minder dan een bij algemene maatregel van bestuur bepaald aantal kopieën wordt gemaakt, waarbij gedacht wordt aan een aantal van 50 000. Voorts is vermeld dat aan de betalingsverplichting in dat geval kan worden voldaan door betaling van een bedrag ineens, maar dat deze wijze van betaling niet prijsopdrijvend mag zijn. Ook zou het denkbaar zijn dat bij bepaalde bedrijven, waar een verwaarloosbaar aantal vergoedingsplichtige kopieën wordt gemaakt, wordt afgezien van inning omdat de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten.

Zonder opgaveplicht ontbreekt enerzijds een controle door de Rechtspersoon op het aantal kopieën, terwijl anderzijds de bedrijven wel zelf moeten bijhouden of zij beneden het aantal in de algemene maatregel van bestuur aangegeven kopieën blijven. Daar in de toelichting¹ voorts is erkend dat de administratieve lasten op dit punt gering zijn, lijkt het, mede met het oog op de belangen van de tot vergoeding gerechtigden, niet onredelijk om ook wanneer minder dan het hiervoor genoemde aantal kopieën wordt gemaakt, tot een opgave te verplichten. De Raad beveelt aan hiertoe over te gaan.

6c. Met het oog op de belangen van kleinere kopieerders en ter vermindering van onnodige administratieve lasten opent artikel 16m, tweede lid, de mogelijkheid om bij uitvoeringsmaatregel de opgaveplicht beneden een bepaalde grens niet te laten gelden. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft mij op 9 november 2000 geadviseerd omtrent de uitvoeringslasten van het voorstel. Daartoe heeft het college een eigen onderzoek laten uitvoeren om kwantitatieve gegevens te verkrijgen. De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in de toelichting. Ik acht de te verwachten lasten voor het bedrijfsleven bij de door het college onderzochte aangiftegrenzen in verband met de opgaveplicht aanvaardbaar, ook in relatie tot de geschatte opbrengsten. Een redelijke verwachting is namelijk dat het bedrag van de geïnde vergoedingen minimaal zal verdubbelen en mogelijk zelfs zal verdrievoudigen. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de nieuwe regeling ook op het bedrijfsleven van toepassing zal zijn, waar sprake is van zo'n 70% van het kopieervolume in Nederland. Eén en ander zou, op basis van de gegevens die aan de jaarverslagen van de Stichting Reprorecht zijn te ontleen, kunnen betekenen dat de opbrengst van de reprovergoeding stijgt naar een bedrag tussen de 17 en 25 miljoen gulden. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van Actal dat de uitvoeringslasten zeer sterk kunnen stijgen indien in het geheel geen aangiftevrijstelling wordt opgenomen. Bedacht dient te worden dat zelfs bij een totaal van 50 000 kopieën het aantal reproplichtige kopieën betrekkelijk gering zal zijn. In sommige gevallen zal het gaan om slechts enkele procenten van het totaal. Aldus rijst de vraag of de lasten die met de opgave zijn gemoeid bij een totaal van bijvoorbeeld minder dan 50 000 kopieën wel opwegen tegen de opbrengsten en of de incasso-organisatie niet op andere wijze kan komen tot een redelijke afdoening van de betalingsplicht, die op zich blijft bestaan. De incasso-organisatie staan daarvoor, zoals uiteengezet in de toelichting, verschillende mogelijkheden open, zoals het maken van afspraken met branche-organisaties, het vaststellen van een forfaitair bedrag of het rekening houden met enkele eenvoudig te verkrijgen gegevens zoals aantallen werknemers of de aard van het bedrijf. In de toelichting is aangegeven dat mijn gedachten uitgaan naar een aangiftegrens van 50 000. De Raad heeft gesteld dat het niet onredelijk is om ook onder de in de toelichting gesuggereerde grens een opgaveplicht voor te schrijven. Hierdoor kan de uitvoering van de wet echter ernstig kan worden bemoeilijkt. De door Actal overlegde

¹ Algemeen, Bedrijfseffectentoets, vijfde alinea, en Artikelsgewijs, artikel 16m, tweede lid.

cijfers hebben mij gesterkt in de overtuiging dat het aantal van 50 000 kopieën een juiste grens is.

7. In artikel I, onderdeel E, is bepaald dat het Besluit van 20 juni 1974, (Stb. 351), zal worden ingetrokken. Uit de toelichting volgt dat een aantal bepalingen uit dit besluit naar het wetsvoorstel zijn overgebracht en dat voorts op basis van artikel 16b, zevende lid, (zesde lid oud) een nieuwe algemene maatregel van bestuur tot stand zal komen. Ingevolge aanwijzing 241 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) dient de intrekking van een regeling te geschieden door een regeling van gelijke orde en komt intrekking door een hogere regeling alleen in aanmerking indien de in te trekken lagere regeling niet wordt vervangen door een lagere regeling van gelijke orde. Het besluit dient derhalve niet in dit wetsvoorstel te worden ingetrokken. De Raad beveelt dan ook aan onderdeel E te schrappen.

7. De Raad heeft er terecht op gewezen dat ingevolge aanwijzing voor de regelgeving 241 het niet is toegestaan dat het Reprobesluit wordt ingetrokken door het onderhavige voorstel. De uitzondering waar de Raad op wijst, is hier niet aan de orde, aangezien het inderdaad de bedoeling is dat het Reprobesluit wordt vervangen door een nieuwe algemene maatregel van bestuur. Het advies van de Raad om onderdeel E van het wetsvoorstel te schrappen, wordt dan ook gevolgd. Het intrekken van het Reprobesluit zal te zijner tijd plaatsvinden via een op artikel 16b, zevende lid (nieuw), te baseren algemene maatregel van bestuur.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Op 28 september 2000 is het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld inzake het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (Publ. C 344 van 1 december 2000). Deze richtlijn bepaalt in hoofdzaak de gevolgen van de toepassing van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij maar heeft ook gevolgen voor dit wetsvoorstel. Artikel 5 lid 2a van het voorstel bepaalt namelijk dat lidstaten een beperking op het reproductierecht kunnen stellen ten aanzien van de reproductie op papier of een soortgelijke drager, met behulp van een fotografische techniek of een andere werkwijze die een vergelijkbaar resultaat oplevert, met uitzondering van bladmuziek, op voorwaarde dat de rechthebbenden een billijke compensatie ontvangen. Het is onwaarschijnlijk dat dit onderdeel van het richtlijnvoorstel in de verdere procedure tot vaststelling van de richtlijn nog verandering zal ondergaan. Er is dus alle aanleiding om die vaststelling te anticiperen teneinde strijd met de richtlijn te voorkomen. Daaruit volgt dat de regeling van artikel 16h, eerste en tweede lid, niet op de partituur of de partijen van een muziekwerk van toepassing is, hetgeen in het aan de Raad van State voorgelegde voorstel nog wel het geval was. De richtlijn schrijft namelijk voor dat de uitzondering op het reproductie niet geldt voor bladmuziek, met andere woorden, voor de partituur of de partijen van een muziekwerk geldt het verbodsrecht. Een en ander betekent dat reprografisch verveelvoudigen van bladmuziek niet is toegestaan zonder toestemming van de rechthebbenden.

9. Voorts heeft de Raad enige redactionele kanttekeningen gemaakt. Met deze kanttekeningen is rekening gehouden. Twee voorstellen tot aanpassing zijn niet overgenomen.

Het eerste voorstel is om de voorgestelde artikelen te nummeren en om artikel 16b het derde tot en met het zevende lid te vernummeren. Ingevolge aanwijzing voor de regelgeving 237 vindt nummering van leden van artikelen die niet zijn genummerd niet plaats indien leden van alle artikelen van een hoofdstuk, titel, afdeling of paragraaf niet zijn genummerd. In het algemeen zijn leden van artikelen van de Auteurswet 1912 niet genummerd. Ik zie dus geen goede reden om met dit wetsvoorstel dit stramien te doorbreken. Een ander voorstel tot aanpassing, namelijk om het woord «zullen» in te voegen in artikel 16h, tweede lid, na «ter beschikking», is evenmin overgenomen. De formulering van artikel 16h, tweede lid, is ontleend aan artikel 16b, tweede lid. De Raad heeft voor dat laatste artikellid geen aanpassing voorgesteld, terwijl

tussen beide artikelen wel een onverbreekelijk verband bestaat. Bovendien trachten het voorgestelde artikel 16b, tweede lid, en het voorgestelde artikel 16h, tweede lid, een feitelijke situatie tot uitdrukking te brengen, namelijk de situatie waarin bepaalde werken niet meer verkrijgbaar zijn of worden gesteld. De tekstuele aanpassing waartoe de Raad adviseerde zou leiden tot onduidelijkheid omtrent de toepassing van artikel 16h, tweede lid, en mogelijk tot een niet gewenst verschil in reikwijdte in vergelijking tot artikel 16b, tweede lid.

De Raad van State heeft in overweging gegeven het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met de vorenbehandelde bezwaren is rekening gehouden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 december 1999, no. W03.99.0441/l, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de voorgestelde artikelen de leden van nummering voorzien (aanwijzing 99 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel 16b het derde tot en met zevende lid vernummen (aanwijzing 238 Ar).
- In artikel 16h, na «ter beschikking» invoegen: zullen.
- In artikel 16k, tweede lid, «degene die tot betaling verplicht is» vervangen door: de betalingsplichtige. Daarnaast «het recht op vergoeding» vervangen door: het recht op de vergoeding.
- In de artikelen 16k, tweede lid, en 16l, vijfde lid, gelet op de reeds gebruikte terminologie in overige bepalingen, «bewijst» vervangen door: kan aantonen.
- In artikel 16l, eerste lid, in plaats van «goedkeuring» spreken van «instemming» en de redactie laten aansluiten op die van de artikelen 15f, derde lid, en 16d, eerste en tweede lid.