RAAD VOOR CULTUUR

Advies tweede evaluatie Wet op de Vaste Boekenprijs 2014

1. Samenvatting

Een krachtig overheidsbeleid, dat de Nederlands- en Friestalige boekencultuur ondersteunt en verankert in onze democratie, samenleving, onderwijssysteem en kenniseconomie, vindt de Raad voor Cultuur van principieel belang. Tegelijkertijd geldt dat dit overheidsbeleid in de pas moet lopen met (snel) veranderende maatschappelijke, economische, juridische en media-technologische ontwikkelingen. Tegen deze achtergrond heeft de raad een advies geformuleerd in het kader van de tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs 2014. Deze wet verplicht tot een vaste prijsstelling bij de verhandeling van fysieke (gedrukte) Nederlands- en Friestalige boeken en moet periodiek op effectiviteit worden getoetst. De wet, die de boekensector op grond van cultuurpolitieke overwegingen dus een bijzondere economische status verleent, vormt een van de instrumenten waarmee de overheid de culturele dynamiek in Nederland beoogt te waarborgen.

In dit advies heeft de raad getracht alle relevante perspectieven op de wet te adresseren en in samenhang te wegen. Dat heeft de raad gedaan vanuit de overtuiging dat een brede beschikbaarheid en verscheidenheid van boeken, in fysieke of in digitale vorm, essentiële culturele en maatschappelijke waarden zijn. Het integrale advies van de raad vindt men in paragraaf 8. Samengevat adviseert de raad het volgende:

1. De overheid zal, vanwege het cultureel en maatschappelijk belang, onverminderd een effectief beleid moeten voeren om de brede beschikbaarheid en verscheidenheid van boeken te waarborgen.

2. De Wet op de vaste boekenprijs wordt voorlopig voor de duur van vier jaar gecontinueerd. In de huidige economische omstandigheden waarin de boeksector zich bevindt is afschaffing op korte termijn niet verantwoord. Aan dit voorstel voor tijdelijke continuering is wel een aantal voorwaarden verbonden:
a. De relaties tussen de overheid en de boekensector moeten langs andere lijnen moeten worden opgetuigd. Wie bij wet *een bijzondere economische status geniet*, zal culturele (innovatie)ambities moeten afstemmen en inzage moeten geven in relevante cijfers wanneer dat voor de evaluatie van het instrument noodzakelijk wordt geacht. Dat is naar het oordeel van de raad tot op heden te weinig gebeurd.

b. Sinds de inwerkingtreding in 2005 is geprobeerd de evaluatieverplichting uit de wet te operationaliseren en overtuigend empirisch bewijs te vinden voor de werking ervan. De resultaten bleken niet overtuigend. De raad stelt voor - binnen de gegeven methodologische kaders – alternatieve evaluatiemethoden te ontwikkelen.
c. De overheid laat onderzoeken of er additionele (steun)maatregelen gewenst zijn om de sector al dan niet tijdelijk (of extra) te ondersteunen. Daarvoor is meer kennis nodig van de ontwikkelingen binnen de boeken- en leescultuur in brede zin. De mediatransitie ('van analoog naar digitaal') is in volle gang en brengt majeure verandering tot stand in mediaconsumptiegedrag. Om de effecten hiervan te doorgronden, is aanvullend onderzoek nodig. Pas dan kan beleid worden ontwikkeld om de lees- en boekencultuur zo effectief mogelijk te bevorderen.
d. Partijen in de boekenbranche bundelen hun krachten en voeren met elan een innovatieagenda uit. Expertise moet bijeengebracht worden en kunnen worden gedeeld met nieuwe (jonge) boekondernemers. Het Nederlands Letterenfonds zou daarbij - bij voorkeur in samenwerking met Vlaamse partners - een belangrijke faciliterende en stimulerende rol kunnen spelen, mits het daarvoor de ruimte krijgt.

Mocht om wat voor reden dan ook niet aan deze voorwaarden kunnen worden voldaan, dan ligt liquidatie van de wet in de rede. Dat laatste dient ook overwogen te worden wanneer het papieren boek een marginaal deel van de totale afzet zou omvatten: de wet heeft dan in zijn huidige vorm aan betekenis verloren.

3. De raad adviseert ten slotte het amendement De Liefde en Voordewind, over de positie van het wetenschappelijk boek, uit te voeren.

2. De Wet op de vaste boekenprijs en de uitgangspunten van de Raad voor Cultuur

Deze brief bevat het advies van de Raad voor Cultuur in het kader van de tweede evaluatie van de Wet voor de vaste boekenprijs 2014. Twee samenhangende overwegingen hebben de richting van de raad bepaald. Voorop staat dat elk concluderend standpunt over de Wet op de vaste boekenprijs een normatief karakter heeft. Dat betekent dat elk oordeel mede afhankelijk is van het relatieve belang dat men hecht aan de uiteenlopende dimensies waarbinnen men dit beleidsinstrument kan waarderen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de raad – gegeven zijn publieke opdracht en maatschappelijke verantwoordelijkheid – culturele belangen heeft laten prevaleren. In democratisch, cultureel, sociaal-maatschappelijk, educatief,

intellectueel en wetenschappelijk opzicht vormen boeken – in welke gedaante dan ook – nog steeds onmisbare schakels in de ketens waarin burgers met elkaar communiceren. Pluriformiteit en beschikbaarheid zijn in dit verband van cruciaal belang.

Maar dit alles betekent op voorhand niet dat relevante juridische en economische principes geen rol van betekenis mogen spelen in de oordeelsvorming. Zonder een consistente regelgeving en vitale economie kan geen enkele boekencultuur gedijen. Boeken zijn zowel economisch verhandelbare goederen als cultuurdragers. Deze 'dubbele natuur' moet worden gehonoreerd, wil een bijdrage aan het debat overtuigend zijn.

De tweede overweging die de raad bij dit advies heeft gestuurd, is hiervan een afgeleide. Sinds de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is (ook) de wereld van het boek veranderd. Fysieke en digitale boeken maken inmiddels beide deel uit van aanbod. De boekverkoop verloopt mede langs digitale wegen. Zogenaamde *cross channel retail* - waarbij fysieke boekwinkels en online verkoopdiensten elkaar aanvullen en versterken - heeft onder de naam *click & bricks* zijn intrede gedaan. *Self-publishing* is voor (beginnende) auteurs een reële (niet noodzakelijkerwijs: aantrekkelijke) optie geworden. Daarbij spelen klassieke uitgeverijen (bijvoorbeeld in hun rol als kwaliteitsbewakers) een bescheidener rol. De start van *Bookify* – naar analogie van *Spotify* – wordt inmiddels serieus onderzocht; daarbij genieten consumenten tegen betaling van een vast (maand)tarief de beschikking over een groot (actueel) digitaal corpus boeken en tijdschriften.

Er leeft in het boekenvak de angst - zo bleek de raad veelvuldig – dat een grote internationale marktpartij als *Amazon* - die naar men aanneemt ook de Nederlandse markt zal betreden - een (te) grote invloed zal gaan uitoefenen; dit ten nadele van kleinere marktpartijen.[1]
De Autoriteit Consument en Markt heeft in de pers de publieke discussie over de status van de wet recentelijk een nieuwe impuls gegeven.[2]

[1] De Franse overheid heeft in dit kader recentelijk een wet aangenomen. Vgl. http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2014/06/26/01007-20140626ARTFIG00170-prix-du-livre-sur-internet-la-france-adopte-sa-loi-anti-amazon.php. Deze wet bepaalt dat online boekhandels niet langer gratis verzending mogen beloven op boeken die al tegen verminderde prijzen worden aangeboden. Het effect ervan is naar verwachting van de raad niet groot.
[2] Jarig van Sinderen, Jan Tichem en Rob Vossen, 'Die vaste boekenprijs laat de verkoop dalen', *NRC Handelsblad*, 11 juni 2014. Digitaal: https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13060/De-vaste-boekenprijs-laat-de-verkoop-dalen.

Bovendien – de raad komt erop terug - is de omzet van de boekensector over de jaren 2009-2013 substantieel gekrompen. Het zou van weinig realiteitszin getuigen wanneer het huidige juridische, media-technologische, sociale en economische landschap niet in dit advies zou worden verdisconteerd, hoe lastig dat ook is. De analyse van de werking van een wet die op cultuurpolitieke gronden regulering beoogt van het handelsverkeer van culturele goederen, kan het niet stellen zonder een brede blik. Pas dan ook kan het relatieve gewicht van culturele argumenten voor of tegen continuering van de wet zorgvuldig worden gewogen. En tot dat laatste voelt de raad zich nu meer dan ooit verplicht. In dat opzicht verschilt dit advies van eerdere adviezen, waarin hij – hoewel kritisch over vele relevante aspecten– over de fundamentele uitgangspunten niet uitvoerig te spreken komt. Er was toen eenvoudigweg minder aanleiding toe.[3]

In paragraaf 3 wordt de werking van de wet nader toegelicht. Daarna volgen twee paragrafen met de kaders waarbinnen de raad zijn advies met betrekking tot de wet heeft gewogen. Daar gaat hij achtereenvolgens in op de juridische en sectorale context; verder wordt er aandacht geschonken aan enkele recente economische ontwikkelingen (paragrafen 4 en 5). De beschouwing wordt voortgezet met een kritische bespreking van de laatste (tweede) evaluatie van de wet, uitgevoerd door *Ape/Dialogic* in 2013 (paragraaf 6). Vervolgens weegt de raad de argumenten contra en pro liquidatie en continuering met inachtneming van alle – nu bekende – omstandigheden (paragraaf 7). Tot slot formuleert de raad zijn advies (paragraaf 8). Een samenvatting van het advies is te vinden in paragraaf 1.

Uiteraard heeft de raad gedurende de vier maanden die hij aan dit advies heeft gewerkt, niet alleen geopereerd. Van de grote expertise van Henk Kraima en Hans Bousie – die beiden als onafhankelijke adviseurs de raad hebben bijgestaan – is dankbaar geprofiteerd. Ben Peperkamp heeft – in de hoedanigheid van voorzitter van de adviescommissie Media van de raad en in nauwe samenwerking met Anita Németh en Geert-Jan Procee (beiden secretarissen van de raad) – een onmisbare rol gespeeld bij de totstandkoming van de definitieve tekst. De raad is hen allen zeer erkentelijk. Maar voorop moet staan dat alle meningen en standpunten die in dit advies zijn verwoord van de raad zijn en dus niet noodzakelijkerwijze van de mensen die er met zo veel inzet aan hebben meegewerkt.

[3] Voor eerdere adviezen zie: http://www.cultuur.nl/adviezen/media/evaluatie-vaste-boekenprijs/item3013, http://www.cultuur.nl/adviezen/media/advies-wet-op-de-vaste-boekenprijs-kamerstuknummer-28652/item3015 en http://www.cultuur.nl/adviezen/media/advies-evaluatie-wet-op-de-vaste-boekenprijs/item2760.

RAAD VOOR CULTUUR

3. De wet en de evaluatieverplichting

Sinds 1923 bestaat er in Nederland een regeling met betrekking tot een vaste boekenprijs. Daarbij stellen uitgevers volgens het principe van de collectieve prijsbinding - voorafgaand aan publicatie en distributie - de consumentenprijs van hun Nederlands- of Friestalige uitgaven voor een beperkte duur vast. Vele decennia was deze regeling alleen gebaseerd op onderlinge afspraken tussen partijen uit de boekenbranche. In het door hen gesloten *Reglement Handelsverkeer* werd - behalve een gefixeerde consumentenprijs - ook een systeem van erkende boekverkopers en uitgevers in stand gehouden. Toen duidelijk werd dat dit *Reglement Handelsverkeer* strijdig was met de regelgeving inzake mededinging, werd het *Reglement* omgezet in een wettelijke regeling. Deze werd in 2005 van kracht: de huidige *Wet op de vaste boekenprijs* (in het vervolg: de wet).

De (exclusief) cultuurpolitieke doelstelling van de wet is in de *Memorie van Toelichting* als volgt geformuleerd: 'Brede beschikbaarheid van het boek, diversiteit en pluriformiteit van de in het boek 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.'[4]

Deze toelichting laat zich lezen als een vertaling van een commentaar van Aad Nuis, die voor introductie van de wet heeft geijverd. 'De reden dat de regering zich sinds jaar en dag positief heeft opgesteld ten aanzien van de vaste boekenprijs is van cultuurpolitieke aard. De overheid hecht waarde aan een groot en veelzijdig aanbod van boeken, aan de toegankelijkheid van dat aanbod voor iedereen, en daarom ook aan een kundig en fijnmazig netwerk van uitgevers en boekverkopers, dat kwaliteit in allerlei vormen kan herkennen en dat lezers van allerlei slag wegwijs maakt zonder hun keuzevrijheid aan te tasten. Die [cultuurpolitieke] doelstellingen rechtvaardigen bepaalde ingrepen in de boekenmarkt. Daartoe behoort, naast de handhaving van het auteursrecht en de instandhouding van [openbare] bibliotheken en literaire fondsen, ook de vaste boekenprijs.'[5]

Inderdaad is de wet niet het enige instrument waarmee de Nederlandse overheid de boekencultuur ondersteunt. Naast de door Nuis genoemde instrumenten kunnen ook het verlaagd btw-tarief voor gedrukte boeken - 6% in plaats van 21% - en subsidies voor leesbevorderingsactiviteiten (onder andere via Stichting Lezen) worden genoemd. De wet moet mede tegen deze

[4] Stukken Tweede Kamer 2002-2003, 28 652, nr. 3. Digitaal op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28652-3.html.
[5] Aad Nuis, *Het boek en de markt: een pleidooi voor vrijheid door verkeersregels*, z.p. (Koninklijke Vereniging van het Boekenvak) september 2001, p. 3. Te vinden op: http://www.kvb.nl/over-kvb/publicaties.

achtergrond worden gewaardeerd. In laatste instantie maakt deze deel uit van het geheel aan beleidsvisies van onze Rijksoverheid inzake geletterdheid, primair en secundair (lees)onderwijs, cultuurbereik, informatievoorziening, cultuurparticipatie, het openbare bibliotheekstelsel en onze kenniseconomie, waarvoor schrijf-, lees- en informatievaardigheden essentieel worden geacht.

De wet verplicht (voor beperkte duur) tot een vaste prijsstelling bij de verhandeling van fysieke (gedrukte) Nederlands- en Friestalige boeken. Met deze verplichting (die dus niet voor elektronische boeken, niet voor schoolboeken en niet voor vreemdtalige boeken geldt) heeft de wetgever samenvattenderwijs de volgende samenhangende effecten beoogd. Dankzij de vaste prijsstelling (of verticale prijsbinding):

(a) kunnen uitgevers van papieren boeken (volgens het principe van de zogeheten interne kruissubsidie) met de baten uit de verkoop van relatief hoog renderende boektitels (*bestsellers*) minder renderende boektitels financieren;

(b) blijft als gevolg daarvan het brede ('pluriforme', 'gedifferentieerde') boekenaanbod in stand;

(c) kunnen de boekhandels (opnieuw: dankzij interne kruissubsidie) uit de opbrengsten van relatief goed renderende titels ook minder courante boeken aanbieden en zich vrijwaren van de concurrerende dynamiek van een open marktsysteem en

(d) beschikt het publiek (daarom) over een 'bereikbaar' ('fijnmazig') netwerk van boekwinkels met een breed papieren assortiment.

De hele (analoge) keten – uitgevers, distributeurs, boekhandelaren, boekconsumenten, inclusief het fysieke boek in vele geuren en kleuren – is dus in deze argumentatie meegenomen. En dat betekent weer dat elke beslissing met betrekking tot de wet consequenties kan hebben voor vele partijen.

Aan de ambities (a)-(d) die in de wet zijn vervat, ligt bovendien een funderende visie ten grondslag:

(e) boeken vormen een vitaal deel van onze cultuur (in breedste zin) waarvan de productie en distributie te allen tijde moeten zijn verzekerd, en waarbij dus
(f) in beginsel iedereen de beschikking moet kunnen hebben over het leverbare aanbod.

Bij dit alles wordt van de betrokken Nederlandse uitgevers, boekhandelaren en boekconsumenten solidariteit of coöperatie verwacht. Uitgevers moeten het principe van de interne kruissubsidie inderdaad aanwenden om de

pluriformiteit te waarborgen. En dat betekent dus: daadwerkelijk een deel van de inkomsten uit hoog renderende titels inzetten ten behoeve van de productie van titels met een aanzienlijk risico op een laag rendement (zoals het merendeel van (vertalingen van) gedichtenbundels, filosofische traktaten, biografieën, monografieën, toneel- en filmscripts of experimentele romans). Boekwinkels op hun beurt moeten een breed assortiment voeren (ook met boektitels waarvoor evident minder consumentenbelangstelling blijkt te bestaan). De consumenten tot slot zullen 'ongevraagd' (want krachtens de wet) een uniforme marktprijs moeten aanvaarden. Zij genieten geen prijskeuzevrijheid omdat 'prijsstunten' met boeken is verboden. Zij kunnen dus niet naar de 'boekenconcurrent' gaan waar het gewenste papieren boek mogelijk goedkoper wordt aangeboden.

De overheid heeft in de wet een evaluatieverplichting opgenomen; periodiek moet worden vastgesteld of het instrument (nog) 'doeltreffend' is. Omdat de overheid niet zelf heeft vastgesteld hoe deze evaluatie precies moet worden uitgevoerd, is - toen de periodieke evaluatieverplichting zich aandiende – steeds aan externe adviesbureaus opdracht verleend de doeltreffendheid van het instrument te onderzoeken en dus de beschikbare (publieke) data te verzamelen en te interpreteren. Pluriform titelaanbod en brede beschikbaarheid zijn daarbij cruciale parameters gebleken. Het onderzoeksrapport *Boek en markt* uit 2002, dat uitvoerig over de evaluatieverplichting te spreken komt, stelt in dit verband: 'De cultuurpolitieke doelstellingen achter de vaste boekenprijs laten zich met gemak in een *one-liner* vatten: het gaat om een pluriform aanbod en een brede beschikbaarheid van boeken.'[6] Over deze benadering bestaat inmiddels brede instemming. Beide worden opgevat als de kern van de cultuurpolitieke doelen die de overheid indertijd met de wet heeft nagestreefd.

4. Juridisch kader

De Wet op de vaste boekenprijs - zoals in paragraaf 3 reeds opgemerkt – bepaalt dat Nederlands- en Friestalige boeken in beginsel (en voor een beperkte duur) overal voor dezelfde prijs verkocht dienen te worden.[7] Deze prijs wordt door de uitgever of de importeur vastgesteld. Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht. Vanuit juridisch perspectief bekeken vormt

[6] Marja Appelman en Andries van den Broek, *Boek en markt: Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs*, Den Haag (Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau) 2002, p. 25. Te vinden op: http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2002/Boek_en_markt.
[7] De Wet op de vaste boekenprijs is integraal te vinden op http://wetten.overheid.nl/BWBR0017452.

deze prijsbinding in beginsel een inbreuk op het Europeesrechtelijk mededingingsregime.[8]

Het doel van het mededingingsrecht is om concurrentiebeperkend gedrag te verbieden zodat de marktwerking wordt bevorderd. Ondernemingen kunnen zich op concurrentiebeperkende wijze gedragen door misbruik te maken van hun economische machtspositie en door het opstellen van onderlinge mededingingsbeperkende overeenkomsten (de zogeheten 'kartelafspraken').

Het is belangrijk de juridische context van de Wet op de vaste boekenprijs te verkennen, waarbij de raad uiteraard onvoorwaardelijk zijn beperkte competentie op dit terrein aanvaardt. Het Europees mededingingsregime is vastgelegd in het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*. In het Europese mededingingsregime zijn mededingingsbeperkende afspraken verboden als zij de handel tussen lidstaten merkbaar beïnvloeden. Wanneer dit het geval is, is het op grond van het Europese mededingingsregime mogelijk dat de (Nederlandse) Wet op de vaste boekenprijs in een zaak *buiten toepassing* wordt verklaard. Het is Europese lidstaten verder niet toegestaan maatregelen te nemen - zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard - die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels ongedaan kunnen maken.[9]

Bij de invoering van deze nationale *Mededingingswet* is - informeel - door de Nederlandse overheid aan de Europese Commissie (EC) gevraagd of de Wet op de vaste boekenprijs problematisch zou zijn in het licht van het Europees recht. De EC heeft in antwoord op deze vraag enkele aanbevelingen gedaan om een (ongeoorloofde) belemmering voor de interstatelijke handel en (ongeoorloofde) vervalsing van de mededinging in de gemeenschappelijke markt te voorkomen. De EC heeft echter geen officieel standpunt ingenomen over het vraagstuk van de strijdigheid van de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs met het Europees mededingingsregime c.q. het (Europees) rechtelijk kader.

De implicatie hiervan moet zijn dat de EC de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs (vooralsnog) lijkt te gedogen. De Nederlandse overheid is dus niet door de EC op de vingers getikt vanwege haar beslissing op cultuurpolitieke gronden de marktwerking inzake de verhandeling van boeken langs lijnen van wettelijk verankerde prijsbinding te reguleren.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) lijkt er verder op te wijzen dat een nationale regelgeving die voorziet in een

[8] Omdat het een wettelijke regeling betreft, is de nationale mededingingswet niet van toepassing.
[9] Voor meer details zie bijvoorbeeld de brief van de NMa aan de minister van EZ over het wetsvoorstel vaste boekenprijs, d.d. 22 april 2004. Vgl. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/28652/kst-28652-13.

vaste boekenprijs – waar dan ook in de Europese Unie van kracht - de interstatelijke handel niet belemmert, als deze voldoet aan de volgende twee voorwaarden. In de eerste plaats dient deze regelgeving de vaste prijs uitsluitend van toepassing te verklaren op boeken die zijn geschreven 'in een specifieke taal'.[10] Hierbij is de leidende gedachte dat deze taalspecifieke boeken niet in grote volumes in grensoverschrijdend verkeer zullen worden verhandeld. Noorse boeken met in het Noors geschreven verhalen genieten bij Spaanstalige cultuurconsumenten doorgaans weinig belangstelling en worden door hen dus niet in grote aantallen gekocht. De linguïstische diversiteit van de Europese Gemeenschap vormt hier dus een deel van de juridische argumentatie.

In de tweede plaats dient de regelgeving de importeur of de buitenlandse uitgever toe te staan een verkoopprijs voor de markt van invoer vast te stellen 'die de kenmerken van die markt recht doet wedervaren'.[11] De Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs lijkt concluderend te voldoen aan deze twee dwingende voorwaarden. Deze wet verklaart de vaste prijs immers enkel en alleen van toepassing op Nederlands- en Friestalige boeken (dus op boekpublicaties in 'specifieke talen'). Bovendien kan de uitgever of importeur van deze boeken eigenmachtig een vaste prijs bepalen. Dat betekent dat ook de oordelen van het HvJEU – mits aan de voorwaarden blijft worden voldaan – ruimte lijken te bieden om het instrument van de prijsbinding vooralsnog in stand te houden.

Als desalniettemin toch zou worden aangenomen dat de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs de interstatelijke handel zou belemmeren – ondanks het voorafgaande, dat in een tegengestelde richting wijst - zou daarmee nog niet geïmpliceerd zijn dat de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs 'dus' in strijd is met het Europees mededingingsregime en/of het (Europees) recht.[12] De Wet op de vaste boekenprijs kan worden opgevat als een maatregel die - krachtens het zogenaamd 'subsidiariteitsbeginsel' - binnen de bevoegdheid van de lidstaat zelf valt. Krachtens artikel 167 van het werkingsverdrag van de Europese Unie zijn de lidstaten immers zelf bevoegd om maatregelen te treffen op het gebied van cultureel beleid. De Europese Unie dient deze maatregelen te eerbiedigen. De raad hecht eraan relevante bepalingen uit dit artikel integraal te citeren:

---

[10] Richtinggevend in dit verband is zaak 229/83 (10 januari 1985), later bevestigd in zaak C-9/99 (6 juni 2000) en zaak C-360/92 P (17 januari 1995). Te vinden op: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl.

[11] Men vergelijke zaak C-398/95 (5 juni 1997), zaak C-164/99 (24 januari 2002) en zaak C-531/07 (30 april 2009). Te vinden op: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl.

[12] Met betrekking tot de verticale prijsbinding wordt verondersteld dat de overeenkomst waarschijnlijk niet beantwoordt aan de voorwaarden van artikel 101, lid 3, en dat de groepsvrijstelling bijgevolg niet van toepassing is. Zie bijvoorbeeld *Richtsnoeren inzake verticale beperkingen* (2010/C 130/01), randnummer 47. Te vinden op: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl.

‘(1) De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.
(2) Het optreden van de Unie is erop gericht de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden te ondersteunen en aan te vullen: verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren, instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang, culturele uitwisseling op niet-commerciële basis, scheppend werk op artistiek en literair gebied, mede in de audiovisuele sector.
(3) De Unie en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake cultuur bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.
(4) De Unie houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen.’[13]

In sommige gevallen stelt de Unie de handhaving van de bevoegdheden van de lidstaten voorop, maar in andere gevallen laat zij het concurrentiebeleid van de gemeenschappelijke markt prevaleren. Het beeld is hier betrekkelijk ambivalent. Verder kan in voorkomende gevallen het mededingingsregime volgens jurisprudentie van het HvJEU bij marktinterventiemaatregelen wijken.

Bij deze overwegingen kunnen ook andere internationale verdragen worden betrokken. Deze bieden een extra oriëntatie aan een nationale wetgever die cultuurbeleid in wetgeving omzet. In geratificeerde UNESCO-cultuurverdragen met betrekking tot *de bescherming tegen illegale handel* (1970), *de bescherming van Werelderfgoed* (1982), *de bescherming van immaterieel erfgoed* (2003) en *de bescherming van de diversiteit van cultuuruitingen* (2005) komt het recht op culturele diversiteit ondubbelzinnig tot uitdrukking. ‘De uitwisseling van culturele goederen tussen landen verhoogt de kennis - met betrekking tot wetenschap, cultuur en educatieve gebieden - van de beschaving van de mens, het verrijkt het culturele leven van alle volkeren en inspireert wederzijds respect en waardering tussen de naties. Het is de taak van elke staat om culturele goederen op haar grondgebied te beschermen tegen gevaren als diefstal, opgravingen en illegale export.’[14]

[13] Het Verdrag vindt men integraal op http://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/.
[14] Zie verder: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31971/kst-31971-1.

Verder is in het in 2010 geratificeerde *Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen* neergelegd dat cultuuruitingen van toenemend belang zijn in het internationale economische verkeer en een belangrijke culturele waarde vertegenwoordigen. UNESCO heeft daartoe vastgelegd dat landen:

(a) het recht hebben een eigen cultuurbeleid te voeren;

(b) beleid dienen te voeren dat bijdraagt aan culturele diversiteit op hun grondgebied en

(c) het beleid van andere landen moeten respecteren.

Het begrip diversiteit – dat ook geïntegreerd is in de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs – krijgt binnen dit brede perspectief in ieder geval extra betekenis.

Hoewel er in het licht van het voorafgaande enkele goede argumenten lijken te bestaan voor de juridische houdbaarheid van de Nederlandse wet die prijsbinding legaliseert, is uiteindelijk alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd daarover een finaal oordeel te vellen. Tot op heden is de Nederlandse wet echter niet door dit rechtscollege getoetst. Zoals gezegd heeft ook de EC zich er niet formeel over uitgesproken. Zo lang dat het geval is, blijft het in strikte zin onzeker of de Wet op de vaste boekenprijs juridisch gezien een valide instrument is. Dat alles laat onverlet dat de Nederlandse overheid te allen tijde een zelfstandige afweging kan maken en daarbij uiteraard de mogelijkheid behoudt de wet (direct en definitief) te schrappen.

De raad komt intussen tot het oordeel dat op basis van de beschikbare jurisprudentie vooralsnog geen doorslaggevende bezwaren lijken te bestaan tegen continuering van de Nederlandse Wet op de vaste boekenprijs.

5. De boekensector: transities

Dat het medialandschap sinds de parlementaire behandeling van de wet in 2002-2003 van gedaante is veranderd, is inmiddels veelvuldig vastgesteld. De gedrukte media (de papieren boeken inbegrepen) zijn beduidend minder publieke belangstelling gaan genieten, mede als gevolg van het toenemend gebruik van digitale media (internet, gaming, Facebook, enzovoort). Nederland lijkt – zoals in veel meer Europese landen – in een transitiefase te verkeren, waarbij de adaptatie van nieuwe media ten behoeve van het publieke en sociale informatieverkeer het gebruik van oude media beperkt.

In *Met het oog op de tijd; een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders* – een onderzoeksrapport uit 2013 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – zijn de effecten van dit gewijzigd mediaconsumptiegedrag op de boekenindustrie als volgt samengevat: 'De markt van gedrukte media staat al een tijd onder druk door de opkomst van internetgebruik. Het bereik van gedrukte dagbladen daalt al geruime tijd gestaag en sinds kort daalt ook de verkoop van [gedrukte] tijdschriften en boeken. Volgens de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB) was 2008 een topjaar in de [papieren] boekenverkoop en daalt sindsdien het aantal verkochte [fysieke] boeken in Nederland. Werden er in 2008 nog 51 miljoen papieren boeken verkocht, drie jaar later [2011] waren dat er nog maar 46 miljoen.'[15]

Deze reductie, die zich na 2011 heeft voortgezet, heeft uiteraard ook gevolgen gehad voor de bedrijfsomzetten van de boekensector als geheel. Volgens gegevens van het onderzoeks- en marketingbureau GfK is in de periode 2009–2013 de totale omzet van het papieren en het elektronische *algemene* boek tezamen – het grootste segment, hier onderscheiden van de wetenschappelijk boeken en schoolboeken waarvan bij de raad geen cijfers bekend zijn - met circa 20% (134 miljoen euro) gedaald: van 642 tot 508 miljoen euro per jaar. Wanneer de gecalculeerde prognose over 2014 wordt meegenomen, is de verwachting dat in vijf jaar tijd de totale omzet van het algemene (papieren en digitale) boek met ongeveer 25% zal zijn gedaald.

Uitgedrukt in euro's heeft het digitale algemene boek – waarvan tussen 2009 en 2013 de omzet is gestegen van ongeveer 1 tot 17 miljoen – het verlies aan omzet, gewonnen uit de verkoop van papieren boeken, dus slechts voor een beperkt deel kunnen compenseren. De suggestie dat een deel van de publieke leeshonger langs illegale digitale wegen wordt gestild – men zou op betrekkelijk grote schaal onrechtmatig boek- of tijdschriftbestanden downloaden van zogenaamde piratensites – is in strikte zin niet bewijsbaar (gebleken), maar moet wel in de beschouwing worden meegenomen. Veranderende visies op de beschikbaarheid van *content* – waarbij (tijdelijke) toegang belangrijker lijkt dan (permanent) bezit – moeten evenzeer worden verdisconteerd.[16]

In ieder geval vertonen ook de gebruikscijfers van de openbare bibliotheeksector een significant dalende trend in de fysieke boekuitleningen. Vaak gratis aangeboden digitale *content* – veelal langs multimediale weg gepresenteerd – heeft sinds 2005 ontegenzeggelijk aan belangstelling gewonnen ten koste van het monomediale papieren boek.

---

[15] Mariëlle Cloïn e.a. (red.), *Met het oog op de tijd: een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*, Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau) 2013, p. 89. Digitaal op http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2013/Met_het_oog_op_de_tijd.

[16] Zie noot 15, p. 90.

Bij een poging tot verklaring van de verminderde aankoop van boeken spelen naast gewijzigd mediaconsumptiegedrag uiteraard meer factoren een rol. Ook het dalend consumentenvertrouwen van de afgelopen jaren moet worden genoemd. Dat heeft geleid tot reductie op de aanschaf van *alle media* (muziek, dvd's bijvoorbeeld; volgens het GfK is de daling in de omzet van *games* over 2013 zelfs nog groter dan die van algemene boeken: 13,8%). In dat perspectief bezien heeft de boekensector het dus bij aanhoudende economische tegenwind nog behoorlijk goed gedaan.

De verminderde boekbestedingen lijken verder te correleren met veranderingen in leesgedrag. We citeren opnieuw uit het rapport van het SCP, dat de weergave is van een groot opgezet tijdsbestedingsonderzoek: 'Een derde van de Nederlanders had in 2011 niet eens tien minuten [per week] gelezen (in krant, tijdschrift of boek). […] Het aantal uren dat Nederlanders lezen laat een versnelde neergang zien.'[17] Deze laatste constatering beeft betrekking op de lectuur van zowel digitale als fysieke bronnen.

Bovendien lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat dankzij de verminderde aandacht voor (literaire) boeken in het primair en secundair onderwijs inmiddels een generatie is ontstaan die zich veel minder 'natuurlijk' dan vorige generaties met de klassieke boekencultuur associeert (inclusief literatuur, letteren, letterkunde). Dat zou naar het oordeel van de raad – in ieder geval op de middellange en lange termijn – ook gevolgen kunnen hebben voor de competenties van (pabo)docenten, middelbare schoolleraren en de belangstelling bij middelbare scholieren voor een vervolgstudie bij het hoger cultuur-, talen- en literatuuronderwijs.

Zonder aanvullend onderzoek is het veel te vroeg aan het bovenstaande conclusies te verbinden. Maar duidelijk lijkt wel dat de oorzaak van 'de boekencrisis' - hier opgevat in de termen die het SCP-rapport aanreikt: vermindering van de omzet en vermindering van de (gemiddelde) leestijd - niet zozeer aan de zijde van de auteurs, vertalers, uitgeverijen, distributeurs en boekverkopers moet worden gezocht, als wel aan de kant van de (potentiële) (boek)consumenten of lezers. Bij het publiek dus – in directe samenhang met een reeks 'omgevingsfactoren' (vooralsnog: economische crisis en dalend consumentenvertrouwen, veranderingen in het medialandschap en de vrijetijdsbesteding, wijzigingen in onderwijsprogramma's, alternatieve visies op het bezit of de toegankelijkheid van *content*). In een samenleving waarin school- of opleidingssucces – en dus ook de opbrengsten van onze kenniseconomie – mede afhankelijk is van verworven leesvaardigheden, moet de 'versnelde neergang' waarover het SCP spreekt, zorgen baren. Het blijft daarom van

[17] Zie noot 15, p. 90.

belang dat de overheid deze thema's adresseert en in efficiënt (reparatie)beleid omzet.

Tegen deze achtergrond wil de raad twee kanttekeningen plaatsen, die naar zijn oordeel bij de huidige evaluatie van de wet moeten worden meegenomen en recht beogen te doen aan de transitiefase waarin de boekensector zich thans bevindt.

In de eerste plaats gaat het niet aan het papieren boek - waarop de wet exclusief betrekking heeft - in 2014 eenvoudigweg dood te verklaren (of de aandacht voor de papieren boekensector af te doen als een vorm van palliatieve zorgverlening) ten faveure van de digitale (boeken)cultuur. Nog steeds heeft circa 95% van de (legale) boekenomzet een papieren karakter. We citeren voor de derde maal uit het SCP-rapport. 'Badinerend wordt over gedrukte media wel eens gesproken als dode bomen. Het einde van de houtkap voor dit doel lijkt nabij. De maker van de e-reader *Kindle*, Merkoski, voorspelt in *Burning the pages* dat het papieren boek over twintig jaar niet meer bestaat en dat digitale vormen, zoals mobiele apps, deze rol overnemen.'[18]

Vanzelfsprekend staat het elke ondernemer vrij te speken over het (toekomstig) belang van zijn digitale producten. Maar niemand kan voorspellen of hij daadwerkelijk gelijk krijgt. Het is intussen wel zaak - zonder de fundamentele noodzaak voor permanente innovatie op digitaal vlak tekort te willen doen of enthousiasme over digitalisering te willen temperen - een nuancerende tegenstem te bieden. Op even goede, valide gronden zou men kunnen speculeren over een aanstaand equilibrium tussen papieren en elektronische media. Een nieuw medium behoeft het oude niet te verdringen. In ieder geval lijkt het niet zeer aannemelijk dat reeds binnen de komende vijf jaren de rol van papieren boeken in culturele, intellectuele, economische, educatieve of sociale zin zal zijn gemarginaliseerd. Daarvoor lijkt de 'opmars' van digitale media (in termen van registreerde verkoop) vooralsnog niet 'snel' genoeg te verlopen.

In de tweede plaats is het niet terecht de boekensector te verwijten dat deze de effecten van de transnationale mediatransitie niet afdoende zou hebben onderkend en daarom te weinig – of te laat – zou hebben geïnvesteerd in digitalisering. Desalniettemin kan de sector, mede tegen de achtergrond van de vele ontwikkelingen die de mediasectoren in brede zin de afgelopen jaren hebben doorgemaakt, moeilijk gerekend worden tot de *meest* innovatieve. De raad vindt het jammer dat de Nederlandse boekensector - waarin nog steeds meer dan een half miljard euro per jaar wordt omgezet - tot op heden niet in staat is gebleken aansluiting te vinden bij het nationale topsectorenbeleid inzake de creatieve industrie.

[18] Zie noot 15, p. 90.

In deze omgeving zouden ontwikkelingen met betrekking tot het elektronische (multimediale) 'boek' of geavanceerde distributiesystemen (in de geest van het eerder genoemde *Bookify*) een extra (technologische) impuls kunnen krijgen. Een intensiever samenwerkingsverband tussen alle betrokken partijen – ongeacht hun uiteenlopende commerciële, ideële of wetenschappelijke belangen – lijkt daarvoor dan wel een voorwaarde te zijn. Hier ligt mogelijk een toekomstige (extra) rol voor het Nederlands Letterenfonds, dat zich mede tot een expertisecentrum voor innovatie in de boekensector zou kunnen ontwikkelen en relevante kennis op het gebied van onder andere digitale infrastructuur, marketing, alternatieve financiering, sponsoring en productontwikkeling kan bundelen. Het zou verder – mede vanwege de gedeelde markt - in samenwerking met een Vlaamse zusterorganisatie kunnen opereren.

Met deze opmerking wil de raad nadrukkelijk niet zeggen dat de boekensector de afgelopen jaren enkel in de weer zou zijn geweest met 'dode bomen'. Juist in een periode van omzetverlies, (dus) met relatief minder financiële middelen, in een volatiele markt, zonder noemenswaardige overheidssteun en geconfronteerd met majeure wijzigingen in het spectrum van moderne mediatechnologieën, is een aantal initiatieven genomen of juist doorontwikkeld, die naar het oordeel van de raad de komende jaren extra impulsen behoeven en bescherming genieten, ook vanwege de overheid. Ze dragen alle bij aan de profilering van het boek in onze cultuur (uiteraard bevat het hiernavolgende overzicht niet veel meer dan een eerste schets):

1. De sector heeft na introductie van de wet in 2005, toen het systeem van erkende boekverkopers en uitgevers werd afgeschaft (zie hierboven, paragraaf 3) coöperatief meegewerkt aan de vormgeving van een nieuwe markt voor de *retail* van boeken en heeft daarbij samen geïnvesteerd in promotie, marketing en voorlichting (ook en vooral in de richting van een jeugdig publiek). De Stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse Boek (CPNB) wordt mede door de boekensector gefinancierd en functioneert verder dankzij sponsorovereenkomsten, onder andere met de Nederlandse Spoorwegen. Dat komt de zichtbaarheid van het boek in algemene zin ten goede.

2. Nederland behoort tot de Europese koplopers in de verkoop van fysieke boeken via internet. Bol.com levert daaraan vooralsnog de belangrijkste bijdrage. Het CB - voorheen Centraal Boekhuis - waarin de boekensector is vertegenwoordigd, vormt in het distributienetwerk een centrale schakel dankzij een geavanceerde digitale infrastructuur en een efficiënt ingericht logistiek apparaat. Daarin is het afgelopen decennium veel geïnvesteerd. Sinds een aantal jaren is het voor elke boekwinkel mogelijk een bestelling

van een Nederlands boek binnen 24 uur af te leveren bij bijna elke klant (alleen op de Waddeneilanden moet men om voor de hand liggende redenen iets langer wachten). Deze service geldt het totale leverbare aanbod van circa 80 duizend Nederlandstalige papieren boektitels.[19] Daarmee levert men een substantiële bijdrage aan de beschikbaarheid.

3. De boekensector faciliteert *self-publishing* en *printing on demand* (*pod*), waardoor in beginsel iedereen betrekkelijk eenvoudig en tegen relatief lage kosten een boektitel in eigen beheer in een kleine oplage kan uitgeven. Aldus is een omgeving gecreëerd waarin pluriformiteit in beginsel schier ongelimiteerd kan gedijen. Het CB heeft zijn infrastructuur zelfs zo georganiseerd, dat iedere *self-publisher* desgewenst gebruik kan maken van het totaal van de diensten: opslag, logistiek, facturering, digitale registratie en marketing. De titels zijn vindbaar voor iedere boekhandelaar en individuele consument. De bereikbaarheid van dit aanbod is zo gegarandeerd.

4. Het boekenvak investeert in het elektronische boek (in uiteenlopende formats). Op basis van een ruwe schatting van het CB mogen we aannemen dat van de nieuw verschenen titels uit de algemene boekenmarkt gemiddeld meer dan 35% direct ook in elektronische vorm verkrijgbaar is. Dat betekent dat de boekensector – hoewel dit uiteraard slechts een afgeleid effect is - een bijdrage levert aan de digitalisering van een deel van ons (toekomstig) cultureel erfgoed.

5. Onder aanvoering van uitgevers en boekverkopers is het Digitale Platform opgezet, waarop iedere uitgever en retailer laagdrempelig elektronische boeken kan aanbieden en verkopen. Meer dan 130 retailers - waaronder Bol.com, Kobo en Apple - zijn inmiddels aangesloten.

6. De boekenbranche onderzoekt nieuwe distributiemodellen. Zo zijn CB, CPNB en Bol.com bezig met de ontwikkeling van LeesID, een platform dat het mogelijk maakt aangeschafte elektronische boeken op alle bestaande systemen te openen en te lezen. Ook wordt nagedacht over *Bookify*, naar analogie van *Spotify* dat is ontwikkeld door (en voor) de muziekindustrie. Hierbij kunnen consumenten volgens het principe *all you can eat* tegen een vast (maand)tarief toegang genieten tot een grote, aantrekkelijk gepresenteerde verzameling gedigitaliseerde actuele boeken en tijdschriften.

[19] Deze service steunt op de wet. Over levering van een of enkele exemplaren zijn collectieve overeenkomsten gesloten tussen CB, uitgevers en boekverkopers, waarbij bepalingen zijn opgenomen inzake voorwaarden, tarieven en minimummarges voor de boekhandel. De NMA (thans ACM) heeft daarmee indertijd ingestemd.

7. Begin 2014 is, mede met behulp van het ministerie van OCW, *The Content Map* 'live' gegaan, een website waarin de boeken-, muziek-, film-, tv- en gamesindustrie samenwerken om legaal aanbod beter zichtbaar en vindbaar te maken en piraterij te bestrijden.

8. Bibliotheek.nl en een aantal uitgeverijen ontwikkelen modellen om de openbare bibliotheken te faciliteren bij het uitlenen van elektronische boeken.[20] Dat is een ontwikkeling waarbij de overheid onmiskenbaar belang heeft, zeker wanneer de wettelijke kaders op het gebied van auteurs- en leenrecht goed en efficiënt zijn georganiseerd en aldus de belangen van auteurs en uitgevers zijn gewaarborgd. Ook in deze context krijgt de bereikbaarheid van het boekenaanbod een nieuwe impuls. Belangrijke vraag daarbij blijft wel hoe *Bookify*, mocht deze dienst inderdaad operationeel worden, zich verhoudt tot de digitale openbare bibliotheek dat vergelijkbare ambities heeft.

9. De boekensector verkent nieuwe (soms: door het publiek gesteunde) financieringsmodellen. Omdat de commerciële banken vooralsnog terughoudend blijken in het verstrekken van bedrijfskredieten aan de detailhandel (concreter: aan uitgeverijen en boekhandelaren in een evident krimpende boekenmarkt), zoekt de boekensector naar financieringsvormen die voorbehouden leken aan *start-ups* in de digitale wereld: *crowdfunding* en bijdragen van geëngageerde private investeerders. De verzelfstandiging van een substantieel deel van de failliete en rijk gesorteerde boekenketen Polare is mede mogelijk gemaakt dankzij deze strategie. Dat levert inzicht en ervaringen op waarvan anderen kunnen profiteren en die in het eerder genoemde expertisecentrum zouden kunnen worden gedeeld.

10. Bij de Boekenweek en de Kinderboekenweek - die beide ook een leesbevorderend karakter hebben - speelt de fysieke boekhandel onverminderd een belangrijke rol. Hoe groot deze precies is, moet nader worden onderzocht. De kans bestaat inmiddels dat in bepaalde verzorgingsgebieden als gevolg van sluiting van (gemeentelijke) openbare bibliotheekvoorzieningen de boekhandel de enige snel bereikbare plaats is waar men fysieke boeken en tijdschriften kan zien en voelen (en geïnviteerde auteurs kan zien en horen). Boekhandels participeren in (lokale) literaire evenementen en bieden daarmee toegang tot 'literaire belevenissen' die ook bij een jong publiek in de smaak vallen.

11. De boekensector participeert in De Leescoalitie. Deze is opgericht in 2012 en bestaat uit Stichting Lezen, de Stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse Boek (CPNB), Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB),

[20] Bij de invoering van de (nieuwe) Bibliotheekwet worden de taken van Bibliotheek.nl ondergebracht bij de Koninklijke Bibliotheek. Dat is naar verwachting het geval per 1 januari 2015.

de Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB) en Stichting Lezen & Schrijven. Deze landelijke spelers op het gebied van leesbevordering bundelen de komende jaren hun krachten om zoveel mogelijk mensen aan te zetten tot lezen en voorlezen. De Leescoalitie riep 2013 uit tot het 'Jaar van het Voorlezen'. Het jaar 2014 kreeg een vervolg onder de titel 'Vaders Voor Lezen'. Daarmee wordt aan het culturele belang van lezen en het boek volop recht gedaan.

6. De evaluatieverplichting

In artikel 30 van de Wet op de vaste boekenprijs is vastgelegd dat de minister van OCW de Tweede Kamer binnen vijf jaar (nu vier jaar) na inwerkingtreding en vervolgens steeds na vier jaar verslag uitbrengt over 'de doeltreffendheid en de effecten'. Daarom heeft het ministerie van OCW aan de onderzoeksbureaus *Dialogic* en *Ape* opdracht verleend de wet te evalueren over de periode 2009-2012. Dit heeft geresulteerd in de publicatie van het onderzoeksrapport 'Tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs'.[21] Dit rapport vormt een belangrijke schakel in de (aanstaande) besluitvorming. De uitkomsten van de analyse en evaluatie moeten deze immers mede schragen. De raad is daarom gevraagd dit rapport in zijn overwegingen te betrekken.

Deze evaluatie heeft vier samenhangende doelen, die uiteraard in het rapport zelf uitvoerig worden toegelicht:

1. *Een analyse van de positie van het wetenschappelijke boek over de periode 2009-2012.*
De aanleiding daarvoor ligt mede in de Tweede Kamer. Op 20 december 2011 stemde deze in met het amendement van de Kamerleden De Liefde en Voordewind.[22] Dit amendement beoogt het wetenschappelijke boek (w-boek) op goede gronden uit te sluiten van de wet, overeenkomstig de uitsluiting van het schoolboek op grond van 'het verplicht voorgeschreven en educatieve karakter daarvan'. De vraag die de minister stelt is of er ondubbelzinnige criteria bestaan waarmee het wetenschappelijke boek van het algemene boek (a-boek) kan worden onderscheiden. Dat moet worden gedaan om het amendement in de praktijk ten uitvoer te kunnen brengen. De kwestie die met deze laatste vraag voorligt, heeft betrekking op genreclassificatie of –typologie.

[21] Te vinden op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32300/blg-295929.
[22] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32641-9.pdf.

De raad is van mening dat er op inhoudelijke gronden geen werkbare (laat staan: een sluitende) definitie van het wetenschappelijke boek mogelijk is, alle pogingen ten spijt. Niettemin volstaat een pragmatische benadering: een wetenschappelijk boek is een boek waarop (op welke wijze dan ook) vermeld staat dat het om een wetenschappelijk boek gaat. De raad adviseert de minister daarom het amendement uit te voeren. Verder kan uit de behandeling van dit amendement worden afgeleid dat de sector zelf over belang en effectiviteit van de wet niet eensgezind is; de wetenschappelijke uitgevers willen een eigen koers varen.

2. *Een meting en verklaring van de ontwikkelingen in de pluriformiteit van het titelaanbod en in de brede beschikbaarheid van het boek over de periode 2009-2012.*
Dit deel beoogt dus de empirische toetsing aan de hand van de twee kernparameters die zijn afgeleid van de primaire cultuurpolitieke doelstellingen van de wet (zie paragraaf 3).

3. *Een analyse van de gevolgen van de digitalisering voor de werkingssfeer van de wet.*
Daarbij proberen de auteurs van het rapport zich dus rekenschap te geven van de effecten van de mediatransitie die hierboven kort aan de orde is gekomen (paragraaf 4).

4. Een beoordeling *van de functionaliteit van de vaste prijs in het licht van de huidige (en in de toekomst verwachte) marktsituatie van de fysieke boekhandel in vergelijking met de effectiviteit en efficiëntie van eventuele alternatieven voor dit instrument.*
De naleving of werking van het principe van de interne kruissubsidie laat zich bij gebrek aan gevalideerde financiële bedrijfsgegevens vooralsnog niet langs empirische weg verifiëren; deze gegevens zijn bedrijfsgeheim en dus niet langs publieke weg toegankelijk. In het rapport komt dit aspect niet ter sprake. We moeten vooralsnog aannemen dat OCW niet op een nader onderzoek op dit punt heeft aangedrongen, noch de sector zelf op dit vlak initiatief genomen heeft.

De raad kan het onderzoeksrapport uiteraard niet integraal bespreken. Zijn oordeel is ambivalent. Het onderzoek is uitgebreid en diepgaand opgezet. Het bevat onder andere een zogenaamde *deskstudie* (een verkennende literatuurstudie, waarbij de internationale literatuur over het onderwerp overigens slechts in beperkte mate is meegenomen) en een web-enquête onder uitgevers over verkoopcijfers en marktaandelen. Bovendien wordt gewag gemaakt van interviewrondes en expertmeetingsmeetings met vertegenwoordigers van boekhandels en uitgeverijen.

Het levert een rijk geheel op, met een wisselend kwantitatief en kwalitatief karakter. De raad is onder de indruk van de 'uitwerking [van] drie alternatieven conform de CPB/SCP-studie' waarbij – in vervolg op het eerder gepubliceerde rapport *Boek en markt* uit 2002 – een aantal toekomstscenario's wordt doordacht. Daarbij wordt ook eventuele liquidatie van de wet (onder de titel 'non interventie') onder ogen gezien en over mogelijk effecten daarvan gesproken.

Deze belangrijke inspanningen kunnen echter niet verhullen dat het evalueren van de effectiviteit van de wet op zichzelf fundamenteel problematisch is en dat dit inzicht, alhoewel reeds eerder geformuleerd, tot op heden niet afdoende is gewogen. Mogelijke effecten van de wet - zowel positieve als negatieve - kunnen niet geïsoleerd worden van andere (algemene, economische) effecten. Dat wordt in het rapport van *Ape/Dialogic* zelf als volgt geformuleerd (bladzijde 97 onderaan): 'Een methodologisch knelpunt hierbij is dat we geen 'Nederland met' en een 'Nederland zonder' prijsbinding op hetzelfde moment kunnen vergelijken. Andere - niet te isoleren - factoren kunnen naast wel of geen prijsbinding ook invloed hebben op de pluriformiteit van het titelaanbod en de brede beschikbaarheid.' En dat betekent weer dat bij gebrek aan een controlegroep een statistisch gefundeerd bewijs van de doeltreffendheid en effecten van de wet - geoperationaliseerd in termen van de twee kernparameters - niet kan worden geleverd. Dat is trouwens een constatering die ook in vergelijkbaar buitenlands empirisch onderzoek naar de effecten van prijsbindingsmechanismen is gedaan (in Denemarken bijvoorbeeld, waar de raad van gedachten wisselde met betrokken deskundigen[23]).

Discussie moet er ook zijn over de significantie van de datasets op grond waarvan over de diversiteit van het boekenaanbod in het rapport conclusies worden getrokken. Het gaat dan in het bijzonder om de waarde van de zogenaamde 'NUR-codes'. Deze worden door de branche gebruikt om aan te geven waar een (nieuw) boek in de boekhandel geëtaleerd zou moeten worden (bij de thrillers, fictie, non-fictie, biografieën, kookboeken; elk (sub)segment heeft een eigen plank of kast of plek). NUR-codes vormen dus een nuttig marketinginstrument en worden met zekere strategische efficiency gebruikt. Zo is het voor uitgevers soms van belang om meerdere NUR-codes aan een boek te hangen, zodat dit door boekhandelaren op uiteenlopende locaties in de boekwinkel kan worden aangeboden.

[23] Ook de Deense studie (op http://www.kfst.dk te vinden onder de titel *Liberaliseringen af bogmarkedet*) voert niet het 'perfecte experiment' uit. Niettemin is de Deense studie methodologisch gezien beduidend verantwoorder opgezet dan de Nederlandse evaluatie. In het Deense onderzoek wordt immers een vergelijking gemaakt met een controlesituatie, namelijk de periode voor afschaffing van de vaste prijs. De studie naar de afschaffing van de vaste prijs in Groot-Brittannië voegt hier nog een tweede controlesituatie aan toe: de situatie in Duitsland, waar de vaste prijs gehandhaafd is. Deze studies geven daarom meer inzicht in de werking van vaste prijzen dan het (Nederlandse) *Ape/Dialogic* rapport uit 2014.

Zichtbaarheid in de *retail* vormt hier dus het primaire uitganspunt. Hoewel indicatief voor de aard en de inhoud, gaat het hier dus niet om welomschreven classificatiecategorieën, waarmee een inzicht in de precieze (al dan niet naar (sub)genre geordende) samenstelling van het aanbod zou kunnen worden vastgesteld. Daarom is ook dit deel van het onderzoek niet maximaal deugdelijk en moet aan de betrouwbaarheid van de uitkomsten worden getwijfeld.

Verder zijn data waarover de onderzoekers konden beschikken niet altijd volledig. Het onderzoek leunt bijvoorbeeld zwaar op de gegevens van het CB. Deze cijfers omvatten een zeer groot deel van het aanbod van (te leveren) boektitels, maar zeker niet het totale aanbod. Verder constateert de raad in het rapport enkele onvolkomenheden in presentatie en formulering. Ook de gebruikte terminologie is niet altijd even consistent. Het rapport biedt ontegenzeggelijk zicht op enkele belangrijke trends. Maar het vormt naar het oordeel van de raad geen solide basis voor het weloverwogen advies dat de minister geacht wordt te formuleren. We weten eenvoudigweg niet of de wet doet wat hij geacht wordt te doen. Het (praktijk)oordeel van experts, die hierover uitgesproken oordelen koesteren, vermag daar weinig aan te veranderen.

De raad wil hieraan enkele overwegingen verbinden. Daarbij betrekt hij ook de eerder gepubliceerde onderzoeksrapporten waarin - met vergelijkbaar controversieel resultaat - geprobeerd is voor de werking empirisch valide bewijs te leveren. In de eerste plaats moet worden aangetekend dat de wet, voor zover de raad nu kan overzien, niet voldoet aan criteria voor *evidence based policy*. Historisch bezien kan men stellen dat de wetgever enigszins lichtvaardig een evaluatieverplichting in de wet heeft opgenomen door geen enkele aanwijzing te geven over de wijze waarop deze zou kunnen of moeten worden uitgevoerd. Nu meer dan een decennium lang - vanaf de introductie van de wet in 2005 - zonder overtuigend resultaat geprobeerd is gronden voor deze effectmeting te vinden en te operationaliseren - en dus de evaluatie van de in de wet verankerde evaluatieverplichting per saldo negatief uitvalt - acht de raad de tijd rijp deze verplichting grondig te herijken en – alleen als dat mogelijk is - naar alternatieve evaluatie-instrumenten te zoeken (zie ook hierna, paragraaf 8). De inbreng van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) – hoewel deze op goede methodische en praktische gronden sceptisch is met betrekking tot dergelijk werk - en het Commissariaat voor de Media ligt daarbij in de rede.

Daarmee keert de raad tot slot terug naar het problematisch karakter van de wet in het licht van het mededingingsregime. Als gezegd vormt de wet in beginsel een inbreuk op het fundamenteel geachte principe van het vrije handelsverkeer. Nu (vooralsnog) het empirische bewijs ontbreekt waarmee de noodzaak van deze inbreuk kan worden gerechtvaardigd, moet

andermaal de vraag gesteld of er gronden (genoeg) overblijven om het voortbestaan van de prijsbinding (al dan niet tijdelijk) te rechtvaardigen. Naar de mening van de raad *bestaan* deze gronden; ze zijn van mediahistorische, sectorale, economische en vooral van culturele aard. In paragraaf 7 zullen ze nader worden toegelicht. Maar dat dan wel tegen de achtergrond van de reële bezwaren die er tegen het instrument zijn ingebracht. Voor een evenwichtige weging van het belang van het beleidsinstrument, moeten ook deze worden meegenomen.

7. Perspectieven op liquidatie en continuering van de wet

De raad meent de argumenten te kunnen identificeren die tegen of voor voorlopige continuering van de wet (kunnen) worden gebruikt. Hierbij zij nogmaals aangetekend dat elk oordeel mede afhankelijk is van het relatieve belang dat men hecht aan de uiteenlopende dimensies waarbinnen men het beleidsinstrument kan waarderen. Elke betrokken partij zal dus een eigen, weloverwogen en beargumenteerde *normatieve* afweging moeten maken. De raad waagt zich daarbij slechts in beperkte mate aan beargumenteerde speculaties over de mogelijke gevolgen van liquidatie of continuering. Voor een uitvoeriger visie op 'toekomsten' kan men terecht in het *Ape/Dialogic*-rapport met inachtneming van hetgeen daarover eerder is gezegd.

1. De eerste reeks argumenten *tegen de prijsbinding* heeft een economisch karakter, raakt de juridische problematiek van de mededinging en adresseert het gebrek aan valide empirisch bewijs voor de werking van de wet. Binnen breed geaccepteerde economische theorieën geldt dat marktpartijen gevoelig zijn voor hun geldelijke belangen. De wetgever kan daarom door hem gewenst gedrag van marktpartijen stimuleren door aan dit gedrag een geldelijke beloning te verbinden. In concreto wenst de wetgever een pluriform titelaanbod en een brede beschikbaarheid van het boek te bevorderen. Het daarvoor gebruikte instrument, de (Wet op de) vaste boekenprijs, geeft echter geen directe prikkel aan uitgevers en boekhandelaren om het titelaanbod te verbreden of boeken breder beschikbaar te maken. Bovendien bestaat er geen overtuigend empirisch bewijs dat de maatregel - het economisch-theoretische bezwaar ten spijt – effectief is.

2. Het tweede argument *tegen de wet* heeft betrekking op de inconsistentie van de regelgeving (en de implicaties daarvan voor de monitoring). De wet geldt wel voor het fysieke boek, maar niet voor het elektronische boek. Het elektronische boek wordt binnen het Europees rechtelijk kader immers als een dienst gewaardeerd en geniet dus een andere juridische status. Dit

gebrek aan uniformiteit kan in beginsel worden verholpen, wanneer de wet generiek komt te vervallen. In dat geval verdwijnt bovendien de controlerende taak van het Commissariaat voor de Media.

Uiteraard kan men ook consistentie bereiken door bij uitbreiding de wet zonder uitzondering voor alle boeken geldig te verklaren - dus ook voor het elektronische boek. Maar dit laatste stuit bij de overheid vooralsnog op zwaarwegende, en naar het oordeel van de raad valide praktische en principiële (juridische) bezwaren; de toenmalige staatssecretaris sprak in dit verband onder meer over 'gebrek aan handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en functionaliteit'.[24]

Tot slot zou men kunnen overwegen - zoals in Denemarken is gebeurd - de wet facultatief te maken. Dat betekent dat uitgevers op enig moment zelf mogen bepalen of zij een boektitel al dan niet onder het regime van de prijsbinding willen laten vallen. Van regie ten behoeve van de cultuurpolitieke ambities van de overheid kan dan nog amper sprake zijn, laat staan van enige uniformiteit. Wel ontstaat dan een 'experimentele situatie' waarin uitgesproken voorkeuren pro of contra de wet aan feitelijk (economisch) gedrag kunnen worden getoetst.

3. Het derde argument *tegen de prijsbinding* heeft betrekking op het economisch belang van de Nederlandse consumenten. Zij moeten ongevraagd (want krachtens de wet) een uniforme marktprijs aanvaarden. Zij hebben anders gezegd geen prijskeuzevrijheid omdat 'prijsstunten met boeken' verboden is.

4. Het vierde en laatste bezwaar *tegen de wettelijke regeling* heeft te maken met de relatie tussen overheid en boekensector, en in het bijzonder met de betrekkingen tussen overheid, uitgevers en boekhandelaren. Met de inwerkingtreding van de wet in 2005 is tussen hen een reciproque relatie ontstaan. Wie bij wet een economische *status aparte* geniet vanwege de cultuurpolitieke belangen die de overheid onderschrijft en uitdraagt, zal culturele beleidsvisies met deze overheid moeten afstemmen en in ieder geval inzage moeten bieden in alle relevante cijfers wanneer dat noodzakelijk wordt geacht: ten behoeve van evaluaties van elk aspect van de wet en uiteraard met inachtneming van alle methodische restricties. Dat is de grondslag van *accountability*.

De raad stelt vast - mede op basis van de in de evaluatierapporten gepresenteerde gegevens - dat de werking van de interne kruissubsidie nog

[24] Stukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012. Kamerstuk 32300 nr. 2. Digitaal op https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32300-2.html.

nooit aan een onafhankelijk empirisch onderzoek is onderworpen.[25]
Tegenover het perspectief van liquidatie staat dat van voorlopige continuering, waarvoor de raad onder voorwaarden pleit.

5. Het eerste (principiële) argument *voor continuering* van de wet is van culturele aard. De sociale, educatieve, intellectuele en artistieke waarden van boeken moeten in relatie tot economisch-commerciële en juridische waarden zorgvuldig worden gewogen. Dat is met de 'dubbele natuur' van het boek geïmpliceerd. Daar ligt de mede de publieke verantwoordelijk van de raad.
De productie, distributie en receptie van boeken moeten in elke beschaving zijn gegarandeerd, *juist ook* wanneer economische omstandigheden ongunstig(er) zijn en dus de verkoop mede door algemene macro-economische ontwikkelingen stagneert. De rijksoverheid dient hier - mede in het perspectief van hetgeen over culturele diversiteit in internationale verdragen is gezegd - verantwoordelijkheid te dragen. Alleen zij kan bindende maatregelen nemen die het belang van boeken als dragers van een gedeelde cultuur beschermen en beleid institutionaliseren ten behoeve van de talen waarin deze boeken zijn geschreven.
Dat betekent ook dat zij zorg draagt voor de boekproductieketen – auteurs, uitgevers, distributeurs en boekverkopers – en bereid moet zijn juridische (mededingingsrechtelijke) bedenkingen in haar eindafweging van ondergeschikt belang te achten. Voor onze kenniseconomie, ons gedifferentieerde onderwijsstelsel en vitale cultuurparticipatie zijn boeken van belang.

6. Het tweede argument *voor continuering* doet een beroep op principes van economische risicobeperking en verwijst naar de noodzakelijke innovatieagenda voor de boekensector. Wanneer de wet direct geliquideerd wordt, zullen partijen nieuwe - competitiever - verdienmodellen moeten ontwikkelen waarbij de door de prijsbinding gegarandeerde baten komen te vervallen. De bedrijfsinkomsten, die als gevolg van de economische crisis reeds onder druk staan, lopen daarbij het risico nog verder te dalen.
In een periode waarin innovatie essentieel is, ook in cultureel opzicht, is zo'n krimp risicovol te noemen.

[25] Het centrale probleem bij gebruik van dergelijke data is dat ook hier een controlesituatie ontbreekt. We zullen zo gezegd nooit weten hoe het boekenvak zich had gedragen zonder wet op de vaste boekenprijs. Mocht op grond van bedrijfsgegevens – indien deze worden vrijgegeven - de aanwezigheid van kruissubsidies worden vastgesteld, dan is dit in strikte zin nog geen bewijs dat de wet effectief is. Dat laat onverlet dat inzage in deze gegevens minimaal een indicaties kunnen geven van intern (bedrijfs)beleid. Maar zelfs deze indicaties zijn niet voorhanden.

7. Het derde argument *voor continuering* van de wet verwijst naar de rijke - nationale en vooral Europese - jurisprudentie over prijsbinding.
Voor zover de raad nu kan overzien, bestaan er in deze context vooralsnog geen dwingende redenen de wet te schrappen (zie paragraaf 3). Een blik op regelgeving in de Europese Unie mag daarbij niet ontbreken. Er zijn meer lidstaten die een dergelijk instrument hanteren - Frankrijk, Hongarije en Duitsland bijvoorbeeld - en daarover debatten voer(d)en. Niettemin is het beeld hybride omdat er evenzovele lidstaten blijken te bestaan - België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld - waar prijsbinding bij de verhandeling van boeken (inmiddels) is verboden. De raad juicht elk initiatief toe om bovennationale kennis op dit terrein te delen.
Tot op heden is de wet in Nederland - in ieder geval in de beschikbare analyses van de overheid - te veel als een nationale kwestie beschouwd (hoewel zij mede naar vergelijkbare Franse en Oostenrijkse wetgeving is gemodelleerd!). Hier ligt mogelijk een taak voor een expertisecentrum, waarover elders in dit advies wordt gesproken.

8. Advies

De raad adviseert de Wet op de vaste boekenprijs voorlopig te handhaven voor een periode van vier jaar. Vanwege het grote culturele en maatschappelijk belang moet een brede beschikbaarheid en verscheidenheid van boeken zijn gegarandeerd. In de huidige economische omstandigheden van de boekensector vindt de raad afschaffing op korte termijn niet verantwoord. De door de prijsbinding gefixeerde baten die een relatieve inkomstenzekerheid bieden, zouden daarmee immers definitief komen te vervallen.

Dat betekent dat de raad, met inachtneming van urgente economische omstandigheden en dus op pragmatische gronden, bepleit de wet voorlopig te continueren: deze biedt, binnen beperkte marges, de sector een zekere vorm van inkomstenzekerheid die de komende jaren voor vernieuwing noodzakelijk zal zijn. De raad adviseert voorts het amendement De Liefde en Voordewind, over de positie van het wetenschappelijk boek, uit te voeren.

De raad meent verder te kunnen vaststellen dat er op basis van de beschikbare jurisprudentie vooralsnog geen doorslaggevende bezwaren bestaan tegen continuering van het instrument. De inbreuk van de wet op het Europees mededingingsregime kan op valide cultuurpolitieke gronden worden gelegitimeerd.
Omdat de raad moet concluderen dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de effectiviteit van de wet en omdat (digitale) productontwikkeling en

innovatie in de boekensector urgent zijn, verbindt de raad aan dit advies de volgende voorwaarden:

1. De relaties tussen de overheid en de boekensector worden langs andere lijnen opgetuigd. Tussen partijen bestaat met de introductie van de wet (en additionele steunmaatregelen, zoals het verlaagd btw-tarief) een reciproque verbintenis, die vergelijkbaar is met (maar vanzelfsprekend niet identiek is aan) de relatie die ontstaat bij het aanvaarden van een overheidssubsidie. Wie bij wet een bijzondere economische status geniet, zal culturele (innovatie)ambities moeten delen en afstemmen en inzage moeten geven in relevante cijfers wanneer dat noodzakelijk wordt geacht voor evaluaties en/of beleidsvorming. Van volledige vrijblijvendheid kan dan geen sprake zijn. Duidelijk moet worden hoe en hoeveel van de inkomsten in het perspectief van de interne kruissubsidie precies worden aangewend ten behoeve van de cultuurpolitieke doelen die de overheid met de wet nastreeft. Partijen kunnen afspraken hierover in een convenant vastleggen.

2. De overheid laat - met inachtneming van alle methodische mogelijkheden en beperkingen - alsnog nagaan of er een evaluatiemethode kan worden ontwikkeld die de effectiviteit van de wet wel op een solide wijze kan meten. Sinds de inwerkingtreding in 2005 is geprobeerd de evaluatieverplichting uit de wet te operationaliseren en overtuigend empirisch bewijs te vinden voor de werking ervan. De resultaten zijn keer op keer niet overtuigend gebleken. De raad stelt voor - voor zover mogelijk - alternatieve evaluatiemethoden te ontwikkelen. Daarbij moeten de opmerkingen die de Autoriteit Consument en Markt (en eerder CPB/SCP) gemaakt hebben over een ‘goede’ evaluatie uiteraard meegenomen worden. In het bijzonder de werking van het mechanisme van de interne kruissubsidie dient object van onderzoek te zijn.

3. De overheid laat onderzoeken of er additionele (steun)maatregelen gewenst zijn om de sector al dan niet tijdelijk (of extra) te ondersteunen. Daarvoor is meer kennis van de ontwikkelingen binnen de ‘boeken- en leescultuur in brede zin’ noodzakelijk. Daarom pleit de raad voor aanvullend onderzoek dat op korte termijn kan worden gestart.
De lees- en boekencultuur is de afgelopen jaren veranderd. Lezen geniet verminderde belangstelling. Boeken worden structureel minder aangeschaft. De mediatransitie (‘van analoog naar digitaal’) is volle gang en brengt een majeure verandering tot stand in mediaconsumptiegedrag. En daarmee ook in de omgang met boeken. Dit proces is nog lang niet uitgekristalliseerd.

De verminderde aandacht voor lezen en boeken heeft onvoorziene effecten (op scholing en cultuurparticipatie bijvoorbeeld) die de overheid onder ogen

moet zien. Daarom is aanvullend onderzoek nodig waarbij alle relevante factoren in samenhang worden geadresseerd. Pas dan kan beleid worden ontwikkeld dat op termijn effect heeft.

Tussen een nationale boekencultuur, ontwikkelde lees- en informatievaardigheden, schoolsucces en kenniseconomie bestaat een verband. De indruk van de raad is niettemin dat initiatieven nog te instrumenteel zijn en te weinig zijn geïntegreerd in een brede beleidsvisie. Onderwijsbeleid en cultuurbeleid staan soms ver van elkaar af, terwijl samenwerking in dit verband onontbeerlijk is. Daarom pleit de raad ervoor dat deze aspecten in samenhang worden onderzocht, waarbij alle partijen betrokken zijn. Oriëntatie op initiatieven elders in Europa is daarbij onontbeerlijk.

4. De boekensector heeft een bijzondere culturele verantwoordelijkheid. Daarover kan geen misverstand bestaan. Partijen moeten hun krachten bundelen en de noodzakelijke innovatieagenda met elan uitvoeren. Daarbij is ook een groot cultureel belang gediend. Expertise moet worden bijeengebracht en kunnen worden gedeeld met nieuwe (jonge) boekondernemers, bijvoorbeeld op het gebied van (alternatieve) financiering, digitalisering of transmediale ontwikkelingen.

Het Nederlands Letterenfonds kan een belangrijke faciliterende en stimulerende rol spelen, mits dit daarvoor de ruimte krijgt – bij voorkeur in samenwerking met Vlaamse partners. Kansen, zoals binnen het programma van de creatieve industrie, moeten intussen worden gegrepen. Internationale oriëntering is een vereiste, evenals overleg met andere cultuurproducenten (zoals de muziek- en filmindustrie).

Mocht blijken dat deze voorwaarden (zie hierboven 1 t/m 4) niet te realiseren zijn, dan ligt liquidatie van de wet over vier jaar in de rede. Dat laatste dient overigens ook overwogen te worden wanneer het papieren boek een marginaal deel van de totale afzet zou omvatten: de wet heeft dan in zijn huidige vorm aan betekenis verloren.