

## Nederlandse Mededingingsautoriteit

### BESLUIT

Nummer 1528/ 894

Betreft zaak: Wegener

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 79 van de Mededingingswet.

#### 1 De betrokken partijen

1. In deze zaak zijn Koninklijke Wegener N.V., Wegener Nederland B.V., Wegener Media B.V., Uitgeverij Provinciale Zeeuwse Courant B.V. en Uitgeverij BN/De Stem B.V. alsmede vijf individuen te weten [leidinggevenden A, B, C, D en E] betrokken als partij. In april 2010 hebben de betrokken partijen ieder voor zich een rapport ontvangen wegens het vermoeden van overtreding van de Mededingingswet (zie hierna hoofdstuk 2).
2. Koninklijke Wegener N.V. is enig aandeelhouder van Wegener Nederland B.V., die enig aandeelhouder is van Wegener Media B.V., die op haar beurt enig aandeelhouder is van Uitgeverij PZC B.V. en van Uitgeverij BN/De Stem B.V. De onderneming waar deze rechtspersonen deel van uitmaken wordt hierna kortheidshalve aangeduid als "Wegener".
3. Koninklijke Wegener N.V., tot 16 december 2003 statutair Wegener N.V. en daarvoor tot 6 april 2000 Wegener Arcade N.V. genaamd, is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, die statutair is gevestigd in Apeldoorn.<sup>1</sup>
4. Wegener Nederland B.V. is een besloten vennootschap naar Nederlands recht, die statutair gevestigd is in Apeldoorn.<sup>2</sup>
5. Wegener Media B.V., tot 1 januari 2010 statutair Wegener Nieuwsmedia B.V., daarvoor tot 31 december 2007 Wegener Dagbladen B.V. genaamd, is een besloten vennootschap naar Nederlands recht, die statutair gevestigd is in Apeldoorn.<sup>3</sup> Wegener Media B.V. is het

---

<sup>1</sup> Zie 1528/ 773 (dossierstuk 49), KvK-nummer 08006602.

<sup>2</sup> Zie 1528/ 773 (dossierstuk 49), KvK-nummer 08072023.

<sup>3</sup> Zie 1528/ 773 (dossierstuk 49), KvK-nummer 10017784.

vroegere VNU Dagbladen B.V. ("VNU Dagbladen"), die op 14 maart 2000 door Wegener is overgenomen. Als gevolg van de fusie van 1 januari 2007 tussen Wegener Dagbladen B.V. met BN/De Stem | PZC B.V. is Wegener Media B.V. rechtsopvolger van BN/De Stem | PZC B.V., tot 27 februari 2004 statutair Wegener Uitgeverij Zuidwest Nederland B.V. en daarvoor tot 31 december 2002 P.Z.C. Holding B.V. genaamd.<sup>4</sup>

6. Uitgeverij Provinciale Zeeuwse Courant B.V. ("Uitgeverij PZC") is een besloten vennootschap naar Nederlands recht, die statutair gevestigd is in Middelburg. Uit het Handelsregister blijkt dat Uitgeverij PZC uitgever is van het dagblad PZC ("PZC").<sup>5</sup>
7. Uitgeverij BN/De Stem B.V. ("Uitgeverij BN/De Stem"), voorheen statutair Uitgeversmaatschappij Zuidwest-Nederland B.V. genaamd, is een besloten vennootschap naar Nederlands recht, die statutair gevestigd is in Breda. Uit het Handelsregister blijkt dat Uitgeverij BN/De Stem uitgever is van het dagblad BN/De Stem ("BN/De Stem").<sup>6</sup>
8. [Leidinggevende A] was van 1 mei 2000 tot 1 mei 2008 lid van de Raad van Bestuur van Wegener. Hij was van 30 september 2002 tot 1 mei 2008 commissaris bij Uitgeverij BN/De Stem.<sup>7</sup>
9. [Leidinggevende B] is sinds 30 september 2002 commissaris bij Uitgeverij PZC.<sup>8</sup>
10. [Leidinggevende C] was lid van de Raad van Bestuur van Wegener van 14 januari 1992 tot 8 mei 2008. Sinds 30 augustus 2002 is [Leidinggevende C] commissaris bij Uitgeverij PZC. Hij is per 1 mei 2008 tevens commissaris van Uitgeverij BN/De Stem.<sup>9</sup>
11. [Leidinggevende D] is sinds 19 juli 1999 directeur van Uitgeverij BN/De Stem.<sup>10</sup>
12. [Leidinggevende E] is sinds 30 augustus 2002 commissaris bij Uitgeverij BN/De Stem.<sup>11</sup>

## 2 De procedure

13. Op 13 september 1999 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit ("NMa") een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie tussen Wegener en VNU Dagbladen.<sup>12</sup>

---

<sup>4</sup> Zie 1528/852, KvK-nummer 22016412.

<sup>5</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27), KvK-nummer 22022307.

<sup>6</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27), KvK-nummer 20080147.

<sup>7</sup> Zie 1528/773 (dossierstuk 49) en 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>8</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>9</sup> Zie 1528/773 (dossierstuk 49) en 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>10</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>11</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27).

14. Bij besluit van 18 oktober 1999 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (“d-g NMa”) besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.<sup>13</sup>
15. De d-g NMa heeft in de vergunningsfase – voor zover hier relevant – geconstateerd dat in de regio Zeeuws-Vlaanderen, waar de bladenactiviteiten van de Uitgeverij PZC<sup>14</sup> (PZC, editie Zeeuws-Vlaanderen) en Uitgeverij BN/De Stem<sup>15</sup> (BN/De Stem, editie Zeeland<sup>16</sup>) elkaar overlappen, door de voorgenomen concentratie een economische machtspositie ontstaat op de lezersmarkt, waardoor de daadwerkelijke mededinging op significante wijze wordt verhinderd.<sup>17</sup>
16. Wegener heeft een voorstel gedaan om het geconstateerde mededingingsrechtelijke probleem in Zeeuws-Vlaanderen op te lossen, zodat op basis van die voorstellen (alsnog) een vergunning zou kunnen worden verleend.<sup>18</sup>
17. Op 13 maart 2000 heeft de d-g NMa een vergunning onder voorschrift verleend voor de concentratie tussen Wegener en VNU Dagbladen (“het vergunningsbesluit”).<sup>19</sup> In het vergunningsbesluit heeft de d-g NMa vastgesteld dat het voorgestelde voorschrift in afdoende mate een oplossing biedt voor het geconstateerde mededingingsrechtelijke probleem in Zeeuws-Vlaanderen. Met het voorschrift werd Wegener verbonden tot “*de waarborging van het voortbestaan van onderlinge onafhankelijkheid van de PZC en BN/DeStem en van het feit dat beide titels zich (mede) op Zeeuws-Vlaanderen zullen blijven richten.*”<sup>20</sup>
18. Wegener heeft tegen dit besluit beroep aangetekend. De rechtbank Rotterdam heeft, voor zover hier van belang, op 16 oktober 2000 het beroep gegrond verklaard en het voorschrift vernietigd.<sup>21</sup>
19. De d-g NMa heeft tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam hoger beroep aangetekend. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (“CBb”) heeft in zijn uitspraak van 5 december 2001 de uitspraak van de rechtbank Rotterdam deels vernietigd en heeft zelf in de zaak voorzien.<sup>22</sup> Het CBb heeft daarbij het tweede element van het voorschrift opnieuw geformuleerd, zodat het kwam te luiden: “*de waarborging van het voortbestaan van onderlinge*

---

<sup>12</sup> *Staatscourant* 1999, nr. 178, p. 14.

<sup>13</sup> *Staatscourant* 1999, nr. 202, p. 12.

<sup>14</sup> Uitgeverij PZC was op dat moment al onderdeel van de Wegener.

<sup>15</sup> Uitgeverij BN/De Stem was op dat moment onderdeel van VNU Dagbladen.

<sup>16</sup> Ondanks dat de editie van BN/De Stem die in Zeeuws-Vlaanderen wordt verspreid “Zeeland” is genaamd, is deze editie voornamelijk gericht op Zeeuws-Vlaanderen. Zie o.a. 1528/603 (dossierstuk 31), document 20090923093628187, pagina 1.

<sup>17</sup> Vergunningsbesluit, ov. 121.

<sup>18</sup> Zie 1528/312 (dossierstuk 1).

<sup>19</sup> Zie 1528/313 (dossierstuk 2), Besluit van de d-g NMa 13 maart 2000 (*Wegener Arcade/ VNU Dagbladen*), gepubliceerd in *Staatscourant* 2000, nr. 56, p. 28.

<sup>20</sup> Zie het vergunningsbesluit, ov. 287.

<sup>21</sup> *Rb.* Rotterdam 16 oktober 2002, *LJN* AA7514.

<sup>22</sup> *CBb* 5 december 2001, *LJN* AD6693.

*onafhankelijkheid van de PZC en BN/De Stem en van het feit dat beide titels verspreid blijven worden in Zeeuws-Vlaanderen*” betreft (“het voorschrift”).

20. Het voorschrift bestaat aldus uit twee elementen. Het eerste element, dat door het CBb ongewijzigd is gelaten, betreft het waarborgen van het voortbestaan van de onderlinge onafhankelijkheid van PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen. Het tweede element betreft de verplichting dat beide titels verspreid blijven worden in Zeeuws-Vlaanderen. Het (gehele) voorschrift werd met de uitspraak van het CBb onherroepelijk. Dit besluit heeft alleen betrekking op de (nakoming van) het eerste element van het voorschrift.
21. In 2002 en in 2006/2007 is er, op initiatief van Wegener, contact geweest tussen Wegener en de NMa met betrekking tot het voorschrift.<sup>23</sup>
22. Op 23 mei 2009 heeft een abonnee van BN/De Stem bij ConsuWijzer geklaagd dat het voorschrift niet zou worden nageleefd.<sup>24</sup> De abonnee wijst erop dat er “*geen keuzevrijheid meer [is]: een abonnement op BNdeStem of op de PZC levert hetzelfde aanbod op.*” De NMa heeft daarop een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van het voorschrift.
23. In het kader van dit onderzoek heeft de NMa onder meer op 22 en 23 september 2009 bedrijfsbezoeken uitgevoerd bij Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem. Van de onderzoeken op de bedrijfslocaties zijn verslagen van ambtshandeling opgemaakt.<sup>25</sup> Gedurende de bedrijfsbezoeken en het verdere verloop van het onderzoek zijn mondelinge verklaringen afgenomen van de personen die direct betrokken zijn bij Wegener.<sup>26</sup> Verschillende personen, waaronder [leidinggevende C], hebben zich daarbij op het zwijgrecht beroepen.
24. Op 4 december 2009 heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (“de Raad”) van Wegener een verzoek ontvangen om het voorschrift aan te passen zodat het komt te luiden: “*Wegener is gehouden te bewerkstellingen dat PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen verspreid blijven worden en een eigen onafhankelijke hoofdredacteur hebben, die eindverantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van de krant.*”<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Waarover nader paragraaf 3.3.

<sup>24</sup> Zie 1528/600 (dossierstuk 26).

<sup>25</sup> Zie 1528/603 (dossierstuk 31), 1528/604 (dossierstuk 32) en 1528/605 (dossierstuk 33). Op 17 september 2009 is Wegener (aangekondigd) bezocht, 1528/695 (dossierstuk 48).

<sup>26</sup> Zie 1528/606 (dossierstuk 34), 1528/607 (dossierstuk 35), 1528/608 (dossierstuk 36), 1528/609 (dossierstuk 38), 1528/610 (dossierstuk 39), 1528/611 (dossierstuk 40), 1528/612 (dossierstuk 41), 1528/614 (dossierstuk 42), 1528/663 (dossierstuk 47), 1528/700 (dossierstuk 52), 1528/713 (dossierstuk 56), 1528/714 (dossierstuk 59) en 1528/763 (dossierstuk 63).

<sup>27</sup> *Staatscourant* 2009, nr. 19250.

25. Op 15 april 2010 heeft de Raad een rapport als bedoeld in artikel 77 Mededingingswet (“Mw”) doen opmaken.<sup>28</sup> In het rapport is – kort gezegd – het vermoeden neergelegd dat Wegener het voorschrift niet zou zijn nagekomen, hetgeen gelet op artikel 75 Mw verboden is. In het rapport worden vijf natuurlijk personen genoemd waarvan wordt vermoed dat zij hieraan leiding hebben gegeven in de zin van artikel 75a Mw. Het betreft de personen zoals beschreven in hoofdstuk 1. (“leidinggevers”).
26. Het rapport en het dossier zijn aan Wegener en aan de vijf leidinggevers (hierna tezamen “partijen”) toegezonden.<sup>29</sup>
27. Gelet op het bepaalde in artikel 78, eerste lid, Mw zijn partijen in de gelegenheid gesteld om (afzonderlijke) schriftelijke zienswijzen omtrent het rapport in te dienen. Hiervan hebben partijen op 21 mei 2010 gebruik gemaakt.<sup>30</sup>
28. Op 21 mei 2010 heeft Wegener de NMa tevens verzocht om het deel van het voorschrift getiteld “Regionale Dagbladen Zeeuws Vlaanderen” in het geheel op te heffen.<sup>31</sup>
29. Partijen hebben, eveneens gelet op het bepaalde in artikel 78, eerste lid, Mw, tijdens een daartoe georganiseerde hoorzitting op 27 mei 2010 en 31 mei 2010 mondeling hun (afzonderlijke) zienswijzen naar voren gebracht omtrent het rapport. Van deze hoorzittingen is een verslag opgemaakt dat op 24 juni 2010 aan partijen is toegezonden.
30. Naast de zienswijze van Wegener worden tevens de zienswijzen van de leidinggevers in dit besluit door de Raad mede in acht genomen en bij de beoordeling betrokken voor zover deze betrekking hebben op het vermoeden van een overtreding van Wegener.

### 3 Feiten en omstandigheden

31. De Raad stelt de navolgende feiten en omstandigheden vast.

#### 3.1 De aanleiding voor het voorschrift

32. Het onderzoek door de NMa, dat voorafging aan het vergunningsbesluit, heeft – kort weergegeven – tot de volgende bevindingen geleid.

---

<sup>28</sup> Zie 1528/ 783 (dossierstuk 68) (“rapport”).

<sup>29</sup> Zie 1528/ 784 t/m 789 (dossierstuk 68).

<sup>30</sup> Zie 1528/ 825 (Wegener), 1528/ 826 ([Leidinggevende C]), 1528/ 827 ([Leidinggevende A]), 1528/ 828 ([Leidinggevende C]) en 1528/ 822 ([Leidinggevers B en E]).

<sup>31</sup> Zie 1528/ 853.

33. Voor de concentratie was Wegener reeds op de betrokken markt (de markt voor dagbladen in Zeeuws-Vlaanderen) actief met PZC. VNU Dagbladen was op de betrokken markt actief met BN/De Stem.<sup>32</sup>
34. Zowel PZC als BN/De Stem zijn regionale dagbladen. Regionale dagbladen bieden, in tegenstelling tot landelijke dagbladen, naast landelijk en internationaal nieuws, een substantiële hoeveelheid regionaal en lokaal nieuws en andere regionale/lokale informatie.<sup>33</sup>
35. Uit (extern) onderzoek is gebleken dat regionale informatie voor lezers de belangrijkste reden is om een regionaal dagblad aan te schaffen. Deze lezers hechten sterk aan deze regionale informatie.<sup>34</sup> Regionale bladen vormen daarom in beginsel elkaars beste substituut, althans voor zover zij eenzelfde geografisch gebied bestrijken. Zij oefenen daarmee in beginsel een sterkere concurrentie op elkaar uit dan van landelijke dagbladen te verwachten valt.<sup>35</sup> Gebleken is bijvoorbeeld dat meer dan 70% van de PZC-lezers in Zeeland die een overstap naar een ander dagblad in overweging nemen, alsdan kiezen voor BN/De Stem en vice versa.<sup>36</sup>
36. Landelijke dagbladen oefenen wel een beperkte mate van concurrentiedruk op regionale dagbladen uit. Daarom is in het vergunningsbesluit geconcludeerd dat er sprake is van één markt die zowel landelijke als regionale dagbladen omvat, maar is er bij de beoordeling van de concentratie tegelijkertijd rekening mee gehouden dat regionale bladen op de aldus afgebakende markt een afzonderlijk segment vormen.
37. Zowel PZC als BN/De Stem had voorafgaand aan de concentratie ieder een eigen regionale editie met een eigen redactie in Zeeuws-Vlaanderen. Het betreft de editie Zeeuws-Vlaanderen van PZC en de editie Zeeland van BN/De Stem. Deze edities opereerden onafhankelijk van en in concurrentie met elkaar, specifiek in het 'overlappend gebied' Zeeuws-Vlaanderen.
38. De gezamenlijke positie van Wegener en VNU Dagbladen op de relevante productmarkt in Zeeuws-Vlaanderen bedroeg circa 80%.<sup>37</sup> Het resterend marktaandeel viel toe aan de landelijke dagbladen. Als gevolg van de concentratie zou in Zeeuws-Vlaanderen een overgang plaatsvinden van een duopolie naar een monopolie voor regionale dagbladen.<sup>38</sup> Door de samenvoeging van de twee regionale dagbladen zou in dit gebied een reële

---

<sup>32</sup> Vergunningsbesluit, ov. 11 en 13.

<sup>33</sup> Vergunningsbesluit, ov. 36 en 40.

<sup>34</sup> Vergunningsbesluit, ov. 37.

<sup>35</sup> Vergunningsbesluit, ov. 70.

<sup>36</sup> Vergunningsbesluit, ov. 40 en 100.

<sup>37</sup> Vergunningsbesluit, ov. 91.

<sup>38</sup> Vergunningsbesluit, ov. 97.

concurrentiefactor wegvallen omdat de twee bladen elkaars meest nabije concurrenten waren en er sprake was van een daadwerkelijke concurrentie tussen beide bladen.<sup>39</sup>

39. In het vergunningsbesluit is concreet aangegeven welke negatieve effecten van te vergaande concentraties van dagbladen op de mededinging moeten worden gevreesd. Genoemd worden: een afnemende prikkel tot investeren in kwaliteit, kans op prijsverhogingen, verschraling van de inhoud en mogelijke samenvoelingen van voorheen concurrerende regionale dagbladtitels in Zeeuws-Vlaanderen.<sup>40</sup>

40. Om te voorkomen dat aan de voorgenomen concentratie een vergunning zou moeten worden onthouden heeft Wegener op 9 maart 2000 aan de NMa een pakket aan concrete voorstellen gedaan om de geïdentificeerde mededingingsproblemen weg te nemen. Wegener heeft daarbij, onder meer, voorgesteld om de volgende rechtshandelingen te bewerkstelligen:

*“ a. de statuten van Provinciale Zeeuwse Courant B.V. (PZC B.V.) en van Uitgeversmaatschappij Zuidwest Nederland B.V. (UZN B.V.) zullen worden gewijzigd in die zin dat bij beide vennootschappen een Raad van Commissarissen (RvC) zal worden ingesteld en dat de in een door de RvC vast te stellen lijst genoemde besluiten van de directie de voorafgaande goedkeuring van de RvC behoeven;*

*b. de RvC zal aldus worden samengesteld dat deze bestaat uit een even aantal personen en dat het aantal op voordracht van Wegener Arcade te benoemen personen en het aantal op voordracht van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor [VERTROUWELIJK] te benoemen personen gelijk zal zijn. Iedere personele unie tussen de RvC's en directies van PZC en UZN zal worden uitgesloten;*

*c. de onder a. genoemde lijst met besluiten zal omvatten die besluiten welke de financiële positie van de desbetreffende bladen (PZC respectievelijk BN/DeStem editie Zeeland) en de onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar van de desbetreffende bladen (PZC respectievelijk BN/DeStem editie Zeeland) in Zeeuws-Vlaanderen negatief kunnen beïnvloeden, waarbij de lijst van artikel 2:274 lid 1 BW mede als uitgangspunt zal worden genomen;*

*d. de bestuurders van PZC B.V. en UZN B.V., de te benoemen commissarissen en het bestuur van Wegener Arcade N.V. zullen een overeenkomst tekenen, waarbij zij zich onherroepelijk verplichten*  
*- de onder a., b. en c. genoemde structuur te handhaven; en*  
*- een beleid te voeren c.q. te doen voeren dat gericht is op het voortduren van de onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar en van het voortbestaan naast elkaar van de desbetreffende bladen (PZC respectievelijk BN/DeStem editie Zeeland) in Zeeuws-Vlaanderen;”<sup>41</sup>*

<sup>39</sup> Vergunningsbesluit, ov. 103.

<sup>40</sup> Vergunningsbesluit ov. 97-108.

<sup>41</sup> Zie 1528/312 (dossierstuk 1).

41. Verder is in de voorstellen geregeld dat Wegener *“in het geval van gewijzigde omstandigheden met de NMa in overleg kan treden teneinde een wijziging van het hierboven onder a t/m d gestelde af te spreken.”*<sup>42</sup>

### 3.2 Het voorschrift

42. Zoals beschreven in randnummer 19 luidt het uiteindelijke voorschrift dat Wegener verplicht is tot *“de waarborging van het voortbestaan van onderlinge onafhankelijkheid van de PZC en BN/De Stem en van het feit dat beide titels verspreid blijven worden in Zeeuws-Vlaanderen.”*
43. De voorstellen, met inbegrip van de in randnummer 40 beschreven maatregelen, die Wegener in aanloop naar het vergunningsbesluit heeft gedaan, maken integraal deel uit van dat besluit en zijn daartoe aan het vergunningsbesluit aangehecht.<sup>43</sup>
44. De d-g NMa heeft in het vergunningsbesluit geoordeeld dat door middel van het voorschrift en de daaraan gerelateerde voorstellen Wegener niet in een positie zal komen waarin zij zich, door een gecoördineerd optreden jegens of samenvoeging van PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland, in belangrijke mate onafhankelijk van lezers en anderen zal kunnen gedragen. Beide dagbladen zullen, aldus het vergunningsbesluit, ten aanzien van het overlapgebied een van elkaar onafhankelijk beleid voeren. In de keuze voor een gedragsvoorschrift is primair van belang dat beide dagbladen elkaar maar voor een klein gedeelte van hun verspreidingsgebied overlappen. Daarnaast is van belang dat bij het product dagbladen de onafhankelijkheid van de redacties een grote rol speelt.<sup>44</sup>
45. Beide bladen zouden onderdeel gaan vormen van Wegener, zodat sprake is van een gedragsvoorschrift (geen structureel voorschrift).<sup>45</sup> Op Wegener kwam aldus duurzaam de plicht te rusten om het voortbestaan van de onderlinge onafhankelijkheid van de twee dagbladen in Zeeuws-Vlaanderen te waarborgen. De Raad stelt vast dat de NMa weloverwogen akkoord is gegaan met het voorstel voor een gedragsremedie en dat aan de totstandkoming en de uitwerking daarvan door Wegener zelf een belangrijke bijdrage is geleverd.
46. Op basis van het voorschrift heeft de d-g NMa de vergunning verleend en de concentratie doorgang laten vinden. PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland zouden door de werking van het voorschrift een duidelijk andere – onafhankelijke – positie innemen dan in het geval van een ongeclausuleerde concentratie het geval zou zijn geweest.

---

<sup>42</sup> Zie 1528/312 (dossierstuk 1).

<sup>43</sup> Vergunningsbesluit, ov. 288.

<sup>44</sup> Vergunningsbesluit, ov. 273.

<sup>45</sup> Vgl. Richtsnoeren Remedies 2007, *Staatscourant* 2007, nr. 187, p. 30.



### 3.3 Contact tussen Wegener en de NMa naar aanleiding van het voorschrift

47. Nadat het vergunningsbesluit met de uitspraak van het CBb op 5 december 2001 onherroepelijk was geworden, is er op verschillende momenten contact gezocht door Wegener met de NMa met betrekking tot het voorschrift.
48. Centraal en terugkerend onderwerp is dat Wegener het voorschrift met betrekking tot de onderlinge onafhankelijkheid restrictief wil interpreteren. De Raad stelt vast dat Wegener (slechts) een zekere mate van onafhankelijkheid van de redacties voorstaat, zodat voor het overige door samenwerking kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Dit zou, zo stelt Wegener, ten goede komen aan het (rendabel) kunnen blijven verspreiden van PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland.
49. De NMa heeft aan Wegener bij herhaling laten weten dat onverkort moet worden vastgehouden aan de onderlinge onafhankelijkheid van PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen, die door het voorschrift is bepaald. Zo heeft de NMa bij brief van 3 mei 2002 Wegener toegelicht wat zij met het voorschrift heeft beoogd. Deze weergave komt overeen met hetgeen is beschreven in paragraaf 3.1: het voorschrift dient om de concurrentieprikkel tussen de edities van PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen onverkort te behouden zodat mededingingsproblemen aldaar worden voorkomen.<sup>46</sup>
50. Dit betekent onder meer dat het voorschrift niet alleen op de redactionele onafhankelijkheid maar ook op de commerciële onafhankelijkheid betrekking heeft.<sup>47</sup> Bij brief van 8 mei 2002 wijst de NMa uitdrukkelijk de beperkte lezing van het voorschrift, zoals voorgesteld door Wegener, af door “*nogmaals te benadrukken dat redactionele onafhankelijkheid slechts een element is van de onafhankelijkheid zoals opgenomen in [het voorschrift].*”<sup>48</sup>
51. Op 14 mei 2002 vindt een overleg plaats waarbij de d-g NMa opnieuw het doel van het voorschrift heeft benadrukt: “*Het ultieme doel van [het voorschrift] is, dat de onafhankelijkheid voor lezers wordt gewaarborgd. Er mag door de concentratie geen afbreuk worden gedaan aan de positie die de lezers in de overlapgebieden hadden voor de concentratie.*”<sup>49</sup>
52. In een afrondende brief van 11 december 2002 schrijft de d-g NMa dat hij akkoord is met de uitvoering, voor zover bekend, die Wegener dan aan het voorschrift geeft – onder het volgende, uitdrukkelijke voorbehoud – “*zolang Wegener N.V. zich houdt aan alle voorwaarden zoals deze blijken uit mijn besluit van 13 maart 2000 en die betrekking hebben op de situatie in Zeeuws Vlaanderen.*” In de brief verder nogmaals geëxpliciteerd dat: “*geen afbreuk [mag*

---

<sup>46</sup> Zie 1528/525 (dossierstuk 7).

<sup>47</sup> Zie 1528/525 (dossierstuk 7).

<sup>48</sup> Zie 1528/526 (dossierstuk 8).

<sup>49</sup> Zie 1528/531 (dossierstuk 10).

*worden gedaan] aan de zelfstandigheid van het commerciële en redactionele beleid van ieder van de twee dagbladen.”<sup>50</sup>*

53. Op 27 oktober 2006 is er opnieuw (telefonisch) contact geweest tussen Wegener en de NMa. Aanleiding hiervan is dat Wegener haar regionale krantenactiviteiten wil centraliseren. Tevens stelt [leidinggevende C] in dat telefoongesprek aan de orde dat PZC en BN/ De Stem niet langer onderling onafhankelijk zijn in Zeeuws-Vlaanderen.<sup>51</sup>
54. De NMa vraagt naar aanleiding van het telefoongesprek nadere gegevens op,<sup>52</sup> hetgeen resulteert in een brief van Wegener van 23 februari 2007. In deze brief schrijft Wegener: “*gelet op de door de NMa in 2002 gestelde voorwaarden hebben [BN/ De Stem en PZC] geen deel uitgemaakt van deze juridische fusie en zijn beide ondernemingen mitsdien nog operationeel als zelfstandige juridische entiteiten.*” Verder bevestigt Wegener dat zij: “*zich zal blijven houden aan de indertijd door de NMa opgelegde voorschriften en mitsdien geen enkele handeling zal plegen en geen enkele ontwikkeling in gang zal zetten of gedogen die de uitvoering van de voorschriften zou kunnen bemoeilijken totdat door de NMa anders zal zijn bedist.*”<sup>53</sup>

### 3.4 Gedragingen

55. In het onderstaande wordt beschreven welke feiten en omstandigheden de Raad vaststelt ten aanzien van de gedragingen van Wegener die verband houden met de naleving van het voorschrift. Het betreft hier specifiek het eerste onderdeel van het voorschrift, namelijk de waarborging van het voortbestaan van onderlinge onafhankelijkheid.
56. De regio-redacties van PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/ De Stem editie Zeeland zijn vanaf eind 2001 gaan samenwerken.
57. Vanaf 1 januari 2002 zijn de regio-redacties ook samengevoegd. Tien voltijd werknemers (“fte”) in Terneuzen en twee fte in Hulst nemen vanaf dat moment gezamenlijk de edities van PZC en BN/ De Stem in Zeeuws-Vlaanderen voor hun rekening.<sup>54</sup> De aansturing van de redactie vindt dan nog wel plaats door twee chefs. Ook heeft elk dagblad een eigen hoofdredacteur die de eindverantwoordelijkheid voor de eigen krant draagt.
58. Vanaf – in ieder geval – 1 januari 2002 is de feitelijke situatie dat kopij wordt uitgewisseld tussen PZC en BN/ De Stem in Zeeuws-Vlaanderen en dat wordt afgesproken wie van welk nieuwsitem verslag zal doen.

---

<sup>50</sup> Zie 1528/ 555 (dossierstuk 18).

<sup>51</sup> Zie 1528/ 593 (dossierstuk 19).

<sup>52</sup> Zie 1528/ 595 (dossierstuk 21).

<sup>53</sup> Zie 1528/ 596 (dossierstuk 22).

<sup>54</sup> Zie 1528/ 603 (dossierstuk 31), document 20090923093318546, p. 1.

59. In het *Evaluatieverslag samenwerking BN/De Stem - PZC Zeeuws-Vlaanderen* van 5 februari 2002, dat eerst door middel van het bedrijfsverzoek uit 2009 bij de NMa bekend is geworden, staat vermeld:

*“Sinds 1 januari 2002 werken de redacties van BN/DeStem en de Provinciale Zeeuwse Courant in de regio Zeeuws-Vlaanderen formeel samen. Beide redacties zijn geïntegreerd (12fte), ondergebracht in één gebouw en verzorgen de verslaggeving voor de edities Zeeuws-Vlaanderen (PZC) en Zeeland (BN/DeStem). Het team wordt aangestuurd door een tweekoppige leiding onder eindverantwoording van de hoofdredacties van beide kranten.”<sup>55</sup>*

60. Over de samenwerking staat in hetzelfde evaluatieverslag het volgende:

*“In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het team Zeeuws-Vlaanderen na één maand – weliswaar wat onwennig– functioneert als één team en dat de uitwisseling van artikelen over en weer vlot verloopt. [...]*

*Voor de eigenlijke samenvoeging werd door de redacties van PZC en BN/De Stem vanaf begin november 2001 een aanvang genomen met het uitwisselen van artikelen. [...] Medio december werd de uitwisseling geïntensiveerd en werd tevens besloten – met het oog op de personele bezetting van beide redacties – om slechts één verslaggever naar voorkomende klussen te sturen. [...] Vanaf 21 december [2001, toevoeging NMa] was de samenvoeging van de redacties een feit.”<sup>56</sup>*

61. Naast een redactionele samenwerking heeft Wegener ook samenwerking tussen Uitgeverij PZC en BN/De Stem gezocht op het commerciële vlak. Op 28 maart 2002 heeft Wegener de NMa geïnformeerd over het voornemen om Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem te laten fuseren.<sup>57</sup> In de daaropvolgende briefwisseling (zie paragraaf 3.3) heeft de NMa kenbaar gemaakt dat de onderlinge onafhankelijkheid van de twee bladen, zoals die uit het voorschrift voortvloeit, niet beperkt is tot redactionele aangelegenheden maar ook de commerciële kant van de bedrijfsvoering omvatte. Daarop heeft tussen Wegener en de NMa overleg plaatsgevonden over de wijze waarop een door Wegener gewenste samenwerking tussen de twee uitgeverijen zou kunnen worden vormgegeven zonder daarmee in strijd te komen met het voorschrift.
62. In vervolg op dit overleg heeft Wegener de NMa bij brief van 28 juni 2002 geïnformeerd over de wijze waarop de (facilitaire) samenwerking zou worden vormgegeven. Er zou, aldus Wegener, een derde vennootschap worden opgericht naast de twee

<sup>55</sup> Zie 1528/603 (dossierstuk 31), document 20090923093318546, p. 1.

<sup>56</sup> Zie 1528/603 (dossierstuk 31), document 20090923093318546, p. 1.

<sup>57</sup> Zie 1528/515 (dossierstuk 4).

dagbladvennootschappen, waarin het facilitair bedrijf zou worden ondergebracht.<sup>58</sup> De dagbladvennootschappen dienen vervolgens, op basis van een eigenstandige beslissing, te bepalen of en in hoeverre diensten worden uitbesteed aan of ingehuurd van de facilitaire vennootschap.

63. Bij brief van 11 december 2002 heeft de NMa aan Wegener laten weten in te stemmen met deze constructie zolang de zeggenschap over de uit te besteden diensten ligt bij elk van de dagbladvennootschappen en de uitbesteding geen afbreuk doet aan de zelfstandigheid van het commerciële en redactionele beleid van elk van de twee dagbladen.<sup>59</sup>
64. De vennootschap die door Wegener wordt ingericht als facilitaire vennootschap, te weten (de rechtsvoorganger van) Wegener Media B.V., is sinds 1 januari 2003 de moedermaatschappij van zowel Uitgeverij BN/De Stem als Uitgeverij PZC.<sup>60</sup>
65. Op datzelfde moment wordt er met betrekking tot de uitgeverijen, in de directie, nog een wijziging doorgevoerd. Tot eind 2002 was de heer [X], via de rechtspersoon P.Z.C. Holding B.V., directeur van Uitgeverij PZC.<sup>61</sup> Bij zijn vertrek is (de rechtspersoon) Wegener directeur van PZC geworden.<sup>62</sup> Binnen de Raad van Bestuur van Wegener was de heer [Y] verantwoordelijk.<sup>63</sup>
66. [Leidinggevende D] gaat vanaf 1 januari 2003 echter naast zijn functie als directeur van Uitgeverij BN/De Stem *de facto* optreden als directeur van Uitgeverij PZC.<sup>64</sup> [Leidinggevende D] heeft verklaard dat: *“hij zich in de dagelijkse praktijk met beide kranten bezig [heeft] gehouden omdat je de samenwerking niet als volstrekt gescheiden operaties kunt zien.”*<sup>65</sup>
67. De redactionele samenwerking wordt in de loop der jaren sterker.<sup>66</sup> Per 1 januari 2008 wordt één redactie-chef, de heer [Z], aangesteld voor zowel PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland. De hoofdredacteur van PZC heeft hieromtrent verklaard: *“Het werken met twee chefs ging niet, verder verliep de samenwerking stroef omdat de journalistieke inzet voor de andere titel niet optimaal/vanzelfsprekend was [...]”*

*Er waren twee oplossingen/keuzes: 1) weer twee aparte redacties. Maar dat is niet werkbaar voor de editie van BN/DeStem, want in Zeeuws Vlaanderen heb je ook het Zeeuwse nieuws nodig. En*

---

<sup>58</sup> Zie 1528/536 (dossierstuk 15).

<sup>59</sup> Zie 1528/555 (dossierstuk 18).

<sup>60</sup> Zie 1528/773 (dossierstuk 49).

<sup>61</sup> Zie 1528/852.

<sup>62</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>63</sup> Zie onder andere 1528/603 (dossierstuk 31), document 20090923104048265.

<sup>64</sup> Zie 1528/603 (dossierstuk 31), document 20090923101341093 en 20090923104048265 en 1528/763 (dossierstuk 63).

<sup>65</sup> Zie 1528/842, p. 7.

<sup>66</sup> Zie 1528/606 (dossierstuk 34) en 1528/608 (dossierstuk 36).

*dan zou BN/DeStem weer een journalistieke infrastructuur in Zeeland moeten creëren. Bovendien is er maar een beperkt aantal abonnees in Zeeuws Vlaanderen en is er geen verdere groei meer mogelijk. 2) één chef voor beide redacties en een intensievere samenwerking.*

*[Leidinggevende D], de hoofdredacteur van BN/DeStem en ik hebben toen besloten (eind 2007) dat er één chef kwam. [...] De heer [Z] werd in januari 2008 chef van de redactie van Zeeuws Vlaanderen en werd de samenwerking geïntensiveerd.”<sup>67</sup>*

68. In diezelfde periode vindt een wijziging plaats in de samenstelling van de RvC van BN/De Stem. [Leidinggevende A] verlaat op 1 mei 2008 de RvC van BN/De Stem. Per diezelfde datum is [leidinggevende C] in de plaats van [leidinggevende A] als commissaris van Uitgeverij BN/De Stem toegetreden. Op dat moment was [leidinggevende C] reeds commissaris van Uitgeverij PZC.<sup>68</sup>
69. Vanaf 1 januari 2009 wordt de samenwerking door regio-redacties nog verder geïntensiveerd. Vanaf die datum worden de redactionele werkzaamheden ook formeel uitgevoerd door één redactie die onder Uitgeverij PZC is geplaatst: de werkzaamheden voor BN/De Stem editie Zeeland zijn daartoe gedelegeerd aan PZC.<sup>69</sup> De redacteurs van BN/De Stem editie Zeeland zijn in verband hiermee in dienst getreden bij PZC.<sup>70</sup> Ook de redactiechef, voor beide edities, is in dienst bij PZC. De situatie dat elk blad een eigen hoofdredacteur heeft, die formeel de eindverantwoordelijkheid voor de eigen krant draagt, blijft bestaan.
70. De hoofdredacteur van PZC heeft hierover verklaard:
- “Per 1 januari 2009 ligt de regie voor beide edities (BN/DeStem en PZC) van Zeeuws Vlaanderen bij PZC. De hoofdredacteur van BN/DeStem is formeel verantwoordelijk voor de editie van BN/DeStem Zeeuws Vlaanderen, maar hij heeft de uitvoering aan mij [P.M.J. Jansen hoofdredacteur dagblad PZC, toevoeging NMa] gedelegeerd. Ik ben nu verantwoordelijk voor BN/DeStem in Zeeuws Vlaanderen.”<sup>71</sup>*
71. Op het vlak van het commercieel beleid blijkt voorts dat de uitgeverijen van beide bladen zijn aangestuurd door een gemeenschappelijk managementteam en twee zogeheten uitgeversoverleggen (of ‘mini-MT’s’) voor elk dagblad afzonderlijk.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Zie 1528/608 (dossierstuk 36).

<sup>68</sup> Zie 1528/659 (dossierstuk 27).

<sup>69</sup> Zie 1528/763 (dossierstuk 63).

<sup>70</sup> Zie o.a. 1528/601 (dossierstuk 28).

<sup>71</sup> Zie 1528/608 (dossierstuk 36).

<sup>72</sup> Zie 1528/608 (dossierstuk 36) en 1528/763 (dossierstuk 63).

72. In het gemeenschappelijk managementteam hebben, naast [leidinggevende D], ook de commercieel directeur, de manager consumenten, de manager P&O en beide hoofdredacteuren zitting.<sup>73</sup> Met uitzondering van beide hoofdredacteuren zijn allen in dienst van Wegener Media B.V. (de 'faciliterende vennootschap').<sup>74</sup> In de uitgeveroverleggen hebben zitting: [leidinggevende D], de betreffende hoofdredacteur, de commercieel directeur en de manager consumenten en marketing.<sup>75</sup>
73. [Leidinggevende D] heeft omtrent zijn eigen rol met betrekking tot Uitgeverij PZC verklaard dat hij daaraan leiding gaf wat betreft het bedrijf en niet wat betreft de krant. Dit leiding geven betreft, zo heeft [leidinggevende D] verklaard, zaken die met de titel te maken hebben: de oplage, advertenties, ontwikkelingen rondom het dagblad.<sup>76</sup> Dit is de commerciële kant van het bedrijf.
74. [Leidinggevende D] heeft voorts verklaard dat het gemeenschappelijk managementteam maandelijks bijeen kwam en dat daarin werd gesproken over zaken als huisvesting en personeelsbeleid.<sup>77</sup> In het uitgeversoverleg, dat vanaf 2010 wekelijks plaatsvindt en daarvoor tweewekelijks, wordt overleg gevoerd over het vermarkten van het dagblad, zoals zorgen voor aansluiting bij de doelgroep, advertentietarieven, losse verkoop en abonnementen, aldus [leidinggevende D].<sup>78</sup>

## 4 Juridische beoordeling van de feiten en zienswijzen

### 4.1 Toepasselijk recht

75. De in paragraaf 3.4 beschreven gedragingen strekken zich uit over de periode 1 januari 2002 tot op heden. Bij de beoordeling of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet, dient allereerst bepaald te worden welk recht toepasselijk is.
76. Ingevolge artikel IV van de Vierde tranche Awb<sup>79</sup> blijft, indien een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd wegens een overtreding die *plaatsvond* voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb (1 juli 2009), het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.
77. Zoals zal blijken uit paragraaf 4.2.7 vond de overtreding in deze zaak plaats voor 1 juli 2009. De Vierde tranche Awb is daarom in dit geval niet van toepassing.

---

<sup>73</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>74</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>75</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>76</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>77</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>78</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

<sup>79</sup> *Staatsblad* 2009, 264.

78. De Raad kan op grond van artikel 41, vierde lid, Mw, aan een concentratievergunning voorschriften verbinden.
79. Gelet op artikel 75 Mw kan de Raad, indien een aan een vergunning verbonden voorschrift niet wordt nageleefd, de rechtspersoon aan wie die overtreding kan worden toegerekend, een boete en/ of last onder dwangsom opleggen.
80. Partijen hebben aangevoerd dat de Raad toepassing zou moeten geven aan het geldend recht op het moment dat de overtreding zou zijn gestart, te weten 1 januari 2002. Partijen voeren aan dat toepassing van het daarna geldende recht in strijd is met het legaliteitsbeginsel alsmede met het overgangsrecht van de Vierde tranche Awb en de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving.
81. De Raad constateert dat de Mededingingswet van (direct) voor inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb afwijkt van de Mededingingswet op 1 januari 2002. Het betreft een wijziging als gevolg van de wet tot Aanpassing van de Mededingingswet naar aanleiding van Evaluatie van die Wet ("AMEW"), die is ingetreden op 1 oktober 2007.
82. De mogelijkheid tot beboeting van ondernemingen op grond van artikel 75 Mw bestond reeds in 2002, maar het op dat moment geldende boetemaximum voor ondernemingen (EUR 22.500) is met de AMEW verzaamd naar EUR 450.000, dan wel – indien dat meer is – 10% van de omzet in het jaar voor de boetebeschikking.
83. De Raad merkt allereerst op dat, anders dan partijen lijken te betogen, het legaliteitsbeginsel en het toepasselijke overgangsrecht – hoewel de consequenties van beide gelijk kunnen lopen – geen synoniemen zijn.
84. Op grond van het legaliteitsbeginsel – meer specifiek het verbod van (verzwaarde) beboeting met terugwerkende kracht –, zoals vervat in artikel 7 EVRM,<sup>80</sup> kunnen feiten die vóór de inwerkingtreding van een regeling zijn geschied, op basis van die regeling niet zwaarder worden beboet.
85. De Raad oordeelt dat het legaliteitsbeginsel zich niet verzet tegen een verzwaaring van de beboetbaarheid van een bestaande situatie die voortduurt op het moment dat die verzwaaring in werking treedt.
86. De Raad oordeelt dat het legaliteitsbeginsel zich evenmin verzet tegen de introductie van beboetbaarheid van een bestaande situatie die voortduurt op het moment dat die beboetbaarheid in werking treedt.

---

<sup>80</sup> Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

87. Uit verzwaren van de beboetbaarheid in artikel 75 Mw blijkt naar het oordeel van de Raad de uitdrukkelijke wil van de wetgever om vanaf dát moment (extra) preventieve effecten te bereiken. Deze effecten worden bereikt door middel van de afschrikwekkende werking die uitgaat van de verzwaarde beboetbaarheid.<sup>81</sup> Dit onderscheidt zich van een situatie waarbij terugwerkende kracht zou bestaan, omdat preventieve effecten in zo een geval niet (meer) mogelijk zijn omdat het een reeds voltooide inbreuk betreft.
88. Omdat overgangsrecht – indien de wetgever zulks expliciet bepaalt – andere regels kan stellen dan de ‘ondergrens’ die het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM stelt, dient ook het toepasselijke overgangsrecht – voor zover dat verenigbaar is met artikel 7 EVRM – in acht te worden genomen.
89. De hoofdregel bij overgangsrecht is dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding aanvangt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat (onmiddellijke werking).<sup>82</sup>
90. Het relevante overgangsrecht om te bepalen of artikel 75 Mw wordt toegepast, is het overgangsrecht van de AMEW. Het overgangsrecht van andere wetten is daarbij, in tegenstelling tot wat partijen hebben aangevoerd, niet relevant.
91. Het overgangsrecht in de AMEW ten aanzien van artikel 75 Mw bevat geen expliciete regeling, zodat de hoofdregel – onmiddellijke werking – geldt.<sup>83</sup>
92. De Raad concludeert dat het legaliteitsbeginsel en het overgangsrecht zich niet verzetten tegen het toepassen van het vanaf 1 oktober 2007 verhoogde boetemaximum van 75 Mw voor feiten van ná die datum en voor de situatie zoals die op dat moment bestond.
93. Partijen beroepen zich op zaak 6286 (*Nootboom – Pacton*)<sup>84</sup> waarin de Raad toepassing heeft gegeven aan het recht zoals dat gold op het moment van de aanvang van de overtreding.
94. De Raad constateert dat het in zaak 6286 (het niet melden van een concentratie) gaat om de beboetbaarheid van een gedraging die plaatsvindt op één specifiek moment – namelijk het moment dat zonder voorafgaande melding de concentratie tot stand wordt gebracht – zodat een beroep op gelijkheid met zaak 6286 reeds om die reden niet slaagt. Zoals in paragraaf 4.2.7 wordt geconcludeerd, betreft het in deze zaak een gedraging die tot op heden voortduurt.

---

<sup>81</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 071, nr. 3, paragrafen 4.1 en 4.2.

<sup>82</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 166.

<sup>83</sup> *Staatsblad* 2007, nr. 284.

<sup>84</sup> Besluit op bezwaar van 30 september 2009 in zaak 6286 (*Nootboom – Pacton*).



## 4.2 *De overtreding*

### 4.2.1 Algemeen

95. Op basis van het onderstaande oordeelt de Raad dat Wegener ten minste vanaf 1 januari 2002 bepaalde gedragingen ten uitvoer heeft gebracht die tot gevolg hebben dat vanaf die datum de onderlinge onafhankelijkheid van de dagbladen PZC en BN/De Stem niet langer is gewaarborgd, terwijl dat met het voorschrift uitdrukkelijk was beoogd. Deze situatie duurt voort vanaf dat moment tot op heden.
96. In het navolgende wordt ingegaan op de gedragingen – die in onderlinge samenhang worden gezien – en op de zienswijze van partijen naar aanleiding van het rapport.

### 4.2.2 Samenwerking van de regio-redacties in Zeeuws-Vlaanderen

97. De Raad oordeelt dat Wegener het voorschrift heeft geschonden door de regio-redacties in Zeeuws-Vlaanderen te laten samenwerken, waarbij de redacties werden samengevoegd tot één redactie. In de situatie die is ontstaan werd de onderlinge onafhankelijkheid weggenomen of ten minste beperkt.
98. Wegener stelt dat het voorschrift, voor zover dit gericht is op de waarborging van de redactionele onafhankelijkheid, volledig is geïmplementeerd. Dit zou het geval zijn door de voorgeschreven wijzigingen in redactiestatuten en statuten van de twee dagbladen door te voeren, door het instellen van twee raden van commissarissen en door het sluiten van de overeenkomsten betreffende de onderlinge onafhankelijkheid. Wanneer er sprake is van uitwisseling van kopij, is dit een keuze die elk der hoofdredacteuren autonoom en op basis van de eigen verantwoordelijkheid maakt. Dit argument blijft volgens Wegener ook geldig nadat sprake is van één regio-redactie of wanneer 'content' in een zodanige mate wordt gedeeld dat de twee bladen een grote gelijkenis vertonen. Dit doet immers niet af aan de redactionele onafhankelijkheid, zo betoogt Wegener.
99. De Raad oordeelt dat met alleen het waarborgen van de onafhankelijkheid van de redacties op basis van een redactiestatuut ten opzichte de uitgever niet is voldaan aan het voorschrift.
100. Met het voorschrift is een verplichting tot het waarborgen van de onderlinge onafhankelijkheid opgelegd, waardoor de bladen in staat zijn een van elkaar onafhankelijk beleid te voeren en zich zodoende onafhankelijk van elkaar op de lezersmarkt te bewegen. Dit biedt hen bijvoorbeeld de ruimte om zich in kwalitatief opzicht van elkaar te onderscheiden. Daardoor blijft tevens, mede door een dergelijke kwalitatieve concurrentie en het daarmee

verband houdende keuzegedrag van de consumenten, een disciplinerende van het marktgedrag gehandhaafd.

101. In het vergunningsbesluit is overwogen dat bij de aanvaarding van het voorschrift mede een rol speelde dat “(-)bij het product dagblad de onafhankelijkheid van de redacties een grote rol speelt.”<sup>85</sup> De redactionele onafhankelijkheid draagt er aan bij dat bladen binnen één en hetzelfde concern onderling onafhankelijk van elkaar kunnen opereren, met name in de nieuwsvoorziening. De redactionele onafhankelijkheid (in de vorm van alleen twee verschillende hoofdredacteurs voor PZC respectievelijk BN/ De Stem) is echter onvoldoende om de door het voorschrift beoogde onderlinge onafhankelijkheid concreet te waarborgen. Het voorschrift geeft voor een dergelijk beperkte invulling ook geen aanleiding.
102. De ruimte die er voor de twee bladen en hun regio-redacties bestaat om redactioneel een onderling onafhankelijke positie te blijven in te nemen wordt namelijk niet alleen door de hoofdredacteurs bepaald maar ook door hoe aan het bedrijf leiding wordt gegeven. Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/ De Stem – in de persoon van [leidinggevende D] – hebben daarin een belangrijke rol gespeeld, omdat zij de randvoorwaarden bepaalden waarbinnen de redacties moeten opereren, zoals het budget, de huisvesting en de interne organisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de beslissing om per januari 2008 één chef aan te stellen voor de redacties van beide bladen mede is genomen door [leidinggevende D].<sup>86</sup> In 2008 gaat ook een adviesaanvraag aan de OR uit die afkomstig is van de uitgever van PZC en BN/ De Stem en hun hoofdredacties tezamen. Hierin wordt het voornemen uitgesproken om edities van beide bladen in Zeeuws-Vlaanderen volledig gelijk te schakelen wat betreft omvang, indeling en redactionele inhoud.<sup>87</sup> Ten slotte wijst de Raad op het gegeven dat [leidinggevende D] op regelmatige basis met de hoofdredacteurs overleg voerde over het journalistiek inhoudelijke beleid van elk van beide bladen.<sup>88</sup>
103. Wegener beklemtoont er steeds naar te hebben gestreefd dat voor elk van de bladen voldoende identiteitsbepalende elementen behouden blijven, zoals een eigen colofon, ruimte voor eigen commentaren en identiteitsbepalende rubrieken zoals “het Rijke Roomse Leven”.
104. De Raad oordeelt dat het onjuist is dat het behoud, per krant, van dergelijke identiteitsbepalende elementen invulling geeft aan het vereiste van onderlinge onafhankelijkheid of een bewijs vormt dat aan dat vereiste is voldaan. Een dergelijk beleid kan immers heel wel gevoerd worden vanuit één ondernemingsstrategie die er alsdan op gericht is om op afgestemde wijze verschillende doelgroepen te bedienen. Zo’n afgestemde

<sup>85</sup> Vergunningsbesluit, ov. 273.

<sup>86</sup> In zijn hoedanigheid als directeur van BN/ De Stem en *de facto* directeur van PZC. Zie 1528/ 608 (dossierstuk 36)

<sup>87</sup> Zie 1528/ 605 (dossierstuk 33), document 20090923114222546, p. 1.

<sup>88</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

strategie binnen één concern is in het economisch leven zelfs veelvuldig waarneembaar. Ook Wegener blijkt in haar redactioneel beleid rekening te houden met de wijze waarop onderscheiden doelgroepen het beste kunnen worden aangesproken: “ *We brengen doelbewust BN/De Stem-eigen commentaren, columns, cartoons en rubrieken die voor een belangrijk deel de nestgeur van onze van oudsher katholiek/Brabantse krant in Zeeuws-Vlaanderen accentueren.*”<sup>89</sup> Nu uit het onderzoek van de NMa is gebleken dat de nieuwsvoorziening van de beide bladen door redacties en directie werd afgestemd, is de – overigens steeds beperkter – ruimte die in beide kranten werd ingeruimd voor eigen ‘content’ geen bewijs dat er sprake is van onderlinge onafhankelijkheid.

105. Ten slotte stelt Wegener dat de intensivering van de redactionele samenwerking nodig was om, middels kostenbesparingen, het zelfstandig voortbestaan van de edities van beide kranten in Zeeuws-Vlaanderen te bereiken. De Raad stelt vast dat wanneer Wegener niet in staat zou zijn geweest het voorschrift na te leven, de enig juiste weg was geweest om zich daarmee tot de NMa te wenden, in plaats van eigenstandig te beslissen tot een samenwerking tussen en samenvoeging van de regio-redacties. De Raad wijst erop dat de voorstellen hiertoe expliciet voorzien door te bepalen dat Wegener “ *in het geval van gewijzigde omstandigheden met de NMa in overleg kan treden teneinde een wijziging van het hierboven [de overige voorstellen, zie randnummer 40] onder a t/m d gestelde af te spreken.*”<sup>90</sup>

#### 4.2.3 Personele unie tussen de Raden van Commissarissen

106. Doordat [leidinggevende C] naast zijn functie als lid van de Raad van Commissarissen (“RvC”) van Uitgeverij PZC vanaf 1 mei 2008 ook commissaris bij Uitgeverij BN/De Stem is geworden, bestaat vanaf die datum een personele unie tussen beide RvC’s.

107. Wegener heeft naar voren gebracht dat waar het voorschrift meebrengt dat iedere personele unie tussen de RvC’s en directies van de beide vennootschappen zal worden uitgesloten, daarmee alleen personele unies tussen de RvC en de directie van één en dezelfde vennootschap anderzijds wordt bedoeld. Hiermee zou zijn beoogd om bepaalde algemene regels ten aanzien van *corporate governance* te volgen.

108. De Raad stelt vast dat in de voorstellen van Wegener ter uitvoering van het voorschrift, die deel uit maken van het vergunningsbesluit, staat dat *iedere* personele unie tussen de RvC’s en de directies van beide vennootschappen wordt uitgesloten (cursivering NMa).<sup>91</sup> Naar het oordeel van de Raad is derhalve sprake van een overtreding van dit voorschrift. De Raad wijst er in dit kader op dat de RvC’s vanaf de oprichting steeds samen hebben vergaderd en gezamenlijk hebben besloten. Zij hebben feitelijk als één RvC voor beide vennootschappen

<sup>89</sup> Memo van de hoofdredactie van BN/De Stem, 25 november 2009, zie 1528/825, bijlage 16.

<sup>90</sup> Zie 1528/312 (dossierstuk 1).

<sup>91</sup> Zie 1528/312 (dossierstuk 1).

gefunctioneerd. De opvatting dat beoogd zou zijn een algemene regel van *corporate governance* uitdrukkelijk vast te leggen in het RvC-reglement, is naar het oordeel van de Raad een te beperkte uitleg die geen steun vindt in de gehanteerde bewoordingen van het voorschrift.

#### 4.2.4 Personele unie tussen de directies

109. Doordat [leidinggevende D] naast zijn functie als statutair directeur van Uitgeverij BN/De Stem vanaf 1 januari 2003 feitelijk is gaan optreden als directeur van Uitgeverij PZC is vanaf die datum een *de facto* personele unie ontstaan tussen de directies van beide uitgeverijen. Dit is naar het oordeel van de Raad een overtreding van het voorschrift dat iedere personele unie tussen de RvC's en directies van beide vennootschappen uitsluit.

110. Wegener betwist niet dat [leidinggevende D] feitelijk optrad als directeur van Uitgeverij PZC. Wegener heeft er evenwel op gewezen dat [leidinggevende D] formeel gezien (statutair) nooit directeur van Uitgeverij PZC is geweest. Dit was namelijk de rechtspersoon Wegener. Binnen de Raad van Bestuur van Wegener was de heer [Y] verantwoordelijk.<sup>92</sup> Wegener erkent wel dat [leidinggevende D] feitelijk de dagelijkse leiding over PZC heeft uitgeoefend.<sup>93</sup>

111. De Raad is van oordeel dat in deze zaak voor de vraag of het voorschrift is nageleefd, de feitelijke situatie doorslaggevend is en niet hetgeen door Wegener formeel is geregeld. Ook in dit verband herinnert de Raad er aan dat het doel van het voorschrift is geweest een onafhankelijkheid van de twee bladen ten opzichte van elkaar te bewerkstelligen en een gecoördineerd optreden jegens de bladen te voorkomen. In dat licht bezien is niet doorslaggevend hoe Wegener de toedeling van verantwoordelijkheden formeel heeft geregeld, als de feitelijke situatie daarvan afwijkt. Bij de beoordeling zal steeds moeten worden uitgegaan van de feitelijke situatie.

112. Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem zijn wat betreft het commerciële beleid feitelijk aangestuurd door dezelfde directeur/uitgever, te weten [leidinggevende D]. Hij fungeert bovendien binnen het kader van één managementteam en twee uitgeversoverleggen in een zodanige samenstelling dat daardoor de twee bladen werden aangestuurd op een wijze die een coördinatie tussen de edities in Zeeuws-Vlaanderen bewerkstelligt. Hierdoor is geen sprake meer van een onderlinge onafhankelijkheid van de twee edities in Zeeuws-Vlaanderen. Dit is naar het oordeel van de Raad in strijd met het voorschrift.

---

<sup>92</sup> Zie 1528/ 700 (dossierstuk 52).

<sup>93</sup> Zie 1528/ 763 (dossierstuk 63).

#### 4.2.5 Coördinatie van het commercieel beleid

113. Wegener stelt dat, aangezien de NMa heeft ingestemd met de uitbesteding van bepaalde commerciële en ondersteunende activiteiten in een facilitair bedrijf, er wat betreft het commercieel beleid geen inbreuk op het voorschrift heeft plaatsgevonden.
114. De Raad wijst er allereerst op dat in het vergunningsbesluit de onderlinge onafhankelijkheid die in het voorschrift staat, in geen enkel opzicht is ingeperkt. Nergens blijkt dat deze uitsluitend betrekking zou hebben op de *redactionele* onafhankelijkheid. Een dergelijke inperking van het voorschrift zou ook evident onvoldoende zijn geweest om het mededingingsprobleem weg te nemen. Het besluit noemt immers als concrete risico's van te vergaande concentraties van dagbladen onder meer een afnemende prikkel tot investeren in kwaliteit en kans op prijsverhogingen.<sup>94</sup> Dit zijn aspecten die rechtstreeks samenhangen met het commercieel beleid en het zijn, meer specifiek, risico's die met name ontstaan wanneer de commerciële beslissingen met betrekking tot beide bladen in één hand komen. De NMa heeft dan ook al in brieven van 3 mei en 11 december 2002 aan Wegener uitdrukkelijk bevestigd dat de onafhankelijkheid waar het voorschrift op ziet ook de commerciële kant betreft. De Raad merkt bovendien op dat Wegener aan de NMa heeft toegezegd dat het facilitaire bedrijf *naast* Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem zou worden geplaatst. In werkelijkheid is het facilitair bedrijf als moedermaatschappij *boven* Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem geplaatst. Mede door deze hiërarchische verhouding te creëren, die bovendien resulteerde in gezamenlijk management (zie paragraaf 4.2.5) heeft Wegener – in weerwil van hetgeen de NMa voor ogen stond – de onderlinge onafhankelijkheid tussen beide bladen nog verder ingeperkt.
115. Voor zover Wegener van mening zou zijn dat het rapport onvoldoende basis zou bieden voor het kunnen betrekken van de coördinatie van het commercieel beleid bij het vaststellen van de overtreding, wijst de Raad (met name) op randnummer 94 van het rapport.

#### 4.2.6 Conclusie met betrekking tot de aard van de overtreding

116. Het voorgaande brengt de Raad tot het oordeel dat Wegener door de bovengenoemde gedragingen een gecoördineerd optreden jegens beide bladen heeft gevoerd c.q. voorwaarden heeft gecreëerd die tot een dergelijke coördinatie hebben geleid. Dit is in strijd met hetgeen volgens het vergunningsbesluit en door middel van het voorschrift zou moeten zijn gewaarborgd. Wegener heeft de onderlinge onafhankelijkheid tussen de edities in Zeeuws-Vlaanderen van dagblad PZC en dagblad BN/De Stem sinds 1 januari 2002 niet gewaarborgd, en deze situatie duurt sindsdien voort in een steeds intensievere vorm.

---

<sup>94</sup> Vergunningsbesluit, ov. 97-108.

117. Deze gedragingen vormen naar het oordeel van de Raad in onderlinge samenhang gezien en elk afzonderlijk, een overtreding van artikel 75 Mw die door Wegener is begaan.

#### 4.2.7 Duur van de overtreding

118. De Raad stelt, gelet op hetgeen beschreven in paragraaf 4.2.2, vast dat de overtreding is gestart op 1 januari 2002, namelijk het moment waarop de regio-redacties zijn samengevoegd tot één redactie, en voortduurt tot op heden.

119. Wegener stelt dat zij vanaf het indienen van het wijzigingsverzoek op 4 december 2009 alles heeft gedaan om verdere overtreding van het voorschrift te voorkomen.

120. De Raad stelt vast dat, bij ongewijzigd gedrag van Wegener, alleen nadat het voorschrift is gewijzigd de overtreding daadwerkelijk zou kunnen zijn beëindigd. Het enkele feit dat Wegener om wijziging van het voorschrift heeft verzocht, doet naar het oordeel van de Raad dan ook niet af aan het voortduren van de overtreding tot op heden.

#### 4.2.8 Vertrouwensbeginsel / verwijtbaarheid

121. Wegener heeft aangevoerd dat zij er – naar aanleiding van contact met de NMa – op mocht vertrouwen dat zij niet in overtreding was doordat de NMa wetenschap had van de onderlinge redactionele samenwerking, maar daar niet inhoudelijk op reageerde of tegen optrad.

122. Dat Wegener zelf meermalen in de correspondentie tracht te aan te sturen op een beperkte lezing van het voorschrift, draagt naar oordeel van de Raad niet bij aan gerechtvaardigd vertrouwen. Het gerechtvaardigd vertrouwen zou immers moeten zijn gewekt door inlichtingen van de NMa.

123. De Raad benadrukt opnieuw – hetgeen in de gevoerde correspondentie ook centraal heeft gestaan – dat de voorgeschreven waarborging van de onafhankelijkheid niet op enigerlei wijze beperkt is, bijvoorbeeld door het enkel te betrekken op de redactionele samenwerking (zie paragraaf 3.3).

124. Gerechtvaardigd vertrouwen dat de regio-redacties van PZC en BN/ De Stem in Zeeuws-Vlaanderen binnen de grenzen van het voorschrift konden worden samengevoegd, is door de Raad niet gewekt. Integendeel, uit de inhoudelijke reacties van de NMa blijkt steeds dat zij een onverkorte naleving van het voorschrift voor ogen had. De NMa heeft steeds het lezers-c.q. consumentenbelang bij onderlinge onafhankelijkheid van PZC en BN/ De Stem van een hoger orde geacht dat het commerciële belang van Wegener.

125. Dat Wegener het voorschrift op een door haar gewenste – beperkte – wijze heeft geïnterpreteerd, terwijl de NMa geen ruimte laat en heeft gelaten voor beperkte uitleg van het voorschrift, is naar oordeel van de Raad dan ook geen basis voor gerechtvaardigd vertrouwen. Dit geldt te meer nu Wegener zelf tot in de laatste correspondentie over het voorschrift, daterend van 23 februari 2007, heeft aangegeven dat zij: “*zich zal blijven houden aan de indertijd door de NMa opgelegde voorschriften en mitsdien geen enkele handeling zal plegen en geen enkele ontwikkeling in gang zal zetten of gedogen die de uitvoering van de voorschriften zou kunnen bemoeilijken totdat door de NMa anders zal zijn beslist* (onderstreping NMa).”<sup>95</sup>
126. Onder dergelijke omstandigheden oordeelt de Raad dat van goede trouw aan de zijde van Wegener geen sprake is. Daarom staat tevens vast dat Wegener, in tegenstelling tot hetgeen zij heeft betoogd, verwijtbaar heeft gehandeld.

## 5 Toerekening

127. De gedragingen van Wegener die leiden tot een overtreding van artikel 75 Mw worden toegerekend aan Koninklijke Wegener N.V., Wegener Nederland B.V., Wegener Media B.V., Uitgeverij PZC B.V. en Uitgeverij BN/De Stem B.V.
128. Anders dan Wegener, is de Raad van mening dat het voorschrift niet exclusief is verbonden aan de rechtspersoon Wegener Arcade N.V., die destijds het vergunningsbesluit heeft aangevraagd. De vergunning en derhalve ook het daaraan verbonden voorschrift richt zich tot de onderneming Wegener, zodat in beginsel gedragingen van elke rechtspersoon binnen die onderneming kunnen leiden tot een overtreding van artikel 75 Mw.

## 6 Sanctie

### 6.1 Boete

#### 6.1.1 Algemeen

129. Door artikel 76, tweede lid, Mw is bij een overtreding van artikel 75 Mw, artikel 57, tweede lid, Mw van toepassing. Artikel 57, tweede lid, Mw bepaalt dat de Raad bij het bepalen van de hoogte van de boete in ieder geval rekening houdt met de ernst en de duur van de overtreding.

---

<sup>95</sup> Zie 1528/596 (dossierstuk 22).

130. De Minister van Economische Zaken heeft beleidsregels<sup>96</sup> (“Boetebeleidsregels 2009”) vastgesteld om de Raad richting te geven bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid tot het opleggen van boetes en de uitgangspunten van het ‘high trust’ beleid tot uitdrukking te laten komen in het boetebeleid van de NMa. De Boetebeleidsregels 2009 zijn, gelet op artikel 22 Boetebeleidsregels 2009, op deze zaak van toepassing omdat zich na 1 oktober 2009 nog relevante feiten hebben voorgedaan en overigens tot op heden nog voortdoen.
131. De stelling van partijen dat de Boetecode 2007<sup>97</sup> exclusief van toepassing c.q. leidend zou zijn, volgt de Raad niet. Het legaliteitsbeginsel noch het overgangsrecht van de Boetebeleidsregels 2009 verzetten zich tegen toepassing van de Boetebeleidsregels 2009 op deze zaak.
132. Conform artikel 2 Boetebeleidsregels 2009 is het opleggen van een boete gericht op handhaving van de wet door bestraffing van de overtreding hiervan. De boete heeft de specifieke en generale preventie tot doel en dient daartoe afschrikwekkende werking te hebben. Daarbij wordt rekening gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel.
133. Artikel 1 onder a Boetebeleidsregels 2009 definieert een overtreding van artikel 75 Mw als een overige overtreding, zodat paragraaf 4 van de Boetebeleidsregels 2009 van toepassing is.<sup>98</sup>

#### 6.1.2 Boetegrondslag

134. Gelet op artikel 8, eerste lid, Boetebeleidsregels 2009 stelt de Raad de boetegrondslag bij overige overtredingen vast op basis van de totale jaaromzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaande aan de boetebeschikking (“jaaromzet”). In 2009 heeft Wegener in Nederland een omzet van EUR [VERTROUWELIJK] behaald.<sup>99</sup>
135. Conform artikel 9, vijfde lid, Boetebeleidsregels 2009 telt de jaaromzet tot EUR 500 miljoen volledig mee. De omzet tussen EUR 500 miljoen en EUR 1 miljard, in dit geval EUR [VERTROUWELIJK], telt mee voor 10%. De Raad gaat derhalve voor de toepassing van zijn boetebevoegdheid uit van een jaaromzet van EUR [VERTROUWELIJK].

---

<sup>96</sup> Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de NMa 2009, *Staatscourant* 2009, nr. 14079.

<sup>97</sup> Boetecode van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Staatscourant* 2007, nr. 123, p. 41, zoals gewijzigd bij *Staatscourant* 2007, nr. 196, p. 25

<sup>98</sup> Zie de bijlage bij de Boetebeleidsregels 2009, onder II.4, sub b (categorie VI).

<sup>99</sup> 1528/719 (dossierstuk 58).



136. De jaaronzet wordt vermenigvuldigd met een promillage dat is gerelateerd aan het belang dat wordt beschermd door artikel 75 Mw juncto 41, vierde lid, Mw hetgeen gerelateerd wordt aan de andere “overige overtredingen” in de Mw. Deze overtreding is in de Bijlage bij de Boetebeleidsregels 2009 (onder II.4) ingedeeld in categorie VI. Artikel 9, tweede lid, Boetebeleidsregels 2009 bepaalt dat hiervoor een promillage van 15% geldt.

137. De Raad stelt de boetegrondslag vast op EUR [VERTROUWELIJK] maal 15% = EUR 7.629.450.

#### 6.1.3 Basisboete

138. De basisboete wordt berekend door de boetegrondslag te vermenigvuldigen met een factor (E) voor de ernst van de overtreding. Ingevolge de Boetebeleidsregels 2009 is deze factor maximaal gelijk aan 5. Deze factor dient, gelet op artikel 10, derde lid, Boetebeleidsregels 2009, in verhouding te staan tot de mate waarin de overtreding de belangen schaadt die de overtreden bepaling beoogt te beschermen. Daarbij worden zeer ernstige, ernstige en minder ernstige overtredingen van elkaar onderscheiden.

139. Met artikel 75 Mw wordt beoogd te beschermen dat voorschriften die zijn opgelegd naar aanleiding van een mededingingsprobleem, worden geschonden. In zo een schending ontstaat immers een mededingingsrechtelijk ongewenste situatie die de NMa door uitvoering van het concentratietoezicht moet voorkomen.

140. De Raad wijst er op dat de NMa een licht voorschrift heeft opgelegd in verhouding tot de geïdentificeerde mededingingsproblemen in Zeeuws-Vlaanderen. Dit legt een zware verantwoordelijkheid bij Wegener tot daadwerkelijke naleving van het voorschrift. Wegener heeft deze verantwoordelijkheid geschonden.

141. In dit geval is naar het oordeel van de Raad vanaf 1 januari 2002 sprake van een ernstige overtreding. Zoals is omschreven in paragraaf 4.2.7 vormen de gedragingen in onderlinge samenhang gezien een doorlopende overtreding van het voorschrift. De Raad constateert dat in Zeeuws-Vlaanderen een nieuwe realiteit is ontstaan, die in strijd is met het voorschrift.

142. De Raad betreft daarbij dat het voor Wegener duidelijk was de NMa aan de ongeclausuleerde naleving van het voorschrift grote waarde toekent – te meer nu tot op het hoogste rechterlijke niveau over het voorschrift was geprocedeerd. Dat het overlapgebied tussen PZC en BN/De Stem tot Zeeuws-Vlaanderen beperkt is, was daarbij steeds bekend. Dit is geen aanleiding geweest om van het opleggen van een voorschrift af te zien of een voorschrift van een beperkter strekking op te leggen.

143. De Raad oordeelt – anders dan partijen hebben aangevoerd – dat, onder dergelijke omstandigheden, geen sprake is van een ‘minder ernstige’ overtreding omdat sprake is van een beperkt overlapgebied.
144. Ook is het naar aanleiding van de Telegraaf-zaak<sup>100</sup> voor Wegener duidelijk geweest dat de NMa niet akkoord zou gaan met een beperkte uitleg en toepassing van het voorschrift. De Raad stelt vast dat Wegener de Telegraaf-zaak daadwerkelijk kende en de ontwikkelingen in die zaak volgde. In die zaak was een soortgelijk voorschrift aan de orde en heeft de NMa handhavend heeft opgetreden toen bleek dat het voorschrift niet werd nageleefd.
145. De Boetebeleidsregels 2009 kent geen afzonderlijke factor voor de duur van de overtreding,<sup>101</sup> zodat de Raad de duur van de overtreding betreft bij het vaststellen van de ernst van de overtreding tot een maximale factor van 5.
146. Gelet op deze omstandigheden acht de Raad een ernstfactor van 2,5 passend. De Raad heeft zich er daarbij rekenschap van gegeven dat – gelet op het legaliteitsbeginsel – de boete tot 12 oktober 2007 maximaal EUR 22.500 zou zijn geweest. Bij het vaststellen van de ernstfactor beschouwt de Raad de overtreding bestaand en voortdurend vanaf 12 oktober 2007. Omdat de overtreding tot op heden voortduurt bedraagt de duur voor wat betreft het bepalen van de boete conform de Boetebeleidsregels 2009 2 jaar en 9 maanden. Voorts heeft de Raad bij het vaststellen van de ernstfactor betrokken dat onder de Boetecode 2007 voor de periode 12 oktober 2007 tot en met 1 oktober 2009 een maximale ernstfactor van 3 kon worden toegepast.
147. Dat het voorschrift, zoals Wegener stelt, obsoleet zou zijn geworden, acht de Raad niet aan de orde. De Raad wijst op de omstandigheid dat tot op het moment dat een wijzigingsverzoek zou zijn gehonoreerd – zo daar voor aanleiding is –, vast staat dat het voorschrift ziet op een actueel mededingingsprobleem.
148. De Raad stelt de basisboete vast op EUR 7.629.450 maal 2,5 = EUR 19.073.625.

#### 6.1.4 Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

149. Gelet op artikel 12 van de Boetebeleidsregels 2009 neemt de Raad boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden in acht.
150. De Raad ziet in deze zaak geen aanleiding tot een boeteverhoging dan wel boeteverlaging.

---

<sup>100</sup> Besluit van 27 oktober 2005 in zaak 5168 (*De Telegraaf – De Limburger*).

<sup>101</sup> In afwijking van de NMa Boetecode 2007, randnummer 46, waar een maximale factor van 3 gold voor de duur van de overtreding.

6.1.5 Vaststelling van de boete

151. De Raad stelt de boete, met inachtneming van artikel 19 Boetebeleidsregels 2009, vast op EUR 19.073.000.
152. Wegener heeft aangevoerd dat een boete niet zou mogen uitstijgen boven de boete die potentieel met een schending van de onderliggende norm achter het concentratietoezicht – artikel 24 Mw – zou kunnen worden opgelegd.
153. De Raad oordeelt dat deze stelling niet kan worden gevolgd. Artikel 75 Mw is in de Boetebeleidsregels 2009 expliciet als “overige overtreding” aangemerkt. Deze systematiek wordt door de Raad gehanteerd, zolang onverkorte toepassing van de Boetebeleidsregels niet tot evidente onbillijkheden leidt. Hiervan is de Raad niet gebleken.
154. Het voorgaande leidt tot een boetehoogte voor Wegener van EUR 19.073.000. De Raad stelt vast dat een boeteoplegging conform de regels van de Boetecode 2007 niet tot een lagere boete zou hebben geleid en dat, alle omstandigheden in acht genomen, genoemd bedrag in redelijkheid voor oplegging in aanmerking komt.

6.2 *Last onder dwangsom*

155. Nu de overtreding tot op heden voortduurt, acht de Raad het opleggen van een last onder dwangsom aan Wegener passend.
156. Gelet op het voorschrift, en de in paragraaf 3.1 beschreven achtergrond, wordt de last zo geformuleerd dat daaruit de verplichting voortvloeit om het voorschrift onverkort na te leven c.q. te doen naleven.
157. De Raad stelt de begunstigingstermijn vast op één jaar na de ondertekening van dit besluit. Binnen deze termijn acht de Raad Wegener redelijkerwijs in staat om het voorschrift ten volle te (doen) na te leven.
158. De Raad acht, gelet op het voorgaande, een dwangsom van EUR 1 miljoen voor ieder kwartaal dat Wegener in gebreke blijft aan de last te voldoen, met een maximum van EUR 20 miljoen, passend.
159. In tegenstelling tot hetgeen Wegener heeft betoogd, ziet de Raad geen reden om van een last onder dwangsom af te zien op grond van het enkele feit dat Wegener om een wijziging van het voorschrift heeft verzocht. De last kan bovendien, anders dan Wegener verzoekt, niet afhankelijk worden gesteld van een onzekere (toekomstige) omstandigheid, zoals het

toewijzen van het verzoek tot wijziging.<sup>102</sup> De Raad is van oordeel met het stellen van een (ruime) begunstigingstermijn van één jaar recht te doen aan het lopende verzoek tot wijziging van het voorschrift.

---

<sup>102</sup> ARRvS 17 mei 1982, *Gst.* 6729, 4.

## Besluit

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit:

- I. legt aan Koninklijke Wegener N.V., statutair gevestigd te Apeldoorn, Wegener Nederland B.V., statutair gevestigd te Apeldoorn, Wegener Media B.V., statutair gevestigd te Apeldoorn, Uitgeverij PZC B.V., statutair gevestigd te Middelburg, en Uitgeverij BN/De Stem B.V., statutair gevestigd te Breda, (tezamen “Wegener”) een boete op van EUR 19.073.000; waarbij alle rechtspersonen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel;
- II. legt aan Wegener, een last onder dwangsom op, inhoudende dat Wegener binnen één jaar na dagtekening van dit besluit dient te voldoen aan de waarborging van het voortbestaan van onderlinge onafhankelijkheid van de PZC en BN/DeStem, met inbegrip van de verbintenissen onder “Regionale Dagbladen Zeeuws Vlaanderen” in *Annex 1*;
- III. zulks onder verbeurte van een dwangsom van EUR 1.000.000 voor ieder kwartaal dat Wegener na deze termijn in gebreke blijft te voldoen aan deze last met een maximum van EUR 20.000.000; waarbij alle rechtspersonen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel.

Den Haag: 14 juli 2010

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,  
namens deze,

w.g.

JTh.A. de Keijzer

Lid Raad van Bestuur

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen 6 weken na bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16326, 2500 BH, DEN HAAG. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op grond van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de Raad van Bestuur verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.*