

Vergaderjaar 2006–2007

30 921

Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentraties en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 maart 2007

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over onderhavig wetsvoorstel. De regering meent in het verslag een positieve houding van de leden van de verschillende fracties ten aanzien van het wetsvoorstel te kunnen lezen. Hierna zal de regering ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties en zal daarbij de volgorde van het verslag aanhouden. De regering hoopt dat met de beantwoording de schriftelijke voorbereiding voldoende zal zijn en dat spoedige behandeling van het wetsvoorstel mogelijk is.

2. Geen toezicht autonome groei

De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie stellen vragen over (mogelijke consequenties van) het ontbreken van toezicht op autonome groei.

Autonome groei kan worden veroorzaakt door succesvol opereren van ondernemingen, maar ook door het falen van concurrenten. Bovendien kan marktaandeel veranderen door toe- of terugtrekken van ondernemingen. De regering kiest er niet voor om alleen op grond van deze omstandigheden beperkingen aan te brengen aan het marktaandeel dat men maximaal mag behalen. Als autonome groei wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld stijging van de oplage of de tijd dat het publiek luistert of kijkt, zou het aanbrengen van een beperking leiden tot afstraffing van succesvol ondernemen. Het stoppen van concurrerende titels of zenders kan leiden tot een groter marktaandeel omdat de markt kleiner is geworden. Dat zou kunnen betekenen dat een titel of zender moet worden afgestoten vanwege een marktontwikkeling waar men geen enkele invloed op heeft kunnen uitoefenen. Wellicht is er voor de af te stoten titel of zender ook geen belangstelling. Kortom, het regelen van autonome groei kan leiden tot allerlei onvoorziene en ongewenste consequenties. Bovendien leidt dit tot een zware last voor ondernemingen en toezicht-

houders. Men moet namelijk voortdurend de ontwikkeling van het marktaandeel in de gaten houden, omdat daar eventueel gevolgen aan worden verbonden. Ook in het mededingingsrecht worden geen consequenties verbonden aan autonome groei. Wel kan worden opgetreden tegen het misbruik maken van een machtspositie.

Bij voorgenomen concentraties zijn de posities bekend. Daar worden dan ook gevolgen aan verbonden. Er worden geen consequenties verbonden aan succesvol ondernemen, maar wel aan het overnemen van «succesvolle» concurrenten.

De kans dat een aanbieder door autonome groei op de radio- en televisie-markt een marktaandeel van meer dan 90% behaalt, acht de regering zeer gering. Voor de radiomarkt gelden immers tot 2011 de beperkingen die voortvloeien uit de ministeriële regeling die is getroffen op basis van artikel 82f van de Mediawet. Dat betekent dat een commercieel radiostation van de negen landelijke FM-kavels er maximaal twee in gebruik mag hebben. Op landelijk niveau is er dus sprake van ten minste 5 verschillende eigenaars/aanbieders. Op de radio- en televisie-markt is bovendien de publieke omroep actief die er naar streeft een behoorlijk marktaandeel te behouden. Verder is er natuurlijk een heftige concurrentie tussen de verschillende commerciële televisiestations. Een substantiële toename van het marktaandeel op de gezamenlijke markten is alleen te behalen via overnames en daar ziet het wetsvoorstel juist op.

3. Inhoud van de nieuwe regeling

De leden van de fractie van het CDA- fractie merken op dat vooral de Nederlandse dagbladen en hun uitgevers het momenteel niet gemakkelijk hebben. Zij vragen de regering om nog eens te verduidelijken waarom de wijziging van belang is voor het toekomstperspectief van de dagbladen en hun uitgevers. Ook vragen deze leden of er op dit moment nog meer maatregelen en/of garanties noodzakelijk of wenselijk zijn om het perspectief te verbeteren.

De voorgestelde regeling stelt de dagbladuitgevers in staat om hun krantenbedrijf te ontwikkelen in de richting van een multimediale onderneming. Dat komt tegemoet aan een al langer levende wens in de dagbladsector om ook op terrein van commerciële radio en televisie actief te zijn. De bestaande *crossownership* regeling in de Mediawet blijkt een grote beperking op te leveren in dat streven. De regering vindt die beperking ongewenst. Tegelijkertijd wil de regering voorkomen dat er een te grote concentratie van opiniemacht plaatsvindt op de meest relevante markten van nieuws en informatie: dagbladen, radio en televisie. Vandaar dat het wetsvoorstel grenzen stelt aan de marktaandelen die op deze markten door middel van concentraties bereikt mogen worden. De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel een zeer aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden oplevert voor dagbladuitgevers om zich multimediaal te ontwikkelen en daarmee perspectief biedt aan de dagbladsector. Het is dan aan de uitgevers zelf om die kansen te grijpen en daadwerkelijk te benutten. Daarnaast blijft er de mogelijkheid voor (dagblad)uitgevers om een beroep te doen op het Bedrijfsfonds voor de pers – binnenkort omgedoopt tot Stimuleringsfonds voor de pers – om steun te ontvangen voor een project dat past binnen de doelstelling van het Fonds.

De regering wijst ook nog op de maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsbrief van 6 oktober 2006¹ als reactie op enkele onderzoeken naar reclame in een digitaal televisielandschap, de reclame- en sponsorregels in Nederland en crossmediale publiekprivate samenwerking tussen omroepen en uitgevers. Om crossmediale ontwikkelingen te stimuleren, zal er een verruiming komen van de mogelijkheden om de samenwerking tot uitdrukking te brengen in de naam van programma's of de titel van programmaonderdelen. Daartoe zal het Commissariaat voor de Media

¹ Kamerstukken II, 2006/07, 29 692, nr. 15.

allereerst zijn beleidsregels aanpassen. De ontwerpaanpassingen zijn inmiddels door het Commissariaat voor consultatie aan belanghebbende partijen gezonden. Bij komende wetswijziging zal waar nodig nadere wettelijke vastlegging volgen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een definitie van het begrip mediemarkt niet veel onduidelijkheid over de posities van de Europese Commissie, de NMa en het Commissariaat kan wegnemen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting verduidelijkt welke rol en positie de genoemde instanties hebben. Een definitie van mediemarkt heeft daarvoor geen toegevoegde waarde. Het begrip «mediamarkt» komt verder alleen voor in artikel 8 van het wetsvoorstel, waar het gaat om de mediamonitor van het Commissariaat. Zoals de regering in het nader rapport heeft aangegeven, staat dat artikel volledig op zichzelf. Het begrip «mediamarkt» heeft ook geen betekenis voor de reikwijdte van de rest van de wet, omdat die reikwijdte duidelijk bepaald is in de overige artikelen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven op welke wijze zij de pluriformiteit binnen mediaconcentraties denkt te kunnen garanderen en handhaven. Verder vragen deze leden hoe de regionale pluriformiteit wordt beschermd en of de percentages alleen betrekking hebben op de landelijke markt of ook op de regionale markt. De regering wijst er op dat geen absolute garantie op het handhaven van de pluriformiteit kan worden gegeven. In de Mediawet is weliswaar voorgeschreven dat de publieke omroep onder meer tot taak heeft om een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing te verzorgen, maar een dergelijke eis geldt niet voor de commerciële omroepen en evenmin voor de dagbladen. Het handhaven van een pluriform aanbod op terrein van nieuws en informatie is in hoge mate een verantwoordelijkheid van de ondernemingen die actief zijn op terrein van dagblad en commerciële radio en televisie. Uiteraard probeert de regering zoveel mogelijk de voorwaarden te scheppen die moeten leiden tot een pluriform aanbod van nieuws en informatie. De regering wijst bijvoorbeeld op de maatregelen voor de commerciële radiomarkt, waarbij beperkingen zijn gesteld aan het aantal FM-frequenties dat in één hand mag zijn en de waarbij het gebruik van FM-frequenties is geclausuleerd. Het onderhavige wetsvoorstel schept eveneens voorwaarden voor een pluriform aanbod. Het voorstel beoogt dat op elk van de drie belangrijkste markten voor nieuws en opinie (dagblad, radio en televisie) ten minste drie afzonderlijke spelers blijven bestaan. Dit voorkomt dat teveel opiniemacht in te weinig handen komt en schept daarmee een basis voor zoveel mogelijk pluriformiteit in het aanbod van nieuws en opinie. De voorgestelde regeling heeft betrekking op de totale markt van dagbladen, radio en televisie in Nederland, zowel landelijk als regionaal. De percentages hebben dan ook betrekking op de totale markt: landelijk en regionaal. In de bestaande *crossownership* regeling is weliswaar een aparte bepaling opgenomen ter voorkoming van regionale concentraties¹, maar die is niet van toepassing als in de desbetreffende regio een lokale of regionale omroep actief is, die de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening in het desbetreffende verzorgingsgebied garandeert. Omdat in alle provincies en in het overgrote deel van de gemeenten respectievelijk publieke regionale en lokale omroepen actief zijn, is deze «regionale concentratieregeling» in feite een loze bepaling. In het onderhavige wetsvoorstel is mede daarom afgezien van een onderscheid tussen concentraties op landelijk en regionaal niveau. Bovendien heeft één landelijke regeling het grote voordeel van transparantie voor alle betrokken partijen en levert het minder complicaties op in het toezicht.

¹ Mediawet: artikel 71b, onderdeel e.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de pluriformiteit gewaarborgd blijft. Zij vragen of deze tijdelijke wet de enige manier is om te voorkomen dat pluriformiteit en onafhankelijkheid in gevaar komen. Verder vragen deze leden of er ook andere oplossingen denkbaar zijn, bijvoorbeeld via een bescherming van de Nederlandse (informatie)markt. Wat het waarborgen van de pluriformiteit betreft verwijst de regering naar het hiervoor gegeven antwoord op vergelijkbare vragen van de fractie van de PvdA. De tijdelijke wet scheidt de voorwaarden die voorkomen dat teveel opiniekracht in te weinig handen komt en dat zoveel mogelijk sprake is van een pluriform aanbod van nieuws en opinie. Het wetsvoorstel heeft ook als voordeel dat het een *level playing field* creëert voor Nederlandse en buitenlandse mediabedrijven die actief zijn of worden op de Nederlandse markt. De bestaande *crossownership* regeling was enkel van toepassing op Nederlandse mediaondernemingen. De regering meent dat met dit *level playing field* een belangrijke stap is gezet voor handhaving van de pluriformiteit van het nieuws- en informatieaanbod binnen de zich dynamisch ontwikkelende Europese interne markt. Het afschermen van de Nederlandse (informatie)markt ziet de regering als ondoenlijk en onwenselijk.

4. Toezicht op de naleving

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geoordeeld over de bevoegdheid van de NMa in relatie tot de bevoegdheden van de Europese Commissie. Deze leden merken verder op dat het tegengaan van een concentratie soms haaks kan staan op het bevorderen of in stand houden van een pluriform media-aanbod. Zij vragen hoe deze afweging van belangen wordt gemaakt en hoe de zorg voor een pluriform mediaaanbod zich verhoudt tot het tegengaan van concentraties. Ook vragen deze leden hoe ver de reikwijdte van de NMa is als in het buitenland gevestigde mediabedrijven zich op Nederland en andere landen richten. Tot slot merken de leden van de fractie van het CDA op dat zij net als de Raad van State menen dat de positie van het Commissariaat voor de Media in relatie tot artikel 9 van het wetsvoorstel niet of onvoldoende duidelijk is.

Concentraties met een communautaire dimensie dienen op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de «EG-concentratieverordening») in beginsel bij de Europese Commissie te worden gemeld. Artikel 1 van de EG-concentratieverordening bevat gedetailleerde financiële drempels om te bepalen of een concentratie een communautaire dimensie heeft. Het gaat onder meer om grote, grensoverschrijdende concentraties met een wereldwijde omzet van meer dan € 5 miljard, waarbij twee van de betrokken ondernemingen individuele omzetten hebben van meer dan € 250 miljoen. Concentraties die buiten artikel 1 van de EG-concentratieverordening vallen, moeten bij de desbetreffende nationale mededingingsautoriteiten worden aangemeld (als deze vallen onder het toepassingsbereik van het nationale concentratietoezicht). Als een concentratie de financiële omzetsdrempels van de Mededingingswet overschrijdt (onder meer gezamenlijke omzet van partijen van meer dan € 113 450 000), zal deze bij de NMa moeten worden aangemeld. Daarnaast geeft artikel 9 van de EG-concentratieverordening Nederland de mogelijkheid om de Europese Commissie te verzoeken een bij de Commissie aangemelde concentratie met een communautaire dimensie terug te verwijzen naar Nederland. In dat geval zal een mediaconcentratie worden behandeld als een nationale mediaconcentratie: de NMa voert na advisering door het Commissariaat voor de Media de toets aan de criteria van onderhavige wet uit. Bij een positieve uitkomst daarvan toetst de NMa vervolgens op grond van de Mededingingswet. Een concentratie die op de relevante markten de daadwerkelijke mededinging op significante

wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van de concentratie is het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie, zal onder de Mededingingswet niet worden toegestaan. Daarmee wordt bereikt dat er voldoende keuzevrijheid in de mediamarkten overblijft. Concentraties worden overigens niet vaak afgewezen. Vaak kunnen bij gesignaleerde mededingingsproblemen voorwaarden worden gesteld – zogenaamde remedies – die de anticompetitieve effecten van de concentratie wegnemen. De concentratie kan dan alsnog onder voorwaarden worden toegestaan. In het geval dat de concentratie noodzakelijk blijkt om een media onderneming in stand te houden, bestaat de mogelijkheid om een zogenoemd «*failing firm defence*»-verweer aan te voeren. Onder strikte juridische voorwaarden kan op basis van dit verweer aan een concentratie die de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren toch goedkeuring worden verleend. Daarnaast heeft de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om, als de NMa een concentratie heeft verboden, de concentratie toch toe te staan indien naar zijn oordeel gewichtige redenen van algemeen belang die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging daartoe nopen.

De NMa kijkt naar de effecten van de concentratie op de Nederlandse markt ongeacht de vestigingsplaats van de betrokken mediabedrijven. Als een concentratie effecten heeft op de Nederlandse markt en de financiële omzetrempels van de Mededingingswet overschrijdt, zal deze bij de NMa moeten worden aangemeld.

De regeling in onderhavig wetsvoorstel gaat uit van objectieve criteria en niet van een kwalitatieve beoordeling van de pluriformiteit. Het advies van het Commissariaat heeft alleen betrekking op de vraag of de objectieve grenzen van de wet worden overschreden. Op grond van de media-monitor beschikt het Commissariaat voor de Media over belangrijke informatie over de partijen op de markten voor dagbladen, radio en televisie en hun onderlinge verbanden. Die informatie kan van belang zijn bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een concentratie die de grenzen van 35% op de dagbladmarkt of de 90% op twee of drie gecombineerde markten overstijgt. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is dat in de toelichting verduidelijkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het oordeel van de Europese Commissie zwaarder weegt dan dat van het Commissariaat in het geval dat de Europese Commissie een mediaconcentratie heeft goedgekeurd. Deze leden vragen verder of de opmerkingen die het Commissariaat kan maken over pluraliteit en pluriformiteit van de media, nu die geen rol spelen bij de beoordeling van objectieve criteria van dit wetsvoorstel, in de maatschappelijke discussie over mediaconcentraties niet toch een rol zouden kunnen gaan spelen en hoe de regering dan voorziet te reageren.

Bij de beoordeling van een mediaconcentratie kijkt de Europese Commissie naar de gevolgen voor de mededinging, niet naar de gevolgen voor de pluriformiteit. Op grond van artikel 21, vierde lid, van bovengenoemde EG-concentratieverordening is het uitdrukkelijk toegestaan dat lidstaten passende maatregelen nemen ter bescherming van pluriformiteit van de media. Het verbod in artikel 2 van dit wetsvoorstel valt onder deze uitzondering. Om te voorkomen dat de Europese Commissie goedkeuring geeft aan een mediaconcentratie die afstuit op het verbod in artikel 2 van dit wetsvoorstel, vindt nauwe afstemming plaats tussen de NMa en de Europese Commissie en tussen de NMa en het Commissariaat voor de Media. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat de Europese Commissie de melding niet in behandeling neemt en dat de mediaconcentratie naar de NMa wordt verwezen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen terecht dat inhoudelijke zienswijzen van het Commissariaat over pluraliteit en pluriformiteit

geen rol spelen bij de toepassing van de objectieve, getalsmatige criteria. Met de Mediamonitor beschikt het Commissariaat over waardevolle informatie om uitspraken te doen over de ontwikkelingen op de diverse markten en de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit. Het publiceren van de Mediamonitor levert op zichzelf al een belangrijke bijdrage aan het debat over pluriformiteit. Het is tevens een belangrijke informatiebron voor het signaleren en duiden van ontwikkelingen en de evaluatie van de werking van het wetsvoorstel. Mede op basis daarvan zal de regering toetsen of het beleid en de regelgeving nog adequaat zijn of dat aanpassing daarvan gewenst is.

5. Definitief wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA vragen of het definitieve wetsvoorstel zich ook richt op internet, telecombedrijven en andere mediaplatforms. Verder informeren deze leden naar de rol van de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (OPTA) bij de evaluatie en de beoordeling van concentraties in de media.

De verwachting is dat zich de komende jaren zal gaan uitkristalliseren op welke wijze burgers nieuws en informatie tot zich nemen. Daarbij wordt gekeken naar het aanbieden van inhoud en welke aanbieders op het terrein van opiniemacht een dominante positie verwerven. Een daarmee verwant vraagstuk is de toegankelijkheid van de informatie. Daar is in de memorie van toelichting op gewezen. Toegang van en tot elektronische communicatiediensten en -netwerken ligt mede op het terrein van de OPTA. De evaluatie moet uitwijzen wat de effecten zijn geweest van onderhavige regeling. Daar ziet de regering geen specifieke rol voor de OPTA. Daarnaast zullen ontwikkelingen in kaart worden gebracht en zal onderzocht worden of ook op het terrein van toegang specifieke maatregelen noodzakelijk zijn in het kader van pluriformiteit en spreiding van opiniemacht. Het Commissariaat voor de Media kan dat in zijn jaarlijkse rapportage meenemen en daarover overleg voeren met de OPTA. Afhankelijk van de inhoud van een nieuw of aangepast wetsvoorstel, kan bij het toezicht eventueel ook een rol voor de OPTA zijn weggelegd. Dat is uiteraard ook afhankelijk van de inzichten over het toezicht op de naleving van het algemene en specifieke mededingingsrecht. De regering kan gelet op het vorenstaande nu niet aangeven welke onderwerpen in een definitieve regeling terecht zullen komen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het standpunt van de regering is met betrekking tot een Europese regeling voor mediaconcentraties. Deze leden vragen of de regering zich inzet om na 2010, wanneer deze wet niet langer geldt, een Europese opvolger van deze regeling te krijgen.

De regering meent dat met deze Tijdelijke wet mediaconcentraties een oplossing is gevonden voor de specifieke Nederlandse situatie. De afgelopen jaren is meermaals gebleken dat het zeer gecompliceerd is om een regeling voor mediaconcentraties op Europees niveau te treffen. Daarvoor zijn de verschillen tussen de lidstaten op mediaterrein te groot en te divers. Daar staat tegenover dat nationale regelingen niet toereikend zijn voor het verschijnsel van internationale, grensoverschrijdende vormen van mediaconcentraties. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel redenerend is daarvoor aandacht gewenst op Europees niveau. De Europese Commissie heeft onlangs een nieuw initiatief aangekondigd op het terrein van mediaconcentraties en pluriformiteit onder de naam «Pluralisme in de Media». Het gaat om een stapsgewijze aanpak, die bestaat uit het opstellen van een werkdocument over het pluralisme in de media (2007), een onafhankelijke studie naar het pluralisme in de media in de EU-lidstaten (2007) en een mededeling van de Europese Commissie over de indicatoren voor het pluralisme in de media in de EU-lidstaten (2008) waarover een uitgebreide

inspraakronde zal worden gehouden. De regering zal dit initiatief met aandacht volgen. Bij de evaluatie van de wet, die voorzien is in de loop van 2009, zal de regering overwegen of de regeling kan eindigen, eventueel aangepast moet worden voortgezet of dat er een mogelijkheid bestaat om tot een werkbare regeling op Europees niveau te komen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2b

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat het maximale marktaandeel is dat een aanbieder mag hebben op de radio- of televisiemarkt. Voor de radio- en televisiemarkt is in dit wetsvoorstel geen specifiek maximum gesteld dat door middel van concentratie mag worden verworven. Daar zijn verschillende redenen voor. Op de radioen televisiemarkt draagt de publieke omroep al zorg voor spreiding van opiniemacht. Daarnaast geldt voor de radiomarkt dat een beperking is aangebracht op het aantal landelijke FM-kavels dat in gebruik mag zijn bij één eigenaar. Zo is gewaarborgd dat via de landelijke FM-pakketten er vijf verschillende eigenaren/aanbieders opereren. Het feit dat er voor de televisiemarkt geen maximum is gesteld, betekent overigens niet dat iedere concentratie is toegestaan. Concentraties op de televisiemarkt blijven gewoon onder het generieke concentratietoezicht vallen. Zo valt niet aan te nemen dat een concentratie tussen bijvoorbeeld de zenders van RTL en SBS zomaar door de NMa (of de Europese Commissie) zal worden toegestaan. Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat een aanbieder die zich op alle drie de markten richt in combinatie te veel opiniemacht verwerft.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk