



## Mediapluralisme in de EU – Vergelijkende studie van meetsystemen in Europa en de Verenigde Staten (deel 2)

### Steunpunt Media

Katrien Lefever, Ellen Wauters, Peggy Valcke

Versie: 19 juli 2013



## Inhoud

1	Inleiding .....	4
2.	Mediapluralisme: begrip .....	5
3.	EU: Media Pluralisme Monitor .....	6
3.1.	Inleiding .....	6
3.2.	Media Pluralisme Monitor (MPM) .....	7
3.2.1.	Inleiding .....	7
3.2.2.	Ontwikkeling en structuur van de MPM .....	8
	<i>Indicatoren</i> .....	8
	<i>Risicogebieden</i> .....	9
	<i>Grenswaarden</i> .....	9
	<i>Risicodomeinen</i> .....	9
3.2.3.	Evaluatie van de MPM .....	9
4.	UK: Media Plurality Test .....	11
4.1.	Het regelgevend kader voor fusies in het Verenigd Koninkrijk .....	11
4.2.	BskyB – News Corp .....	12
4.3.	Ofcom's 'aandeel van referentie' (share of reference) .....	13
4.4.	Advies van Ofcom over het meten van mediapluralisme .....	15
4.5.	Guardian Media Group (GMG) – Global Radio .....	17
5.	België: Toezicht op eigendom en pluralisme .....	18
5.1.	Inleiding .....	18
5.2.	De procedure van artikel 7 .....	19
5.2.1.	Aanmerkelijke positie .....	19
5.2.2.	Repercussies voor het Pluralistisch Aanbod .....	20
5.2.3.	Consultatie tussen de C.S.A. en de betrokken ondernemingen .....	21
6.	Nederland: Media Monitor .....	22
6.1.	Inleiding .....	22
6.2.	Focus op gebruikers en de markt van het nieuws .....	22
7.	Duitsland: vorherrschender Meinungsmacht .....	24
7.1.	Inleiding .....	24
7.2.	Meten van de kijkdichtheid .....	24
7.3.	Axel Springer - ProSiebenSat.1 Media .....	25
8.	USA: Diversity Index .....	28

8.1. Inleiding .....	28
8.2. Meten van Mediapluralisme .....	29
8.2.1. Diversiteitsindex .....	29
8.2.2. Kritiek .....	30
8.3. Prometheus Radio Project v. FCC .....	30
9. Besluit .....	32

## 1 Inleiding

De laatste jaren is er meer aandacht voor het ontwikkelen van systemen voor het meten van mediapluralisme. Voorbeelden hiervan zijn de Media Pluralisme Monitor (EU), Media Plurality Test (VK) en de Diversiteitsindex (VS). Dit kadert in een ruimere trend om meer *evidence-based* regulering toe te passen waardoor overregulering vermeden wordt. Zeker in een snel evoluerende sector zoals die van de media is dit erg belangrijk.

Het doel van dit rapport is om de verschillende mechanismen van *monitoring* die bestaan op het gebied van mediapluralisme te analyseren. Op basis van dit rechtsvergelijkend onderzoek zullen in het volgende rapport aanbevelingen geformuleerd worden voor de nieuwsmonitor enerzijds en het mediabeleid in Vlaanderen anderzijds. Dit rapport neemt vooreerst de Media Pluralisme Monitor (MPM) die in opdracht van de Europese Commissie werd ontwikkeld, onder de loep. Deze *monitor* functioneert als een barometer en vertrekt vanuit een *risk-based* approach. Vervolgens zal de *Media Plurality Test* van het Verenigd Koninkrijk geanalyseerd worden omdat deze concrete aanknopingspunten bevat om toekomstig mediabeleid te verbeteren. Deze *Media Plurality Test* bestudeert de impact van fusies van mediabedrijven op het algemeen belang. Deze test is recent toegepast op de aangekondigde fusie tussen News Corp en BskyB. Deze zaak heeft regulator Ofcom gedwongen om de *Media Plurality Test* vanuit een ander perspectief te benaderen. Hierin verlegde hij de focus van de aanbodzijde (de traditionele eigendom regulering) naar de consumentenzijde (de manier waarop het publiek effectief *content* consumeert). Als derde voorbeeld bestuderen we de mechanismen van de Vlaamse Regulator voor de Media (V.R.M.) en de Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (C.S.A.) in België. Ten vierde zal de Nederlandse Mediamonitor kort besproken worden. Als vijfde voorbeeld nemen we het Duitse systeem van de "Vorherrschende Meinungsmacht" onder de loep en het laatste mechanisme dat we bespreken is de Diversity Index van de Verenigde Staten. De keuze is gebaseerd op het feit dat er in deze landen pogingen zijn gedaan om in hun meetsystemen rekening te houden met het veranderde medialandschap en de veranderde rol van de gebruiker. Een andere reden is de controverse die deze pogingen in bepaalde landen, zoals Duitsland en de Verenigde Staten, heeft opgeroepen.

Vooraleer we de verschillende mechanismen bespreken zullen we eerst verduidelijken wat in Europa verstaan wordt onder het begrip mediapluralisme.

## 2. Mediapluralisme: begrip<sup>1</sup>

Mediapluralisme wordt vaak gebruikt als synoniem voor mediadiversiteit. Evenwel kunnen beide begrippen een verschillende betekenis hebben.

Het wordt algemeen aanvaard dat ‘mediapluralisme’ een begrip is met verschillende aspecten. Beleidsdocumenten van de Raad van Europa, de Europese Unie (EU), de lidstaten en de literatuur, gebruiken termen zoals intern en extern pluralisme, cultureel en politiek pluralisme, open en representatief pluralisme, structureel en inhoudelijk pluralisme, gepolariseerd en gematigd pluralisme, georganiseerd en spontaan pluralisme, reactief, interactief en proactief pluralisme, enzovoort. Elk van deze begrippen benadrukt de noodzaak voor media om een weerspiegeling te zijn van de diversiteit die in de maatschappij aanwezig is zodat op die manier een zogenaamde ‘publieke sfeer’ gecreëerd kan worden die noodzakelijk is voor het democratisch debat.

De Raad van Europa heeft in de context van mediapluralisme en concentratie verschillende omschrijvingen van mediapluralisme uitgewerkt. In de Memorie van Toelichting bij Aanbeveling No. R (99) 1 over maatregelen om mediapluralisme te promoten, formuleert de Raad van Europa het als volgt: *“diversiteit van media aanbod dat wordt weerspiegeld in, bijvoorbeeld, het bestaan van een pluraliteit van onafhankelijke en autonome media (gewoonlijk structureel pluralisme genoemd), en een diversiteit van mediatypes en inhoud (standpunten en meningen) die beschikbaar gemaakt worden voor het publiek”*.

Binnen de EU is mediapluralisme al geruime tijd een gevoelig onderwerp (*infra*). Daarom lanceerde de Europese Commissie in 2007 een drie stappen methode om het debat terug aan te zwengelen. De tweede stap in deze benadering was een onafhankelijke studie die concrete en objectieve indicatoren voor het meten van mediapluralisme in de Lidstaten zou definiëren en testen. De resultaten voor deze studie werden in 2009 gepubliceerd op de website van de Europese Commissie.<sup>2</sup> Deze studie gaat uit van een brede definitie van mediapluralisme, gebaseerd op verschillende documenten van de Raad van Europa en de EU. De werkdefinitie omschrijft mediapluralisme als volgt: *“de diversiteit van het media aanbod, gebruik en distributie, gerelateerd aan 1) eigendom en controle, 2) mediatypes en genres, 3) politieke standpunten, 4) culturele expressies en 5) lokale en regionale belangen.”*

Deze definitie bestaat uit drie ‘normatieve’ (cultureel, politiek en geografisch mediapluralisme) en twee ‘operationele’ (pluralisme van mediaeigendom en pluralisme van mediatypes en genres) dimensies. ‘Normatief’ verwijst naar de eigenlijke beleidsdoelen die via mediapluralisme bereikt moeten worden zoals het garanderen van toegang tot de media voor verschillende groepen (cultureel/etnisch/religieus/politiek/ideologisch en geografisch) en de vertegenwoordiging van hun

---

<sup>1</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op ICRI et al. (2009). Indicators for Media Pluralism in the Member States: Towards a Risk-Based Approach - Final Report, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/study/final\\_report\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/study/final_report_09.pdf).

<sup>2</sup> ICRI et al. (2009). Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach, retrieved from <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/independent-study-indicators-media-pluralism>.

ideeën en meningen. ‘Operationeel’ verwijst naar de dimensies die beschouwd kunnen worden als een middel om bovenstaande beleidsdoelen te realiseren.

### 3. EU: Media Pluralisme Monitor<sup>3</sup>

#### 3.1. Inleiding

De bescherming van mediapluralisme is een terugkerend punt op de agenda van het Europees Parlement en sinds de jaren 90 heeft het Parlement aan de Europese Commissie verschillende keren gevraagd maatregelen te nemen om mediapluralisme te beschermen.<sup>4</sup> De Europese Commissie neemt echter een eerder terughoudende houding aan en is van oordeel dat de bescherming van mediapluralisme eerder een taak is voor de Lidstaten.

Dit betekent evenwel niet dat de EU bestaande maatregelen in de Lidstaten niet zou kunnen ondersteunen en waar noodzakelijk aanvullen. De basisverdragen verwijzen niet uitdrukkelijk naar mediapluralisme als een van haar taken, maar er zijn een aantal juridische grondslagen die een eventueel initiatief kunnen rechtvaardigen.<sup>5</sup>

Zo is er artikel 11(2) van het Handvest van de Grondrechten van de EU dat bepaalt dat “*De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.*” Dit Charter is sinds december 2009 bindend en heeft een gelijkwaardig statuut als de Verdragen. Dit houdt in dat de EU instellingen ten minste rekening moeten houden met mediapluralisme wanneer zij maatregelen wensen te nemen die een invloed kunnen hebben op de mediasector. Ook Lidstaten moeten hiermee rekening houden wanneer zij EU wetgeving implementeren.

Om de interne markt te vervolledigen (Art. 34, 49 en 56 VEU vrij verkeer van goederen en diensten en vrijheid van vestiging) zijn er een aantal directe en indirecte maatregelen genomen die verband houden met mediapluralisme. Voorbeelden zijn de regels met betrekking tot culturele quota in de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn<sup>6</sup> en de verwijzingen naar mediapluralisme in de richtlijnen rond elektronische communicatie, de Concentratieverordening<sup>7</sup> en culturele overwegingen in andere mededingingsrechtelijke regels.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Dit onderdeel is gebaseerd op ICRI et al. (2009). Indicators for Media Pluralism in the Member States: Towards a Risk-Based Approach - Final Report, retrieved from [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/study/final\\_report\\_09.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/study/final_report_09.pdf).

<sup>4</sup> Zie recent: Europees Parlement (2008). Resolutie van het Europees Parlement van 25 september 2008 over concentratie en pluralisme in de media in de Europese Unie.

<sup>5</sup> Voor een gedetailleerde discussie, zie: R. Craufurd Smith (2004). Rethinking European Union Competence in the Field of Media Ownership: The Internal Market, Fundamental Rights and European Citizenship. *European Law Review*, 29(5), 652-672.

<sup>6</sup> Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010, betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) *Publicatieblad* (2010) L 95/1.

<sup>7</sup> Verordening van de Raad (EC) No 139/2004 van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de "EG-concentratieverordening"), *Publicatieblad* (2004) L 24/1.

<sup>8</sup> P. Valcke (2011). ICRI Working Paper 02/2011, Risk-Based Regulation in the Media Sector: The Way Forward to Advance the Media Pluralism Debate in Europe?, 15 July 2011, retrieved from [https://www.law.kuleuven.be/icri/ssrn timers/30ICRI\\_Working\\_Paper\\_2.pdf](https://www.law.kuleuven.be/icri/ssrn timers/30ICRI_Working_Paper_2.pdf) (on 16.04.2012), 5.

## 3.2. Media Pluralisme Monitor (MPM)

### 3.2.1. Inleiding

Ondanks de hiervoor vernoemde maatregelen blijft er bezorgdheid bestaan over de bescherming van mediapluralisme. Binnen Europa is er een grote consensus over het belang van mediapluralisme voor de democratie, maar zijn er uiteenlopende visies terug te vinden over de juiste wijze van bescherming. De soms tegenstrijdige benaderingen van de Lidstaten op dit gebied kunnen verklaard worden door de verschillende culturele, politieke en regelgevende gewoontes. Zoals eerder aangegeven, neemt de Europese Commissie eerder een terughoudende houding aan en heeft ze haar strategie aangepast van regelgeving naar monitoring.<sup>9</sup>

Dit is bijvoorbeeld te merken in het Werkdocument over mediapluralisme, waarin de Commissie benadrukte dat ze het niet aangewezen vond om een initiatief over de regulering van mediapluralisme in te dienen. Evenwel erkende ze tegelijkertijd dat het noodzakelijk was om de situatie van dichtbij te monitoren.<sup>10</sup>

Het tweede deel van de drie stappen methode (*supra*) bestond uit de onafhankelijke studie die als doel had enerzijds een instrument te creëren waarmee risico's aan het licht gebracht zouden kunnen worden en waarmee anderzijds onderliggende oorzaken opgespoord zouden kunnen worden. Beleidsmakers zouden vervolgens meer geïnformeerde beslissingen kunnen nemen bij het stellen van hun prioriteiten en het maken van beleid. Het doel van dit instrument is niet om te reguleren, maar om te *monitoren* en gegevens op een systematische manier te verzamelen waardoor beleidsinitiatieven genomen kunnen worden op basis van bewijs en risico. Hierdoor wordt het mogelijk om regelgeving enkel in te voeren daar waar het nodig is en kan overregulering vermeden worden.

De derde stap in de drie stappen methode omvatte een Communicatie vanuit de Europese Commissie over deze studie. Er zou ook een opvolgende studie volgen die op systematische wijze alle indicatoren van mediapluralisme zou toepassen op de Lidstaten om op die manier de gezondheid van het Europees mediapluralisme te meten. Door de verandering van het mandaat van de Commissie midden 2009 is de derde stap niet (volledig) uitgevoerd.<sup>11</sup>

Het doel van de studie was om een instrument te ontwikkelen om mediapluralisme in de Lidstaten te meten en te evalueren. De focus ligt dus vooral op de signaleringsfunctie ervan. Dit weerhoudt Lidstaten er niet van de MPM te gebruiken om maatregelen te nemen waardoor geïdentificeerde risico's weggenomen kunnen worden.

Het meetinstrument is zodanig opgevat dat er rekening wordt gehouden met de verschillende kenmerken van de Lidstaten zoals bijvoorbeeld marktgrootte,

---

<sup>9</sup> P. Valcke (2011). "A European Risk Barometer for Media Pluralism: why assess damage when you can map risk?" *Journal of Information Policy*, vol. 1, 188.

<sup>10</sup> European Commission, Commission Staff Working Paper: Media Pluralism in the Member States of the European Union, SEC (2007) 32, 4.

<sup>11</sup> P. Valcke (2011). A European Risk Barometer for Media Pluralism: why assess damage when you can map risk? *Journal of Information Policy*, vol. 1, 188.

marktontwikkeling, culturele en regelgevende tradities. Tegelijkertijd wordt er rekening gehouden met de impact van onderliggende factoren zoals de bevolkingsgrootte en het gemiddeld niveau van inkomen.

### 3.2.2. Ontwikkeling en structuur van de MPM

De MPM is opgevat als een analytisch kader dat gebaseerd is op mogelijke risico's en waarbinnen zes 'risicodomeinen', drie 'risicogebieden' en drie types van 'indicatoren' gebruikt worden. Dit heeft geleid tot 166 kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die gebruikt kunnen worden om een uniek en multi-dimensioneel 'risicoprofiel' voor iedere Lidstaat op te stellen.

#### *Indicatoren*

Het uiteindelijke doel van de MPM is om risico's voor mediapluralisme in Lidstaten van de EU te kunnen identificeren. Dit is gebaseerd op een set van indicatoren die wettelijke, economische en socio-culturele elementen mee in beschouwing neemt:

- Wettelijke indicatoren: hiermee wordt nagegaan of er wettelijke instrumenten bestaan om mediapluralisme te promoten en of deze effectief geïmplementeerd werden;
- Socio-demografische indicatoren: met deze indicatoren wordt nagegaan welke verschillende media beschikbaar zijn in de verschillende Lidstaten en hoe socio-demografische factoren een impact kunnen hebben op die beschikbaarheid (zoals bijvoorbeeld geografische factoren of het bestaan van journalistenverenigingen);
- Economische indicatoren: met deze indicatoren wordt nagegaan hoeveel mediabedrijven er zijn in een bepaalde Lidstaat (of binnen een taalregio binnen een Lidstaat), het aantal kranten en magazines, of er vergelijkbare indicatoren zijn met betrekking tot elektronische media. Het omvat ook indicatoren die een beeld geven van de gezondheid van de mediasector, waaronder winstgevendheid.

Deze indicatoren zijn opgenomen in een algemene inventaris. Op basis van deze algemene inventaris werd iedere indicator onderworpen aan de SMART-test. Van de originele indicatoren bleven er uiteindelijk 166 over.<sup>12</sup>

De formulering, de meting en de evaluatie van de indicatoren gebeurt aan de hand van het antwoord op de vraag "*Welke situatie zou mogelijkwijze een gevaar of een bedreiging kunnen inhouden voor mediapluralisme?*".

---

<sup>12</sup> De SMART (Specifieke, Meetbare, Acceptabele, Realistische en Tijdsgebonden)test gaat na of indicatoren specifiek zijn (indicatoren zijn specifiek genoeg qua mening en houden direct verband met het doel), meetbaar (ze kunnen uitgedrukt worden in kwantitatieve of kwalitatieve scores, acceptabel (de gegevens kunnen tegen een redelijke kostprijs en binnen een redelijke tijdsperiode bekomen worden), realistisch (er kunnen grenswaarden gedefinieerd worden waarover een brede consensus bestaat), tijdsgebonden (de gegevens kunnen vaak genoeg verzameld worden om te informeren over vooruitgang en beslissingen te beïnvloeden).



## *Risicogebieden*

Om de verschillende indicatoren gemakkelijker in het risicokader te integreren is er een gemeenschappelijke structuur afgesproken waarbinnen de respectievelijke reeks van indicatoren ontwikkeld kan worden. Deze gemeenschappelijke structuur is gebaseerd op de drie risicogebieden die overeenstemmen met de niveaus van de waardeketen uit de media:

- Aanbod: De structuren, processen en resultaten van de productie en het verpakken van de media *content* voor de verschillende mediatypes;
- Distributie: Elk mechanisme, middel of netwerk dat gebruikt wordt om media *content* te verspreiden naar het publiek. Bij print zijn dit de individuele distributiesystemen, de winkelpunten en de post. Bij elektronische media zijn dit de elektronische communicatienetwerken, diensten en verwante faciliteiten;
- Gebruik: De mogelijkheden en de vaardigheden van de burgers die hen in staat stellen toegang te hebben tot media en er ook effectief en actief gebruik van te maken. Hierbij wordt 'toegang' bekeken vanuit alle onderdelen van de samenleving en wordt er gekeken naar factoren zoals mediawijsheid, digitale vaardigheden, de aanwezigheid van ondertitels, etc.

## *Grenswaarden*

Voor iedere individuele indicator worden grenswaarden gedefinieerd. Deze grenswaarden zijn meeteenheden die kwantitatief (nummers, percentages, breuken, etc.) of kwalitatief van aard zijn. Ze zijn ingedeeld in drie zones: hoog risico, gemiddeld risico, laag risico. Deze zones zijn gebaseerd op een analyse van nationale en Europese beleidsdocumenten en op academische literatuur zodat bepaald kon worden welke situatie gewoonlijk als positief of negatief ervaart wordt voor mediapluralisme.

## *Risicodomeinen*

De 166 indicatoren die gebruikt worden om de risico's voor mediapluralisme in een Lidstaat te evalueren zijn gegroepeerd in de volgende risicodomeinen: pluralisme van media eigendom en/of controle; pluralisme van types en genres; culturele diversiteit in de media; politiek pluralisme in de media; diversiteit van lokale en regionale belangen of geografisch pluralisme. Deze domeinen verwijzen naar de aspecten van mediapluralisme die in beleidsdocumenten en de academische literatuur als samenstellende elementen beschouwd worden. Een zesde risicodomein, het basisdomein, bestaat uit factoren die een belangrijke impact hebben op pluralisme maar die niet kunnen worden toegewezen aan één bepaald aspect ervan, met name vrijheid van meningsuiting, onafhankelijk toezicht en mediawijsheid.

### **3.2.3. Evaluatie van de MPM**

De beslissing om aan alle 166 indicatoren een gelijk gewicht te geven is genomen omwille van de transparantie, de gebruiksvriendelijkheid en praktische overwegingen. Ten eerste zou

een groter gewicht van bepaalde indicatoren leiden tot complexe discussies over de selectie van de indicatoren in kwestie. Ten tweede zou een dergelijke selectie op het niveau van de Lidstaten gebeuren waardoor de situatie van Lidstaat tot Lidstaat zou kunnen verschillen. Dit zou het doel van een gemeenschappelijk meetinstrument ondermijnen en aanleiding kunnen geven tot manipulatie. Vanuit de bekommernis van transparantie en de vergelijkbaarheid van de scores, heeft het hele onderzoeksteam dan ook gekozen voor het toekennen van gelijke gewichten. Deze benadering stootte op kritiek van de sector. Onze bespreking van de ervaringen in de Verenigde Staten en in Duitsland (*infra*) met het toekennen van een verschillend gewicht aan de gehanteerde criteria of mediatypes toont evenwel aan dat een gewogen systeem evenzeer onderhevig is aan kritiek.

## 4. UK: Media Plurality Test

### 4.1. Het regelgevend kader voor fusies in het Verenigd Koninkrijk

Fusies in de mediasector vallen in het Verenigd Koninkrijk onder het algemene regime van fusies en overnames.<sup>13</sup> Volgens de Britse regering is het mededingingsrecht het geëigende instrument om consolidatie van mediabedrijven te voorkomen.<sup>14</sup> Echter, omwille van het speciale statuut van de media is er toch bijkomend onderzoek nodig naar de impact ervan op het algemeen belang. Omwille van deze reden werden er in 2002 een aantal veranderingen doorgevoerd en werd er een overweging van algemeen belang (*public interest consideration*) ingevoerd.<sup>15</sup>

Deze overweging van algemeen belang is terug te vinden in Sectie 58 van de Ondernemingswet (*Enterprise Act*). Er is een verschil tussen fusies die uitsluitend tussen krantenuitgevers plaatsvinden en fusies waarbij naast krantenuitgevers ook televisieomroepen betrokken zijn.<sup>16</sup>

Voor fusies waar enkel kranten bij betrokken zijn, is de overweging als volgt geformuleerd: “*de noodzaak om: (a) accurate presentatie van nieuws en (b) de vrijheid van meningsuiting*” en “*de noodzaak van, in de mate dat het mogelijk en uitvoerbaar is, een voldoende verscheidenheid van meningen in iedere markt voor kranten in het Verenigd Koninkrijk of een deel van het verenigd Koninkrijk.*”<sup>17 18 19</sup> Met betrekking tot omroepen en cross-media fusies is de overweging als volgt geformuleerd: “*(a) de noodzaak van, met betrekking tot elk verschillend publiek in het Verenigd Koninkrijk of in een bepaald gebied of bepaalde plaats in het Verenigd Koninkrijk, een voldoende verscheidenheid van personen die de media bedrijven controleren die dit publiek bedienen; (b) de noodzaak van een ruime beschikbaarheid doorheen het Verenigd Koninkrijk van omroepen die (in het geheel) zowel van hoge kwaliteit en beredeneerd zijn om te voldoen aan een brede waaier van smaken en interesses; en (c) de nood aan personen die aan het hoofd staan van mediabedrijven en degenen die zulke bedrijven controleren, die echt geëngageerd zijn om de standaard doelstellingen die vervat zijn in Sectie 319 van de Communicatie wet van 2003 met betrekking tot omroepen te bereiken.*”<sup>20</sup>

<sup>13</sup> D. Morisi (2011). Measuring media pluralism in the convergence era: The case of News Corp’s proposed acquisition of BSkyB, <http://www2.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/MScDissertationSeries/2011/74.pdf>, 20.

<sup>14</sup> R. Craufurd Smith & D. Tambini (*in press*). Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges. In P. Valcke et al. (Eds.). *Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>15</sup> House of Lords (2008). The ownership of the news. Select Committee on Communications. 1st Report of Session 2007–08, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcomuni/122/122i.pdf>, para. 232.

<sup>16</sup> R. Craufurd Smith & D. Tambini (*in press*). Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges. In P. Valcke et al. (Eds.). *Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>17</sup> Enterprise Act 2002, Section 58 (2A).

<sup>18</sup> Enterprise Act 2002, Section 58 (2B).

<sup>19</sup> “*The need for: (a) accurate presentation of news; and (b) free expression of opinion*” and “*The need for, to the extent that it is reasonable and practicable, a sufficient plurality of views in newspapers in each market for newspapers in the United Kingdom or a part of the United Kingdom*”

<sup>20</sup> Enterprise Act 2002, Section 58 (2C).

In de praktijk kan de bevoegde minister een interventiebericht (*intervention notice*) uitvaardigen wanneer een fusie aanleiding zou kunnen geven tot bezorgdheid voor mediapluralisme.<sup>21</sup> Een speciaal interventiebericht kan uitvaardigd worden wanneer door de fusie voor de levering van omroepdiensten of kranten binnen het Verenigd Koninkrijk een marktaandeel van 25% bereikt wordt.<sup>22</sup> Wanneer de fusie een Europese dimensie heeft wordt er een Europees interventiebericht uitvaardigd waarbij de vragen rond mededinging door de Europese Commissie worden aangepakt.<sup>23</sup>

Deze interventieberichten geven aanleiding tot een eerste onderzoek naar de bezorgdheden rond mediapluralisme door het Bureau van Eerlijke Handel (*Office of Fair Trading, OFT*) en door Ofcom, de onafhankelijke mediaregulator en mededingingsautoriteit voor de communicatiesector.<sup>24</sup> Ofcom zal dus de minister adviseren over het algemeen belang in de mediasector en het OFT zal de minister adviseren over de mededingingsrechtelijke aspecten. Op basis van deze rapporten zal de minister dan beslissen of (1) de zaak doorverwezen wordt naar de Commissie voor de Mededinging (*Competition Commission*) voor een gedetailleerd onderzoek; of (2) beslissen om gedragsaanpassingen of andere wijzigingen door te voeren die de bezorgdheden rond mediapluralisme kunnen aanpakken; of (3) de fusie goedkeuren. Wanneer de zaak wordt doorverwezen naar de Commissie voor de Mededinging, zal de minister het rapport van de Commissie in overweging nemen alsook elke andere vertegenwoordiging alvorens de fusie al dan niet goed te keuren en er eventueel voorwaarden aan te verbinden. Hij is niet verplicht de Commissie voor de Mededinging te volgen voor wat betreft mediapluralisme maar is wel gebonden aan de analyse van de mededingingsrechtelijke aspecten.<sup>25</sup>

#### 4.2. BskyB – News Corp

Een zaak die tot een interventiebericht heeft geleid is de BskyB – News Corporation (News Corp) zaak. In deze zaak deed News Corp een bod om 60,9% van de marktaandelen te kopen van Sky. Hierdoor zou NewsCorp 100% van de aandelen in zijn bezit krijgen.<sup>26 27</sup>

Deze zaak is van belang omdat News Corp de grootste krantenuitgever is en Sky de grootste televisieomroep. Deze overname werd bekritiseerd omdat deze een mediagroep zou creëren met een ongekeerde macht waarin kranten gebundeld zouden kunnen worden met een Sky abonnement of *content* op Sky sport exclusief vertoond zou kunnen worden op de websites

<sup>21</sup> Enterprise Act 2002, Section 59.

<sup>22</sup> Enterprise Act 2002, Section 59; Ofcom (2004), para. 9; R. Craufurd Smith & D. Tambini (*in press*). Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges. In P. Valcke et al. (Eds.). Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>23</sup> Enterprise Act 2002, Section 67-68.

<sup>24</sup> Enterprise Act 2002, Section 59.

<sup>25</sup> DTI (2004). Guidance on the operation of the public interest merger provisions relating to newspaper and other media mergers, <http://www.bis.gov.uk/files/file14331.pdf>, paras. 4.12-4.17.

<sup>26</sup> BBC News (2010). Murdoch's News Corporation in BskyB takeover bid, <http://www.bbc.co.uk/news/10316087>.

<sup>27</sup> Ofcom (2010). Report on public interest test on the proposed acquisition of British Sky Broadcasting Group plc by News Corporation, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/public-interest-test-nov2010/statement/public-interest-test-report.pdf>, para. 2.1 (hierna: Ofcom (2010)).

van de Times en de Sun.<sup>28</sup> Op 4 november 2010 vaardigde de minister een Europees interventiebericht uit over de geplande fusie.<sup>29</sup>

De Europese Commissie gaf groen licht voor de fusie in december 2010. Volgens de Europese Commissie zou deze fusie de effectieve mededinging niet belemmeren.<sup>30</sup> De Europese Commissie deed geen uitspraken over mediapluralisme.

Ofcom moest de vraag beantwoorden of als gevolg van de fusie het aantal onafhankelijke stemmen in de media zou verminderen. In zijn rapport (*infra*) kwam Ofcom tot de conclusie dat de concentratie mogelijk problemen zou kunnen opleveren en de regulator adviseerde dat de Commissie voor de Mededinging in een tweede fase zou moeten nagaan of de concentratie van mediaeigendom nadelig zou kunnen zijn voor het algemeen belang.<sup>31</sup>

News Corp stelde daarop voor om de nieuwsdienst van Sky, Sky News, in een aparte onderneming op te nemen maar naar aanleiding van het telefoonschandaal waarin het bedrijf verwickeld was, gaf het bedrijf in juni 2011 aan dat ze de geplande overname stop zette.<sup>32</sup>

### 4.3. Ofcom's 'aandeel van referentie' (share of reference)

In het rapport over de overname van Sky door News Corp paste Ofcom de test voor mediapluralisme toe en probeerde het deze test ook aan te passen aan het veranderde medialandschap.

Om de bezorgdheden rond pluralisme te evalueren analyseerde Ofcom zowel de *content* als de verschillende media. Enerzijds betrok ze het bereik in de evaluatie en ook het aantal personen dat controle had over mediabedrijven in hun hoedanigheid om meningen te beïnvloeden en de politieke agenda te controleren.<sup>33</sup> Anderzijds legde ze de focus op het publiek in het hele Verenigd Koninkrijk met betrekking tot cross-media nieuws en *current affairs* in televisie, radio, kranten en het internet.<sup>34</sup>

Ofcom verlegde de focus van het aanbod van *content* naar de consumptie ervan door zich te baseren op het perspectief van het publiek door rekening te houden met de effectieve consumptie van nieuws.<sup>35</sup> Het is daarnaast nodig om niet enkel te kijken naar het aantal bedrijven en de omvang ervan maar ook te kijken naar de mogelijkheid van mediabedrijven om de publieke opinie te beïnvloeden en te informeren.<sup>36</sup>

---

<sup>28</sup> LSE (2011). Dossier: Media Plurality & NewsCorp's Bid for BSkyB, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/resources/dossier-media-plurality/>.

<sup>29</sup> Ofcom (2010), para. 2.2.

<sup>30</sup> European Commission (2010). Non-opposition to a notified concentration (Case COMP/M.5932 — News Corp/BSkyB). *OJ* (2011) C 37/5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, para. 7.2.

<sup>32</sup> News Corp (2011). News Corporation Withdraws Proposed Offer for British Sky Broadcasting Group PLC, [http://www.newscorp.com/news/news\\_494.html](http://www.newscorp.com/news/news_494.html).

<sup>33</sup> Ofcom (2010), para. 1.10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, para. 3.1.

<sup>35</sup> D. Morisi (2011). Measuring media pluralism in the convergence era: The case of News Corp's proposed acquisition of BSkyB, <http://www2.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/MScDissertationSeries/2011/74.pdf>, 11.

<sup>36</sup> Ofcom (2010), para. 1.20 & 5.8.

Bij het onderzoeken van de effecten op pluralisme van de geplande overname op het niveau van het aantal personen dat controle uitoefent in de media, hanteert Ofcom de volgende aanpak: *“hoewel we erkennen dat het vanuit de idee van pluralisme niet voldoende is om op één dienstverlener te steunen (bijv. de BBC), vinden we het niet noodzakelijk om na te gaan hoeveel eigenaars er nodig zouden zijn om een “voldoende” niveau van pluralisme met betrekking tot het aantal personen te bereiken. We hebben op een kwalitatieve manier gekeken naar het “voldoende aantal”.*<sup>37</sup>

Om de mogelijkheid tot beïnvloeding en het informeren van de publieke opinie te evalueren heeft Ofcom gebruik gemaakt van een aantal factoren:

- Kijkdichtheid en bereik binnen individuele platformen;
- Analyse van de consumptie van nieuws door consumenten – gebaseerd op dagelijks gebruik van een gemiddelde gebruiker;
- Primair onderzoek naar het beweerde gebruik van gebruikers van verschillende media.<sup>38</sup>

Ofcom erkende dat de vergelijking van kijkdichtheid of bereik over verschillende platformen niet gemakkelijk is gezien de informatie hierover op verschillende manieren wordt verzameld. Zo zijn radiostatistieken gebaseerd op zelfrapportering, terwijl het meten van kijkcijfers gebeurt aan de hand van een grote steekproef bij het publiek. Er is op dit moment geen standaard binnen de sector om de kijkdichtheid van nieuwswebsites op het internet te meten.<sup>39</sup> Desondanks benadrukte Ofcom dat een vergelijking van het bereik nuttig zou zijn om er achter te komen hoeveel consumenten hun nieuws mogelijks halen van News Corp of Sky nieuws.<sup>40</sup> Echter, Craufurd Smith en Tambini geven aan dat de resultaten van Ofcom met betrekking tot bereik en consumptie van nieuws met voorzichtigheid behandeld moeten worden.<sup>41</sup>

Zelfs als er vergelijkbare statistieken beschikbaar zouden zijn, moeten we ons realiseren dat het combineren van kijkdichtheid, tijdsgebruik, bereik of winstcijfers van alle media om de mogelijke invloed te meten problematisch kan zijn omdat personen op een verschillende manier naar de diverse media kijken.<sup>42</sup>

Ofcom was zich bewust van deze problematiek en stelde daarom een nieuw meeteenheid voor, die gebaseerd is op het publiek, het zogenaamde ‘aandeel van referentie’ (*share of reference*).

Ofcom bestelde daarom een studie om onderzoek te doen naar de beweerde consumptiepatronen van gebruikers van televisie, radio, pers en internet. Aan de respondenten werd gevraagd om hun bronnen van nationaal en internationaal nieuws te vermelden en ze konden daarbij kiezen uit een vooraf opgestelde lijst. Uit deze data zou dan een gemeenschappelijke meeteenheid gedistilleerd kunnen worden, het ‘aandeel van referenties’, om zo de cross-media consumptie te kunnen meten in termen van:

<sup>37</sup> *Ibid.*, para. 1.14.

<sup>38</sup> *Ibid.*, para. 5.17.

<sup>39</sup> R. Craufurd Smith & D. Tambini (2012). Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenge, EUI Working Papers, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23314/RSCAS\\_2012\\_36.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23314/RSCAS_2012_36.pdf?sequence=1).

<sup>40</sup> Ofcom (2010), para. 1.23.

<sup>41</sup> R. Craufurd Smith & D. Tambini (2012). Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenge, EUI Working Papers, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23314/RSCAS\\_2012\\_36.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23314/RSCAS_2012_36.pdf?sequence=1).

<sup>42</sup> *Ibid.*

- Hoofdzakelijke bron van nieuws: aan de respondenten werd gevraagd om hun hoofdzakelijke bron van nieuws die ze regelmatig gebruikten te vermelden (bijv. een specifiek TV kanaal, website, krant of radiozender). Hierdoor kon Ofcom deze data optellen per media-eigenaar en per mediadienstverlener, gebaseerd op de “enige bron van nieuws”.
- Alle regelmatige bronnen van nieuws per dienst (bijv. titel, kanaal) en groothandel (mediadienstverlener). Dit omvat alle bronnen van nieuws en lopende zaken die door consumenten vernoemd werden als regelmatig gebruikte bronnen.<sup>43</sup>

Een ‘referentie’ is een merk of titel van nieuws die door consumenten vermeld wordt als een regelmatige bron van nationaal en internationaal nieuws (minstens één keer per week voor alle bronnen, met uitzondering van weekkranten en magazines waar dit één keer per maand is). Het totale aantal van referenties per mediadienstverlener wordt dan berekend als antwoord voor elke individuele nieuwsbron over televisie, radio, kranten en het internet. Bijvoorbeeld BBC one, Sky News, The Daily Mail, etc. Als een respondent meer dan één bron gebruikt van een bepaalde mediadienstverlener wordt dit iedere keer geteld. Het aandeel van iedere mediadienstverlener is dan berekend op het opgeteld aantal referenties voor die bepaalde dienstverlener, uitgedrukt als een aandeel van alle referenties.<sup>44</sup>

#### 4.4. Advies van Ofcom over het meten van mediapluralisme

In juni 2012 publiceerde Ofcom een advies over het meten van mediapluralisme. Dit advies kwam er op vraag van minister Jeremy Hunt die aan Ofcom vijf vragen stelde:

- Wat zijn de mogelijkheden om mediapluralisme over verschillende platformen te meten? Wat is volgens Ofcom de beste benadering?
- Is het praktisch haalbaar of wenselijk om absolute grenzen op het marktaandeel in nieuws in te voeren?
- Wat zou een evaluatie van mediapluralisme kunnen teweegbrengen indien er geen fusie is; hoe kan hier toezicht op gehouden worden en wie zal dit toezicht uitoefenen?
- Kan of moet een kader voor het meten van mediapluralisme ook websites omvatten? Indien ja, welke?
- Moet de BBC hier ook in vervat worden en hoe zou dit moeten gebeuren?<sup>45</sup>

Om mediapluralisme te meten zijn volgens Ofcom drie elementen belangrijk: beschikbaarheid, consumptie en impact. Van deze drie beschouwt Ofcom consumptie, dat

---

<sup>43</sup> Ofcom (2010), para. 4.39.

<sup>44</sup> *Ibid.*, para. 4.39.

<sup>45</sup> Secretary of State Jeremy Hunt (2011). Ensuring Media Plurality, [http://www.culture.gov.uk/images/publications/CMS\\_188245\\_Ensuring\\_Media\\_Plurality.pdf](http://www.culture.gov.uk/images/publications/CMS_188245_Ensuring_Media_Plurality.pdf).

bereik, aandeel en *multi-sourcing* (het raadplegen van verschillende bronnen) omvat, als het meest belangrijke onderdeel.<sup>46</sup>

Om de beschikbaarheid te meten, stelt Ofcom voor om het aantal dienstverleners te nemen.<sup>47</sup> Voor wat betreft consumptie onderscheidt Ofcom vijf verschillende categorieën: consumptievolume, cross-media consumptie, winst, bereik en *multi-sourcing*. Bereik en *multi-sourcing* kunnen inzicht bieden in de mate waarin de bevolking mogelijks een divers aanbod van meningen kan consumeren terwijl het volume van consumptie een goede indicator is van de mate van invloed die door een dienstverlener kan worden uitgeoefend worden. Ofcom stelt voor om de meeteenheden zelf te evalueren bij iedere evaluatie van mediapluralisme om zo nieuwe elementen mee op te kunnen nemen.<sup>48</sup> Het meten van impact is zeer moeilijk omdat personen kunnen praten over de verschillende bronnen die hun mening zouden kunnen beïnvloeden, maar er is geen gemakkelijke manier om de werkelijke invloed te meten. Ofcom stelt daarom voor om bijvoorbeeld te werken met het belang dat mensen hechten aan bepaalde bronnen van nieuws, percepties van onpartijdigheid en het niveau van de gepercipieerde onpartijdigheid, maar voegt er tegelijkertijd aan toe dat hier voorzichtig mee moet omgesprongen worden omwille van imperfecties. Tenslotte is het ook belangrijk om contextuele factoren mee op te nemen in de evaluatie omdat zij noodzakelijk zijn om een volledig beeld te geven van pluralisme. Samengevat raadt Ofcom een 'korf' van maatregelen voor waarbij het meeste gewicht wordt toegekend aan consumptie, samen met een aantal contextuele factoren.<sup>49</sup>

Ofcom geeft in het advies een voorkeur aan een tijdsmechanisme voor het herbekijken van mediapluralisme. De andere optie, een herziening op basis van een meeteenheid, zou volgens Ofcom leiden tot onzekerheid voor de mediabedrijven omdat *“op ieder moment is het mogelijk dat een verandering in het marktaandeel van één speler zal leiden tot een herziening van de hele markt”*<sup>50</sup>. Daarnaast ziet ze ook twee praktische beperkingen: het eens geraken over de elementen die gemeten zouden moeten worden en het bepalen van het niveau. Omwille van de zekerheid, de eenvoud en de transparantie geeft Ofcom daarom de voorkeur aan een periodieke evaluatie.

---

<sup>46</sup> Ofcom, Measuring media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, 19 June 2012, retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>, 1.

<sup>47</sup> Ofcom, Measuring media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, 19 June 2012, retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>.

<sup>48</sup> Ofcom, Measuring media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, 19 June 2012, retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>, 21.

<sup>49</sup> Ofcom, Measuring media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, 19 June 2012, retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>, 23.

<sup>50</sup> Ofcom, Measuring media plurality, Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport, 19 June 2012, retrieved from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/measuring-plurality/statement/statement.pdf>, 28.



Er wordt ook rekening gehouden met de online omgeving: internetgebruik ongeacht het gebruikte toestel (PC, tablet, mobiel) en zowel websites als applicaties (apps) worden erin betrokken. Verschillende types van diensten worden mee opgenomen zoals websites van bestaande nieuwsmedia, nieuwe nieuwsmedia en aggregatoren van online nieuws. Het omvat ook app stores, sociale netwerksites en zoekmachines.

Na de publicatie van het rapport vroeg de toenmalige minister nog een bijkomend advies in de vorm van zeven extra vragen.<sup>51</sup>

Op 28 maart 2013 kondigde het Committee on Communications van het House of Lords aan dat ze een onderzoek ging verrichten naar mediapluralisme. Het doel van het rapport is om een aantal aanbevelingen te formuleren tegen de herfst van 2013. De noodzaak voor dit onderzoek kan gevonden worden in het advies van Ofcom en het Leveson rapport: "Ofcom en Leveson hebben een aantal voorstellen geformuleerd voor mediapluralisme en beide hebben benadrukt dat het aan het Parlement is om advies te geven over de objectieven en de algemene principes van het beleid inzake pluralisme."<sup>52</sup>

#### 4.5. Guardian Media Group (GMG) – Global Radio

In het advies over de overname van de lokale radiozenders van de Guardian Media Group (GMG) door Global Radio kon Ofcom de methodologie toepassen die ze in het advies over mediapluralisme (*supra*) had uiteengezet.<sup>53</sup> Op 2 augustus 2012 had de toenmalige minister van Cultuur, Media en Sport met betrekking tot de voorgestelde overname een interventiebericht uitgevaardigd waarin hij Ofcom vroeg om aanbevelingen te doen en advies te geven tegen 28 september 2012.<sup>54</sup> Ofcom onderzocht de mogelijkheid van nieuwsondernemingen om de publieke opinie te beïnvloeden en te informeren door te verwijzen naar een aantal factoren gezien er geen algemeen aanvaarde standaard in de sector is om dit te meten over de verschillende platformen heen. De factoren die Ofcom gebruikte waren beschikbaarheid, consumptie en impact.<sup>55</sup> Volgens Smith probeerde Ofcom met deze factoren rekening te houden met de complexiteit en de vele facetten van mediapluralisme en tegelijkertijd een duidelijk en consistent kader te voorzien voor toekomstige onderzoeken.<sup>56</sup> Volgens Collins en Cave hebben pogingen om het meten van mediapluralisme mogelijk te maken door meer met data te werken gezorgd voor gemengde resultaten. Dit komt door een wanverhouding tussen de mate waarin concepten van mediapluralisme uitgewerkt zijn en de

---

<sup>51</sup> [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121204113822/http://www.culture.gov.uk/images/publications/SoS\\_letter-to-Ofcom-18-June-2012.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121204113822/http://www.culture.gov.uk/images/publications/SoS_letter-to-Ofcom-18-June-2012.pdf).

<sup>52</sup> House of Lords, Select Committee on Communications, Media Plurality, Call for Evidence, 28 March 2013, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/communications/Mediaplurality/CfEMP0313.pdf>.

<sup>53</sup> R.C. Smith (2013). "Bright-Line Versus Responsive Regulation: Some Thoughts From the United Kingdom", In: Valcke, Peggy, Sükösd, Miklos & Picard, Robert (eds.), Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends, Palgrave (forthcoming).

<sup>54</sup> Ofcom (2012). Report on public interest test on the acquisition of Guardian Media Group's radio stations (Real and Smooth) by Global Radio, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/gmg-radio-holdings/annexes/final.pdf>.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>56</sup> R.C. Smith (2013). "Bright-Line Versus Responsive Regulation: Some Thoughts From the United Kingdom", In: Valcke, Peggy, Sükösd, Miklos & Picard, Robert (eds.), Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends, Palgrave (forthcoming).

uiteindelijke beschikbare data of door onrealistische verwachtingen over het meetproces.<sup>57</sup> Volgens Smith komt dit ook tot uiting in de zaak van de lokale radio's. Ten eerste zijn volgens haar bepaalde beslissingen (met name om enkel op nieuws en *current affairs* te focussen en om diensten die door verschillende media worden aangeboden als onderling inwisselbaar te beschouwen) die in het onderzoek door Ofcom genomen zijn controversieel, en dienden zij verder uitgewerkt te worden. Ten tweede, ondanks het empirisch bewijs waren de ondersteunende data niet voldoende omdat ze niet voldoende gedetailleerd waren. Ten derde was er een meer fundamentele beoordeling nodig van de mogelijke invloed van lokale radio's en had Ofcom de redenen moeten vermelden waarom dit medium relatief laag scoorde op impact.<sup>58</sup>

## 5. België: Toezicht op eigendom en pluralisme

### 5.1. Inleiding

Zowel in de Vlaamse als de Franse Gemeenschap bestaat een permanent systeem van monitoring. In de Vlaamse Gemeenschap heeft de V.R.M. de taak om mediaconcentraties in de Vlaamse mediasector in kaart te brengen en hierover op jaarbasis te rapporteren.<sup>59</sup> In de Franse Gemeenschap heeft de C.S.A. de bevoegdheid om de situatie in het oog te houden en in te grijpen wanneer een onderneming een '*position significante*' (aanmerkelijke positie) inneemt.<sup>60</sup> Het grote verschil tussen de twee mechanismen is dat de V.R.M. enkel de concentraties in kaart brengt, terwijl de C.S.A. ook de mogelijkheid heeft actie te ondernemen.

De V.R.M. publiceert jaarlijks een Rapport Mediaconcentratie. Het rapport van 2011 kan men terugvinden op: [http://www.vrmrapporten.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratie2011\\_0.pdf](http://www.vrmrapporten.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratie2011_0.pdf). Het jaarrapport van 2012 is ondertussen ook beschikbaar en kan geconsulteerd worden op <http://www.vrmrapporten.be/rapporten/mediaconcentratie-2012>. In 2007 ontwikkelde ze een 'mediadatabank' waarin de jaarrapporten rond mediaconcentratie opgenomen zijn alsook de ad hoc rapporten naar aanleiding van specifieke vragen. Hoewel de V.R.M. niet tot actie kan overgaan op basis van haar resultaten, kan ze toch aanbevelingen geven aan de Vlaamse beleidsmakers. Recentelijk heeft ze een ad hoc rapport geschreven naar aanleiding van de overname van SBS België door De Vijver, Corelio en Sanoma.<sup>61</sup> Vermits de activiteiten van de V.R.M. zich richten op mediaeigendom en concentratie maar op dit moment nog geen inhoudsanalyse omvatten, zou de

<sup>57</sup> R. Collins and M. Cave, 'Measuring Media Pluralism and the Overlapping Instruments Needed to Achieve It' (2013) 31 Telecommunications Policy 311-320, at 314 & R.C. Smith (2013). "Bright-Line Versus Responsive Regulation: Some Thoughts From the United Kingdom", In: Valcke, Peggy, Sükösd, Miklos & Picard, Robert (eds.), Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends, Palgrave (forthcoming).

<sup>58</sup> R.C. Smith (2013). "Bright-Line Versus Responsive Regulation: Some Thoughts From the United Kingdom", In: Valcke, Peggy, Sükösd, Miklos & Picard, Robert (eds.), Media Pluralism: Concepts, Risks and Global Trends, Palgrave (forthcoming).

<sup>59</sup> Artikel 218, § 2, 8° Decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, Staatsblad 30 April 2009.

<sup>60</sup> Artikel 7 Décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003, Staatsblad 17 April 2003; laatste keer gewijzigd en hernoemd door het Decreet van de Franse Gemeenschap van 5 februari 2009.

<sup>61</sup> V.R.M., *Mediaconcentratie*, <http://www.vrmrapporten.be/rapporten/5-economische-analyse-van-de-sector/51-mediaconcentratie>; V.R.M. (2011). *Jaarverslag 2011*, [http://www.vrmrapporten.be/sites/default/files/pdfversions/vlaamse\\_regulator\\_voor\\_de\\_media\\_-\\_jaarverslag\\_2011\\_0.pdf](http://www.vrmrapporten.be/sites/default/files/pdfversions/vlaamse_regulator_voor_de_media_-_jaarverslag_2011_0.pdf), 24.

MPM (*supra*) een goede aanvulling kunnen zijn op de huidige activiteiten van de V.R.M. rond toezicht. Een dergelijke inhoudsanalyse wordt wel verzorgd door het steunpunt Media.<sup>62</sup>

Aan Franstalige kant heeft de C.S.A. een belangrijke rol toebedeeld gekregen om mediapluralisme te vrijwaren. Ten eerste dient de C.S.A. de diversiteit in het radiolandschap te vrijwaren wanneer ze licenties toekent voor FM radio stations.<sup>63</sup>

Ten tweede heeft de C.S.A. bevoegdheid om toezicht uit te oefenen en maatregelen te nemen tegen ondernemingen met een aanmerkelijke positie. Dit mechanisme is geïntroduceerd in artikel 7 van het Decreet betreffende de radio-omroep.

Naast de procedure in artikel 7 hebben bedrijven een verplichting tot transparantie en dit zowel naar het publiek als naar de C.S.A. toe. Alle publieke en private omroepen moeten 'basisinformatie' bekend maken zoals de juridische vorm van de onderneming, de hoofdzetel, een lijst van aandeelhouders met hun aandeel, een lijst van aangeboden diensten en de financiële situatie van het vorig jaar.<sup>64</sup> Op deze manier kan het publiek een oordeel vellen over de waarde van de informatie en de meningen die in de programma's aangeboden worden. In de eerste helft van 2007 stuurde de C.S.A. formele berichten naar verschillende radio - en televisie stations om hen aan te manen te voldoen aan de transparantieverplichting van artikel 6, §1 van het Decreet betreffende de radio-omroep. In één geval leidde dit tot een administratieve boete van 5.000 euro. Naar de C.S.A. toe dienen bedrijven de volgende informatie bekend te maken: identificatie van aandeelhouders en hun percentage aandelen; belangen van deze aandeelhouders in andere media bedrijven; identificatie van natuurlijke of rechtspersonen die actief zijn in programma ondersteunende diensten.<sup>65</sup>

In oktober 2009 lanceerde de C.S.A. een speciale website gericht op mediapluralisme: [www.csa.be/pluralisme](http://www.csa.be/pluralisme). De C.S.A. besteedt ook tijd aan onderzoek naar diversiteit van inhoud en heeft hier ook een website voor gelanceerd: <http://csa.be/diversite>. Zoals aangegeven worden deze aspecten in Vlaanderen bestudeerd door het steunpunt Media (*supra*).

## 5.2. De procedure van artikel 7

### 5.2.1. Aanmerkelijke positie

Een aanmerkelijke positie is verboden wanneer een dergelijke positie de vrijheid van toegang tot een pluralistisch aanbod van omroepdiensten verhindert. De term

<sup>62</sup> <http://www.steunpuntmedia.be/>.

<sup>63</sup> Artikel 56 Décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003, Official Gazette 17 April 2003; laatste keer gewijzigd en hernoemd door het Decreet van de Franse Gemeenschap van 5 februari 2009.

<sup>64</sup> Arrêté relatif à la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion, 3 décembre 2004, Belgisch Staatsblad 10 maart 2005.

<sup>65</sup> Artikel 6, §2 van het decreet betreffende de radio-omroep.

‘aanmerkelijke positie’ is bewust gekozen om het onderscheid aan te tonen met het mededingingsrecht waarin de term ‘dominante positie’ gebruikt wordt.<sup>66</sup>

Ondanks dat de twee termen niet samenvallen en gemeten worden via verschillende criteria, heeft de C.S.A. de mogelijkheid om de Belgische Mededingingsautoriteit in de context van artikel 7 te consulteren.<sup>67</sup>

In een eerste stap gaat de C.S.A. een of meerdere *editors* of verdelers aanwijzen die volgens haar een aanmerkelijke positie bekleden in de audiovisuele sector. Dit kan gebeuren naar aanleiding van een vraag van het “Bureau” (het bestuursorgaan van de C.S.A., samengesteld uit de president en de drie vicepresidenten) of ambtshalve.

Een aanmerkelijke positie wordt niet gemeten aan de hand van marktaandelen op basis van relevante markten zoals bij het mededingingsrecht. In plaats daarvan wordt op basis van artikel 7, §2 een *editor* of verdeler van omroepdiensten automatisch geacht een aanmerkelijke positie te bekleden in de volgende situaties: (1) eenzelfde natuurlijke of rechtspersoon heeft meer dan 24% in handen van het kapitaal van twee (of meer) *editors* of radio omroepdiensten; (2) eenzelfde natuurlijke of rechtspersoon heeft meer dan 24% in handen van het kapitaal van twee (of meer) *editors* of televisieomroepdiensten; (3) het geaccumuleerde publieksaandeel van twee of meer *editors* van televisieomroepdiensten die rechtstreeks of onrechtstreeks in handen zijn van eenzelfde meerderheids- of minderheidsaandeelhouder, bereikt een aandeel van 20% of meer; (4) hetzelfde scenario doet zich voor bij meerdere *editors* van radio omroepdiensten.

De notie ‘notamment’ in artikel 7, § 2 geeft aan dat deze lijst van criteria niet exhaustief is maar door de wetgever beschouwd worden als minimumcriteria. Als deze criteria bereikt worden dan moet de C.S.A. besluiten dat de ondernemingen in kwestie een aanmerkelijke positie bereikt hebben. De C.S.A. is echter vrij om ook nog andere criteria erbij te betrekken zoals bijvoorbeeld omzet, als bewijs van een aanmerkelijke positie.<sup>68</sup>

### 5.2.2. Repercussies voor het Pluralistisch Aanbod

Wanneer de C.S.A. besluit tot een aanmerkelijke positie zal het de mogelijke repercussies voor het pluralistisch aanbod dienen te beoordelen. Een pluralistisch aanbod wordt omschreven als een breed aanbod van mediaproducten die aangeboden worden door een

<sup>66</sup> P. Valcke (2009). From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies*, vol. 6, no. 3, 32.

<sup>67</sup> Artikel 7, §5 Décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003; P. Valcke (2009). From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies*, vol. 6, no. 3, 35.

<sup>68</sup> Exposé des Motifs, 17-18; P. Valcke (2009). From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies*, vol. 6, no. 3, 42.

meervoud aan onafhankelijke en autonome spelers die het meest ruime aanbod van meningen en ideeën vertegenwoordigen.<sup>69</sup>

De C.S.A. heeft in 2007 een aantal richtlijnen uitgevaardigd waarin hij een aantal criteria verduidelijkt die in de radiosector gebruikt worden.<sup>70</sup> Op het gebied van een verscheidenheid aan onafhankelijke en autonome media bedrijven schoof de C.S.A. bijvoorbeeld de volgende criteria naar voor: totaal aantal *editors* en beschikbare mediadiensten in de Franse Gemeenschap; gemiddelde tijd die gespendeerd wordt aan media (gemiddelde duur televisie kijken en luisteren naar de radio); structuur en samenstelling van de mediagroepen die actief zijn in de radiosector.

In juni 2007 is de C.S.A. gestart met een evaluatieronde in de radiosector maar tot nu toe heeft de Raad nog geen conclusies gepubliceerd en is hij nog niet aan een consultatieronde begonnen (*infra*).<sup>71</sup> De informatie die al verzameld werd, is wel gebruikt in de beoordeling van de kandidaat-radiostations in het kader van de ronde om radiofrequenties voor FM Radio toe te wijzen in 2008.<sup>72</sup>

### 5.2.3. Consultatie tussen de C.S.A. en de betrokken ondernemingen

Als de C.S.A. besluit dat de concentratie van eigendomsbelangen, kijkdichtheid of andere elementen een bedreiging inhouden voor mediapluralisme, heeft het zes maanden om een overeenkomst ('protocol') te bereiken met de betrokken onderneming en zo het mediapluralisme in de sector te herstellen.<sup>73</sup> Deze periode van zes maanden start wanneer de C.S.A. zijn bezorgdheid heeft bekend gemaakt aan de betrokken ondernemingen. Er zijn geen deadlines voor de eerste twee stappen. Wanneer er geen instemming is of effectieve implementatie van de overeenkomst zal de C.S.A. verschillende maatregelen kunnen nemen die variëren van lichte (waarschuwing of publicatie van de beslissing van de C.S.A.), gewichtige (een boete) of zware (schorsing en intrekking van één of meerdere licenties) sancties.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Artikel 7, § 1 Décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003, Staatsblad 17 April 2003.

<sup>70</sup> CSA (2007). *Recommandation relative à la diversité du paysage radiophonique et à l'accès du public à une offre plurielle en radiodiffusion sonore*, 29 August 2007, <http://www.csa.be/documents/show/673>.

<sup>71</sup> CSA, *Pluralisme et transparence des médias – FAQs*, <http://www.csa.be/faqs/12>.

<sup>72</sup> P. Valcke (2009). From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies*, vol. 6, no. 3, 34.

<sup>73</sup> Artikel 7, §§3-4 Décret sur la radiodiffusion du 27 février 2003.

<sup>74</sup> P. Valcke (2009). From Ownership Regulation to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typologies, and Methods. *Journal of Media Business Studies*, vol. 6, no. 3, 34.

## 6. Nederland: Media Monitor

### 6.1. Inleiding

In 2001 heeft het Nederlandse Ministerie voor Educatie, Cultuur en Wetenschap aan het *Commissariaat voor de Media* (CvdM) gevraagd om de ontwikkelingen in de mediasector nauw op te volgen voor wat betreft de mogelijke gevolgen van mediaconcentraties. Vanaf dat moment heeft de Media Monitor inzicht verschaft in de voorziening van publieke informatie en meer bepaald in de effecten van mediaconcentratie op de diversiteit en onafhankelijkheid van deze informatievoorziening. De Media Monitor publiceert jaarrapporten over het Nederlandse medialandschap, mediaconcentratie, trends en analyses van bijzondere kwesties die verband houden met mediapluralisme.<sup>75</sup> Net zoals de V.R.M. is de taak van het CvdM beperkt tot het in kaart brengen van het medialandschap en kan ze geen actie ondernemen.<sup>76</sup>

### 6.2. Focus op gebruikers en de markt van het nieuws

In 2007 introduceerde de Media Monitor, als antwoord op de veranderingen in het medialandschap, een nieuw model om toezicht te houden op de meningsmacht.<sup>77</sup>

Ten eerste, in een document van 2010 benadrukt het CvdM dat door recente evoluties in de mediasector, de individuele mediagebruiker net zo belangrijk geworden is als degenen die de *content* aanleveren. Gezien het feit dat *content* en gebruikers (in de plaats van distributietechnieken en leveranciers) belangrijker worden is er een verschuiving van concentratie in eigendom en leveranciers naar de gebruikers van wie verwacht wordt dat zij verantwoordelijke beslissingen nemen in een omgeving waar er een groot aanbod is van beschikbare nieuwsbronnen.<sup>78</sup>

Ten tweede, vermits door technologische ontwikkelingen de traditionele indeling van media achterhaald is, is er een verschuiving nodig van toezicht op radio - en televisieomroepen naar toezicht op degenen die de *content* aanleveren. Volgens het CvdM ligt het grootste risico in het domein van het nieuws.<sup>79</sup> Onderzoek toont aan dat nieuwsmedia een grote impact hebben op de publieke opinie: wat niet in het nieuws komt vormt geen onderdeel van de publieke opinie. Het CvdM is ook van mening dat nieuwsmedia een aanzienlijke macht hebben om belangrijke kwesties van hun agenda naar de publieke agenda te verschuiven. Dit maakt hen zeer machtig en het is dus essentieel om deze machtsconcentratie in de publieke opinievorming te evalueren.<sup>80</sup> Het nieuws stelt de agenda voor het publieke debat, daarom is het gebruik van nieuws een goede indicator voor publieke opinievorming. Gezien het feit dat er in Nederland geen regelgeving meer is voor

<sup>75</sup> CvdM, *About the Media Monitor*, <http://www.mediamonitor.nl/content.jsp?objectid=11620>.

<sup>76</sup> P. Valcke (2011). *EU and National Approaches to Monitoring Media Pluralism*, LSE Media Policy Project.

<sup>77</sup> CvdM (2010). *Media Monitor – The Dutch Media in 2010*, <http://www.mediamonitor.nl/dsresource?objectid=11689&type=org>, 10.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 86.

<sup>79</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 87.

mediaconcentratie wordt het signaleren van concentratie van publieke opinievorming als zeer belangrijk beschouwd.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, 10.

## 7. Duitsland: vorherrschender Meinungsmacht

### 7.1. Inleiding

In Duitsland heeft het federale niveau de bevoegdheid om de technische aspecten van de kabel en telecommunicatie te reguleren en hebben de *Länder* de bevoegdheid om de openbare omroep te regelen, de licenties voor private omroepen uit te geven alsook de regels uit te werken die op de private omroepen van toepassing zullen zijn. Daarnaast hebben de *Länder* ook de bevoegdheid om de *content* van omroepen en het internet te reguleren.<sup>82</sup>

Gezien de verschillen die er zouden kunnen ontstaan tussen de *Länder* voor wat betreft de omroepwetgeving hebben zij, om in een geharmoniseerd kader te voorzien, het Interstatelijk Verdrag over Omroep en Telemedia (*Rundfunkstaatsvertrag*, RstV) gesloten. De RstV is een document dat aangepast kan worden en tot op vandaag zijn er 15 amendementen aangenomen, waarvan het laatste in 2010.<sup>83</sup>

Naar aanleiding van een dergelijk amendement is in 1997 de Duitse Commissie voor Mediaconcentratie (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK) opgericht. De KEK is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van de wettelijke bepalingen die bedoeld zijn om de diversiteit van opinie op de nationale private omroepen te garanderen.<sup>84</sup>

### 7.2. Meten van de kijkdichtheid

Het doel van een systeem dat met kijkdichtheid werkt is het *“bepalen van het percentage van alle televisiekijkers dat bereikt kan worden door programma’s van één onderneming.”*<sup>85</sup>

In principe kan in Duitsland een onderneming een onbeperkt aantal televisiediensten aanbieden zolang het geen dominante meningsvormende positie bereikt (*vorherrschende Meinungsmacht*).<sup>86</sup>

Indien een televisieomroepbedrijf een jaarlijks gemiddelde kijkdichtheid van 30% bereikt, wordt aangenomen dat er een dominante meningsvormende positie is.<sup>87</sup> Dezelfde aannahme wordt gemaakt wanneer een televisieomroepbedrijf een dominante positie heeft in een andere markt die media-relevant is en een globaal aandeel van 25% bereikt of wanneer een evaluatie van de activiteiten in de

<sup>82</sup> W. Schulz, H. Thorsten & S. Dreyer (2008). Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany. A brief overview, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 13, 2<sup>nd</sup> Edition, 7.

<sup>83</sup> [http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-15/materialien/00\\_Begruendung\\_Allgemeines.php3](http://www.urheberrecht.org/law/normen/rstv/RStV-15/materialien/00_Begruendung_Allgemeines.php3).

<sup>84</sup> <http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/mission.html>.

<sup>85</sup> P. Valcke (2009). From Ownership Regulations to Legal Indicators of Media Pluralism: Background, Typology and Methods, *Journal of Media Business Studies*, 6(3), 26.

<sup>86</sup> Artikel 26 (1) RstV.

<sup>87</sup> Artikel 26 (2) RstV, eerste zin.



televisie markt en in andere media-relevante markten aantoont dat de invloed ervan op de dominante meningsvormende positie correspondeert met een aandeel in de kijkdichtheid van 30%.<sup>88</sup>

Wanneer een televisieomroepbedrijf een dominante meningsvormende positie bereikt zal, als er sprake is van externe groei, de KEK geen bijkomende licenties meer toekennen aan het bedrijf.<sup>89</sup>

In het geval van interne groei zal het televisieomroepbedrijf zoveel licenties moeten opgeven om het aandeel in kijkdichtheid terug te brengen tot onder de 30%. Het bedrijf kan echter ook kiezen om maatregelen te treffen die in overeenstemming zijn met artikelen 30 tot en met 32 van het RstV. De eerste maatregel is om zendtijd te voorzien voor onafhankelijke derde partijen om zo bij te dragen tot diversiteit in programmering en meer bepaald op het gebied van cultuur, opvoeding en informatie.<sup>90</sup> De tweede maatregel bestaat er in om een programma adviesraad op te richten die de verantwoordelijken voor de programmering, het management en de aandeelhouders zal adviseren over de manier van programmeren zodat dit bijdraagt tot de diversiteit.<sup>91</sup>

Wanneer een televisieomroepbedrijf dit soort maatregelen wenst in te voeren moet er een bepaalde procedure gevolgd worden.<sup>92</sup> De KEK zal met het bedrijf overleggen om tot een gezamenlijke overeenkomst te komen en het is de KEK die de uiteindelijke beslissingsmacht heeft.<sup>93</sup>

Indien er geen gezamenlijke overeenkomst bereikt wordt of indien de overeengekomen maatregelen niet binnen een redelijke termijn geïmplementeerd worden, kunnen er zoveel licenties ingetrokken worden als nodig zijn de dominante meningsvormende positie van het bedrijf ongedaan te maken. Het bedrijf zal geen compensatie krijgen voor eventuele verliezen ten gevolge van het intrekken van de licenties.<sup>94</sup>

Gezien deze procedure belangrijke gevolgen kan hebben voor een bedrijf is de KEK verplicht om de drie opties van artikel 26 (4) aan te bieden en heeft ze geen discretionaire bevoegdheden voor wat betreft haar voorstellen.<sup>95</sup>

### 7.3. Axel Springer - ProSiebenSat.1 Media

In augustus 2005 maakte uitgever Axel Springer bekend dat hij het televisienetwerk ProSiebenSat.1 wilde overnemen. Zowel de Federale Mededingingsautoriteit (*Bundeskartellamt*), die de fusie onderzocht op economische gronden, als de KEK spraken zich uit tegen deze overname.<sup>96</sup>

<sup>88</sup> Artikel 26 (2) RstV, tweede zin.

<sup>89</sup> Artikel 26 (3) RstV.

<sup>90</sup> Artikel 31 RstV.

<sup>91</sup> Artikel 32 RstV

<sup>92</sup> Artikel 26 (4) 3. 2 RstV.

<sup>93</sup> Artikel 38 en B. Häussermann & A. Scheuer (2001). Germany, in: *Iris Special: Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 9.

<sup>94</sup> Artikel 26 (4) 3. 2 RstV.

<sup>95</sup> Artikel 38 en B. Häussermann & A. Scheuer (2001). Germany, in: *Iris Special: Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, 2001, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 9.

<sup>96</sup> Bundeskartellamt, Axel Springer AG/ ProSiebenSat.1 Media AG, B 6 – 92202 – Fa –103/05, 19.06.2006, beschikbaar op <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Fusion/Fusion06/B6-103-05.pdf>; Voor meer informatie over de

De KEK was van oordeel dat deze overname tot een dominante invloed zou leiden en baseerde haar beslissing op artikel 26 van het RstV.<sup>97</sup> In de referentieperiode 2004-2005 kwam het aandeel in kijkdichtheid van ProSiebenSat.1 neer op 22.06 %. Dit bevond zich dus onder de drempel van 30% en 25 %. Het argument van de KEK om de fusie alsnog te verbieden lag in de interpretatie van artikel 26 (2) RstV. Er moest gekeken worden naar de functie van dit artikel, wat inhoudt dat de nationale kijkdichtheid een centraal criterium is in de evaluatie van de dominante meningsvormende kracht van een onderneming.<sup>98</sup> Omwille van deze reden onderzocht de KEK of de combinatie van de televisieactiviteiten en andere media activiteiten aan Springer een dominante invloed zouden geven.<sup>99</sup>

De KEK ontwikkelde een nieuwe manier van wegen om de verschillende invloeden van de diverse media mee in beschouwing te nemen.<sup>100</sup> In deze benadering heeft televisie een grotere suggestieve kracht dan bijvoorbeeld een krant of de radio. Internet, kranten en magazines hebben ook minder dekking wat in een lager gewicht resulteert. De KEK probeerde om de proportionele invloed van Springer in de sector van uitgevers gelijk te stellen met percentages in de andere mediasectoren in vergelijking met de invloed van televisie. Zo werd bijvoorbeeld een conversiefactor van twee derde van televisie kijkcijfers toegepast. Dit betekende dat het aandeel van 26 % van de krant 'Bild' geconverteerd werd naar een kijkcijfer van 17%.<sup>101</sup> Op die manier rekende de KEK uit dat het marktaandeel van Springer na de overname zou uitkomen op 42%.<sup>102</sup>

Deze werkwijze stuitte op veel kritiek en volgens Just was er naast de algemene opmerkingen over de beheersbaarheid en de geldigheid van de weegcriteria ook sprake van een bevoegdheidsoverschrijding door de KEK.<sup>103</sup>

Springer blies de fusie af maar startte toch een procedure tegen zowel de Federale Mededingingsautoriteit als de KEK. De beslissing van de Mededingingsautoriteit werd in 2010 bevestigd door het Hoogste Federale Gerechtshof (*Bundesgerichtshof*).<sup>104</sup>

Het beroep tegen de beslissing van de KEK ging minder vlot. Na een aantal tussenuitspraken besliste de Beierse Administratieve rechtbank (*Bayerische Verwaltungsgerichtshof*) op 15 februari 2012 dat

---

beslissing van de Federale Mededingingsautoriteit, zie bijvoorbeeld O. Budzinski & K. Wacker (2007). The Prohibition of the Proposed Springer-ProSiebenSat.1-Merger: How much Economics in German Merger Control?, *J. Comp. L. & Econ.*, 3 (2), 281-306.

<sup>97</sup> A. Scheuer (2006). Media Law Reservations about Springer/ProSiebenSat.1 Merger, *IRIS* 2006-2:9/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/2/article13.en.html>.

<sup>98</sup> <http://www.kek-online.de/cgi-bin/resi/i-presse/362.html>.

<sup>99</sup> A. Scheuer (2006). Media Law Reservations about Springer/ProSiebenSat.1 Merger, *IRIS* 2006-2:9/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/2/article13.en.html>.

<sup>100</sup> Het volgende onderdeel is gebaseerd op: N. Just (2009). Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA, *Media, Culture & Society*, Vol. 31, No. 1, 110 - 111.

<sup>101</sup> A. Scheuer (2006). Media Law Reservations about Springer/ProSiebenSat.1 Merger, *IRIS* 2006-2:9/13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/2/article13.en.html>.

<sup>102</sup> N. Just (2009). Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA, *Media, Culture & Society*, Vol. 31, No. 1, 110 - 111.

<sup>103</sup> N. Just (2009). Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA, *Media, Culture & Society*, Vol. 31, No. 1, 110.

<sup>104</sup> A. Y. Hoffmann (2010). BGH Confirms Ban on Merger between Springer and ProSiebenSat1, *IRIS* 2010-7:1/12, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/7/article12.en.html>.

de KEK de grenzen van haar beslissingsbevoegdheid op verschillende manieren overschreden had.<sup>105</sup>

<sup>106</sup> Het percentage van 22.06 was veel te ver verwijderd van de drempels van 25% en 30 % waardoor de KEK niet gemachtigd was om de andere relevante activiteiten van Springer mee in de evaluatie op te nemen.<sup>107</sup> De KEK gaf ook niet aan waarom de fusie precies verboden zou moeten worden hoewel ze onder de drempels bleef.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Bayerische Verwaltungsgerichtshof, Az. 7 BV 11.285, 15.02.2012, <http://www.vgh.bayern.de/BayVGH/documents/7BV11.285.pdf>, 17.

<sup>106</sup> A. Y. Hoffmann (2010). BayVGH Upholds Axel Springer AG Complaint about P7S1 Takeover, IRIS 2012-4:1/15, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/4/article15.en.html>.

<sup>107</sup> A. Y. Hoffmann (2010). BayVGH Upholds Axel Springer AG Complaint about P7S1 Takeover, IRIS 2012-4:1/15, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/4/article15.en.html>.

<sup>108</sup> A. Y. Hoffmann (2010). BayVGH Upholds Axel Springer AG Complaint about P7S1 Takeover, IRIS 2012-4:1/15, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/4/article15.en.html>.

## 8. USA: Diversity Index

### 8.1. Inleiding

Mediapluralisme is in de Verenigde Staten een federale materie en wordt voornamelijk geregeld via regelgeving van eigendom.<sup>109</sup> Er is regelgeving op dit gebied sinds 1934 en belangrijke veranderingen werden doorgevoerd door de Telecommunicatiewet (*Telecommunications Act*) van 1996 en door de hervormingen van de Federal Communications Commission (FCC) in 2003.

De FCC is een onafhankelijke regulator opgericht door de Communicatiewet (*Communications Act*) van 1934. Het heeft de controle over alle *“interstatelijke en internationale communicatie via radio, draad, satelliet en kabel in alle 50 staten, het District van Columbia en de territoria van de VS.”*<sup>110</sup> De FCC heeft specifieke taken en plichten die ze moet uitvoeren *“wanneer dit nuttig of noodzakelijk is voor het openbaar belang”*<sup>111 112</sup>, ook wel aangeduid als de ‘standaard van algemeen belang’.<sup>113</sup> De FCC wordt beperkt door het Eerste Amendement en het is verboden om enige vorm van censuur uit te oefenen.<sup>114</sup>

De Telecommunicatiewet van 1996 was de meest omvangrijke hervorming sinds 1934 en naast het verwijderen van een aantal beperkingen op mediaeigendom werd er aan de FCC de verplichting opgelegd om elke twee jaar<sup>115</sup> haar regels te evalueren en na te gaan of deze nog steeds noodzakelijk zijn voor het algemeen belang. Indien ze niet meer noodzakelijk zijn moet de FCC deze regels afschaffen of hervormen.<sup>116</sup>

De tweejaarlijkse evaluatie leidde in 2003 tot een grote hervorming van de regels met betrekking tot mediaeigendom. Naast een evaluatie van de vier regels (nationale televisie, lokale televisie, cross-mediale eigendom en duale netwerken) ontwikkelde de FCC ook een Diversiteitsindex (DI).

<sup>109</sup> L. P. Hitchens (2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, UK, 19.

<sup>110</sup> <http://www.fcc.gov/what-we-do>.

<sup>111</sup> *“public convenience, interest, or necessity requires”*.

<sup>112</sup> Communications Act of 1934, 47 U.S.C. 303.

<sup>113</sup> L. P. Hitchens (2006). *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*, Hart Publishing, Oxford, UK, 19.

<sup>114</sup> Communications Act of 1934, 47 U.S.C. 326.

<sup>115</sup> In januari 2004 werd de Telecommunicatie wet gewijzigd door het Congres en werd de tweejaarlijkse evaluatie vervangen door een vierjaarlijkse evaluatie.

<sup>116</sup> Telecommunications Act, 1996, Sec. 402 (a).

## 8.2. Meten van Mediapluralisme

### 8.2.1. Diversiteitsindex

De Diversiteitsindex (DI) voorzag in een methode om de concentratie van een mediamarkt te analyseren en te meten en had als doel de FCC van informatie te voorzien wanneer ze een beslissing moest nemen over beperkingen op mediaeigendom.<sup>117</sup> De FCC beklemtoonde dat de DI niet opgevat was om pluralisme in een bepaalde markt te meten en enkel bedoeld was om *“veralgemeende, typische marktstructuren te vatten en trends te identificeren.”*<sup>118</sup>

De DI werd gemodelleerd op de Herfindahl-Hirschmann Index (HHI)<sup>119</sup>, een index die gebruikt wordt bij antitrust zaken en die de concentratie in een markt berekent aan de hand van de som van de kwadraten van alle marktaandelen.<sup>120</sup>

De FCC besliste eerst welke media in de DI moesten opgenomen worden. Ze baseerde zich hiervoor op de resultaten van de Consumentenstudie over Mediagebruik die aangaf dat televisie, kranten, radio, internet en magazines de meest belangrijke bron voor nieuws vormden. De FCC besloot daarom informatie over televisie, kranten, radio en internet mee op te nemen in de DI. Magazines en kabeltelevisie daarentegen werden uitgesloten omdat hun focus voornamelijk op nationaal niveau lag.<sup>121</sup>

Vervolgens kende de FCC een gewicht toe aan de verschillende media. Ze beschouwde de verschillende media als substituten maar tegelijkertijd beseftte ze dat ze niet noodzakelijk hetzelfde belang hadden en dat relatieve gewichten voor de diverse media nodig waren.<sup>122</sup> Deze relatieve gewichten werden gebaseerd op de frequentie die de respondenten in bovenstaande studie hadden aangeduid en dit leidde tot de volgende gewichten: 33.8% voor televisie, 28.8% voor kranten, 24.9% voor radio en 12.5% voor internet.

De FCC moest ook beslissen hoe ze de verschillende media binnen een categorie moest wegen. Hiervoor nam ze aan dat alle kanalen binnen een bepaald medium een gelijk gewicht hebben.<sup>123</sup> Deze aanpak van ‘gelijk aandeel’ werd evenwel niet gevolgd voor het internet.

Een volledig competitieve markt bestond volgens de FCC uit 10 of meer ondernemingen van gelijke grootte. Een DI van 1000 punten wijst op een markt waar er ongeveer tien ondernemingen zijn met min of meer dezelfde marktaandelen. Een DI van 1800 punten zou dan weer wijzen op zes ondernemingen van min of meer dezelfde grootte en op een matig

<sup>117</sup> FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, FCC 03-127,158.

<sup>118</sup> FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, FCC 03-127, 159.

<sup>119</sup> Een HHI index kleiner dan 1000 (markt met 10 bedrijven van gelijke grootte) wordt als ‘geen concentratie’ beschouwd; tussen 1000 en 1800 is ‘matig geconcentreerd’ en boven 1800 is ‘hoge concentratie’ In: J. Kang (2009). *Communications Law and Policy. Cases and materials*, Thomson Reuters, Foundation Press, New York, 589.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 160

<sup>121</sup> FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, FCC 03-127, 164.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 169.

geconcentreerde markt. In het algemeen geldt dat hoe hoger de DI is, hoe hoger de concentratie van een markt is.<sup>124</sup>

### 8.2.2. Kritiek

De hervormingen van de FCC stuiten op veel kritiek. Een veelgehoord punt was de aanpak van het gelijke aandeel. Baker bijvoorbeeld noemt het zelfs een 'absurditeit' en illustreert dit met een voorbeeld.<sup>125</sup> Voor Kansas berekende de FCC een DI score van 509.<sup>126</sup> Volgens de nieuwe regels zou een onderneming dan eigenaar kunnen zijn van een krant, twee televisiezenders en negen radiozenders. Volgens Baker laten deze nieuwe regels toe dat er een "Kansas media imperium" gecreëerd zou worden.<sup>127</sup> Kansas City zou een markt kunnen hebben met negen zenders met marktaandeel van 34, 23, 14, 10, 7, 4, 3, 3, en 2%. Met de nieuwe regels zou het conglomeraat twee zenders kunnen bezitten wat neer zou kunnen komen op een marktaandeel van 41%. Wanneer er een fusie zou plaatsvinden tussen twee onafhankelijke televisiezenders en de onafhankelijke krant, zou de DI score stijgen met 79 punten, waardoor de nieuwe DI score zou komen tot 588. Baker besluit dat de DI nauwelijks zou verschuiven wanneer de dominante Kansas City Star, de grootste televisiezender, zou fusioneren met een bijkomende televisiezender en minstens negen lokale radiozenders. *"Pluralisme wordt niet eens matig bedreigd volgens de FCC"*.<sup>128</sup> Hij maakt vervolgens een vergelijking met het ministerie van Justitie dat bevoegd is voor antitrust zaken. Over het algemeen beschouwt het ministerie kranten en televisie als aparte markten. De toepassing van de HHI index op de krantenmarkt toont aan dat, zelfs voor de toegestane fusie, deze markt een HHI index heeft van meer dan 7.569 punten. Dit is ver boven de 1.800 punten die wijst op een markt met hoge concentratie. Voor de televisiemarkt en voor de fusie komt hij uit op een HHI van 2.068. Als de combinaties van de FCC worden toegestaan, komt hij uit op een score van 2.872. Hij besluit dat de nieuwe regels van de FCC fusies zou toelaten van mediaondernemingen die weliswaar van twee aparte, maar zeer geconcentreerde markten komen.<sup>129</sup>

### 8.3. Prometheus Radio Project v. FCC

Verschillende belangengroepen van burgers, verenigingen van netwerken en kranteneigenaars stelden een procedure in tegen de hervormingen van de FCC in het algemeen en de DI in het bijzonder.<sup>130</sup>

De rechtbank was op zich niet tegen het nemen van de HHI als uitgangspunt, maar ze oordeelde wel dat de FCC teveel gewicht gaf aan het internet, dat ze op irrationale wijze een

<sup>124</sup> FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, FCC 03-127, 178.

<sup>125</sup> E.C. Baker (2007). *Media Concentration and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 79 & 82.

<sup>126</sup> FCC, Report and Order and Notice of Proposed Rulemaking, FCC 03-127, Appendix C.

<sup>127</sup> E.C. Baker (2007). *Media Concentration and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 79.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>130</sup> Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F. 3d 372 (3<sup>rd</sup> Cir. 2004), 2.

gelijk gewicht toeweest aan kanalen van hetzelfde mediatype en haar cross-media beperkingen op een inconsistente manier afleidde van haar DI resultaten. Omwille van deze redenen moest de FCC haar regels herzien.<sup>131</sup>

De rechtbank vond drie fundamentele gebreken in de DI: (1) de FCC kon de keuze en het gewicht van de specifieke mediakanalen in de DI niet rechtvaardigen; (2) de FCC kon haar aanname van gelijke marktaandelen niet rechtvaardigen en (3) de FCC leidde haar beperkingen op cross-media niet op een rationele manier uit de DI resultaten.<sup>132</sup>

Naar aanleiding van haar vierjaarlijkse evaluatie publiceerde de FCC in 2008 een Rapport<sup>133</sup> waarin ze het idee verlaat om één index te gebruiken: *“we zullen niet langer één meeteenheid gebruiken, zoals de Diversiteitsindex, omdat, zoals de FCC uit ervaring geleerd heeft, er te veel kwalitatieve en kwantitatieve variabelen zijn om de verschillende markten en combinaties te evalueren (...). Concentratie meten over de platformen heen met betrekking tot de lokale nieuws- en informatiemarkt met het doel diversiteit te behouden is niet verwant aan het meten van concentratie in de automarkt of wasmachines waar antitrust centraal staat. Bovendien blijkt er geen ‘silver bullet’ te zijn in dit verband.”*<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F. 3d 372 (3<sup>rd</sup> Cir. 2004)

<sup>132</sup> Prometheus Radio Project v. FCC, 373 F. 3d 372 (3<sup>rd</sup> Cir. 2004), 403

<sup>133</sup> Report and order and order for consideration, FCC 07-216.

<sup>134</sup> Report and order and order for consideration, FCC 07-216, 73.

## 9. Besluit

In de afgelopen jaren zijn er verschillende systemen ontwikkeld om toezicht te houden op mediapluralisme. De doelstelling van deze instrumenten is om empirische gegevens te verzamelen op het niveau van risico's voor mediapluralisme en om beleidsmakers te ondersteunen in het stellen van prioriteiten en acties om mediapluralisme te bevorderen. Deze trend tot regelgeving die gesteund is op bewijs kan ook teruggevonden worden in andere sectoren zoals financiën en klimaatverandering.

In dit rapport hebben we verschillende toezichtmechanismen beschreven. Er kan besloten worden dat eigendom van media een sleutelement blijft, maar dat regelgevers meer en meer erkennen dat er een bredere beoordeling nodig is. Het is noodzakelijk niet alleen naar eigendom te kijken, maar ook naar intern pluralisme, *content* diversiteit, beschermingsmaatregelen voor redactionele onafhankelijkheid, etc.

Verschuivingen worden gekenmerkt door een verschuiving van de leverancierszijde naar de consumentenzijde en het meten van de diversiteit van 'blootstelling' ('exposure') of 'gebruik' ('consumption'). Evenwel kan een te radicale verschuiving gevaarlijk zijn omdat er op dit moment geen consensus is over een methode die gepast is om diversiteit van gebruikers te meten, noch over zijn impact op bestaande regelgeving rond diversiteit van bronnen en *content*. Het is daarom aan te raden voor beleidsmakers om hun horizon te verruimen met gebruikersdiversiteit, eerder dan hun focus volledig te verleggen.<sup>135</sup>

Bovendien kan er ook besloten worden dat cross-media evaluaties in het nieuwe media landschap steeds belangrijker worden. Daarom is het noodzakelijk om in de toekomst meer onderzoek te doen naar weegcoëfficiënten van de verschillende media en de impact van het internet op de meningsvorming van het publiek.

We hebben ook een aantal alternatieve instrumenten onder de loep genomen zoals de Diversiteitsindex van de FCC in de Verenigde Staten en het systeem van de 'vorherrschende Meinungsmacht' in Duitsland.

Beide systemen nemen slechts één aspect in overweging: kijkdichtheid in Duitsland, eigendom in de Verenigde Staten. Ze kijken niet naar andere factoren zoals diversiteit van inhoud, bescherming van redactionele onafhankelijkheid, de relatie tussen media en politici, etc.

Duitsland introduceerde een gemengd vast-flexibel systeem. Aan de ene kant zijn er vaste drempels die, eens overschreden, leiden tot een automatische vaststelling van een dominante meningsvormende positie. Aan de andere kant kan een onderneming een aantal maatregelen nemen om zo te vermijden dat er een aantal licenties moeten teruggegeven worden om zo onder de vaste drempels te blijven. In de Verenigde Staten zijn er vaste grenzen voor het aantal media belangen die geaccumuleerd kunnen worden in bepaalde markten.

---

<sup>135</sup> P. Valcke (2011). Looking for the user in media pluralism regulation: unraveling the traditional diversity chain and recent trends of user empowerment in European media regulation. *Journal of information policy*, vol. 1, 287.



Beide landen hebben getracht een cross-mediaal instrument te implementeren om de invloed van een bepaald medium te kunnen meten: de KEK door marktaandeel om te zetten in een equivalent van kijkdichtheid; de FCC door het introduceren van een Diversiteitsindex die de verschillende media weegt in termen van belang in consumptie.

Deze pogingen kwamen zwaar onder vuur te liggen. De FCC heeft zelfs het idee verlaten om een meetinstrument in te voeren. Diverse punten van kritiek kunnen teruggebracht worden tot methodologische tekortkomingen: de Diversiteitsindex hield geen rekening met de verschillende grootte van mediabedrijven en de benadering van de KEK werd als te arbitrair beschouwd bij het toekennen van de equivalenten van kijkdichtheid aan andere media.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> N. Just, Measuring Media Concentration and Diversity: New Approaches in Europe and the USA, *Media, Culture & Society*, 2009, Vol. 31, No. 1, 114.