

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 212

Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs
en Media

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2021

Tijdens het wetgevingsoverleg over de Mediabegroting op 30 november 2020 (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 149) heb ik aan mevrouw Van der Graaf (CU) een inventarisatie toegezegd van mogelijkheden die er zijn om de geschreven pers te ondersteunen. Op verzoek van de heer Kwint (SP) heb ik hierbij mede de mededingingsregels betrokken. Met deze brief doe ik gestand aan de gedane toezegging. Ik heb mij gericht op de onderwerpen en landen die tijdens het debat als voorbeeld benoemd zijn.

In deze brief vindt u een toelichting bij de toepassing van directe steunmaatregelen, een btw-nultarief en steun voor distributie in Denemarken, België, Luxemburg en Nederland. Tevens vindt u een toelichting over de toepassing van mededingingsbeleid in de krantensector binnen de Europese Unie. De brief sluit af met een appreciatie van de bekeken maatregelen in de Nederlandse context.

Directe steunmaatregelen

Luxemburg, Denemarken en de Franstalige Gemeenschap van België kennen directe steunmaatregelen voor de pers. Het doel hierbij is het behouden en versterken van de pluriformiteit van de geschreven pers en de culturele waarde in deze (relatief) kleine taalgebieden. Denemarken en de Franstalige Gemeenschap van België kennen ook middelen toe voor innovatie van de mediasector.

De Deense overheid stelt financiële steun beschikbaar voor redactionele kosten. Deze steun wordt beschikbaar gesteld aan media die regulier verschijnen en voor het gehele publiek toegankelijk zijn. Deze ondersteuning wordt geboden met het oog op de diversiteit van het aanbod van nieuws van sociale en culturele aard en de versterking van de Deense democratie en het democratische debat in Denemarken. Over de redactionele kosten moet verantwoording worden afgelegd. De steun is niet hoger dan 35% van de totale redactionele kosten, met een maximum van omgerekend €2,3 miljoen euro per jaar. De zeventig ontvangers, dagbladen en nieuwswebsites, ontvangen in 2021 in totaal omgerekend ruim €48 miljoen euro. Hiernaast kent Denemarken ook steunmaatregelen voor innovatie in de mediasector.

Luxemburg stelt directe steun beschikbaar aan kranten en nieuwswebsites. De grootste krant van het land ontvangt jaarlijks circa €1 miljoen euro aan steun. Dit bedrag wordt berekend aan de hand van het aantal redactionele pagina's. Digitale publicaties ontvangen een vast bedrag per jaar. Als voorwaarden wordt gesteld dat beroepsjournalisten aan de publicatie werken, de journalistieke standaarden geborgd zijn en de titel beschikbaar is voor het algemene publiek. In totaal omvat de steun aan de Luxemburgse pers zo'n €7 miljoen euro op jaarbasis. Deze maatregelen zijn bedoeld om de diversiteit in het Luxemburgse medialandschap te waarborgen.

De Franstalige Gemeenschap van België steunt de dagelijkse pers langs vijf verschillende lijnen. De grootste twee zijn steunmaatregelen om beroepsjournalisten aan te stellen (48%) en om de diversiteit te waarborgen, waarbij de minst rendabele kranten het grootste deel subsidie ontvangen (40%). De andere drie lijnen zijn het stimuleren van kranten lezen, het ondersteunen van nieuwe titels en het anticiperen op nieuwe technologische ontwikkelingen. Het totaalbudget aan steun voor de dagelijkse pers bedraagt jaarlijks ongeveer €11 miljoen euro.

Steunmaatregelen in Nederland

In het verleden kende Nederland generieke steunmaatregelen voor de pers. Dat bevorderde voornamelijk de grote titels. Met de totstandkoming van het Bedrijfsfonds voor de Pers in 1974 verschoof de aandacht richting de zwakkere titels. Deze titels kregen in de jaren '80 ook steun vanuit een speciale compensatieregeling. In 1989 werd deze regeling voor het laatst ingezet, rond de eeuwwisseling verdween deze uit het instrumentarium. Kritiek was dat deze regeling vooral 'monumentenzorg' faciliteerde, in plaats van nieuwbouw.

Het Bedrijfsfonds voor de Pers is inmiddels omgevormd tot het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ). Het fonds stimuleert de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de journalistiek door met geld, kennis en onderzoek de vernieuwing van de journalistieke infrastructuur in Nederland te bevorderen. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich door het ondersteunen van de journalistieke infrastructuur en het aanjagen van innovatie in de journalistieke sector. Dit gebeurt met geld, maar—minstens zo belangrijk—met ondersteuning en coaching. Een voorbeeld hiervan is de Accelerator, op het gebied van innovatie in de journalistiek. Jaarlijks ontvangt het SvdJ een reguliere subsidie van ongeveer €2 miljoen euro van het ministerie van OCW. De projectsubsidies aan het fonds kwamen in 2019 uit op ongeveer €6 miljoen euro. Deze projectsubsidies zijn bedoeld voor onder meer onderzoeksjournalistiek en talentontwikkeling.

Het fonds heeft de laatste jaren diverse projecten uitgevoerd om de journalistieke innovatie en de journalistieke infrastructuur binnen Nederland te versterken. Innovaties zijn mogelijk gemaakt met geld en coaching binnen de Accelerator, de regeling op het gebied van onderzoeksjournalistiek heeft bijgedragen aan

versterking van de journalistiek in den brede. Hierbij wordt ingezet op duurzaamheid en op samenwerking binnen de sector, met geld en met coaching.

In het recente verleden heeft het Stimuleringsfonds de jongejournalistenregeling uitgevoerd. Deze regeling voorzag, rond 2010, in het aannemen van jonge journalisten op krantenredacties. Deze journalisten werden in dienst genomen voor een periode van twee jaar, na afloop van de regeling werd het dienstverband in ongeveer de helft van de gevallen voortgezet.

Het SvdJ is ook actief in het domein van de lokale en regionale journalistiek. Lokale omroepen worden gestimuleerd in hun professionalisering, middels een pilot. Daarnaast werken lokale omroepen, in samenwerking met de NOS en de RPO, aan een traject voor het plaatsen van journalisten bij lokale publieke omroepen. Hierbij zijn er professionele journalisten geplaatst bij lokale omroepen om zo de nieuwsvoorziening naar een hoger niveau te brengen.

Btw-tarief

De Europese btw-richtlijn staat niet toe dat een btw-nultarief wordt toegepast op (elektronische) kranten. Er dient een btw-tarief te worden geheven van minimaal 5%. Dat België en Denemarken niettemin een btw-nultarief kunnen toepassen op kranten vindt zijn oorzaak in het gegeven dat de btw-richtlijn toestaat dat landen die voor 1991 een lager tarief toepasten, dat lagere tarief mogen blijven toepassen.¹ Het betreft daarmee een zogenoemde standstill-bepaling. België en Denemarken maken hier gebruik van. Nederland kende voor 1991 geen btw-nultarief en kan daarom geen gebruik maken van deze regeling.

Verder merk ik graag op dat uit vele rapporten van o.a. het CPB, het PBL en het IMF blijkt dat de btw niet een geëigend en efficiënt instrument is om prijzen te corrigeren, in dit geval kennelijk om de oplage van kranten te verhogen ter ondersteuning van de schrijvende pers.² Het is geen gegeven dat een btw-tariefsverlaging uiteindelijk wordt doorgegeven aan de eindconsument. Voor zover het wel wordt doorgegeven is voorts niet duidelijk in hoeverre het de schrijvende pers zou ondersteunen (doeltreffendheid en doelmatigheid). Nederland kent momenteel voor geen enkel product een dergelijk extra verlaagd tarief.

Krantenbezorging

¹ Richtlijn 2006/112/EG. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 110.

² IMF, Tax Reform in the Netherlands: moving closer to best practices, Selected Issues paper on the Kingdom of the Netherlands, IMF country report No. 16/46 (2016); CPB Policy brief 2014/02, 'Bouwstenen voor een modern btw' (2014); OECD, Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, 2010, p. 115; Europese Commissie (2003), Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labourintensive services; Kosonen (2010), What was actually cut in the barber's VAT cut?, VATT Working Paper no. 18; Harju en Kosonen (2014), The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry; Vollebergh e.a., Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties, PBL 2016, p. 10, 28 t/m 32.

Uw Kamer heeft me gevraagd de bezorging van kranten, meer specifiek de situatie in België, in mijn inventarisatie te betrekken. In België bezorgt het Belgische postbedrijf Bpost de kranten en tijdschriften. De Belgische overheid heeft hiertoe een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) gevestigd. Bpost ontvangt hiervoor een subsidie van de Belgische federale overheid van €170 miljoen euro, daarvan ziet €112 miljoen euro op de bezorging van kranten. De krantenuitgeverijen betalen Bpost voor de bezorging. Het betreft hier een 'last resort'-optie, waarbij uitgeverij er ook voor kunnen kiezen om de kranten in eigen beheer te bezorgen. Ik heb op basis van inzage in contracten vast kunnen stellen dat het gehanteerde tarief in België overeenkomt met de kosten die de sector in Nederland maakt voor krantenbezorging.

Toepassing van mededingingsregels in de krantensector

In de Mededingingswet staat dat afspraken en gedragingen die de concurrentie beperken niet zijn toegestaan, evenmin als misbruik van een economische machtspositie. Ook worden concentraties van bedrijven (fusies, overnames en bepaalde joint ventures) met een gezamenlijke omzet boven een bepaalde grens vooraf getoetst. Enkele Europese landen kennen specifieke beperkingen van de consolidatie van eigendom in de mediasector, ook wel bekend als mediaconcentratie. In deze landen heeft dat het garanderen van mediapluralisme tot doel. Andere overheidsinstrumenten om mediapluralisme te bevorderen zijn het financieren van publieke media, het verlenen van steun aan journalisten of nieuwsorganisaties en de borging van redactionele onafhankelijkheid.

Eigendomsbeperkingen in de mediasector kunnen direct worden opgelegd in de vorm van het begrenzen van het toegestane marktaandeel in een deelsegment van de markt (zoals de verspreiding van papieren kranten) of in indirecte vorm door grenzen te stellen aan marktaandeel over verschillende deelsegmenten van de markt ('cross-ownership'). Dergelijke begrenzingen van eigendom gaan veelal gepaard met transparantieverplichtingen voor bedrijven in betrokken sectoren en onderzoeksbevoegdheden voor toezichthouders ten behoeve van monitoring.

Verschillende Europese lidstaten kennen dit soort specifieke mededingingsregels voor de audiovisuele sector. Voor de krantensector zijn overheden doorgaans terughoudend met regulering.

Appreciatie in Nederlandse context

In Nederland is de steun aan de (geschreven) pers anders georganiseerd dan in omringende landen waarnaar in deze inventarisatie is gekeken. Nader onderzoek zou nodig zijn om te bezien of de wijze van steun uit deze landen van toegevoegde waarde kan zijn. Naast technische en juridische mogelijkheden zou dan ook gekeken moeten worden naar de in Nederland te verwachten effectiviteit van deze maatregelen en hun toegevoegde waarde aan reeds bestaand beleid. De vertaling van buitenlandse maatregelen naar Nederland wordt daarnaast bemoeilijkt doordat in andere landen overheden – bijvoorbeeld ter afbakening van deze

steunmaatregelen – criteria stellen aan de journalistieke beroepsgroep en de journalistieke praktijk. De Nederlandse overheid stelt zich hier van oudsher terughoudend in op: journalist is geen beschermd beroep in Nederland. Iedereen mag zich journalist noemen en zich daarmee beroepen op de uitsingsvrijheid.

Verlaging van het btw-tarief voor kranten naar 0% in Nederland is niet mogelijk. Dit zou strijdig zijn met het Europese recht. Als de mogelijkheid wel zou bestaan, is de wenselijkheid van het invoeren van een btw-nultarief niet evident. Een btw-verlaging leidt bovendien tot lagere belastingopbrengsten. Overigens heeft het kabinet met ingang van 1 januari 2020 wel het btw-tarief voor elektronische publicaties verlaagd van 21% naar 9%. Die maatregel is primair getroffen om een fiscaal gelijk speelveld te creëren tussen elektronische en papieren publicaties. Voor beide publicaties geldt sindsdien het lage btw-tarief van 9%.

Ten aanzien van de krantenbezorging is het in Nederland zo dat deze door de sector zelf georganiseerd wordt. Er bestaat regulier overleg tussen PostNL en de sector. Marktpartijen in Nederland zijn vrij hier zelf afspraken over te maken. Ondersteuning met financiële middelen vanuit het Rijk voor de fysieke bezorging van kranten ligt op dit moment niet voor de hand.

Op het terrein van mededinging is in Nederland het algemene mededingingstoezicht belegd bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM houdt toezicht op de mededingingsregels met als doel om consumenten te beschermen. Bij fusies en overnames wordt getoetst of deze de concurrentie kunnen belemmeren. De ACM toetst fusies en overnames dus ook als deze zich voordoen binnen de mediasector, recente voorbeelden zijn de overname van NDC Mediagroep door Mediahuis of de overname van Sanoma door DPG Media. Beide overnames zijn goedgekeurd door de ACM.

Nederland kent sinds de intrekking van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties geen specifieke mededingingsregels voor de mediasector. Wel is het Commissariaat voor de Media bevoegd om onderzoek te doen naar mediapluralisme in Nederland. Het Commissariaat doet dat middels de MediaMonitor. In de MediaMonitor 2020 is aandacht gevraagd voor de mogelijke effecten van de overname van Sanoma door De Persgroep (DPG) op de pluriformiteit van de informatievoorziening.³ Deze ontwikkeling zal door het Commissariaat in de komende jaren gevolgd worden.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

³ <https://www.mediamonitor.nl/publicaties/>