



Prioriteringsbeleid toezicht en handhaving Wet op de vaste boekenprijs

Het Commissariaat voor de Media geeft met dit beleid inzicht in de wijze waarop hij naleving van de Wet op de vaste boekenprijs (hierna: de Wvbp) bevordert.

Het Commissariaat ontvangt elk jaar veel klachten en signalen over mogelijke overtredingen van de Wvbp. Er komen echter meer klachten en signalen binnen dan het Commissariaat kan onderzoeken. Het Commissariaat maakt daarom keuzes om te bepalen welke klachten en signalen het oppakt. Het Commissariaat hanteert daartoe een prioriteringsbeleid.

Onder klachten verstaat het Commissariaat in dit verband aanvragen tot handhavend optreden. Indien geen sprake is van een aanvraag tot handhavend optreden, dan spreekt het Commissariaat over een signaal. Als het Commissariaat een klacht ontvangt, gaat hij allereerst na of de klacht inderdaad moet worden aangemerkt als een aanvraag tot handhavend optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daarvoor is uiteindelijk bepalend of de klager belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Een concurrerende boekverkoper is bijvoorbeeld belanghebbende. Ook moet de klacht voldoen aan de eisen die de Awb aan de aanvraag stelt. Zo moet de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaffen die voor het besluit op de aanvraag nodig zijn en waarover hij of zij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het Commissariaat onderzoekt vervolgens op basis van zijn prioriteringsbeleid of aan het onderzoek naar de klacht prioriteit moet worden gegeven gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit.

Onder signalen verstaat het Commissariaat in dit verband alle tips en meldingen die niet als aanvraag tot handhavend optreden kunnen worden aangemerkt. Deze signalen kunnen ertoe leiden dat het Commissariaat ambtshalve onderzoek gaat verrichten. Ook dat gebeurt aan de hand van het prioriteringsbeleid.

Werkwijze

Het Commissariaat maakt een korte analyse van alle klachten en signalen die binnenkomen om te beoordelen of nader onderzoek noodzakelijk is. Nader onderzoek is niet nodig wanneer uit de korte analyse blijkt dat er geen overtreding is begaan. Het Commissariaat kan na deze korte analyse ook tot de conclusie komen dat nader onderzoek nodig is om vast te kunnen stellen of er een overtreding is begaan. Als dit het geval is, dan gaat het Commissariaat na of hij aan een klacht of signaal prioriteit moet geven. Daarbij houdt hij ook rekening met de beschikbare onderzoekscapaciteit en alle andere bij het Commissariaat bekende klachten en signalen.

Prioriteringscriteria

Om vast te stellen of aan een klacht of een signaal prioriteit moet worden gegeven kunnen de volgende factoren van belang zijn. De lijst is cumulatief noch limitatief: niet alle factoren hoeven in een voorkomend geval aan de orde te zijn om tot onderzoek over te gaan, net zo min als dat niet noodzakelijkerwijs aan de hand van al deze factoren behoeft te worden uitgelegd waarom in een individueel geval niet tot onderzoek wordt overgegaan.

Het Commissariaat bepaalt de prioriteit van een onderzoek naar een klacht of signaal over een mogelijke overtreding aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe groot is het concurrentieverstorende effect dat met de mogelijke overtreding is gemoeid?
- Hoe groot is het maatschappelijk gevolg dat met de mogelijke overtreding is gemoeid?
- Hoe ernstig is de mogelijke overtreding?
- Is het optreden van het Commissariaat tegen de mogelijke overtreding doelmatig en doeltreffend?
- Vallen de overtredingen binnen de (jaarlijkse) aandachtspunten die door het Commissariaat bekend zijn gemaakt?

In het geval er sprake is van een aanvraag tot handhavend optreden, houdt het Commissariaat bij de beoordeling van de prioriteit van een onderzoek tevens rekening met het betrokken belang van de aanvrager.

Wat is het concurrentieverstorende effect?

Met het systeem van de Wvbp wordt beoogd dat een breed en divers aanbod van met name boeken in het Nederlands en het Fries beschikbaar kan zijn via een geografisch ruim gespreid net van boekhan-



dels en muziekhandels met een groot en gevarieerd assortiment. Het middel daartoe is de vaste boekenprijs, waarmee concurrentie op prijs in de boekenbranche wordt tegen gegaan. Dit systeem is alleen maar sluitend als de verplichting tot toepassing van de vaste boekenprijs geldt voor iedereen die binnen Nederland boeken verkoopt, uitgeeft of importeert. Het Commissariaat gaat na of en zo ja, welke belangen in de boekenbranche getroffen worden door de mogelijke overtreding. Afhankelijk daarvan wordt ook duidelijk in welke mate optreden van het Commissariaat het doel van de Wvbp dient.

Bij een mogelijke overtreding van de Wvbp is dus van primair belang in welke mate de concurrentie wordt verstoord. Voor het antwoord op die vraag, gaat het Commissariaat na welk effect de mogelijke overtreding heeft op de boekenbranche als geheel. Hoe groot is de 'schade' aan de verhoudingen tussen boekverkopers, uitgevers en importeurs door de overtreding? Met andere woorden: hoe groot is de schade aan het stelsel van de vaste boekenprijs? Zoals gezegd is het toezicht van het Commissariaat er met name op gericht om het stelsel van de Wvbp te laten werken teneinde bij te dragen aan het daarmee beoogde breed beschikbare pluriforme boekenaanbod. Relevante vragen zijn dan bijvoorbeeld: heeft de overtreding (grote) gevolgen voor de verhoudingen tussen aan de ene kant uitgevers en aan de andere kant boekverkopers of tussen enerzijds boekverkopers die in een fysieke winkel boeken verkopen en anderzijds boekverkopers die dat via internet doen?

Wat is het maatschappelijk gevolg?

De Wvbp beoogt te bevorderen dat een zo breed mogelijk assortiment op zoveel mogelijk plaatsen tegelijk beschikbaar is voor eindafnemers. Uitgangspunt van de wet is dat de consument gebaat is bij een breed aanbod door een geografisch ruim gespreid net van boekhandels en muziekhandels met een royaal en divers assortiment. Door de vaste prijs heeft de koper de zekerheid dat het door hem of haar te kopen boek overal evenveel kost en kunnen aankopen ter plekke worden gedaan zonder prijsrisico, aldus de wetgever. Om het maatschappelijk gevolg in kaart te brengen, gaat het Commissariaat daarom ook na of de mogelijke overtreding de eindafnemer direct of indirect in zijn of haar belang raakt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een beperking van keuzemogelijkheden van het aantal titels en het aantal verkooppunten.

Hoe ernstig is de overtreding?

Voor het antwoord op de vraag hoe ernstig een vermoedelijke overtreding is, wordt onder meer verwezen naar de Beleidslijn Sanctiemaatregelen Vaste Boekenprijs 2011. Daarin wordt een onderscheid gemaakt in type overtredingen en de daaraan verbonden ernstfactor. Ook factoren als (de kans op) recidive kan meegewogen worden bij dit prioriteringscriterium.

Kan het Commissariaat effectief en efficiënt optreden?

Voor het antwoord op de vraag of een onderzoek van het Commissariaat effectief is kijkt het Commissariaat in de eerste plaats of er andere geschikte routes zijn voor de klager om het probleem op te lossen. Zo kan het zijn dat de klager het probleem zelf kan oplossen. Bijvoorbeeld door de mogelijke overtreding op de regels van de Wvbp te wijzen. Dit gaat uit van een actieve rol van de klager. Het zelf oplossen van het probleem leidt vaak sneller tot resultaat. Buiten het Commissariaat om kan het signaal over een overtreding in sommige gevallen ook op andere wijze worden opgepakt, bijvoorbeeld via een civiele procedure bij de rechter.

Voor het antwoord op de vraag of een onderzoek van het Commissariaat naar een mogelijke overtreding efficiënt is, verkent het Commissariaat onder andere of het waarschijnlijk is dat het na uitgebreid onderzoek een overtreding kan vaststellen. Daarbij houdt het Commissariaat rekening met de eisen die bijvoorbeeld op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden gesteld aan het handhavend optreden door het Commissariaat. Indien op basis van onderzoek een overtreding zou kunnen worden vastgesteld, beoordeelt het Commissariaat op welke wijze die mogelijke overtreding en de nadelige gevolgen daarvan definitief zouden kunnen worden beëindigd. Bij deze beoordeling kan het Commissariaat ook betrekken of van zijn interventie mogelijk een precedentwerking uitgaat waardoor vergelijkbare overtredingen zullen worden beëindigd of voorkomen en daarmee het voor de boekenbranche of de eindafnemers gewenste effect wordt bereikt.

Vallen de overtredingen binnen de (jaarlijkse) aandachtspunten die door het Commissariaat bekend zijn gemaakt?

Het Commissariaat maakt jaarlijks bekend op welke aandachtsgebieden hij met name zijn aandacht voor de Wvbp gaat richten. Daarmee is de toezichthouder transparant in zijn optreden: de boekverkopers, uitgevers en importeurs en eindafnemers mogen weten wat zij van de toezichthouder kunnen verwachten.



De aandachtsgebieden geven richting aan de toezichts- en handhavingspraktijk van het Commissariaat. Tevens geven de aandachtsgebieden inzicht in de keuzes die het Commissariaat maakt met betrekking tot de inzet van mensen en middelen die hem ter beschikking staan. Het Commissariaat kiest ervoor zijn capaciteit in te zetten waar deze volgens hem het meest nodig is, op basis van de daarvoor vastgestelde criteria. Daarnaast streeft hij ernaar die inzet zodanig te laten zijn dat concurrentievervalsingen binnen de boekenbranche snel en adequaat worden opgelost.

De selectie van de aandachtsgebieden is gebaseerd op klachten en signalen over (mogelijke) overtredingen met de Wvbp. De klachten en signalen zijn afkomstig uit diverse bronnen. Voor een deel gaat het om signalen die het Commissariaat heeft verkregen via eerder onderzoek. Daarnaast is de keuze gebaseerd op informatie afkomstig van brancheorganisaties, zoals de Koninklijke Boekverkoopersbond, het Nederlandse Uitgeversverbond en de Vereniging van Zelfstandige Uitgevers en media die over de boekenbranche berichten.

Onderzoek

Indien het antwoord op één of meer van de bovengenoemde vragen en belangen tot de conclusie leidt dat een nader onderzoek naar een aanvraag tot handhavend optreden geen prioriteit heeft, dan wijst het Commissariaat de aanvraag af wegens gebrek aan prioriteit.

Om ervoor te zorgen dat het Commissariaat te allen tijde de meest belangrijke onderzoeken start, maakt het Commissariaat aan de hand van de bovengenoemde vragen een analyse van de binnengekomen klachten en signalen. Het onderzoekt of deze nader moeten worden onderzocht en zo ja, of hieraan op dat moment of binnen afzienbare tijd prioriteit kan worden gegeven, gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit en de bij het Commissariaat bekende klachten en signalen. Hiermee bereikt het Commissariaat dat de prioriteit van alle ambtshalve onderzoeken (naar aanleiding van signalen) en onderzoeken naar aanleiding van aanvragen tot handhavend optreden tegen elkaar worden afgewogen.

Bij de onderlinge afweging van de belangen hanteert het Commissariaat als uitgangspunt dat hij in de eerste plaats de met de Wvbp beoogde bescherming van het breed beschikbare pluriforme boekenaanbod dient. Ook houdt het Commissariaat rekening met de aandachtsgebieden die hij benoemd heeft in de jaarlijks bekend te maken aandachtspunten.

Handhaving

Als uit het onderzoek volgt dat er sprake is van een overtreding van de Wvbp kan het Commissariaat kiezen uit verschillende handhavingsinstrumenten. Het Commissariaat maakt van geval tot geval een keuze. Bij het inzetten van handhavingsinstrumenten gaat het immers om maatwerk, waarbij met name de omstandigheden van het geval belangrijk zijn. Naast de formele handhavingsinstrumenten zoals de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete staan ook meer informele instrumenten ter beschikking. Voorbeelden zijn het geven van voorlichting en het inzetten van publiciteit. Ook op meer informele wijze kan immers het naleven van de Wvbp worden bewerkstelligd. Vaak zal een combinatie van instrumenten worden ingezet.

Het Commissariaat hanteert het uitgangspunt dat overtredingen van de Wvbp zo snel en zo effectief mogelijk moeten worden beëindigd. Dit om schade voor door de Wvbp beschermde belangen te voorkomen of tot een minimum te beperken. Om dit te bereiken wil het Commissariaat in ieder geval meer gebruik gaan maken van handhaving via de informele weg. Dat kan betekenen dat het Commissariaat boekverkopers, uitgevers en importeurs de mogelijkheid geeft overtredingen zelf te beëindigen alvorens hij ingrijpt. Het Commissariaat wil een praktijk gaan ontwikkelen die zich kenmerkt door de inzet van snellere instrumenten. Het gaat daarbij om instrumenten die leiden tot een snelle beëindiging van de overtreding zoals een toezegging van de overtreder of een last onder dwangsom. Boetes blijven een belangrijk middel om effect te sorteren in situaties waar andere middelen niet toereikend zijn, of waar de omstandigheden om krachtig en bestraffend optreden vragen. De inzet van een informeel instrument sluit het gebruik van een formeel instrument dus niet uit. Als met het inzetten van een informeel instrument, zoals een gesprek, het gewenste resultaat niet wordt bereikt kan bijvoorbeeld alsnog een last onder dwangsom worden opgelegd.

Ook wil het Commissariaat vooral blijven inzetten op voorlichting en bewustwording over de Wvbp om de boekenbranche en vooral nieuwkomers binnen die branche over de gehele linie beter te informeren en nog meer zelfredzaam te maken. Op hun beurt worden de uitkomsten van het toezicht ingezet om de voorlichting te optimaliseren. Met name daar waar nieuwe ontwikkelingen vragen om aanvullende interpretatie, kan de boekenbranche rekenen op nadere uitleg.