



## WEGENER ARCADE-VNU DAGBLADEN, ZAAKNUMMER 1528

Besluit van de d-g NMa d.d. 13 maart 2000.

Voorwaarden aan concentratie.

(m.nt. mr P.P.J. van Ginneken)

### Beschikking

De d-g NMa heeft op 13 maart 2000 een vergunning verleend voor de overname van VNU Dagbladen door Wegener Arcade. De NMa keurde de betreffende concentratie goed onder een aantal voorwaarden. Wegener geeft een groot aantal regionale dagbladen uit alsmede huis-aan-huisbladen en kabelkranten. Daarnaast houdt zij zich bezig met radio en televisie, drukkerijactiviteiten en 'direct marketing'-diensten. VNU Dagbladen geeft onder andere een aantal regionale dagbladen uit en is tevens actief met een persdienst (ZOP/VNU).

De NMa heeft na onderzoek van de voorgenomen concentratie geconcludeerd dat er een aparte markt bestaat voor dagbladen. Dagbladen onderscheiden zich door prijs, hoeveelheid en diepgang van informatie, actualiteit, verschijningsfrequentie en presentatiewijze van andere media. Binnen de dagbladen onderscheiden de regionale dagbladen zich vanuit het oogpunt van de lezer doordat zij een substantiële hoeveelheid regionaal en lokaal nieuws brengen. Uit onderzoek van de NMa blijkt evenwel ook, dat er in de regio een zekere concurrentiedruk is van de landelijke dagbladen op de regionale dagbladen. Er bestaan voor nieuwkomers hoge toetredingsdrempels.

De NMa constateert dat Wegener na de overname in twee gebieden een bijzonder sterke positie verkrijgt op de lezersmarkt. In Gelderland zou samenvoeging plaatsvinden van de bladen Arnhemse Courant, Gelders Dagblad en De Gelderlander, waarmee hier een zeer sterke positie voor Wegener zou ontstaan. In Zeeland is er een overlapgebied van de bladen Provinciale Zeeuwse Courant (PZC) en BN/De Stem. Deze overlap is echter beduidend kleiner dan die in Gelderland.

Om de economische machtspositie van Wegener in de regio Gelderland op te heffen, dient Wegener de Arnhemse Courant en de meeste edities van het Gelders Dagblad af te stoten. In Zeeland wordt voor een andere remedie gekozen. Het afstoten van een dagbladtitel in Zeeland zou disproportioneel zijn, zo wordt gesuggereerd, omdat het overlapgebied hier veel beperkter van omvang is (dit is alleen Zeeuws Vlaanderen). Daarom is voor een minder vergaande oplossing gekozen dan een desinvestering. Om de onafhankelijkheid van PZC en BN/De Stem en de verspreiding in de overlapregio Zeeuws Vlaanderen te waarborgen, is voorzien in een constructie die het onafhankelijk voortbestaan van beide titels garandeert. Hiervoor is onder andere een aanpassing van de redactiestatuten van de betreffende dagbladen nodig. Hieronder kom ik terug op deze constructie.

Naast de mededingingsproblemen op de lezersmarkt constateert de NMa dat door de overname de persdienst ZOP/VNU zal verdwijnen als onafhankelijke persdienst. De enige vergelijkbare persdienst die zal overblijven na de concentratie is de persdienst GPD. Dit levert twee problemen op. ZOP/VNU leverde diensten aan enkele externe afnemers. Voor hen zou de dienstverlening vanuit ZOP/VNU wegvallen. Daarnaast zou Wegener Arcade binnen GPD een zeer grote vraagmacht krijgen door de toevoeging van de VNU-bladen. Als tegemoetkoming aan deze bezwaren van de NMa heeft Wegener de garantie gegeven dat de ZOP/VNU-contracten zullen worden uitgediend en aan de afnemers vergelijkbare diensten zullen worden aangeboden. Wat de sterke positie van Wegener binnen GPD betreft, stelt de NMa dat door het afstoten van de genoemde dagbladen en door de garantie dat Wegener niet duurzaam De Limburger zal verwerven, dit probleem is opgelost.

Ten slotte ziet de NMa ook problemen op de adverteerdersmarkt. De NMa heeft geconcludeerd dat er een aparte markt is voor advertenties in lokale en regionale dagbladen. Evenwel, de economische machtspositie die op de adverteerdersmarkt zou ontstaan wordt weggenomen door de verkoop van de genoemde regionale dagbladen. Tevens wordt een deel van de huis-aan-huisbladen door Wegener verkocht.

## A n n o t a t i e s

**Voorwaarden aan concentratie**

Aangezien er al twee noten met een meer algemene beschrijving over de beschikking Wegener-VNU zijn verschenen<sup>1</sup>, zal hieronder dieper worden ingegaan op de door de NMa gestelde voorwaarden, en wel meer specifiek de voorwaarden die betrekking hebben op de redactiestatuten van PZC en BN/De Stem.

Zoals aangegeven bestond er verschil tussen de voorwaarden die de NMa stelde in Gelderland en in Zeeland. In Gelderland dienden enige dagbladedities te worden afgestoten. Dit is een duidelijk voorbeeld van een desinvestering. In Zeeland bestond echter een minder groot mededingingsprobleem op de lezersmarkt omdat de overlap beperkter was. Het afstoten van een dagblad zou daarom disproportioneel zijn. Een alternatieve constructie moet er nu aan bijdragen dat de onafhankelijkheid van PZC en BN/De Stem en de verspreiding in Zeeuws Vlaanderen gewaarborgd zijn.

In paragraaf 266 van de beschikking wordt beschreven voor welke constructie is gekozen om het onafhankelijk voortbestaan van de titels te garanderen.<sup>2</sup> Allereerst zullen de vennootschappen ieder een Raad van Commissarissen hebben die voorafgaande goedkeuring verleent aan besluiten die van belang zijn voor de onderlinge onafhankelijkheid tussen de vennootschappen. De helft van de commissarissen zal benoemd worden door een onafhankelijke derde en conflicterende personele unies tussen de commissarissen en bestuurders zijn uitgesloten. Bovendien, zo heeft de NMa in paragraaf 266 bepaald, dienen de redactiestatuten/beginselverklaringen van beide dagbladen zodanig te worden gewijzigd, dat beide titels zich (mede) op Zeeuws Vlaanderen zullen blijven richten.

De voorwaarden dat de dagbladen PZC en BN/De Stem zich blijven richten op Zeeuws Vlaanderen zijn bijzonder; met name nu deze dienen te worden vastgelegd in de redactiestatuten/beginselverklaringen van de kranten. Een vraag die hierbij opkomt is in hoeverre een mededingingsautoriteit zich mag bemoeien met de redactiestatuten van een dagblad. Zowel de Grondwet als het EVRM bepalen immers dat er vrijheid is van drukpers. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de betekenis van redactiestatuten, vervolgens zal worden ingegaan op de drukpersvrijheid en dan zullen de door de NMa gestelde voorwaarden aan de redactiestatuten verder worden besproken in de context van de drukpersvrijheid.

**Redactiestatuten**

Het redactiestatuut van een krant is te beschrijven als een overeenkomst tussen de redactie van een krant en de uitgever. In het redactiestatuut van een krant is de identiteit van de betreffende uitgave vastgelegd. Dit dient ter verzekering van de onderlinge onafhankelijkheid van redactie en uitgever. Het redactiestatuut verplicht enerzijds de journalist mede gestalte te geven aan de redactionele identiteit van de krant. Anderzijds verplicht het redactiestatuut de uitgever om zich te onthouden van ingrijpen in

de dagelijkse redactionele werkzaamheden. De uitgever mag zich niet bezighouden met het redactionele proces om te komen tot verantwoorde berichtgeving, maar dient zich bezig te houden met de economische kanten van de uitgave, zoals het verkopen van reclameruimte en het binnenhalen van lezers met een gunstige aanbieding van de krant.<sup>3</sup>

Het gebruik van een redactiestatuut om de onderlinge onafhankelijkheid van redactie en uitgever veilig te stellen dateert reeds uit de jaren '70. In 1970 werd onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de onafhankelijkheid van de redactie van een krant te bewaken. Dit gebeurde binnen de Studiecommissie Dagbladconcentraties.<sup>4</sup> De uitgever en de redactie dienden volgens de Studiecommissie Dagbladconcentraties in onderling overleg de grondslag van de krant schriftelijk vast te leggen. Het later opgestelde 'Model Redactiestatuut' regelde dit verder. De belangenorganisatie Vereniging de Nederlandse Dagbladpers (kortweg 'NDP') is met dit modelstatuut als bewaker van de onafhankelijkheid akkoord gegaan en inmiddels wordt in de dagblad-CAO eveneens verwezen naar de redactiestatuten als bewaker van de onafhankelijkheid van de redactie.<sup>5</sup>

**Vrijheid van drukpers en concentratietoezicht**

Zoals aangegeven, is het redactiestatuut bedoeld om de uitingvrijheid van de redactie van een krant te waarborgen. Deze vrijheid zich te uiten middels de drukpers ligt besloten in de Grondwet, en wel in artikel 7, lid 1 (en daarnaast, in een enigszins afwijkende redactie, in artikel 10 van het EVRM). Artikel 7 lid 1 bepaalt dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door drukpers gedachten of gevoelens te openbaren behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Dit leidt voor de overheid tot een onthoudingsplicht.

Het recht om gedachten te openbaren is de kern van het grondrecht. Dit recht mag door de overheid slechts worden beperkt door een wet in formele zin, zo blijkt uit de zinsnede 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Naast het kernrecht van het openbaren bestaat er ook nog het connexe recht van het verspreiden van drukwerk. Dit verspreidingsrecht kan door de overheid ook middels lagere regelgeving worden beperkt. Hetgeen is vastgelegd in het redactiestatuut ziet echter niet op het verspreidingsrecht, maar op het kernrecht van het openbaren uit artikel 7 lid 1.

In het verleden is de onthoudingsplicht uit artikel 7

1 P. Glazener, Wegener Arcade-VNU-Dagbladen, *Mediaforum* 2000, p. 184 e.v.; R. Mahler, Krantenfusie onder voorwaarden toegestaan, *Nieuwsbrief Mededingingsrecht* 2000, p. 64 e.v.

2 De details van de voorwaarden zijn overigens neergelegd in een niet openbaar gemaakte bijlage bij het besluit.

3 Zie G.A.I. Schuijt, *Werkers van het woord (media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek)*, Deventer 1987, p. 240 e.v.

4 Hun bevindingen zijn te vinden in het *Rapport Studiecommissie Dagbladconcentraties*, Amsterdam 1970.

5 Zie uitgebreid over verschillende typen redactiestatuten T. den Heijer, *Journalist, solidaire of solitair?*, Amsterdam 1982, p. 31 e.v.

## A n n o t a t i e s

lid 1 reden geweest om te debatteren over de vraag of het überhaupt toegestaan was om concentratietoezicht in de perssector in te voeren. Een inhoudelijke toetsing van een persconcentratie werd in ieder geval niet geacht te zijn toegestaan. Een strikte uitleg van artikel 7 lid 1 zou zelfs ertoe leiden dat iedere beoordelings- en beleidsvrijheid diende te worden afgewezen bij concentratietoezicht in de perssector. De overheid zou namelijk een dergelijke vrijheid kunnen misbruiken voor een inhoudelijke toetsing van een concentratie in de perssector. De Grondwet zou bij concentratietoezicht in de perssector alleen een toetsing aan een vaststaand marktpercentage toestaan.<sup>6</sup>

Een dergelijk vast marktpercentage is er niet gekomen in het Nederlandse concentratietoezicht. De regeling in de Mededingingswet van het concentratietoezicht kent een toetsing aan vaststaande economische criteria, maar bindt de NMa uiteraard niet volledig in haar besluiten. De NMa heeft, ook bij concentraties in de perssector, een bepaalde beoordelingsvrijheid binnen de criteria voor vergunningverlening en de daaraan te stellen voorwaarden. De regering heeft wel, na een verzoek van de Raad van State, in de memorie van toelichting aangegeven dat een vergunning niet kan worden geweigerd wegens de inhoud van de door de betrokken persorganen geopenbaarde gedachten en gevoelens.<sup>7</sup> De toetsing is immers beperkt tot het eventuele doen ontstaan of versterken van een economische machtspositie. Daarnaast zullen aan een beschikking van de minister, die op grond van artikel 47 lid 1 Mw bevoegd is alsnog een vergunning te geven, nimmer overwegingen met betrekking tot de inhoud van persorganen ten grondslag mogen liggen, aldus de memorie van toelichting.<sup>8</sup>

In de memorie van toelichting is geen specifieke aandacht besteed aan de voorwaarden die in het kader van het concentratietoezicht in de perssector aan een vergunningverlening kunnen worden gesteld. Ook hierbij dient er evenwel van uit te worden gegaan dat voorwaarden met betrekking tot de inhoud van de persorganen in strijd zijn met artikel 7 lid 1 en derhalve niet zijn toegestaan.

De vraag die bij de zaak Wegener-VNU overblijft, is of met het opleggen van een verandering in de redactiestatuten de NMa zich bemoeit met de inhoud van de persorganen en in strijd handelt met artikel 7 lid 1. De eerste indruk die men kan krijgen is van wel. Immers, er wordt op deze wijze getornd aan het instrument dat de vrijheid van het redactionele proces moet beschermen. Ook kan worden verwezen naar de deskundigenrapporten, die door de jaren heen zijn verschenen over concentratietoezicht in de perssector. Reeds begin jaren negentig is door een commissie onder leiding van J. van der Hoeven in het rapport getiteld 'Advies grondwettelijke aspecten eventuele persfusieregeling' gesteld dat er grote bezwaren zijn tegen publiekrechtelijke voorschriften die ingrijpen in het redactionele proces.<sup>9</sup> In het recente rapport 'Uitingsvrijheid en regelingen tegen mediaconcentraties', dat A.J. Nieuwenhuis schreef in opdracht van de Commissie Mediaconcentraties, is zelfs

specifiek beargumenteerd dat het verplicht stellen van een redactiestatuut met een beroep op artikel 7 lid 1 Grondwet niet is toegestaan.<sup>10</sup> Ook in de eerste noot bij de zaak Wegener-VNU werd al aangegeven dat dit wellicht niet toegestaan zou zijn.

### Beoordeling voorwaarden aan redactiestatuten

Er zijn echter goede argumenten om de voorwaarden ten aanzien van de redactiestatuten, zoals gegeven door de NMa, niet te bezien als een inbreuk op artikel 7 lid 1. Allereerst is van belang hoe de voorwaarden om de redactiestatuten van de betreffende kranten aan te passen, zijn ontstaan. Wegener heeft, toen het haar bleek dat de NMa zich niet kon verenigen met de voorgenomen concentratie, zelf een aantal voorwaarden voorgesteld (zie beschikking, rnr. 9). Gezien de problemen die de NMa had gesignaleerd, had de NMa waarschijnlijk ook met een ander soort voorwaarden genoeg genomen, zoals verdere desinvesteringen in plaats van een wijziging van de redactiestatuten. Wegener zal echter hebben gezocht naar de lichtst mogelijke remedie.

Daarnaast is van belang op welke wijze de redactiestatuten moeten worden veranderd. De opgelegde wijziging van de redactiestatuten betreft slechts het opnemen van een bepaling dat beide kranten zich (blijven) richten op een bepaalde regio. De NMa wil op deze manier zorgen dat er twee dagbladen blijven bestaan in Zeeuws-Vlaanderen. Het redactiestatuut speelt hier dus slechts een rol om een economische doelstelling te dienen. Over de verdere inhoud van de kranten wordt door de NMa niets gezegd. De politieke dan wel levensbeschouwelijke oriëntatie van de kranten blijft hierdoor bijvoorbeeld evident buiten beschouwing.

Een besluit waar de Wegener/VNU-beschikking enige gelijkenis mee vertoont, is het besluit van de Europese Commissie over de fusie van RTL en Veronica tot HMG.<sup>11</sup> De Europese Commissie verleende aan deze fusie haar goedkeuring onder de voorwaarde dat één van de drie zenders van de nieuwe onderneming HMG zich zou beperken tot het uitzenden van nieuws. Hierdoor ontstond het huidige RTL5. De voorwaarde hield slechts verband met het feit dat de Commissie niet wilde dat de nieuwe onderneming te sterk op de reclamemarkt zou worden. Zij wilde daarom dat er één zender met een kleine doelgroep zou komen. Op voorstel van de aandeelhouders is dit een nieuwszender geworden.

6 Een overzicht van standpunten is te vinden in A.J. Nieuwenhuis, *Persvrijheid en persbeleid*, Amsterdam 1991; vgl. ook de toelichting bij de Code voor dagbladconcentraties van de NDP uit 1993.

7 Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 36.

8 Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, p. 36-37.

9 J. van der Hoeven e.a., *Advies grondwettelijke aspecten eventuele persfusieregeling*, Den Haag 1990, p. 2 e.v.

10 A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsvrijheid en regelingen tegen mediaconcentratie* (onderzoek in opdracht van de Commissie Mediaconcentraties), Amsterdam 1999, p. 38, zie ook de conclusie, p. 57.

11 Zaak IV/M.533, 17 juli 1996, Pb. EG 19 november 1996, L 294, p. 14.

## A n n o t a t i e s

Er is een aantal overeenkomsten tussen de zaak HMG en de zaak Wegener-VNU aan te wijzen. Met name is er een parallel te trekken tussen de inhoud van de voorwaarden aan de fusie. De voorwaarde dat de HMG-zender een nieuwszender werd, diende enkel om het marktaandeel van partijen omlaag te krijgen, hetgeen een economische doelstelling is. Waarschijnlijk zou niemand hiervan willen beweren dat dit in strijd is met enig grondrecht. Hetzelfde zou moeten gelden voor de voorwaarde ten aanzien van de redactiestatuten, die de NMa heeft gesteld.<sup>12</sup>

**Tot slot**

Partijen en NMa hebben in de zaak Wegener/VNU gezocht naar een oplossing van een mededingingsprobleem op een andere wijze dan door desinvesteringen. Zoals hiervoor reeds aangegeven betrof het een gering mededingingsprobleem, namelijk alleen een beperkte overlap tussen de beide kranten in Zeeuws Vlaanderen. De beperktheid van het mededingingsprobleem heeft het mede oplossen met deze bijzondere voorwaarde ten aanzien van de redactiestatuten in de hand gewerkt. Was het mededingingsprobleem in Zeeland door de NMa als een werkelijk substantieel probleem ervaren, dan had er een andere oplossing moeten worden gekozen, zoals een desinvestering.

---

<sup>12</sup> De Grondwet kent wel een enigszins verschillende bescherming van drukpersvrijheid en van radio en televisie, zie het verschil tussen artikel 7 lid 1 en artikel 7 lid 2.