

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit met betrekking tot het verzoek tot wijziging van het besluit van 13 maart 2000 in zaak 1528/ Wegener Arcade – VNU Dagbladen.

Nummer 6848 / 147.BT358

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 2 | Het Vergunningsbesluit | 3 |
| 2.1 | Vergunningsbesluit | 3 |
| 2.2 | Ontwikkelingen sinds het Vergunningsbesluit | 5 |
| 3 | Procedure..... | 7 |
| 4 | Beoordelingskader | 9 |
| 4.1 | Kader | 9 |
| 4.2 | Reactie beoordelingskader | 12 |
| 4.2.1 | Reactie Wegener op beoordelingskader NMa | 12 |
| 4.2.2 | Zienswijze NMa | 13 |
| 4.3 | Conclusie beoordelingskader..... | 14 |
| 5 | Beoordeling..... | 15 |
| 5.1 | Leeswijzer | 15 |
| 5.2 | Gewijzigde marktomstandigheden..... | 15 |
| 5.2.1 | Standpunten Wegener..... | 15 |
| 5.2.2 | Beoordeling NMa | 16 |
| 5.2.3 | Tussenconclusie | 18 |
| 5.3 | Belasting van Voorschrift voor Wegener | 19 |
| 5.3.1 | Betoog Wegener | 19 |
| 5.3.2 | Bevindingen PwC | 21 |
| 5.3.3 | Beoordeling NMa van door Wegener opgevoerde kosten en opbrengsten | 22 |
| 5.3.4 | Beoordeling NMa van door Wegener opgevoerde meerkosten..... | 31 |
| 5.3.5 | Analyse incrementele resultaat | 32 |
| 5.3.6 | Reactie beoordeling | 35 |
| 5.3.7 | Tussenconclusie | 37 |
| 6 | Conclusie | 37 |

1 Inleiding

1. Op 4 december 2009¹ heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) een verzoek van Koninklijke Wegener N.V. (hierna: Wegener)² ontvangen om een deel van de voorschriften en beperkingen die door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa) zijn verbonden aan het besluit van 13 maart 2000 in de zaak 1528/ *Wegener Arcade – VNU Dagbladen* (hierna: het Vergunningsbesluit) te wijzigen.³ Het betreft het deel dat betrekking heeft op de dagbladen PZC en BN/De Stem en dat Wegener verplicht 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*”⁴ (hierna: het Voorschrift). Van dit verzoek (hierna: het Wijzigingsverzoek) is mededeling gedaan in Staatscourant 19250 van 14 december 2009.

2. Wegener heeft de NMa verzocht het Voorschrift te wijzigen in “ *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*”. Op 21 mei 2010 heeft Wegener het Wijzigingsverzoek aangepast en de NMa verzocht de voorschriften en beperkingen die zien op BN/De Stem en PZC op te heffen.⁵

3. Wegener verzoekt de NMa het Voorschrift op te heffen omdat handhaving van het Voorschrift, zo stelt Wegener, vanwege gewijzigde marktomstandigheden onredelijk moet worden geacht. Wegener wijst op dalende oplages, teruglopende advertentie-inkomsten en toenemende concurrentie van nieuwe media zoals het internet. Wegener wijst specifiek op de situatie voor regionale dagbladen.⁶ Daarnaast voert Wegener aan dat vrijwel nergens in Nederland twee

¹ Op 13 november 2009 heeft Wegener de NMa verzocht het Voorschrift te wijzigen indien de NMa van mening is dat Wegener dit Voorschrift momenteel onvoldoende waarborgt. Dit voorwaardelijke verzoek is niet in behandeling genomen. Het verzoek van 4 december 2009 is een verzoek zonder het voorbehoud over het oordeel van de NMa wat betreft de naleving van het Voorschrift.

² Koninklijke Wegener N.V., voorheen statutair Wegener N.V. en daarvoor Wegener Arcade N.V. genaamd. Sinds oktober 2007 is Wegener onderdeel van Mecom Group plc. In het navolgende wordt niet nader ingegaan op Mecom Group plc.

³ Naast het Voorschrift zijn in het besluit in zaak 1528/ *Wegener Arcade – VNU Dagbladen* ook voorschriften en beperkingen opgenomen die betrekking hebben op andere dagbladen in andere regio's waar het verzoek van Wegener geen betrekking op heeft.

⁴ Bij besluit van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 5 december 2001 is het Voorschrift aangepast. Zie ook punt 13.

⁵ Brief van Wegener van 21 mei 2010.

⁶ Wegener wijst op het Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers, opgesteld onder het voorzitterschap van de heer Brinkman, 23 juni 2009. Volgens het rapport is de situatie voor regionale dagbladen nog

regionale dagbladen met gescheiden redacties in hetzelfde gebied kunnen worden gehandhaafd. Wegener betoogt dat, indien de NMa van oordeel is dat aanvullende maatregelen nodig zijn om het Voorschrift na te leven, het gezamenlijke bedrijfsresultaat van PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen negatief zal zijn en dat de NMa in redelijkheid niet van Wegener kan verlangen een verlieslatende activiteit voort te zetten.⁷

4. In uitzonderlijke gevallen kunnen voorschriften/beperkingen verbonden aan een vergunning worden gewijzigd of worden herzien.⁸ Partijen moeten daartoe een verzoek indienen bij de Raad. Bij een dergelijk verzoek is het aan de verzoekende partijen, in dit geval Wegener, om gemotiveerd te beargumenteren waarom een wijziging of opheffing van de voorschriften/beperkingen is gerechtvaardigd.

2 Het Vergunningsbesluit

5. In het Vergunningsbesluit uit 2000 zijn voorschriften en beperkingen opgenomen die onder andere toezien op de dagbladen PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen. Ter achtergrond van het Wijzigingsverzoek wordt hierna kort ingegaan op het Vergunningsbesluit en de ontwikkelingen sindsdien.

2.1 Vergunningsbesluit

6. Op 13 september 1999 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de d-g NMa) een melding ontvangen van een voorgenomen concentratie tussen Wegener Arcade N.V. (hierna: Wegener Arcade) en VNU Dagbladen B.V. (hierna: VNU Dagbladen). Op 18 oktober 1999 is door de d-g NMa besloten dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.⁹

7. Op 10 november 1999 heeft de d-g NMa de aanvraag om vergunning in de zin van artikel 42 Mededingingswet (hierna: Mw) van partijen ontvangen. In de vergunningsfase heeft de d-g NMa – voor zover hier relevant – geconstateerd dat in de regio Zeeuws-Vlaanderen, waar de activiteiten van de Uitgeverij PZC¹⁰ (PZC, editie Zeeuws-Vlaanderen) en Uitgeverij BN/De Stem¹¹

urgenter dan voor landelijke dagbladen, omdat regionale markten beperkter zijn in omvang waardoor een teruggang in oplages en advertentieomzet zwaarder wegen.

⁷ Wegener verwijst hierbij naar het beoordelingskader dat de NMa heeft gehanteerd voor het besluit van 8 juli 2005 in zaak 1538/De Telegraaf – De Limburger.

⁸ Richtsnoeren Remedies 2007, punten 74 tot en met 76.

⁹ Zie Staatscourant 1999, nummer 202, pagina 12.

¹⁰ Uitgeverij PZC was op dat moment al onderdeel van Wegener.

(BN/De Stem, editie Zeeland) elkaar overlappen, door de voorgenomen concentratie een economische machtspositie ontstond op de lezersmarkt voor dagbladen, waardoor de daadwerkelijke mededinging op significante wijze werd verhinderd.¹²

8. In het Vergunningsbesluit¹³ is aangegeven voor welke negatieve gevolgen van de voorgenomen concentratie moet worden gevreesd. Zo is genoemd dat de voorgenomen concentratie door het wegvallen van de prikkel voor onderlinge concurrentie kan leiden tot een vermindering van kwaliteit, het wegvallen van een keuzemogelijkheid tussen twee afzonderlijke dagbladtitels en mogelijke prijsverhogingen.

9. Om te voorkomen dat aan de voorgenomen concentratie een vergunning zou moeten worden onthouden heeft Wegener 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 Middelburg 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

¹¹ Uitgeverij BN/De Stem was op dat moment onderdeel van VNU Dagbladen.

¹² Zie Vergunningsbesluit, punt 121.

¹³ Zie Vergunningsbesluit, punten 91 tot en met 108.

- 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."

10. Het oorspronkelijke Voorschrift luidde 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 zich (mede) op Zeeuws-Vlaanderen zullen blijven richten". De voorstellen, met inbegrip van de in het vorige randnummer beschreven maatregelen, die Wegener in aanloop naar het Vergunningsbesluit heeft gedaan, maken integraal deel uit van dat besluit en zijn daartoe aan het Vergunningsbesluit gehecht.¹⁴

11. De NMa heeft destijds geoordeeld dat, mits volledige uitvoering zou worden gegeven aan het Voorschrift, dit een adequate en proportionele oplossing biedt voor de geconstateerde mededingingsproblemen op de lezersmarkt in Zeeuws-Vlaanderen.¹⁵ Op 13 maart 2000 is door de d-g NMa besloten voor deze concentratie een vergunning te verlenen onder voorschriften en beperkingen.¹⁶

2.2 Ontwikkelingen sinds het Vergunningsbesluit

12. Bij brief van 15 maart 2000, aangevuld bij brief van 30 maart 2000, heeft Wegener beroep ingesteld tegen het Vergunningsbesluit bij de Rechtbank Rotterdam. Op 20 september 2000 heeft de Rechtbank Rotterdam het bestreden Vergunningsbesluit gedeeltelijk vernietigd.¹⁷

13. Op 31 oktober 2000 heeft de d-g NMa hoger beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Op 2 november 2000 heeft Wegener ook hoger beroep ingesteld bij het CBb. Op 5 december 2001 heeft het CBb het bovengenoemde vonnis van de Rechtbank Rotterdam vernietigd, waarbij het CBb wel bepaald heeft dat de zinsnede uit het betreffende voorschrift: "*en van het feit dat beide titels zich (mede) op Zeeuws-Vlaanderen zullen blijven richten*" moet worden vervangen door de zinsnede: "*en van het feit dat beide titels verspreid blijven worden in Zeeuws-Vlaanderen*".¹⁸

14. In 2002 en 2006/2007 is er, op initiatief van Wegener, contact geweest tussen Wegener en de NMa met betrekking tot het Voorschrift.

¹⁴ Zie het Vergunningsbesluit, punt 288.

¹⁵ Zie het Vergunningsbesluit, punt 275.

¹⁶ Staatscourant 2000, 55, pagina 28.

¹⁷ Zie uitspraak Rechtbank Rotterdam, 20-9-2000, LJN AA9482 en LJN AA7514.

¹⁸ Zie uitspraak CBb, 5 december 2001, LJN AD6693.

15. In 2009/2010 heeft de NMa een onderzoek uitgevoerd naar een vermoede overtreding als bedoeld in artikel 75 Mw wegens het niet naleven van op grond van artikel 41, vierde lid Mw aan een vergunning verbonden voorschriften. Dit mede omdat een abonnee van BN/De Stem bij ConsuWijzer had geklaagd dat het Voorschrift niet zou worden nageleefd. In het kader van dit onderzoek heeft de NMa op 22 en 23 september 2009 bedrijfsbezoeken uitgevoerd bij Uitgeverij PZC en Uitgeverij BN/De Stem.¹⁹ De Raad heeft na deze bedrijfsbezoeken het Wijzigingsverzoek van Wegener ontvangen, zoals aangegeven in de punten 1 en 2.

16. Op basis van de uitkomsten van het voornoemde onderzoek heeft de Directie Mededinging van de NMa op 15 april 2010 een rapport als bedoeld in artikel 77 Mw opgemaakt. In het rapport is – kort gezegd – het vermoeden neergelegd dat Wegener het Voorschrift niet heeft nageleefd, hetgeen in strijd is met artikel 75 Mw.

17. Op 14 juli 2010 heeft de Raad het besluit genomen waarin de Raad heeft geoordeeld dat Wegener een overtreding van artikel 75 Mw heeft begaan (hierna: het Sanctiebesluit).²⁰ De Raad is tot het oordeel gekomen dat Wegener, door de in het Sanctiebesluit beschreven gedragingen, een gecoördineerd optreden jegens PZC en BN/De Stem heeft gevoerd c.q. voorwaarden heeft gecreëerd die tot een dergelijke coördinatie hebben geleid. Dit is in strijd met hetgeen volgens het Vergunningsbesluit en via het Voorschrift zou moeten zijn gewaarborgd. De Raad heeft geoordeeld dat Wegener de onderlinge onafhankelijkheid van de edities in Zeeuws-Vlaanderen van dagblad PZC en BN/De Stem sinds 1 januari 2002 niet heeft gewaarborgd en deze situatie sindsdien voortduurt in een steeds intensievere vorm.²¹ De Raad heeft hiervoor aan Wegener een sanctie en een last onder dwangsom opgelegd.²² Deze last houdt in dat Wegener uiterlijk 14 oktober 2011²³ dient te voldoen aan de waarborging van het voortbestaan van onderlinge onafhankelijkheid van de PZC en BN/De Stem, met inbegrip van de verbintenissen onder 'Regionale Dagbladen Zeeuws-Vlaanderen' opgenomen in de aan het Vergunningsbesluit gehechte bijlage.²⁴

18. Tegen het Sanctiebesluit heeft Wegener op 23 augustus 2010 een pro forma bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is nader aangevuld bij brief van 14 oktober 2010.

¹⁹ Zie ook het nieuwsbericht van de NMa 'NMa bevestigt onderzoek bij dagbladen PZC en BN/De Stem' van 22 september 2011.

²⁰ Zie het Sanctiebesluit, punt 116 en punt 117.

²¹ Zie het Sanctiebesluit, punt 116.

²² Zie het Sanctiebesluit, punten I, II, en III.

²³ Zie het besluit van de Raad als bedoeld in artikel 79 Mw van 11 maart 2011 waarin de begunstigingstermijn van de last onder dwangsom met drie maanden is verlengd.

²⁴ Zie het Sanctiebesluit, punt II.

3 Procedure

19. Zoals hiervoor beschreven heeft Wegener op 4 december 2009, gewijzigd op 21 mei 2010, de NMa verzocht het Voorschrift op te heffen, omdat handhaving van het Voorschrift vanwege gewijzigde marktomstandigheden onredelijk moet worden geacht.²⁵
20. In het hiernavolgende worden de belangrijkste procedurele stappen beschreven.
21. Op 21 mei 2010²⁶ heeft Wegener een door Deloitte Financial Advisor Services B.V. (hierna: Deloitte) opgesteld rapport '*PZC en BN/De Stem, Rapport inzake financiële analyse PZC en BN/De Stem edities Zeeuws Vlaanderen*', van 28 april 2010 (hierna: Eerste Deloitte-rapport) overgelegd ter onderbouwing van het Wijzigingsverzoek en ter beantwoording van door de NMa gestelde vragen. In voorbereiding op het opstellen van dit rapport heeft op verzoek van Wegener op 8 maart 2010 overleg plaatsgevonden tussen de NMa en Wegener, bijgestaan door Deloitte, over het plan van aanpak van Deloitte.
22. Op 3 juni 2010 heeft de NMa een opdracht verstrekt aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) om een beoordeling te geven van het door Wegener overgelegde Eerste Deloitte-rapport inzake de bedrijfseconomische gevolgen van de eventuele wijziging/ontheffing van het Voorschrift. PwC heeft haar bevindingen vastgelegd in het tussenrapport '*Nederlandse Mededingingsautoriteit, Second opinion Wegener rapport inzake Voorschrift PZC en BN/De Stem*', van 28 juli (hierna: Tussenrapport PwC).
23. Op 29 juli 2010 heeft de NMa haar voorlopige bevindingen 'Bevindingen NMa tot nu toe' tezamen met het Tussenrapport PwC aan Wegener toegestuurd en hiermee Wegener in staat gesteld om op beide stukken te reageren en waar nodig haar motivering aan te vullen.
24. Op 13 augustus 2010 heeft de NMa een schriftelijke reactie van Wegener ontvangen op de 'Bevindingen NMa tot nu toe' en het Tussenrapport PwC. Deze schriftelijke reactie is door Wegener, bijgestaan door Deloitte, nader toegelicht tijdens een bespreking bij de NMa op 26 augustus 2010.
25. Mede op basis van de bevindingen van PwC (zie punt 76) heeft de NMa het beoordelingskader nader ingevuld en aan Wegener aanvullende vragen gesteld. Ter beantwoording van deze vragen heeft Wegener Deloitte een tweede rapport laten opstellen. In voorbereiding op dit rapport heeft op verzoek van Wegener op 8 oktober 2010 overleg

²⁵ Zie punt 1 tot en met 3.

²⁶ Op 4 mei 2010 heeft Wegener een conceptversie van dit rapport overgelegd aan de NMa.

plaatsgevonden tussen Wegener, bijgestaan door Deloitte, en de NMa, bijgestaan door PwC over het plan van aanpak van Deloitte.

26. Op 22 november 2010²⁷ heeft Wegener het door Deloitte opgestelde rapport '*Rapport inzake financiële analyse PZC en BN/De Stem edities Zeeuws-Vlaanderen op incrementele basis*', van 16 november 2010 (hierna: Tweede Deloitte-rapport) aan de NMa toegezonden. Op 2 december 2010 heeft een bespreking plaatsgevonden met Wegener, bijgestaan door Deloitte en de NMa, bijgestaan door PwC, waarin het Tweede Deloitte-rapport is besproken.

27. Dit tweede rapport van Deloitte heeft de NMa eveneens ter beoordeling voorgelegd aan PwC. PwC heeft haar bevindingen vastgelegd in het memo '*Beschouwing "Rapport inzake financiële analyse PZC en BN/De Stem edities Zeeuws-Vlaanderen op incrementele basis"*', van 12 januari 2011 (hierna: Memo PwC).

28. Op 7 februari 2011 heeft de NMa de 'Voorlopige Bevindingen van de Directie Mededinging van de NMa' (hierna: de Voorlopige Bevindingen), tezamen met het Memo PwC doen toekomen aan Wegener. In deze Voorlopige bevindingen heeft de Directie Mededinging van de NMa haar voorlopig oordeel gegeven op de aanvraag van Wegener en de hieraan ten grondslagliggende overwegingen gemotiveerd weergegeven. De Directie Mededinging van de NMa heeft in haar Voorlopige Bevindingen geconcludeerd dat er geen reden is het Voorschrift op te heffen. In reactie op een brief²⁸ van Wegener heeft de NMa op 18 februari 2011 per brief nog een nadere inhoudelijke toelichting gegeven op de Voorlopige Bevindingen.²⁹

29. Wegener heeft op 28 maart 2011 schriftelijk gereageerd op deze Voorlopige Bevindingen. Op 13 mei 2011 heeft Wegener, bijgestaan door Deloitte, deze reactie mondeling toegelicht.

30. De antwoorden van Wegener (inclusief de rapporten van Deloitte), de rapporten van PwC, de Voorlopige Bevindingen alsmede de inhoudelijke reactie van Wegener daarop, zullen in het navolgende, voor zover relevant, worden weergegeven. In de punten 31 tot en met 53 zal eerst worden ingegaan op het door de NMa gehanteerde beoordelingskader.

²⁷ Op 26 oktober 2010 heeft de NMa een conceptversie van dit rapport ontvangen van Wegener.

²⁸ Brief van Wegener van 14 februari 2011.

²⁹ Brief van NMa van 18 februari 2011, die met name zag op een toelichting op de door de NMa gehanteerde gevoeligheidsanalyse (zie hierna punt 116 en verder).

4 Beoordelingskader

4.1 Kader

31. In uitzonderlijke gevallen kunnen voorschriften/beperkingen verbonden aan een vergunning worden gewijzigd of worden herzien.³⁰ De Raad kan besluiten tot het wijzigen dan wel opheffen van de voorschriften/beperkingen verbonden aan een besluit, indien er zich (markt)ontwikkelingen hebben voorgedaan of voordoen die ertoe leiden dat het mededingingsprobleem dat een voorschrift beoogt op te lossen (hierna: het mededingingsbelang) niet langer opweegt tegen de belasting die het Voorschrift met zich meebrengt voor de onderneming.³¹ De Raad beoordeelt of deze belasting onevenredig is op basis van de huidige (markt)omstandigheden en acht het redelijk daarbij ook de (markt)omstandigheden te betrekken die op de middellange termijn zijn te voorzien.

32. Gezien het voorgaande wordt eerst beoordeeld of er gewijzigde marktomstandigheden zijn die ertoe leiden of hebben geleid dat het mededingingsbelang dat door het Voorschrift wordt gewaarborgd, wezenlijk is gewijzigd. In de onderhavige zaak ziet het Voorschrift er, kort gezegd, op toe dat Wegener twee onderling onafhankelijke titels moet blijven verspreiden in Zeeuws-Vlaanderen. Hiermee wordt een mededingingsbelang gewaarborgd, namelijk het behoud van onderlinge concurrentie tussen twee regionale dagbladen, de prikkel voor die twee dagbladen om zich van elkaar te onderscheiden en daarmee ook een keuzemogelijkheid tussen twee titels voor de inwoners van Zeeuws-Vlaanderen (zie ook punt 8). Voor deze beoordeling zal dan ook worden gekeken naar marktomstandigheden die van invloed zijn op de mededingingsrechtelijke situatie waarbinnen de beide titels van Wegener in Zeeuws-Vlaanderen opereren.

33. Ten tweede³² wordt gekeken naar de belasting van het Voorschrift voor Wegener. Deze belasting bestaat erin dat naleving van het Voorschrift voor Wegener (extra) kosten met zich meebrengt. Om te bepalen of deze belasting van het Voorschrift voor Wegener mogelijk onevenredig is, wordt gekeken naar het gezamenlijke resultaat dat Wegener met het verspreiden van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift behaalt. Indien Wegener kan aantonen dat het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift op de middellange termijn structureel meer kost dan dat het oplevert acht de Raad de belasting van het Voorschrift voor Wegener onevenredig groot.

³⁰ Zie punt 4.

³¹ Zie ook zaak 1538/ *De Telegraaf – De Limburger*.

³² In het geval dat het voldoende aannemelijk is dat de concurrentie op de lezersmarkt in Zeeuws-Vlaanderen dusdanig is toegenomen dat het Voorschrift alleen al om die reden geen doel meer dient, is een analyse van de belasting van het Voorschrift voor Wegener niet meer nodig.

34. De Raad merkt hierbij op dat de NMa strikt genomen Wegener ook in een dergelijke situatie kan houden aan het Voorschrift dat vereist dat Wegener het voortbestaan van de onderlinge onafhankelijkheid van de PZC en BN/De Stem waarborgt en ervoor zorgt dat beide titels verspreid blijven worden in Zeeuws-Vlaanderen. Het Voorschrift is bedoeld om het gesignaleerde mededingingsprobleem op de lezersmarkt in Zeeuws-Vlaanderen op te lossen en is destijds als voorwaarde verbonden aan de vergunning van een door Wegener gewenste concentratie. Het is dan ook niet gezegd dat Wegener, ter naleving van het Voorschrift, niet gehouden kan worden om bepaalde (extra) kosten te maken of bepaalde opbrengsten mis te lopen. Zolang Wegener beide titels in Zeeuws-Vlaanderen onder naleving van het Voorschrift tezamen winstgevend kan uitgeven, vindt de Raad het, gelet op de vergunningverlening met het Voorschrift, vanzelfsprekend dat Wegener deze kosten draagt.

35. De Raad acht handhaving van het voorschrift niet langer redelijk indien de kosten van het uitgeven van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift zo hoog zijn dat zij de opbrengsten overtreffen. In dat geval zou Wegener de verlieslatende activiteiten moeten subsidiëren met het resultaat van andere (winstgevende) activiteiten. In die situatie is het voor de Raad voldoende aannemelijk dat het voor Wegener bedrijfseconomisch rationeler zou zijn om geheel te stoppen met het verspreiden van twee onderling onafhankelijke titels in Zeeuws-Vlaanderen³³ en zou de Raad het onredelijk vinden om Wegener die mogelijkheid te ontzeggen.

36. Voor het bepalen van (de prognoses van) het resultaat dat Wegener behaalt met het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift – namelijk PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland – dienen naar het oordeel van de Raad alleen die kosten en opbrengsten in overweging te worden genomen die gerelateerd zijn aan de titels in Zeeuws-Vlaanderen en die kunnen worden bespaard indien beide titels in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden stopgezet (hierna: de incrementele benadering).

37. PZC editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem editie Zeeland maken namelijk onderdeel uit van een titel met meerdere edities,³⁴ die op hun beurt weer onderdeel uitmaken van een groter concern (Wegener). Deze edities maken gebruik van de infrastructuur en diensten van de titel en van het concern. Bepaalde kosten en opbrengsten die worden gegenereerd op titel- of

³³ Indien het resultaat van de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen positief is maar het daarmee behaalde rendement onvoldoende groot is, kan dit eveneens aanleiding zijn voor het stoppen van deze activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen. Wegener heeft een dergelijk betoog tijdens de procedure niet aangevoerd. Zie ook het besluit in zaak 1538/ *De Telegraaf – de Limburger*, reeds aangehaald, punt 45.

³⁴ PZC en BN/De Stem zijn titels van regionale dagbladen. Beide titels bestaan uit meerdere edities die zich richten op verschillende geografisch gebieden zoals Zeeuws-Vlaanderen, waar PZC de editie Zeeuws-Vlaanderen en BN/De Stem de editie Zeeland uitbrengt. PZC heeft in totaal vier edities en BN/De Stem zeven. Elke editie heeft in het binnenwerk van de krant een apart katern met nieuws specifiek voor de betreffende regio.

concernniveau en die volgens een integrale kostentoerekening³⁵ (*Fully Distributed Costs*, hierna: FDC-methode) aan de titels in Zeeuws-Vlaanderen zijn toe te rekenen, zullen zodoende niet worden bespaard door stopzetting van het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen. Dergelijke kosten en opbrengsten zullen daarom buiten beschouwing worden gelaten bij het bepalen van het resultaat dat Wegener behaalt met beide titels in Zeeuws-Vlaanderen.

38. Gelet op het voorgaande zal Wegener voor de onderbouwing van het resultaat van het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift op de middellange termijn dat bepaald is volgens de incrementele benadering (hierna: het incrementele resultaat), voldoende aannemelijk moeten maken dat bepaalde kosten en opbrengsten voor Wegener verdwijnen indien de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden gestopt. Hiervoor is het noodzakelijk dat Wegener inzicht verschafft in de aard van deze kosten en opbrengsten. Bovendien zal Wegener inzichtelijk moeten maken wat de relatie van deze kosten en opbrengsten is met de activiteiten van Wegener in Zeeuws-Vlaanderen en met name waarom deze kosten en opbrengsten zullen verdwijnen als de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden stopgezet.³⁶

39. Indien Wegener voldoende aannemelijk kan maken dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn³⁷ structureel negatief is, is het naar het oordeel van de Raad niet langer redelijk om Wegener aan het Voorschrift te houden.

40. Indien Wegener onvoldoende aannemelijk kan maken dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn structureel negatief is, is het naar het oordeel van de Raad niet onredelijk om Wegener aan het Voorschrift te houden, in het geval het te beschermen mededingingsbelang nog steeds bestaat. De Raad acht de belasting van het Voorschrift voor Wegener in dat geval niet onevenredig, ondanks dat zij hiervoor bepaalde (extra) kosten moet maken of bepaalde opbrengsten misloopt. Die hangen immers samen met het Voorschrift dat als voorwaarde verbonden is aan de door Wegener gewenste concentratie (zie verder punt 34). In dat geval is er voor de Raad geen reden om het Voorschrift op te heffen.

³⁵ Met integrale toerekening wordt bedoeld dat alle kosten en opbrengsten (zowel direct als indirect) worden toegerekend aan de producten of diensten van de onderneming. Voor zover kosten en opbrengsten niet direct samenhangen met een product of de dienst worden deze toegerekend op basis van een verdeelsleutel.

³⁶ Zie ook punt 4.

³⁷ Voor de middellange termijn hanteert de Raad in deze casus de periode tot en met 2014.

4.2 Reactie beoordelingskader

41. Wegener heeft in de loop van de procedure een aantal standpunten naar voren gebracht die ingaan op de wijze waarop de Raad het beoordelingskader definieert en invult. In het navolgende worden deze standpunten eerst uiteengezet en daarna besproken door de NMa.

4.2.1 Reactie Wegener op beoordelingskader NMa

42. Wegener stelt zich op het standpunt dat de FDC-methode geschikter is dan de incrementele benadering om te beoordelen of opheffing van het Voorschrift gerechtvaardigd is.³⁸ Wegener voert hiertoe aan dat er vanuit financieel-economisch en praktisch perspectief grote bezwaren kleven aan een incrementele benadering. Het bepalen van de incrementele kosten en opbrengsten vereist volgens Wegener subjectieve of zelfs arbitraire keuzes en aannames.

43. Daarnaast voert Wegener aan dat, uitgaande van de interpretatie van het Voorschrift volgens de NMa,³⁹ een incrementele benadering veel stringenter is dan het beoordelingskader in zaak 1538/*De Telegraaf – De Limburger*.⁴⁰ Bovendien geeft Wegener aan dat de keuze voor een incrementele benadering een onverwachte en fundamentele koerswijziging is van de NMa ten opzichte van de tot dan toe in de procedure gevolgde lijn.

44. Voorts voert Wegener aan dat voor het geval de NMa een incrementele benadering hanteert, het incrementele resultaat moet worden berekend op basis van het increment in kosten en opbrengsten dat optreedt wanneer een situatie met twee edities wordt vergeleken met een situatie met één editie (situatie van twee naar één editie) en niet met een situatie met geen edities (situatie van twee naar nul edities).⁴¹ Wegener stelt hiertoe dat het stopzetten van beide edities geen bedrijfseconomisch rationeel scenario is. Het blijven uitgeven van één van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen is volgens Wegener altijd te prefereren.

³⁸ Brief van Wegener, inclusief de reactie van Deloitte op het Tussenrapport PwC, van 13 augustus 2010; verslag van gesprek op 26 augustus 2010; brief van Wegener van 26 oktober 2011; brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief de reactie van Deloitte; en verslag van gesprek op 13 mei 2011.

³⁹ Volgens Wegener geeft de NMa in het Sanctiebesluit een uitleg aan het Voorschrift die identiek is aan het desbetreffende voorschrift in zaak 1538/*De Telegraaf – De Limburger*. Naar het oordeel van Wegener is die gelijktrekking onjuist.

⁴⁰ Brief van Wegener, inclusief de reactie van Deloitte op het Tussenrapport PwC, van 13 augustus 2010 en brief van Wegener van 26 oktober 2011.

⁴¹ E-mail Wegener van 1 oktober 2010; verslag van gesprek op 8 oktober 2010; brief van Wegener van 26 oktober 2011 en de brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief de reactie van Deloitte.

4.2.2 *Zienswijze NMa*

45. De Raad meent, zoals hiervoor uiteengezet, dat het voor de beoordeling in deze zaak relevant is welke invloed het stoppen met het verspreiden van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen heeft op het resultaat van het Wegener-concern. Voor de berekening van het resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen is het van belang onderscheid te maken tussen kosten die daadwerkelijk bespaard kunnen worden door stopzetting van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen en kosten die hierdoor voor Wegener niet zullen veranderen.⁴² Derhalve vindt de Raad een berekening op basis van incrementele kosten en opbrengsten in onderhavige zaak het meest geschikt.

46. Dat hiermee het beoordelingskader op een andere wijze wordt ingevuld dan in zaak 1538/*De Telegraaf – De Limburger* en dat de invulling anders is dan zoals in eerste instantie besproken met de NMa, doet hier niets aan af. De Raad heeft, onder meer op basis van de bevindingen van PwC (zie hierna punt 76), gemeend dat in deze zaak een andere methode voor de toerekening van opbrengsten en kosten geschikter is. De Raad is van mening dat Wegener tijdig en in een afdoende mate is geïnformeerd over de beoordelingswijze van de NMa.

47. Voorts benadrukt de Raad dat het aan Wegener is om aan te tonen dat het resultaat van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn structureel negatief is. De Raad erkent dat bij de incrementele benadering aannames en keuzes moeten worden gemaakt om de incrementele kosten en opbrengsten te bepalen, maar acht dit geen belemmering om deze benadering te hanteren. Ook voor andere toerekeningsmethoden, zoals de FDC-benadering, dienen aannames te worden gemaakt.

48. Daarnaast wijst de Raad erop dat onzekerheid over aannames over bepaalde posten geen onzekerheid over de uitkomst hoeft te betekenen. Nu het voor de beoordeling van de einduitkomst slechts relevant is of het voldoende aannemelijk is dat het incrementele resultaat van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen structureel positief dan wel negatief is, kan de analyse (met onzekerheid over aannames) er toe leiden dat de einduitkomst met voldoende aannemelijkheid in één van deze beide scenario's valt (zie hierna ook punt 116 en verder).⁴³

49. Wat betreft de berekening van het incrementele resultaat merkt de Raad het volgende op. De Raad meent dat de bescherming van het mededingingsbelang kan rechtvaardigen dat Wegener gehouden is om bij de waarborging van het Voorschrift bepaalde kosten te maken of

⁴² Hetzelfde geldt voor opbrengsten.

⁴³ Dit is bijvoorbeeld duidelijk in te zien wanneer alleen over kleine posten veel onzekerheid bestaat terwijl de aannames over de grote posten minder onzeker zijn.

bepaalde opbrengsten mis te lopen (zie punt 34). De Raad vindt daarom dat het in het licht van het te beschermen mededingingsbelang niet relevant is of een scenario met één titel in Zeeuws-Vlaanderen voor Wegener winstgeverder of bedrijfseconomisch *het meest* rationeel is.

50. Zoals gesteld vindt de Raad het niet redelijk om Wegener aan het Voorschrift te houden, indien blijkt dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift *tezamen* op de middellange termijn structureel negatief is. Om dit te beoordelen moet het resultaat worden berekend op basis van het increment in kosten en opbrengsten dat optreedt wanneer een situatie met twee titels conform het Voorschrift wordt vergeleken met een situatie waarbij *beide* titels in Zeeuws-Vlaanderen worden stopgezet.

4.3 Conclusie beoordelingskader

51. De Raad weegt in deze zaak het mededingingsbelang dat door het Voorschrift wordt gewaarborgd af tegen de belasting van het Voorschrift voor Wegener. De belangenafweging geschiedt op basis van huidige (markt)omstandigheden en die welke op de middellange termijn zijn te voorzien.

52. Indien Wegener voldoende aannemelijk kan maken dat het incrementele resultaat van het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift *tezamen* op de middellange termijn structureel negatief is, acht de Raad de belasting van het Voorschrift onevenredig groot. In dat geval acht de Raad het onredelijk om Wegener nog langer aan het Voorschrift te houden.

53. Indien het Voorschrift een mededingingsbelang waarborgt en Wegener onvoldoende aannemelijk kan maken dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift *tezamen* op de middellange termijn structureel negatief is, is het naar het oordeel van de Raad niet onredelijk om Wegener aan het Voorschrift te houden. De Raad acht de belasting van het Voorschrift voor Wegener in dat geval niet onevenredig, ondanks dat zij hiervoor bepaalde (extra) kosten moet maken of bepaalde opbrengsten misloopt. In dat geval is er voor de Raad geen reden om het Voorschrift op te heffen.

5 Beoordeling

5.1 Leeswijzer

54. Op basis van het hierboven gepresenteerde beoordelingskader heeft de NMa een beoordeling gemaakt van het verzoek van Wegener tot opheffing van het Voorschrift. Eerst wordt ingegaan op de vraag of er gewijzigde marktomstandigheden zijn die het aannemelijk maken dat

het mededingingsbelang wezenlijk is gewijzigd (paragraaf 5.2). Daarna zal in paragraaf 5.3 aandacht worden besteed aan de belasting van het Voorschrift voor Wegener door in te gaan op het gezamenlijke incrementele resultaat van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift op de middellange termijn (hierna: bedrijfseconomische analyse).

5.2 Gewijzigde marktomstandigheden

55. In het navolgende zal worden beoordeeld of er zich (markt)ontwikkelingen hebben voorgedaan of voordoen die ertoe leiden dat het mededingingsbelang dat door het Voorschrift wordt gewaarborgd wezenlijk is gewijzigd. In het hiernavolgende zal op deze vraag worden ingegaan. In paragraaf 5.2.1 wordt eerst het betoog van Wegener uiteengezet. In paragraaf 5.2.2 volgt de beoordeling van de NMa, gevolgd in paragraaf 5.2.3 door de tussenconclusie van de NMa over het mededingingsbelang dat het Voorschrift waarborgt.

5.2.1 Standpunten Wegener

56. Wegener benadrukt ten eerste, in het kader van gewijzigde marktomstandigheden, dat uitgevers van regionale dagbladen een sterke concurrentiedruk ondervinden van andere media. Vooral ten opzichte van de situatie ten tijde van het Vergunningsbesluit in 2000, is volgens Wegener de concurrentiedruk van het internet sterk toegenomen.⁴⁴ Deze toegenomen concurrentiedruk leidt ertoe dat Wegener naar eigen zeggen een sterke prikkel heeft om de kwaliteit van haar dagbladen te waarborgen.

57. Daarnaast geeft Wegener aan dat er ten aanzien van dagbladen in Nederland een algemene trend waarneembaar is van (sterk) dalende oplages en advertentie-inkomsten en dat deze trend zich in de toekomst lijkt voort te zetten.⁴⁵ Deze ontwikkeling geldt ook voor de edities van BN/De Stem en PZC in Zeeuws-Vlaanderen. BN/De Stem is sinds 2000 circa een kwart van haar lezers in Zeeuws-Vlaanderen verloren en meer dan de helft van haar advertentie-inkomsten. Bij PZC is dit respectievelijk circa een achtste en een kwart. Wegener geeft daarbij aan dat de totale kosten van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen tezamen vrijwel gelijk zijn gebleven.

⁴⁴ Wegener wijst bijvoorbeeld op een aantal regionale website: www.omroepzeeland.nl, www.hetzeeuwsnieuws.nl, www.zeelandnet.nl, www.hulstvizier.nl en www.ziezeeland.nl. Brief van Wegener van 28 maart 2011; verslag van gesprek op 13 mei 2011 en e-mail van Wegener van 26 mei 2011.

⁴⁵ Brief van Wegener van 13 november 2009; brief van Wegener van 28 maart 2011; verslag van gesprek op 13 mei 2011.

58. Ten derde geeft Wegener aan dat een *'one-paper'*-situatie een onvermijdelijkheid is in Nederland. Tegenwoordig zijn er nog maar drie specifieke regio's – Zeeuws-Vlaanderen, Barneveld en Leeuwarden – waar men nog kan kiezen uit twee regionale dagbladen.⁴⁶

59. Aanvullend betoogt Wegener dat handhaving van het Voorschrift ten nadele zou kunnen werken van het door het Voorschrift te beschermen mededingingsbelang.⁴⁷ De verslechterde financiële situatie op de dagbladenmarkt noodzaakt tot een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen. Dit heeft volgens Wegener mede geleid tot een samenwerking tussen beide redacties in Zeeuws-Vlaanderen, waarmee de vereiste kwaliteit in Zeeuws-Vlaanderen in stand kon worden gehouden. Handhaving van het Voorschrift leidt, volgens Wegener, tot aanzienlijke meerkosten met als gevolg dat de kwaliteit van beide edities eerder verslechtert dan verbetert. Wegener sluit daarbij zelfs niet uit dat zij genoodzaakt zal zijn om één editie met hoogstaand regionaal nieuws uit te brengen, waarbij de andere editie zou bestaan uit een editie uit een aangrenzende regio en geen regionaal nieuws uit Zeeuws-Vlaanderen meer zou bevatten. Een situatie waartegen het Voorschrift zich volgens Wegener niet verzet gelet op de aangepaste formulering van het Voorschrift door het CBB.⁴⁸

5.2.2 Beoordeling NMa

60. Het Voorschrift is destijds, op voorstel van Wegener, tot stand gekomen en verbonden aan het Vergunningsbesluit. De Raad meent dat een herwaardering van het mededingingsbelang opportuun is indien de situatie op de lezersmarkt in Zeeuws-Vlaanderen sinds het Vergunningsbesluit dermate wezenlijk is veranderd dat daardoor het mededingingsbelang is gewijzigd.

61. Bij de beoordeling in het Vergunningsbesluit is rekening gehouden met het feit dat regionale dagbladen binnen het geheel van regionale en landelijke dagbladen een apart segment vormen en dat regionale dagbladen, wanneer hun verspreidingsgebieden (deels) overlappen, elkaars meest nabije concurrenten zijn.⁴⁹ Daarbij is aangegeven dat in Zeeuws-Vlaanderen BN/De Stem en PZC elkaars meest nabije concurrenten zijn en dat ook sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen deze twee regionale dagbladen.⁵⁰ De Raad achtte het onvoldoende

⁴⁶ Brief van Wegener van 13 november 2009; brief van Wegener van 28 maart 2011; verslag van gesprek op 13 mei 2011.

⁴⁷ Brief van Wegener van 28 maart 2011; verslag van gesprek op 13 mei 2011.

⁴⁸ Zie punt 13.

⁴⁹ Zie Vergunningsbesluit, punt 70.

⁵⁰ Zie Vergunningsbesluit, punt 103.

aannemelijk dat partijen op de lezersmarkt substantiële concurrentiedruk ondervinden van andere nieuwsmedia dan dagbladen.⁵¹

62. Ook in recente besluiten⁵² heeft de NMa een dergelijke lijn gehanteerd omtrent de afbakening van de relevante markt voor dagbladen. Daarbij werden gratis dagbladen en alternatieve nieuwsmedia niet tot de relevante productmarkt gerekend, hoewel de NMa niet uitsloot dat er een bepaalde mate van disciplinerende concurrentie kan uitgaan van deze alternatieve nieuwsmedia.⁵³

63. Gelet op haar eerdere besluitvorming en gezien de huidige marktsituatie in Zeeuws-Vlaanderen acht de Raad het nog steeds aannemelijk dat de regionale dagbladen een segment vormen binnen de lezersmarkt voor regionale en landelijke dagbladen en dat de titels BN/De Stem en PZC elkaars meest nabije concurrenten zijn in Zeeuws-Vlaanderen. De Raad erkent daarbij dat alternatieve nieuwsmedia, met name het internet, een toenemende concurrentiedruk uitoefenen op dagbladen en daarmee ook op de twee titels in Zeeuws-Vlaanderen, maar heeft op dit moment geen reden om aan te nemen dat deze nieuwsmedia tot de relevante markt behoren. Wegener heeft dit ook niet betoogd.

64. De Raad volgt het standpunt van Wegener niet, dat handhaving van het Voorschrift de kwaliteit van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen zou verslechteren. Naar het oordeel van de Raad waarborgt het Voorschrift juist de (prikkel voor) onderlinge concurrentie tussen de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen en daarmee ook het behoud van de kwaliteit van de beide bladen. De Raad wijst daarbij op de uitspraak van het CBb waarin het college het volgende stelt : "*Naar het oordeel van het college komt de verplichting, indien zij aldus wordt opgevat, tegemoet aan het doel waartoe zij strekt, te weten wegneming van de vrees dat in het overlapgebied nog maar één van beide bladen zal verschijnen*". Voorts heeft Wegener betoogd dat zij meerkosten moet maken voor het realiseren van een tweede onafhankelijke redactie. Wegener heeft daartoe aangevoerd dat zij daarbij genoodzaakt zal zijn de redactie in haar huidige omvang te dupliceren. De Raad heeft Wegener op dit punt ook gevolgd. De Raad meent dat dit vooral tot uiting zal komen in extra kosten die Wegener zal moeten maken, maar ziet niet in waarom de kwaliteit zou dalen beneden het huidige niveau wanneer een tweede onafhankelijke redactie wordt gerealiseerd naar het model van de bestaande redactie.

⁵¹ Zie Vergunningsbesluit, punt 109.

⁵² Zie besluit van 1 juli 2009 in zaak 6666/De Persgroep – PCM, punten 14 tot en met 16, en het besluit van 17 juli 2009 in zaak 6689/PCM – ADN – WND, punten 14 tot en met 16.

⁵³ Zie het besluit in zaak 6666/De Persgroep - PCM, reeds aangehaald, punt 23 en 26. De NMa heeft daarbij aangegeven dat om tot een oordeel te kunnen komen of en in welke mate alternatieve media concurrentiedruk uitoefenen op de spelers op de lezersmarkt voor regionale en landelijke dagbladen nader diepgaand onderzoek zou moeten worden verricht. Gelet op het remedievoorstel is dat in die zaak niet gedaan.

65. Gelet op het voorgaande heeft de Raad op dit moment geen reden om aan te nemen dat de situatie op de lezersmarkt in Zeeuws-Vlaanderen sinds het Vergunningsbesluit dermate wezenlijk is veranderd dat daardoor het mededingingsbelang wezenlijk is gewijzigd.

66. De Raad heeft daarbij kennis genomen van de afnemende oplages en advertentie-inkomsten voor dagbladen in Nederland⁵⁴ en specifiek van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen. De Raad is van mening dat deze ontwikkelingen onvoldoende aanleiding geven tot een heroverweging van het mededingingsbelang. Dergelijke ontwikkelingen vinden hun weerslag in de (bedrijfseconomische) resultaten van het uitgeven van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen en worden als zodanig meegenomen in de bedrijfseconomische analyse hieronder die ziet op de vraag of de belasting van het Voorschrift voor Wegener onevenredig is.

67. Met betrekking tot de onvermijdelijkheid van de *'one-paper'*-situatie merkt de Raad het volgende op. Zolang het uitgeven van twee onafhankelijke titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen een winstgevende activiteit is, vindt de Raad het niet onredelijk om Wegener aan deze afspraak te houden (zie de hierna uitgevoerde bedrijfseconomische analyse in paragraaf 5.2). Dit is ook het geval als dit betekent dat Wegener additionele kosten moet maken of minder winst maakt dan in een *'one-paper'*-situatie. De Raad acht het voor de beoordeling in deze zaak niet relevant of een *one-paper*-situatie in Zeeuws-Vlaanderen bedrijfseconomisch aantrekkelijker is.

5.2.3 Tussenconclusie

68. Op basis van het voorgaande is de Raad van oordeel dat er op dit moment geen reden is om aan te nemen dat het door het Voorschrift te beschermen mededingingsbelang sinds het Vergunningsbesluit wezenlijk is gewijzigd. Gelet hierop zal de Raad in het hiernavolgende beoordelen of de belasting van het Voorschrift voor Wegener die ontstaat door naleving van het Voorschrift onevenredig is.

5.3 Belasting van Voorschrift voor Wegener

69. Om te bepalen of de belasting van het Voorschrift voor Wegener, ten opzichte van het te waarborgen mededingingsbelang, mogelijk onevenredig is, zal in deze paragraaf het verwachte incrementele resultaat worden beoordeeld dat Wegener met het verspreiden van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn behaalt. In paragraaf 5.3.1 wordt eerst het betoog van Wegener weergegeven en in paragraaf 5.3.2 worden de bevindingen van PwC gepresenteerd. Paragraaf 5.3.3 gaat in op de beoordeling van de NMA van de door Wegener opgevoerde kosten en opbrengsten en in paragraaf 5.3.4 volgt de beoordeling

⁵⁴ Zie onder meer het Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers, De volgende editie, 23 juni 2009.

van de NMa van de door Wegener opgevoerde meerkosten. Ten slotte volgt in paragraaf 5.3.5 een tussenconclusie.

5.3.1 *Betoog Wegener*

70. Wegener betoogt dat handhaving van het Voorschrift vanwege gewijzigde marktomstandigheden onredelijk moet worden geacht, omdat de activiteiten van de edities in Zeeuws-Vlaanderen van PZC en BN/De Stem op de middellange termijn verlieslatend zijn.

71. Ter onderbouwing van dit betoog heeft Wegener het Eerste Deloitte-rapport overgelegd waarin een pro forma winst- en verliesrekening (hierna: W&V-rekening) is opgesteld voor de edities van BN/De Stem en PZC in Zeeuws-Vlaanderen. Wegener stelt in haar reguliere financiële rapportage geen separate W&V-rekening op voor deze beide edities. Zodoende is eerst een W&V-rekening opgesteld voor de beide titels, waarbij kosten en opbrengsten die op het niveau van Wegener NieuwsMedia en de gezamenlijke 'Stafentiteit'⁵⁵ zijn verantwoord, voor zover mogelijk, zijn toegerekend aan de titels. Waar dit niet mogelijk was, heeft allocatie indirect aan de titels plaatsgevonden op basis van verspreide oplage of advertentieomzet, al naar gelang de geschiktheid van de verdeelsleutel. Vervolgens zijn deze posten van de W&V-rekening van de beide *titels* gealloceerd naar de *edities* op basis van de verspreide oplage van de editie als percentage van de titel. Het Eerste Deloitte-rapport voorziet hiermee in een allocatie van kosten en opbrengsten op basis van de FDC-methode.⁵⁶

72. In antwoord op vragen van de NMa heeft Wegener het Tweede Deloitte-rapport overgelegd waarin, op basis van de allocatie uit het Eerste-Deloitte-rapport, een onderscheid is gemaakt naar incrementele en niet-incrementele kosten en opbrengsten. Deloitte heeft het incrementele resultaat bepaald op basis van kostenbesparing en omzetverlies bij stopzetting van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen in vergelijking met de situatie dat beide titels conform het Voorschrift

⁵⁵ De Stafentiteit verricht werkzaamheden voor zowel PZC als BN/De Stem.

⁵⁶ Het Eerste Deloitte-rapport laat, op basis van de daarin gepresenteerde (aannames over) kosten en opbrengsten, zien dat beide edities tezamen een positief resultaat van circa EUR [...] miljoen hebben behaald in 2009 en in 2014 naar verwachting een resultaat zullen behalen van circa EUR [...] miljoen. Wegener schat daarbij in dat de meerkosten om te voldoen aan het Voorschrift conform de interpretatie van de NMa circa EUR [...] miljoen bedragen. Hierdoor ontstaat per saldo een negatief resultaat op de middellange termijn.

* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

verspreid blijven worden.⁵⁷ Hiervoor heeft Deloitte gewerkt met aannames over de vermijdbaarheid van deze kosten en het wegvallen van deze opbrengsten. Op basis van het strategisch plan van Wegener heeft Deloitte prognoses gemaakt voor het incrementele resultaat van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen voor 2014.

73. In beide Deloitte-rapporten voert Wegener aan dat, nu de NMa Wegener in overtreding heeft bevonden van het Voorschrift, zij geconfronteerd zal worden met hogere jaarlijkse exploitatiekosten om aan het Voorschrift – conform de uitleg van de NMa⁵⁸ – te voldoen (hierna: de meerkosten). Bij de beoordeling van het resultaat onder naleving van het Voorschrift moet volgens Wegener dan ook rekening worden gehouden met (aannames omtrent de omvang van) deze meerkosten. Binnen het kader van deze meerkosten voert Wegener kosten op die zien op het bestaan van de redactionele en commerciële onafhankelijkheid tussen de beide edities in Zeeuws-Vlaanderen.⁵⁹

74. Uit het Tweede Deloitte-rapport blijkt dat, op basis van de daarin gepresenteerde (aannames over het wegvallen van) kosten en opbrengsten, beide edities in Zeeuws-Vlaanderen tezamen een incrementeel resultaat hebben behaald van circa [...] miljoen euro in 2009 en naar verwachting een resultaat behalen van circa [...] miljoen euro in 2014. Daarbij schat Wegener in dat de meerkosten [...] miljoen euro bedragen,⁶⁰ waardoor per saldo een negatief resultaat ontstaat. Volgens Wegener is het aldus ook op basis van een incrementele methode niet redelijk om door de NMa aan het Voorschrift te worden gehouden, omdat beide edities tezamen in een verlieslatende situatie terecht komen.

5.3.2 Bevindingen PwC

75. Zoals aangegeven in punten 22 en 27 heeft de NMa PwC gevraagd een *second opinion* te geven op de door Wegener overgelegde rapporten van Deloitte.

76. In het Tussenrapport PwC, dat ziet op het Eerste Deloitte-rapport, heeft PwC haar bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de door Deloitte gehanteerde methodiek. PwC

⁵⁷ In dit rapport heeft Deloitte drie scenario's uitgewerkt: 1) stopzetting van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen, 2) stopzetting van BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen en 3) stopzetting van PZC in Zeeuws-Vlaanderen. Zoals hiervoor toegelicht in de punten 49 en 50 is naar het oordeel van de NMa voor deze analyse alleen het eerste scenario relevant.

⁵⁸ Wegener heeft bij de NMa bezwaar gemaakt tegen het Sanctiebesluit (zie punt 18).

⁵⁹ Het betreft kosten voor de redactionele en commerciële organisatie, de opheffing van de personele unie, meerkosten ICT-omgeving, meerkosten *finance & control* en meerkosten ten behoeve van de fysieke scheiding (met name kosten voor een additioneel pand in Zeeuws-Vlaanderen).

⁶⁰ Wegener heeft per email van 13 december 2010 een correctie op de meerkosten aangebracht in verband met een verkeerde berekening van de kosten per redactie fte.

concludeert dat een incrementele benadering – in tegenstelling tot de FDC-methode – in deze casus vanuit een economische optiek geschikter is om een juist beeld te vormen van de bedrijfsresultaten op editieniveau, aangezien Wegener naar verwachting pas het uitgeven van een editie zal stoppen als de incrementele kosten groter zijn dan de incrementele opbrengsten.⁶¹ Daarnaast concludeert PwC ten aanzien van de analyse van het resultaat op basis van de FDC-methode dat deze door Deloitte correct is uitgevoerd aan de hand van toepasselijke verdeelsleutels. Enkele onjuistheden geïdentificeerd in de onderliggende berekeningen hebben volgens PwC geen materieel effect op de uitkomsten van het rapport.⁶²

77. In het Memo PwC, dat ziet op het Tweede Deloitte-rapport, geeft PwC haar oordeel over de aannames en redeneringen die Deloitte heeft gehanteerd bij de analyse van het resultaat van de beide edities in Zeeuws-Vlaanderen uitgevoerd op basis van een incrementele benadering. PwC is gevraagd te oordelen of het aannemelijk is dat de als incrementeel aangemerkte kosten en opbrengsten zullen wegvallen indien Wegener stopt met het verspreiden van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen en of de opgevoerde meerkosten in het rapport realistisch zijn.

78. PwC concludeert dat zij, op basis van de door Wegener aangeleverde informatie, de meeste aannames en redeneringen van Wegener in het Tweede Deloitte-rapport niet onredelijk⁶³ of niet onaannemelijk⁶⁴ acht. Voor verschillende aannames is PwC van oordeel dat deze dienen te worden gewijzigd en geeft PwC, op basis van haar eigen ervaringen in en kennis van de krantensector, (een eerste indruk van) een inschatting voor deze aanname die naar haar oordeel redelijker is. Uit de inschattingen van PwC volgt dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen tezamen circa minus [...] euro zal zijn.⁶⁵

⁶¹ Tussenrapport PwC, pagina 2 en hoofdstuk 4 'Methodologiekeuze', pagina 13 tot en met 16.

⁶² Tussenrapport PwC, pagina 5 en hoofdstuk 7 'Eindbeschouwing uitkomsten op basis van fully distributed costs', pagina 44. Deloitte heeft de kosten- en opbrengstenallocatie uit het Eerste Deloitte-rapport gebruikt als basis voor het Tweede Deloitte-rapport waarin het incrementele resultaat is bepaald.

⁶³ PwC acht de aanname/redenering niet onredelijk wanneer zij, op basis van schriftelijke of mondelinge toelichting van Wegener en/of op basis van eigen ervaringen in en kennis van de krantensector, zich kan vinden in de argumentatie van Wegener. In deze gevallen volgt PwC de lijn van Wegener dat wanneer kosten niet direct kunnen worden toegerekend aan de edities in Zeeuws-Vlaanderen deze voor 50% als incrementeel dienen te worden beschouwd.

⁶⁴ Indien PwC een redenering van Wegener niet heeft kunnen verifiëren en niet kan uitsluiten dat de redenering van Wegener juist is, beschouwt Wegener deze aanname/redenering als niet onaannemelijk.

⁶⁵ Berekening is verricht door de NMa op basis van de informatie door PwC verstrekt. PwC heeft geen eigen berekening van het incrementele resultaat gemaakt.

5.3.3 Beoordeling NMa van door Wegener opgevoerde kosten en opbrengsten

5.3.3.1 Beoordeling NMa van de door Wegener opgevoerde opbrengsten en kosten

79. De NMa heeft beoordeeld of het voldoende aannemelijk is dat het resultaat dat Wegener in 2014 behaalt met het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen structureel negatief is. Zoals aangegeven in punt 36 hanteert de NMa hiervoor de incrementele benadering. De NMa heeft daarbij, voor zover afdoende onderbouwd, de bevindingen van PwC meegenomen in haar beoordeling.

80. Voor de beoordeling is het van belang om een onderscheid te maken tussen directe en indirecte kosten/opbrengsten. Directe kosten en opbrengsten kunnen direct worden bespaard indien de activiteiten van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen worden gestaakt. Indirecte kosten/opbrengsten zijn kosten en opbrengsten die zijn doorbelast vanuit de titel of de centrale Wegener-organisatie. Naar hun aard zijn dit in principe kosten die niet direct worden bespaard als gestopt zou worden met het uitgeven van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen, omdat deze kosten en opbrengsten (deels) blijven bestaan voor het uitvoeren van andere activiteiten voor de titel en/of de centrale Wegener-organisatie.

81. Slechts indien voldoende aannemelijk is dat de indirecte kosten/opbrengsten op de middellange termijn kunnen worden uitgespaard als beide edities in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden stopgezet, kunnen deze kosten en opbrengsten als incrementeel worden beschouwd. Indien dit niet het geval is, moet de NMa rekening houden met het scenario waarin deze door Wegener aangevoerde kosten/opbrengsten niet als incrementeel zijn aan te merken.

82. De NMa realiseert zich dat bij de incrementele benadering aannames en keuzes moeten worden gemaakt om de incrementele kosten en opbrengsten te bepalen (zie punt 47). Derhalve heeft de NMa onderzocht of eventuele onzekerheid omtrent deze aannames en keuzes een beslissende invloed hebben op de beoordeling van het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen tezamen.⁶⁶ Hiervoor neemt de NMa bij de beoordeling ook scenario's in overweging die gebaseerd zijn op de mogelijke waarden gelegen tussen de aanname van Wegener en de uiterste waarde waar de NMa rekening mee dient te houden in het geval voor deze kosten/opbrengsten onvoldoende aannemelijk is dat zij (deels) incrementeel zijn.⁶⁷ Dit bereik van mogelijke waarden vormt een bandbreedte voor de betreffende post die de NMa hanteert om te beoordelen of het voldoende aannemelijk is dat het incrementele resultaat van

⁶⁶ Dit is uit de uitgevoerde analyse niet gebleken (zie punt 116 en verder).

⁶⁷ In specifieke gevallen kan dit neerkomen op een waarde van 0, wat betekent dat de NMa er rekening mee houdt dat alle kosten/opbrengsten uit deze post niet vermijdbaar zijn.

Wegener conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn structureel negatief zal zijn (zie hierna punt 116 en verder).

83. Voor meerdere van de posten die Wegener opvoert, heeft de NMa de aannames zoals gepresenteerd in het Tweede Deloitte-rapport overgenomen. Het betreft de posten (zie ook Tabel 1 op pagina 34): Advertentieomzet, Grafische kosten, Vervoer- en bezorgkosten, Overige directe kosten, Personeelskosten in *cost center* Zeeuws-Vlaanderen en Personeelskosten commercieel Zeeuws-Vlaanderen (advertentie & oplage).

84. Voor posten die hierna afzonderlijk worden toegelicht, geldt dat Wegener met het Tweede Deloitte-rapport onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat deze kosten/opbrengsten incrementeel zijn, dan wel in welke mate deze kosten/opbrengsten als incrementeel moeten worden aangemerkt. Een deel van deze posten is op basis van aanvullende argumentatie van Wegener door de NMa (in aangepaste vorm) alsnog overgenomen. Voor het resterende deel van deze posten ontbreekt echter naar het oordeel van de NMa voldoende inzicht in de inhoud van de post en/of ontbreekt een afdoende onderbouwing waarom deze kosten/opbrengsten wegvallen in geval de uitgifte van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen zou worden gestopt.⁶⁸

85. Hieronder worden de volgende posten besproken:

- a. Abonnementenomzet
- b. Overige omzet: vaste bezoekers webshop
- c. Uitbesteed redactiewerk Zeeuws-Vlaanderen
- d. Personeelskosten titel direct betrekkinghebbend op regio Zeeuws-Vlaanderen
- e. Personeelskosten organisatie
- f. Doorbelastingen
- g. Gecombineerde overige bedrijfskosten edities Zeeuws-Vlaanderen
- h. Synergievoordelen
- i. Toekomstscenario's voor omzetten.

(a) *Abonnementenomzet: % behoud abonnees bij stopzetten beide edities*

86. Deze post vertegenwoordigt [...]% van de totale incrementele omzet van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen tezamen. Wegener beschouwt alle omzet die is behaald met de verkoop van abonnementen van de edities van PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen als incrementeel.

⁶⁸ De volgorde van de posten komt overeen met de volgorde in Tabel 1.

Volgens Wegener is dit met uitzondering van de omzet van abonnees die naar verwachting zullen overstappen naar andere edities van PZC of BN/De Stem ingeval beide Zeeuws-Vlaamse edities worden stopgezet.⁶⁹ In eerste instantie heeft Wegener hiervoor een inschatting gemaakt van [...] % op basis van het aantal regionale en lokale instanties (bibliotheken, gemeenten, e.d.) in Zeeuws-Vlaanderen dat op de hoogte zal willen blijven van het nieuws in de provincie Zeeland.

87. Naar aanleiding van de Voorlopige Bevindingen (inclusief de zienswijze van PwC) heeft Wegener toegelicht dat dit een conservatieve aanname is en dat het werkelijke percentage behouden omzet waarschijnlijk hoger ligt.⁷⁰ Wegener geeft aan dat, op basis van haar ervaring, [...] % behoud aan abonneeomzet aannemelijk is, mits Wegener hiervoor enige marketinginspanningen zal doen ter waarde van tussen de [...] en [...] euro. In het geval dat de resterende titel in Zeeuws-Vlaanderen ook nieuws uit die regio brengt, kan dit percentage volgens Wegener zelfs hoger zijn.

88. De Raad acht het voldoende aannemelijk dat Wegener een deel van de abonnementenomzet kan behouden doordat huidige abonnees van de edities in Zeeuws-Vlaanderen zullen overstappen naar een andere editie van PZC of BN/De Stem. Uit een marktonderzoek uit 2008 verricht in opdracht van Wegener kan worden afgeleid dat het aannemelijk is dat de bereidheid tot overstappen van abonnees in Zeeuws-Vlaanderen hoger zal zijn dan [...] %.⁷¹ De Raad meent dat de gepresenteerde cijfers voldoende indicatief zijn om een overstappercentage groter dan [...] % aan te nemen. Ook PwC verwacht dat het werkelijke percentage van 'behouden abonnees' substantieel hoger zal liggen dan de oorspronkelijk door Wegener ingeschatte [...] %, waarbij PwC het aannemelijk acht dat Wegener hiervoor extra marketinginspanningen zal moeten verrichten.

89. Op basis van het aanvullende betoog van Wegener (zie punt 87) acht de Raad het voldoende aannemelijk dat Wegener [...] % van haar abonnementenomzet kan behouden. De Raad sluit ook niet uit dat Wegener hiervoor bepaalde marketingkosten zal moeten maken, maar is van oordeel dat Wegener onvoldoende duidelijk heeft gemaakt hoe hoog deze marketingkosten zullen zijn. De Raad houdt zodoende rekening met benodigde marketingkosten voor een waarde gelegen tussen de [...] en [...] euro.

⁶⁹ Tweede Deloitte-rapport, pagina 22.

⁷⁰ Brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief reactie van Deloitte.

⁷¹ "BN/De Stem / PZC, Onderzoek Zeeuws-Vlaanderen, Tabellenrapportage, Juni 2008" van Blick Marktonderzoek B.V. Uit de rapportage blijkt dat circa [...] % van de lezers waarschijnlijk tot zeker wel zou overstappen van PZC editie Zeeuws-Vlaanderen naar BN/De Stem editie Zeeland of andersom, indien de huidige krant niet meer zou worden uitgegeven. Voorts blijkt dat [...] % van de lezers van BN/De Stem editie Zeeland en [...] % van de lezers van PZC editie Zeeuws-Vlaanderen waarschijnlijk tot zeker wel zou overstappen naar een landelijk dagblad, indien de huidige krant niet meer zou worden uitgegeven.

(b) Overige omzet: vaste bezoekers webshop

90. De subpost Vaste bezoekers webshop bestaat uit het verwachte percentage bezoekers uit Zeeuws-Vlaanderen van de webshops van PZC en BN/De Stem dat producten en diensten blijft afnemen als beide Zeeuws-Vlaamse edities worden stopgezet. Deze subpost is een onderdeel van de post Overige omzet en vertegenwoordigt [...]% van de totale incrementele omzet zoals door Wegener opgevoerd.

91. In eerste instantie heeft Wegener het percentage te behouden omzet geschat op [...]%, gelijk aan het percentage omzet dat nu reeds wordt behaald met verkopen aan niet-abonnees.⁷² Wegener heeft daarbij geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat bestaande abonnees nog steeds aankopen zullen blijven doen in de webshops. Naar aanleiding van de Voorlopige Bevindingen heeft Wegener toegelicht dat dit een zeer conservatieve aanname is en dat het werkelijke percentage van de omzet uit de webshop dat kan worden behouden waarschijnlijk hoger ligt.⁷³

92. De Raad acht het voldoende aannemelijk dat Wegener de [...]% omzet kan behouden die zij op dit moment behaalt met verkopen uit de webshop aan niet-abonnees. De NMa acht het ook voldoende aannemelijk dat in lijn met de bevindingen van PwC, Wegener eveneens een deel van de verkopen aan huidige abonnees zal kunnen behouden. Aangezien Wegener niet nader heeft gemotiveerd hoeveel huidige abonnees naar verwachting via de webshop aankopen zullen blijven doen, houdt de NMa voor deze post rekening met een bandbreedte van tussen de [...]% (aanname Wegener) en [...]% (aanname op basis van inschatting PwC⁷⁴).

(c) Uitbesteed redactiewerk edities Zeeuws-Vlaanderen

93. Wegener geeft aan dat deze post ziet op editiespecifieke uitbestede redactionele kosten, welke een directe relatie hebben met en dus toewijsbaar zijn aan de edities in Zeeuws-Vlaanderen. Gezien de directe relatie merkt Wegener deze kosten aan als incrementeel.⁷⁵ Deze post vertegenwoordigt [...]% van de in totaal door Wegener opgevoerde incrementele directe kosten.

94. Wegener heeft voor de onderbouwing van de omvang van deze kostenpost ([...] euro in 2009⁷⁶) aangegeven dat deze bestaat uit [...] euro voor BN/De Stem editie Zeeuws-Vlaanderen en

⁷² Tweede Deloitte-rapport, pagina 22.

⁷³ Brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief reactie Deloitte en verslag van gesprek op 13 mei 2011.

⁷⁴ [...]% van de omzet via de verkoop van de webshop wordt behaald met niet-abonnees. PwC verwacht dat Wegener van de resterende [...]% van de omzet die behaald wordt met huidige abonnees, circa 50% weet te behouden. In totaal komt dit neer op [...]% van de huidige omzet ([...]% plus [...]% - namelijk 50% van [...]%).

⁷⁵ Tweede Deloitte-rapport, pagina 24.

⁷⁶ [...] euro in 2014.

[...] euro⁷⁷ voor PZC editie Zeeuws-Vlaanderen.⁷⁸ Deze kosten zijn toegerekend vanuit de kosten op titelniveau aan de edities op basis van oplage. Volgens Wegener bevatten deze kosten naast freelancekosten (correspondenten, fotografen) ook kosten voor overige direct en indirect toewijsbare posten voor de editie Zeeuws-Vlaanderen zoals persbureaus, centraal ingehuurde fotografen en correspondenten.

95. Indien de kosten in deze post inderdaad editiespecifiek zijn en betrekking hebben op uitbestede redactionele kosten voor Zeeuws-Vlaanderen dan acht de NMa het aannemelijk dat deze kosten incrementeel zijn. Met betrekking tot de kosten voor freelancers van [...] euro heeft Wegener een afdoende motivering gegeven door middel van de Financiële rapportage regioredactie Zeeuws-Vlaanderen.⁷⁹ Voor het resterende deel van de kosten in 2009 van [...] euro ontbreekt een afdoende onderbouwing. Dit temeer omdat kosten voor persbureaus en centraal ingehuurde diensten reeds door Wegener zijn opgevoerd in andere posten.⁸⁰ Het is zodoende onvoldoende duidelijk welk deel van de door Wegener opgevoerde kosten voor uitbesteed redactiewerk als incrementeel kunnen worden beschouwd. Daarom houdt de NMa voor 2014 rekening met een bandbreedte van [...] euro⁸¹ tot en met [...] euro.

(d) Personeelskosten titel direct betrekkinghebbend op regio Zeeuws-Vlaanderen

96. Wegener betoogt in het Tweede Deloitte-rapport dat buiten Zeeuws-Vlaanderen in totaal [...] fte aan redacteuren zijn betrokken bij algemene nieuwsgaring over Zeeuws-Vlaanderen bij de Rijksoverheid. De kosten voor deze [...] fte bedragen volgens Wegener in 2014 [...] duizend euro en vertegenwoordigen daarmee [...] % van de totale incrementele indirecte kosten door Wegener opgevoerd. Wegener heeft tijdens het gesprek met de NMa op 3 december 2010 aangegeven dat het aantal fte lager kan liggen en [...] fte kan zijn.

97. De Raad sluit niet uit dat specifiek voor Zeeuws-Vlaanderen enige algemene nieuwsgaring bij de Rijksoverheid plaatsvindt en dat Wegener, bij stopzetting van beide edities in Zeeuws-

⁷⁷ Volgens Wegener is het bedrag van [...] euro een allocatie op basis van oplage en kan hier niet één op één een aansluiting worden gemaakt met de [...] euro freelancekosten uit bijlage III (kopie financiële rapportage regioredactie Zeeuws-Vlaanderen 2009). De uitbestede redactiekosten van de editie Zeeuws-Vlaanderen van PZC zouden naast [...] euro freelancekosten nog circa [...] euro aan overige direct en indirect toewijsbare kosten voor de editie Zeeuws-Vlaanderen kunnen bevatten (persbureaus, centraal ingehuurde fotografen en correspondenten). Het totaal aan toewijsbare kosten bedraagt op basis hiervan circa [...] euro, wat bij allocatie op basis van oplage op [...] euro neerkomt.

⁷⁸ E-mail van Wegener van 18 mei 2011.

⁷⁹ Appendix III, Tweede Deloitte-rapport.

⁸⁰ Directie kosten (persbureaus en overige directe kosten) en de Doorbelaste personeelskosten binnen de post Doorbelastingen Redactie Wegener NieuwsMedia.

⁸¹ Dit getal is heb gebaseerd op de [...] euro aan kosten voor freelancers in 2009, wat gecorrigeerd is voor inflatie met een inflatiecijfer van 2%.

Vlaanderen, op deze post op termijn kosten kan besparen. Echter, naar het oordeel van de Raad heeft Wegener niet voldoende aannemelijk gemaakt dat op dit moment daadwerkelijk de gestelde capaciteit van [...] fte wordt ingezet voor algemene nieuwsgaring specifiek voor Zeeuws-Vlaanderen. PwC heeft dit op basis van de door Wegener aangeleverde informatie ook niet kunnen verifiëren. Mede naar aanleiding van het gesprek met Wegener op 3 december 2010, in combinatie met de bevindingen van PwC, is bovendien het beeld ontstaan dat de nieuwsgaring waaraan wordt gerefereerd voornamelijk voor de gehele titels PZC en BN/De Stem geldt en niet specifiek voor de twee edities in Zeeuws-Vlaanderen. De NMa gaat derhalve voor 2014 uit van een bandbreedte tussen de 0 fte en [...] fte (indicatie die door Wegener zelf tijdens het gesprek op 3 december naar voren is gebracht).

(e) *Personeelskosten organisatie: % doorbelasting personeelskosten niet gemaakt op editieniveau*

98. Deze post bestaat uit niet direct aan de titels in Zeeuws-Vlaanderen toewijsbare personeelskosten die op titel- en concernniveau worden gemaakt.⁸² Deze omvat [...]% van de door Wegener opgevoerde incrementele indirecte kosten.

99. In een nadere toelichting van 23 december 2010⁸³ heeft Wegener desgevraagd een tabel overgelegd met daarin alle kosten waaruit de post Personeelskosten organisatie is opgebouwd. Het betreft onder meer personeelskosten voor Directie en directiesecretariaat, Ondernemingsraad, Krantenproducten, Internetredactie en Sportredactie algemeen.⁸⁴ Dit betreft in totaal circa [...] euro aan kosten en Wegener verwacht dat zij [...]% van al deze overige personeelskosten op middellange termijn kan besparen bij stopzetting van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen. Als redenen hiervoor geeft Wegener aan haar trackrecord voor het aanpassen van de omvang van de organisatie en een begripvolle houding van OR en vakbonden bij een terugval in activiteitsniveau, de mogelijke noodzaak tot het maken van keuzes ten aanzien van kwaliteit van producten en een afname van het werk en een lagere complexiteit van de organisatie. Wegener wijst er voorts nog op dat het volledig ontbreken van besparingen onwaarschijnlijk is, omdat de twee edities tezamen [...]% van de oplage van de beide titels uitmaken. Een dergelijk groot verlies aan oplage zou Wegener noodzaken in te grijpen in de algemene organisatie om deze aan te passen aan de gedaalde oplage.

100. De Raad sluit niet uit dat Wegener met het stoppen van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen mogelijk op termijn op deze kostenpost kan besparen. Het overzicht dat Wegener op 23

⁸² Tweede Deloitte-rapport, pagina 26.

⁸³ 'Memo ter beantwoording van vragen NMa d.d. 20 december 2010' van 23 december 2010.

⁸⁴ Voor de duidelijkheid, deze personeelskosten zijn additioneel ten opzichte van de personeelskosten die volgens het Tweede Deloitte-rapport direct kunnen worden toegerekend aan Zeeuws-Vlaanderen (Personeelskosten in *cost center* Zeeuws-Vlaanderen, Personeelskosten titel direct betrekking hebbend op regio Zeeuws-Vlaanderen en Personeelskosten commercieel Zeeuws-Vlaanderen [advertentie & oplage]; zie Tabel 1 op pagina 34).

december 2010 heeft overgelegd geeft nader inzicht in de opbouw van de kostenpost Personeelskosten organisatie, maar een nadere onderbouwing ontbreekt waarom [...]% van deze overige, niet direct toewijsbare kosten, incrementeel zijn. Het algemene betoog van Wegener is hiervoor onvoldoende overtuigend. Zolang Wegener andere edities én titels⁸⁵ blijft uitgeven, is het naar het oordeel van de NMa onvoldoende aannemelijk dat (meerdere van de) subposten (deels) kunnen worden bespaard. PwC lijkt het niet aannemelijk dat alle toegerekende kosten volledig vermijdbaar zijn en acht de aanname dat 50% van deze kosten vermijdbaar zijn redelijk. De onderbouwing van de door PwC gemaakte aanname acht de Raad echter eveneens onvoldoende, waardoor de NMa deze niet kan volgen.⁸⁶ De NMa houdt zodoende voor het jaar 2014 rekening met een bandbreedte van 0% tot 100% voor de post Personeelskosten organisatie.

(f) Doorbelastingen

101. De post Doorbelastingen omvat kosten die in eerste instantie zijn gemaakt op een centraal niveau. Het betreft enerzijds doorbelastingen vanuit Wegener NieuwsMedia en anderzijds doorbelastingen vanuit de Stafentiteit en vertegenwoordigt [...]% van de totale door Wegener opgevoerde incrementele indirecte kosten.⁸⁷

102. De doorbelastingen vanuit Wegener NieuwsMedia betreffen de posten Informatiemanagement, Redactie en Multi Media. De doorbelastingen vanuit de Stafentiteit betreffen Distributie, Advertentie-exploitatie, Oplage, Facilitaire dienst, Information Management, Finance & Control, Redactie, Directie, Personeel & Organisatie en Multi Media. Wegener heeft voor al deze posten een nadere uitsplitsing gegeven van de kosten. Tot op zekere hoogte geeft Wegener daarbij per post (en deels per subpost) een beschrijving in hoeverre deze kosten gerelateerd zijn aan de edities in Zeeuws-Vlaanderen. Indien de kosten 'regio Zeeuws-Vlaanderen Specifiek' dan wel 'titelspecifiek gerelateerd aan oplage' zijn, gaat Wegener ervan uit dat deze doorbelastingen [...]% incrementeel zijn. Waar het gaat om 'doorbelasting overige organisatorische kosten' maakt Wegener de aanname dat deze kosten voor [...]% incrementeel zijn.

103. Gelet op het betoog van Wegener en PwC acht de Raad het aannemelijk dat Wegener bij stopzetting van beide edities op de middellange termijn een deel van deze kostenpost kan

⁸⁵ In het Tweede Deloitte-rapport is aangegeven dat het kosten betreft die gemaakt zijn op titel of Wegener-niveau (pagina 26). De oplage van de beide edities in Zeeuws-Vlaanderen bedraagt circa [...]% van de totale oplage van Wegener (Presentatie Deloitte 13 mei 2011, pagina 6).

⁸⁶ De motivering die PwC geeft, gaat er eerst vanuit dat deze kosten vooral worden gemaakt voor de gezamenlijke pagina's van de titel PwC. Deze kosten blijven daarmee in principe bestaan zolang andere regionale edities deze pagina's nodig hebben. Het is in dat licht niet goed te begrijpen waarom vervolgens wordt aangenomen dat 50% van deze kosten zouden kunnen worden bespaard bij het stopzetten van de titels in Zeeuws-Vlaanderen.

⁸⁷ Tweede Deloitte-rapport, pagina 27 tot en met 34.

besparen. Voor een aantal (sub)posten binnen de post Doorbelastingen heeft Wegener voldoende aannemelijk gemaakt dat de opgevoerde kosten vermijdbaar zijn in geval met edities in Zeeuws-Vlaanderen zou worden gestopt. Dit geldt voor de subpost Directe kosten (persbureaus en overige directe kosten)⁸⁸ – mede op basis van bestudering van het ANP-contract door PwC⁸⁹ – die een directie relatie heeft met de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen. Hetzelfde geldt voor het regiospecifieke deel van de subpost Huur- en servicekosten, omdat Wegener inzichtelijk maakt dat dit kosten zijn voor het pand in Terneuzen waar de regioeditie is gevestigd. Voor het overige ontbreekt een afdoende onderbouwing om te kunnen bepalen in welke mate deze activiteiten gerelateerd zijn aan het uitgeven van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen en daardoor ook of deze kosten als incrementeel kunnen worden aangemerkt.

104. Derhalve is de Raad van oordeel dat Wegener, op de genoemde uitzonderingen na, niet voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de (sub)posten in de post Doorbelastingen (deels) incrementeel zijn in de omvang zoals gepresenteerd in het Tweede Deloitte-rapport. Hierbij is benadrukt dat het gaat om kosten die vanuit een centrale entiteit worden doorbelast en dat uit de analyse van Wegener zelf (in het Tweede Deloitte-rapport) blijkt dat een aanzienlijk deel van deze indirecte kosten niet vermijdbaar zijn in het geval met de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen zou worden gestopt. De NMa houdt zodoende voor de post Doorbelastingen voor het jaar 2014 rekening met een ondergrens van [...] %⁹⁰ en een bovengrens van 100%.

(g) Gecombineerde overige bedrijfskosten edities Zeeuws-Vlaanderen

105. Wegener betoogt dat er overige bedrijfskosten zijn, zoals reis- en verblijfkosten en de kosten voor datacommunicatie, die editiespecifiek zijn en met name gerelateerd zijn aan het aantal fte's werkzaam voor de edities in Zeeuws-Vlaanderen. Deze post omvat [...] % van de totale incrementele indirecte kosten door Wegener opgevoerd. Naar aanleiding van de Voorlopige Bevindingen heeft Wegener in de bespreking van 13 mei 2011 nader toegelicht wat deze kostenpost precies inhoudt en waarom de omvang van deze kosten in 2014 bijna verdubbelt ten opzichte van 2009 (van [...] euro in 2009 naar [...] in 2014). Wegener heeft aannemelijk gemaakt dat dit samenhangt met een aangepast budget voor deze post in 2010. Op basis van gerealiseerde cijfers heeft Wegener deze post herzien en aangegeven dat deze kostenpost in 2014 circa [...] euro bedraagt.

106. Gelet op de nadere toelichting en motivering van Wegener over de omvang van deze kostenpost acht de Raad het voldoende aannemelijk dat deze kosten inderdaad betrekking

⁸⁸ Subpost binnen de post Doorbelastingen Redactie Wegener NieuwsMedia.

⁸⁹ Memo PwC, pagina 7.

⁹⁰ Aandeel van de subpost Directe kosten (persbureaus en overige directe kosten) en het regiospecifieke deel van de subpost Huur- en servicekosten in het totaal van de post Doorbelastingen.

hebben op de titels in Zeeuws-Vlaanderen en dus ook voor het totaal (gecorrigeerde) bedrag voor 2014 als incrementeel moet worden beschouwd.

(h) Synergievoordelen

107. Wegener betoogt dat zij bij opheffing van het Voorschrift in staat is om de vennootschappen voor elk van de titels te integreren in één vennootschap. Op deze wijze meent Wegener synergievoordelen te behalen, omdat het samenvoegen zorgt voor minder fiscaal en administratief werk.⁹¹ Wegener schat de kosten voor het voeren van een aparte administratie voor elk van de separate vennootschappen voor PZC en BN/De Stem op [...] duizend euro ([...] fte à [...] duizend euro arbeidskosten op jaarbasis). Op basis hiervan betoogt Wegener in totaal [...] duizend euro te besparen.

108. De Raad acht het aannemelijk dat Wegener, indien het Voorschrift zou worden opgeheven, synergievoordelen kan behalen door een vermindering van administratieve lasten door het opheffen van één van beide vennootschappen. De Raad is er echter niet van overtuigd dat deze besparing [...] euro bedraagt. Immers, zoals Wegener zelf aangeeft, zullen de administratieve lasten voor één juridische entiteit blijven bestaan en kunnen deze lasten daarom slechts voor één entiteit worden bespaard. De Raad acht het zodoende voldoende aannemelijk dat Wegener voor 2014 een synergievoordeel kan behalen van [...] euro in plaats van [...] euro.

(i) Toekomstverwachtingen over omzetten

109. Deloitte heeft voor het opstellen van de omzetprognoses van Wegener over de periode 2011-2014 gebruik gemaakt van het door Wegener opgestelde budget voor 2010 en aannames uit het strategisch plan 2010-2012 van Koninklijke Wegener N.V. (opgesteld begin 2009) en een interne analyse van Wegener N.V. (opgesteld medio 2009).⁹² Deloitte wijst erop dat Wegener in haar verwachting positiever is dan de meeste marktrapporten en dat het resultaat in 2014 [...] euro lager ligt als men uitgaat van een negatiever scenario zoals afgeleid uit de '*Entertainment & Media Outlook for the Netherlands 2010-2014*' van PwC.

110. De Raad acht intern opgestelde verwachtingen en prognoses binnen het Wegener-concern de meest betrouwbare bron voor de te verwachte bedrijfsresultaten voor de periode tot en met 2014. Derhalve acht de Raad het reëel de prognoses van Wegener als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van het bedrijfsresultaat van Wegener op de middellange termijn.

⁹¹ Tweede Deloitte-rapport, pagina 19.

⁹² Eerste Deloitte-rapport, pagina 32.

5.3.4 Beoordeling NMa van door Wegener opgevoerde meerkosten

111. Zoals aangegeven in punt 73 voert Wegener bij de berekening van het incrementele resultaat van de beide edities in Zeeuws-Vlaanderen op middellange termijn meerkosten op waarvan Wegener stelt dat zij deze moet maken om aan het Voorschrift – conform de uitleg van de NMa – te voldoen. Deze meerkosten vertegenwoordigen tezamen [...] % van de totale, door Wegener opgevoerde, incrementele kosten. Volgens Wegener moet met deze meerkosten in onderhavige beoordeling rekening worden gehouden, nu de Raad in het Sanctiebesluit heeft vastgesteld⁹³ dat Wegener het Voorschrift sinds 1 januari 2002 niet heeft nageleefd.

112. De Raad is, zoals gemotiveerd in het Sanctiebesluit, van oordeel dat Wegener het Voorschrift op dit moment niet naleeft en vindt het dan ook aannemelijk dat Wegener jaarlijks extra kosten zal moeten maken om het Voorschrift na te leven. De Raad meent met Wegener dat het relevant is deze meerkosten te betrekken bij de berekening van het incrementele resultaat van de beide edities in Zeeuws-Vlaanderen op de middellange termijn, voor zover het gaat om jaarlijks terugkerende exploitatiekosten.

113. De NMa heeft de door Wegener opgevoerde meerkosten⁹⁴ per post beoordeeld. Met uitzondering van één post acht de Raad het voldoende aannemelijk dat deze extra kosten – ten opzichte van de huidige situatie – reëel zijn om het Voorschrift na te leven. De uitzondering betreft de opgevoerde kosten voor de post 'Maatregelen redactionele organisatie'.

114. Wegener betoogt dat de huidige redactie gedupliceerd moet worden en dat het huidige gemiddelde salariskostenniveau voor de benodigde redacteurs en medewerkers productie⁹⁵ ligt op [...] euro. De hoogte van deze kosten is, aldus Wegener, mede gebaseerd op het feit dat binnen Wegener veel ervaren redacteurs werken die aan het einde van hun schaal zitten. Volgens Wegener vormt dit gemiddelde salariskostenniveau een aannemelijke inschatting voor de nieuw aan te stellen redacteurs. In een aanvullend betoog wijst Wegener er nog op dat voor het behoud van de huidige kwaliteit een vergelijkbare invulling aan senioriteit is vereist en dus duplicering nodig is.

115. Naar het oordeel van de Raad is het onvoldoende aannemelijk dat Wegener, bij het opstarten van een additionele redactie, slechts senior werknemers zal moeten aannemen (die aan

⁹³ Zie ook punt 17.

⁹⁴ Zie ook voetnoot 59.

⁹⁵ Het betreft hier de personeelskosten voor de volgende fte's: nieuwsgaring in editiegebied, regionale sportredactie, chef regioredactie, algemeen nieuws provincie en gemeenten en producties.

het einde van hun schaal zitten). De NMa acht het derhalve reëel om uit te gaan van de gemiddelde salariskosten voor nieuw aan te stellen redacteurs van [...] euro.⁹⁶

5.3.5 Analyse incrementele resultaat

116. Zoals in punt 82 aangegeven houdt de NMa bij de beoordeling van het incrementele resultaat rekening met scenario's die gebaseerd zijn op de mogelijke waarden gelegen tussen de aannames van Wegener en de uiterste waarde waar de NMa rekening mee dient te houden, in het geval voor deze kosten/opbrengsten onvoldoende aannemelijk is dat zij (deels) incrementeel zijn. De NMa heeft zodoende onderzocht in welke mate het incrementele resultaat beïnvloed wordt door de hierboven geïdentificeerde bandbreedtes (hierna: gevoeligheidsanalyse).

117. Het doel van de gevoeligheidsanalyse is om te bepalen hoe gevoelig de uitkomst voor het incrementele resultaat is voor de onzekerheid in de verschillende aannames.⁹⁷ De NMa hanteert een bandbreedte voor een bepaalde post indien het niet voldoende aannemelijk is of, en zo ja in welke mate de betreffende kosten/opbrengsten incrementeel zijn. Het door Wegener aangedragen scenario, zoals opgenomen in het Tweede Deloitte-rapport, is aldus meegenomen in de uitgevoerde analyse. De gevoeligheidsanalyse laat zien tot welke mogelijke uitkomsten de onzekerheid in aannames leidt en laat zien hoeveel mogelijke uitkomsten positief zijn en hoeveel negatief.

118. Tabel 1 geeft een overzicht van het verwachte incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen in 2014, inclusief de verschillende kosten en opbrengsten. In de kolom 'Incrementeel 2014 – Wegener' is de analyse van Deloitte weergegeven die op een negatief incrementeel resultaat uitkomt van [...] miljoen euro in 2014. In de kolom 'Incrementeel 2014 – NMa' staan de waarden en bandbreedtes die de NMa hanteert voor de verschillende posten en het daaruit volgende incrementele resultaat.

119. Uit de door de NMa uitgevoerde gevoeligheidsanalyse volgt dat meer dan de helft van de mogelijke scenario's een positief incrementeel resultaat kent. Zoals in Tabel 1 is te zien, varieert het incrementele resultaat van de beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen tussen minus [...]miljoen euro en plus [...]miljoen euro in 2014. Gemiddeld genomen

⁹⁶ In het gesprek van 3 december 2010 heeft Wegener toegelicht dat, conform de CAO, een junior redacteur circa [...] duizend euro kost per jaar. Het gemiddelde is berekend tussen een junior en een senior redacteur die circa [...] duizend euro kost per jaar.

⁹⁷ De gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd door het incrementele resultaat te berekenen voor de meerdere mogelijke waarden voor een kosten-/opbrengstenpost op basis van de geïdentificeerde bandbreedtes. Binnen een bandbreedte is gebruik gemaakt van stappen van 10%. De bandbreedte 10%-50% geeft bijvoorbeeld vijf mogelijke waarden voor de betreffende post van 10%, 20%, 30%, 40% en 50%. In totaal zijn 169.400 scenario's berekend.

heeft het incrementele resultaat een waarde van plus [...] miljoen euro in 2014. De ruime marge voor het incrementele resultaat wordt met name veroorzaakt door de indirecte kostenposten Personeelskosten organisatie (zie punten 98 tot en met 100) en Doorbelastingen (zie punten 101 tot en met 104), die tezamen een aanzienlijk deel uitmaken van de totaal door Wegener opgevoerde incrementele kosten.

120. Op basis van de gevoeligheidsanalyse is de Raad van oordeel dat Wegener onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het incrementele resultaat van beide edities in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn negatief zal zijn.

Tabel 1: Prognose resultaat PZC en BN/De Stem in Zeeuws-Vlaanderen in euro's (x 1000)

| Post | Incrementeel resultaat 2014 | |
|--|-----------------------------|--------------------------------|
| | Wegener ^a | NMa |
| <i>A. Omzet</i> | [...] | [...] – [...] |
| - Advertentieomzet | [...] | [...] |
| - Abonnementenomzet | [...] | [...]-[...] ^b |
| - Overige omzet | [...] | [...]-[...] ^c |
| <i>B. Directe kosten</i> | ([...]) | ([...]) – ([...]) |
| - Grafische kosten | ([...]) | ([...]) ^d |
| - Vervoer- en bezorgkosten | ([...]) | ([...]) ^d |
| - Uitbesteed redactiewerk | ([...]) | ([...]) – ([...]) ^e |
| - Overige directe kosten | ([...]) | ([...]) ^d |
| <i>C. Indirecte kosten</i> | ([...]) | ([...]) – ([...]) |
| - Personeelskosten | | |
| ▪ Personeelkosten in cost center Zeeuws-Vlaanderen | ([...]) | ([...]) |
| ▪ Personeelkosten titel direct betrekking hebbend op regio Zeeuws-Vlaanderen | ([...]) | ([...]) – ([...]) ^f |
| ▪ Personeelskosten commercieel Zeeuws-Vlaanderen (advertentie & oplage) | ([...]) | ([...]) |
| ▪ Personeelkosten organisatie | ([...]) | ([...]) – ([...]) ^g |
| - Doorbelastingen | ([...]) | ([...]) – ([...]) ^h |
| - Gecombineerde overige bedrijfskosten | ([...]) | ([...]) ⁱ |
| - Holding kosten | - | - |
| <i>D. Meerkosten tbv Voorschrift</i> | ([...]) | ([...]) – ([...]) ^j |
| <i>E. Besparingen uit synergie-voordelen</i> | ([...]) | ([...]) ^k |
| Resultaat (A-B-C-D-E) | ([...]) | ([...]) – [...] |

^a Zie Tweede Deloitte rapport; ^b Zie punt 89; ^c Zie punt 92; ^d Door de aanname van de NMa over het behoud van abonnees (zie punt 89), zijn deze directe kosten lager dan door Wegener aangegeven; ^e Zie punt 95; ^f Zie punt 97; ^g Zie punt 100; ^h Zie punt 104; ⁱ Zie punt 106; ^j Door de aanname van de NMa over de loonkosten per redacteur (zie punt 115) en door gebruik van een bandbreedte voor Personeelskosten direct betrekking hebbend op Zeeuws-Vlaanderen (zie punt 97) variëren de meerkosten en zijn deze lager dan door Wegener aangegeven; ^k Zie punt 108.

5.3.6 *Reactie beoordeling*

5.3.6.1 *Reactie Wegener op beoordeling NMa*

121. Wegener heeft in de loop van de procedure op meerdere punten bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop de NMa de overgelegde bedrijfseconomische analyses heeft beoordeeld. De hieronder beschreven bezwaren van Wegener zijn in aanvulling op hetgeen is besproken in punten 42 tot en met 44.

122. Wegener stelt dat de NMa in haar beoordeling een te hoge mate van zekerheid verlangt voor de aannames die Wegener moet maken voor toepassing van de incrementele methode en daarmee een te hoge bewijslast verlangt.⁹⁸ Wegener benadrukt dat de toepassing van de incrementele methode altijd een bepaalde mate van onzekerheid impliceert. Daarnaast is Wegener van mening dat de NMa met de door haar uitgevoerde 'gevoeligheidsanalyse' en de daarin gehanteerde bandbreedtes met terugwerkende kracht, Wegener voor een onmogelijke opdracht heeft geplaatst. Volgens Wegener blaast de NMa elke onzekerheid die inherent is aan de incrementele benadering disproportioneel op.

123. Daarbij geeft Wegener aan dat Deloitte haar onderzoeken heeft uitgevoerd zoals beschreven in de met de NMa afgestemde plannen van aanpak voor de beide Deloitte-rapporten.⁹⁹ Volgens Wegener zijn daarbij bepaalde inschattingen tot in detail met de NMa doorgenomen om discussie over arbitraire inschattingen over aannames en keuzes te voorkomen en heeft Wegener geconcludeerd dat er na afstemming consensus was bereikt met de NMa over de plannen van aanpak.

124. Daarnaast stelde Wegener dat het onbegrijpelijk is dat de NMa de conclusies van de beide externe experts (Deloitte en PwC) niet deelt.¹⁰⁰ Dit temeer omdat deze experts juist door Wegener en de NMa zijn ingeschakeld vanwege hun specifieke kennis en expertise in de sector en dit soort zaken en omdat beide partijen eenzelfde rol vervulden in de vergelijkbare zaak 1538/*De Telegraaf – De Limburger*. Volgens Wegener is het des te meer bijzonder dat de NMa haar eigen adviseur op bepaalde punten niet volgt, omdat PwC de conclusies van het Eerste Deloitte-rapport en de belangrijkste conclusies van het Tweede Deloitte-rapport zou onderschrijven.

⁹⁸ Brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief de reactie van Deloitte en het verslag van gesprek op 13 mei 2011.

⁹⁹ Brief van Wegener, inclusief de reactie van Deloitte op het Tussenrapport PwC, van 13 augustus 2010; brief van Wegener van 26 oktober 2011; brief van Wegener van 28 maart 2011, inclusief de reactie van Deloitte en het verslag van gesprek op 13 mei 2011.

¹⁰⁰ Idem.

5.3.6.2 *Zienswijze NMa*

125. Zoals reeds toegelicht in punt 47 erkent de NMa dat bij de incrementele benadering aannames en keuzes moeten worden gemaakt. Onzekerheid over bepaalde aannames hoeft echter niet bepalend te zijn voor de beoordeling van het incrementele resultaat (zie punt 48). Juist door gebruik te maken van bandbreedtes kunnen onzekerheden worden afgebakend en kan met behulp van een gevoeligheidsanalyse worden onderzocht in welke mate deze bandbreedtes van invloed zijn op het incrementele resultaat (zie punt 82). Indien op basis van de uitkomst van de gevoeligheidsanalyse het voldoende aannemelijk zou zijn geweest dat het incrementele resultaat op de middellange termijn van beide titels tezamen in Zeeuws-Vlaanderen negatief is, had de Raad op basis van die uitkomst kunnen besluiten het Voorschrift op te heffen. Dit is, zoals hiervoor gepresenteerd, echter niet het geval. Daarenboven geldt dat het aan Wegener is om de onzekerheid rondom de gemaakte aannames in haar Wijzigingsverzoek zoveel mogelijk te beperken door inzicht te verschaffen in de aard van de kosten en opbrengsten en in de vermijdbaarheid van de kosten dan wel in het verlies aan opbrengsten indien de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden stopgezet (zie punt 38). De bewijslast om op deze wijze een aanname aannemelijk te maken is voor Wegener niet anders dan voor andere partijen in vergelijkbare zaken.

126. Voorts meent de Raad dat Wegener tijdig en in een afdoende mate is geïnformeerd over de beoordelingswijze van de NMa en wijzigingen daarin die gedurende de procedure hebben plaatsgevonden (zie ook punt 46). Daarbij is Wegener gedurende de procedure herhaaldelijk in de gelegenheid gesteld om haar betoog aan te vullen, onder meer door het overleggen van de Bevindingen NMa tot nu toe en de Voorlopige Bevindingen beide opgesteld door de Directie Mededinging van de NMa. In de bespreking over het plan van aanpak voor het Tweede Deloitte-rapport heeft de NMa aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in de globale aanpak zoals gepresenteerd in het plan van Deloitte.¹⁰¹ De NMa heeft Wegener er daarbij expliciet op gewezen dat het van belang is dat Deloitte in haar rapport inzichtelijk maakt wat de verschillende kostenposten precies inhouden en een gedegen onderbouwing geeft waarom deze posten (deels) incrementeel zijn, dan wel waarom deze nodig zijn om het Voorschrift na te leven (meerkosten). De NMa heeft destijds dan ook niet ingestemd met bepaalde concrete aannames of keuzes en ook geen oordeel uitgesproken over onderbouwingen voor mogelijke aannames.

127. Met betrekking tot de rol van Deloitte en PwC als adviseurs stelt de Raad dat zij een eigen verantwoordelijkheid heeft bij haar mededingingsrechtelijke beoordeling. Hierbij betreft de Raad alle relevante informatie die betrekking heeft op de zaak, waarbij deze informatie afdoende onderbouwd moet zijn. De waardering van de mate van benodigde onderbouwing ligt bij de Raad. In geval van mogelijke aannames en keuzes over kosten en opbrengsten betekent dit dat

¹⁰¹ Email van de NMa aan de advocaat van Wegener van 11 oktober 2011.

inzicht in de aard van deze kosten en opbrengsten en in de vermijdbaarheid van de kosten dan wel in het verlies aan opbrengsten, indien de activiteiten in Zeeuws-Vlaanderen zouden worden stopgezet, noodzakelijk is (zie punt 38). Met betrekking tot de verkregen informatie en de onderbouwing daarvan maakt de NMa geen onderscheid tussen door Wegener ingehuurd adviseurs en haar eigen adviseurs.

5.3.7 Tussenconclusie

128. Zoals hiervoor toegelicht volgt uit de analyse van de NMa, rekeninghoudend met de gedefinieerde bandbreedtes, dat Wegener naar het oordeel van de Raad onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn structureel negatief is.

6 Conclusie

129. Op basis van het voorgaande concludeert de Raad dat er zich geen (markt)ontwikkelingen hebben voorgedaan of voordoen die ertoe leiden dat het mededingingsbelang dat door het Voorschrift wordt gewaarborgd niet langer opweegt tegen de belasting van dat Voorschrift voor Wegener. Aangezien Wegener onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het incrementele resultaat van beide titels in Zeeuws-Vlaanderen conform het Voorschrift tezamen op de middellange termijn structureel negatief is, acht de Raad, nu het te beschermen mededingingsbelang nog steeds bestaat, de belasting van het Voorschrift voor Wegener in dit geval niet onevenredig. Naar het oordeel van de Raad is het dan ook niet onredelijk om Wegener aan het Voorschrift te houden.

130. De Raad wijst daarom het verzoek van Wegener tot opheffen van het Voorschrift af.

Datum: 7 juli 2011

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

w.g.

Henk Don

Lid van de Raad van Bestuur

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de Rechtbank te Rotterdam, sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam

