

Vergaderjaar 2011–2012

32 300

Evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2011

In mijn opdracht heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) in samenwerking met het IVIR onderzocht of een vaste prijs voor het e-boek handhaafbaar en uitvoerbaar is (juridische analyse) en kan bijdragen aan de instandhouding van een pluriform en breed beschikbaar boekenaanbod (economische analyse). De voormalig minister van OCW heeft dit onderzoek aangekondigd in zijn reactie op de evaluatie van de vaste boekenprijs (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 300, nr. 1, p. 7). Het rapport bied ik u hierbij aan.¹

Zoals de onderzoekers zelf ook vermelden betreft het hier een complexe en lastige materie. Zij doen de aanbeveling aan de overheid om de ontwikkelingen rond het e-boek te volgen en niet te interveniëren in de markt. In de navolgende onderdelen van deze brief vermeld ik in hoofdlijnen de uitkomsten van de juridische en de economische analyse. Hier zijn de onderzoekers dus aan het woord. In de slotparagraaf motiveer ik mijn besluit geen vaste prijs voor het e-boek in te voeren.

Handhaafbaarheid: de Europese regelgeving

De handhaafbaarheid betreft de mogelijke strijdigheid van een vaste prijs voor het e-boek met de Europese regelgeving, respectievelijk de rechten op vrijheid van vestiging en dienst en de mededingingsregels zoals opgenomen in het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VwEU) alsmede de E-commercerichtlijn en de Dienstenrichtlijn. Het object van de toetsing is een prijsbindingsregeling met extraterritoriale werking en zonder uitzondering voor verkopers in EU/EER-landen. De keuze voor een bovennationale werkingssfeer is uiteraard Europeesrechtelijk kwetsbaar, maar noodzakelijk om te kunnen optreden tegen te verwachten prijsinbreuken door in het buitenland gevestigde aanbieders die – anders dan bij fysieke boeken het geval is – immers zonder logistieke problemen vanuit het buitenland kunnen leveren aan Nederlandse eindafnemers.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het opnemen van een EU/EER-uitzondering zou alleen zin hebben indien er een reële mogelijkheid zou bestaan om prijsonderbiedingen vanuit de EU/EER tegen te gaan op grond van omzeiling van de wet. Die mogelijkheid lijkt illusoir.¹ Waar de bewijslast bij rechtstreekse verkoop via internet van fysieke boeken al zwaar is, kan men spreken van vrijwel ondoenlijk bij buitenlandse verkopers met een generiek internationaal digitaal aanbod. Een e-boek is een (elektronische) dienst en geen goed. Beperkingen van het vrije dienstenverkeer zijn alleen geoorloofd op grond van het algemeen belang, c.q. de bevordering van de culturele diversiteit, indien de maatregel non-discriminatoire en tevens noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Het is aan de lidstaat om te bewijzen dat prijsbinding van het e-boek buitenlandse aanbieders niet discrimineert, onontbeerlijk is voor de culturele diversiteit, de voordelen ervan opwegen tegen de nadelen en er geen minder ingrijpende instrumenten zijn om hetzelfde doel te bereiken. Aan deze criteria is voor e-boeken veel moeilijker te voldoen dan voor fysieke boeken, omdat in het digitale domein de interstatelijke effecten groter zijn. Zo stellen juist e-boeken buitenlandse bedrijven in staat om toe treden tot een nationale markt en te concurreren op prijs. Een verbod op prijsconcurrentie bij e-boeken zou daarom eerder kunnen stuiten op een veto van de Europese Commissie vanwege de veronderstelde benadeling van buitenlandse partijen. Deze mogen geen lagere prijzen rekenen om de veronderstelde voordelen van nationale verkopers te compenseren, zoals bestaande klantenrelaties en lokale aanwezigheid.

Een mogelijk alternatief voor een wettelijke vaste prijs is een agentschapsovereenkomst («agency pricing model») waarbij een agent (een verkoper van e-boeken) namens de leverancier (de uitgever of auteur) de bevoegdheid krijgt om overeenkomsten met derden (de consument) te sluiten. De uitgever stelt de prijs vast en de vergoeding voor de verkoper. Als de overeenkomst een zogenoemde «most favored nation» clause bevat is de uitgever verplicht alle verkopers dezelfde condities te bieden qua prijsstelling en vergoeding. De werking is dan nagenoeg gelijk aan die van een wettelijke vaste prijs. Momenteel wordt in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en op Europees niveau onderzocht of een dergelijke overeenkomst geen ongeoorloofde beperking van de mededinging vormt. In de VS is een aantal grote Amerikaanse uitgeverijovergastapt op agency pricing in contracten met Apple als antwoord op de agressieve prijsbeleid van Amazon. Uit de praktijk blijkt niettemin dat aanbieders met grote marktmacht (Apple e.a.) ook in het agency model zelf de condities en prijzen kunnen bepalen.

In Frankrijk is een wet aangenomen voor prijsbinding van het e-boek met extraterritoriale werking en geen uitzondering voor EU/EER landen. De wet is in behandeling bij de Europese Commissie die zich momenteel buigt over de antwoorden die Frankrijk heeft gegeven op een reeks kritische vragen van haar kant.

In haar reactie relateert Frankrijk het belang van prijsconcurrentie, het belastingstelsel zou veel bepalender zijn voor de keuze van vestiging. Ook zou de maatregel niet discrimineren tegen buitenlandse bedrijven, want ondanks de vaste prijs voor het fysieke boek hebben buitenlandse verkopers een behoorlijk aandeel in de Franse boekenmarkt.

Uitvoerbaarheid: definitie e-boek en reikwijdte van een vaste prijs

E-boeken krijgen in toenemende mate verrijkingen en multimediale toepassingen waardoor het onderscheid met andere digitale diensten nauwelijks meer valt te maken. Om die reden dient een eventuele prijsregulering beperkt te blijven tot de elektronische versies van het gedrukte boek, het zogenoemde facsimile e-boek.

¹ Van omzeiling is slechts sprake als aan de hand van objectieve omstandigheden wordt aangetoond dat de verkoper zich in het buitenland heeft gevestigd met als enige intentie de wet te omzeilen.

Exploitatiemodellen gebaseerd op verhuur of abonnementen kunnen bij e-boeken een grote rol gaan spelen. Koop en huur liggen bij e-boeken immers veel dichterbij elkaar dan bij gedrukte boeken. De reikwijdte wordt dus verder beperkt doordat de vaste prijs alleen geldt bij verkoop. Voor het wetenschappelijke boek zal de vaste prijs tengevolge van deze restricties van steeds minder betekenis zijn. Een ander gevolg dat vermelding verdient, is dat uitgever – indien zij dit wensen – zich kunnen onttrekken aan de werking van de vaste prijs door verrijkingen toe te voegen of te kiezen voor een niet op verkoop gebaseerde exploitatie.

Functionaliteit vaste prijs e-boek

Een vaste prijs vervult geen functie voor de brede beschikbaarheid van e-titels. Elke verkoper van e-boeken zal namelijk een zo breed mogelijk assortiment aanbieden omdat daar anders dan bij gedrukte boeken slechts geringe kosten aan zijn verbonden. Van alle argumenten die de prijsregulering van het fysieke boek onderbouwen, blijft voor het e-boek tot op zekere hoogte het argument valide dat een vaste boekenprijs retailconcentratie kan tegengaan en zo de onderhandelingsmacht van uitgever ten opzichte van dominante verkopers kan versterken. Tot op zekere hoogte, want zoals eerder gesteld zullen verkopers van e-boeken met grote inkoopmacht in de praktijk de prijzen kunnen afdwingen. Het belang van de uitgever bij een vaste boekenprijs loopt via het in stand houden van een breed en gedifferentieerd retailnetwerk, een soort collectief goed waaraan iedere uitgever een beetje bijdraagt. Individueel kan een uitgever echter op de korte termijn beschouwd belang hebben bij prijsconcurrentie voor titels met een grote prijsgevoeligheid, zoals potentiële bestsellers, aangezien dit zijn afzet kan verhogen. Ook de vraag naar individuele e-titels kenmerkt zich door een hoge prijsgevoeligheid.¹ De vaste boekenprijs voor fysieke boeken verhindert dat uitgever opteren voor het najagen van hun individuele belangen. Door de toepassing van verrijking of verhuur heeft de uitgever bij e-boeken wel de mogelijkheid te kiezen voor dit individuele belang.

Het mogelijk belang van een vaste boekenprijs voor het e-boek is derhalve primair zo niet uitsluitend gelegen in de eventuele bijdrage aan de brede beschikbaarheid van het gedrukte boek via de instandhouding van de fysieke boekhandel.

Een vaste e-boekenprijs zou de boekhandel mogelijk kunnen ondersteunen in de concurrentiestrijd met de grote internationale en nationale e-tailers.

Vier toekomstbeelden voor het A-boek

Momenteel is de e-boekenmarkt nog erg klein met in 2010 minder dan één procent van de afzet. Eind 2010 was minder dan 1,5% van alle leverbare titels als e-boek beschikbaar.² De rechthebbenden – uitgever en auteurs – zijn nog steeds terughoudend met digitale uitgaven uit angst voor piraterij en door het ontbreken van goede verdienmodellen. Ook verschijnt het e-boek in de regel niet tegelijk met het fysieke boek (windowing), heeft het geen gebruiksvriendelijke beveiliging en is de prijsstelling te hoog. De branche is zich bewust dat de opmars van het e-boek onafwendbaar is en het illegale aanbod van e-boeken gestaag groeit. Het is zaak nu snel te zorgen voor een veel groter legaal, gebruiksvriendelijk en goedkoper aanbod van e-titels.

Voor vier scenario's is geschat wat het marktaandeel van de boekhandel op de korte en de lange termijn zal zijn in de e-boekenmarkt en de markt als geheel. De vier scenario's resulteren uit de combinatie van twee variabelen: de uitgeversstrategie en de prijsbinding van het e-boek. In de

¹ Onzeker blijft hoe groot de prijselasticiteit van de e-boekenmarkt als geheel is en hoe groot die voor een afzonderlijke titel is over de volle breedte van de markt (gemeten over alle verkopers en zowel voor e-boeken als gedrukte boeken).

² Juli 2011 bedraagt de omzet 1,3% en is 2,4% van de titels leverbaar als e-boek.

eerste twee scenario's geven de uitgevers ruim baan aan het e-boek door alle genoemde exploitatiebelemmeringen weg te nemen, met in scenario 1 geen vaste prijs en in scenario 2 wel een vaste boekenprijs. In de scenario's 3 en 4 zijn de uitgevers terughoudend, wederom onder de condities van geen of wel een vaste boekenprijs.

Per onderscheiden genre van het A-boek (fictie, kinderboeken, non fictie vrije tijd en non fictie informatief) is voor ieder van de vier scenario's geschat wat het marktaandeel van het e-boek op korte termijn (3 tot 5 jaar) en op lange termijn zal zijn (5 tot 10 jaar). De schatting is gebaseerd op de score van ieder genre op het criterium «geschiktheid als facsimile e-boek» (korte termijn) en «geschiktheid als verrijkt e-boek» (lange termijn). De huidige marktontwikkelingen in Nederland en in de Verenigde Staten speelden mede een rol bij de toekenning van de scores.

Voor de tabellen bij de scenario's verwijs ik naar Hoofdstuk 5 van het rapport.

Het marktaandeel van de boekhandel in de omzet van het A-boek bedraagt ongeveer 75%. Uit de analyse komt naar voren dat dit aandeel in de e-boekenmarkt fors lager zal liggen (25% in de scenario's zonder vaste boekenprijs tegenover 31% op de lange termijn in de scenario's met vaste boekenprijs). In alle vier scenario's verliest de boekhandel terrein aan online aanbieders en is niet in staat een evenredig deel van de e-boekenmarkt naar zich toe te trekken.

Het effect van een vaste prijs voor het e-boek op het marktaandeel van het e-boek is beperkt. De verklaring vormt het feit dat de vaste boekenprijs het minst relevant is voor het deel van de markt dat vooral op de lange termijn het meest kansrijk is als e-boek. Dat zijn het gehele non fictie segment en de kinderboeken, daar deze typen uitgaven zich het beste lenen voor het toepassen van verrijkingen.

Eveneens beperkt is het effect van een vaste boekenprijs op het marktaandeel van de boekhandel, zeker op de lange termijn. Een vaste boekenprijs zorgt slechts voor enige vertraging zowel in de doorbraak van het e-boek als in de daarmee verbonden afkalving van de boekhandelspositie. Van veel meer gewicht is de uitgeversstrategie. Bij een actieve exploitatie van het e-boek is het verlies aan marktaandeel het grootst. De verschillen zijn dus het grootst tussen de scenario's 1 en 2 enerzijds en 3 en 4 anderzijds.

In de scenario's 1 en 2 is het aandeel van de boekhandel in de totale markt respectievelijk 64% en 70% (korte termijn) en 46% en 51% (lange termijn). In de scenario's 3 en 4 bedraagt dit aandeel respectievelijk 73% en 74% (korte termijn) en 66% en 68% (lange termijn).

Conclusie

In de nabije toekomst zal het aantal boekhandels naar verwachting verder teruglopen met negatieve gevolgen voor de brede beschikbaarheid van het fysieke boek. De onderzoeksresultaten tonen aan dat een vaste prijs voor het e-boek deze ontwikkeling niet kan keren. De verwachte bijdrage van een vaste prijs aan behoud van het marktaandeel van de boekhandel is klein vergeleken met de invloed van de strategie die de uitgevers volgen bij de positionering van het e-boek ten opzichte van het gedrukte boek. Grosso modo komt het erop neer dat de boekhandelspositie verslechtert naarmate de marktpenetratie van het e-boek verder stijgt. Ook met een vaste prijs zal de boekhandel niet voldoende weerwerk kunnen bieden aan de marktmacht van grote nationale en internationale aanbieders. Bovendien heeft een vaste prijs als nadeel dat het de doorbraak van het e-boek vertraagt en dus een rem zet op innovatie.

Voor het antwoord op de juridische vragen is de beslissing van de Europese Commissie over de Franse wet van cruciaal belang. Gelet op het Europese uitgangspunt om zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor het vrije verkeer van innovatieve digitale diensten, is toestemming op zijn minst twijfelachtig, mede in aanmerking genomen de zware bewijslast in het digitale domein.

Mijn conclusie is dat, nog los van de juridische obstakels, prijsregulering van het e-boek niet wenselijk is, omdat een cultureel belang ontbreekt en de innovatie op de boekenmarkt er door zou worden geschaad. Ik heb daarom besloten af te zien van invoering van wettelijke prijsbinding voor het e-boek.

Conform de aanbeveling van de onderzoekers zal ik de marktontwikkelingen rond het e-boek en de Europese besluitvorming nauwlettend blijven volgen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra