

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Zelfevaluatie toezicht en handhaving vaste boekenprijs

Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening vaste boekenprijs 2009-2013

Kenmerk: 615443/625764

Hilversum, 23 april 2014

Inhoudsopgave

Hoofdpijnen	5
Inleiding	6
Toezicht en handhaving vaste boekenprijs	6
Inrichting toezicht en handhaving	6
Prioriteringsbeleid	7
Overleg met stakeholders.....	8
Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs	8
Uitvoeringstoets wijziging Wvbp	9
Belangrijke procedures	9
Cashback programma SplinQ.....	9
BoekenConcurrent.....	10
Uitleg en voorlichting	10
Bestuurlijke rechtsoordelen	10
Beleidsbrieven	11
Nieuwsbrief vaste boekenprijs	12
Informatie op website Commissariaat	12
Telefonisch spreekuur	12
Workshops vaste boekenprijs.....	13
Melden boekenprijzen bij Commissariaat	13
Muziekuitgaven	15
Suggesties ten aanzien de regelgeving	16
Bijlage 1 Besluiten Commissariaat en gerechtelijke uitspraken handhaving vaste boekenprijs.....	18
Bijlage 2 Webomgeving Vaste Prijzen boeken en muziekuitgaven	19

Hoofdlijnen

Als toezichthouder op uitgevers, importeurs en verkopers van boeken en muziekguitgaven levert het Commissariaat een bijdrage aan het beschermen van een breed en divers aanbod van boeken en muziekguitgaven dat beschikbaar is via een geografisch ruim gespreid net van boekhandels en muziekhandels met een groot en gevarieerd assortiment.

In de visie van het Commissariaat op het toezicht en de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs (hierna: Wvbp) staan twee thema's centraal. Het Commissariaat zet zich in voor het bevorderen van een gelijk speelveld voor uitgevers, importeurs en verkopers van boeken en muziekguitgaven. Daarnaast kiest het Commissariaat voor toezicht op maat, waarbij de focus ligt op de voorkant van het toezichtproces. Dat betekent vooraf informeren, naast achteraf handhavend optreden. Bij het toezicht op de naleving van de Wvbp beschikt het Commissariaat over een palet aan toezicht- en handhavinginstrumenten. Met de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, is het Commissariaat tot de conclusie gekomen dat het toezicht en de handhaving effectiever wordt als maatwerk wordt geleverd. Dit 'toezicht op maat' betekent dat uit het palet aan instrumenten steeds een weloverwogen keuze wordt gemaakt welk instrument in een bepaalde situatie het meest geschikt is om naleving van de Wvbp te bevorderen. Het doel is om te bewerkstelligen dat uitgevers, importeurs en verkopers van boeken en muziekguitgaven zelf de normen uit de Wvbp internaliseren. Daarbij hanteert het Commissariaat het adagium: zacht als het kan, hard als het moet. Door de nadruk te leggen op informeren en uitleg geven, kunnen overtredingen worden voorkomen. Met dit toezicht op maat heeft het Commissariaat de flexibiliteit om per geval de meest geschikte benadering te kiezen.

Bij de handhaving van de Wvbp beschikt het Commissariaat over diverse instrumenten. Door middel van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete kan het Commissariaat handhavend optreden tegen (dreigende) overtredingen. Naast deze formele bevoegdheden die door de Wvbp en de Algemene wet bestuursrecht worden aangereikt, beschikt het Commissariaat over informele instrumenten die zonder wettelijke grondslag kunnen worden ingezet. Het verschil in impact van deze instrumenten kan groot zijn. Daarom wordt bij iedere gelegenheid zorgvuldig afgewogen welke aanpak het meest geëigend is om naleving van de Wvbp te realiseren.

Doorgaans kiest het Commissariaat, steeds afhankelijk van de specifieke situatie, in eerste instantie voor een milde vorm van toezicht: het voorkomen van overtredingen door informatie te verstrekken en voorlichting te geven. In de periode 2009-2013 heeft het Commissariaat via beleidsbrieven, bestuurlijke rechtsoordelen, hoorzittingen, de Nieuwsbrief vaste boekenprijs, workshops en berichten op de website voorlichting gegeven over de toepassing van de regels over de vaste boekenprijs ten aanzien van verschillende onderwerpen. Daarnaast is de boekenbranche bij monde van de betrokken brancheorganisaties geconsulteerd bij de vaststelling van het prioriteringsbeleid vaste boekenprijs en de bijbehorende aandachtsgebieden voor 2014.

Inleiding

Op grond van artikel 30 Wet op de vaste boekenprijs (hierna: Wvbp) zendt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In 2009 is voor de eerste keer hierover een evaluatierapport verschenen ten aanzien van de periode 2005-2008. Ten behoeve van die evaluatie heeft het Commissariaat in 2008 een zelfevaluatie van het toezicht op en de handhaving van de vaste boekenprijs verricht. Op verzoek van het Commissariaat heeft een extern onderzoeksbureau gesprekken gevoerd met diverse stakeholders in de boekenbranche en naar aanleiding daarvan een rapport opgesteld. Daarnaast heeft het Commissariaat een beschrijving van zijn werkzaamheden en taakuitoefening opgesteld.

Ten behoeve van de tweede evaluatie van de Wvbp heeft het Commissariaat wederom een extern onderzoeksbureau gevraagd om met stakeholders uit de boekenbranche gesprekken te voeren over het toezicht op en de handhaving van de vaste boekenprijs, over de actieve en passieve voorlichting en over het melden van boekenprijzen bij het Commissariaat. In april 2014 heeft onderzoeksbureau Ecorys hierover een rapport uitgebracht. Daarnaast wordt in het voorliggende document een beschrijving gegeven van de werkzaamheden en taakuitoefening in de periode 2009-2013. Daarin zal onder meer worden aangegeven op welke wijze het Commissariaat invulling geeft aan zijn taken ten aanzien van het toezicht op en de handhaving van de vaste boekenprijs. Hierbij zal ook worden ingegaan op de verbeterpunten die in het rapport van Ecorys worden aangedragen.

Toezicht en handhaving vaste boekenprijs

Inrichting toezicht en handhaving

Sinds 1 januari 2005 is het Commissariaat verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs. Aanvankelijk was zowel het toezicht als de handhaving van de vaste boekenprijs voor boeken en muziekgaven¹ ondergebracht bij het Bureau Vaste Boekenprijs. Per 1 september 2010 is het toezicht op de vaste boekenprijs ondergebracht bij de afdeling die onder meer toezicht houdt op de naleving van de Mediawet (sinds 1 september 2013 de afdeling Onderzoek & Toegang) en is de handhaving van de vaste boekenprijs ondergebracht bij de handhavingsafdeling (sinds 1 september 2013 de afdeling Handhavingsbeleid en –uitvoering). Met deze nieuwe organisatorische inrichting is er niet alleen een duidelijker scheiding tussen het toezicht en de handhaving, maar tevens meer harmonisatie van het toezicht op en de handhaving Mediawet en het toezicht op en de handhaving van Wet op de vaste boekenprijs. Bovendien leidt deze opzet tot het beter uitwisselen van deskundigheid en een toename van continuïteit.

Het toezicht op en de handhaving van de Wvbp heeft met name plaatsgevonden op basis van klachten van belanghebbenden en signalen uit de boekenbranche. Deze opzet, het zogenaamde piepsysteem, sluit aan bij hetgeen de indieners van het wetsvoorstel voor ogen stond. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is aangegeven dat het toezicht zich naar

verwachting zou beperken tot geconstateerde of gemelde mogelijke overtredingen van de toekenning en toepassing van de vaste prijs². In het rapport over de vorige zelfevaluatie (periode 2005-2008) heeft onderzoeksbureau Ecorys geconstateerd dat het piepsysteem goed en doelmatig werkt.

Prioriteringsbeleid

In 2013 heeft het Commissariaat een prioriteringsbeleid ten aanzien van het toezicht op en de handhaving van de vaste boekenprijs geformuleerd. Met het prioriteringsbeleid wil het Commissariaat een effectievere bijdrage leveren aan de bescherming van de belangen die de Wvbp beoogt te waarborgen. In het prioriteringsbeleid zijn de criteria geformuleerd die het Commissariaat hanteert bij het onderzoeken van klachten en signalen over vermeende overtredingen van de Wvbp.

Aan de hand van deze criteria bepaalt het Commissariaat welke klachten en signalen worden onderzocht en aan welke klachten en signalen prioriteit zal worden gegeven. Daarbij zijn diverse factoren van belang. Zo wordt gekeken naar het concurrentieverstorend effect van de mogelijke overtreding en naar het maatschappelijke gevolg daarvan. Tevens wordt beoordeeld of het optreden van het Commissariaat doeltreffend is en of de mogelijke overtreding binnen de jaarlijkse aandachtsgebieden valt. De aandachtsgebieden voor 2014 zijn vastgesteld op basis van eerdere klachten en signalen over mogelijke overtredingen van de Wvbp. De aandachtsgebieden voor 2014 zijn: de verkoop van (licht) beschadigde boeken, verkoop door derdeverkopers via internet en het (tijdig) melden van boekenprijzen bij het Commissariaat.

Het prioriteringsbeleid leidt er niet toe dat overtredingen die buiten de jaarlijkse aandachtsgebieden vallen, worden ontzien. Evenmin leidt het prioriteringsbeleid ertoe dat het Commissariaat ten aanzien van de aandachtsgebieden alleen strenger toezicht zal gaan houden en strenger zal gaan handhaven. Het feit dat een bepaald onderwerp als aandachtsgebied is vastgesteld, betekent ook dat het Commissariaat over dit onderwerp zo nodig meer informatie zal verstrekken en eventueel met partijen in gesprek zal gaan. Dat laatste geldt onder meer ten aanzien van het (tijdig) melden van boekenprijzen bij het Commissariaat³.

Met de invoering van het prioriteringsbeleid zal het Commissariaat zijn aandacht focussen op overtredingen die daadwerkelijk afbreuk kunnen doen aan de belangen die de Wvbp beoogt te beschermen: de brede beschikbaarheid van een pluriform boekenaanbod. Door naast formele instrumenten in toenemende mate informele instrumenten (waaronder informeel contact met de vermoedelijke overtreder) in te zetten, kunnen onbedoelde overtredingen van de Wvbp bovendien sneller ongedaan worden gemaakt. Bij lichte overtredingen van de Wvbp zal het Commissariaat in veel gevallen niet langer formele besluiten hoeven te nemen die in symbolische boetes resulteren. Daarnaast ziet het Commissariaat een actievere rol weggelegd voor belanghebbenden. Indien een boekverkoper zijn collega (boek)verkoper erop attendeert dat hij een actie voert die waarschijnlijk in strijd is met de Wvbp, zullen onbedoelde overtredingen op een efficiënte manier kunnen worden stopgezet.

¹ Nederlands- en Friestalige boeken met papieren bladzijden en papieren (blad)muziekuitgaven.

² Kamerstukken II 2003-2004, 28 652, nr. 9, p. 24.

³ Zie verder onder kopje 'melden boekenprijzen'.

Door de beschikbare capaciteit van het Commissariaat alleen in te zetten bij klachten over ernstige(re) overtredingen in combinatie met een actievare rol van belanghebbenden die een overtreding constateren en beter onderbouwde handhavingsverzoeken van belanghebbenden, zal de doorlooptijd van het toezicht en de handhaving afnemen. Aldus zal de effectiviteit van het optreden van het Commissariaat worden vergroot en wordt ook tegemoet gekomen aan een belangrijk verbeterpunt dat in het rapport van onderzoeksbureau Ecorys naar voren komt.

Overleg met stakeholders

Bij het begin van het toezicht op en de handhaving van de vaste boekenprijs in 2005 heeft het Commissariaat een tijdelijke deskundigencommissie vaste boekenprijs ingesteld. Deze commissie, bestaande uit twee personen met grote ervaring in de boekhandel en uitgeverij, heeft het Commissariaat van 2005 tot 2009 geadviseerd ten aanzien van de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid. Vanaf 2009 voert het Commissariaat periodiek overleg met de Groep Algemene Uitgevers van het Nederlands Uitgeversverbond (GAU) en de Koninklijke boekverkopersbond (KBb) over actuele vraagstukken inzake de vaste boekenprijs.

Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs

Op 1 mei 2009 is de Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs in werking getreden⁴. Doel van deze beleidslijn is in de eerste plaats duidelijkheid te geven over de wijze waarop het Commissariaat de hoogte van bestuurlijke boetes vaststelt die bij overtreding van een bij of krachtens Wvbp gesteld voorschrift en van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden opgelegd. Deze wens om duidelijkheid te geven geldt eveneens voor de wijze waarop het Commissariaat de inhoud en de duur van de last alsmede de hoogte van de dwangsom vaststelt die in geval van overtreding of gevaar voor overtreding van deze bepalingen kan worden opgelegd. De systematiek van de Beleidslijn sanctiemaatregelen beoogt primair de rechtszekerheid te bevorderen, maar biedt daarnaast voldoende ruimte om rekening te houden met de omstandigheden van het geval.

In de Beleidslijn sanctiemaatregelen is uiteengezet welke omstandigheden ertoe leiden dat sprake is van een lichte, ernstige dan wel zeer ernstige overtreding. Bij het bepalen van de ernst van de overtreding is met name van belang de mate waarin de betrokkene met zijn handelwijze de concurrentie tussen uitgevers en/of verkopers heeft verstoord. Daarnaast wordt meegewogen of sprake is van recidive en of het Commissariaat eerder uitleg heeft gegeven aan de geschonden norm. Tot nu toe heeft de bestuursrechter het boetebeleid van het Commissariaat evenredig bevonden. Met uitzondering van een enkel geval heeft de bestuursrechter de boetebesluiten van het Commissariaat steeds bevestigd en het beroep tegen deze besluiten ongegrond verklaard. De opmerkingen van een tweetal stakeholders dat de sancties niet altijd voorspelbaar, logisch en consistent zijn, lijken dan ook niet terecht.

⁴ Op 1 juli 2011 is een geactualiseerde versie van deze beleidslijn in werking getreden.

Uitvoeringstoets wijziging Wvbp

Op 20 december 2011 heeft de Tweede Kamer het amendement De Liefde/Voordewind aangenomen. Met dit amendement wordt beoogd om (studie)boeken waarvan het gebruik binnen het les- en studierooster van instellingen van Hoger beroepsonderwijs en Wetenschappelijk onderwijs is voorgeschreven, uit te zonderen van de werking van de Wvbp. Bij deze uitzondering wordt aangesloten bij de uitzondering die in artikel 1, onderdeel d, Wvbp wordt gemaakt voor schoolboeken. Op verzoek van het Ministerie van OCW heeft het Commissariaat de wetwijziging die uit genoemd amendement voortvloeit, beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Bij de uitvoeringstoets constateerde het Commissariaat dat er geen heldere criteria zijn om studieboeken in de zin van het wetsvoorstel af te bakenen. Het Commissariaat verwachtte dat bij de uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel discussie zal ontstaan over de vraag of sprake van "een werk dat in vorm en inhoud gericht is op informatieoverdracht in onderwijsleersituatie". Bij gebreke aan heldere criteria zal hierover meer duidelijkheid moeten ontstaan in de beschikkingenpraktijk van het Commissariaat. Als gevolg hiervan valt een toename van het aantal beschikkingen en bezwaar- en beroepsprocedures te verwachten. Mede gezien de geconstateerde onduidelijkheid heeft de Eerste Kamer ermee ingestemd om de wetwijziging nog niet in werking te laten treden. De Minister van OCW heeft voorgesteld de inwerkingtreding van deze wetwijziging te laten afhangen van de uitkomsten van nader onderzoek naar de afschaffing van de vaste prijs voor het wetenschappelijke boek als onderdeel van de huidige evaluatie van de Wvbp.

Belangrijke procedures

Cashback programma SplinQ

In oktober 2008 heeft het Commissariaat diverse verkopers die betrokken waren bij het cashback programma van SplinQ een waarschuwing gegeven wegens overtreding van artikel 6 Wvbp. Cashback organisaties als SplinQ maken op hun website reclame voor internetverkopers die uiteenlopende producten verkopen. Als consumenten via de website van een cashback organisatie producten kopen bij een internetverkoper, krijgt de cashback organisatie daarvoor een provisie. Cashback organisatie SplinQ deelde deze vergoeding vervolgens met de consument. Het voordeel dat consumenten bij aankopen via SplinQ ontvingen bedroeg 2,5% tot 5%. Het Commissariaat was van oordeel dat verkopers die deelnamen aan het cashback programma van SplinQ ongeoorloofde korting op boeken verstrekten.

Op 21 december 2012 deed de Hoge Raad in een civiele procedure⁵ uitspraak over het cashback programma van SplinQ. In zijn arrest oordeelde de Hoge Raad⁶ dat het verkopen van boeken via dit cashback programma niet in strijd was met de Wvbp. De Hoge Raad bepaalde dat boekverkopers geen ongeoorloofde korting op boeken verstrekken indien een cashback organisatie de provisie (die

⁵ In deze civiele procedure werd door SplinQ een zogenaamde verklaring voor recht gevraagd. Eerder oordeelden achtereenvolgens het Commissariaat, de rechtbank Amsterdam en de Afdeling in een bestuursrechtelijke procedure namelijk dat SplinQ niet kon worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁶ Op 14 juni 2011 oordeelde het gerechtshof Amsterdam in vergelijkbare zin.

zij van de verkoper ontvangt) met consumenten deelt. De verplichting voor de verkoper om de vaste boekenprijs toe te passen strekt niet zo ver dat de verkoper ervoor dient te zorgen dat partijen met wie hij zaken doet, geen korting aan eindafnemers verlenen. Op 1 juli 2013 is een wetwijziging in werking getreden waarin bepaald is dat boekverkopers niet mogen deelnemen aan dit soort constructies waarbij (indirect) geldelijk voordelen aan consumenten worden verstrekt.

BoekenConcurrent

In september 2009 startte BoekenConcurrent met de verkoop van onder meer Nederlandstalige boeken via internet. BoekenConcurrent verkocht boeken van Nederlandse uitgevers met 10 tot 20% korting. Naar eigen zeggen verkocht BoekenConcurrent de boeken vanaf Curaçao. BoekenConcurrent was van mening dat zij moest worden aangemerkt als een buitenlandse verkoper die niet gehouden was de Wvbp na te leven.

Het Commissariaat oordeelde echter dat BoekenConcurrent onder de Wvbp viel en dat de toegepaste kortingen niet waren toegestaan. De ondernemingsactiviteiten van BoekenConcurrent vonden voornamelijk plaats in Nederland. Daarnaast bleven de boeken die aan eindafnemers in Nederland werden verkocht, fysiek binnen de Nederlandse landsgrenzen. Het Commissariaat heeft BoekenConcurrent om die reden de last opgelegd tot het toepassen van de vaste boekenprijs bij het verkopen van Nederlandstalige boeken aan eindafnemers in Nederland op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 50.000,- per dag met een maximum van € 3.000.000,-. Deze last onder dwangsom was erop gericht herhaling van de overtreding door BoekenConcurrent te voorkomen.

Daarnaast oordeelde de voorzieningenrechter in een civiele kort geding procedure die door de Koninklijke Boekverkopersbond, de Groep Algemene Uitgevers van het Nederlands Uitgeversverbond en boekhandelsketen Bruna aanhangig was gemaakt, dat BoekenConcurrent per direct moest stoppen met het aanbieden van boeken onder de vaste boekenprijs.

Vervolgens is er op 1 juli 2013 een wetwijziging in werking getreden waarin is bepaald dat de verplichting om de vaste boekenprijs toe te passen ook geldt voor in het buitenland gevestigde verkopers die boeken uit Nederland (doen) importeren en vervolgens rechtstreeks aan eindafnemers in Nederland verkopen⁷.

Uitleg en voorlichting

Bestuurlijke rechtsoordelen

Op verzoek van uitgevers en verkopers heeft het Commissariaat in de periode 2009-2013 diverse bestuurlijke rechtsoordelen gegeven. In een bestuurlijk rechtsoordeel geeft het Commissariaat op verzoek van een belanghebbende uitleg over een of meer bepalingen van de Wet op de vaste boekenprijs of het Besluit vaste boekenprijs ten aanzien van een concrete actie. Zo heeft het

⁷ Deze verplichting is niet van toepassing op verkopers die gevestigd zijn in een (andere) lidstaat van de EU of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, tenzij de verkoper het oogmerk heeft de Wvbp te ontduiken.

Commissariaat met een bestuurlijk rechtsoordeel onder meer aangegeven of en zo ja, wanneer een uitgave die via printing on demand (POD) wordt vervaardigd, moet worden aangemerkt als boek in de zin van de Wvbp. Alvorens hierover een definitief bestuurlijk rechtsoordeel te geven, nodigde het Commissariaat belanghebbenden uit om hierover schriftelijk en mondeling hun zienswijze naar voren te brengen.

Beleidsbrieven

Aanbestedingen vakliteratuur

Regelmatig worden aanbestedingen uitgeschreven waarbij ook boeken zijn betrokken. In de praktijk bleek dat overheidsinstellingen die aanbestedingen uitschreven soms onvoldoende op de hoogte waren van de regels over de vaste boekenprijs. Daarnaast kreeg het Commissariaat aanwijzingen dat bij aanbestedingen indirect geldelijke voordelen op Nederlandstalige boeken werden aangeboden. Zo bood een verkoper bij een aanbesteding die betrekking had op tijdschriften en op boeken die onder de Wvbp vallen, het Waterschap in kwestie een geldelijk voordeel in de vorm van een negatieve servicefee. Dat resulteerde in een korting op de hele abonnementenportefeuille met inbegrip van Nederlandstalige boeken. Het Commissariaat legde deze verkoper een boete op van € 10.000,-.⁸

In maart 2011 heeft het Commissariaat een bijeenkomst georganiseerd voor boekverkopers die regelmatig inschrijven op aanbestedingen voor (onder meer) boeken die onder de Wvbp vallen. Tijdens deze bijeenkomst heeft het Commissariaat geïnventariseerd tegen welke struikelblokken verkopers aanlopen bij het uitbrengen van offertes. Het bleek voor verkopers niet altijd duidelijk wanneer sprake is van op geld waardeerbare voordelen die indirect leiden tot korting op Nederlandstalige boeken. Daarnaast werd door diverse boekverkopers aangegeven dat het regelmatig voorkwam dat overheidsinstanties die aanbestedingen uitschrijven, onvoldoende op de hoogte waren van de regels over de vaste boekenprijs. Daardoor zou het niet mogelijk zijn een offerte uit te brengen zonder het risico te lopen dat in strijd met de Wvbp werd gehandeld. Om ervoor te zorgen dat in offerteaanvragen beter rekening wordt gehouden met de regels over de vaste boekenprijs, heeft het Commissariaat in de zomer van 2011 een informatiebrief gezonden aan instellingen die betrokken zijn bij aanbestedingen. Deze brief gaf in het kort uitleg over de Wvbp, enige voorbeelden uit de praktijk en antwoord op de vraag hoe verkopers moeten omgaan met een aanbesteding waarbij boeken betrokken zijn.

Collectieve bestellingen studieboeken

Het Besluit vaste boekenprijs (hierna: Bvbp) biedt de mogelijkheid 10% korting toe te passen bij de verkoop van studieboeken via studieverenigingen aan hun leden. Om deze korting te kunnen toepassen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden blijken niet duidelijk uit het Bvbp maar zijn uitgewerkt in de nota van toelichting. Mede daardoor waren de voorwaarden niet voor iedereen duidelijk, met als gevolg dat overtredingen werden begaan. Om onduidelijkheid over de voorwaarden weg te nemen, heeft het Commissariaat in 2010 in de Nieuwsbrief vaste boekenprijs een nadere uitleg gegeven hoe studieverenigingen ervoor kunnen

⁸ Deze beslissing werd op 15 juni 2012 door de rechtbank Midden-Nederland bevestigd.

zorgen dat 10% korting op studieboeken kan worden (door)gegeven aan hun leden. In de zomer van 2011 heeft het Commissariaat hierover tevens een informatiebrief verzonden aan belanghebbenden bij deze kortingsregeling, waaronder verkopers van studieboeken, de VSNU en de HBO-raad. In een beperkt aantal gevallen waarin na deze nadere uitleg door studieverenigingen toch niet aan de voorwaarden werd voldaan, heeft het Commissariaat een bestuurlijke boete opgelegd.

Nieuwsbrief vaste boekenprijs

Sinds december 2009 brengt het Commissariaat de Nieuwsbrief vaste boekenprijs uit. Met deze nieuwsbrief informeert het Commissariaat uitgevers en verkopers op een laagdrempelige manier over de vaste boekenprijs. In de nieuwsbrief wordt nader ingegaan op belangrijke besluiten en beleidsbrieven van het Commissariaat en op gerechtelijke uitspraken. De nieuwsbrief bevat tevens een vaste rubriek met veel gestelde vragen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan (de voortgang van) wijzigingen in de regelgeving over de vaste boekenprijs en wordt een overzicht gegeven van actuele besluiten van het Commissariaat.

De Nieuwsbrief vaste boekenprijs wordt twee keer per jaar toegezonden aan uitgevers, importeurs en verkopers van boeken en muziekuitgaven. Diverse stakeholders hebben tijdens de gesprekken met onderzoeksbureau Ecorys aangegeven dat zij het op prijs stellen dat de nieuwsbrief vaker verschijnt. Het Commissariaat zal met deze stakeholders overleggen over welke onderwerpen vaker en meer informatie zou kunnen worden verstrekt. Overigens zal het Commissariaat contact opnemen met de Kamer van Koophandel om na te gaan op welke wijze startende uitgevers het beste over de belangrijkste regels inzake de vaste boekenprijs kunnen worden geïnformeerd.

Informatie op website Commissariaat

Het Commissariaat maakt alle besluiten en rechtsoordelen openbaar door deze op zijn website te publiceren. Aldus geeft het Commissariaat uitgevers en verkopers van boeken en muziekuitgaven duidelijkheid over de wijze waarop het Commissariaat de Wvbp en het Bvbp uitlegt. Tevens geeft het Commissariaat hiermee inzicht in het gebruik van zijn wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van de Wvbp. Op de website van het Commissariaat worden daarnaast alle veel gestelde vragen over de vaste boekenprijs beantwoord. Bovendien wordt een overzicht gegeven van alle beleidsregels en beleidsbrieven van het Commissariaat.

Telefonisch spreekuur

Iedere maandag tot en met donderdag houdt het Commissariaat telefonisch spreekuur voor vragen over de vaste boekenprijs. Tijdens dit spreekuur kunnen uitgevers en verkopers hun vragen over de vaste boekenprijs voorleggen aan medewerkers van het Commissariaat. Jaarlijks beantwoordt het Commissariaat zo'n 750 vragen die telefonisch en per e-mail worden voorgelegd⁹. Vanzelfsprekend kan alleen informatie worden verstrekt en kunnen geen adviezen worden gegeven of bindende

⁹ Tevens beantwoordt het Commissariaat jaarlijks zo'n 500 e-mails en telefoontjes over het melden van boekenprijzen.

oordelen over de uitleg van de Wvbp worden gegeven. Alleen het College is immers bevoegd hierover bindende uitspraken te doen. De door sommige stakeholders ervaren formalistische stijl van informeren, is een gevolg van het bestuursrechtelijke kader. Uitgevers of verkopers die prijs stellen op een bestuurlijk rechtsoordeel kunnen een voorgenomen actie schriftelijk voorleggen aan het Commissariaat (zie tevens kopje 'bestuurlijk rechtsoordeel').

Workshops vaste boekenprijs

In de periode 2009-2013 heeft het Commissariaat bij diverse uitgevers en verkopers workshops over de vaste boekenprijs gegeven. In deze workshops wordt aan de hand van concrete vragen ingegaan op de regels over de vaste boekenprijs en op besluiten en rechtsoordelen van het Commissariaat. Doel van deze bijeenkomsten is uitgevers en verkopers hierover op een interactieve manier te informeren.

Melden boekenprijzen bij Commissariaat

Op grond van de Wvbp zijn uitgevers gehouden om boekenprijzen te melden bij het Commissariaat. Het Commissariaat publiceert deze prijzen, prijswijzigingen en bijzondere prijzen vervolgens op zijn website. Daarnaast verspreidt het Commissariaat wekelijks een overzicht van alle prijswijzigingen en bijzondere prijzen die in de voorafgaande week bij het Commissariaat zijn gemeld. Op de website van het Commissariaat is deze informatie tevens in csv-formaat¹⁰ beschikbaar zodat verkopers prijswijzigingen en bijzondere prijzen op een geautomatiseerde manier in hun administratie kunnen overnemen.

Uitgevers die bij CB¹¹ zijn aangesloten (vrijwel alle professionele uitgevers) melden daar al hun boekenprijzen. Sinds de Wvbp moeten uitgevers hun boekenprijzen dus bij twee instanties melden. Dat leidt tot extra regeldruk bij uitgevers. Bij de ontwikkeling en bouw van de Webomgeving Vaste Prijzen van het Commissariaat is voorzien in een mogelijkheid waarbij uitgevers derden machtigen om namens hen boekenprijzen te melden bij het Commissariaat. Bij het creëren van deze mogelijkheid is uitdrukkelijk gedacht aan het melden van boekenprijzen door het CB en het melden van boekenclubprijzen door ECI. Hoewel het Commissariaat uitgevers en CB heeft geïnformeerd over deze mogelijkheid van het melden van boekenprijzen door CB, wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. In de periode 2007-2009 zijn diverse gesprekken gevoerd hoe dit zou kunnen worden verbeterd. Op verzoek van het Commissariaat heeft zijn toenmalige IT-leverancier daartoe ook een voorstel uitgewerkt. Dit initiatief is uiteindelijk niet gerealiseerd, waarschijnlijk ook als gevolg van de extra kosten voor de uitgevers.

Mede gezien het feit dat het tijdig en volledig melden van boekenprijzen een van de drie aandachtsgebieden voor 2014 vormt, zal het Commissariaat in 2014 nogmaals met de uitgevers en CB om tafel gaan zitten en nagaan op welke wijze CB namens uitgevers boekenprijzen bij het Commissariaat zou kunnen gaan melden. Indien een oplossing kan worden gerealiseerd, leidt dit niet

¹⁰ csv staat voor comma separated values, dus een bestand met door komma's gescheiden waarden.

¹¹ CB Logistics, voorheen Centraal Boekhuis.

alleen tot een afname van de administratieve lasten voor uitgevers maar tevens tot een vollediger en actueler bestand van boekenprijzen dat beschikbaar is via de webomgeving van het Commissariaat hetgeen de naleving van de Wvbp ten goede komt. Mochten er aanpassingen van de huidige webomgeving nodig zijn en deze voor het Commissariaat tot extra kosten leiden, dan zal het Commissariaat hierover vanzelfsprekend vooraf afstemmen met het Ministerie van OCW.

Muziekuitgaven

In de periode van 2009 tot en met 2013 hebben er geen toezicht- en handhavingsprocedures met betrekking tot muziekuitgaven plaatsgevonden. Het Commissariaat heeft vrijwel geen klachten of signalen ontvangen over mogelijke overtredingen van de Wvbp bij de verkoop van muziekuitgaven. Daarnaast ontvangt het Commissariaat vrijwel geen vragen over de toepassing van de Wvbp en het Bvbp ten aanzien van muziekuitgaven.

Sinds de inwerkingtreding van een aantal wetswijzigingen op 1 juli 2013 is de Wvbp niet langer van toepassing op muziekuitgaven die uit het buitenland worden geïmporteerd. Daarmee werd tegemoet gekomen aan het bezwaar van importeurs van muziekuitgaven tegen het feit dat de vaste prijs van muziekuitgaven niet vaker dan telkens na verloop van een half jaar mag worden aangepast. Importeurs ondervonden problemen door schommelingen in de wisselkoers van de euro ten aanzien van het Britse pond en de Amerikaanse dollar. Deze schommelingen in de wisselkoers konden pas na een paar maanden worden doorberekend in de verkoopprijs.

Daarnaast bleek dat er bij uitgevers/importeurs van bladmuziek weerstand bestond ten aanzien van het melden van prijzen bij het Commissariaat. Deze weerstand bleek voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat uitgevers/importeurs voor alle muziekuitgaven die uit het buitenland werden geïmporteerd een vaste prijs moesten vaststellen en bij het Commissariaat moesten melden. Daarbij ging het om een groot aantal titels waarvan per titel vaak slechts een beperkt aantal exemplaren werd verkocht. Ook deze bezwaren zijn weggenomen sinds de Wvbp niet meer van toepassing is op muziekuitgaven die uit het buitenland worden geïmporteerd. Daarmee zijn de administratieve lasten voor uitgevers/importeurs van muziekuitgaven in belangrijke mate gereduceerd.

Suggesties ten aanzien de regelgeving

Multimedia combinaties

In toenemende mate willen uitgevers combinaties van een boek met een e-boek of app als blijvende combinatie op de markt brengen. Uit oogpunt van innovatie is het wenselijk dergelijke nieuwe productvormen mogelijk te maken. In 2012 en 2013 heeft het Commissariaat zich een aantal keren uitsproken over dergelijke multimedia combinaties die aan het Commissariaat werden voorgelegd. Daarbij speelde de vraag of de combinatie van een boek en een e-boek respectievelijk de combinatie van een boek en een app kon worden aangemerkt als een boek in de zin van de Wvbp¹².

De Wvbp¹³ definieert een boek als een werk dat tekst bevat die vrijwel uitsluitend is gesteld in de Nederlandse of Friese taal, voorzien is van een titel, uit papieren bladzijden bestaat, al dan niet vergezeld van ondersteunende informatiedragers en wordt uitgegeven in een oplage van meerdere exemplaren. De memorie van toelichting¹⁴ op dit artikel geeft onder meer aan dat een boek een boek blijft, ook als aan of in het boek multimedia, audiovisuele of andersoortige informatiedragers ter ondersteuning van de inhoud van het boek worden toegevoegd. Gelet op de definitie van boek en de memorie van toelichting hierop, oordeelde het Commissariaat dat de combinatie van een boek en e-boek respectievelijk de combinatie van een boek en een app alleen als boek kan worden aangemerkt indien het e-boek respectievelijk de app dient ter ondersteuning van de inhoud van het (papieren) boek. Daarbij moet worden gekeken naar de aard en de inhoud van het e-boek respectievelijk de app in relatie tot de aard en de inhoud van het (papieren) boek.

In een aantal gevallen oordeelde het Commissariaat dat de combinatie van boek en e-boek respectievelijk de combinatie van boek en app niet kon worden aangemerkt als boek in de zin van de Wvbp. Dat betekent dat de uitgever alleen een vaste prijs voor het boek kon vaststellen en dat het e-boek respectievelijk de app die bij verkoop van het boek werd verstrekt, moest worden aangemerkt als op geld waardeerbaar voordeel¹⁵. Het verstrekken van dergelijke voordelen bij gelijktijdige verkoop van boeken is alleen toegestaan, indien de uitgever voor de combinatie van het boek en het e-boek respectievelijk de combinatie van het boek en de app een combinatieprijs vaststelt. Een dergelijke combinatieprijs kan op grond van artikel 8 Bvbp maximaal zes maanden duren. Het is echter inherent aan dit soort nieuwe multimedia combinaties dat de daarvoor vastgestelde prijs de hele levenscyclus geldt en dus niet beperkt is tot zes maanden. Bij het opstellen van het Bvbp was deze ontwikkeling niet voorzien. Het Commissariaat adviseert het Ministerie van OCW dan ook een voorstel tot wijziging van artikel 8 Bvbp voor te bereiden waarmee het voor uitgevers mogelijk wordt gemaakt om voor dit soort specifieke combinaties een combinatieprijs vast te stellen die niet in tijd beperkt is¹⁶. Een dergelijke combinatieprijs maakt de in de boekenbranche gewenste innovatie mogelijk en leidt tot een liberalisering van het handelsverkeer in boeken met e-boeken

¹² Bestuurlijk rechtsoordeel Mo'Media d.d. 16 april 2013 (kenmerk 29498/2013003342), besluit Mo'Media 12 juni 2012 (kenmerk: 26171/2012006020) en besluit Boom Uitgevers Amsterdam d.d. 9 oktober 2012 (kenmerk: 26172/2012012261).

¹³ Artikel 1, aanhef en onder b, Wvbp.

¹⁴ Kamerstukken II 2003-2004, 28 652, nr. 3 p.16 en nr. 9, p.27-28.

¹⁵ Kamerstukken II 2003-2004, 28 652, nr. 9, p.19.

¹⁶ Een dergelijke speciale combinatieprijs zou naast de reguliere combinatieprijs kunnen gelden.

respectievelijk apps zonder dat deze liberalisering leidt tot een aantasting van het gelijke speelveld of van de belangen die de Wvbp beoogt te beschermen.

Boekenclubprijs; artikel 9, derde lid, Wvbp

In november 2013 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in het hoger beroep van ECI tegen het besluit van het Commissariaat inzake de verkoop van de *Millenniumtrilogie*. Het Commissariaat had ECI een boete van € 15.000,- opgelegd omdat ECI de boeken uit de *Millenniumtrilogie* voor een lagere dan de door de uitgever vastgestelde (bijzondere) boekenclubprijs verkocht. De Afdeling heeft de beslissing van het Commissariaat bevestigd. Daarbij oordeelde de Afdeling niet alleen dat als een uitgever voor een boek een actieprijs heeft vastgesteld, de boekenclub bij verkoop van dit boek niet een aan de actieprijs gerelateerde boekenclubprijs kan toepassen. De Afdeling oordeelde tevens dat de uitgever op grond van artikel 9, derde lid, Wvbp de boekenclubprijs niet eerder kan aanpassen dan met ingang van een jaar na het tijdstip waarop de boekenclubprijs is gaan gelden.

Het Commissariaat overweegt dat de uitgever op grond van artikel 5, eerste lid, Wvbp de vaste prijs telkens na verloop van een half jaar kan aanpassen. Voor de boekenclubprijs geldt, anders dan bij de vaste prijs, bij het aanpassen de restrictie dat de boekenclubprijs niet eerder kan worden aangepast dan met ingang van een jaar na het tijdstip waarop de boekenclubprijs is gaan gelden. Voor zover het Commissariaat kan nagaan is er echter geen goede rechtvaardiging voor het feit dat de uitgever de vaste prijs voor het eerst na zes maanden, maar de boekenclubprijs voor het eerst pas na twaalf maanden kan aanpassen. In de parlementaire geschiedenis zijn hiervoor geen argumenten aangetroffen. Het Commissariaat geeft het Ministerie van OCW dan ook in overweging een wetsvoorstel voor te bereiden om dit aan te passen.

Boekenclubprijs; artikel 10 Wvbp

De Wvbp bepaalt dat de verkoper niet verplicht is de vaste boekenprijs toe te passen in geval van opruiming van winkelvoorraad van boeken die langer dan twee jaar geleden zijn uitgegeven en de laatste twaalf maanden niet meer door de verkoper zijn ingekocht. Het Commissariaat heeft in een voorliggend geval¹⁷ geoordeeld dat een redelijke wetsuitleg meebrengt dat voor de boekenclub een vergelijkbare uitzondering geldt ten aanzien van de verplichting om de door de uitgever vastgestelde boekenclubprijs toe te passen. Een vergelijkbare overweging zou gelden ten aanzien van beschadigde boeken. Het Commissariaat geeft het Ministerie van OCW dan ook in overweging om ten behoeve van de boekenclub in artikel 10 Wvbp een uitzondering op te nemen die vergelijkbaar is met de uitzondering voor reguliere verkopers zoals verwoord in artikel 6, eerste lid, onder a respectievelijk artikel 6, eerste lid, onder c, Wvbp .

¹⁷ Besluit d.d. 17 april 2012 (kenmerk: 26261/2011015785)

Bijlage 1 Besluiten Commissariaat en gerechtelijke uitspraken handhaving vaste boekenprijs

Betreft	2009	2010	2011	2012	2013
Rechtsoordeel	9	13	7	4	3
Last onder dwangsom	1				
Waarschuwing	18	11	2		
Symbolische boete		2	7	10	3
Boete	15	8	10	6	6
Beslissing op bezwaar	2	4	6	1	
Bezwaar gegrond					
Bezwaar ongegrond/ niet-ontvankelijk	2	4	6	1	
Wob-verzoek		1		2	
Overige besluiten	1	3	3	3	5
Uitspraak in beroep	3			3	
Beroep gegrond				1	
Beroep ongegrond	3			3*	
Hoger beroep	1				1
Hoger beroep gegrond					
Hoger beroep ongegrond	1				1
Cassatie				1	

* In één zaak wel boete gematigd

Bijlage 2 Webomgeving Vaste Prijzen boeken en muziekuitgaven

Betreft	2013
Uitgevers/importeurs*	1.786
Uitgaven*	245.176
Nieuwe uitgaven	26.827
Prijsverhogingen	3.250
Prijsverlagingen	1.488
Actieprijsen	3.511
Combinatieprijsen	2.036
Prijsopheffingen	7.986
Abonnees berichtenservice*	430

* Totaal aantal bij het Commissariaat geregistreerd per 17 april 2014