

# uitspraak

---

## RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 10/3867



**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 augustus 2012 in de zaak tussen**

**ECI voor boeken en platen B.V.**, te Vianen, eiseres  
(gemachtigde: mr. TH. J. Bousie),

en

**Commissariaat voor de Media**, verweerder  
(gemachtigden: mr. F.E. de Bruijn en mr. A.J. Boorsma).

### Procesverloop

Bij besluit van 3 juni 2010 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiseres een boete opgelegd van € 15.000,- wegens overtreding van artikel 10 van de Wet op de vaste boekenprijs (Wvbp).

Bij besluit van 5 oktober 2010 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 maart 2012. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Tevens is voor eiseres ter zitting verschenen B. Bulsing, werkzaam bij eiseres. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. F.E. de Bruijn. Tevens is verschenen mr. J.B. Mons, werkzaam bij verweerder.

### Overwegingen

1. De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan. In de periode van 24 tot en met 28 augustus 2009 gold voor het eerste deel van de Millenniumtrilogie van Stieg Larsson, 'Mannen die vrouwen haten', een door of namens de uitgever vastgestelde vaste boekenprijs van € 10,-. Voor het tweede en derde deel van de Millenniumtrilogie, 'De vrouw die met vuur speelde' en 'Gerechtigheid', gold in diezelfde periode een door of namens de uitgever vastgestelde actieprijs van € 15,-. Eiseres heeft op haar website geadverteerd met een actie waarbij deel 1,2 en 3 van de Millenniumtrilogie in de periode van 24 augustus 2009 tot en met 28 augustus 2009 als combinatie aan haar leden werd aangeboden voor € 24,95. Daarnaast heeft eiseres in week 35 van het jaar 2009 (24 tot 30 augustus 2009) een zeer groot aantal van haar leden, die al hadden voldaan aan hun verplichting om vier artikelen per jaar bij eiseres aan te schaffen, per e-mailbericht-mailbericht hetzelfde aanbod gedaan. leden hebben van deze actie gebruik gemaakt.

2. Verweerder heeft op 30 maart 2010 haar voornemen bekend gemaakt om aan eiseres een boete op te leggen. Eiseres is hierover gehoord. Verweerder heeft op 3 juni 2010 de boete opgelegd.

3. Het bestreden besluit gaat over de vraag of eiseres in de periode van 24 augustus 2009 tot en met 28 augustus 2009 de Millenniumtrilogie voor een prijs van € 24,95 heeft mogen aanbieden aan haar leden.

4. Ingevolge artikel 2 van de Wvpb stelt de uitgever voor boeken en muziekguitgaven die hij voor het eerst in een bepaalde uitvoering in Nederland uitgeeft een vaste prijs vast.

Artikel 5, eerste lid van de Wvpb bepaalt dat de uitgever en de importeur de vaste prijs telkens na verloop van een half jaar kunnen aanpassen met ingang van een daarbij te bepalen tijdstip.

Artikel 9, eerste lid, van de Wvpb bepaalt dat de uitgever en de importeur op verzoek van een boekenclub een van de vaste prijs afwijkende boekenclubprijs kunnen vaststellen voor de verkoop aan eindafnemers die jegens de boekenclub een koopverplichting als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, zijn aangegaan.

Ingevolge het tweede lid geldt de boekenclubprijs niet eerder dan vier maanden na het tijdstip, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

Ingevolge het derde lid kunnen de uitgever en de importeur de boekenclubprijs telkens na een half jaar aanpassen of opheffen met ingang van een daarbij te bepalen tijdstip, doch niet eerder dan met ingang van een jaar na het tijdstip waarop de boekenclubprijs is gaan gelden.

Ingevolge het vierde lid vervalt de boekenclubprijs in ieder geval bij de opheffing van de vaste prijs als bedoeld in artikel 7, eerste lid.

Ingevolge het vijfde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent het vaststellen van een boekenclubprijs.

Ingevolge artikel 10, van de Wvbp past de boekenclub bij verkoop van een boek aan een eindafnemer die jegens de boekenclub een koopverplichting als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, is aangegaan, de vastgestelde boekenclubprijs toe.

Artikel 14 van de Wvbp bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent het in bij die regels te bepalen bijzondere gevallen al dan niet tijdelijk vaststellen van bijzondere, van de vaste prijs afwijkende prijzen. De artikelen 4, 6 en 7 zijn van overeenkomstige toepassing op bijzondere prijzen.

Artikel 14, eerste lid, van het Besluit van 3 mei 2005, houdende regels ter uitvoering van bepalingen van de Wet op de vaste boekenprijs (Bvb), Stb. 2005, 269, bepaalt dat de door de uitgever of importeur vast te stellen boekenclubprijs niet lager is dan 80 procent van de vaste prijs, behalve voor zover en voor zolang bij aanpassing van de vaste prijs als bedoeld in artikel 5 van de Wvbp uit toepassing van artikel 9 van die wet noodzakelijkerwijs anders voortvloeit.

5. Eiseres heeft primair aangevoerd dat zij niet in strijd met artikel 10 van de Wvbp heeft gehandeld. Volgens eiseres gaat artikel 9, derde lid, van de Wvbp, waar verweerder naar verwijst, uitsluitend over het aanpassen en opheffen van de boekenclubprijs los van de onderliggende vaste prijs. Artikel 9, vierde lid, van de Wvbp gaat wel over het verband tussen de boekenclubprijs en de vaste prijs. Dit artikel bepaalt dat de boekenclubprijs vervalt bij opheffing van de onderliggende vaste prijs. De zinsnede "in ieder geval" houdt volgens eiseres in dat er meer redenen zijn waarom de boekenclubprijs zou komen te vervallen. Volgens

---

eiseres volgt zowel uit de tekst van de wet als de geest daarvan dat de boekenclubprijs ook vervalt als een actieprijis wordt vastgesteld. Aan de hand van deze actieprijis, die volgens eiseres moet worden aangemerkt als nieuwe tijdelijke vaste prijs, moet een nieuwe boekenclubprijs worden vastgesteld. Dit heeft eiseres ook gedaan. Eiseres heeft haar standpunt toegelicht met een verwijzing naar de wetgeschiedenis van de Wvbp, de formulering van deze wet en een bestuurlijk rechtsoordeel van 3 november 2005 van verweerder.

6. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat er maar één vaste boekenprijs is: de prijs die de uitgever op grond van artikel 2 Wvbp heeft vastgesteld. De boekenclubprijs kan op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wvbp alleen van die prijs worden afgeleid en niet van de actieprijis. Voor een andere interpretatie bestaat geen ruimte.

7. De rechtbank stelt vast dat paragraaf 4 van de Wvbp, dat gaat over de boekenclubprijs, geen bepaling bevat die inhoudt dat de boekenclubprijs vervalt op het moment dat de uitgever een actieprijis vaststelt. Artikel 9, vierde lid, van de Wvbp strekt hier, anders dan eiseres stelt, niet toe. Dit artikellid bepaalt niet méér dan dat de boekenclubprijs in ieder geval vervalt bij de opheffing van de vaste prijs als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wvbp. De vaststelling van een actieprijis leidt niet tot de opheffing van de vaste prijs en brengt dan ook niet met zich dat de boekenclubprijs op grond van artikel 9, vierde lid, van de Wvbp vervalt.

8. Eiseres heeft betoogd dat de wetgever door het in artikel 9, vierde lid, van de Wvbp opnemen van de zinsnede 'in ieder geval' uitdrukkelijk de mogelijkheid heeft opengelaten dat ook als de oorspronkelijke vaste prijs niet wordt opgeheven de boekenclubprijs met onmiddellijke ingang vervalt. Volgens eiseres valt de situatie waarin de uitgever een actieprijis vaststelt in ieder geval daaronder. Dit standpunt van eiseres is naar het oordeel van de rechtbank echter een oprekking van artikel 9, vierde lid, van de Wvbp die op geen enkele manier wordt gedragen door de formulering daarvan. Evenmin kent de Wvbp een bepaling die inhoudt dat de boekenclubprijs in die periode waarin een actieprijis geldt van deze actieprijis zou moeten worden afgeleid.

9. Eiseres heeft ter onderbouwing van haar betoog als vermeld onder nummer 5 verwezen naar de toelichting op hoofdstuk 2 van het Bvp waarin staat dat de uitgever een bijzondere prijs kan vaststellen voor een beperkte periode en/of voor een speciale categorie eindafnemers. De bijzondere prijs treedt voor die periode of voor die categorie in de plaats van de vaste prijs. Hieruit leidt eiseres af dat de actieprijis (dit is een bijzondere prijs) in de plaats treedt van de vaste prijs en dat de boekenclubprijs dus in de periode waarin de actie geldt moet worden afgeleid van deze nieuwe vaste prijs.

10. Ook hier heeft eiseres naar het oordeel van de rechtbank een te verregaande betekenis gegeven aan de artikelen uit het Wvbp en het Bvp, dan de tekst daarvan rechtvaardigt. De redenering van eiseres past ook niet in het stelsel van de Wvbp en het Bvp. Hierin is een gesloten stelsel van kortingen op de vaste boekenprijs en een gesloten stelsel van bijzondere prijzen en boekenclubprijzen vormgegeven, waarin voor de redenering van eiseres dat de boekenclubprijs als het ware meebeweegt met een door de uitgever vast te stellen actieprijis geen ruimte is. Uit de toelichting op het Bvp blijkt dat de uitgever aan een actieprijis voorwaarden kan verbinden, zoals de inlevering van een bon door de eindafnemer of het intekenen op een boek binnen een bepaalde termijn voor of na verschijning. Dit brengt met zich dat de door de uitgever vastgestelde actieprijis kan bestaan naast de (eerder) vastgestelde vaste boekenprijs. Hierin zit de rechtbank eens te meer aanleiding om eiseres in

---

haar betoog niet te volgen. In dat betoog wordt immers uitgegaan van een situatie waarin de actieprijis de vaste prijs vervangt.

11. Eiseres heeft voorts gesteld dat een andere lezing van de wet dan zij voorstaat onredelijk zou zijn, omdat de actieprijis in voorkomende gevallen lager zou kunnen uitvallen dan de boekenclubprijis. Dat zou de zwaar bevochten voorkeurspositie van clubleden illusoir maken.

12. Verweerder heeft hiertegenover gesteld dat uit de parlementaire geschiedenis van de Wvpb (Kamerstukken II 2003- 2004, 28 652, nr. 11 p. 22-23) blijkt dat boekenclubs in feite concurreren op de prijs met reguliere boekverkopers. Tegenover het voordeel van de boekenclubs, heeft de wetgever bepaalde voordelen zoals het aanbieden van boeken tegen actieprijzen aan reguliere boekverkopers voorbehouden, stelt verweerder.

13. Zoals hierboven al is overwogen ziet de rechtbank in de huidige regelgeving geen aanknopingspunt voor het standpunt van eiseres dat de boekenclubprijis moet worden afgeleid van een (tijdelijk geldende) actieprijis. De wet is op dit punt naar het oordeel van de rechtbank helder. Uitgangspunt voor de boekenclubprijis blijft de door de uitgever de op grond van artikel 2 van het Wvpb vastgestelde vaste prijs. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de boekenclubprijis op enig moment en voor een bepaalde periode hoger ligt dan de actieprijis. Dat dit door eiseres als onredelijk wordt ervaren is geen reden om de wet in haar voordeel anders te interpreteren. Voorts overweegt de rechtbank dat nog los van de omstandigheid dat eiseres geen passage(s) in de parlementaire geschiedenis heeft kunnen aanwijzen waaruit zou blijken dat de wetgever de bedoeling zou hebben gehad dat de boekenclubprijis – na de periode van vier maanden als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Wvbp – niet alleen lager dan de vaste prijs mag zijn maar ook lager dan een actieprijis moet zijn, is het niet mogelijk met een beroep op de bedoeling van de wetgever te bereiken dat de wettekst moet worden uitgelegd zoals deze niet is geformuleerd. In dit verband wijst de rechtbank naar vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, zie bijvoorbeeld een uitspraak van 24 januari 1996, LJN: AA1820.

14. Samenvattend is de rechtbank van oordeel dat de boekenclubprijis met de vaststelling van een actieprijis niet is vervallen en dat er geen nieuwe boekenclubprijis had mogen worden afgeleid van de actieprijis. De vaststelling van de actieprijis heeft kort gezegd geen invloed op de boekenclubprijis.

15. Vaststaat verder dat op 16 februari 2009 een boekenclubprijis voor de 'Mannen die vrouwen haten' is vastgesteld. Dit is op 24 februari 2009 voor 'De vrouw die met vuur speelde' gedaan en op 8 februari 2009 voor 'Gerechtigheid.' Het voorgaande betekent dat eiseres de boekenclubprijis voor de gehele Milleniumtrilogie in strijd met artikel 9, derde lid, van de Wvpb per 24 augustus 2009 heeft gewijzigd in € 24,95 nu op dat moment nog geen jaar was verstreken nadat de boekenclubprijis voor de drie boeken was gaan gelden. Verweerder was gelet hierop bevoegd om op grond van artikel 17 van de Wvbp aan eiseres een boete op te leggen.

16. Verweerder heeft de hoogte van de boete bepaald aan de hand van de Beleidslijn sanctiemaatregelen vaste boekenprijis 2009, Stcrt. 2009, 75 (de beleidslijn). Verweerder heeft de overtreding aangemerkt als een overtreding type B (overtreding van artikel 10 van de Wvbp) van ernstige aard, zoals omschreven in 1.7 van de beleidslijn.

---

17. Eiseres heeft zich subsidiair op het standpunt gesteld dat zij naar eer en geweten de wet heeft toegepast en dat verweerder zelf niet eerder uitleg heeft gegeven aan de geschonden norm. Dit leidt er volgens eiseres toe dat haar geen verwijt kan worden gemaakt. Als eiseres al een verwijt zou kunnen worden gemaakt, dan is volgens haar sprake van een lichte overtreding, zoals genoemd in 1.6 van de beleidslijn. Volgens eiseres is de concurrentie door de actie nauwelijks verstoord. Er is sprake van een aanbod in maar één vestiging (te weten de internetwinkel), voor minder dan één week.

18. De rechtbank is van oordeel dat een bestuursorgaan beleidsregels mag vaststellen over het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen wat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft overwogen over de wijze waarop met dergelijke beleidsregels moet worden omgegaan. Uit deze rechtspraak volgt dat een bestuursorgaan dergelijke beleidsregels als uitgangspunt dient te nemen bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete, mits het de beleidsregels in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

19. Gelet op de aard van het te nemen besluit zal het bestuursorgaan bij de besluitvorming in het concrete geval ook het in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht dienen te nemen. Dit betekent dat het bestuursorgaan zich bij het vaststellen van de hoogte van een boete moet afvragen of de uit de beleidsregels voortvloeiende boete, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig is aan het door de wetgever beoogde doel. Tot de omstandigheden van het geval behoren in ieder geval de aard en de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Wanneer het toepassen van het beleid niet evenredig is, is matiging van dit bedrag passend en geboden.

20. Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op het opleggen van een boete zoals in het onderhavige geval van toepassing is, brengt met zich dat de rechter zonder terughoudendheid toetst of de door het bestuursorgaan in het concrete geval opgelegde boete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Als de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is en hij op die grond het besluit vernietigt, neemt hij bij het zelf bepalen van de hoogte van de boete de beleidsregels eveneens als uitgangspunt.

21. De rechtbank ziet geen aanleiding om de beleidslijn van verweerder onredelijk te achten. Voorts is geen sprake van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid bij eiseres. Zoals hiervoor is overwogen is de tekst van de artikelen uit de Wvpb helder en had eiseres moeten begrijpen dat zij de Millenniumtrilogie niet op 24 augustus 2009 tegen het tarief van € 24,95 kon aanbieden. Dat verweerder de geschonden norm niet eerder heeft uitgelegd, kan op grond van 1.10 van de beleidslijn een boeteverlagende invloed hebben, maar maakt niet dat moet worden aangenomen dat verwijtbaarheid bij eiseres geheel ontbreekt. Van eiseres had verwacht mogen worden de bij haar klaarblijkelijk levende onduidelijkheid over de reikwijdte van bepalingen, voor te leggen aan verweerder. De onbekendheid met de regelgeving komt voor rekening van eiseres en leidt dus niet tot het ontbreken van verwijtbaarheid aan haar kant. Deze grond slaagt dan ook niet.

22. De rechtbank volgt eiseres evenmin in het standpunt dat als al sprake zou zijn van verwijtbaarheid, sprake is van een lichte overtreding die valt te categoriseren onder 1.6 van de beleidslijn. Verweerder heeft toegelicht welke aspecten volgens hem een indeling onder

1.7 rechtvaardigen. De rechtbank onderschrijft dit standpunt van verweerder. Hieraan ligt het volgende ten grondslag.

23. Verweerder heeft meegewogen dat eiseres tijdens de actie een groot aantal boeken van de Millenniumtrilogie heeft verkocht. Het gaat hier om meer dan 500 exemplaren, waarmee aan één van de aspecten genoemd in 1.7 is voldaan. Anders dan eiseres betoogt is wel degelijk sprake geweest van een verstoring van de concurrentie tussen uitgevers en verkopers. Het ging hier om een serie bestaande uit drie bestsellers: alle drie de titels waren in de top 10 genoteerd ten tijde van de actie, waarvan er veel zijn verkocht. Ook dit aspect valt onder 1.7 van de beleidslijn te categoriseren. Dat de actie minder dan een week heeft geduurd, maakt niet dat van een verstoring van de concurrentie geen sprake is. Weliswaar is één van de aspecten van 1.7 dat de overtreding plaatsvindt gedurende ten minste één week maar minder dan twee weken, maar zoals verweerder ter zitting heeft toegelicht, is dit slechts één van de factoren die een rol speelt. Tegenover de korte duur van de actie staat dat eiseres het ongeoorloofde aanbod waarvan gebruik is gemaakt, op meer dan alleen regionale schaal heeft gedaan door gebruik te maken van twee media-instrumenten, te weten de website en de mailing naar trouwe klanten. Het standpunt van eiseres dat de aanbieding maar gold in één vesting, te weten de internetwinkel, volgt de rechtbank niet. Nog afgezien van het feit dat de internetwinkel landelijke dekking heeft, heeft de gemachtigde van eiseres ter zitting desgevraagd verklaard dat ook leden die ten tijde van de actie in die hoedanigheid een aankoop deden in de filialen van eiseres automatisch de lagere prijs betaalden. Dat in die filialen geen reclame zou zijn gemaakt voor de actie, doet daaraan niet af. Verweerder heeft de overtreding terecht aangemerkt als een ernstige overtreding in categorie B en de daarbij behorende boete van € 15.000,- opgelegd.

24. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. Ramsaroep, rechter, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 augustus 2012.

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

21 AUG. 2012

Voor kopie conform  
De Griffier

### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.