



Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 26 november 2019 over bestuurlijke boetes in het kader van de Wet op de vaste boekenprijs (Beleidsregels bestuurlijke boetes vaste boekenprijs 2019)

Het Commissariaat voor de Media,

Gelet op de artikelen 15, 17, 18 en 22 van de Wet op de vaste boekenprijs en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Overwegende:

- dat het Commissariaat voor de Media ingevolge artikel 15 van de Wet op de vaste boekenprijs is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de vaste boekenprijs;
- dat het Commissariaat voor de Media ingevolge de artikelen 17, 18 en 22 van de Wet op de vaste boekenprijs bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 2 tot en met 4 van de Wet op de vaste boekenprijs door een uitgever, importeur of verkoper, en artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht aan de overtreder een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 90.000 dan wel € 4.500 per overtreding;
- dat het Commissariaat voor de Media inzicht wenst te geven in de wijze waarop het invulling geeft aan zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Besluit:

Artikel 1. Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- *de Wvbp*: de Wet op de vaste boekenprijs.
- *het Commissariaat*: het Commissariaat voor de Media;
- *de Wvbp*: de Wet op de vaste boekenprijs.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle overtredingen waarbij het Commissariaat op basis van de artikelen 17 en 22 van de Wvbp bevoegd is om een bestuurlijke boete op te leggen.

Artikel 3. Hoogte boete overtreding Awb

1. Bij de vaststelling van de hoogte van een bestuurlijke boete wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb neemt het Commissariaat de helft van het boetemaximum van € 4.500 als uitgangspunt. Dit komt neer op een bedrag van € 2.250.
2. Overeenkomstig artikel 8 van deze beleidsregels, neemt het Commissariaat bij de vaststelling van de hoogte van de boete bij overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb eventuele boeteverhogende en -verlagende omstandigheden in aanmerking. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van het op basis van het eerste lid van dit artikel als uitgangspunt gehanteerde boetebedrag.

Artikel 4. Hoogte boete overtreding Wvbp

Het Commissariaat bepaalt de hoogte van een bestuurlijke boete wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wvbp overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 5 en verder van deze beleidsregels.

Artikel 5. Overtreden norm

1. De door het Commissariaat te handhaven normen uit dan wel op basis van de hoofdstukken 2 tot en met 4 van de Wvbp zijn, afhankelijk van een algemene waardering van de aard van de betreffende norm, onderverdeeld in de volgende categorieën:
 - a. Categorie A: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4, 6, eerste lid, onderdelen b en c, en 6, derde lid, van de Wvbp, 15, derde lid, van het Besluit vaste boekenprijs en 1 van de Regeling vaste boekenprijs.



- b. Categorie B: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2, 3, 5, 6, eerste lid, eerste volzin, 6, eerste lid, onderdeel a, 7, eerste lid, 9 en 10 van de Wvbp, 7, 8, 9, 10, 12, 13 en 14 van het Besluit vaste boekenprijs en 4 van de Regeling vaste boekenprijs.
2. Andere dan de uitdrukkelijk in het eerste lid van deze bepaling genoemde normen op de naleving waarvan het Commissariaat toeziet en waarvoor het Commissariaat op basis van de Wvbp de bevoegdheid heeft een bestuurlijke boete op te leggen, vallen in beginsel in categorie B.

Artikel 6. Ernst van de overtreding

De ernst van de overtreding in het concrete geval beoordeelt het Commissariaat aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Het Commissariaat beoordeelt of er in het concrete geval omstandigheden bestaan die ertoe leiden dat het de overtreding als licht (zwaarte I) of als zeer ernstig (zwaarte III) aanmerkt. Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden gaat het Commissariaat uit van een overtreding met zwaarte II.

Artikel 7. Basisboete

1. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval neemt het Commissariaat de toepasselijke basisboete uit onderstaande tabel als uitgangspunt.
2. De basisboete is afhankelijk van de overtreden norm en de ernst van de overtreding in het concrete geval.
3. Het Commissariaat stelt de basisboete vast met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5 (overtreden norm) en 6 (ernst van de overtreding) van deze beleidsregels.
4. De volgende bedragen gelden als basisboete:

Tabel 1

	Categorie A	Categorie B
Zwaarte III	€ 7.500	€ 35.000
Zwaarte II	€ 3.000	€ 15.000
Zwaarte I	€ 500	€ 2.500

Artikel 8. Boeteverhogende en -verlagende omstandigheden

1. Bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete neemt het Commissariaat eventuele boeteverhogende en verlagende omstandigheden in aanmerking. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van de basisboete.
2. Boeteverhogende omstandigheden zijn onder meer:
 - de omstandigheid dat het Commissariaat reeds eerder eenzelfde of een vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld;
 - de omstandigheid dat de overtreder in het verleden genoegzaam op de hoogte is gebracht van de toepassing van de regelgeving;
 - de omstandigheid dat sprake is van grove onachtzaamheid of (voorwaardelijk) opzet.
3. Boeteverlagende omstandigheden zijn onder meer:
 - de omstandigheid dat de overtreding heeft plaatsgevonden hoewel de overtreder voorzorgsmaatregelen had getroffen;
 - de omstandigheid dat de overtreder inmiddels adequate maatregelen heeft genomen ter voorkoming van herhaling van de overtreding.
4. Naast de hiervoor vermelde boeteverhogende en -verlagende omstandigheden, kan het Commissariaat ook andere omstandigheden in aanmerking nemen als boeteverhogende of verlagende omstandigheid.

Artikel 9. Afwijking

Indien de uitzonderlijke omstandigheden van het geval hiertoe naar het oordeel van het Commissariaat aanleiding geven, kan het Commissariaat afwijken van de hiervoor, in de artikelen 3 tot en met 8, neergelegde berekeningsystematieken voor de bepaling van de hoogte van een bestuurlijke boete.



Artikel 10. Intrekking Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs 2011

De Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs 2011 wordt ingetrokken.

Artikel 11. Inwerkingtreding

1. Deze beleidsregels worden bekendgemaakt door kennisgeving ervan in de Staatscourant en op de internetsite van het Commissariaat (www.cvdm.nl).
2. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst.

Artikel 12. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels bestuurlijke boetes vaste boekenprijs 2019.

Hilversum, 26 november 2019

*COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,
R.H.M. Litjens
voorzitter*

*J.G.C.M. Buné
commissaris*



TOELICHTING

I. Algemeen deel

Deze beleidsregels strekken tot vervanging van de Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijs 2011. Aan deze beleidsregels ligt de aan het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel ontleende bedoeling ten grondslag een inzicht te geven in de criteria die zullen worden gehanteerd bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van een bij of krachtens de Wet op de vaste boekenprijs (hierna: de Wvbp) gesteld voorschrift of artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Bevoegdheid opleggen bestuurlijke boete

De Wvbp kent in de artikelen 17 en 22 aan het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) de bevoegdheid toe om een bestuurlijke boete op te leggen. Het Commissariaat is op basis daarvan bevoegd om, onder afweging van de betrokken belangen, te reageren op een overtreding van bij of krachtens de Wvbp gestelde voorschriften of artikel 5:20, eerste lid, van de Awb door middel van een bestraffende sanctie.

Terminologie

Aan de in deze beleidsregels gehanteerde terminologie komt, tenzij uitdrukkelijk het tegendeel wordt bepaald, dezelfde betekenis toe als welke daaraan op grond van het bepaalde bij of krachtens de Wvbp en de Awb toekomt.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 2. (Reikwijdte)

Onder een overtreding wordt in deze beleidsregels verstaan een gedraging die in strijd is met een bij of krachtens de Wvbp gesteld voorschrift of artikel 5:20, eerste lid, van de Awb, conform het bepaalde in artikel 5:1 van de Awb.

Artikelen 3 t/m 9. (Berekeningssystematieken hoogte boete)

De wetgever heeft in de artikelen 18 en 22 van de Wvbp bij het bepalen van de maximale hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete, onderscheid gemaakt naar overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 2 t/m 4 van de Wvbp en overtredingen van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb. Bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete wegens overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb hanteert het Commissariaat de berekeningssystematiek die uiteengezet is in artikel 3 van deze beleidsregels. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wvbp hanteert het Commissariaat de berekeningssystematiek die uiteengezet is in de artikelen 4 tot en met 8 van deze beleidsregels.

Het Commissariaat slaat bij het opleggen van een bestuurlijke boete acht op Hoofdstuk 5 van de Awb (Handhaving). Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb stemt het Commissariaat de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij houdt het Commissariaat zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Aangezien schuld in de zin van verwijtbaarheid geen bestanddeel uitmaakt van de door het Commissariaat te handhaven normen, hoeft het Commissariaat de verwijtbaarheid niet te bewijzen. Het Commissariaat mag in beginsel de verwijtbaarheid veronderstellen als het daderschap vaststaat. Het is aan de overtreder om een beroep te doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk te maken (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 134). Indien blijkt dat de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, zal worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 5:41 van de Awb). Voorts kan het evenredigheidsbeginsel er bij verminderde verwijtbaarheid onder omstandigheden toe leiden dat een minder hoge boete wordt opgelegd.

Overtreden norm

Het Commissariaat heeft de te handhaven normen uit dan wel op basis van de hoofdstukken 2 t/m 4 van de Wvbp onderverdeeld in de categorieën A en B. Plaatsing van een norm in een categorie is afhankelijk van een algemene waardering van de aard van de betreffende norm en de belangen die



met deze norm worden beschermd. Normen die het Commissariaat niet uitdrukkelijk in categorie A of B heeft onderverdeeld, vallen in beginsel in categorie B.

Ernst van de overtreding

Het Commissariaat zal de ernst van de overtreding in het concrete geval beoordelen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval.

Schending kernwaarden

Bij deze beoordeling houdt het Commissariaat rekening met de mate waarin de kernwaarden die het Commissariaat beoogt te beschermen door de overtreding zijn geschonden. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever met de Wvbp beoogt een breed beschikbaar pluriform aanbod van boeken en bladmuziekuitgaven te realiseren:

“(...) 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 zijn het beoogde resultaat van het bestaan en door wet- en regelgeving mogelijk maken van het systeem van de vaste boekenprijs en de vaste prijs van muziekuitgaven. (...)”

Met het systeem van de vaste boekenprijs wordt beoogd concurrentie op prijs in het boekenvak tegen te gaan. Dit systeem is alleen maar sluitend als de verplichting tot toepassing van de vaste boekenprijs geldt voor iedereen die binnen Nederland boeken verkoopt. (...)”¹

Specifieke omstandigheden

Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding in het concrete geval kan het Commissariaat ook rekening houden met de volgende omstandigheden:

- de mate waarin de betrokkene met zijn handelwijze de concurrentie tussen uitgevers, importeurs en/of verkopers heeft verstoord;
- het aantal boeken dan wel muziekuitgaven waarop de overtreding betrekking heeft en het aantal exemplaren van die boeken dan wel muziekuitgaven;
- het aantal vestigingen waarin de overtreding plaatsvindt;
- de duur van de overtreding;
- de schaal waarop (lokaal, regionaal, landelijk) en het aantal en het bereik van de media waarin het ongeoorloofde aanbod in de publiciteit wordt gebracht;
- of de overtreding betrekking heeft op een courant dan wel incurant boek of courante dan wel incurante muziekuitgave en of de overtreding plaatsvindt op een moment dat dit boek of deze muziekuitgave in de publiciteit staat.

Overig

Het Commissariaat kan bij de beoordeling van de ernst van de overtreding ook nog rekening houden met andere omstandigheden. Bij de beoordeling in het concrete geval beziet het Commissariaat of er omstandigheden bestaan die ertoe leiden dat het de overtreding als licht (zwaarte I) of zeer ernstig (zwaarte III) aanmerkt. Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden gaat het Commissariaat uit van een overtreding met zwaarte II.

Basisboete

Aan de hand van de categorie waarbinnen de overtreden norm valt en de ernst van de overtreding in het concrete geval, stelt het Commissariaat de zogenoemde ‘basisboete’ vast. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval, neemt het Commissariaat de hoogte van die basisboete als uitgangspunt.

Boeteverhogende en -verlagende omstandigheden

Bij de vaststelling van de uiteindelijke hoogte van een bestuurlijke boete neemt het Commissariaat eventuele boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden in aanmerking. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van de als uitgangspunt gehanteerde basisboete. Of en in hoeverre een omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Wat betreft de boeteverhogende omstandigheid dat het Commissariaat reeds eerder eenzelfde of vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld, geldt dat het niet noodzakelijk,

¹ Kamerstukken II 2003-2004, 28 652, nr. 9, p. 5 en 7.



maar wel mogelijk, is dat ten aanzien van de desbetreffende overtreding in het verleden een (onherroepelijke) sanctie is opgelegd. Overigens gaat het Commissariaat niet alsnog over tot het opleggen van een aparte sanctie voor de overtreding die als boeteverhogende omstandigheid bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt betrokken.

De boeteverlagende omstandigheid dat de overtreding heeft plaatsgevonden ondanks de door de overtreder getroffen voorzorgsmaatregelen, zal door de overtreder moeten worden gestaafd. Daartoe moet aannemelijk worden gemaakt dat de voorzorgsmaatregelen redelijkerwijs als zodanig kunnen worden beschouwd. Het voorgaande geldt ook voor de omstandigheid dat de overtreder na de overtreding inmiddels dusdanige maatregelen heeft getroffen dat herhaling van de overtreding naar alle waarschijnlijkheid zal worden voorkomen. Hierbij geldt dat een enkele toezegging op dit punt van de overtreder onvoldoende is.

Afwijking

Het Commissariaat kan, indien de uitzonderlijke omstandigheden van het geval hiertoe aanleiding geven, afwijken van voormelde berekeningssystematieken voor de bepaling van de hoogte van een boete, bijvoorbeeld indien de boete volgens de normale berekeningssystematiek vanuit een oogpunt van straf of speciale of generale preventie naar het oordeel van het Commissariaat geen adequate reactie is. Indien de overtreder een beroep doet op deze afwijkingsmogelijkheid, is het aan hem om aannemelijk te maken dat zich omstandigheden voordoen die afwijking rechtvaardigen.