

Vergaderjaar 2004–2005

29 692

Politiek en media

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2004

Algemeen

In de kabinetsreactie op de adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de relatie tussen media en politiek heeft het kabinet aangegeven de door de RMO uitgesproken zorg over mediaconcentraties te delen¹. In de brief is aangegeven dat het kabinet van mening is dat – naast de reguliere fusietoets door de NMa – een «pluriformiteitstoets» dient plaats te vinden bij de beoordeling van voorgenomen concentraties². Over de vormgeving zou nog nader beraad in het kabinet plaats vinden. De nu voorliggende brief is de uitwerking van dat beraad. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de motie Atsma en de motie Wagenaar³.

Gezien het belang dat het kabinet hecht aan onafhankelijkheid en pluriformiteit van de nieuws- en informatievoorziening achten wij de tijd aangebroken om nu zo spoedig mogelijk over te gaan tot een specifieke concentratieregeling voor de dagbladmarkt. In het uw Kamer d.d. 1 september 2003 aangeboden rapport *Mediaconcentratie in beeld. Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2002* en ook in de *Mediaconcentratie monitor 2003* (bijgevoegd)⁴ constateert het Commissariaat voor de Media dat de zogenoemde «Wet van drie» nog steeds opgaat: dit betekent dat in de sectoren dagbladen, televisie en kabel drie grote aanbieders de dienst uitmaken. Op grond van die constatering doet het Commissariaat een aantal aanbevelingen, waaronder het vaststellen van een maximum marktaandeel op de dagbladmarkt. De RMO adviseert, nog op basis van de rapportage van het Commissariaat over 2002, een persfusieregeling die een maximum stelt aan de marktaandelen van concerns.

Vanwege de grenzen die artikel 7 van de Grondwet stelt, ziet het kabinet af van een «inhoudelijke» pluriformiteitstoets. Het kabinet kiest in plaats daarvan voor een eenduidige begrenzing van marktaandelen. In deze brief doet het kabinet een voorstel voor een regeling om *dagbladconcentraties*

¹ Kamerstukken II 2003–2004, 29 692, nr. 1, pp. 6–7.

² Eerder vermeld in de beantwoording van vragen gesteld door de leden Bakker en Dittrich (Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 1020) en Vergeer (Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 1439).

³ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 VIII, nr. 29 en 31.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

die leiden tot een marktaandeel van meer dan 35% te verbieden. Tegelijkertijd wil het kabinet de bestaande crossownership-regeling in de Mediawet, waarin grenzen zijn gesteld voor dagbladuitgevers aan de mate van zeggenschap in een commerciële omroep, versoepelen. Een eventuele concentratieregeling voor andere media wil het kabinet bekijken in de context van het nog te verschijnen WRR-rapport over het mediabeleid, de discussie over de toekomstige positie van de publieke omroep en de nieuwe inzichten inzake grondrechten in de informatiemaatschappij.

Pluriformiteit van de informatievoorziening

Het kabinet heeft meermaals gewezen op de cruciale rol die de media in de democratie vervullen ten aanzien van publieke meningsvorming. Daarom hecht het aan goede garanties voor de onafhankelijkheid, de pluriformiteit en de kwaliteit van de media. Het mediabeleid is van oudsher op deze doelstellingen gericht.

Pluriformiteit houdt idealiter in dat de media ruimte bieden aan uiteenlopende invalshoeken, standpunten, belangen en (politieke, levensbeschouwelijke) stromingen. Mediaconcentratie kan de pluriformiteit op twee manieren bedreigen: in de vorm van eigendomsconcentratie en in de vorm van titelconcentratie. Bij eigendomsconcentratie komt het bezit van media in handen van enkelen – bedrijven of personen. Deze verwerven daardoor grote potentiële opiniemacht. Te vergaande eigendomsconcentratie van media is daarom ongewenst. De tweede vorm van mediaconcentratie – titelconcentratie – doet zich voor wanneer het aantal afzonderlijke zenders, dagbladen of tijdschriften daalt. Daarmee vermindert het aantal podia voor uiteenlopende stemmen en standpunten met een nadelig effect voor de pluriforme meningsvorming. De praktijk wijst uit dat eigendomsconcentratie op termijn vaak gevolgd wordt door titelconcentratie: om beoogde schaalvoordelen te realiseren, gaan er titels redactioneel samenwerken, fuseren of verdwijnen.

Het gaat in alle gevallen uiteindelijk om de pluriformiteit van de redactionele inhoud, maar dat is voor overheidsbeleid geen aanknopingspunt. Voorafgaande toetsing van inhoud door de overheid verdraagt zich principieel niet met de in de Grondwet gegarandeerde vrijheid van meningsuiting. Daarbij is overigens wel een onderscheid te maken tussen de pers, waar geen vergunningstelsel mag worden gehanteerd, en omroep, waar dat onder bepaalde voorwaarden wel is toegestaan. Het onder bepaalde voorwaarden verbieden van titelconcentraties raakt snel aan de grenzen die artikel 7 van de Grondwet aan de overheid oplegt en achten wij daarom niet mogelijk. Een regeling die een te grote eigendomsconcentratie wil voorkomen door het stellen van beperkingen aan het maximale marktaandeel dat door concentratie mag worden behaald is echter wel mogelijk. Daarmee kan worden voorkomen dat de opiniemacht in een zeer beperkt aantal handen komt.

Huidige regelingen

De Mededingingswet bevat een concentratieregeling die voor alle sectoren en ondernemingen geldt. Een voorgenomen concentratie dient, met bepaalde uitzonderingen, gemeld te worden bij de NMa. Deze beoordeelt vervolgens of als gevolg van de voorgenomen concentratie een economische machtspositie zal ontstaan of worden versterkt die tot gevolg heeft dat de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. Indien de NMa tot dat oordeel komt wordt toestemming voor de concentratie geweigerd. De NMa kan echter alleen naar de (mogelijke) gevolgen voor de concurrentie kijken en niet naar de gevolgen voor de opiniemacht.

De Mediawet bevat bepalingen inzake de crossownership van dagbladen en commerciële omroepen (radio en televisie). De belangrijkste daarvan is de bepaling dat indien een dagbladuitgever 25% of meer marktaandeel heeft op de totale dagbladmarkt er geen toestemming voor commerciële omroep verkregen kan worden indien de uitgever (of daaraan verbonden partijen) 1/3 of meer zeggenschap heeft in de desbetreffende omroeporganisatie. Voor de regeling maakt het niet uit of het marktaandeel wordt behaald door een concentratie of door autonome groei. De definitie van de dagbladmarkt is in de Mediawet vastgelegd (artikel 1, onderdeel tt)¹.

Dagbladen

Eind jaren 80, begin jaren 90 is in het kader van een voorgenomen persfusieregeling onderzocht welke juridische mogelijkheden er waren voor een pluriformiteitstoets bij dagbladconcentraties².

Een van de redenen om destijds geen specifieke persfusieregeling te treffen was de veronderstelling dat concentratie van dagbladen niet tot een situatie zou leiden dat drie grote partijen gezamenlijk het grootste deel van de markt zouden beheersen. Die situatie is inmiddels wel werkelijkheid geworden³. Een andere overweging was dat het algemeen mededingingsrecht wel zou kunnen voorkomen dat er door concentraties te grote machtsposities zouden ontstaan. Niet valt echter uit te sluiten dat op grond van de mededingingstoets een concentratie wordt toegestaan, terwijl deze als consequentie heeft dat de pluriformiteit wordt aangetast, bijvoorbeeld door het feitelijk doen ontstaan van twee opiniemachtsblokken. Gegeven de huidige verhoudingen staat het kabinet nu voor de vraag om via een specifieke regeling te bewerkstelligen dat er een (minimum)garantie wordt gegeven voor de spreiding van opiniemacht of dat over te laten aan het algemeen mededingingstoezicht. Indien nu geen regeling wordt getroffen verdwijnt de mogelijkheid om dat op een later tijdstip te doen achter de horizon. Aanleiding om op dat latere tijdstip toch tot regeling over te gaan is waarschijnlijk de bekendmaking dat er wederom een verdergaande concentratie van eigendom wordt voorbereid⁴. Die kan dan echter niet meer worden teruggedraaid, tenzij de NMa toestemming zou weigeren vanuit mededingingsoverwegingen. Het kabinet acht het moment aangebroken om een signaal af te geven dat de grens (nagenoeg) is bereikt om *via concentraties* het marktaandeel op de dagbladmarkt te vergroten. Dit voorkomt dat er te grote opiniemacht in handen komt van slechts twee grote dagbladconcerns. Daarbij komt nog dat eigendomsconcentratie een bedreiging vormt voor de titeldiversiteit: in de praktijk blijkt dat een concentratie vaak enige tijd later wordt gevolgd door een redactionele samenvoeging van dagbladen. Wij willen borgen dat voor dagbladen er tenminste drie grote spelers naast elkaar kunnen bestaan waardoor opiniemacht gespreid blijft en er ook een geringere kans is dat redacties worden samengevoegd.

Voorstel voor een regeling

In de regeling zal worden vastgelegd dat door concentraties op de dagbladmarkt een maximum marktaandeel mag worden behaald van 35%. De bestaande marktaandelen worden als gegeven beschouwd. Vaststellen van een lager percentage acht het kabinet derhalve ongewenst. Autonome groei van een onderneming⁵ valt niet onder de regeling. Een hoger percentage (bv. 40%) acht het kabinet ongewenst omdat er weliswaar plaats blijft voor ten minste drie verschillende ondernemingen, maar deze niet alle drie op basis van gelijkwaardigheid met elkaar kunnen concurreren. Met het vaststellen van het percentage op 35% blijft het voor alle ondernemingen mogelijk om door middel van concentratie nog een (beperkte) uitbreiding van het marktaandeel te bewerkstelligen.

¹ Dagbladmarkt: de door het Bedrijfsfonds voor de pers vastgestelde gemiddelde betaalde oplage, in een kalenderjaar, van persorganen die bestemd zijn voor het publiek in Nederland en ten minste zes keer per week verschijnen.

² Zie Kamerstukken II 1988–1993, 20 984.

³ Marktaandelen bij dagbladen:

Telegraaf 30,7% – PCM 30,6% – Wegener 28,7% (2002); met meetellen van Metro en Spits: Telegraaf 33,5% – PCM 24% – Wegener 24,7% (2003).

⁴ Investeringsmaatschappij APAX heeft aangekondigd dat het zijn aandeel in PCM over enkele jaren weer wil verkopen.

⁵ D.w.z. groei van het marktaandeel door middel van verhoging van de eigen oplage of groei van het marktaandeel doordat een concurrerende titel verdwijnt.

De bestaande crossownership-regeling in de Mediawet (artikelen 71b en 71c) wordt aangepast. Gezien de regeling die geldt voor de radiomarkt (zie hierna) en gegeven de feitelijke situatie dat het merendeel van de commerciële radiostations nagenoeg uitsluitend muziek uitzendt, acht het kabinet het niet langer noodzakelijk de crossownership-regeling zich ook over radiostations te laten uitstrekken¹. Het kabinet is van mening dat de beperking van zeggenschap voor een dagbladuitgever in een commercieel televisiestation gradueel moet oplopen. Het kabinet vindt het ongewenst om het percentage uit de voorgestelde dagbladconcentratie-regeling als enige grens in de crossownership-regeling op te nemen. Immers een dagbladuitgever met een marktaandeel onder de 35% op de dagbladmarkt kan dan, afgezien van eventuele beperkingen die voortvloeien uit de Mededingingswet, een substantieel marktaandeel op een andere relevante mediemarkt verwerven. Ook dat levert in de ogen van het kabinet een te grote concentratie van (gecombineerde) opiniemacht op. Daarom stelt het kabinet voor dat dagbladuitgevers met een marktaandeel tussen 25 en 35% op de dagbladmarkt niet meer dan 50% zeggenschap mogen hebben in een commercieel televisiestation². Indien een dagbladuitgever door autonome groei, hij mag immers door concentratie niet meer dan 35% marktaandeel behalen, meer dan 35% marktaandeel verwerft³ zal zijn belang in een commercieel televisiestation beperkt dienen te blijven tot 33 1/3%. Ten opzichte van de huidige regelingen is dat nog steeds een verruiming van de mogelijkheden voor dagbladuitgevers om belangen te nemen in televisie-ondernemingen.

De dagbladconcentratieregeling zal worden ondergebracht in de Mededingingswet en door de NMa worden uitgevoerd naast de reguliere concentratietoetsing. Het overschrijden van het maximum marktaandeel door de voorgenomen concentratie vormt een weigeringsgrond voor het verlenen van vergunning. De concentratieregeling en de crossownership-regeling zullen op elkaar worden afgestemd op het punt van de definitie van de dagbladmarkt. Zo heeft het Commissariaat in de monitor over 2003 aangegeven de gratis bladen Metro en Spits als onderdeel van de dagbladmarkt te beschouwen, terwijl de huidige definitie in de Mediawet beide bladen niet meetelt omdat die definitie uitgaat van de betaalde oplage. Indien uw Kamer met de voorgestelde systematiek kan instemmen zal het kabinet zo spoedig mogelijk een daartoe dienend wetsvoorstel, waarin een en ander nader wordt uitgewerkt, indienen.

Omroep(distributie)

Het Commissariaat stelt voor om ook voor commerciële televisie een maximum marktaandeel op de kijkersmarkt in wetgeving op te nemen. In de opvatting van het kabinet is de situatie op de televisiemarkt echter een andere dan op de dagbladmarkt. Op de dagbladmarkt zijn immers alleen marktpartijen actief, op de televisiemarkt is een belangrijke rol weggelegd voor de publieke omroep met zijn eigen pluriformiteit. Zolang de publieke omroep in voldoende mate die belangrijke rol speelt kunnen negatieve gevolgen van concentraties tussen commerciële televisiestations worden gemitigeerd. Zoals hiervoor reeds aangegeven wil het kabinet een eventuele regeling voor televisie (of andere media) in een breder kader plaatsen.

Het kabinet is van mening dat het niet nodig is nieuwe grenzen voor de eigendom van radiostations te stellen. Die opvatting wordt door het Commissariaat gedeeld. Voor radio is het kunnen uitzenden via de ether van wezenlijk belang. In 2003 heeft de uitgifte van frequenties plaats gevonden, waarbij er gebruikbeperkingen zijn verbonden aan het aantal frequentiekavels dat door één partij mag worden gebruikt. Die gebruikbeperkingen gelden tot 1 september 2011. Door die gebruikbeperkingen

¹ Wel blijven de specifieke beperkingen gelden die voortvloeien uit de frequentieuitgifte van 2003.

² Is nu maximaal 1/3 zeggenschap.

³ Grens ligt nu bij 25% marktaandeel.

en de gehanteerde clausuleringen is de pluriformiteit in de radiomarkt gegarandeerd. Wij achten het niet wenselijk daarbovenop op dit moment nog een andere regeling te plaatsen. Tegen die tijd zal moeten worden bezien op welke wijze de overheid de pluriformiteit op de radiomarkt wil waarborgen of vorm wil geven.

De constatering van het Commissariaat inzake de kabelmarkt betreft een andersoortige problematiek. Het gaat hier om bepaalde waarborgen voor toegang van verschillende aanbieders tot de dominante infrastructuur voor doorgifte van omroepsignalen en bescherming van de consument. In de Mediawet zijn daartoe bepalingen opgenomen. Daarnaast is in de gewijzigde Telecommunicatiewet een mogelijkheid voor de OPTA opgenomen in het geval er sprake is van een economische machtspositie gepaste maatregelen te nemen. Wij zullen in het kabeldossier deze problematiek verder behandelen.

Enkele buitenlandse voorbeelden¹

In Engeland is enige tijd geleden de «public interest» toets voor mediaconcentraties aangepast. Er is daarbij sprake van een mededingingstoets en boven de 25% marktaandeel kan ook een pluriformiteitstoets worden uitgevoerd. Alhoewel dit een interessant voorbeeld voor regelgeving in Nederland lijkt kan, gezien artikel 7 van de Grondwet, het Engelse systeem, waar op grond van deze toets inhoudelijk naar de gevolgen voor de pluriformiteit wordt gekeken, niet worden gevolgd.

In Frankrijk worden beperkingen gesteld aan aandelenbezit van mediaondernemingen. Indien dit voorbeeld in Nederland zou worden gevolgd zou dat betekenen dat in een aantal gevallen de huidige eigenaren een (groot) gedeelte van de aandelen of zeggenschap zouden moeten afstoten. Dat acht het kabinet onwenselijk. Bovendien worden in Frankrijk beperkingen gesteld aan het potentiële publieksbereik dat een mediaonderneming mag behalen. Dat betekent feitelijk een verbod op het uitbrengen van meer titels of het opzetten van meer televisiestations en zegt bovendien niets over het daadwerkelijke publieksbereik (gemeten in marktaandeel). Omdat het kabinet niet wil verbieden dat door autonome groei of door het uitgeven van meer titels of het opzetten van meer televisiestations het marktaandeel wordt vergroot kan de Franse regeling dan ook niet gevolgd worden.

Duitsland heeft een regeling voor televisiestations die bij het overschrijden van een marktaandeelgrens maatregelen moeten nemen². Daar ligt de grens bij 30% marktaandeel³ (door concentratie of autonome groei). Wordt de grens overschreden dan moeten belangen worden afgestoten of andere maatregelen worden genomen (bv. het ter beschikking stellen van zendtijd aan derden). Zoals het Commissariaat adviseert zal dit voorbeeld (maar ook andere voorbeelden) worden betrokken bij een mogelijke regeling voor de televisiemarkt.

Er zijn ook landen waar geen specifieke regeling is getroffen. Daarvoor zijn uiteenlopende redenen.

In Europees verband is begin dit jaar door het Europees parlement gepleit voor een Europese regeling. In de Raad van Europa wordt vooral gekeken naar de grensoverschrijdende mediaconcentraties. Dat laat onverlet dat lidstaten voor de eigen problematiek met eigen nationale oplossingen komen.

Tenslotte

Vorige week hebben PCM en Wegener aangekondigd dat zij serieus studie gaan doen naar een mogelijke samenvoeging van een achttal krantentitels van beide concerns. Het kabinet gaat er van uit dat hun concrete voorstel – aangekondigd voor eind maart 2005 – zal worden getoetst door de NMa.

¹ Mede ontleend aan een in opdracht van het Commissariaat voor de Media verricht onderzoek: A mapping study of media concentration and ownership in ten European countries (samenvatting opgenomen in hoofdstuk 5 van de mediaconcentratie-monitor 2003).

² De «Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich» (KEK) heeft als opdracht te toetsen of op de televisiemarkt een onderneming «vorherrschende Meinungsmacht erlangt».

³ Of 25% indien men op een «medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat».

Het kabinet is er zich van bewust dat de voorgestelde regeling geen garantie biedt dat het huidige aantal dagbladtitels zal blijven bestaan. Dat wordt aan de markt zelf overgelaten. Wel wordt door de regeling gegarandeerd dat concentraties er niet toe kunnen leiden dat de opiniemacht bij minder dan drie onafhankelijk van elkaar opererende ondernemingen terecht komt. Het nadeel van een zekere starheid in de beoordeling van voorgenomen dagbladconcentraties acht het kabinet acceptabel en bovendien onvermijdelijk, gelet op de beperkingen die artikel van de 7 Grondwet stelt. Tevens schept het helderheid voor alle betrokken marktpartijen. Wij menen op deze manier een duidelijk signaal af te geven waar marktpartijen in hun bedrijfsvoering rekening mee kunnen houden zonder dat rechtstreeks in die bedrijfsvoering wordt ingegrepen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan