

KABINETSTANDPUNT INZAKE HET ADVIES VAN DE COMMISSIE-MEDIACONCENTRATIES

I. Inleiding

De commissie-mediaconcentraties¹ werd ingesteld bij koninklijk besluit met de opdracht "advies uit te brengen over de noodzaak van aanvullende regels met betrekking tot concentraties in de Nederlandse mediasector in brede zin, zowel horizontaal, verticaal als diagonaal (cross-ownership), en de wijze waarop deze regels effectief kunnen worden vormgegeven, zowel nationaal als ook in een grensoverschrijdende context".²

Instelling van deze commissie vloeide voort uit de motie-Van Zuijlen c.s.³, die werd ingegeven door zorg over mogelijk schadelijke effecten voor pluriformiteit en onafhankelijkheid van het informatie-aanbod, die concentraties en cross-ownerships op het brede terrein van media en informatie met zich mee zouden kunnen brengen.

Ter voorbereiding van haar advies heeft de commissie een drietal onderzoeken laten verrichten.⁴

Tevens heeft zij een hoorzitting belegd waarop diverse betrokkenen afzonderlijk werden gehoord over het onderwerp 'mediaconcentraties'.⁵

De commissie heeft haar advies *Profijt van Pluriformiteit* op 19 april 1999 uitgebracht.⁶ Tussentijds, bij brief van 15 februari 1999, bracht de commissie advies uit over het frequentiebeleid.

In de periode mei-juli 1999 is het advies voor commentaar voorgelegd aan de drie toezichthouders op de terreinen van media en telecommunicatie:

Commissariaat voor de Media, OPTA en NMa.

Daarnaast is commentaar gevraagd aan NVJ, OLON, ROOS, NUV, Bedrijfsfonds voor de Pers en NLCR. Alle commentaren zijn als bijlage bij dit regeringsstandpunt gevoegd.

II. Inhoud van het advies

De commissie is van mening dat de pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de mediasector in Nederland in stand kan blijven door marktwerking, door correcties ingevolge het mededingingsrecht en door van overheidswege gewaarborgde publieke (omroep-)voorzieningen. Zij ziet deze drie elementen - markt, mededinging en publieke voorzieningen - als de hoekstenen van een

¹ Officieel: Adviescommissie cross-ownershipsregels in de mediasector. De commissie wordt doorgaans aangeduid als commissie-mediaconcentraties, dan wel commissie-Jessurun.

² K.B. 7 juli 1998, nr. 98.003496.

³ Kamerstukken II 1996/97, 24 808, nr. 29.

⁴ Prof.dr. P.W.M. Rutten en drs. T.S.F. Buijs: *Concentratie in de Nederlandse mediasector*; mr. A. van Loon: *Vergelijkende analyse "cross media ownership"-beleid en regelgeving*; mr. A.J. Nieuwenhuis: *Uitingsvrijheid en regelingen tegen mediaconcentratie*.

⁵ Hoorzitting 13 januari 1999. De commissie hoorde de volgende partijen: NMa (2 maal), OPTA, Commissariaat voor de Media, Bedrijfsfonds voor de Pers, Nederlands Uitgeversverbond, Nederlandse Vereniging van Journalisten, ROOS, OLON, Nozema en Sky Radio. Schriftelijke reacties ten behoeve van de hoorzitting zijn opgenomen in een bijlage bij het advies van de commissie.

⁶ Dit advies is op 7 mei 1999 naar de Tweede Kamer gezonden.

pluriforme mediasector en een in dit verband te voeren beleid. Zij zijn deels complementair, deels subsidiair van karakter, maar in alle gevallen dient er een dusdanig evenwicht te zijn dat het resultaat een pluriforme mediasector is, aldus de commissie.

De commissie concludeert, dat ondanks een voortdurend proces van concentraties in de mediasector vooralsnog geen sprake is van zodanige inperkingen dat de pluriformiteit en toegankelijkheid wezenlijk in gevaar komen. Verder concludeert zij dat er binnen het bestaande wettelijke kader voldoende regels zijn om schadelijke effecten als gevolg van concentraties in de mediasector te bestrijden.

De commissie geeft de volgende aanbevelingen om duurzame condities te scheppen voor het behoud van pluriformiteit en toegankelijkheid.

1. De voornaamste overheidstaak in de mediasector dient te zijn het bieden van voldoende ruimte voor markt en publieke (omroep-)voorzieningen en het waarborgen van eerlijke mededinging.
2. De overheid dient een beleid te voeren dat is gericht op de continuïteit op langere termijn van de publieke omroep onder handhaving van een scheiding tussen publieke en commerciële omroep, zowel op landelijk als regionaal en lokaal niveau. In dit verband moet het Commissariaat voor de Media zijn toegerust om landelijk, regionaal en lokaal te kunnen toezien op de uitvoering van de bijzondere taken en de daarbij behorende positie die aan de publieke omroep wordt toegekend.
3. De overheid dient geen inhoudelijke of vergelijkbare voorwaarden te stellen, zoals zenderkleuring, aan de commerciële omroep (en andere door commerciële partijen ondernomen activiteiten in de mediasector).
4. Voor wat betreft de verdeling - gebaseerd op objectieve, niet-discriminatoire en transparante voorwaarden - van schaarse hulpbronnen zoals frequenties dient geen onderscheid te worden gemaakt naar de toepassingsmogelijkheden (FM/AM/Digitale radio en televisie). Regels inzake eigendomsbeperkingen dienen uniform te zijn, slechts voor één uitleg vatbaar en bestand tegen omzeiling.
5. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is in het kader van de Mededingingswet belast met het toezicht onder meer op de mediasector. Gezien het specifieke karakter van deze sector is het van groot belang dat de NMa blijvend aandacht heeft voor pluriformiteit.
6. Voor de regulering van voorwaardelijke en selectieve toegangssystemen dient een meer coherente benadering te worden gekozen zoals gebruikelijk in de telecommunicatiesector.
7. Het redactiestatuut zoals dat bestaat in de dagbladsector levert een bijdrage aan de journalistieke onafhankelijkheid en daarmee aan de pluriformiteit. Daarom zou de nationale overheid dienen te bewerkstelligen dat een dergelijk redactiestatuut niet alleen wordt ingevoerd bij alle dag- en opiniebladen, maar ook op gelijke wijze bij andere voor de pluriformiteit relevante media zoals de omroep en

bepaalde internetdiensten.

8. Waar de overheid beschikt over een monopoliepositie binnen de mediasector (bijvoorbeeld op het gebied van de technische infrastructuur) kan een dergelijke positie alleen aan de private sector worden overgedragen onder de strikte voorwaarde dat hierdoor voor geen enkele partij prohibitieve technische of financiële belemmeringen kunnen ontstaan.
9. De Commissie benadrukt dat haar conclusies en aanbevelingen, in zo'n dynamische markt als de mediasector, tijdgebonden zijn. Een voortdurend nauwgezet volgen van mediaontwikkelingen door een onafhankelijke instantie is noodzakelijk met als doel om machtsposities die de pluriformiteit en toegankelijkheid bedreigen, te onderkennen.

In de commentaren op het advies van de commissie, die desgevraagd zijn uitgebracht door de drie toezichthouders en een aantal media-organisaties, worden kanttekeningen geplaatst zowel waar het gaat om de analyse en conclusie van de commissie als wat betreft haar aanbevelingen.⁷ Consensus bestaat tussen alle betrokkenen over de noodzaak van nauwkeurige monitoring van de ontwikkelingen in het snel veranderende medialandschap.

Het advies van de commissie heeft betrekking op c.q. relaties met verschillende onderdelen van het regeringsbeleid, zoals het frequentiebeleid, het beleid ten aanzien van de kabel, de mededingingswet, het toezicht op media- en telecommunicatievoorzieningen, de publieke omroep op landelijk en niet-landelijk niveau, het beleid ten aanzien van de pers en ten aanzien van de 'nieuwe media'. In dit regeringsstandpunt wordt gestreefd naar een coherente visie op de diverse beleidsonderdelen, met de relativisering dat deze onderwerpen zozeer dynamisch en complex van karakter zijn dat de beleidsontwikkeling zich daar voortdurend aan zal moeten aanpassen.

III. Hoofdpijnen van het regeringsbeleid

De commissie wijst in haar advies op het dynamische karakter van de mediasector en op het daaruit voortvloeiende tijdgebonden karakter van haar aanbevelingen. Die dynamiek wordt in de praktijk gedemonstreerd: kort na het uitbrengen van het advies kondigde uitgever VNU aan dat zijn dagbladdivisie zou worden verkocht aan Wegener/Arcade.⁸ In februari 2000 ontstond andermaal commotie in de Nederlandse mediasector toen bekend werd dat kabelexploitant UPC een bod had uitgebracht op het commerciële omroepbedrijf SBS. Ten aanzien van dit voornemen zijn klachten bij de NMa ingediend door de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), de Bond van Adverteerders (BVA) en enige commerciële omroeporganisaties.

⁷ Zie de bijlagen bij dit kabinetsstandpunt.

⁸ Na onderzoek door de NMa is deze verkoop per 14 maart 2000 geëffectueerd. Wegener maakt bezwaar tegen enkele voorwaarden die de NMa aan zijn vergunning heeft verbonden.

In maart 2000 werd bekend dat het Spaanse telecomconcern Telefonica een bod heeft uitgebracht op programmaproducent Endemol.

Deze gebeurtenissen illustreren drie duidelijk waarneembare trends in de mediasector:

Ten eerste *horizontale concentratie*, een voortgaande concentratie van eigendom binnen één medium-type. In dit geval de verkoop van VNU-Dagbladen aan Wegener/Arcade.

Ten tweede *verticale concentratie*, een voortgaande concentratie van eigendom over verschillende fasen van het productie- en distributieproces binnen één of meer medium-types: een netwerk-exploitant die eigendom/zeggenschap verwerft over een *content-provider* (UPC/SBS) of over een *content producer* (Telefonica/Endemol).

Ten derde, een toename van *grensoverschrijdende concentraties*. Zie de activiteiten van RTL, SBS en UPC in diverse Europese landen.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Nederlandse overheidsbeleid? Kernpunt van het overheidsbeleid is het garanderen en stimuleren van een hoogwaardig aanbod van informatie binnen de Nederlandse samenleving, dat voor alle burgers toegankelijk en betaalbaar is. Dat wordt van oudsher gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van een parlementaire democratie en een volwaardige rol daarin voor de mondige burger. In deze tijd van toenemende vervlechting van economische belangen komt daar de bescherming van de consument tegen ongewenste machtsposities bij.

De concentraties in de mediasector van de afgelopen jaren zijn hand in hand gegaan met zorg over de mogelijke schadelijke effecten daarvan voor de pluriformiteit en toegankelijkheid van het informatie-aanbod. Het begrip "pluriformiteit" houdt in dat in het informatie-aanbod ruimte wordt geboden aan een breed scala van opvattingen, aan de verscheidenheid van opinies die ten aanzien van een bepaald onderwerp leven in de samenleving. Met "toegankelijkheid" wordt bedoeld dat dit pluriforme aanbod van informatie beschikbaar en betaalbaar is voor zoveel mogelijk burgers.

Het zij eveneens benadrukt dat concentraties niet per definitie tot negatieve gevolgen leiden voor marktwerking, concurrentie en keuzevrijheid. Zij kunnen bijdragen aan de economische ontwikkeling en aan verbreding van het aanbod van mediadiensten. Ook kan gewezen worden op de concernvorming binnen de dagbladsector, waardoor de mogelijkheid ontstond om 'zwakke(re) titels' op de markt te houden.⁹

Waar het hier om gaat is de schaduwzijde van zulke ontwikkelingen: bijv. indien de eigenaar van de infrastructuur zijn eigen dienstenaanbod bevoorrecht of concurrerende diensten weigert toe te laten tot zijn netwerk. Dan is marktordening geboden, gericht op het creëren danwel handhaven van een 'level playing field' en bevordering van eerlijke mededinging.

Aangezien de overheid, gelet op de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van meningsuiting, zich verre houdt van bemoeienis met de inhoud van de

⁹ Overigens werd in veel gevallen die zwakke titel na korte of langere tijd alsnog opgeheven of samengevoegd met een andere titel binnen het concern: concentratie van eigendom leidt op termijn tot concentratie van aanbod.

media, heeft de overheidszorg voor de pluriformiteit van het informatie-aanbod zich voor een belangrijk deel vertaald in een kwantitatieve benadering van het begrip pluriformiteit. De overheid streeft er naar dat zoveel mogelijk aanbieders actief kunnen zijn op de informatie-markt. Traditioneel strekt die overheidszorg zich uit over de bekende media, zoals dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen, radio en televisie, maar het is evident dat technologische, economische, juridische, culturele en maatschappelijke ontwikkelingen de overheid nopen tot eenzelfde zorg jegens de nieuwe(re) media - omroepnetwerken, internet - gelet op het belang van deze media voor de informatievoorziening en gelet op de convergentie tussen bestaande en nieuwe(re) media.

De overheid is verantwoordelijk voor het waarborgen van publieke belangen in netwerksectoren met een nutskarakter, terwijl het overheidsbeleid tevens gericht is op het stimuleren van concurrentie en marktwerking binnen netwerksectoren.

Van groot belang blijft de overheidstaak ter bescherming van de consument: zolang nog geen sprake is van werkelijke concurrentie tussen en binnen de infrastructuren waarmee diensten worden aangeboden, is bescherming van de consument tegen (semi)monopolistische aanbieders van diensten geboden.

In het licht van de hierboven geformuleerde uitgangspunten van overheidsbeleid roept het advies van de commissie een tweetal vragen op: Ten eerste, hoe kan marktwerking op dit terrein worden bevorderd, terwijl tegelijkertijd wordt rechtgedaan aan de andere aspecten van het overheidsbeleid ?

Ten tweede, zijn de publieke (omroep-)voorzieningen van overheidswege voldoende gewaarborgd ?

Ad 1. Marktwerking in de mediasector en andere aspecten van het overheidsbeleid

Uitgangspunt van de regering is, dat in de mediasector marktwerking moet worden bevorderd, onder gelijktijdige waarborging van de andere aspecten van het overheidsbeleid, die hierbij aan de orde zijn. Dat kan betekenen dat, zolang nog niet (voldoende) sprake is van marktwerking, er tijdelijke specifieke regels worden gesteld voor de diverse sectoren. Die regels kunnen betrekking hebben op de mate van eigendom die partijen in diverse media-sectoren mogen verwerven, maar ook op de manier waarop en de mate waarin infrastructuur-exploitanten toegang moeten verlenen aan (al dan niet concurrerende) aanbieders van diensten. Dergelijke sector-specifieke regels bestaan reeds in de Mediawet en de Telecommunicatiewet en komen indringend aan de orde in dossiers als de (tweede) kabelnotitie, de zero-base frequentieverdeling en de privatisering van NOZEMA. Hieronder wordt daar op ingegaan.

Mediawet: beperking van cross-ownership

De Mediawet bevat een cross-ownershipregeling voor commerciële omroep en het uitgeven van dagbladen (artikel 71b Mediawet). Het is een commerciële omroep niet toegestaan een aandeel van éévierde of meer te hebben op de Nederlandse landelijke dagbladmarkt. Uitgevers van dagbladen met een dergelijk aandeel op de dagbladmarkt, mogen slechts een beperkte

zeggenschap in een commerciële omroep hebben.¹⁰ Bovendien mogen uitgevers die meer dan 50% van een regionale dagblad- of nieuwsbladmarkt bezitten geen commerciële lokale of regionale omroep exploiteren in datzelfde gebied, tenzij er een publieke regionale of lokale omroep is, die de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening in het betreffende verzorgingsgebied garandeert.

Tweede kabelnotitie

In de media- en telecommunicatiesector is een onmiskenbare ontwikkeling gaande naar meer marktwerking door de introductie van concurrentie en privatisering van publieke bedrijven. Naast publieke omroep is een belangrijke commerciële omroepsector tot stand gekomen, zowel bij radio als televisie. Waarbij opgemerkt moet worden dat binnen de commerciële omroepmarkt duidelijke tempoverschillen te zien zijn in de mate van ontwikkeling.

Alhoewel er op de markt van transmissie van televisieprogramma's nog geen daadwerkelijke concurrentie tot stand is gekomen, zijn kabelbedrijven door gemeenten verkocht aan particuliere ondernemingen, die investeren in de verdere ontwikkeling van de kabelnetten met name door deze te digitaliseren en tweeweg-gereed te maken. Dit moet leiden tot een vergroot aanbod van programma's en nieuwe mediadiensten, zoals internet, waardoor de keuzemogelijkheden van de consument vergroot worden. Voldoende marktwerking wordt echter niet bereikt door overheidsmonopolies in te ruilen voor private monopolies. Daarom is effectieve concurrentie op en tussen distributie-infrastructuren noodzakelijk. Vanwege het ontbreken van concurrerende netwerken is het vooralsnog noodzakelijk specifieke regelgeving van toepassing te laten zijn.

Daarbij staat in beginsel de mogelijkheid open om een cross-ownershipregeling te maken met betrekking tot het exploiteren van een omroepnetwerk en het aanbieden van diensten (omroepdiensten en niet-omroepdiensten) via datzelfde netwerk. De regering kiest op grond van twee overwegingen niet voor die mogelijkheid. Ten eerste is de vanouds bestaande strikte scheiding tussen de exploitatie van een omroepnetwerk en diensten nog niet zo lang geleden (1997) uit de Mediawet gehaald met het oogmerk onnodige belemmeringen op te heffen.¹¹ Het lijkt de regering ongewenst om die klok weer terug te draaien. Ten tweede heeft de regering een voorkeur voor maatregelen, die ertoe strekken dat exploitanten van omroepnetwerken op transparante en non-discriminatoire wijze toegang verlenen aan dienstenaanbieders.

In juni 1999 bracht het kabinet de notitie *Kabel, consument en omroep* uit, die 15 oktober 1999 met de Tweede Kamer is besproken. De nadruk in deze notitie lag op de plannen van kabelexploitanten voor digitalisering en pakketsegmentatie en de mogelijke gevolgen hiervan voor consumenten. Ook kwamen de problemen van programma-aanbieders aan de orde met het verkrijgen van toegang tot de kabel.

¹⁰ Artikel 71b Mediawet. Beperkte zeggenschap houdt in dat zij niet meer dan 1/3 van de stemrechten mogen hebben ofwel dat zij niet meer dan 1/3 van de bestuurders of commissarissen mogen benoemen of ontslaan.

¹¹ Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Radio-Omroep-Zenderwet 1935 in verband met de liberalisering van de mediawetgeving. Wet van 5 juli 1997, Stb. 336. In werking getreden per 1 september 1997.

In de 2^e kabelnotitie *Kabel en consument: marktwerking en digitalisering*¹² presenteert het kabinet een reeks concrete maatregelen om digitalisering, marktwerking, concurrentie en keuzevrijheid te bevorderen. Het beleid ten aanzien van de kabel maakt deel uit van een breder beleid gericht op de ontwikkeling van infrastructuur. De uitgangspunten voor dit beleid vloeien voort uit de onlangs uitgebrachte notitie *Publieke belangen en marktordening, liberalisering en privatisering in netwerksectoren*¹³ en het Nederlandse standpunt met betrekking tot de ONP-review van de Europese Commissie. Hierin wordt gesteld dat concurrentie tussen infrastructuur in principe de meeste voordelen biedt aan 'klanten': zowel programma-aanbieders als consumenten kunnen dan de voor hen meest gunstige infrastructuur en diensten kiezen. Daarom bevat de 2^e kabelnotitie maatregelen die belemmeringen voor concurrentie tussen de infrastructuur beogen weg te nemen. Echter, door de hoge verzonken kosten van kabelnetwerken is duplicatie van het netwerk moeilijk rendabel te maken. Ook zullen alternatieve infrastructuur niet snel tot een volwaardige concurrent voor de kabel uitgroeien. De kabel heeft op dit moment een machtspositie met betrekking tot de doorgifte van audiovisuele diensten en zal deze de komende jaren naar verwachting nog behouden.

Zolang onvoldoende sprake is van concurrentie tussen infrastructuur, is het bevorderen van concurrentie op de kabel noodzakelijk. Het kabinet wil daarom door een wijziging van de Telecomwet regelen dat kabelexploitanten verplicht zijn om aanbieders van omroepdiensten onder redelijke voorwaarden toegang te bieden tot de kabel. Ook zullen OPTA en NMa ontwikkelingen op de markt van (breedband)internet op de voet volgen. Wanneer de kabel ook op deze markt een economische machtspositie verkrijgt, zal de toegang tot de kabel ook voor internetaanbieders nader geregeld worden. Ten slotte is gedurende de overgangperiode naar marktwerking en keuzevrijheid bescherming van de consument nodig. Dit betekent dat het verplichte basispakket van ten minste 15 televisie en 25 radiozenders (inclusief de must-carry voor Nederlandse en Vlaamse publieke omroep), de advisering over het basispakket door de programmaraad en de mogelijkheid van een prijsmaatregel in de Mediawet gehandhaafd blijven.

Zero-base frequentieverdeling en beperking van frequentie-eigendom

De commissie adviseert geen toepassing te geven aan artikel 82e Mediawet inzake de aanwijzing van bepaalde FM-pakketten voor het gebruik ten behoeve van de uitzending van bepaalde categorieën commerciële radioprogramma's. Het kabinet heeft in de notitie *Doelmatige inzet van radiozenders voor publieke omroep*¹⁴ aangegeven, geen reden te zien om gebruik te maken van de mogelijkheden tot compartimentering van frequentiepakketten voor commerciële radio, die dit artikel van de Mediawet biedt. Op 18 januari 2000 is de motie-Van Zuijlen/Bakker aangenomen¹⁵, waarin de regering gevraagd wordt bij de voorziene veiling ten minste één van de pakketten FM-radiofrequenties inhoudelijk te oormerken en wel voor een nieuwszender. Toegezegd is dat het oordeel van de regering over deze motie zal worden gegeven in het regeringsvoorstel voor de zero-base uitgifte van radiofrequenties.

¹² April 2000.

¹³ Kamerstukken II, 1999/2000, 27 018, nr. 1.

¹⁴ Kamerstukken II 1998-1999, 26 684, nr. 1, 14 juli 1999.

¹⁵ Kamerstukken II 1999-2000, 24 095, nr. 30.

In artikel 82f van de Mediawet is een beperking opgenomen voor wat betreft het gebruik van (samenstellen van) FM-frequenties door één commerciële omroeporganisatie. Artikel 53c Mediabesluit geeft een nadere uitwerking van wat onder één commerciële omroepinstelling wordt verstaan¹⁶. Bij wege van amendement¹⁷ is wettelijk vastgelegd dat er maximaal één (samenstel van) FM-frequentie(s) door een commerciële omroep mag worden gebruikt. Deze regeling beoogt concentratie van het gebruik van FM-frequenties te voorkomen indien dat zou leiden tot beperking van de mogelijkheden van andere commerciële omroepen en daarmee de onderlinge concurrentie (mede op de advertentiemarkt) zou beperken. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan het maximum op een ander aantal worden vastgesteld. De noodzaak tot eigendomsbeperking hangt namelijk samen met het periodiek wisselende aanbod van beschikbare frequenties en het bereik daarvan. De commissie bepleit deze regeling van toepassing te laten zijn op alle frequenties in gebruik bij commerciële omroep en vraagt zich af of de regeling voldoende waterdicht is om omzeiling te voorkomen. Op dit punt zal worden ingegaan bij het hiervoor genoemde zero-base standpunt.

Privatisering Nozema

In het kader van de privatisering van Nozema¹⁸ wil de regering enerzijds zoveel mogelijk partijen in staat stellen de aandelen van dit bedrijf te verwerven, maar anderzijds het ontstaan van ongewenste mediaconcentraties voorkomen. Om Nozema onafhankelijk van haar klanten, de publieke en commerciële omroepen, te laten opereren, zullen deze in ieder geval van de koop van de aandelen worden uitgesloten. Of ondernemingen die actief zijn op het gebied van kabel en satelliet, dan wel ondernemingen die "content" aanbieden op omroepgebied, worden uitgesloten van de verwerving van aandelen van Nozema, zal worden beoordeeld in het licht van de mededingingsverhoudingen in de markt van omroepdistributie. De verstoringen van de concurrentieverhoudingen zullen hierbij worden afgewogen tegen mogelijke effecten van synergiewerking. Het beleid van de regering in dezen wordt uiteengezet in de Nota naar aanleiding van het Verslag op het wetsvoorstel tot intrekking van de Radio Omroep-Zenderwet 1935.

Evenementenlijst: bepaalde uitingen van sport en cultuur via open netten

In het kader van de Europese televisie-richtlijn is een initiatief genomen om te komen tot een lijst van evenementen (sport en cultuur), die toegankelijk moeten blijven voor het brede publiek. Dit initiatief moet

¹⁶ Deze bepaling is juridisch afdoende. Het gaat daarbij niet alleen om eigendom maar ook om directe of indirecte zeggenschap of feitelijke invloed in andere instellingen. Het kan gaan om verbondenheid op grond van financiële banden, organisatorische/formele banden (benoemingsrechten, stemrechten), directe dan wel indirecte banden (dochter- en zusterondernemingen), samenwerking in een groep of informele samenwerkingsverbanden en onderling afgestemde feitelijke gedragingen. Het is niet goed mogelijk daar een limitatieve opsomming van te geven. Uitgegaan wordt van een criterium waarbij de mate van invloed op het beleid van een instelling bepalend is. Dit zal nader worden uitgewerkt in het regeringsstandpunt over de (her)uitgifte van frequenties voor radio-omroep.

¹⁷ Kamerstukken II 1996-1997, 24 808, nr. 25.

¹⁸ Voorstel van wet tot intrekking van de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 en enige daarmee verband houdende wettelijke voorzieningen (kamerstukken II 1999/2000, 27 019, nrs. 1-3).

gezien worden tegen de achtergrond dat steeds meer belangrijke evenementen achter een decoder dreigen te verdwijnen. De evenementen op deze lijst¹⁹ moeten via een 'open' net worden uitgezonden; dat betekent dat het betreffende kanaal ten minste 75% van de bevolking bereikt. Zo'n open net kan zowel een publieke als een commerciële zender zijn.

Steunmaatregelen voor persorganen

Van oudsher is de perssector onderhevig aan marktwerking. Uitgeverijen van dag- en weekbladen zijn privaatrechtelijke ondernemingen met een expliciete winstdoelstelling.²⁰ Niettemin vervullen met name dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen een vitale publieke functie: zij bevatten in belangrijke mate nieuws, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit. Daarmee zijn deze persorganen van groot belang voor de (politieke) meningsvorming van het Nederlands publiek. Het overheidsbeleid jegens de pers is gericht op het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit binnen deze perssectoren. De Mediawet bevat daartoe een aantal steunmaatregelen voor persorganen, waarvan de uitvoering is opgedragen aan het Bedrijfsfonds voor de Pers.²¹

Marktwerking en toezicht

Een goede marktwerking vereist deugdelijk toezicht.

De commissie meent dat volstaan kan worden met generiek toezicht op basis van de Mededingingswet. In de commentaren op het advies wordt daar verschillend over gedacht²².

De OPTA erkent dat het mededingingstoezicht een centrale rol dient te vervullen, maar voegt daaraan toe dat generiek mededingingstoezicht niet toereikend is in die sectoren waar een overgang van een monopolie-markt naar een markt met daadwerkelijke mededinging wordt beoogd. Om een dergelijke transitie tot stand te brengen is volgens OPTA sectorspecifiek toezicht nodig. In een overgang naar daadwerkelijke mededinging bieden volgens OPTA de ONP-principes een kader voor toezicht, teneinde de toegang van aanbieders van (media)diensten tot bottleneck-faciliteiten op transparante, objectieve en non-discriminatoire voorwaarden te waarborgen. Het Commissariaat voor de Media meent dat de commissie in haar advies (te) veel vertrouwen heeft in het mededingingstoezicht door de NMa. De commissie gaat echter niet in op de beperkingen van de Mededingingswet: in elk geval kan de NMa op basis van die wet geen redactiestatuut of pluriformiteit afdwingen. Het Commissariaat voor de Media acht een nader advies over de (on)mogelijkheden van het mededingingsrecht in dezen nuttig. Het Bedrijfsfonds voor de Pers meent dat de commissie veel verwacht van toezicht door de NMa. Het Bedrijfsfonds voor de Pers acht een dergelijk toezicht een noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde voor pluriformiteit. Mededinging en pluriformiteit zijn verschillende zaken. Ook

¹⁹ Het kabinet heeft op 17 maart 2000 een concept-Evenementenlijst vastgesteld en aan de Tweede Kamer toegezonden. De definitieve lijst wordt bij amvb geregeld (wijziging van het Mediabesluit).

²⁰ Uiteraard bestaan er verschillen in de mate waarin ondernemingen naar winst streven. Alle ondernemingen hebben in elk geval een 'gezond rendement' als doel, naast het belang dat zij hechten aan het uitgeven van hun bladen.

²¹ Artikelen 123-133 Mediawet.

²² Zie de diverse commentaren op het advies van de commissie-mediaconcentraties, opgenomen in de bijlagen van dit kabinetsstandpunt.

OLON en NVJ menen dat specifiek, categoriaal toezicht op de mediasector noodzakelijk blijft.

De regering treedt het vraagstuk van generiek danwel specifiek toezicht tegemoet met een open oog voor de werkelijkheid. Zij heeft als standpunt ingenomen²³ dat algemeen mededingingstoezicht het uitgangspunt is bij voldoende marktwerking. Verder kiest de regering ervoor, netwerksectoren eerst te liberaliseren vooraleer tot privatisering van publieke bedrijven over te gaan. In sectoren waar nog onvoldoende marktwerking bestaat, wordt in de overgangsfase met behulp van tijdelijke specifieke regelgeving gestreefd naar het ontstaan van normale concurrentieverhoudingen. Liberalisering is maatwerk en kan dus leiden tot een verschillende aanpak per sector. Tijdens het algemeen overleg van 9 februari 2000 over het regeringsstandpunt met betrekking tot de mededeling van de Europese Commissie van de telecommunicatieregelgeving 1999 (de ONP-review) heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verwezen naar een rapport dat het Ministerie van Economische Zaken laat opstellen over "Specific competition rules for network utilities"²⁴. Dit rapport zou als handleiding kunnen dienen voor afwegingen over generiek/specifiek toezicht en de principes die voor verschillende markten kunnen gelden.

Ad 2. Zijn publieke (omroep)voorzieningen voldoende gewaarborgd ?

De Commissie meent dat door de overheid gewaarborgde publieke (omroep-)voorzieningen van essentieel belang zijn voor pluriformiteit en toegankelijkheid binnen de mediasector. Dat roept de vraag op in hoeverre die voorzieningen thans door de overheid zijn gewaarborgd.

Publieke omroep

Bij de waarborging van de publieke omroep gaat het zowel om de organisatorische en inhoudelijke aspecten als om de financiering. Wat de organisatorische en inhoudelijke aspecten betreft: die zijn recentelijk vastgelegd in de zgn. Concessiewet²⁵. Daarin staat de hoofdtak van de publieke omroep omschreven als: "het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een veelzijdig en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze uit te zenden of te doen zenden op open netten"²⁶. De Concessiewet stelt de publieke omroep ook in staat om gebruik te maken van "nieuwe media" bij de uitvoering van zijn hoofdtak. De financiering van de publieke omroep op landelijk niveau is gewaarborgd door de wet Afschaffing omroepbijdrage.²⁷ Als gevolg daarvan hebben gemeenten en provincies een structurele compensatie ontvangen voor het

²³ Zie de notitie Liberalisering en privatisering in netwerksectoren (II, 1999-2000, 27018, nr. 1) van 21 februari 2000.

²⁴ Rapport van National Economic Research Associates, London.

²⁵ Wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroepen. Wet van 23 maart 2000, Stb. 138. In werking getreden per 31 maart 2000.

²⁶ Artikel 13c Mediawet.

²⁷ Wet van 22 december 1999, Stb. 573. In werking getreden per 1 januari 2000.

verdwijnen van de mogelijkheid om een opslag op de omroepbijdrage te heffen ten behoeve van resp. lokale en regionale omroep. Deze compensatie wordt verdeeld via het Provinciefonds en het Gemeentefonds. Op deze wijze worden gemeenten en provincies financieel in staat gesteld om hun verantwoordelijkheid voor resp. lokale en regionale publieke omroep gestalte te geven.

Het programma-aanbod van de publieke omroep dient beschikbaar te zijn voor het algemeen publiek in Nederland. Om dat te waarborgen, heeft de landelijke publieke omroep de beschikking over drie televisie- en vijf radioprogrammanetten.²⁸ In de Telecommunicatiewet is vastgelegd dat voor ieder programmanet zodanige frequentieruimte wordt toegekend, dat een landelijk bereik van het programma mogelijk is.²⁹ Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor publieke omroep op regionaal en lokaal niveau.³⁰

Bovendien heeft de regering in de notitie media- en minderhedenbeleid aangekondigd dat extra etherfrequenties beschikbaar zullen worden gesteld ten behoeve van minderhedenprogramma's in de grote steden.³¹

Gelet op de belangrijke rol die omroepnetwerken (voorheen: kabelnetten) spelen bij de verspreiding van omroepprogramma's, geldt ten aanzien van de programma's van de publieke omroep een zgn. must-carry verplichting. De aanbieder van een omroepnetwerk moet in ieder geval de televisie- en radioprogramma's van de landelijke, regionale en lokale omroep uitzenden. Daarnaast vallen ook de televisieprogramma's en twee radioprogramma's van de Vlaamse publieke omroep onder deze must-carry verplichting.³²

IV. Overige aandachtspunten

Redactiestatuut voor pers, omroep en bepaalde internetdiensten

De commissie is van mening dat het redactiestatuut zoals dat in de dagbladsector bestaat een bijdrage levert aan de journalistieke onafhankelijkheid en daarmee aan de pluriformiteit. Daarom zou de overheid volgens de commissie dienen te bewerkstelligen dat een dergelijk redactiestatuut niet alleen wordt ingevoerd bij alle dag- en opiniebladen, maar ook op gelijke wijze bij andere voor de pluriformiteit relevante media, zoals de omroep en bepaalde internetdiensten.

Het kabinet wijst er op dat het redactiestatuut bij de pers het resultaat is van CAO-afspraken tussen werkgevers en werknemers. Het is dus geen wettelijk verplichting. De feitelijke inhoud van het redactiestatuut komt tot stand in overleg tussen uitgever en redactie.

Overigens wijst de NVJ er in zijn commentaar op, dat de commissie de werking van het redactiestatuut overschat. De macht binnen dagbladconcerns verschuift volgens de NVJ: de hoofdredacteur was vroeger nevensgeschikt aan de directeur, maar wordt nu ondergeschikt aan de concern-directie.

²⁸ Artikel 40 Mediawet.

²⁹ Artikel 3.3 Telecommunicatiewet.

³⁰ Hierbij geldt m.n. op lokaal niveau het voorbehoud, dat zulks technisch mogelijk dient te zijn en een doelmatig gebruik van het frequentiespectrum zich daartegen niet verzet.

³¹ Notitie media- en minderhedenbeleid, 9 juni 1999.

³² Artikel 82i Mediawet.

In de Mediawet is bepaald, dat zowel de publieke als de commerciële omroepen een programmastatuut tot stand moeten brengen na overleg met hun werknemers die belast zijn met de samenstelling van programma's, waarin de journalistieke rechten en plichten van deze werknemers worden geregeld.³³ Het Commissariaat voor de Media wijst erop dat deze bepaling een beperkte betekenis heeft, omdat met betrekking tot de inhoud van deze statuten geen regels gesteld zijn. Daarnaast kent de Mediawet een bepaling inzake de redactionele onafhankelijkheid van omroepmedewerkers, die belast zijn met de samenstelling van de programma's, ten opzichte van eventuele sponsors.³⁴

Het kabinet meent dat voorshands geen reden bestaat om de bestaande regeling voor redactiestatuut (pers) en programmastatuut (omroep) te wijzigen. Uitbreiding in de richting van bepaalde internetdiensten wordt vooralsnog niet overwogen. Dat zou bij voorkeur door middel van zelfregulering - al dan niet in CAO-kader - zijn beslag kunnen krijgen. Voor zover dergelijke diensten worden aangeboden door pers- en omroeporganisaties, zouden de bestaande regelingen door werkgevers/werknemers ook daarop kunnen worden toegepast.

Publiek-private samenwerking

De commissie adviseert de overheid een strikte scheiding tussen publieke en commerciële omroep te handhaven, zowel op landelijk als op regionaal en lokaal niveau. Het Commissariaat voor de Media ondersteunt dit advies niet, zeker niet op regionaal en lokaal niveau. Men wijst erop dat een absoluut verbod op publiek-private samenwerking (pps) zou leiden tot problemen bij AT5 en Omroep Limburg.

Het kabinet meent dat de door de commissie voorgestelde absolute scheiding tussen publieke en commerciële omroep nuancering behoeft. Weliswaar is een aantal jaren geleden voor het landelijke publieke bestel een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat aangelegd, toch vindt op dit niveau op verschillende wijze publiek-private samenwerking plaats, bij voorbeeld in de productiesfeer. Aan te nemen is dat deze vorm van samenwerking in de toekomst vaker voor zal komen en met name voor de ontwikkeling van nieuwe diensten noodzakelijk kan zijn.

Dat laat natuurlijk onverlet dat voldaan moet worden aan de bepalingen van de Mediawet waarop door het Commissariaat voor de Media toezicht wordt uitgeoefend. Het Commissariaat heeft recentelijk een *Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau* vastgesteld, waarin duidelijkheid wordt geschapen omtrent de (on)mogelijkheden van dergelijke samenwerking.³⁵

De publiek-private samenwerking op regionaal niveau is de afgelopen jaren beperkt gebleven tot enkele provincies.³⁶ Gebleken is dat deze samenwerking

³³ Artikel 64 en artikel 71g Mediawet.

³⁴ Artikel 64b Mediawet.

³⁵ *Beleidslijn publiek-private samenwerking op lokaal en regionaal niveau*, 15 maart 2000. Dit vormt een actualisering van de notitie van het Commissariaat voor de Media uit 1996.

³⁶ De publiek-private samenwerking in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel (met EDON/Castel) is in 1998 beëindigd. In Zuid-Holland is recentelijk een einde gekomen aan de samenwerking tussen TV-West en Casema/Wegener, resp. tussen TV-Rijnmond en Eneco/Rotterdams Dagblad. In Limburg is sinds kort sprake van pps tussen Stichting Omroep Limburg en het voormalig TV8 Limburg. In Noord-Brabant is overleg gaande over samenwerking tussen Omroep Brabant en het voormalig TV8 Brabant.

redelijk te hanteren was als ontwikkelingsmodel, maar voor de langere termijn niet de vrucht droeg die eerder was gedacht. Zonder in een nauwkeurige analyse van de verschillende factoren te vervallen, is duidelijk geworden dat de regionale publieke omroepen een publiek gefinancierd model verkiezen. De opgedane ervaringen leiden er evenwel niet toe dat een publiek-private samenwerking op dit niveau per definitie zou moeten worden afgewezen.

Alles overziende komt het kabinet tot de conclusie dat publiek-private samenwerking op media- en aanverwante terreinen niet uitgesloten behoeft te worden, zolang die voldoet aan strikte voorwaarden ter bescherming van de publieke functie die daarbij in het geding is.

V. Monitoring van de ontwikkelingen

Terecht benadrukt de commissie dat haar conclusies en aanbevelingen gezien moeten worden tegen de achtergrond van de grote dynamiek die de markt van informatie, telecommunicatie en media kenmerkt. Adviezen dragen dan per definitie een tijdgebonden karakter. Vanuit die optiek is het logisch dat de commissie aanbeveelt om de media-ontwikkelingen in brede zin voortdurend en nauwlettend te volgen, te monitoren. Daarvoor is een instantie noodzakelijk die over de nodige kennis en een onafhankelijke positie beschikt. Het doel daarvan moet zijn om ontwikkelingen die de pluriformiteit en toegankelijkheid van informatievoorziening (kunnen) bedreigen, vroegtijdig te onderkennen, opdat de maatschappelijke en politieke beoordeling daarvan min of meer permanent kan plaats vinden en niet achter de feiten aan loopt. De thematiek van pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening is van een andere orde dan alleen de (economische) mededingingsaspecten. Dat komt ook naar voren in diverse commentaren op het advies van de commissie-mediaconcentraties.

Het is de vraag op welke wijze het beste uitvoering kan worden gegeven aan dit onderdeel van het advies van de commissie. Zoals uit de commentaren blijkt, zijn hierbij een groot aantal organisaties betrokken, de een meer in algemene zin, de ander meer toegespitst op een bepaald deelterrein. Het zou wenselijk zijn dat de expertise van al deze organisaties op een goede manier met elkaar in verband wordt gebracht om een brede invalshoek op de ontwikkelingen te garanderen. De structuur voor deze gezamenlijke beoordeling behoeft op zich genomen niet van grote zwaarte te zijn. Het gaat er om de ontwikkelingen op de voet te volgen en daarover met een zekere regelmaat te rapporteren. Een organisatie daarvoor moet ook passen binnen de bestaande structuur van het toezicht op de media- en telecomwereld. Het gaat niet om de oprichting van een nieuwe toezichthouder of een nieuw adviesorgaan; aanhaking bij een bestaand instituut verdient de voorkeur.

Gezien dit alles meent het kabinet dat deze monitoring-functie het best kan worden toebedeeld aan het Commissariaat voor de Media, gelet op de positie die het Commissariaat in de media-ontwikkelingen in brede zin inneemt inzake pluriformiteit en onafhankelijkheid. Het is aan het Commissariaat om te bezien op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze monitoring-

functie en hoe daarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis die bij diverse organisaties aanwezig is.

Het kabinet stelt voor dat het Commissariaat voor de Media jaarlijks aan het parlement een overzicht aanbiedt van zijn bevindingen betreffende (concentratie-)ontwikkelingen op het terrein van media en informatie. Uiteraard kan het Commissariaat ook tussentijds berichten, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Het is aan de toezichthouders, NMa en OPTA, en andere overheidsinstanties om op basis van die informatie eventuele maatregelen te nemen.

In ieder geval zou het Commissariaat in het eerste jaar van zijn werkzaamheden een soort "State of de Union" moeten uitbrengen als basis voor de verdere monitoring. Dit lijkt temeer van belang nu zich op dit terrein recent velerlei ontwikkelingen voordoen van verticale vervlechtingen, zowel tussen de onderscheiden mediatypen als tussen hardware (infrastructuur) en software (omroep en andere diensten). Bijzondere aandacht verdient daarbij de verticale concentratie tussen eigenaars van productiecapaciteit (*content producers*), eigenaars van distributiekkanalen (*content providers*) en eigenaars van programmarechten (*right owners*), met name waar het gaat om sport- en filmrechten.³⁷ De commissie-mediaconcentraties achtte deze verticale concentraties bij het uitbrengen van haar advies nog niet bedreigend, maar wees nadrukkelijk op ontwikkelingen die zich voordoen in het buitenland.³⁸ Intussen is het fenomeen van verticale concentratie ook in ons land bekend geraakt.³⁹ Nauwkeurige monitoring is hier geboden.

³⁷ Zie in dit verband ook de passage in dit kabinetsstandpunt over de Evenementenlijst op terrein van sport en cultuur.

³⁸ De commissie wijst op pogingen in het Verenigd Koninkrijk, waarbij mediaondernemingen eigenaar willen worden van voetbalclubs. Deel I van het Advies, blz. 27.

³⁹ In februari 2000 heeft kabelexploitant UPC een bod uitgebracht op het commerciële omroepbedrijf SBS. Beide ondernemingen zijn actief in een groot aantal Europese landen.