

Vergaderjaar 2003–2004

28 652

Voorstel van wet van de leden Dittrich, Halsema en Van Nieuwenhoven houdende regels omtrent de vaste boekenprijs (Wet op de vaste boekenprijs)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 april 2004

Inleiding

De indieners hebben met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de aan het woord zijnde fracties. Met genoegen geven zij hierbij hun reactie op de gemaakte opmerkingen en antwoord op de gestelde vragen. Omwille van de samenhang hebben de indieners in een aantal gevallen op elkaar aansluitende vragen of opmerkingen gebundeld beantwoord. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging die op een aantal punten wijzigingen van het wetsvoorstel bevat. De voorgestelde wijzigingen komen voort uit de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties, terwijl tevens van de gelegenheid gebruik is gemaakt om enkele aanvullingen en correcties van meer technische aard aan te brengen.

I Algemeen deel

1. Samenvatting van doel en inhoud van de wet

De indieners danken de leden van de fracties van CDA, PvdA, SP, GroenLinks, D66, ChristenUnie en SGP voor hun positieve opstelling ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel en zij zijn erkentelijk voor de instemming met de beoogde doelen. De indieners gaan graag in op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

De indieners zijn ten volle bereid met de leden van de VVD-fractie de discussie over het vasthouden danwel afschaffen van de vaste boekenprijs aan te gaan. Zij waarderen de open houding in dezen van de leden van deze fractie en hopen hen te overtuigen van het er mee gemoeide culturele belang, dat ook deze fractie steeds zeer ter harte is gegaan. Met het beantwoorden van de vragen en opmerkingen die de leden van de LPF-fractie nog hadden, verwachten de indieners te bewerkstelligen dat ook de leden van deze fractie hun standpunt definitief ten faveure van het wetsvoorstel kunnen bepalen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks welke regeling of wet kan helpen het beoogde en door deze leden van harte ondersteunde cultuurpolitieke doel te bereiken, wijzen de indieners op landen als Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg, Italië, Spanje,

Griekenland, Portugal en Denemarken die, om hetzelfde doel te bereiken, hebben gekozen voor een wettelijk systeem van vaste prijzen voor boeken en muziekgaven door middel van een afzonderlijke wet op de vaste boekenprijs. In de memorie van toelichting is beargumenteerd dat er ook voor ons land voldoende redenen zijn voor voortzetting van het huidige privaatrechtelijke systeem van vaste prijzen voor boeken en voor muziekgaven in de vorm van een publiekrechtelijke regeling.

2. Aanleiding voor invoering van een wet op de vaste boekenprijs

De leden van de fracties van CDA, ChristenUnie, SGP, PvdA, GroenLinks en D66 vonden in de argumentatie, die in de memorie van toelichting is gegeven, voldoende aanleiding voor een publiekrechtelijke regeling van de vaste prijs voor boeken en muziekgaven in de vorm van een zelfstandige wet op de vaste boekenprijs.

De leden van de VVD-fractie wilden weten wat het karakter van lex specialis voor deze initiatiefwet inhoudt. Deze leden vroegen tevens waarom niet is gekozen voor een verlenging van het huidige systeem van ontheffing.

De huidige ontheffingen zijn in 1997 nog verleend op grond van de in dat jaar ingetrokken Wet Economische Mededinging (WEM). De WEM maakte ontheffing mogelijk op grond van algemeen, in dit geval cultureel, belang. De huidige Mededingingswet kent niet een ontheffingsmogelijkheid op grond van algemeen belang, dus ook niet van cultureel belang. Voortzetting van de huidige ontheffing op de huidige grondslag is dus niet mogelijk.

Bij de parlementaire behandeling van de Mededingingswet in 1997 stelde de toenmalige minister van Economische Zaken in antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, CDA en GPV dat, als er gevaar zou bestaan dat door de werking van de Mededingingswet op bepaalde terreinen ongewenste situaties zouden kunnen ontstaan, daarvoor het middel van de specifieke wetgeving bestond.

De indieners menen dat cultuurpolitieke doelstellingen rechtvaardigen dat de verkoop van boeken en muziekgaven op basis van vaste prijzen uit de sfeer van het algemene mededingingsrecht wordt gehaald en wordt gereguleerd door middel van sectorspecifieke wetgeving. Bij onverkorte toepassing van de Mededingingswet op het terrein van het boekenvak en de bladmuziekbranche komen belangrijke cultuurpolitieke doelstellingen van pluriformiteit, spreiding en toegankelijkheid in het gedrang. Deze sectorspecifieke wetgeving (lex specialis) vormt een zelfstandig regelcomplex. De algemeen geldende mededingingsregels treden terug voor zover het betreft de aangelegenheden die in de specifieke wet zijn geregeld. Het algemene mededingingsrecht blijft wel van toepassing op gedragingen van marktpartijen die niet door de specifieke wet worden gereguleerd, bijvoorbeeld indien er sprake is van misbruik van machtspositie. Ook bestaat er vrije toegang tot de branche voor nieuwe aanbieders: het systeem van exclusief verkeer en van erkenningen wordt verlaten, de spelregels voor alle uitgever, importeurs en verkopers van Nederlands- en Friestalige boeken en van muziekgaven zijn hetzelfde. Er kan voorts volop geconcurrereerd worden op velerlei aspecten, zoals titels, auteurs, assortiment, deskundigheid en service. Tussen uitgever is ook nog steeds concurrentie op prijs mogelijk, o.a. door het uitbrengen van verschillende soorten edities (gebonden, midprice of paperback) en door de bijzondere prijzen als bijvoorbeeld de actieprijs.

In antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) niet om een reactie op het wetsvoorstel is gevraagd, merken de indieners op dat de NMa in zijn huidige vorm een uitvoerend orgaan is, dat is belast met het toezicht op de naleving van de Mededingingswet. De afweging of om cultuurpolitieke

redenen het systeem van vaste prijzen in het boekenvak en de bladmuziekbranche moet worden gehandhaafd en van een privaatrechtelijke regeling moet worden omgezet in een publiekrechtelijke, is een politieke afweging die toekomt aan de wetgever en niet aan een toezichhoudend orgaan. Om die reden zijn de indieners ook niet ingegaan op de wens van de leden van de LPF-fractie om een reactie van de NMa zélf op de mogelijkheid om het toezicht aan de NMa op te dragen. Ook dat wordt door de wetgever bepaald.

Wel is, zoals gebruikelijk bij initiatiefwetsvoorstellen, aan de betrokken ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken technische bijstand gevraagd bij het opstellen van de tekst van het wetsvoorstel (met uitzondering uiteraard van de memorie van toelichting en overige toelichtende stukken) en voor de raakvlakken van het wetsvoorstel met overige geldende regelgeving. Daarbij is de NMa inmiddels mede betrokken. Gelet op haar positie gebeurt dit door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken.

De indieners hebben de verschillende alternatieven, mede aangedragen door evaluatieonderzoeken en ontwikkelingen in andere landen, nadrukkelijk in hun overwegingen betrokken. Alles afwegende komen zij tot het oordeel dat alleen een wettelijke, publiekrechtelijke regeling van de vaste prijs voor boeken en muziekuitgaven afdoende zekerheid biedt. Het gaat om de waarborging van een belangrijk cultuurpolitiek doel. Voorts menen de indieners dat (voortzetting van) een privaatrechtelijk stelsel, gebaseerd op exclusief verkeer en erkenningen, zo dat mededingingsrechtelijk al mogelijk zou zijn, niet een sluitend systeem garandeert. Dat zou alleen het geval zijn wanneer een dergelijk stelsel zou voorzien in verplichte aansluiting en erkenning van uitgevers, importeurs en boekverkopers. Een dergelijke aansluit- of erkenningplicht vergt evengoed publiekrechtelijke wetgeving, maar belangrijker is dat dergelijke regulering het principiële bezwaar heeft dat inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van ondernemerschap en daarmee dieper ingrijpt in het stelsel van de vrije markt dat aan het boekenvak en de bladmuziekbranche ten grondslag ligt dan de voorgestelde wettelijke regeling.

De vraag van de leden van de fractie van de VVD of met een verlenging materieel niet hetzelfde wordt bereikt als met deze ingediende wet en of een verlenging ook niet veel sneller bij de besluitvorming werkt, behoeft, nu verlenging in het licht van het bovenstaande materieel niet in aanmerking komt, geen beantwoording meer.

3. De evaluatie van het huidige privaatrechtelijke systeem

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de stelling dat sectorspecifieke wetgeving de variant is die verre de voorkeur verdient boven de door CPB/SCP aangedragen alternatieven.

Door CPB/SCP zijn drie alternatieven aangedragen: geen interventie; overheidssubsidie voor boekverkopers; een afgebakende vaste boekenprijs. Geen interventie werkt naar de mening van de indieners negatief uit ten opzichte van het gestelde doel van pluriformiteit en diversiteit. Zij illustreren dit in het vervolg van deze paragraaf met een schets van de situatie in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

De invoering van een subsidiesysteem stuit op bezwaren wegens ingrijpen van overheidswege in de keuze van boektitels, hetgeen op gespannen voet staat met de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting. Tevens vereist het enige vorm van bureaucratie voor de uitvoering, terwijl het CPB/SCP-rapport terecht waarschuwde voor het risico van overheidsfalen, als gevolg waarvan de subsidies verkeerd terecht zouden komen. Tenslotte betekent subsidie een verhoging van de overheidsuitgaven. Bij deze variant is enige regelgeving, ten minste in de vorm van een rijkssubsidieregeling of een Fondsconstructie, onvermijdelijk. Met hun afwijzing van deze varianten sluiten de indieners aan bij de

opvattingen van de toenmalige bewindslieden Jorritsma en Van der Ploeg, die in hun reactie stelden dat volledige afschaffing hun niet de beste optie leek en dat zij geen voorstander waren van invoering van een subsidiesysteem.

De door CPB/SCP aangedragen variant in de vorm van een afgebakende vaste boekenprijs kent als onderdelen: een kortere geldigheidstermijn; afschaffen van de erkenningenregeling en het collectief exclusief verkeer; afschaffen van de vaste boekenprijs voor het wetenschappelijke boek; verbod op de vaste verrekenkorting. De indieners hebben gekozen voor een geldigheidstermijn van minimaal één jaar in plaats van de thans geldende termijn van minimaal twee jaar en in plaats van de vaste termijn van een half jaar met automatisch verval, zoals voorgesteld door CPB/SCP. Dit laatste voorstel gaat uit van een ongenueanceerde, onrealistische voorstelling van de levensduur van boeken, met name in de categorie niet-bestsellers. Tussen CPB/SCP en indieners bestaat eenstemmigheid over het afschaffen van de erkenningenregeling en het exclusief verkeer. De indieners hebben niet gekozen voor afschaffing van de vaste boekenprijs voor het wetenschappelijke boek, wel voor het schoolboek. Schoolboeken, die verplicht zijn voor grote aantallen leerlingen en per pakket tijdelijk ter beschikking worden gesteld, vormen een bijzondere markt, waarop de vaste prijs weinig of geen invloed heeft, in tegenstelling tot Nederlandstalige wetenschappelijke boeken, die zonder vaste prijs in een zeer kwetsbare positie zouden komen te verkeren. Ten aanzien van de verrekenkorting/minimummarge is de indieners gebleken dat deze een onmisbaar lijkende voorwaarde is voor nabestellingen en kleine oplagen. Met het oog op toegankelijkheid, spreiding en beschikbaarheid menen de indieners dan ook dat deze in enige vorm moet kunnen worden voortgezet. Voor zowel de afgebakende vaste boekenprijs zoals door CPB/SCP voorgesteld, als voor de systematiek die de indieners beogen is, zoals in § 2 is aangetoond, publiekrechtelijke regeling in de vorm van een lex specialis onvermijdelijk.

De leden van de VVD merkten voorts op dat nergens in het initiatiefwetsvoorstel duidelijk wordt gemaakt wat de gevolgen zijn van het loslaten van de vaste boekenprijs, behoudens dat een vaste boekenprijs en een vaste prijs van muziekguitgaven zorgt voor een brede beschikbaarheid van het boek en van bladmuziek, diversiteit en pluriformiteit van de erin vervatte informatie en toegankelijkheid ervan in aanbod, in keuze en in afname. De aan het woord zijnde leden vroegen om een onderbouwing van deze aannamen van cultuurpolitieke effecten. Voor deze leden is dit één van de kernpunten uit de wet en zij hechten aan een duidelijk bewijs dat een vaste boekenprijs voor het algemene boek en voor muziekguitgaven noodzakelijk is om dit te bereiken en dat het los laten van de vaste boekenprijs dit doel niet haalt. In § 4 vroegen deze leden alsmede de leden van de LPF-fractie tevens om een nadere onderbouwing van de gevolgen voor de branche indien de vaste prijs wordt losgelaten. De cultuurpolitieke gevolgen en de gevolgen voor de branche vallen samen.

In het CPB/SCP-rapport wordt aangegeven dat de direct te verwachten gevolgen zijn: aantasting van de brede beschikbaarheid van boeken door het verdwijnen van kleinere boekhandels die de prijsconcurrentie met de discounts en supermarkten niet meer aankunnen. Als gevolg daarvan ontstaat een aantasting van de pluriformiteit door versmalling van het titelaanbod, omdat minder risicotitels worden uitgegeven en ingekocht. De onderbouwing daarvan luidt als volgt. In een markt zonder vaste boekenprijs zal de detailhandel de aan de consument verleende prijsvoordelen «verhalen» op de uitgever via een verhoogde marge. De rentabiliteit van de desbetreffende uitgeverijen wordt daarmee direct onder druk gezet, met alle daaruit voortvloeiende gevolgen voor de breedte van het uitgeefbeleid. Verder is het in het belang van de uitgever dat er zo veel

mogelijk vakkundige verkooppunten voor zijn uitgaven beschikbaar zijn. De verkopers hebben in die situatie voor het inkopen van risicotitels echter geen ruimte. Door de aantasting van de intrinsieke verkoopwaarde van boektitels welke door prijszonderbieding wordt teweeg gebracht, kan er voor die titels immers geen realistisch voorraadrisico meer worden genomen, niet langer door de voorraadhoudende verkopers, en uiteindelijk evenmin door de voorraadproducerende uitgevers. Het bedrijfseconomische gevolg is noodzakelijkerwijs een inkringing van het aanbod, en een beperking tot het risicoloze en snel verkoopbare assortiment. De versmalling van het assortiment leidt tot het wegblijven van kopers die breder aanschaffen willen dan alleen bestsellers, terwijl de kopers van bestsellers naar de discounts en supers gaan, omdat de prijzen daar nog net een fractie lager zijn. De goedgesorteerde boekhandel en muziekhandel zal dus inderdaad verdwijnen als de vaste prijs wordt losgelaten. De invloed die de komst van supermarkten heeft gehad op buurtwinkels spreekt in dit kader boekdelen.

Voor de uitgever betekent dit dat er geen afzetkanaal meer is voor uitgaven die buiten de bestsellerlijst vallen en dat hij dus afziet van het uitgeven daarvan. Dat heeft grote gevolgen voor schrijvers, met name beginnende auteurs, essayisten en dichters, en uiteindelijk ook voor de consument.

Ter illustratie van de gevolgen van het loslaten van de vaste prijs maken de indieners hier al kort melding van de situatie in België, Frankrijk en Engeland. Zij lopen daarmee vooruit op een bredere schets in § 6 in antwoord op vragen van de leden van de fractie van PvdA en van D66 naar de bevindingen in andere Europese landen waar de vaste boekenprijs is afgeschaft en deels weer ingevoerd. De ontwikkelingen in België bestrijken een relatief lange periode na het loslaten van de vaste prijs. Frankrijk is illustratief omdat de beslissing tot afschaffing enkele jaren later ongedaan werd gemaakt vanwege de desastreuze gevolgen. Inmiddels biedt ook de situatie in Engeland aanleiding om het bovenstaande doemscenario serieus te nemen.

Tot 1984 was in *België* de Nederlandse vaste boekenprijs geldig voor de boeken die uit Nederland werden geïmporteerd. Door de directe en indirecte prijzenstrijd, is het aantal goedgesorteerde boekhandels inmiddels relatief klein en neemt steeds verder af. Er zijn ongeveer 260 boekhandels in Vlaanderen, waaronder kiosken met een beperkt assortiment, en dat komt neer op 1 boekhandel per 23 000 inwoners (in vergelijking Nederland 1 boekwinkel op 10 000 inwoners).

In *Frankrijk* werd de vaste boekenprijs (bestaande uit een systeem van algemeen toegepaste adviesprijzen) in 1979 afgeschaft en twee jaar later heringevoerd. Als gevolg van de prijsconcurrentie gingen al snel veel boekhandels failliet. Een jaar na afschaffing bleek dat de boekprijzen inmiddels met gemiddeld 29% waren gestegen. Eén jaar later, in 1981, werd alweer besloten tot herinvoering.

In *Engeland* zijn de supermarkten inmiddels goed voor de verkoop van 50% tot soms zelfs 80% van individuele nieuw verschenen bestsellers. Sommige paperbacks worden door supermarkten verkocht tegen prijzen waarvoor een gewone boekhandel ze niet eens kan inkopen. Meer en meer boekhandels geven het dan ook op. De backlist (bestaande titels) is naar de achtergrond geschoven en op veel plekken niet eens meer te koop. Een ander nadeel is dat de prijzenslag ten koste is gegaan van de auteurs.

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen welk gevolgen een lagere prijs van nieuwe populaire boeken zou hebben op het koop- en leesgedrag van lezers die binnen een beperkt assortiment veel lezen en lenen, maar slechts beperkt kopen. De leden van de fractie van de ChristenUnie opperden dat als gevolg van de vaste boekenprijs het (regelmatig) kopen

van een boek buiten het bereik van de portemonnee van veel Nederlanders ligt.

De indieners wijzen er op dat zij in aansluiting bij het geldende overheidsbeleid met het wetsvoorstel een divers en goed gespreid aanbod nastreven. Naast het bibliotheekbeleid van de overheid dat bijdraagt aan leesbevordering en naast de subsidiering van het specifieke letterenbeleid, dat bijdraagt aan de bevordering van literaire fictie en nonfictie, voert de overheid een generiek boekbeleid dat er op is gericht om voor de markt van het boek de voorwaarden te creëren waaronder die markt zelfstandig potentiële kopers kan verleiden tot feitelijk koopgedrag. Ook nu worden al veel boeken in het laaggeprijsde segment aangeboden. Met speciale goedkope edities, met pockets en mid-price edities en met actieprijsen dragen uitgevers en boekverkopers eraan bij dat het kopen van boeken binnen het bereik van zo goed als iedere portemonnee ligt. Dat desondanks een groep lezers binnen een beperkt assortiment veel leest en leent maar slechts beperkt koopt, komt eerder voort uit het gegeven dat deze groep niet het oogmerk heeft een eigen boekenbezit op te bouwen dan uit onbetaalbaarheid. Deze keuzevrijheid van de consument moet uiteraard gerespecteerd worden. Het is niet altijd een prijsdrempel die mensen verhindert om boeken te kopen. Onderzoek wijst uit dat invloed van de ouders en opleiding meer bepalend zijn dan de prijs. Sommigen zullen steeds de voorkeur blijven geven om helemaal geen boeken te kopen of bepaalde boeken niet, maar hun nieuwsgierigheid daarnaar te bevredigen via de openbare bibliotheken, waar boeken gratis zijn in te zien en tegen een geringe contributie geleend kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de indieners de uitspraak van de Consumentenbond bevestigen, dat ook nu reeds sprake zou zijn van een trendmatige verschraling in het assortiment. Ook de leden van de fractie van de PvdA stelden de vraag of het waar is dat een groot deel van de boekverkopers het assortiment momenteel versmalt en een klein deel van de boekverkopers zich tot specialist of megaboekhandel ontwikkelt, waardoor buiten de grote steden sowieso al een verschraling van het aanbod dreigt op te treden.

De indieners merken op dat niets wijst op een trendmatige verschraling van het aanbod van titels. Alle uitgegeven boeken worden door de uitgevers gezonden aan het Depot van de Koninklijke Bibliotheek. Over de afgelopen 10 jaar vertoont het aantal gemelde publicaties een stijgende lijn, over de laatste vijf jaar is het aantal vrijwel constant. In de periode 1999 tot en met 2003 schommelt het bijvoorbeeld voor Proza rond de 3000 aangemelde titels. Voor Poëzie was het aanbod in de periode 1999 tot en met 2003 rond de 1270 titels. Een verschraling wordt door deze cijfers dus niet bevestigd. Het totaal aantal leverbare titels groeit nog steeds. De Nederlandse boekenmarkt absorbeert ettelijke duizenden nieuwe titels per jaar, geheel los nog van een gevarieerd buitenlands aanbod, dat zijn weerga in de wereld niet kent. Het aantal bij de KVB aangesloten boekhandels bedroeg in 1980: 1852 boekhandels, in 1990: 1564 boekhandels en in 2000: 1563 boekhandels. Deze boekhandels kunnen niet alle verschenen titels in de winkel op voorraad houden. In die zin selecteren zij. Maar de bestelfaciliteiten en de online-informatieservice voor de consument, zowel in de winkels als via Internet, zijn sterk verbeterd, mede mogelijk gemaakt door de vaste prijs, en dat bevordert de brede beschikbaarheid. Afgaande op gegevens over bij het Centraal Boekhuis aangesloten boekhandels, komt naar voren dat boekhandels goed verspreid zijn over Nederland. Ook de Raad voor Cultuur oordeelde positief over de huidige spreiding. Uit het onderzoek van CPB/SCP blijkt verder dat zich ten aanzien van de pluriformiteit van het boekaanbod het beeld aandient van een rijk titelaanbod. Dat titelaanbod is bovendien niet geconcentreerd in enkel genres, maar over een groot aantal genres verspreid.

Het is een feit dat zich net als in andere landen ook in Nederland concern- en ketenvorming voordoet. Daar staat tegenover dat, zeker in de uitgeverijsector, regelmatig afsplitsingen voorkomen, die doorgaan als kleine, zelfstandige bedrijven. In een markt- en consumentgerichte bedrijfstak als het boekenvak vinden voortdurend aanpassingen plaats aan de marktomstandigheden en aan de variërende vraag van de kopers. Dat leidt tot deels versmallingen, deels verbredingen. Ketenvorming is ook niet per definitie negatief, maar kan versterking betekenen van de economische basis en positief uitwerken op de breedte van het aanbod. Het is een van de manieren om rendabel te blijven en dus om het brede assortiment in stand te houden. Sommige winkels/ketens kiezen bewust voor een beperkt assortiment, andere specialiseren zich: reisboekwinkels, kinderboekwinkels, kookboekwinkels. In kleinere plaatsen op het platteland is het onvermijdelijk om de breedte te zoeken. Daarom achten de indieners het ook van groot belang dat een snelle en betrouwbare nabestelling binnen een efficiënt en voor de verkoper bedrijfseconomisch verantwoord distributiesysteem kan plaatsvinden. De megaboekhandels, waarvan Nederland er overigens maar enkele telt, zijn vooral groot door een groot aanbod van buitenlandse boeken. Verder zijn zij gevestigd in grote steden waar voldoende marktvolume is voor vele andere boekwinkels. Megaboekwinkels zijn absoluut geen bedreiging voor het brede aanbod. De differentiatie in de markt ondersteunt de brede beschikbaarheid van boeken.

De leden van de fractie van GroenLinks constateerden dat de vaste boekenprijs een vrijblijvend en generiek instrument is. Zij zouden willen vernemen in hoeverre de indieners denken dat met hun voorstel het gewenste resultaat bereikt zal worden. Zij wezen daarbij op het gegeven dat er sprake is van een inherente onzekerheid over de vraag in hoeverre de voorgestelde wet de geformuleerde culturele doelen dient. De leden van de fractie van D66 merkten op dat de indieners refereren aan het CPB/SCP-rapport waaruit blijkt dat de meerderheid van de boekverkopers de door de vaste boekenprijs bewerkstelligde marge daadwerkelijk gebruikt voor het aanbieden van een ruim assortiment en het bieden van service aan de consument. Zij wilden weten of de indieners een verband veronderstellen tussen deze constatering van het CPB/SCP en het gegeven dat boekverkopers onder de vaste boekenprijs weliswaar niet op prijs kunnen concurreren, maar juist wel op zaken als een ruim assortiment en goede service.

In antwoord op de vragen van de aan het woord zijnde leden merken de indieners op dat ook het thans bestaande privaatrechtelijke systeem geen maatregelen bevat om het beoogde resultaat af te dwingen of sancties voor degenen die de marges niet besteden aan verrijking van hun assortiment, maar aan persoonlijke verrijking of aan «shareholder value».

Uit het CPB/SCP-rapport blijkt echter dat de meerderheid van de boekverkopers de door de vaste boekenprijs bewerkstelligde marge daadwerkelijk gebruikt voor het aanbieden van een ruim assortiment en het bieden van service aan de consument. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de boekverkopers hun handelwijze zullen veranderen.

De indieners baseren dan ook hun vertrouwen op dit feitelijke gedrag van de uitgevers en verkopers. Zij verwijzen in dezen naar een afbeelding van Erasmus, waarop de maker van de afbeelding in grote bescheidenheid schreef: «zijn geschriften tonen een beter beeld van hem». Beter dan de indieners het kunnen beschrijven, laten het boekenvak en de bladmuziekbranche zelf door middel van het over een brede linie tonen van een pluri-form en divers aanbod zien dat zij, en daarmee het systeem van de vaste prijzen, aan de doelstellingen voldoen. Dat ligt ook voor de hand. Juist als de prijzen overal gelijk zijn, worden breedte en kwaliteit van het fonds of het assortiment, professionele uitstraling, deskundigheid van personeel en goede serviceverlening immers belangrijke concurrentiemiddelen. Wie

daarin niet, onder inzet van een deel van de brutomarge, investeert, komt in een nadelige positie ten opzichte van de anderen die dat wel doen. In de praktijk concurreert een belangrijk aantal boekverkopers bewust op het gebied van assortiment en service. Voorbeelden van concurrentie op de terreinen van dienstverlening en titelaanbod zijn bestelmogelijkheden (waarvoor vaak research nodig is), verkoopadvies waarbij andere titels onder de aandacht van de individuele klant worden gebracht, thematische etalages, websites met internet-bestelmogelijkheden en een informatieve functie en literaire activiteiten als lezingen of signeeracties. Onder het regime van de vaste prijs zijn voorts collectieve activiteiten ontstaan die zowel dienstverlening als kwaliteit van het aanbod ondersteunen. Te denken valt aan de Boekbalie-website, de Boekenbon, het Centraal Depot en de CPNB.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of het juist is dat ook uitgevers onder de vaste boekenprijs met elkaar concurreren, aangezien zij rekening moeten houden met de prijsstelling van een bepaald type boek door andere uitgevers, kan bevestigend worden beantwoord. Uitgevers moeten ongetwijfeld rekening houden met de prijsstelling van een bepaald type boek door andere uitgevers en de leveringsvoorwaarden die andere bedrijven bieden aan de boekhandel. De uitgever kijkt naar de mogelijkheden van de markt, kosten, prijsopbouw eigen fonds, prijs concurrerende titels, prijs concurrerende media. Dit is met name het geval bij de titels die met elkaar vergeleken kunnen worden, bijv. reisgidsen. In deze opzichten concurreren uitgevers met elkaar ook op prijs en niet alleen op fonds en vormgeving. Uitgevers zijn ook onder de vaste boekenprijs in beginsel autonoom om binnen hun economische en bedrijfsmatige randvoorwaarden de prijs voor een boek vast te stellen.

4. Doel van de vaste boekenprijs en de vaste prijs van muziekgaven

De indieners hebben met genoegen gezien dat de leden van de fractie van het CDA de mening onderschrijven dat een markt zonder vaste boekenprijs het cultuurpolitieke doel niet ten goede komt en dat de vaste boekenprijs onder andere een belangrijk middel is om boeken, geschreven in de Nederlandse taal, te beschermen en daarmee de cultuuridentiteit te behouden.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden waarom geen evaluatiemoment in de wet is opgenomen en of de indieners van plan zijn de prijsontwikkeling te monitoren, benadrukken de indieners dat zij het met deze leden van belang vinden de ontwikkelingen in de boeken- en muziekuitgavenbranche en de effecten van het wetsvoorstel te volgen. De indieners staat daarbij een zeker onderscheid in de aard en de uitvoering daarvan voor ogen. Op het terrein van het boekenvak vindt regelmatig onderzoek naar de ontwikkelingen plaats en ook vormen van monitoring van de prijsontwikkeling zijn voorhanden. Actuele en betrouwbare markt- en onderzoekgegevens zijn voor de branche van essentieel belang. De indieners hebben daarom alle aanleiding om aan te nemen dat het boekenvak en de bladmuziekbranche hiermee doorgaan en de kosten hiervan zelf dragen. Op basis van deze gegevens kan door nader onafhankelijk onderzoek in opdracht van de overheid periodiek worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het wetsvoorstel ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De indieners stellen zich voor dat het boekenvak en de bladmuziekbranche hierbij samenwerken met het College dat immers ook over ervaring en gegevens gaat beschikken. Deze samenwerking zou moeten inhouden dat de branche zich verplicht alle voor de evaluatie relevante (prijs)gegevens aan het College te verstrekken. De indieners wijzen er tevens op dat het College op grond van het voorgestelde artikel 24 telkens na vijf jaar aan een evaluatie wordt onderworpen. Het spreekt

voor zich dat een evaluatie van het College dan zal worden gekoppeld aan een evaluatie van de effectiviteit van het wettelijk systeem.

Op de vraag van deze leden of er middelen zijn om in te grijpen als uit monitoring blijkt dat er negatieve ontwikkelingen plaatsvinden, kan naar de mening van de indieners op dit moment niet positief of negatief worden geantwoord. In die situatie zal naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van wetswijziging of andere wettelijke maatregelen, waarbij betrokkenheid van het parlement vanzelfsprekend is. De indieners zijn wel van mening dat ook dan de afweging moet plaatsvinden tussen de cultuurpolitieke doelen en de wijze en mate van ingrijpen in het vrije-marktproces.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijke tendens tot versmalling van het assortiment en een garantie dat met de vaste prijs de pluriformiteit gewaarborgd blijft, zijn de indieners ingegaan in § 3 van deze nota.

Deze leden vroegen ook of de pluriformiteit juist toeneemt door nieuwe technieken als elektronische boeken en «publishing on demand». In veler ogen, ook die van de indieners, heeft de vaste prijs zich sinds de invoering ervan in het begin van de 20e eeuw bewezen als een effectief en goed hanteerbaar middel tot pluriformiteit. Behalve met de vaste prijs kan de pluriformiteit ook gediend zijn met de toepassing van nieuwe technieken als «publishing on demand» en «printing on demand» en elektronische boeken. «Publishing on demand» en «printing on demand» werken positief op de pluriformiteit omdat kleinere oplagen mogelijk worden en dus meer titels op de markt kunnen worden gebracht, respectievelijk uitverkocht geraakte boeken alsnog weer beschikbaar kunnen komen voor de consument. Bij de productie van bladmuziek zijn deze technieken al niet meer weg te denken uit het productieproces, gedwongen als men in die branche is tot steeds kleinere oplagen ten gevolge van illegaal kopiëren.

Uit contacten met uitgevers is de indieners gebleken dat het elektronische boek veel langzamer dan enkele jaren geleden is voorspeld, in enige mate van betekenis aan het worden is. Het e-boek zal waarschijnlijk vooral op professionele werken betrekking hebben (database-structuren, actualiteiten, wetenschappelijke gegevens) en in dat opzicht minder bijdragen aan de pluriformiteit voor het brede publiek.

De leden van de VVD-fractie vroegen de indieners om een definitie van cultuurpolitiek.

De indieners menen dat wat cultuurpolitiek *doet*, belangrijker is dan wat cultuurpolitiek *is*. In plaats van te kiezen uit de veelheid aan definities van cultuur en cultuurpolitiek, citeren de indieners daarom met instemming wat de Vlaamse minister van Cultuur, Paul van Grembergen, formuleerde als de opdracht voor cultuurpolitiek: «Die opdracht heeft te maken met investeren in de gemeenschap, met de zorg voor taal en erfgoed, met internationale oriëntatie en aanwezigheid, met de kwaliteit van de architectuur (...) maar ook met het politieke gevecht van regeringen voor de vrijwaring van de culturele ruimte in onze geglobaliseerde en gecommercialiseerde wereld (...) De zorg van de overheid moet (...) prioritair gaan naar de pluriformiteit, naar de diversiteit (...) Die moeten we bewaken!» In antwoord op de vraag van deze leden wat het cultureel belang precies inhoudt en welke relatie er bijvoorbeeld ligt naar het taalgebied van Vlaanderen als het om dat culturele belang gaat, merken de indieners het volgende op. Toegespitst op het boekenvak verstaan zij onder het cultureel belang, het behoud en de bloei van het Nederlands en het Fries als geschreven en gesproken levende cultuurtalen en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van alle mogelijke soorten boeken in die talen. Dat belang strekt zich niet alleen uit over de specifieke cultuur van literatuur, drama en liedteksten. De indieners zien boek en bladmuziek in hun combi-

natie van inhoud en uiterlijke vormgeving als cultuuroed en bemoeigoed («meritgood»), dat een zekere vorm van bescherming en ondersteuning nodig heeft met het oog op diversiteit en beschikbaarheid. De waarde ervan werkt door in alle sectoren en geledingen van het maatschappelijk leven, waar door middel van de Nederlandse taal wordt gecommuniceerd. Met de Vlaamse Gemeenschap delen wij het Nederlands als standaardtaal en vormen wij één taalgebied. We hebben op dit terrein dus een gemeenschappelijk belang met de Vlaamse Gemeenschap, dat onder meer tot uitdrukking komt in de Nederlandse Taalunie. De indieners volgen dan ook met grote belangstelling de ontwikkelingen rond de totstandbrenging van een regeling voor een vaste boekenprijs in België.

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens of het handhaven van een vaste prijs op grond van culturele overwegingen voldoende is gelegitimeerd. Zij verwezen hierbij naar het CPB/SCP-rapport waarin wordt gesteld dat, wil men een afgewogen keuze maken, antwoord gegeven dient te worden op als: zijn de huidige pluriformiteit, beschikbaarheid en participatie van het gewenste niveau? Zijn er nu te veel boeken of juist te weinig? Zijn branchevreemde verkopers en het handelsverkeer op het internet volwaardige substituten van kleine boekhandels of niet? Tot op welke hoogte beperken de cultuurpolitieke doelstellingen zich tot literair-culturele titels en in welke mate dient het beleidsalternatief bij te dragen aan publieksparticipatie? Uiteindelijk monden al deze vragen uit in de vraag welke cultuurpolitieke doelstellingen men wenst te bereiken en op de vraag welke de prijs is die men bereid is te betalen voor het bereiken van die doelstellingen.

Op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting (TK 2003/2004, 28 652, nr. 9) zijn de indieners ingegaan op de vragen, die in het CPB/SCP-rapport worden gesteld. Zij zijn van mening dat de boekenmarkt en de markt voor muziekgaven, zoals die nu functioneren, dynamisch zijn en tegemoetkomen aan de zeer verschillende wensen van een breed publiek, gegeven de huidige marktomstandigheden en technologische stand van zaken. Zij vinden steun voor deze opvatting in het oordeel van de Raad voor Cultuur: «In Nederland bestaat een unieke infrastructuur, waarin zowel door de branche als de overheid is geïnvesteerd: er is sprake van een fijnmazig netwerk van boekhandels verspreid over het land, een uitgebreid bibliotheekstelsel en een grote diversiteit aan uitgeverijen die een breed aanbod brengen. De vaste boekenprijs speelt in dit geheel een centrale rol. Het systeem van zekerheid van de vaste prijs vormt de economische grondslag voor een levendig stelsel van grote en kleine uitgeverijen, megaboekhandels en buurtboekwinkels, keten- en zelfstandige boekhandels en van ontplooiing van genres en schrijversoeuvres.» (advies let-20025166/4 van 12 mei 2003).

Zij sluiten tevens aan bij het bestendige overheidsbeleid om op het beleidsterrein van het boekenvak en de bladmuziek, waar artikel 7 van de Grondwet een duidelijke betekenis heeft, geen cijfermatige kwantificeringen te geven van door de overheid gewenste niveaus. Onder de werking van hun wetsvoorstel is iedere verkoper gehouden de vaste prijs toe te passen. Dit geldt ook voor zogenaamde branchevreemde verkopers. Supermarkten, drogisterijen en dergelijke die naast een overwegend ander assortiment ook boeken verkopen, zijn volledig gebonden aan de vaste prijs. Mits zij zich aan de vaste prijs houden, is er geen wettelijk bezwaar tegen het feit dat ook deze branchevreemden boeken verkopen. De indieners verwachten echter niet dat deze verkooppunten met hun over het algemeen beperkte collectie goedlopende titels een volwaardig substituut kunnen vormen voor de (kleine) zelfstandige boekhandel, waar men tevens terecht kan voor deskundig advies en (na)bestelling van boeken. De cultuurpolitieke doelstellingen strekken zich, zoals in de memorie van toelichting is gemotiveerd en in deze nota in onderdeel II artikelsgewijze toelichting onder artikel 1 nader wordt toegelicht, uit over

alle boek- en bladmuziekuitgaven. Publieksparticipatie is een belangrijk oogmerk, maar bedacht moet worden dat ter bevordering van de publieksparticipatie aan lezen de overheid in ruime mate steun verleent aan de openbare bibliotheken. Leesbevordering wordt daarnaast door de overheid gesteund door middel van subsidies via de Stichting Lezen en de Stichting Schrijvers, School en Samenleving (SSS), terwijl de totstandkoming van literatuur wordt bevorderd door middel van de Letterenfondsen. Zoals de eerder gegeven buitenlandse voorbeelden (België, Frankrijk, Engeland) uitwijzen, zal afschaffen van de vaste prijs vermoedelijk slechts leiden tot een lagere prijs voor bestsellers, maar tot prijsverhoging van alle andere uitgaven. Hoe indrukwekkend de verkoopcijfers van bestseller-auteurs ook zijn, hun boeken vormen toch maar een bescheiden deel van de totale aankopen. Uit onderzoek van de Stichting Speurwerk betreffende het boek is gebleken dat de 15 meest verkochte auteurs in 2000 met al hun titels goed waren voor 15% van alle algemene boeken die de Nederlandse particuliere consumenten hadden gekocht. Het overgrote deel (85%) van de afzet is dus behaald dankzij boeken van andere schrijvers dan de top-15-auteurs van de algemene boekenmarkt. Afschaffen leidt tevens tot afstemming van het assortiment op de vraag in die zin dat alleen veelgevraagde boeken aanwezig zijn en bestellen of naleveren van andere titels bij het ontbreken van een vaste prijs alleen tegen hoge extra kosten plaats vindt, hetgeen dus niet leidt tot een betere dienstverlening, maar wel tot het verdwijnen van de kleinere boekhandels en de boekhandels buiten de grotere steden en tot aantasting van de pluriformiteit van het titelaanbod op langere termijn.

Het afschaffen van het systeem van de vaste prijzen leidt, samengevat, voor de samenleving als geheel en voor het merendeel van de consumenten van boeken en muziekuitgaven tot nadelen en tot een aanzienlijke verslechtering van de huidige situatie.

De leden van de VVD-fractie wilden voorts graag weten waarop de aannahme gebaseerd is dat de vaste prijs niet de open toegang belemmert tot het boekenvak of de bladmuziekbranche en evenmin daarbinnen concurrentiemogelijkheden wegneemt.

De indieners hebben op grond van de wijzigingen in het uitgeverij- en boekhandelsbestel in de afgelopen jaren geconstateerd dat toetredingen van nieuw gevormde of afgescheiden uitgeverijen en boekhandels tot de markt zich frequent voordoen. De zekerheid die de vaste prijs biedt is daarbij eerder een aanmoediging en steun dan een beletsel.

De indieners zijn het met deze leden eens dat niet de overheid, maar de uitgevers zelf bepalen hoe zij hun bedrijfsvoering doen. De uitgever die een boek of een muziekuitgave in Nederland in het handelsverkeer brengt, is weliswaar verplicht een vaste prijs vast te stellen, maar is vrij in het bepalen van de hoogte van de prijs voor die publicatie. In dat opzicht is ook onder de werking van de wet concurrentie op prijs tussen uitgevers mogelijk. Het systeem van de vaste prijs neemt voor uitgevers niet de onderlinge prijsconcurrentie weg, maar maakt het wel mogelijk dat uitgevers met behoud van hun vrijheid om zelf hun prijzen vast te stellen risico's kunnen nemen met minder voorspelbare titels. Naast o.a. de continuïteit van de uitgeverij, laat de uitgever zich leiden door andere motieven dan een zo hoog mogelijke opbrengst. Hij wil bijvoorbeeld een debutant promoten. Hij calculeert in dat geval een verlies in. Kruissubsidie stelt hem hiertoe in staat. Alleen tussen verkopers is geen concurrentie op prijs mogelijk omdat zij verplicht zijn de door de uitgever vastgestelde vaste prijs toe te passen. Bij het in eigen beheer uitgeven van boeken, blijft de verplichting bestaan om een vaste prijs vast te stellen, indien de uitgaven in het handelsverkeer worden gebracht.

Ook de leden van de CDA-fractie wezen op de conclusie van de indieners dat de vaste prijs de concurrentie in het boekenvak en de muziekbranche niet volledig wegneemt. Zij vroegen hoe de indieners de recente aankon-

diging beoordelen van een drogisterijketen die een nieuwe lijn van laaggeprijsde boeken gaat opzetten. In de door deze leden aangekaarte casus, waarbij een drogisterijketen zelf gaat optreden als uitgever van boeken, kunnen dat zonder enige strijdigheid met de wet laaggeprijsde boeken zijn. Maar ook dan is zij op grond van de wet verplicht om voor ieder boek een vaste prijs vast te stellen, als de uitgave in het handelsverkeer wordt gebracht. Treden de vestigingen van de drogisterijketen op als verkoper, dan zijn zij verplicht de door de uitgever vastgestelde vaste prijs toe te passen, ook in het geval de keten zelf de uitgever is. De indieners betwijfelen overigens of de beperking van verkoop tot eigen vestigingen/filialen van deze boekenbranchevreemde ketens bijdraagt aan de toegankelijkheid van boeken voor een breed publiek. Door de leden van de VVD-fractie werd in dit verband verwezen naar het verkopen van compact discs (cd's) door een drogistketen. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat de verkoop van boeken of van cd's door een supermarkt of een drogisterijketen vaak als primair doel heeft te fungeren als «traffic-generator» voor de verkoop van het basisaanbod van de drogisterij en de supermarkt, en eerst in tweede instantie de verkoop van de cd's of de boeken zelf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen op de situatie in de markt van cd's, waar geen vaste prijs geldt en zouden graag de vraag beantwoord willen zien waarin de boekenmarkt verschilt van de markt voor cd's, wat een andere benadering zou rechtvaardigen.

Over de cd-markt bereiken de indieners geluiden dat de kleinere en gespecialiseerde muzikwinkel het heel moeilijk heeft en dat pluriformiteit van het aanbod zowel als de verkrijgbaarheid door een tekort schietende spreiding van speciaalzaken over het land (in de kleinere plaatsen zeer zeker) ernstig in de verdrukking dreigen te komen. Voor de cd-detailzaken geldt dat het noodgedwongen concurreren op prijs door de hoge vaste kosten direct ten koste van de marge gaat. Het aanbod lijkt aanzienlijk verschaald te zijn. De indieners zien een aantal factoren waardoor de cd-branche zich onderscheidt van de boekenbranche en waardoor de situaties niet vergelijkbaar zijn. Bij boeken gaat het om telkens nieuwe inhoud, waar in de cd-branche, zeker in de sfeer van de klassieke muziek, maar ook bij de popmuziek via zogenaamde «covers», regelmatig sprake is van uitvoeringen van hetzelfde werk van dezelfde componist door andere interpreten: de voorspelbaarheid van een verkoopsucces is dan groter en meer afhankelijk van wijze van (technische) uitvoering. De muziktaal is voorts altijd voor iedereen wereldwijd hetzelfde en verstaanbaar en componisten en interpreten zijn vaak wereldwijd werkzaam en bekend: de afzetmarkt is dus internationaal en niet beperkt door de omvang van het Nederlandse taalgebied zoals bij boeken. Muziek is een universeel op de markt te brengen product. Er is geen integrale vertaling van het gehele werk nodig en door de combinatie van muziek en tekst is de specifieke taal waarin de «lyrics» zijn geschreven, minder overheersend. Het boek verschilt tevens van muziek in de zeer wezenlijke functie die het boek heeft in het kader van informatie en vrije meningsuiting. Tenslotte zijn, zoals door de leden van de fractie van de ChristenUnie al wordt vermeld, de verveelvoudigings- en kopiëermogelijkheden in beide branches zeer verschillend.

5. Motivering voor een publiekrechtelijk systeem

De leden van de fractie van de ChristenUnie meenden dat de indieners feitelijk slechts beogen om een reeds bestaande situatie bij wet te regelen. De marktpartijen lijken tevreden met de huidige marktstructurering. Beide overwegingen dragen bij aan de positieve opstelling van deze leden ten opzichte van het wetsvoorstel. Toch legden zij de vinger bij de opmerking van de Raad van State dat nadere specificatie van de cultuurpolitieke

doelen gewenst is. De vraag of de boekenmarkt zoals deze nu functioneert, voldoet aan het gestelde doel, of dat een grotere of kleinere prestatie gewenst of aanvaardbaar is, wordt niet beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de indieners van de wet hebben nagedacht op welke wijze je de inzet voor diversiteit van het aanbod minder vrijblijvend kan maken zonder daar dwang voor te gebruiken. De leden van de VVD-fractie vroegen welke zekerheden geboden kunnen worden dat de branche daadwerkelijk de meeropbrengst zal besteden aan cultuurpolitieke doelstellingen. Door deze leden en ook door de leden van de fractie van de ChristenUnie werd daarbij tevens op het vervallen van de exclusiviteit van het handelsverkeer gewezen en de vraag gesteld of er in de nieuwe situatie nog wel sprake is van een branche-afspraken en in hoeverre nieuwe aanbieders gebonden kunnen worden aan een branche-brede afspraak.

In antwoord op deze vragen van de leden van deze aan het woord zijnde fracties merken de indieners op dat er in de praktijk geen sprake is of kan zijn van vrijblijvendheid. Ook zonder dwang dringt de markt in de richting van de beoogde doelstelling, omdat diversiteit een mogelijkheid tot onderscheiding en dus tot concurrentie. De wet zal voor alle uitgevers, importeurs en verkopers gelden, ongeacht of het leden van de KVB of de VMN betreft of niet. Voor iedereen gelden gelijke spelregels en de verplichtingen en mogelijkheden zijn in dit speelveld dus ook voor iedereen gelijk. De vaste prijs versterkt de functie van andere instrumenten in de concurrentiestrijd. Kwaliteit, diversiteit, pluriformiteit van het fonds, opkweken en begeleiden van talent en het aantal verkooppunten of van het assortiment, service en deskundigheid zijn effectieve mogelijkheden voor uitgevers en verkopers om zich te onderscheiden in de markt. Het gaat toch om culturele ondernemers die succes willen boeken.

Uitbreiding van het aantal gegadigden voor een plaats in dit speelveld zal de bestaande uitgevers en verkopers noodzaken tot bewuste inspanningen om de verworven positie te handhaven en te versterken. Ook zonder dat er sprake kan zijn van zekerheden en garanties, die immers niet gegeven kunnen worden, vloeit hieruit een reële verwachting voort dat ook onder de werking van de wet op de vaste boekenprijs een aanzienlijk deel van de uitgevers en verkopers de meeropbrengst zal besteden aan het vormen van een fonds of het voeren van een assortiment, die worden gekenmerkt door pluriformiteit, diversiteit, brede spreiding en toegankelijkheid en waarmee de cultuurpolitieke doelstellingen worden gerealiseerd. Zoals eerder uiteen is gezet, is er op alle onderdelen sprake van concurrentie met uitzondering van prijsconcurrentie bij de verkopers. Er is dus wel sprake van vrijwilligheid, maar niet van vrijblijvendheid. Geen enkel bedrijf dat in deze markt actief is, kan het zich permitteren om geen rekening te houden met de concurrentie. Om misverstanden te voorkomen willen de indieners benadrukken dat het niet gaat om een *gerichte* besteding van *meeropbrengsten* van de vaste boekenprijs aan cultuurpolitiek relevante uitgaven, maar om bij uitgevers en verkopers een zodanig geheel van opbrengsten uit de gehele bedrijfsvoering mogelijk te maken dat daarmee een breed assortiment geboden kan worden. Ten overvloede herinneren de indieners aan hun stelling dat dwang zich niet verhoudt tot de (grondwettelijke) vrijheid die uitgevers en boekverkopers toekomt en dat dwang onvermijdelijk tot een in beginsel onwenselijk systeem van toezicht en controle zou leiden.

De leden van de VVD-fractie misten de visie van de indieners als het gaat om het belang van de consument. Zij verwezen daarbij naar het standpunt van de Consumentenbond. Ook de leden van de fractie van D66 zouden, mede onder verwijzing naar de opvattingen van de Consumentenbond, graag nader toegelicht zien wat de reden is van de schijnbaar karige aandacht die aan de consumenten, om wie het uiteindelijk toch gaat, is geschonken. De leden van deze fractie vroegen tevens of de indieners

kunnen aangeven welke voordelen de boekenconsument kan ondervinden van de vaste boekenprijs.

De nadruk in de wetteksten en in de memorie van toelichting ligt op uitgever, importeurs, boek- en muziekverkopers, omdat de bepalingen van de wet op hen gericht zijn en zij in feite de uitvoerders van de wet zullen zijn. De effecten echter die de indieners met het wetsvoorstel beogen, zijn geheel op de consument gericht: het beschikbaar maken voor de consument van een ruim gespreid en breed aanbod van boeken en bladmuziek naar ieders gading en verkrijgbaar in de naaste omgeving. De consument is hier niet alleen de koper van boeken, maar ook de lener van boeken in de breed en goed gesorteerde bibliotheek. Kenmerkend voor de consument van boeken en bladmuziek is de individualiteit. Niets is wellicht zo persoonlijk als de keuze van welke boeken of bladmuziek iemand koopt of niet koopt. Belangstelling of smaak worden onder andere bepaald door afkomst, opvoeding, onderwijs, leeftijd, beroep en (lees)ervaringen. Oordelen over kunst zijn bovendien altijd subjectief. De objectieve elementen die consumentenorganisaties hanteren bij de beoordeling van producten, zijn dan ook niet doorslaggevend in het koopgedrag van consumenten bij producten als boeken en bladmuziek. Naarmate de inhoud zich van nonfictie meer verwijderd naar fictie, bestaan er minder objectieve maatstaven voor het wegen en meten van de inhoud en zou ieder oordeel zich moeten beperken tot de uiterlijke vormgeving. Naar de mening van de indieners is er geen organisatie die representatief is voor de veelheid van opvattingen en wensen van consumenten van boeken. De belangen van uitgever en boekverkopers zijn instrumenteel voor het belang van de gedifferentieerde groep lezers, leners en kopers. Met het wetsvoorstel worden de belangen van alle consumenten beoogd. Binnen deze gehele groep kunnen en zullen zich zeker nuanceringen voordoen, maar tegenover beperkte nadelen in concrete en individuele gevallen staat voor het geheel van consumenten van boeken het voordeel dat ook op langere termijn een breed aanbod toegankelijk en beschikbaar is, waarvan iedere lezer profijt heeft. Voor het merendeel van de kopers strekken hun keuzes zich uit over een breed en divers terrein. De indieners onderschrijven dan ook niet de stelling van de Consumentenbond dat de consument door de vaste prijs thans meer voor populaire boeken zou betalen dan nodig is. Zij verwijzen tevens in dit verband naar de constatering van de onderzoekers van CPB/SCP dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor de hypothese dat de lage inkomens als kopers van bestsellers mee betalen aan het goedkoop houden van minder gevraagde boeken die vooral door de hogere inkomens zouden worden gekocht (denivellerende inkomensoverdracht): de grote groep consumenten die breed boeken koopt, doet in feite zelf aan interne subsidiering. Zoals eerder vermeld in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie wordt het overgrote deel (85%) van de afzet immers behaald dankzij boeken van andere schrijvers dan de top-15-auteurs van de algemene boekenmarkt.

De indieners hebben zich ten slotte verzoend met de gedachte dat de consumenten niet rechtstreeks konden worden gehoord omdat de kopers zich in de opvatting van de indieners ook zonder sondage of onderzoek feitelijk uitspreken door hun koopgedrag. Zolang voldoende kopers boeken of bladmuziek kopen, levert de boeken- en bladmuziekbranche kennelijk een adequaat product tegen adequate, dat wil zeggen marktconforme, prijzen. Kopers kunnen immers uitwijken naar alternatieven als ze een boek te duur vinden: ze zien af van de koop van dit specifieke boek en kopen ofwel een goedkopere uitgave van een andere uitgever (in het geval van bepaalde nonfictie) of een speciale goedkope editie van dezelfde uitgever (bij literatuuruitgaven veel voorkomend) ofwel zij lenen het boek in de bibliotheek. Zeker uitgever die kookboeken, tuinboeken e.d. in hun fonds hebben en dus in een concurrerende markt opereren, zijn zich zeer bewust van deze marktmacht van de consument.

De leden van de fractie van D66 vroegen de indieners ook aan te geven waarom het taalcriterium voor muziekuitgaven minder relevant is. Het uitgeven en verkopen in Nederland van bladmuziek en muziekliteratuur is cultuurpolitiek van belang. Het betreft een kleine en kwetsbare markt, die, zoals in 1997 al door de Commissie economische mededinging werd bevestigd, zodanig grote overeenkomsten vertoont met die van de geldende vaste-prijsregeling, in de rede ligt. De notatie van muziek in muziekschrift echter vindt internationaal op dezelfde wijze plaats. Er zijn, anders dan bij het Nederlands en het Fries, geen cultuurpolitieke motieven om de muziektaal als zodanig een bijzondere positie in de Nederlandse wetgeving te geven noch om een beperking tot Nederlands- of Friestalige songteksten in te voeren, gelet op de bescheiden betekenis van de tekst. Bij muziekuitgaven is immers het notenschrift primair en zijn eventuele liedteksten en librettoteksten niet het hoofdbestanddeel. De aanwezigheid van (enige) Nederlandse tekst behoeft noch om wettelijke redenen noch om markttechnische redenen verkoop in het buitenland van muziekuitgaven in de weg te staan.

De leden van de fractie van D66 merkten voorts op dat het systeem van prijsbinding geldt voor alle soorten muziekuitgaven, ongeacht waar zij zijn uitgegeven. Zij stelden daarbij de vraag of de rechtsmacht van de indieners, die zich immers beperkt tot Nederland, daarmee niet wordt overschreden.

De werking van het wetsvoorstel beperkt zich tot het Nederlandse grondgebied en strekt zich slechts uit over boeken en muziekuitgaven die in Nederland in het handelsverkeer worden gebracht, ofwel door een uitgever, ofwel door een importeur. Daarmee wordt de rechtsmacht niet overschreden.

De indieners delen de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat de in de boekenbranche en de bladmuziekbranche bereikte overeenstemming over het voorliggende initiatiefwetsvoorstel een belangrijke voorwaarde is voor een goede implementatie van de voorgestelde wijzigingen van het bestaande stelsel.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het voor het aanbieden van boeken nauwelijks meer beperkingen zullen bestaan en vroegen naar de consequenties die dit kan hebben voor de bestaande boekenbranche en welke reden er is in het licht van de bestaande praktijk om het erkenningsysteem los te laten.

Het wetsvoorstel stelt voor ieder die boeken of muziekuitgaven wil uitgeven of verkopen gelijke regels. Voor de toepassing van de wet op de vaste boekenprijs is iedereen gelijk, zodat een erkenningsysteem onder die wet, zo dat al mogelijk zou zijn, toch niet zou kunnen leiden tot een andere behandeling van erkenden ten opzichte van niet-erkenden. Toetreding tot de markt van uitgevers en verkopers van boeken en muziekuitgaven wordt met het wettelijk systeem van gelijke regels voor iedereen vergemakkelijkt. Naar verwachting neemt ook de concurrentie daardoor toe. Wil de bestaande boekenbranche haar positie handhaven en verbeteren, dan zal zij zich zoals tot nu toe ook het geval is, moeten profileren op assortiment, deskundigheid en service.

Op de bezwaren tegen en de waarschijnlijke onmogelijkheid van voortzetting van het privaatrechtelijke erkenningsysteem zijn de indieners ingegaan in § 2.

6. Europese aspecten

De leden van de fracties van de PvdA en van D66 stelden een aantal vragen naar de bevindingen in andere Europese landen waar de vaste boekenprijs is afgeschaft en naar de heroverwegingen die al dan niet aanleiding hebben gegeven tot herinvoering.

De meeste Europese landen hebben een vaste boekenprijs of overwegen de vaste boekenprijs (opnieuw) in te voeren, zij het dat de vorm waarin niet overal hetzelfde is. In 11 van de lidstaten van de Europese Unie geldt momenteel een vaste boekenprijs. Negen ervan hebben de vaste boekenprijs bij wet geregeld: Denemarken (sinds 2001), Duitsland (sinds 2002), Frankrijk (sinds 1981), Griekenland (sinds 1997), Italië (sinds 2001), Luxemburg (sinds 2001), Oostenrijk (sinds 2000), Portugal (sinds 1996) en Spanje (sinds 1990). Noorwegen en Nederland hebben vaste boekenprijzen op basis van collectieve afspraken tussen uitgevers en de detailhandel. In Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, België en Finland geldt geen vaste boekenprijs.

In aanvulling op (en ten dele herhaling van) de in § 3 van deze Nota al kort in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie vermelde gegevens, gaan de indieners hier gaarne in op de ervaringen in België, Frankrijk, Engeland en Ierland, Zweden en Finland.

Tot 1984 was in *België* de Nederlandse vaste boekenprijs geldig voor de boeken die uit Nederland werden geïmporteerd. Dit was en is het grootste deel van de Vlaamse markt. Voor in België zelf uitgegeven boeken gold ook vóór 1984 geen vaste prijs. Door de directe en indirecte prijzenstrijd, is het aantal goedgesorteerde boekhandels relatief klein en neemt steeds verder af. Er zijn ongeveer 260 boekhandels in Vlaanderen, waaronder kiosken met een beperkt assortiment, en dat komt neer op 1 boekhandel per 23 000 inwoners (in vergelijking Nederland 1 boekwinkel op 10 000 inwoners). Concentratie van de markt en schaalvergroting zijn trends die het afgelopen decennium zichtbaar zijn in alle landen, maar cijfermateriaal over de afname van het aantal boekhandels in België toont aan dat hier niet enkel sprake is van een trend. Onderstaand cijfermateriaal is gebaseerd op het aantal bedrijven dat is aangesloten bij de Vlaamse Boekverkoopersbond, in de periode voor en na 1984.

	1970	1988	2002	
Antwerpen	145	49	26	(waarvan 4 zelfstandige boekhandels)
Brussel	28	12	8	(geen zelfstandige boekhandels)
Gent	44	19	13	(waarvan 2 zelfstandige boekhandels)
Leuven	12	9	15	(waarvan 3 zelfstandige boekhandels)
Mechelen	15	6	4	(waarvan 2 zelfstandige boekhandels)

In *Frankrijk* werd de vaste boekenprijs (bestaande uit een systeem van algemeen toegepaste adviesprijzen) in 1979 onder druk van het toen geldende overheidsbeleid afgeschaft en twee jaar later heringevoerd. Na het afschaffen van de vaste boekenprijs daalden de prijzen aanvankelijk door grote prijsstunts van met name de FNAC-keten. Als gevolg van de prijsconcurrentie gingen al snel veel boekhandels failliet. Een jaar na afschaffing bleek dat de boekprijzen inmiddels met gemiddeld 29% waren gestegen. De vrije markt leidde tot desastreuze ontwikkelingen op de boekenmarkt. Voor de politiek vormde dit aanleiding tot herinvoering met algemene stemmen van de vaste prijs in 1981 met als doel:

- Boeken moeten voor iedereen beschikbaar zijn voor dezelfde prijzen
- Het behouden en ontwikkelen van een breed en divers netwerk van boekhandels
- Het ondersteunen van een breed aanbod aan boeken.

Vlak na de afschaffing in 1995 van het Net Book Agreement in het *Verenigd Koninkrijk* en in *Ierland* heeft de overheid het distributienet in het VK sterk verbeterd. Alleen al daardoor is het niet goed mogelijk uitspraken te doen over de effecten van de afschaffing van de vaste boekenprijs. De Engelse boekenmarkt kent voor en na 1995 een jaarlijks stijgend nieuw titelaanbod; ook de boekverkoop neemt gestaag toe. Met name bij de grote ketens, boekenclubs en supermarkten vindt hevige prijsconcurrentie plaats op populaire titels, als gevolg waarvan bestsellers in prijs zijn verlaagd. Wel is sinds de afschaffing van de vaste boekenprijs een grote

verschuiving te zien van zelfstandige boekwinkels naar grote ketens en komt de verkoop van boeken in supermarkten steeds meer op. Een aantal nadelen van de vrije markt tekenen zich inmiddels af. In Engeland zijn de supermarkten inmiddels goed voor de verkoop van 50% tot soms zelfs 80% van individuele bestsellers. Vooral uitgeverijen merken nu dat de supermarkten gigantische inkoopkortingen eisen. Door deze kortingspraktijk voeren boekhandels een ongelijke concurrentiestrijd met supermarkten. Sommige paperbacks worden door supermarkten verkocht tegen prijzen waarvoor een gewone boekhandel ze niet eens kan inkopen. Meer en meer boekhandels geven het dan ook op. Voor uitgevers begint het verdwijnen van de lokale boekhandels een probleem te worden, omdat zij daardoor hun belangrijkste afzetkanalen gaan missen. Doordat de prijzenslag in supermarkten en grote ketens zich vrijwel uitsluitend richt op nieuwe titels, is de backlist (bestaande titels) naar de achtergrond geschoven en op veel plekken niet eens meer te koop. Dit schaadt de beschikbaarheid van het aanbod. Een ander nadeel is dat de prijzenslag ten koste is gegaan van de auteurs. Britse auteurs protesteerden in 2003 fel tegen de hoge marges die uitgevers geven aan detailhandelaren. Hun inkomen is aan erosie onderhevig, omdat de hoogte van de royalty's gekoppeld is aan de verkoopprijs én de inkoopmarges.

Mede in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 wijzen de indieners er op dat bij vergelijking van de Nederlandse situatie met de Engelse boekenmarkt niet uit het oog mag worden verloren dat regelingen voor een vaste boekenprijs, al of niet wettelijk, vooral van belang lijken voor (relatief) kleine taalgebieden. In een kleiner taalgebied moeten kleinschalige uitgaven al snel wijken voor commerciële belangen en de vaste boekenprijs schept ruimte om ook de minder gangbare titels in de eigen taal te kunnen blijven uitgeven en verkopen. Grotere taalgebieden, zoals bijvoorbeeld het Engelse, hebben door hun grotere verspreidingsgebied meer ruimte voor exclusieve of experimentele uitgaven. Kleinere boekhandels en uitgeverijen in Engeland overleven veelal door specialisatie. Met dergelijke gespecialiseerde en/of kwaliteitsboeken wordt niet gestunt.

Vóór de afschaffing van de vaste boekenprijs in 1970 in Zweden hadden ook de provinciestedjes nog hun eigen boekhandels, die over het algemeen goed gesorteerd waren en deskundig personeel hadden. Na de afschaffing nam de overheid twee vervangende maatregelen om de beschikbaarheid van kwaliteitsboekhandels te bevorderen en het fijnmazig distributienetwerk te versterken. In de eerste plaats werden adviesprijzen op boeken gedrukt en ten tweede werd de subsidieverlening door de overheid uitgebreid.

Subsidie wordt verleend voor het uitgeven van boeken: een derde van het titelaanbod is gesubsidieerd. Het subsidiëren van assortimentsboekhandels is afgeschaft, omdat het kennelijk niet goed functioneerde. Uit het onderzoek van EIM (2001) *De vaste boekenprijs. Een internationale quickscan, Beschrijving markt algemene boeken in Europa*, ten behoeve van het evaluatieonderzoek van CPB/SCP blijkt dat de subsidie voor het uitgeven van boeken heeft geleid tot een toename van zelfstandige uitgeverijen van 701 in 1993 tot 1251 in 2000. De onderzoekers wijzen op een geringe toename van het jaarlijks titelaanbod, tegenover een opvallende daling van de boekenomzet in de periode tussen 1980 en 1999. Belangrijke kanttekening hierbij is dat dankzij het bestaande subsidiesysteem er weliswaar titels verschijnen die anders niet verschenen waren, maar dat de meeste van deze titels bijna zonder lezers blijven. Uit onderzoek blijkt dat de gesubsidieerde boeken regelmatig niet de boekverkoper bereiken, omdat door het subsidiesysteem de prikkel tot verkoop voor de uitgevers verdwijnt. De boekhandel, op zijn beurt, koopt in veel gevallen de nieuwe, gesubsidieerde en dus moeilijk verkoopbaar geachte titels (lees literatuur) niet in. Daarnaast wordt de promotie van boeken overgelaten aan de boekhandels, die noodgedwongen hoofdzakelijk de bestsellers promoten.

Ondanks een verlaging in 2002 van de BTW op boeken van 25% naar 5% (Europees niveau), blijven boeken relatief duur (bijv. dichtbundel kost € 25, tegenover gemiddeld € 12,50 in Nederland). Het boekenaanbod in Zweden bestaat grotendeels uit thrillers en crimi's. Verder is er geen backlist, wat inhoudt dat een boek, na 3 maanden in de boekhandel gelegen te hebben, niet meer te bemachtigen is.

In *Finland* werd de vaste boekenprijs afgeschaft in 1970. Recentelijk zijn discussies gevoerd over herinvoering. Uiteindelijk is gekozen om na zoveel jaar vrije boekenprijzen niet opnieuw de vaste boekenprijs in te voeren met alle onzekerheden die een nieuwe verandering met zich meebrengt. Als de vaste prijs eenmaal is afgeschaft, blijkt het moeilijk die weer in te voeren. Doorslaggevende argumenten in Finland waren dat het invoeren van vaste prijzen niet haalbaar leek (door de Finse mededingingswet en voorziene handhavingsproblemen) en dat de positieve verwachte effecten relatief beperkt leken. Vergroting titelaanbod en versterking distributie waren argumenten die pleiten voor invoering van een vaste boekenprijs. Evenals de afname van het aantal boekhandels (voor afschaffing van vaste prijs in 1970 waren er 750 boekwinkels, in 1998 zijn er nog 387) en de nog steeds dalende marges voor de boekhandel die de oorzaak zijn van de vele sluitingen. Ook de Finse schrijvers pleiten voor een vaste boekenprijs, omdat bij vaste prijzen het systeem van royalty-betalingen eenvoudiger en beter te controleren valt. Dat laatste geldt overigens ook voor de Nederlandse auteurs. Overigens moet bij het beoordelen van de situatie in Finland en de Scandinavische landen bedacht worden dat daar sinds lang sprake is van substantiële subsidiering door de overheid van openbare bibliotheken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het initiatiefwetsvoorstel conflicteert met recente Europese jurisprudentie, zoals de uitspraak van het Hof van Justitie EG d.d. 9 september 2003 in het arrest *Consorzio Industrie Fiammiferi* (C-198/01). Ook de leden van de VVD-fractie merkten op dat de Raad van State de uitspraak van het Hof van Justitie EG inzake het bovengenoemde CIF-arrest niet mee had kunnen nemen in zijn advies en vroegen de indieners na te gaan in hoeverre de uitspraak van het Hof gevolgen kan hebben voor een nationale wet op de vaste boekenprijs. De leden van de VVD-fractie stelden tevens naar aanleiding van de Wijziging van de Mededingingswet en van enige andere wetten in verband met de implementatie van EG-verordening 1/2003 (Kamerstuk 29 276) de vraag of de indieners zich voldoende rekenschap hebben gegeven van de gevolgen hiervan. Deze verordening wordt op 1 mei 2004 van kracht en houdt volgens deze leden in dat het ontheffingssysteem wordt vervangen door een systeem van wettelijke uitzondering. De Verordening voorziet er in dat de Europeesrechtelijke toetsing, die tot nu toe door de Europese Commissie wordt uitgevoerd, vanaf 1 mei 2004 aan de nationale mededingingsautoriteiten wordt overgelaten, voor Nederland dus aan de NMa. Gelet echter op het nationale karakter van het bestaande privaatrechtelijke systeem en het feit dat de Europese Commissie expliciet heeft verklaard dat deze niet onder de reikwijdte van artikel 81 EG-Verdrag valt, moet worden aangenomen dat toetsing van de geldende privaatrechtelijke regeling door de NMa niet tot een ander resultaat leidt. De indieners hebben zeer recent eerst kennis genomen van de nota van wijziging van de Mededingingswet van 26 maart 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 276, nr. 8). Vooralsnog menen zij dat dit voorstel geen aanleiding geeft tot ingrijpende aanpassingen van het voorliggende wetsvoorstel. Wel is in de nota van wijziging opgenomen dat de inwerkingstredingsbepaling in verband hiermee is aangepast. De relevante artikelen van het EG-verdrag verbieden, zoals de advocaat-generaal van het Hof van Justitie EG het in zijn conclusie bij het arrest *Echirolles* (juni 2000) formuleerde, «bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht» de lidstaten niet een regeling uit te vaardigen volgens welke

de detailhandelsprijs van boeken moet worden vastgesteld door de uitgever of de importeur van een boek en voor elke detailhandelaar verbindend is, mits deze regeling verenigbaar is met de overige toepasselijke bepalingen van het EG-Verdrag. De indieners onderkennen dat er enige onzekerheid bestaat bij de huidige stand van zaken van het Gemeenschapsrecht en -beleid ten aanzien van de beoordeling van regelgeving op dit terrein.

Hiermee rekening houdend hebben zij gemeend er goed aan te doen zich, met enige aanpassing aan de Nederlandse omstandigheden, te conformeren aan de wetgeving in Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk.

De Franse, Duitse en Oostenrijkse wetten omvatten ieder het gehele grondgebied van de betreffende Lidstaat. De Franse wet omvat zowel Franstalige als vreemdtalige boeken. Deze wet bevat een artikel dat betrekking heeft op de behandeling van geïmporteerde boeken. Dit artikel is na aanpassing op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG in de zaak Leclerc en na het arrest Echirolles niet meer ter discussie geweest. Artikel 3 van het voorliggende Nederlandse wetsvoorstel is op dit artikel uit de Franse wet geënt. In de Duitse wet is bepaald dat de wet ook geldt voor vreemdtalige boeken als die overwegend voor verkoop op de Duitse markt zijn bedoeld. De Oostenrijkse wet richt zich op Duitstalige boeken en omvat daarmee ook alle importboeken uit Duitsland.

Zowel de Franse als de Duitse wet bevatten een artikel dat aan verkopers met een breed assortiment, die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen en/of gevestigd zijn buiten de grote steden, enige bescherming biedt ten aanzien van de hoogte van de handelsmarge. Uitgevers moeten bij het onderhandelen over en het bepalen van de marge met deze aspecten rekening houden en deze verkopers niet in een nadelige positie brengen ten opzichte van (branchevreemde) verkopers en verkopers met een beperkt, dat wil zeggen vooral op bestsellers gericht, assortiment. In de Nederlandse situatie is met name voor kleine bestellingen en nabestellingen door de verkoper enige mogelijkheid van regulering met het oog op een adequate distributie-infrastructuur gewenst. De indieners gaan in § 7 onder *Handelsmarges* in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA nader hierop in.

Wat betreft het CIF-arrest: in deze zaak is sprake van een situatie waarin als gevolg van nationale regelgeving aan een consortium van nationale luciferfabrikanten (het CIF) een handelsmonopolie is verleend, bestaande uit het exclusieve recht om voor de Italiaanse markt lucifers te produceren en te verkopen. Door de nationale regels was aanvankelijk geen mededinging mogelijk.

De uitleg die het HvJ EG in dit arrest heeft neergelegd, heeft een bredere strekking. Op grond van het arrest zou de NMa iedere wet die in strijd is met het EG-verdrag, specifiek art. 3g jo. art. 10 jo art. 81 (of 82) daarvan buiten toepassing kunnen en moeten verklaren in het kader van de voorliggende mededingingsrechtelijke vraag. Dat kan een publiekrechtelijke regeling zijn die bestaande ondernemingsafspraken versterkt bijvoorbeeld door een algemeen verbindend verklaring (AVV), maar is niet tot die gevallen beperkt.

De indieners zijn van mening dat het wetsvoorstel door zijn modellering naar de eerder genoemde Franse, Duitse en Oostenrijkse voorbeelden past binnen de in de Europese Unie bestaande vormen van publiekrechtelijke regelgeving van vaste boekenprijzen en dus niet eenzijdig door de eventuele doorwerking van dit arrest zal worden geraakt.

7. Karakter van de wet

Vorm

Wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de indieners gekozen hebben voor de AMvB en niet voor een compleet initiatief-

wetsvoorstel waarin alle zaken die de boekenprijs aangaan in de wet zijn vastgelegd, kan worden opgemerkt dat onderdeel van wetgevingsbeleid is dat bij elke wet een afweging plaatsvindt op welk niveau de verschillende onderdelen en onderwerpen waar de wet op betrekking heeft, regeling behoeven. Uitgangspunt, dat voortkomt uit het primaat van de wetgever, is dat de wet zelf de hoofdelementen regelt (aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Onderwerpen die nadere uitwerking behoeven, waarbij met het oog op de praktijk flexibiliteit gewenst is, kunnen op het niveau van algemene maatregelen van bestuur en, voor zover het meer technische uitwerking betreft, op het niveau van ministeriële regelingen geregeld worden. De indieners menen dat voor een aantal onderwerpen regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen is. Dit geldt voor de nadere regels inzake de boekenclub, de boekenclubprijs, de kortingen en de bijzondere prijzen.

Handelsmarges

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat het mogelijk is dat uitgevers met verschillende handelsmarges voor verschillende partijen gaan werken na inwerkingtreding van deze wet, is terecht. Dat is inderdaad mogelijk en dat is nu ook het geval. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de indieners de recente aankondiging beoordelen van een drogisterijketen die een nieuwe lijn van laaggeprijsde boeken gaat opzetten, zijn de indieners ingegaan in § 4.

De leden van de PvdA-fractie meenden te constateren dat artikel 12 een gebiedende vorm van margebescherming stelt. Zij vroegen in hoeverre artikel 12 een bescherming en een minimumgarantie voor de boekverkooper garandeert.

Het wetsvoorstel strekt zich niet uit over de onderhandelingen tussen uitgevers en verkopers met betrekking tot de onderling overeen te komen marges. Ook artikel 12 stelt als zodanig geen gebiedende vorm van algehele margebescherming. De ratio van artikel 12 ligt in het veilig stellen van het belang dat de consument heeft bij de beschikbaarheid overal in het land van uitgaven die slechts in kleine oplage zijn geproduceerd en/of door slechts enkele boekhandels zijn ingekocht en die dus niet op alle plaatsen in Nederland direct in de boekhandel beschikbaar zijn. Om voor een klant die dat wenst toch ook koop van deze uitgaven door middel van (na)bestelling mogelijk te maken, is een goed geoutilleerd en efficiënt werkend distributiesysteem ontworpen dat door het in rekening brengen van de kosten van de dienstverlening in stand wordt gehouden. Deelname aan dit distributiesysteem, dat er voor zorgt dat inderdaad ieder leverbaar boek binnen één of enkele dagen via de boekhandel bij iedere klant waar ook in Nederland terecht kan komen, brengt voor de deelnemende boekhandel naar verhouding hoge kosten met zich mee. Die kosten moeten kunnen worden gedekt uit de marge. Omdat het echter om kleine aantallen of ééntjes gaat, zou telkens onderhandelen over de marge een zeer inefficiënte vorm van werken zijn. Daarom wordt uitgegaan van een minimummarge waar de boekverkooper voor deze gevallen altijd aanspraak op kan maken.

De zekerheid voor de consument dat waar ook in Nederland ieder leverbaar boek ook feitelijk beschikbaar zal zijn en op verzoek ook feitelijk geleverd wordt, zien de indieners als een essentieel element in de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de doelstelling van het wetsvoorstel. Daarom hebben zij met artikel 12 daarvoor ruimte willen bieden en het mogelijk willen maken dat uitgevers en verkopers via hun representatieve organisaties afspraken maken over de voorwaarden (minimummarges daarbij inbegrepen) die noodzakelijk zijn om de distributie-infrastructuur voor dit doel in stand te houden. Zoals ook het geval is bij de onderhandelingen over de marges in het algemeen, hechten de betrokkenen en de

indieners er aan dat ook de onderhandelingen over de minimummarges zich in een zo groot mogelijke vrijheid voor de partijen kan voltrekken. Daarom is in de wet geen verplichte minimummarge opgenomen, maar wel de mogelijkheid tot afspraken daartoe geopend.

Reikwijdte

De leden van de VVD-fractie wilden graag een nadere onderbouwing van de stelling van de indieners dat de vaste boekenprijs de internetboekhandel evenzeer kan ondersteunen.

De internetboekhandel die een boekenaanbod wil doen dat ten minste overeenkomt met het niveau van de assortimentsboekhandel verplicht zichzelf tot hoge investeringen in de kwaliteit van zijn website en tot hoge kosten voor exploitatie ten behoeve van kwantiteit van aanbod, kwaliteit van ontsluiting, snelheid en betrouwbaarheid van distributie en veiligheid en gemak van betaling. De argumenten voor invoering van de vaste boekenprijs die gelden voor de fysieke boekhandel zijn dus ook van kracht voor de internetboekhandel die dit kwaliteitsniveau wil bieden.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe omgegaan moet worden in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel met Belgische aanbieders die zich op de Vlaams-Nederlandse markt begeven, is met name artikel 3 van het wetsvoorstel relevant. De werking van het wetsvoorstel beperkt zich tot Nederland. In België geldt geen vaste boekenprijs.

Voor een in België uitgegeven boek is bij import in Nederland van belang of de Belgische uitgever voor verkoop aan eindafnemers in België of Nederland een prijs heeft vastgesteld of aanbevolen. Als er geen sprake is van een voor eindafnemers in België of Nederland vastgestelde of aanbevolen prijs, kan in Nederland voor dat boek geen vaste prijs gelden. Als dat wel het geval is, moet de importeur voor Nederland een vaste prijs vaststellen die niet lager mag zijn dan de door de Belgische uitgever vastgestelde of aanbevolen prijs.

Denkbaar is ook de situatie dat een Belgische aanbieder in Nederland uitgegeven boeken, waarvoor dus voor Nederland door de uitgever een vaste prijs is vastgesteld, importeert in België en deze boeken vanuit België weer aan Nederlandse eindafnemers wil aanbieden. Voor dit boek mag geen vaste boekenprijs worden vastgesteld, tenzij aangetoond kan worden dat de export plaats vond met het oogmerk de wet op de vaste boekenprijs te ontduiken (de U-bochtconstructie). In dat geval geldt de voor Nederland vastgestelde prijs.

De leden van de D66-fractie vroegen of internet-boekhandels die in het buitenland gevestigd zijn en die zich op de Nederlandse markt richten een bedreiging kunnen vormen voor het gesloten systeem.

Een in het buitenland gevestigde internetboekhandel kan zonder tussenkomst van een in Nederland gevestigde verkoper, bij toezending bijvoorbeeld per post of per koeriersdienst, boeken rechtstreeks aan Nederlandse eindafnemers toesturen zonder verplichtingen van vaste prijsbinding op grond van deze wet. Naar de mening van de indieners vormt dit type internetboekhandels, dat immers nu ook al bestaat, wel een potentiële, maar op dit moment nog geen directe bedreiging voor het gesloten systeem.

De leden van de aan het woord zijnde fractie stelden ook de vraag of de vaste boekenprijs ook van toepassing is op het anderstalige boek dat een Nederlands citaat bevat. En zo nee, of de indieners dan kunnen aangeven waar de grens ligt: bij hoeveel Nederlandse tekst valt een boek wél onder de vaste prijs.

Op grond van de tekst van het ingediende wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2003/04, 28 652 , nr. 8) zou een anderstalig boek dat ook Nederlandse of

Friese tekst bevat, hoe beperkt ook, vallen onder de werking van de wet op de vaste prijs. Bij nadere beschouwing menen de indieners dat dit een al te rigide formulering is die een onbedoelde en ongewenste toepassing met zich mee brengt. Met nota van wijziging hebben zij de tekst van artikel 1, onder b, aangepast door de formulering: «een werk dat tekst bevat die vrijwel uitsluitend is gesteld in de ...».

De leden van de fractie van D66 constateerden voorts dat door de indieners een uitzondering op de vaste prijs wordt gemaakt voor het geval dat een boek beschadigd is. De vraag van deze leden of deze uitzondering ook geldt wanneer het boek (of: een serie boeken) door de uitgever of boekverkoper opzettelijk (licht) is beschadigd, met het oogmerk het niet toepassen van de vaste prijs, is voor de indieners aanleiding om ook hier met de toevoeging in artikel 6, eerste lid, onder a: «mits de beschadiging niet opzettelijk is aangebracht en bij verkoop duidelijk wordt vermeld dat zij beschadigd zijn» door middel van de nota van wijziging de bedoeling van de wetgever te verduidelijken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie meenden dat onhelderheid ontstaat doordat er meerdere interpretaties van «leesbevordering» mogelijk zijn. Gaat het erom zoveel mogelijk boeken te verkopen, zo vroegen zij, of gaat het erom te waarborgen dat ook minder courante titels uitgegeven blijven worden? Daarbij vragen voornoemde leden waarom dan juist boekenclubs een uitzonderingspositie zouden moeten krijgen. Waarom zou een keten als het Kruidvat niet dezelfde functie kunnen vervullen? In het verlengde van het overheidsbeleid ten aanzien van leesbevordering willen de indieners met het wetsvoorstel bereiken dat zoveel mogelijk mensen (lezers en kopers) in aanraking kunnen komen met boeken. Een van de voorwaarden daarvoor is dat uitgevers in staat zijn en blijven om met een ruim aanbod op de markt te komen. Dat is het geval wanneer uitgevers de door hen uitgegeven boeken in afdoende mate kunnen verkopen. Het ligt voor de hand dat zij daarvoor zoveel mogelijk afzetkanalen willen benutten. Tot die afzetkanalen behoort naast de reguliere boekhandel ook de boekenclub. In 2003 hadden de boekenclubs een marktaandeel in het algemene boek van 13,8%. Door de wijze van aanbieding door middel van een tevoren geselecteerd aanbod in een catalogus neemt de boekenclub een unieke plaats in op de boekenmarkt en bereikt een publiek dat anders niet of minder met boeken in aanraking zou komen. De term «boekenclub» is als zodanig niet beschermd. Zoals iedereen een boekhandel kan oprichten, kan ook iedereen een boekenclub beginnen. Deze functie zou ook door een keten als het Kruidvat kunnen worden vervuld. Wie de mogelijkheden van de boekenclubprijs wil benutten, moet aan de bij en krachtens de artikelen 8 tot en met 11 gestelde voorwaarden voldoen en uitgevers en importeurs bereid vinden om een specifieke boekenclubprijs vast te stellen. Benadrukt moet worden dat de beslissing om met een boekenclub in zee te gaan, ligt bij de uitgever en de importeur en dat zij een dergelijke beslissing in volledige vrijheid kunnen nemen. De wet legt hen geen verplichting daartoe op. Bij nota van wijziging is in artikel 9 een delegatiebevoegdheid opgenomen om aan de boekenclubprijs nadere voorwaarden te kunnen verbinden. Daarmee wordt aangesloten bij de situatie onder het Reglement Handelsverkeer.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen ook een nadere uitleg ten aanzien van de andere benadering van boekenclubs voor wat betreft de termijn waarna afgeweken mag worden van de vaste boekenprijs.

In wezen concurreert de boekenclub met de boekhandel op prijs. Vanwege dat aspect moeten aan de mogelijkheden van de boekenclub zekere grenzen worden gesteld, teneinde uitholling van de vaste prijs te vermijden en oneigenlijke concurrentie te voorkomen. Eén van die grenzen is de

latere termijn van ingaan van een boekenclubprijs. Voor de termijn van vier maanden in artikel 9, tweede lid, die de boekenclubprijs dient achter te lopen op de reguliere vaste prijs, is gekozen enerzijds omdat dit de termijn is die ook thans onder de werking van het Reglement Handelsverkeer geldt, anderzijds omdat kan worden aangenomen dat dan voor het merendeel van de uitgaven de vraag ernaar in de boekhandel over zijn eerste hoogtepunt heen is. De termijnen van een half jaar en een jaar in het derde lid van artikel 9 komen overeen met die in artikel 5, respectievelijk artikel 7.

Kortingen en Bijzondere prijzen

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de mogelijkheden voor korting die onder de werking van de Reglementen Handelsverkeer zijn gegroeid in beginsel worden overgenomen. Zij vroegen waarom de indieners op dit punt een slag om de arm houden. Zij wilden tevens weten of aan het kortingsysteem een maximum is gebonden. Met de formulering «in beginsel» bedoelen de indieners aan te geven dat naar hun opvatting de huidige kortingsregelingen die onder de werking van de Reglementen Handelsverkeer zijn gegroeid kunnen blijven bestaan, maar dat noodzakelijkerwijs nadere afwegingen moeten kunnen plaatsvinden bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. De huidige kortingen zijn aan een volume- en procentagemaximum gebonden. Tevens geldt een anticumulatie-beding. Voor de overname van deze elementen in de algemene maatregel van bestuur geldt hetzelfde als hiervoor is gesteld.

De leden van de PvdA-fractie stelden over de in Oostenrijk en Frankrijk toegepaste regel dat uitgevers de prijs vaststellen en boekverkopers met maximaal 5% korting of verhoging op deze vastgestelde prijs kunnen verkopen, de vraag of deze regel zou kunnen zorgen voor voldoende prijsconcurrentie waardoor boekverkopers binnen deze marge prijsstrategieën kunnen toepassen, wanneer ze met hun assortiment en dienstverlening willen inspelen op de behoefte van de consument, zonder daarbij de cultuurpolitieke doelstellingen uit het oog te verliezen. Of, zo vroegen deze leden verder, gaan de indieners er vanuit dat er wel degelijk marktwerking in de boekenbranche is doordat uitgevers bij prijsstelling rekening houden met wat collega's doen en concurrentie op anderen terreinen dan de prijs voeren, zoals bijvoorbeeld goedkope uitgaven, service, enzovoorts.

De 5% regeling in de Franse wetgeving is geënt op de praktijk ten aanzien van boekenprijzen in Frankrijk voor de afschaffing van de vaste boekenprijs in 1979. Toen kende het Franse boekenvak een adviesprijzenregeling voor boeken die in de praktijk functioneerde als een vaste prijzenregeling en waarbij een marge van 5% naar boven en beneden gold. In de Franse wet is aansluiting gezocht bij deze oude situatie, die in Frankrijk in de praktijk goed functioneerde.

Net als destijds in Frankrijk, is bij het opstellen van het Nederlandse wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de huidige situatie. In Nederland is een dergelijke margeregeling in het boekenvak onbekend en dus niet opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet in mogelijkheden waardoor toch, zij het beperkt, op prijzen kan worden geconcurrereerd. Een voorbeeld daarvan zijn de zogenaamde tijdelijke actieprijsen, zoals de bekende bonnen in kranten en tijdschriften, waarmee binnen een bepaalde periode een bepaalde titel met korting kan worden gekocht. Ook voorziet de huidige regeling in zogenaamde volumekortingen, die bulkaankopen voordeliger maakt. Verder zijn er speciale kortingsregelingen voor levering aan onderwijsinstellingen, studerende, bibliotheken van maatschappelijke instellingen als ziekenhuizen, gevangenissen e.d. en aan openbare bibliotheken. Eerder in deze nota hebben de indieners al opgemerkt dat uitgevers bij

hun prijsstelling zeker rekening (kunnen en moeten) houden met de prijsstelling van hun collega's.

De leden van de fractie van Groenlinks merkten op dat de Consumentenbond er op wijst dat een vaste boekenprijs niet voorkomt dat boekenclubs en grote winkelketens hoge kortingen weten te bedingen. Zij vroegen of de indieners dit als een probleem zien en in hoeverre zij mogelijkheden zien om ook bij de tussenhandel iets van een vaste boekenprijs te introduceren.

De indieners hebben er naar gestreefd met hun wetsvoorstel te regelen wat naar hun mening noodzakelijk is voor een systeem van vaste boekenprijzen, maar voor het overige de marktwerking op dit terrein zo veel mogelijk in stand te laten. Een van de gevolgen daarvan is, zoals de indieners al opmerkten in deze paragraaf onder *Handelsmarges* in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, dat uitgevers inderdaad met verschillende marges kunnen werken voor verschillende afnemers en dat afnames van grote volumes meestal meer marge opleveren dan afnames van een of enkele stuks. De indieners hebben geen aanleiding gezien om in dezen wijziging in de bestaande marktverhoudingen aan te brengen, omdat juist de aanwezigheid van de vaste prijs in combinatie met artikel 12, dat ruimte schept voor afspraken over minimummarges, er toe leidt dat ook de kleinere afnemers nog tegen een aanvaardbare marge kunnen inkopen. Tegen deze achtergrond is een vaste boekenprijs voor de tussenhandel naar de mening van de indieners niet nodig en wenselijk.

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie merken de indieners op dat het inderdaad de bedoeling is om in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur te bepalen onder welke voorwaarden de verkoper cadeautjes mag uitdelen in de vorm van onder andere boekjes. Om duidelijk te maken dat dit een afzonderlijke vorm van korting is die de verkoper individueel of in collectief verband mag toepassen, is in de nota van wijziging met het oog hierop een afzonderlijk onderdeel in artikel 13 opgenomen: «levering door een verkoper in het kader van een collectieve promotie- of spaaractie.» Het boekenweekgeschenk wordt in die opzet meegenomen. Met deze aanpassing is de onduidelijkheid ondervangen die de memorie van toelichting opriep ten aanzien van het onderscheid op welke onderdelen kortingen danwel bijzondere prijzen van toepassing zijn. Aan artikel 14 wordt bij nota van wijziging een volzin toegevoegd, luidende: «De artikelen 4, 6 en 7 zijn van overeenkomstige toepassing op bijzondere prijzen.» Aan deze toevoeging bestaat behoefte om duidelijk te maken dat de bepalingen van de wet ten aanzien van bekendmaking, aanpassing, toepassing en opheffing van de vaste prijs ook gelden wanneer een uitgever met inachtneming van de voorwaarden die gelden op grond van de algemene maatregel van bestuur ex artikel 14 een bijzondere prijs toekent aan een uitgave. Tot de bijzondere prijzen kunnen in ieder geval behoren de zogenaamde ledenprijzen die gelden bij verkoop van boeken die ten behoeve van of door een niet op het maken van winst gerichte vereniging of andere ideële non-profitorganisatie zijn uitgegeven. Daarbij kan worden gedacht aan ledenuitgaven van organisaties als de ANWB, de Vereniging Eigen Huis, de Vereniging Natuurmonumenten en de Consumentenbond. De uitgaven moeten binnen het bereik van de doelstelling van de organisatie liggen en de organisatie moet er een actieve bijdrage of steun aan hebben geleverd. Uiteraard geldt de ledenprijs uitsluitend voor de leden/contribuanten van de organisatie. De lagere ledenprijs wordt immers mogelijk gemaakt en gemotiveerd doordat in de contributie die de leden van verenigingen betalen al een bijdrage is verdisconteerd voor uitgaven die op het terrein van de doelstelling van de betreffende vereniging liggen. Bij de toekenning van ledenprijzen moet vermeden worden dat oneigenlijke concurrentie wordt aangedaan aan andere uitgevers of verkopers. Dat kan het geval zijn als er sprake is van

uitgaven waarvoor de betrokken organisatie geen eigen inspanning heeft hoeven te leveren of waarbij zij niet actief aan de ontwikkeling ervan heeft bijgedragen, bijvoorbeeld wanneer slechts sprake zou zijn van rechten-aankoop van door andere (buitenlandse) ondernemingen ontwikkelde en op de markt aangeboden uitgaven.

Onderwijsinstellingen

Door de leden van alle aan het woord zijnde fracties zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt met betrekking tot de keuzen die de indieners hebben gemaakt ten aanzien van de positie van het schoolboek en overige boeken in de verscheidene onderwijsvormen en de gevolgen daarvan. Deze vragen en opmerkingen worden in het navolgende gebundeld behandeld. Vooraf merken de indieners op dat hun gebleken is dat in de opsomming van onderwijsvormen in de definitie van schoolboek in artikel 1, onder d, ten onrechte het (Voortgezet) Speciaal onderwijs ongenoemd is gebleven. Bij nota van wijziging is deze vermelding alsnog toegevoegd. De indieners hebben op grond van een aantal overwegingen besloten het in het wetsvoorstel gedefinieerde schoolboek voor Primair onderwijs (PO), (Voortgezet) Speciaal onderwijs (V)SO, Voortgezet onderwijs (VO) en Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) uit te zonderen van de vaste prijs en het wetsvoorstel wel te laten gelden voor de overige boeken en onderwijs- of scholingsvormen.

De markt voor het schoolboek onderscheidt zich wezenlijk van de markt voor het overige boek, daarbij inbegrepen het wetenschappelijke boek. Uit het onderzoek van het SEO is gebleken dat kenmerkend voor deze markt is de aanwezigheid van voorgeschreven lesmethoden/schoolboeken, een relatief inelastische vraag die dus weinig invloed heeft op de prijsstelling, een zuiver logistieke functie van de tussenhandel en het ontbreken van voorraadrisico. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de aanwezigheid van een systeem van vaste prijs niet van directe invloed is op de prijsstelling van het schoolboek in het VO. Het vasthouden aan de vaste prijs voor het schoolboek voor VO zou geen positieve effecten hebben en het loslaten zou geen nadelige gevolgen hebben voor de belangrijkste beleidsdoelstellingen: brede beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Het doel van de wet wordt bij een uitzonderingspositie voor het schoolboek dan ook niet aangetast. Wat voor het schoolboek in het VO geldt, geldt ook voor PO, (V)SO en BVE omdat die onderwijssoorten voor het schoolboek één markt vormen.

De overweging voor de indieners om de wet wel van toepassing te laten zijn op het wetenschappelijke boek in brede zin is dat de doelstelling van breed aanbod, spreiding en toegankelijkheid voor het brede publiek wel zou worden aangetast indien dit type boek zou worden uitgezonderd. Wel is via een kortingsmogelijkheid rekening gehouden met de breed levende wens om studenten van WO en HBO voordeliger uit te laten zijn. De indieners willen de onderscheiden werking van de markten hieronder nader toelichten.

Schoolboeken

De markt (= het systeem van productie, distributie en verkoop) van schoolboeken voor PO, (V)SO, VO en BVE verschilt fundamenteel van de markt van het algemene boek en het wetenschappelijke boek en studieboek dat onder meer in het Hoger Beroepsonderwijs (HBO) en het Wetenschappelijk Onderwijs (WO) wordt gebruikt.

Bij het schoolboek voor PO, (V)SO, VO en BVE gaat het in logistieke zin om een in de tijd beperkt distributieproces tijdens de zomermaanden. De boeken worden in pakketvorm rechtstreeks aan scholen verhuurd (het merendeel) of verkocht door een beperkt aantal distributeurs. Ten aanzien van verhuur dient te worden opgemerkt dat het huidige Reglement

Handelsverkeer noch het wetsvoorstel hier op ziet. Aanschaf van losse exemplaren komt bij dit type schoolboeken nagenoeg niet voor. Schoolboeken worden niet in de boekhandel neergelegd voor het brede publiek, zeker niet in de loop van het jaar. Met andere woorden: er is geen tussenhandel met een voorraadhoudende functie bij schoolboeken voor deze soorten onderwijs.

Met het bovenstaande is ten dele ook al antwoord gegeven op enkele vragen die door de leden van de fracties van CDA, VVD, LPF en SGP werden gesteld. Daarbij gaat het vooral om de vraag waarom de indieners het schoolboek onderscheiden van andere boeken die ook bij educatie en scholing worden gebruikt, zoals woordenboeken, atlassen en literaire boeken. Ten aanzien van de vraag van de aan het woord zijnde leden naar het hoe, kan nog worden opgemerkt dat de wijze waarop de indieners het schoolboek definiëren als een boek dat in vorm en inhoud gericht is op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties in PO, (V)SO, VO en BVE en waarvan gebruik binnen het les- en studierooster door de betrokken instelling is voorgeschreven, aansluit bij het doorslaggevend onderscheid in markt tussen het schoolboek en andere boeken. In de praktijk blijkt het goed mogelijk om het schoolboek af te bakenen. Dat gebeurt nu immers ook al. De educatieve uitgeverij die werken voor PO, (V)SO, VO en BVE geven in de titel of ondertitel de feitelijke doelgroep weer, of drukken deze tenminste af op het voorplat van de uitgave. Toespitsing van de NUR-codes kan een hulpmiddel zijn dat makkelijk toepasbaar en controleerbaar is. De schoolboekenuitgeverij maken gebruik van de NUR-nummers 100–195, terwijl voor de studieboeken voor HBO en WO gebruik wordt gemaakt van NUR-nummers 600–997 (non-fictie informatief/professioneel). Lesmethodes die met het oog op toepassing in de genoemde onderwijssoorten zijn ontworpen, vallen onder de definitie van schoolboek, literaire romans die een leerling leest «voor de lijst» vallen er niet onder omdat deze niet aan de definitie voldoen. Ze zijn door de auteur en de uitgeverij immers in vorm en inhoud niet gericht op gebruik in het betreffende onderwijs. Hetzelfde geldt voor andere algemene boeken die ook in het onderwijs worden gebruikt zoals bijv. woordenboeken en atlassen. In de bijeenkomst van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waaraan door de leden van de LPF-fractie werd gerefereerd, werd het antwoord over de literatuurboeken niet door een vertegenwoordiger van de branche gegeven, maar door de vertegenwoordiger van Ouders&Coo. De indieners zijn van mening dat bij dit antwoord kennelijk sprake is geweest van een vergissing.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de indieners het met de leden en met de ouderorganisatie Ouders & Coo eens zijn dat de prijs van schoolboeken bij het loslaten van de vaste boekenprijs zich gunstig zal ontwikkelen. En hoe de indieners dat inschatten voor kleine vakken en voor het speciaal onderwijs.

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen of de indieners de verwachting van de leden van de CDA-fractie delen. De leden van de SP-fractie betwijfelden of het verstandig is om de vaste prijs voor schoolboeken los te laten. Wat kan er gedaan worden indien het leidt tot een prijsstijging van schoolboeken? Kunnen de indieners over het algemeen met zekerheid zeggen dat dit voorstel gunstig uitpakt? Zo ja, waarop baseren zij dit? Zo nee, is het dan wel verstandig om schoolboeken te vrijwaren van een vaste boekenprijs, zo vroegen de leden van deze fractie. De door de leden van de aan het woord zijnde fracties gestelde vraag naar een mogelijk gunstige prijsontwikkeling van het schoolboek, kan door de indieners slechts beantwoord worden met de constatering dat het loslaten van de vaste prijs niet direct van invloed is op de prijs. Uit het SEO-onderzoek naar de prijs van schoolboeken blijkt immers dat stelselwijzigingen en de dientengevolge noodzakelijke ontwikkeling van nieuwe methodes dé oorzaak zijn van substantiële prijsstijgingen van schoolboeken. Daar-

naast wordt de hoogte van de prijs van het schoolboek beïnvloedt door de hogere eisen die worden gesteld aan de vormgeving en door de toevoeging van multimedia. Het al dan niet voorgeschreven zijn van een vaste prijs is als geïsoleerde maatregel vanwege het eigen karakter van de schoolboekenmarkt op de prijsstelling niet rechtstreeks van invloed. Eenzelfde antwoord moeten de indieners ook geven op de vraag van de leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie welke invloed het ontwikkelen en uitgeven van nieuwe methodes ten gevolge van stelselwijzigingen in het onderwijs op de prijs van het schoolboek heeft en welke uitwerking het een en ander gaat hebben op de boeken voor bijvoorbeeld het Speciaal Onderwijs, het Praktijkonderwijs en het VMBO. De indieners delen dan ook niet de bij sommigen levende overtuiging dat door het loslaten van de vaste prijsregeling schoolboeken zonder meer goedkoper zullen worden.

Met het loslaten van de vaste prijs voor deze categorie boeken krijgen de scholen en ouderverenigingen wel een optimale vrijheid in de keuze van de wijze van aanschaf van boeken. Dit wordt door het SIS-rapport bevestigd. Zij kunnen door een andere methode van aanschaf bijvoorbeeld direct in plaats van via de boekhandel bij de uitgevers zelf kortingen bedingen. Er ontstaat een grotere concurrentie tussen de educatieve tussenhandel en de uitgevers, omdat scholen en ouderverenigingen dan rechtstreeks bij uitgevers kunnen inkopen. Tussen de verschillende educatieve boekverkopers zal de concurrentie ook groter worden, omdat men nu ook vrij is de prijs te bepalen van dat deel van de pakketten (bijvoorbeeld de werkboeken) die werkelijk gekocht worden. Die mogelijkheid was er voorheen niet. De concurrentie tussen de verschillende uitgevers onderling zal niet wezenlijk veranderen. Of de school deze keuze maakt zal moeten blijken. In ieder geval is de mogelijkheid nu aanwezig om zelf een kosten-batenanalyse te maken en te kiezen.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie in hoeverre dit voorstel leidt tot een taakverzwaring voor de scholen, merken de indieners op dat de scholen kunnen afwegen of de voordelen van zelf inkopen opwegen tegen een mogelijke extra inspanning die zelfstandig inkopen met zich mee brengt. De indieners menen dat op de vraag wat er gedaan kan worden indien het leidt tot een prijsstijging van schoolboeken, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel geen antwoord kan en behoeft te worden gegeven, nu eerder is opgemerkt dat het loslaten van de vaste prijs voor schoolboeken niet direct van invloed is op de prijsstelling.

Algemene boek en wetenschappelijke boek

De markten van het algemene en wetenschappelijke boek gedragen zich hetzelfde en onderscheiden zich wezenlijk van de hierboven beschreven markt van het schoolboek. De verkoop van het algemene boek en van wetenschappelijke boeken, waaronder studieboeken voor HBO en WO, wordt wel via de reguliere boekhandelboekverkopers gerealiseerd. Het gaat niet om speciaal ontwikkelde lesmethodes die een bepaald aantal jaren worden gebruikt en afgeschreven. Daar is altijd sprake van individuele aanschaf. Logistiek gezien is er bij het HBO en WO een spreiding van de verkoop gedurende het jaar als gevolg van de modulaire opbouw van de opleiding en keuzevrijheid bij de student, wanneer welk vak wordt gevolgd. De literatuurlijsten van het HBO/WO bestaan uit zowel verplichte literatuur als uit een lijst aanbevolen literatuur. De ene onderwijsinstelling schrijft het boek voor als verplichte literatuur, de andere beveelt het aan. Afhankelijk van de gekozen leerroute kan de student individuele keuzes maken voor wat betreft zijn boeken.

Deze boeken worden dus op voorraad gehouden door de boekhandel. Omdat HBO en WO werken met trimester- en semesterperioden, worden de studieboeken vaak op meerdere momenten in het jaar aangeschaft. Een groot deel van de titels staat ook op voorraad voor de geïnteres-

seerde professional. Ook daarom worden ze permanent in de boekhandel ter verkoop aangeboden. Voor de uitgever blijft het boekhandelskanaal dan ook uiterst wezenlijk in de exploitatie van deze categorie boeken. In die zin garandeert deze voorraadhoudende rol dat onze kenniseconomie een pluriform aanbod van wetenschappelijke boeken van eigen bodem heeft.

Boekverkopers die zich toeleggen op het boek voor HBO en WO houden dus een keur aan titels binnen de diverse wetenschappelijke disciplines het hele jaar door voorradig voor klanten. Omdat binnen de mix van snellopende en minder snellopende titels van interne subsidiëring sprake is, is de positie van dit soort boeken vergelijkbaar met die van het algemene boek. Voor de consument is van belang dat uitgeverijen de mogelijkheid behouden om dit soort boeken uit te geven, dat ze in de boekhandel, al dan niet via bestelling, verkrijgbaar zijn en dat door de kruissubsidiëring die door de vaste prijs mogelijk is, de prijsverschillen tussen verschillende uitgaven worden afgevlakt, waardoor een betaalbare consumentenprijs haalbaar blijft. De grotere academische boekhandels hebben inmiddels tientallen hogeschool- resp. campusvestigingen opgezet. Overigens vaak op verzoek van de onderwijsinstellingen c.q. opleidingen. Het belang van dergelijke dicht bij het onderwijs opererende boekhandels met een op de studies toegesneden diep assortiment en een voorlichtende rol mag in het kader van bijvoorbeeld het «leren-leren» en de kenniseconomie niet onderschat worden. Ze faciliteren het onderwijs mede door de distributie van readers en syllabi.

Voordelen voor studenten

Anders dan de leden van de LPF-fractie veronderstelden, worden de studenten en hun ouders niet in hun beurs getroffen door het wetsvoorstel. Om te zorgen dat de kosten van studieboeken voor studenten zo beperkt mogelijk blijven, is in de wet in artikel 13 een kortingsmogelijkheid opgenomen, waarop zij een beroep kunnen doen. Hierdoor kunnen individuele studenten hun inkopen in de boekhandel met kortingen doen. Ook kunnen onderwijsinstellingen en studieverenigingen volumekortingen bedingen en doorgeven.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de indieners hebben overwogen om de onderwijskorting voor studenten HBO en het WO in het volledige scholingssysteem in te voeren. De indieners hebben gekozen voor de beperking tot het HBO en WO omdat dit in wetgeving gedefinieerde voorzieningen zijn. De term «scholingssysteem» is niet afgebakend en niet beschermd. In de praktijk zou dit betekenen dat iedereen een beroep op korting zou kunnen doen onder verwijzing naar een oncontroleerbaar cursuspakket.

De leden van de LPF-fractie wilden weten wat de motivatie is om een uitzondering te maken voor «uitgaven van uitsluitend plaatselijk of regionaal belang». Door wie en hoe wordt deze classificatie aan een werk gegeven? Valt een streekroman onder deze classificatie, vragen zij. Voorts wilden zij weten of de volgende zaken onder deze classificatie vallen: een beschrijving van een bepaald dialect, een genealogisch werk over families in Delft en een Friestalige poëziebundel.

In de wet is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het vigerende Reglement Handelsverkeer. Daarin wordt ook een uitzondering gemaakt voor uitgaven uitsluitend van plaatselijk of regionaal belang, met een beperkte spreiding over de boekhandels en een beperkte actualiteit in tijd, zodat de gebruikelijke argumenten voor de vaste prijs niet van toepassing zijn. De leden van de LPF-fractie merkten tot slot op dat kennelijk enige tekstblokken uit het eerder ingediende wetsvoorstel zijn blijven staan. In het bijzonder op pagina 21 vanaf «Door de gekozen brede definitie...» staat

volgens hen een tekst uit het eerste concept initiatiefwetsvoorstel die er nog vanuit gaat dat de schoolboeken onder de vaste boekenprijs zouden vallen. Het systeem was toen dat de school kon kiezen voor eindafnemer of doorverkoper. Dat is geheel komen te vervallen nu het schoolboek helemaal uit de wet is maar het tekstgedeelte is blijven staan. Wellicht gaat dit om een fout bij de eindredactie van deze versie van het initiatiefwetsvoorstel, zo vroegen deze leden.

De indieners menen dat de betreffende passage op zich terecht is blijven staan, omdat met de term «onderwijsinstelling» een bredere range voorzieningen is bedoeld dan alleen het PO, (V)SO, VO en BVE, waarop de definitie van schoolboek betrekking heeft. Ook het WO en het HBO vallen onder de term «onderwijsinstelling» en het gestelde in de tekst over de mogelijkheid van optreden ofwel als verkoper en zelf inkopen bij de uitgever ofwel optreden als eindafnemer en kopen bij de boekhandel blijft dus relevant voor HBO- en WO-instellingen. De indieners erkennen overigens gaarne dat deze nuancering beter had kunnen worden opgenomen in de tekst van de gewijzigde memorie van toelichting.

8. Overgang van privaatrechtelijk reglement handelsverkeer naar publiekrechtelijke regelgeving

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij het belang van een onafhankelijk toezichtorgaan onderschrijven, maar menen dat het instellen van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zwaar is. Deze leden voelen veel voor de suggestie van de Raad voor Cultuur om het toezicht onder te brengen bij de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB). De leden van de VVD-fractie stelden de vraag hoe het oprichten van een dergelijk zbo zich verhoudt tot het beleid van dit kabinet en vorige kabinetten om het aantal zbo's terug te dringen en of een zbo de enige wijze is waarop toezicht en sanctivering geregeld kunnen worden.

De indieners onderschrijven het kabinetsbeleid om het aantal zbo's terug te dringen en dus zeer terughoudend te zijn in het instellen van nieuwe zbo's.

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting (§ 8.2 *handhaving*) en in de Reactie van de indieners op het advies van de Raad van State (onderdeel V.9 *zelfstandig bestuursorgaan*) hebben de indieners na zorgvuldige afweging voor het toezicht en de handhaving onder deze nieuwe wet uiteindelijk toch gekozen voor de instelling van een nieuw zbo. Naar het inzicht van de indieners biedt onderbrenging bij de KVB geen voordelen. Tot de voorwaarden waaraan het College in ieder geval moet voldoen, behoort naar de mening van de indieners onafhankelijkheid van de branches zelf en deskundigheid. Hoewel onafhankelijkheid in beginsel ook mogelijk is bij een onderbrenging van het College bij de KVB, moet in aanmerking worden genomen dat, zeker onder de werking van de wet met de brede definitie van uitgever, importeur en verkoper, de KVB slechts een deel van het boekenvak verenigt en met de muziekbranche in het geheel geen binding heeft. Benoeming door de minister is vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid voor de hand liggend en wenselijk. Bovendien is ook dan een zbo-status noodzakelijk om de KVB de bevoegdheid te geven toe te zien op de naleving van de wet en om op grond van de wet sancties te kunnen opleggen. De hoeveelheid regelgeving die daarvoor nodig is, staat los van welke mogelijke aanhechting dan ook van het College.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of budget voorhanden is voor het bestaan van dit College. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen wat het oprichten en in stand houden van dit zbo gaat kosten en wie vervolgens de kosten hiervan dekt.

De kosten van het zbo bestaan uit een vergoeding voor de leden, de kosten voor een (deeltijd)secretaris, activiteitenkosten en huisvesting. Onder de activiteitenkosten vallen uitgaven voor het instandhouden van

de website waarop de individuele vaste prijzen, de bijzondere prijzen en de uitgever worden vermeld en voor onderzoek en behandeling van klachten en overtredingen. De kosten worden begroot op € 200 000,- à € 250 000,-. De kosten worden opgenomen op de begroting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder wie de wet zal ressorteren, als het wetsvoorstel ook op dit onderdeel tot wet zal worden verheven.

De gebruikelijke begrotingsregels, inclusief het budgetrecht van de Kamer, zijn hierop van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere toelichting waarom er niet voor is gekozen deze wet te laten ressorteren onder de minister van Economische Zaken.

De geldende ontheffingen zijn getekend door de minister van Economische Zaken mede namens de staatssecretaris van Cultuur. De argumentatie voor deze verdeling van verantwoordelijkheden lag in het feit dat het een ontheffing betrof van artikel 9g van de WEM, waarvoor de minister van Economische Zaken de verantwoordelijkheid droeg, terwijl het motief voor ontheffing lag in de cultuurpolitieke overwegingen die het terrein van de staatssecretaris van Cultuur betroffen.

Het wetsvoorstel gaat uit van een andere toedeling van verantwoordelijkheden. Het onttrekt een deel van de economische aspecten van het boekenvak en de bladmuziekbranche aan de Mededingingswet en daarmee aan de bevoegdheden die de minister van Economische Zaken of de NMa heeft op grond van de Mededingingswet. Het wetsvoorstel kent als zodanig geen vervangende of nieuwe bevoegdheden toe aan de minister van Economische Zaken of aan de NMa. De onttrekking vindt plaats op grond van cultuurpolitieke motieven, die hun grond vinden in het cultuurbeleid, waarvoor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk is. Op grond van deze gegevens hebben de indieners voorgesteld om deze wet te doen ressorteren onder de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en niet onder de minister van Economische Zaken. Zij zijn overigens van mening dat de minister van Economische Zaken een belangrijke verantwoordelijkheid heeft en blijft behouden ten aanzien van het belang van een gezonde mededinging in het boekenvak en de bladmuziekbranche, in het bijzonder waar het betreft het tegengaan van marktverdeling, horizontale prijsafspraken en misbruik van economische machtspositie. Dat geldt ook voor het bewerkstelligen van een juiste balans en een goede afstemming tussen de taken van de NMa en het College. Vanuit die verantwoordelijkheden achten de indieners mede-betrokkenheid van de minister van Economische Zaken bij de uitvoering, evaluatie en toekomstige aanpassingen van de wet wenselijk.

De leden van de VVD-fractie vroegen in vervolg op een eerdere opmerking hoe dit zbo en de NMa zich tot elkaar gaan verhouden.

De leden van de LPF-fractie hadden er grote moeite mee dat voor de naleving van dit initiatiefwetsvoorstel weer een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, in de vorm van het College voor de vaste boekenprijs, in het leven moet worden geroepen. Zij zien niet hoe toevoeging van een dergelijke taak «de NMa in een dubbelrol [zou] dwingen». Als er een nieuw College komt, dan zouden deze leden graag zien dat de branche zo niet alle, dan toch de helft van de kosten voor bezoldiging van de leden van het College en de overige kosten voor het college voor zijn rekening neemt. Zij zouden dit een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking kunnen noemen. Onder dezelfde noemer zouden zij niet graag zien, dat personeel in dienst van het College de rechtspositie van ambtenaar verwerft.

De NMa is belast met het toezicht op de mededingingswetgeving, mede in zoverre die er toe dient om bepalingen van het Europees Verdrag en van Europese Richtlijnen te vertalen naar de nationale wetgeving. Het College is belast met het toezicht op de naleving van de wet op de vaste boeken-

prijs. Aangezien het terrein waarop de wet op de vaste boekenprijs betrekking heeft onttrokken is aan de mededingingswetgeving, betreft het gescheiden bevoegdheden, waarbij niet het ene orgaan zich op het gebied van het andere mag of hoeft te begeven. Tegen uitwisseling van informatie en deskundigheid waarbij geen vertrouwelijke gegevens van bedrijven zijn betrokken, bestaat geen bezwaar.

De door de leden van de LPF-fractie voorgestelde nieuwe vorm van publiek-private samenwerking met gehele of gedeeltelijke bekostiging van het College door de branche zelf wijzen de indieners af. Zij zien geen motivering waarom deze vorm dan beperkt zou moeten blijven tot dit specifieke College en niet ook zou moeten gaan gelden voor andere zbo's die toezicht houden op de naleving van wetten. Een dergelijke verplichting zou bovendien het karakter hebben van een heffing of een doelbelasting. De mogelijkheid en waarschijnlijkheid dat deze heffing vervolgens doorberekend zou worden in de prijs van de boeken, stemt de indieners zeker niet positiever ten opzichte van het voorstel. De rechtspositionele status van ambtenaar is gebruikelijk voor het personeel dat in dienst is van een zbo. De indieners zien niet in waarom van dat bestendige gebruik afgezien zou moeten worden bij de inrichting van dit zbo.

De leden van de fractie van Groenlinks vroegen wie er zitting hebben in het zbo «College voor de vaste prijs van boeken en muziekgaven». Wie benoemt hen? Hebben de indieners overwogen deze taak aan een bestaande zbo op te dragen als de Raad voor Cultuur of de NMa, en zo ja, wat waren hierbij de overwegingen?

Gelet op het karakter van een deskundigencollege zullen de leden van het College met name worden gezocht onder personen die actief zijn geweest in het boekenvak en de bladmuziekbranche, maar daarin op het moment van hun benoeming en gedurende hun lidmaatschap van het College geen feitelijke positie bekleden of anderszins directe belangen hebben. Voor de persoon van de voorzitter wordt uitgegaan van iemand met juridische kundigheid en ervaring die met voldoende gezag een dergelijke functie kan bekleden, zonder dat daarbij specifieke deskundigheid op de betreffende terreinen als voorwaarde geldt.

Voorzitter en leden worden volgens het wetsvoorstel benoemd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Opdragen aan de Raad voor Cultuur en andere mogelijkheden zijn overwogen. De indieners achten een vermenging van de adviserende taak van de Raad voor Cultuur met de toezichthoudende taak met sanctionerende bevoegdheden van het College niet in overeenstemming met de wenselijke eenduidigheid van taken. Ten aanzien van de relatie tot de NMa, waar ook door de leden van de LPF-fractie naar werd gevraagd, zijn zij van mening dat de taak van het College om toezicht te houden op de naleving van het systeem van vaste prijzen zich wezenlijk onderscheidt van de taak van de NMa om toezicht te houden op de naleving van de Mededingingswet en het daarin opgenomen verbod op het maken van prijsafspraken.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het niet wenselijk zou zijn om in de wet een verslagleggingsplicht neer te leggen bij de handelaren, bijvoorbeeld aan de controlerende instantie, ten einde inzichtelijk te maken in hoeverre de opbrengsten van de vaste boekenprijs worden aangewend voor cultuurbevorderende initiatieven.

Naar aanleiding van overeenkomstige vragen van de leden van de VVD-fractie en de fractie van de ChristenUnie hebben de indieners in § 5 al gesteld, dat het niet gaat om een gerichte besteding van meeropbrengsten van de vaste boekenprijs aan cultuurpolitie relevante uitgaven, maar om bij uitgevers en verkopers een zodanig geheel van opbrengsten uit de gehele bedrijfsvoering mogelijk te maken dat daarmee een breed assortiment geboden kan worden. De indieners zijn om deze reden geen voorstander van een verslagleggingsplicht, die zou vereisen om dit aspect in

de boekhouding af te zonderen. Het zou de betrokken bedrijven voor een bijna onmogelijke opgave stellen, die tot hoge administratieve lasten zou leiden en voor het College toch geen onomstreden basis voor acties zou opleveren. Zij betrekken in hun overwegingen ook dat uitbreiding van het aantal gegadigden voor een plaats in het op grond van de wet voor allen gelijke speelveld met gelijke spelregels, niet alleen de al aanwezigen zal noodzaken tot bewuste inspanningen, maar ook van nieuwkomers zal vereisen dat ze zich met kwaliteit, diversiteit en pluriformiteit van hun fonds of assortiment, service en deskundigheid onderscheiden.

9. Administratieve lasten voor het boekenvak en de muziekbranche

De leden van de D66-fractie vroegen of boekverkopers en uitgevers niet ook onder het huidige systeem zich al enige moeite moeten getroosten voor de uitvoering van het systeem van de vaste boekenprijs en of het boekenvak niet geacht kan worden eventuele geringe administratieve lasten die de wet met zich mee zou kunnen brengen al te hebben meegewogen toen het zich voorstander van het initiatiefwetsvoorstel betoonde.

De aan het woord zijnde leden veronderstellen terecht dat ook nu door het boekenvak en de muziekbranche administratieve kosten worden gemaakt bij de toepassing van het systeem van de vaste prijzen. Onder het huidige privaatrechtelijke systeem zijn uitgevers verplicht een exemplaar van iedere uitgave op te sturen aan het Depot van Nederlandse Publicaties en Nederlandse Bibliografie van de Koninklijke Bibliotheek met opgave van de particuliere verkoopprijs. Tevens nemen de uitgevers de vaste prijs op in hun facturen aan de verkopers, zodat ook deze telkens op de hoogte zijn van de actuele verkoopprijs van iedere uitgave. Verkopers dienen te zorgen dat zij op de hoogte zijn van de geldende prijzen en de bijzondere prijzen. Zelfs zonder een systeem van vaste prijzen, zouden toch kosten moeten worden gemaakt voor de bekendmaking van de (advies)prijzen. De kosten van dit alles maken deel uit van de normale bedrijfskosten van uitgevers en verkopers en zijn in de exploitatie en in de kostprijzen verdisconteerd. Deze kosten zullen ook onder de werking van de wet door de betrokkenen zelf moeten worden betaald.

De leden van de LPF-fractie waren van mening dat door de indieners onvoldoende duidelijk gemaakt dat de constatering van Actal dat dit nieuwe initiatiefwetsvoorstel zal leiden tot verzwaring van de administratieve lasten onterecht zou zijn. Zij vroegen de indieners een uitvoeriger uiteenzetting te geven zowel van de veronderstellingen waarop Actal zijn uitspraken gebaseerd heeft, als hun eigen weerlegging daarvan. Voor de berekening van de administratieve lasten die voortvloeien uit het wetsvoorstel is in overleg met Actal geabstraheerd van de bestaande feitelijke situatie. Met het van kracht worden van de wet treedt immers een regimewijziging op. De bekendmaking en de daaraan verbonden kosten, die onder het privaatrechtelijke systeem nog konden gelden als vrijwillige activiteiten en kosten, worden bij het in werking treden van de wet door de wetgever/overheid opgelegde activiteiten, die leiden tot administratieve lasten. Omdat het voorts de eerste keer is dat deze lasten wettelijk worden opgelegd, is gerekend alsof er sprake ware van een overgang van een blancosituatie met nul-kosten naar een wettelijk verplichtende situatie waarbij wel kosten moeten worden gemaakt. Tevens is, ten einde de maximaal op te treden administratieve lastendruk te berekenen, in de berekening onder meer uitgegaan van de situatie dat iedere verkoper zelf de prijs van iedere titel moet opzoeken. In de tekst van zijn overweging bij het advies wordt door Actal dan ook opgemerkt «dat de administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel

beduidend *zouden kunnen* (*curs.* door de indieners) stijgen.» In de conclusie verderop in de tekst van Actal is deze nuancering weggebleven.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie vroegen voorbeelden van «doorslaggevende argumenten» dat een losbladige uitgave niet aan de definitie van boek voldoet.

Er zijn losbladige uitgaven die uitsluitend of grotendeels op abonnementsbasis worden verkocht aan eindafnemers. Ook komt het voor dat de kernuitgave los wordt verkocht, maar voor eventuele aanvullingen een abonnement moet worden genomen. Het is aan het College om te bepalen of een uitgever zich aan de wet houdt, waarbij het College de argumenten van de uitgever zal moeten wegen.

De leden van de D66-fractie merkten op dat uit de definities van «boek» en «muziekuitgave» valt af te leiden dat de vaste prijs van toepassing zal zijn voor boeken en muziekuitgaven van alle genres. De nadruk in de memorie van toelichting ligt echter op het culturele aspect van het boek, respectievelijk de muziekuitgave. Deze leden zouden graag nader uiteengezet zien in hoeverre hier sprake is van een (vermeende) tegenstrijdigheid. Ook zouden zij graag nader uiteengezet zien welke motieven de indieners er toe hebben gebracht om de vaste boekenprijs van toepassing te doen zijn op alle soorten boeken en niet alleen op bijvoorbeeld het literaire boek. De indieners hebben als vertrekpunt voor hun betoog in de memorie van toelichting genomen dat een boek en een muziekuitgave een zowel cultureel als economisch goed is. De cultuurpolitieke doelstelling van een pluriform en divers aanbod en een brede spreiding en toegankelijkheid heeft betrekking op het cultuurgoed- en meritgoodaspect van alle typen boeken en muziekuitgaven, niet alleen op de specifiek-culturele, zoals bij literaire boeken. De indieners sluiten in dezen aan bij de Raad voor Cultuur die in zijn advies let-20024460/3 «Evaluatie vaste boekenprijs» van 11 december 2002 stelde: «Het boek als cultuur- en informatiedrager is een cultureel waardevol goed, een *merit good*, en krijgt in die hoedanigheid terecht bescherming van de overheid. Er bestaat geen principiële verschil tussen een kookboek en literatuur: letteren is meer dan literatuur, cultuur betreft meer dan de schone kunsten. Het gaat erom dat mensen zich *in hun eigen taal* in boekvorm kunnen uiten en in hun eigen taal kennis kunnen nemen van welk onderwerp dan ook. Het taalaspect is in de discussie over de vaste boekenprijs een factor van groot belang. Taal is een essentieel middel tot ontplooiing van identiteit, en voor relatief kleine taalgemeenschappen als de Nederlandse en de Friese is een eigen boekencultuur onmisbaar. De markt van het Nederlandse en Friese boek is echter beperkt, hetgeen grenzen stelt aan de exploitatie ervan – voor de overheid terecht een belangrijke reden om cultuurbevorderende maatregelen voor Nederlands- en Friestalige boeken, oorspronkelijk of in vertaling, te treffen».

Het boek is als cultuurgoed immers niet alleen van belang voor de specifieke cultuur, maar het dient ook als cultuurverrijking voor de cultuur in brede zin, het dient de kennisoverdracht en kenniseconomie en het dient ter ontspanning. Het systeem van de vaste boekenprijs houdt in dat winsten die met de ene uitgave worden behaald, dienst kunnen doen ter compensatie van verliezen op andere. Deze kruisbestuiving moet over een breed vlak kunnen plaats vinden wil zij effectief zijn.

Artikel 3, lid 2

De leden van de LPF-fractie wezen er op dat dit artikel een situatie behandelt waarbij de importeur geen vaste boekenprijs vaststelt. De leden vernamen graag wat er vervolgens gebeurt. Het gevolg van deze situatie, die voortvloeit uit de geldende Europese regelgeving, is dat de importeur geen bindende vaste prijs kan vaststellen. Hij kan desgewenst wel een adviesprijs aangeven aan de verkoper, maar de verkoper is vrij in het al dan niet toepassen daarvan en stelt zelf in feite zijn verkoopprijs vast.

Artikel 3, lid 3

De leden van de LPF-fractie vroegen wie vaststelt wat de gebruikelijke inkoopprijs is en wie zou moeten controleren wanneer sprake is van «een prijs die lager ligt dan de gebruikelijke inkoopprijs». In eerste instantie gebeurt de vaststelling door de importeur zelf, die immers over de gegevens beschikt op grond waarvan hij heeft ingekocht. De controle berust bij het College. Het College kan eigener beweging of naar aanleiding van een klacht onderzoek doen. Daarbij bestaat de mogelijkheid van vergelijking van inkooprijzen van verschillende importeurs mede in relatie tot de verkoopprijzen die de buitenlandse uitgever hanteert als vastgestelde of aanbevolen prijs bij export naar Nederland.

Artikel 3, lid 4 en lid 6

De leden van de LPF-fractie merkten op dat in dit artikel wordt gesproken over «tenzij deze import plaatsvindt met het oogmerk deze wet te ontduiken». Zij vroegen op grond van welke criteria, en door wie zoiets geconstateerd zou moeten worden.

Van belang is natuurlijk dat er reële aanwijzingen moeten zijn van wetsontduiking. In een zaak onder het Reglement Handelsverkeer is op aanwijzing van de rechter het onderzoek naar de realiteit van de import uit België aan een neutrale accountant opgedragen, onder de verplichting tot het waarborgen van anonimiteit omtrent de verzamelde gegevens voor wat aangaat namen en plaatsen. Deze accountant werd door de aangeklaagde partij in de gelegenheid gesteld en gemachtigd om op hun kosten aan de KVB te rapporten omtrent de buitenlandse herkomst van boeken. Het is aan het College en zonodig uiteindelijk aan de rechter om te beslissen of er inderdaad sprake is van wetsontduiking.

Artikel 3, lid 5

De leden van de LPF-fractie merkten op dat in dit artikel staat «de door de Nederlandse uitgever vastgestelde prijs». Zij wilden weten of de hier bedoelde prijs voor de Nederlandse markt is, of de prijs voor de buitenlandse markt waarnaar uitgevoerd is.

In de terminologie van het wetsvoorstel is met «de door de Nederlandse uitgever vastgestelde prijs» bedoeld de voor de Nederlandse markt vastgestelde vaste prijs.

Artikel 4

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de website waarmee bekendheid wordt gegeven aan de gemelde vaste prijzen operationeel zal zijn.

Het streven is er op gericht om het operationeel worden van de website samen te laten vallen met de feitelijke start van het College, zo enigszins mogelijk gelijktijdig met het in werking treden van de wet. Of dit lukt is mede afhankelijk van de termijn waarop zekerheid bestaat over de vraag

of het wetsvoorstel tot wet verheven wordt. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij de indieners, maar bij de minister die belast zal zijn met de uitvoering van de wet.

Artikel 5

De leden van de LPF-fractie constateerden dat in dit artikel wordt gesteld dat de uitgever en de importeur de vaste prijs telkens na verloop van een half jaar kunnen aanpassen. Deze periode lijkt deze leden te kort; het lijkt hen beter hier een periode van één jaar te nemen.

De mogelijkheid van aanpassing van een vastgestelde prijs ziet op situaties waarin na het op de markt brengen van een uitgave blijkt dat de veronderstellingen op basis waarvan de prijs is berekend, niet stroken met de werkelijkheid. Dat kan samenhangen met inflatie- of rente-ontwikkelingen, er kan ook sprake zijn van een achteraf blijkende miscalculatie, of van een mee- danwel tegenvallend verkoopresultaat. Een termijn van een half jaar is lang genoeg om zekerheid te hebben over de oorzaken en kort genoeg om nog met enig effect wijzigingen aan te brengen. Bij een termijn van één jaar hebben dergelijke ingrepen geen nuttig resultaat meer.

Artikel 7, lid 1

De leden van de LPF-fractie vroegen of de termijn met ingang waarvan na een periode van één jaar na aanvang van een vaste prijs, de uitgever en de importeur deze vaste prijs kunnen opheffen ook een termijn van één maand zou kunnen zijn. Dat zou naar hun mening leiden tot teveel onzekerheid; ook hier zou een termijn van een half jaar of een jaar beter op zijn plaats zijn.

Het opheffen van de vaste prijs door de uitgever of de importeur brengt vooral risico's met zich mee voor de verkoper, die immers voor de situatie kan komen te staan dat de door hem tegen de vastgestelde prijs ingekochte uitgaven, door de opheffing niet meer prijshoudend zijn. Verlenging van de termijn waarop een opheffing ingaat, neemt dit risico niet weg. Een lange(re) termijn kan bovendien leiden tot een kopersstaking voor de betreffende uitgave in afwachting van het tijdstip waarop de prijs vrij wordt. De indieners rekenen deze afwegingen tot de bedrijfsrisico's waarover uitgever en verkoper in hun onderhandelingen over de leveringsvoorwaarden een regeling, bijvoorbeeld een retourafspraken, kunnen treffen.

Artikel 12

De leden van de D66-fractie zouden graag vernemen of de formulering van artikel 12 de gehele keten van uitgeverij, groothandel, distributie en verkoop afdoende omvat, zodat gemaakte afspraken over de gehele lijn doorwerken en nagekomen moeten worden.

De indieners hebben met artikel 12 beoogd het mogelijk te maken dat representatieve organisaties van uitgevers en verkopers afspraken maken die de infrastructuur in stand houden en ondersteunen. Deze afspraken behoren niet verder te gaan dan voor dit specifieke doel noodzakelijk is. Dit betekent dat afspraken, die niet onmisbaar zijn voor een effectieve werking van het onder artikel 12 vallende systeem van minimummarges, niet zijn vrijgesteld en dus onder het normale mededingingstoezicht vallen. Voor zover groothandel en distributeur een zelfstandige positie hebben en niet door de betrokken organisaties worden gerepresenteerd kunnen zij partij worden bij de afspraken, indien dat voor de realisering van het doel nodig is.

Artikel 13

De leden van de LPF-fractie vroegen waarom onder «b» wel een uitzondering gemaakt wordt voor leerlingen of studenten, maar niet voor leraren en docenten. Ook wilden deze leden weten waarom onder «e» een uitzondering wordt gemaakt voor koördirigenten in het kader van hun functie-uitoefening.

Voor leerlingen en studenten geldt, gelet op de beperking dat het moet gaan om boeken die deel uitmaken van de voorgeschreven literatuur, de overweging dat zij door de instelling worden gestimuleerd tot aanschaf. Indien de betrokken onderwijsinstelling geen gebruik maakt van de mogelijkheid tot collectief aanschaffen met de mogelijkheid van volumekorting, zoals onder a het geval is, kan de betrokken student op basis van onderdeel b een individuele korting verkrijgen. Voor leraren en docenten geldt die mogelijkheid ook als het voorgeschreven literatuur betreft, mits zij vallen onder de aanduiding «door de instelling van onderwijs schriftelijk gemandateerde natuurlijke persoon».

Uitgangspunt bij het opstellen van de kortingsregeling was dat zoveel mogelijk zou worden aangesloten bij de bestaande kortingsregelingen van de Reglementen Handelsverkeer boekenvak en muziekbranche. De uitzondering voor de koördirigenten kwam op het moment van indienen van het (gewijzigde) wetsvoorstel nog voor in het Reglement van de VMN. Inmiddels is gebleken dat bij een wijziging daarin de koördirigenten als afzonderlijke categorie zijn geschrapt. Als gevolg daarvan is bij nota van wijziging artikel 13, onderdeel e, geschrapt. Koördirigenten komen nu eventueel in aanmerking voor korting op basis van onderdeel a of onderdeel b van artikel 13. De door deze leden opgesomde andere categorieën als koorzangers en solisten, instrumentalisten, muziekhistorici en operaliefhebbers kunnen eveneens een beroep op korting doen, mits zij voldoen aan de bij of krachtens artikel 13 gestelde voorwaarden. De vraag van deze leden waarom er niet eenzelfde uitzondering voor de levering van boeken aan artsen, juristen, advocaten, apothekers en andere beroepsgroepen in het kader van hun functie-uitoefening is, behoeft, nu er van vermeende ongelijke behandeling ten opzichte van de koördirigenten geen sprake meer is, geen beantwoording meer.

Artikel 16, lid 1

De leden van de LPF-fractie wezen op de benoeming van het College: zij worden volgens artikel 16, lid 1, door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap benoemd. Als er een nieuw College komt, zouden deze leden graag zien dat de minister een voordracht voor de leden van het College, desnoods vertrouwelijk, zou voorleggen aan de vaste kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook zouden zij graag zien dat de leden van de commissie een oordeel kunnen geven over de voordracht. Bovendien zouden de leden van deze fractie het College graag beperkt zien tot drie personen.

Het College voor de vaste boekenprijs wordt ingesteld als een deskundigencollege, dat sectorspecifieke uitvoerings- en toezichtstaken heeft en deze in onafhankelijkheid uitvoert. De leden van het College zullen op basis van deskundigheid en ervaring worden aangezocht en benoemd. De indieners menen dan ook dat de benoemingen geen onderwerp behoren te zijn van politieke argumentatie. Dat zou bovendien de onafhankelijkheid en positie van het College ernstig schaden. De indieners zijn het met de leden van de fractie van de LPF eens dat het College niet groter moet zijn dan noodzakelijk. De wet voorziet erin dat het College uit maximaal 5 leden zal kunnen bestaan. Het aantal leden zal afhankelijk zijn van de omvang van de werkzaamheden van het College. De wet geeft dus de ruimte om de omvang beperkt te houden.

De leden van de LPF-fractie meenden dat de minister ieder jaar een verslag over het functioneren van het College aan de Staten-Generaal moet zenden in plaats van ééns in de vijf jaar. Deze leden vroegen ook meer duidelijkheid hoe de indieners zich voorstellen dat de kosten voor het College in de rijksbegroting worden opgenomen. Tevens vroegen zij of de Kamer ook inzicht krijgt in de door het College ingediende begroting. Voor de vormgeving en de meer procedurele onderdelen van de regeling voor het College is door de indieners zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen die gelden voor reeds bestaande zbo's, bij het ontwerp voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de regeling voor de NMa. Op deze basis zijn de indieners tot het voorstel voor verplichte verslaglegging ééns in de vijf jaar gekomen. Zij achten dit ook een reële periode, omdat het in de verslaglegging naar hun mening niet gaat om concrete uitspraken van het College, maar om de vraag of het College aan zijn doelstellingen voldoet en doeltreffend en efficiënt opereert. Voor de beoordeling daarvan is het noodzakelijk om een redelijke tijdsspanne te kunnen overzien. Naar algemeen gevoelen voldoet een periode van vijf jaar daaraan. Een termijn van één jaar achten de indieners tekort voor een reële beoordeling. Beoordeling over zo'n korte termijn brengt het gevaar van incidentalisme met zich mee.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is verantwoordelijk voor de bekostiging van het College en neemt deze kosten op in de rijksbegroting. Daarop is het budgetrecht van het parlement van toepassing. Opname van een bedrag in deze begroting voor een specifiek doel machtigt de minister om uitgaven voor dat doel te doen tot het vastgestelde niveau. De begroting die het College bij de minister indient, dient er toe om aan de minister te laten zien welke uitgaven het College van plan is te doen en over welke inkomsten het College denkt te kunnen beschikken. De minister dient deze begroting te beoordelen op doelmatigheid en rechtmatigheid en te toetsen aan de vraag of het door het College opgevoerde bedrag past binnen de budgetruimte die haar door de wetgever is toegestaan. In beginsel is er geen reden waarom de minister de begroting van het College aan de Kamer zou moeten voorleggen. De indieners zien geen reden om een hiertoe strekkende bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

Artikel 31, lid 2

De leden van de LPF-fractie stelden de vraag op welke wijze de indieners zich voorstellen dat de toezichthouders de feitelijke uitoefening van hun bevoegdheden vastgelegd in artikel 32 tijdig, en op redelijke en billijke wijze zullen aankondigen aan uitgevers, importeurs en boekverkopers. Daarnaast wilden zij weten op welke wijze en bij welke instantie uitgevers, importeurs en boekverkopers hun beklag kunnen doen indien zij zich onheus bejegend voelen door de toezichthouders.

Voor zover de vraag van de leden van de fractie van de LPF betrekking heeft op het gedrag van toezichthoudende personen, merken de indieners op dat het dan gaat om de feitelijke uitvoering van toezichthoudende werkzaamheden. Er is dan sprake van feitelijk handelen, waarop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van overeenkomstige toepassing zijn voor zover de aard van de toezichtshandelingen zich daartegen niet verzet (artikel 3:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De burgerlijke rechter is dan bevoegd. Bij de uitoefening van de toezichtsbevoegdheid kan mogelijk sprake zijn van een besluit, bijvoorbeeld bij schriftelijke vorderingen om inlichtingen of inzage in bescheiden, waarop de beginselen van behoorlijk bestuur rechtstreeks van toepassing zijn en dat vatbaar is voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Indien het gaat om besluiten, zijn de algemene, op grond van de Algemene wet

bestuursrecht geldende regels inzake bezwaar en beroep van toepassing. Dat betekent dat een bezwaarschrift kan worden ingediend bij het College, tegen het besluit op bezwaar beroep kan worden ingesteld bij de bestuurskamer van de rechtbank en uiteindelijk hoger beroep mogelijk is bij de Raad van State.

Artikel 34, lid 1

De leden van de LPF-fractie wilden weten waarop het maximale boetebedrag van € 90 000 gebaseerd is.

Voor de hoogte van het maximumbedrag hebben de indieners zich georiënteerd op de maximumbedragen die andere enigszins vergelijkbare toezichthoudende organen als het Commissariaat voor de Media en de bestaande Commissies handelsverkeer kunnen opleggen. Tevens is in aanmerking genomen dat van het op te leggen bedrag een reële afschrikking moet uitgaan, ook als de boete zou gelden voor een bedrijf met een aanzienlijke omzet. Het voorgestelde bedrag kan, gelet op de ernst van de overtredingen van de wet op de vaste boekenprijs als van adequate hoogte worden beschouwd.

Ook vroegen deze leden hoeveel overtredingen op dit moment jaarlijks door de branche zelf worden beboet, en om hoeveel boetegeld het jaarlijks in totaal gaat.

Het tuchtcollege van de boekenbranche, de commissie handelsverkeer, heeft in 2003 34 boetes gegeven en 15 berispingen. De hoogte van de boete is afhankelijk van het soort van overtreding. Het boetebedrag per overtreding kan oplopen tot een maximum van € 22 689. De boetegelden over 2003 bedroegen in totaal € 56 550.

Daarnaast vroegen de aan het woord zijnde leden of de hoogte van de boete op enigerlei wijze gerelateerd wordt aan de financiële omvang van de geconstateerde overtreding, zoals bijvoorbeeld de mate van afwijken van vaste boekenprijs maal aantal verkochte boeken.

Het College kan bij de toepassing van de bevoegdheden tot het opleggen van boetes rekening houden met alle omstandigheden van het geval, dus ook met de ernst van de overtreding, en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het College houdt daarbij zonedig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

De aan het woord zijnde leden zagen een strijdigheid tussen de onafhankelijke positie van het College en het feit dat opgelegde boetes ten bate komen van de eigen begroting. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de toezichthouders zowel bij de hoeveelheid opgelegde boetes en bij de hoogte van de boetes in verleiding zou kunnen komen de eigen kas te spekken, zeker aangezien het College bij het indienen van zijn jaarlijkse begroting hiervoor een raming zal moeten opnemen. Liever zouden deze leden zien dat de opbrengsten van boetes en dwangsommen toevloeien naar de algemene middelen, terwijl het College opereert binnen een vooraf overeengekomen budget.

De opbrengst van de boetes valt toe aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dient via de begroting van deze minister mede ter bestrijding van de kosten van het College.

Dit is een algemeen gebruikelijke constructie, die er tevens toe leidt dat een (extra) beroep op de algemene middelen ter financiering van de kosten van het College beperkt, dan wel achterwege kan blijven. Voorts is het College uiteraard gehouden volgens de regels van het bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn taken op zorgvuldige uit voeren en uit dien hoofde zorgvuldige en gemotiveerde besluiten te nemen ten aanzien van overtredingen van de wet. Overwegingen van

eigen belang in de vorm van het spekken van de eigen kas, behoren daarbij geen rol te spelen en zullen ook bij rechterlijke toetsing nimmer stand houden.

Dittrich
Halsema
Van Nieuwenhoven