

Vergaderjaar 2015–2016

32 300

Evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2016

In het kader van de behandeling van de tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs (Wvbp) is op het algemeen overleg Boeken van 23 april 2015¹ de motie Van Veen/Bergkamp aangenomen over de gratis verstrekking door boekverkopers van producten bij de aanschaf van een boek.² De motie vraagt de regering te onderzoeken «welke mogelijkheden er zijn om de combinatieverkoop te verruimen voor individuele boekhandelaren, zodat ondernemerschap kan worden bevorderd en het boek kan worden gepromoot». Conform mijn toezegging heb ik over dit onderwerp advies ingewonnen bij het Commissariaat voor de Media.

Adviesaanvraag

In mijn adviesaanvraag van 14 oktober 2015 stel ik vast dat de huidige wet en het huidige Besluit vaste boekenprijs (Bvbp) geen ruimte bieden voor verruiming van de combinatieverkoop voor individuele boekhandelaren. De wet laat namelijk uitsluitend individuele kortingen toe in het kader van collectieve promotie- en spaaracties waaraan alle boekverkopers kunnen deelnemen.³ Kern van de wet is immers het creëren van een gelijk speelveld. Elke individuele kortingsmogelijkheid doorbreekt dat gelijke speelveld. Daarom heb ik het Commissariaat gevraagd te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om uitvoering te geven aan de motie zonder dat dit leidt tot aantasting van de doelstellingen van de wet of tot aanmerkelijke verschillen in concurrentiepositie tussen boekverkopers. Behalve handhaving van de kerndoelstellingen van de wet zijn de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid belangrijke voorwaarden. Gelet op deze voorwaarden heb ik het Commissariaat gevraagd om te bekijken of het mogelijk is beperkingen te verbinden aan eventueel verruimde

¹ Kamerstuk 32 300, nr. 10.

² Kamerstuk 32 300, nr. 9.

³ Daarnaast bestaat er voor de uitgever de mogelijkheid om een speciale prijs vast te stellen voor combinatieverkoop waaraan alle boekverkopers zich dienen te houden.

kortingsmogelijkheden. Daarbij kan worden gedacht aan beperkingen die betrekking hebben op de reikwijdte en/of omvang van de actie en de aard van de producten. Gelet op het cultuurpolitieke doel van de wet heb ik het Commissariaat in overweging gegeven om de reikwijdte van mogelijke acties te beperken tot allianties met culturele instellingen met korting op kaartjes voor theater, film of muziek of, breder, vrijetijdsactiviteiten als sportwedstrijden. Ik liet het Commissariaat weten dat het volledig vrijlaten van het geschenk echter beter past bij de strekking van de motie, bevordering van het individueel ondernemerschap, en bovendien eenvoudiger uitvoerbaar en handhaafbaar is. Bij de beperking van de omvang van de actie heb ik in de adviesaanvraag de volgende opties genoemd: het type boekhandel dat aan de actie kan deelnemen, de hoeveelheid boektitels betrokken bij de actie, de hoogte van de korting en de duur en de frequentie van de actie. Tenslotte wees ik het Commissariaat op de mogelijkheid van een horizonbepaling waarbij een eventuele verruiming van de kortingsmogelijkheden na een bepaalde periode automatisch vervalt, waarna op basis van de ervaringen al dan niet tot verlenging kan worden besloten.

Advies Commissariaat voor de Media

Op 8 december 2015 heeft het Commissariaat zijn advies aan mij toegezonden. In zijn advies bevestigt het Commissariaat dat individuele kortingsacties in strijd zijn met de wet (artikel 13). Over de consequenties van individuele promotieacties voor de concurrentiepositie van boekhandels en over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid merkt het Commissariaat het volgende op.

Prijsconcurrentie

Een algemene constatering is dat hoe minder voorwaarden aan acties worden gesteld, hoe groter de inbreuk op het systeem en doelstellingen van vaste prijzen zal zijn als gevolg van forse prijsconcurrentie. Verkopers die onderdeel zijn van grote nationale en internationale concerns, boekhandelsketens of inkoopcombinaties hebben aanzienlijk meer financiële armslag dan lokale zelfstandige boekhandels. Hierdoor zal grote prijsconcurrentie ontstaan. Daarom is de kans reëel dat vooral de grote marktpartijen meer omzet kunnen maken en de lokale boekhandels niet of nauwelijks. Uit een enquête van de Koninklijke Boekverkopersbond ((KBb) onder de leden bleek dat om die reden een grote meerderheid van de leden individuele promotieacties afwijst. Daarbij maak ik de kanttekening dat de uitslag in meer of mindere mate beïnvloed kan zijn door het in de enquête vermelde afwijzende standpunt van het bestuur van de KBb.⁴ Om het risico op grote prijsconcurrentie te verkleinen zou de duur van een individuele promotieactie kunnen worden beperkt tot een week, bij voorkeur een bepaalde week in het jaar. Deze gelijktijdigheid voorkomt dat gedurende het gehele jaar individuele acties plaatsvinden waarbij bij verkoop van boeken op prijs wordt geconcentreerd.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Gelet op de brede doelstelling van de motie, bevordering van het individuele ondernemerschap, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid adviseert het Commissariaat geen beperkingen aan te brengen

⁴ Ter voorbereiding van dit standpunt heeft het bestuur gesprekken gevoerd met de grote ketens die samen tweederde van de markt vertegenwoordigen. Zij reageerden aanvankelijk positief op de motie maar raakten in de discussie overtuigd van het risico op grote negatieve gevolgen. In de enquête werden de leden tevens gevraagd welke voorwaarden zij aan acties wilden stellen, mocht de motie tot uitvoering komen.

ten aanzien van reikwijdte en omvang van de actie en de aard van de producten om de volgende redenen:

- Bij een beperking in reikwijdte tot alleen acties in het kader van culturele samenwerking verwacht het CvdM dat de beoordeling van wat als cultureel kan worden beschouwd tot (grote) afbakeningsproblemen leidt;
- Een beperking in omvang tot alleen assortimentsboekhandels stuit op definitieproblemen;
- Een beperking in omvang tot één of meer specifieke titels sluit niet goed aan bij het doel van de motie en zal in de praktijk lastig controleerbaar zijn;
- Vergelijkbare bezwaren gelden als er een beperking aan de aard van het product wordt gesteld in de vorm van de voorwaarde dat er een inhoudelijke relatie tussen de boektitel en het geschenk moet bestaan;
- Een beperking in de vorm van het maximeren van de korting zou impliceren dat van ieder geschenk de marktconforme prijs zou moet worden bepaald. Dit veroorzaakt onzekerheid bij boekverkopers en leidt tot extra werkzaamheden alsmede geschillen bij de handhaving.

Het Commissariaat raadt beperkingen dus af, maar adviseert wel om bij eventuele verruiming als voorwaarde te stellen dat een minimumbedrag bij de aankoop van boeken moet worden besteed. Deze voorwaarde wordt ook toegepast bij de collectieve promotiecampagnes van het CPNB.

Alternatief verruiming collectieve promotieactie

Het Commissariaat merkt op dat het verruimen van de mogelijkheden voor collectieve promotieacties een alternatief kan vormen voor individuele kortingsacties. Zo zou de promotionele kracht van individuele boekverkopers en individuele theaters, musea, bioscopen of organisatoren van sportwedstrijden kunnen worden gebundeld. Nadeel is volgens het Commissariaat dat dit alternatief minder goed aansluit bij de bedoeling van de indieners van de motie om het individuele ondernemerschap te bevorderen. Het alternatief kan wel bijdragen aan het andere doel van de motie, de promotie van het boek. Voordeel is volgens het Commissariaat dat er geen risico op grote prijsconcurrentie is en dat we niet te maken hebben met de nadelige gevolgen van eventuele beperkingen aan individuele promotieacties.

Horizonbepaling

Indien besloten wordt tot een regeling voor verruiming van individuele kortingsacties adviseert het Commissariaat een horizonbepaling op te nemen. De regeling geldt dan voor een bepaalde periode en verlenging zou alleen mogelijk moeten zijn bij het uitblijven van nadelige effecten.

Reactie op het advies

Het advies van het Commissariaat in combinatie met de uitslag van de enquête onder boekverkopers stelt mij voor mij een moeilijke afweging. Enerzijds wil ik graag uitvoering geven aan de motie. Anderzijds ben ik beducht voor een aantasting van de doelstellingen van de wet. Geconfronteerd met ditzelfde dilemma heeft het Commissariaat voorgesteld het accent te leggen op de boekpromotie en collectieve acties. De risico's verbonden aan een regeling voor individuele acties op het punt van prijsconcurrentie, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid acht het Commissariaat te groot. Zo lees ik in ieder geval de strekking van het advies. Hoewel ik de overwegingen van het Commissariaat goed kan volgen, heb ik toch besloten tot verruiming van de mogelijkheden voor individuele acties. Daarmee kies ik niet voor het alternatief van verruiming

van de mogelijkheden voor collectieve promotieacties. De belangrijkste reden is dat de motie de boekpromotie plaatst in het kader van individueel ondernemerschap met individuele acties en niet van collectieve promotie met collectieve acties. Bevordering van het individuele ondernemerschap staat in de motie voorop. Daarnaast wijs ik erop dat het Bvp reeds een regeling voor collectieve promotieacties kent. De stichting CPNB maakt van deze regeling gebruik bij het organiseren van campagnes als de Boekenweek, de Kinderboekenweek, de Maand van het Spannende Boek en de Poëzieweek. Ook voor gezamenlijke acties van boekverkopers en cultuur- of sportorganisaties biedt het Bvbp alle ruimte. Voorwaarde is wel dat daarvoor een rechtspersoon wordt opgericht met als statutaire doelstelling de bevordering van de publieksaandacht voor boeken of muziekgaven. Als de CPNB de actie zou uitvoeren en daarvoor een overeenkomst sluit met een derde partij is dit echter niet nodig. Ik neem aan dat initiatieven tot op heden zijn uitgebleven omdat potentiële partijen hier geen reële mogelijkheden zien of weinig rendement verwachten van de investeringen die dergelijke landelijke campagnes vragen. Vooralsnog hebben dus geen gezamenlijke acties plaatsgevonden, maar in de toekomst kan dit veranderen. De NVPI, de branchevereniging van de entertainmentindustrie, wil namelijk gezamenlijke campagnes gaan opzetten rond muziek en filmed entertainment met aanpalende organisaties zoals de CPNB.⁵ Bij de samenwerking wordt gedacht aan verfilmingen van Nederlandse boeken. Daarnaast wil ik graag benadrukken dat de hier voorgestelde regeling zich uitstekend leent voor lokale promotieacties, waarin een aantal boekverkopers samenwerkt met bijvoorbeeld theaters of musea. Zo zou in het geval van een boekverfilming een lokale boekhandel met een plaatselijke bioscoop kunnen overeenkomen dat korting wordt gegeven op het entreekaartje bij aanschaf van de filmeditie van het boek.

Het belangrijkste bezwaar van het Commissariaat en een grote meerderheid van de leden van de KBb tegen individuele acties bestaat uit het risico op grote prijsconcurrentie. Naar mijn oordeel kan dit risico beperkt worden door de volgende beperkingen aan te brengen:

- Uitsluiting van internetboekhandels. Internetboekhandels kunnen buiten de verruimde mogelijkheden vallen omdat zij niet behoren tot de boekhandels waarop de motie zich richt, de lokale fysieke boekhandel. Internetboekhandels opereren per definitie op landelijke schaal. Bovendien kan deelname van dergelijke veelal grote spelers met forse marketingbudgetten en een enorm marktbereid leiden tot omzetverlies bij de kleinere fysieke boekhandel. Dit zou tegen de bedoeling van de motie ingaan. Ter voorkoming van ieder misverstand vermeld ik dat de uitsluiting alleen van toepassing is op de exclusieve internetboekhandel en dus niet op combinatieverkoop via internet door de fysieke boekhandel.
- Beperking van het aantal vestigingen. De motie richt zich op individuele actiemogelijkheden. Uitgesloten moet worden dat de verruiming opening biedt voor acties op landelijke of regionale schaal. Om die reden overweeg ik het aantal vestigingen van een boekhandelsketen dat gelijktijdig een identieke aanbieding mag doen te beperken tot een nader te bepalen aantal.
- Een minimumeis ten aanzien van een permanente assortimentsgrootte van 1000 titels. Deze voorwaarde beoogt grote «branchevreemde» marktpartijen (supermarkten, drogisterijketens etc.) die slechts een zeer beperkt titelaanbod voeren als nevenproduct, uit te sluiten van de regeling. Dit neutraliseert het concurrentievoordeel dat dergelijke kapitaalkrachtige partijen zouden hebben bij deelname en zorgt voor een min of meer gelijk speelveld. De eis strookt met het doel van de

⁵ Jaarverslag 2011/15 NVPI

motie, de bevordering van het ondernemerschap van de «echte» boekhandel. Alle inlooptzaken zoals AKO en Bruna voldoen ruimschoots aan de ondergrens. Een klein minpunt is dat ook kleine zaken die een mix van producten aanbieden waaronder boeken, niet kunnen deelnemen aan acties. Te denken valt aan een postagentschap of een tabakswinkel met een klein assortiment boeken, een slijterij die wijnboeken verkoopt of een speelgoedwinkel met kinderboeken. De voordelen van uitsluiting wegen voor mij echter veel zwaarder. Bovendien hanteert de CPNB dezelfde ondergrens voor deelname aan collectieve campagnes zoals de Boekenweek, hetgeen de handhaving door het Commissariaat ontlast.

- Beperking in frequentie en duur. Conform het voorstel van het Commissariaat, stel ik voor de individuele acties te beperken tot twee maal één week per jaar. Deze weken hoeven echter niet voor alle boekverkopers gelijktijdig te zijn. Er is geen dwingende reden waarom de individuele ondernemer niet de vrijheid mag hebben om zelf zijn actieweken te kiezen.
- Maximale waarde van het geschenk. De financiële waarde van het geschenk wil ik maximeren zodat de grote marktpartijen (ketens, -inkoopcombinaties) niet een te groot concurrentievoordeel krijgen. Het Commissariaat kiest voor vrijlating omdat dit de handhaving niet belast. Ik stel een maximumbedrag van € 5 per geschenk voor bij een minimum aankoopbedrag van € 15. Naar mijn oordeel zou het vaststellen van de marktconforme prijs van het geschenk vrijwel uitsluitend een probleem opleveren voor producten die niet in de reguliere handel verkrijgbaar zijn. Dergelijke producten wil ik daarom uitsluiten van de regeling. De bewijslast ligt hoe dan ook bij de boekhandel. De maximale waarde van het geschenk is uiteraard voor discussie vatbaar. Mijn uitgangspunt is dat het bedrag niet te laag mag zijn, want dan stelt een actie niets voor, maar ook niet te hoog in verband met de concurrentieverhoudingen tussen grote en kleine spelers. Bij een combinatieverkoop met een aankoopbedrag van € 15, een geschenk ad € 5 en een boekhandelskorting van 40% houdt de boekverkoper € 1 over.

Zoals ik in het AO Boeken heb gesteld, blijft mijn voorkeur liggen bij promotieacties waarbij de boekhandel samenwerkt met culturele instellingen of bijvoorbeeld de sportsector. De motie is echter breder en daarom zal ik ook andere vormen van samenwerking toelaten. Dit voorkomt tevens eventuele handhavingsproblemen.

Conform het advies van het Commissariaat wil ik het aan de boekhandel overlaten welke titels hij wil inzetten bij een actie en zie ik af van de voorwaarde dat er een inhoudelijke relatie tussen titel en geschenk moet zijn.

De mogelijkheid van individuele promotieacties met de hierboven beschreven beperkingen vergen een wetswijziging en een aanpassing van het Bvbp.

Ik beschouw de verruimde regeling nadrukkelijk als een experiment. Ik volg dan ook het advies van het Commissariaat om een horizonbepaling in het Bvbp opnemen. Na twee jaar zal ik de regeling evalueren. Als uit de evaluatie blijkt dat de gewenste effecten zijn opgetreden op het vlak van het individuele ondernemerschap en ongewenste of onvoorziene effecten zich niet hebben voorgedaan, kan de regeling worden verlengd.

Een voorstel voor wijziging van de Wvbp en het Bvbp zal ik uw Kamer zo spoedig mogelijk na het zomerreces doen toekomen. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2018.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker