# ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION
DES DOCUMENTS "COM"

Dossier COM(92)480

Vol. 1992/0218

Historical Archives of the European Commission

***Disclaimer***

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2015/496 du Conseil du 17 mars 2015 (JO L79 du 25.3.2015, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement ou sont considérés déclassifiés conformément aux articles 26(3) et 59(2) de la décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission du 13 mars 2015 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as last amended by Council Regulation (EU) 2015/496 of 17 March 2015 (OJ L 79, 27.3.2015, p. 1 ), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation or are considered declassified in conformity with Articles (26.3) and 59(2) of the Commission Decision (EU, Euratom) 2015/444 of 13 March 2015 on the security rules for protecting EU classified information.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 2015/496 vom 17. März 2015 (ABl. L 79 vom 25.3.2015, S. 1), ist dieser Akt der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlusssachen in diesem Akt in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben; beziehungsweise werden sie auf Grundlage von Artikel 26(3) und 59(2) der Entscheidung der Kommission (EU, Euratom) 2015/444 vom 13. März 2015 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen als herabgestuft angesehen.

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES
---

Secrétariat Général

COM(92)480

Bruxelles, le 08 décembre 1992

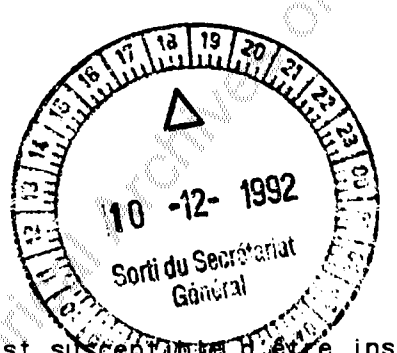
0/92/363

# TEXTE E

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

---

Communication de M. BANGEMANN




- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Historical Archives of the European Commission

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

NOTE DU SECRETARIAT GENERAL 0/363/92

PREPARATION DU DOCUMENT

Direction(s) Générale(s) responsable(s)

III Marché Intérieur et Affaires Industrielles

Service(s) associé(s)

- pour accord -

IV Concurrence : Voir note jointe
X Information, Communication et Culture : Voir note jointe

Service(s) consulté(s)

- pour accord -

V Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales : Pas de réponse
XIII Télécommunications, Industries de l'Information et Innovation : Pas de réponse
XV Institutions Financières et Droit des Sociétes : Pas de réponse

- pour avis -

SJ Service Juridique : Voir note jointe

Langue originale : FR

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

THE DIRECTOR-GENERAL

Bruxelles, le 26.11.1992 004699

Par télécopieur n° 50216

**Note à l'attention de M. Perissich**
**Directeur Général, DG III**

Historical Archives of the European Commission

Objet : Le Livre Vert sur la concentration des médias.

Par note du 11 novembre 1992 vous avez bien voulu me transmettre un projet de livre vert sur la concentration des médias. Ce projet ne soulève pas d'objections de ma part.

Je voudrais toutefois souligner que je partage totalement l'analyse effectuée dans le projet selon lequel le droit communautaire de la concurrence, bien qu'il contribue au pluralisme des médias, n'est pas toujours suffisant pour garantir son maintien, ce qui peut nécessiter d'autres actions, soit au niveau national, soit au niveau communautaire. C'est la raison pour laquelle le règlement sur le contrôle des concentrations laisse aux Etats Membres la liberté de prendre des mesures afin de garantir le pluralisme, même au regard des concentrations ayant une dimension communautaire.

En ce qui concerne le besoin d'une action au niveau communautaire, j'estime que l'approche choisie par la DG III, c'est-à-dire de présenter des options ouvertes sur le principe d'intervention ainsi que sur les actions possibles sans prendre position en faveur de l'une ou de l'autre, est tout à fait pertinente et devrait permettre une discussion fructueuse avec les parties intéressées.

C.D. EHLERMANN

c.c. : Mr Bruehann

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

Direction Générale
Audiovisuel, Information, Communication, Culture
Le Directeur général

Bruxelles, le 27 novembre 1992.

007716

FS

Note à l'attention de M. R. PERISSICH
Directeur Général DG III

Objet : Projet de Livre Vert sur la concentration des médias.
Réf. : Votre note 013884 du 11/11/1992.

J'ai bien reçu le document dont il est fait mention en objet et vous en remercie.

Il s'agit d'un travail considérable de synthèse et de rédaction réalisé sur un sujet aussi vaste que complexe que nous approuvons dans sa majeure partie quant au fond, sous réserve de la prise en compte des remarques suivantes :

1. De manière générale, le document passe sous silence l'importance de la maîtrise des aspects technologiques liés à la diffusion par satellite, notamment suite à des opérations de concentration verticale.

   Il nous paraît opportun d'aborder cette situation de la façon suivante :

   page 61 (12ème ligne du 3ème paragraphe) ajouter :

   "De même, une opération verticale entre diffuseur et un opérateur satellite, ou une opération portant sur la maîtrise d'une technologie (par exemple les systèmes de contrôle d'accès), qui aurait pour effet de limiter l'accès au marché des chaînes par satellite pourrait éventuellement ...".

2. L'analyse et les propositions relatives à la presse écrite ne reflètent pas de manière satisfaisante le fait que la Commission est pleinement consciente de l'importance du maintien du pluralisme dans ce secteur. Aussi suggérons-nous que les références au secteur de la presse écrite soient revues en ce sens, en particulier celles qui figurent aux pages 26, 33 et 80 (en outre la référence aux Assises de la presse qui figure en bas de la page 80 présente une image inexacte du rôle de la Commission dans l'organisation de ces Assises et doit être supprimée).



Adresse Postale: Rue de la Loi 200 B-1049 Bruxelles - Belgique
Adresse Visiteurs: Rue de Molenbeek ...

Historical Archives of the European Commission

3. Certaines incohérences, dues sans doute aux difficultés de présentation inhérentes dans un texte de cette complexité, semblent apparaître à divers endroits. Ainsi à la page 33, au début du chapitre 1er de la 4ème Partie, peut-on lire que le "maintien du pluralisme des médias ... ne constitue ni un objectif communautaire ni une compétence communautaire".
Cette affirmation semble être en contradiction avec le dernier paragraphe de ce même chapitre qui s'attache à démontrer, de façon convaincante, que "le respect des droits fondamentaux constitue une exigence essentielle du fonctionnement de la Communauté ..." (p. 36). Un autre exemple figure dans le dernier paragraphe de la page 48 où il est dit que les Etats qui donnent un effet extraterritorial à leur conception du pluralisme imposent cette conception aux autres Etats alors qu'en réalité, c'est aux opérateurs de ces autres Etats qu'ils l'imposent. Mais de telles remarques auraient leur place plutôt dans une réunion des Services concernés que dans la présente note.

4. Nous avons par contre une divergence de fond en ce qui concerne l'analyse relative aux Services et les conclusions qui en découlent.
En effet, si l'analyse globale peut mener à la conclusion que toute initiative communautaire doit être limitée dans l'immédiat à d'éventuelles mesures relatives aux prestataires, cela ne justifie pas à ce stade d'écarter, surtout dans un document consultatif conçu pour susciter le débat, d'éventuelles mesures relatives aux Services. Il existe aujourd'hui une dizaine de chaînes Pan -européennes et de nombreuses chaînes ayant une activité transfrontière ou qui entendent développer de telles activités (cf. TF1 Belgique). Il est injustifié de ne pas tenir compte de cette réalité dans le texte et dans les conclusions, même s'il est vrai que de nombreux opérateurs ont une stratégie fondée sur l'établissement (quoiqu'en réalité de telles stratégies sont souvent fondées sur une conjoncture réglementaire susceptible d'évoluer (cf. RTL-TVi en Belgique ou RTL 2 en Allemagne).
Le problème ne doit pas être présenté de manière telle à faire apparaître une opposition entre les solutions relatives aux Services, d'une part, et à l'établissement d'autre part. Au contraire, l'accent doit être mis sur la nécessaire complémentarité des mesures communautaires. Je dois par conséquent insister pour que :

- l'analyse relative aux Services soit modifiée pour tenir compte de la situation réelle du marché (cf. en particulier pages 51 à 53);

- le dernier paragraphe de la page 97 soit rééquilibré en ce qui concerne la présentation de la problématique Services/établissement;

- l'option III soit complétée par une sous-option concernant la possibilité de modifier la législation communautaire existante, par exemple en complétant les domaines coordonnés par la Directive "Télévision sans frontière" lors de sa révision prévue avant fin 1994 (je vous rappelle que le considérant n° 17 de cette Directive soulignait déjà la nécessité d'éviter des actes susceptibles de favoriser la formation de positions dominantes qui imposeraient des limites au pluralisme et à la liberté de l'information télévisée).

5. Il me paraît nécessaire de faire référence dans les passages relatifs à la transparence au rôle que pourrait jouer l'Observatoire européen de l'Audiovisuel avant de conclure à la nécessité de mesures juridiquement contraignantes.

6. Certains des tableaux préparés par Booz-Allen laissent à désirer, en particulier le n° VII. Celui-ci présente RTL et la CLT comme des groupes séparés (dans un document sur les concentrations ...) et contient une présentation inexacte du paysage audiovisuel de la Communauté française de Belgique. Il pourrait utilement être remplacé par un tableau tel que celui qui figure en annexe à la présente note, qui met davantage en lumière les problèmes d'intégration verticale. Ainsi démontrerions-nous que nous avons fondé notre analyse sur une recherche plus large que la seule étude Booz-Allen.

En ce qui concerne l'opportunité politique pour la Commission de présenter ce document dans la conjoncture actuelle, je souhaite attirer votre attention sur le fait que le terme "livre vert" est souvent assimilé, à tort ou à raison, à la première étape d'un processus législatif (cf. livres verts sur le droit d'auteur, la télévision sans frontière ...). Le terme "Document consultatif", employé d'ailleurs par Sir Léon Brittan devant le Parlement lors du débat sur le rapport Fayot/Schinzel, aurait ma préférence.

Historical Archives of the European Commission

Enfin, en ce qui concerne la compétence des Directions générales, il est évident - et le document le dit à plusieurs reprises - que certaines initiatives susceptibles de résulter du débat relèveront entièrement ou partiellement de la politique audiovisuelle. Je souhaite par conséquent que la DG X soit impliquée comme coresponsable et, dès lors, pleinement associée à toutes les étapes futures de ce dossier : consultations professionnelles, rédaction des conclusions, proposition d'action etc. et que cela soit acté de manière appropriée.

Colette FLESCH

cc. MM. Dewost
Ehlermann
Degimbe
Carpentier
Fitchew

MM. Reuter
Danis
Venturini
Mme Belz

Historical Archives of the European Commission

## INTERNATIONALISATION AND INTEGRATION OF THE MAIN EUROPEAN AUDIOVISUAL GROUPS

| | TF1 France | Canal + France | CLT Luxembourg | Fininvest Italy | Hachette France | Kirch Germany | Bertelsmann Germany | Granada UK |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Proportion of audiovisual in total t.o | 100% | 100% | TV : 65% | TV : 17.6%<br>Prod° : 10.7% | Europe 1 Communications 100% | 100% | 100% | 20,6% Diffusion TV |
| Cinema production | TF1 Film Production<br>Mercury International | Le Studio Canoleo<br>Cérise<br>Chrysalide Films<br>Films Alain Sarde | International Film Productions | Estudios Madrid<br>Méduse<br>Penta<br>Ciné 5 | Pathé Cinéma (16.5%)<br>Productions Hachette Première | Tanrus Film<br>Idunna Film<br>Geo Film<br>CBM Filmprod°<br>Janus<br>Mercury<br>Beta Film<br>Orizzonte | G + J Film Produktion<br>UFA Film<br>Universum Film<br>UFA Nordeutsche Filmproduktion | |
| Cinema distribution | | Cinepacq | Pandora | Ciné 5<br>Méduse<br>Europa 5 | UGC D.A. | Kirch Group<br>Kinola | Universum Film<br>Werner Mietzner | Granada TV International |
| TV Production | SFP<br>Technisonor<br>Banco Prod.<br>Protecres<br>Merry Prod.<br>Mercury | Ellipse Programmes<br>Gédéon | Hamster<br>VCF<br>RTL Prod°<br>Cerise<br>Télé Union<br>Tricom | Tricom<br>Quinta<br>Rete Italia | Europelmages<br>Top TV<br>HIT<br>Télé Hachette Films<br>Ellei<br>Atlantique Productions | Hexatel<br>Tricom<br>United & Fernsehproduktionsgesellshaft<br>Scorpi Prod. | FPS Funk Program Service<br>UFA Film und Fernseh<br>Stern TV<br>DEFA | Granada TV Consortium<br>Granada-Hachette-NRD |
| Cinema & TV library | Nearly 600 titles | 300 titles | Approx 700 titles | 1000 titres | Approx 500 titles | 3 750 titles<br>80 000 h of TV prog. | | |
| TV Channels | TF1<br>Eurosport | Canal + Fce<br>Premiere<br>Canal + Belg.<br>Sportkanal<br>TV Sport<br>Sportnet<br>TV South<br>Canal Jimmy<br>Canal J<br>TV 1000<br>ETN<br>Lifestyle | Tele 5<br>RTL TV<br>RTL Plus<br>RTL 2<br>M6<br>RTL TVi<br>RTL 4 | Rete Italia<br>Canale 5<br>Rete 4<br>Italia Uno<br>Tele Pins<br>Tele 5<br>Telecinco<br>TF1 | Canal J | Sat Fins<br>Premiere<br>Teleclub<br>Tele Pins | Pratel<br>Antenn Bayern<br>RTL Plus<br>Stern TV<br>RTL 2 | BSkyB<br>ITV<br>Channel 4<br>Children Channel |

Source : Bipe, Europe TV

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 30 novembre 1992.
JUR(92)08153 PVN/nf

Note a l'attention de M. WATERSCHOOT
Directeur DG III/F

Objet: Projet de Livre Vert sur la concentration des média.

Suite aux retouches apportées par vos services au projet de Livre Vert sur la concentration des média, après les observations et suggestions exprimées par MM. Etienne, Langeheine et Van Nuffel pendant la réunion du 25 novembre 1992, le Service Juridique n'a plus d'objections strictement juridiques à l'égard de ce document. Il estime toutefois inopportun de demander aux parties intéressées de s'exprimer sur la forme exacte de l'instrument juridique contraignant que la Commission choisira éventuellement (directive ou règlement: option III et IV), alors que la possibilité d'agir avec des instruments non contraignants telle que la recommandation n'est même pas envisagée.

En outre, le Service juridique regrette que la DG III n'ait pas prévu une période un peu plus longue pour la consultation interservices sur ce document important et volumineux, qui aurait permis aux services associés d'en faire une lecture approfondie et à vos services de pouvoir envisager des modifications substantielles ou compléments éventuels.

H. ETIENNE

G. MARENCO

cc.: M. BRÜHANN

Historical Archives of the European Commission

## MR. BANGEMANN'S COMMUNICATION TO THE COMMISSION

Subject: Draft green paper on the concentration and the pluralism of the media

The draft green paper was drawn up following two resolutions of Parliament, of 1990 and of 1992, which expressly ask the Commission to take initiatives in order to prevent the concentration of media ownership threating pluralism. In its communication on the audio-visual policy of 21 February 1990, the Commission had already announced that it was studying this question with a view to a possible proposal for a Directive.

Concentration in the sector of the media can have negative effects not only on competition but also on pluralism. This is why the Member States took specific measures aimed at limiting the participation and the control of a particular operator in several media at the same time. The European Parliament has asked that certain steps also be taken at Community level which particularly take into account the European dimension of the activities of the media and of the disparity between national measures.

The draft green paper has the following characteristics:

- its object is to evaluate the need for action and not to argue for a specific measure;
- the issues of subsidiarity and of proportionality are prioritised;
- it proposes open options which cover on the one hand, the principle of intervention (option I is to not intervene) and, on the other hand, the alternative option for action (options II with V);
- it does not specify which options are prefered by the Commission;
- it does not cover the question of pluralism in general but, in view of the Community competences, only of the restrictions on access to ownership media and of effects of them on the operation of the internal market;

Historical Archives of the European Commission

- it is intended to facilitate effective consultation of all interested parties.

As regards the Parliament, a green paper would constitute a response commensurate with the interest that it has expressed for this subject, without prejudging the final position of the Commission; with respect to the Council, the green paper would be an example of the capacity and of the will of the Commission to take into account the spirit of subsidiarity in exercising its power of initiative; finally, with respect to industry, which awaits a green paper, it would allow transparent and constructive consultation on which the Commission will be able to draw whatever its final position.

The Commission is invited to adopt this draft green paper.

Historical Archives of the European Commission

# PLURALISM AND MEDIA CONCENTRATION

# IN THE INTERNAL MARKET

## An assessment of the need for Community action

Commission Green Paper

Historical Archives of the European Commission

SUMMARY CONTENTS

SUMMARY
Introduction
Part One. OUTLINE OF THE ISSUE
Part Two. THE LEVEL OF MEDIA CONCENTRATION
Part Three. REVIEW OF MEASURES TAKEN AT NATIONAL LEVEL
Part Four. ASSESSMENT OF THE NEED FOR ACTION
Chapter I. COMMUNITY OBJECTIVES
Chapter II. NEEDS IN THE LIGHT OF COMMUNITY OBJECTIVES

Section 1. Identification of needs in the light of the objectives relating to pluralism
Section 2. Identification of needs linked to the proper functioning of the internal market

Chapter III. NECESSITY FOR ACTION IN THE LIGHT OF NEEDS
Chapter IV. NECESSITY FOR ACTION AT COMMUNITY LEVEL
Chapter V. THE TYPE OF ACTION IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY
Chapter VI. SUMMARY OF POSSIBLE OPTIONS

1. No specific action at Community level (Option I)
2. Action that might be envisaged at Community level (Options II to V)

Annex : Review of national legislations

Historical Archives of the European Commission

CONTENTS

SUMMARY ..... 7
Introduction ..... 12

Part One. OUTLINE OF THE ISSUE ..... 14
I. The concept of pluralism ..... 14
II. Pluralism and concentration ..... 18
Conclusion ..... 21

Part Two. THE LEVEL OF MEDIA CONCENTRATION ..... 23
I. General observations ..... 23
II. Observations by type of media ..... 25
III. Operators' strategies ..... 26
Conclusion ..... 27

Part Three. REVIEW OF MEASURES TAKEN AT NATIONAL LEVEL ..... 37
I. Situation in each country ..... 38
II. Overview ..... 52
Conclusion ..... 57

Part Four. ASSESSMENT OF THE NEED FOR ACTION ..... 58
Chapter I. COMMUNITY OBJECTIVES ..... 58
I. The completion and functioning of the internal market ..... 58
II. Industrial policy ..... 59
III. Audiovisual policy ..... 60
IV. Respect of fundamental rights ..... 60

Chapter II. NEEDS IN THE LIGHT OF COMMUNITY OBJECTIVES ..... 61
Section 1. Identification of needs in the light of the objective of pluralism ..... 62

Historical Archives of the European Commission

Subsection 1. Effectiveness of national safeguards.....62

I. Risks of circumvention.....62
§1. Discriminatory restrictions.....64
§2. Indistinctly applied restrictions.....65
A. Measures relating to the provider of the service.....66
B. Measures relating to services.....73
Conclusion.....75

II. Merger control at the national level.....77

III. Transparency.....78
Conclusion.....80

Subsection 2. The effectiveness of Community competition law.....80

I. Convergence between the maintenance of competition and the maintenance of pluralism.....81

II. Limits to the convergence.....82

§1. Pluralism and competition: different criteria.....82
§2. The impossibility of applying competition law in certain situations where pluralism may be affected.....83
§3. The difficulty of a broad interpretation of competition law.....85
§4. Potential limits.....86

Conclusion of Section I.....86

Section 2. Identification of needs linked to the proper functioning of the internal market.....87

Historical Archives of the European Commission

I. Restrictions on the free movement of services where there is circumvention of legislation.....87
II. Restrictions on the right of establishment.....89
III. Restrictions on competition.....90
IV. Distortion of competition.....91
V. Legal uncertainty regarding circumvention.....92
VI. Obstacles to access to media activity in the Community.....93

Conclusion of Chapter II.....97
Question 1.....98

Chapter III. NECESSITY FOR ACTION IN THE LIGHT OF NEEDS.....99
Conclusion.....101
Question 2.....101

Chapter IV. NECESSITY FOR ACTION AT COMMUNITY LEVEL.....102
Conclusion.....102
Question 3.....103

Chapter V. THE TYPE OF ACTION IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY.....103

I. Harmonization of restrictions on media ownership.....103
A. Objective of such action.....103
B. Competence.....104
C. Scope.....104
D. General structure.....106
Question 4.....108

II. Transparency.....108
Question 5.....109

Historical Archives of the European Commission

III. Establishment of a special body.....109
Question 6.....111

Chapter VI. SUMMARY OF POSSIBLE OPTIONS.....111

1. No specific action at Community level (Option I).....112
2. Specific actions that might be envisaged
level (Options II to V).....114
. Recommendation relating to transparency (Option II).....114
. Action to harmonize laws by means of a directive (Option III)116
. Action to harmonize laws by means of a regulation (Option IV)117
. Action to harmonize legislation accompanied by the
establishment of an independent committee (Option V).....118
Question 7.....119

Annex : Review of national legislation

Historical Archives of the European Commission

## SUMMARY

The purpose of the Green Paper is to present, in accordance with the principle of subsidiarity written into the Treaty on European Union, an initial assessment of the need for Community action concerning concentration in the media (Television, radio, press) together with the different approaches which the Commission might adopt once it has consulted the parties concerned.

In recent years, Parliament has expressed its concern about this question on several occasions, in particular in its resolutions of 15 February 1990 and 16 September 1992, which call on the Commission to propose regulatory measures so as to restrict concentration in the media and safeguard pluralism.

In the light of the Community's objectives and powers and of the principles of subsidiarity and proportionality, the results of this look into the need for action can be summarized as follows:

1. Protection of pluralism as such is primarily a matter for the Member States. In working towards its objectives and exercising its powers, the Community must, however, ensure that its own activities and those for which it has competence do not adversely affect pluralism. In this respect with regard solely to the objective of safeguarding pluralism, there would not appear to be any need for action at Community level, since national mechanisms for protecting pluralism can be applied to situations with a Community dimension. Thus, should a broadcaster established in another Member State genuinely circumvent legislation on pluralism, the Member State of reception could, subject to observing the conditions laid down in the case law of the Court of Justice, restrict the free movement of such broadcasts. Similarly, where a merger declared to be compatible with the common market under the Merger Control Regulation is harmful to pluralism, the Member State would still be able to take appropriate measures to ensure that pluralism is protected.

Journal Archive of the European Commission

2. This capacity of the Member States to safeguard pluralism through a national regulatory framework for mergers may, however, have negative effects on the functioning of the single market. Since the mid-1980s, laws on media ownership have been introduced and are developing in divergent ways. Such laws on pluralism, which consist in particular in limiting maximum holdings in media companies and in preventing cumulative control of, or holdings in, several media companies at once, must be distinguished from the discriminatory restrictions which limit ownership by foreigners and which are therefore incompatible with the Treaty.

3. Disparities between national measures aiming to safeguard pluralism may create, at least potentially, obstacles to the efficient functioning of the internal market:

- a Member State could possibly restrict the free movement of broadcasts in the event of genuine circumvention of one of these laws;

- the establishment of media companies in another Member State could be limited;

- restrictions and distortions of competition are introduced;

- uncertainty in the law, harmful to the competitiveness of companies, could result from diverging views on what constitutes circumvention;

- such laws limit access to the activities and to the ownership of the media, when access should be facilitated so as to permit the establishment of the single market and secure the competitiveness of media companies which pluralism requires.

4. The restrictions on ownership at the root of these obstacles are not, as such, incompatible with Community law. They are not discriminatory and pursue a public-interest objective associated with freedom of expression.

5. Restrictions on media ownership cannot be replaced just by applying general competition law and in particular, at Community level, the Merger Control Regulation. The latter can prevent mergers which adversely affect pluralism only in so far as they also affect competition, which is not always the case.

Historical Archives of the European Commission

6. In the light of this analysis, there are five different options among which the Commission may choose and on which the Commission would like to know the opinions of the parties concerned:

(i) taking no action;

(ii) proposing recommendation to enhance transparency;

(iii) proposing a directive coordinating national restrictions on media ownership;

(iv) proposing a regulation harmonizing national restrictions on media ownership;

(v) proposing a directive or a regulation together with an independent committee.

The Commission does not currently have a particular preference for, any one of these options and leaves open the possibility for other eventual alternatives. It wishes to know the views of interested parties on these options as well as on the questions posed in this Green paper which are summarised below:

*QUESTION 1*

*The Commission would welcome the views of interested parties regarding the needs for action, and in particular on:*

*- any cases where the Community dimension of media activity has meant that restrictions on media ownership imposed for the purpose of maintaining pluralism have become ineffective, for example because they are circumvented or because of transparency problems;*

*- the existence of restrictions or restrictive effects other than those identified above;*

*- practical instances where ownership restrictions have actually impeded the activity of economic operators in the sector;*

Historical Archives of the European Commission

*- the sectors and activities which are especially affected by restrictions on ownership (for example, is the press subject to restrictive effects not only in respect of multimedia aspects but also in respect of monomedia aspects?).*

*QUESTION 2*

*The Commission would welcome the views of interested parties on whether the needs identified are of sufficient importance, in the light of Community objectives, to require action in the media industry and, if so, when such action should be taken.*

*QUESTION 3*

*The Commission would welcome the views of interested parties on the effectiveness, in the light of Community objectives, of action which would be taken solely at Member State level.*

*QUESTION 4*

***The Commission would welcome the views of interested parties on the content of a possible harmonization instrument as envisaged above, and in particular on the two variants for its scope, on the use of the real audience as a basis for setting thresholds, on the demarcation of distribution areas,*** on any other possible references, and on ways of defining the concept of controller.

QUESTION 5

The Commission would welcome the views of interested parties on the desirability of action to promote transparency which would be separate from a harmonization instrument.

QUESTION 6

The Commission would welcome the views of interested parties on the desirability of setting up a body with competence for media concentration.

Historical Archives of the European Commission

QUESTION 7

The Commission would welcome the views of interested parties on each of these foreseeable options.

Historical Archives of the European Commission

# INTRODUCTION

This Green Paper has been written in accordance with the principle of subsidiarity which governs the exercise of the Commission's power of initiative and which is specifically mentioned in the Treaty on European Union. Before taking up a position on the need for a Community initiative with regard to media (Television, radio, press) concentration, the Commission wishes to present its initial assessment and gather contributions from all interested parties.

The Green Paper is in response to the requests expressed over several years by Parliament, in particular in its resolution of 15 February 1990 on media takeovers and mergers,[1] in which it called on the Commission in particular "to put forward proposals for establishing a special legislative framework on media mergers and takeovers".

Parliament drew up a fresh resolution, adopted on 16 September 1992, which repeats this request.[2] This resolution refers to the effects of differing national laws on the operation of the internal market and calls on the Commission *"to submit, after consultation with the parties concerned, a proposal for effective measures* to combat or restrict concentration in the media, if necessary in the form of an anti-concentration directive...".[3]

The communication from the Commission to the Council and Parliament of 21 February 1990 on audiovisual policy[4] states, in the section entitled "Pluralism and mergers", that:

*"On account of the importance it attaches to the objective of maintaining pluralism, the Commission is studying this question with a view to a possible proposal for a directive, whose aim would be to harmonize certain aspects of national legislation in this field".*

Historical Archives of the European Commission

1 OJ No C 68, 19.3.1990, pp. 137-8.
2 Resolution on media concentration and diversity of opinions, Resolution A3-0153/92/corr.
3 Paragraph 27.
4 COM(90) 78 final.

In order to respond to Parliament's requests and to identify the different options available, the Green Paper is based on two studies, one looking into the economic aspects ordered by the Commission[5] and the other describing the various national laws in this field (Annex).

Historical Archives of the European Commission

5 "Study on pluralism and concentration in media - economic evaluation", Booz-Allen & Hamilton; February 1992; This study will be made available by the Commission on request by fax or mail to the following address: Commission of the European Communities, DG III/F-5, Media and Data Protection Unit, N-9, 6/11; 200, rue de la Loi, B - 1049 Brussels, Belgium; Fax: 32-2-295 02 81.

# Part One

## OUTLINE OF THE ISSUE

The effect of concentration in the media on media pluralism can be understood only if one first defines what is meant by "pluralism".

### I. THE CONCEPT OF PLURALISM

Outside the legal context, the concept of pluralism is used in a broad, general sense. Thus, reference is sometimes made to pluralism when it comes to justifying positive measures in support of freedom of expression and diversity of information sources, e.g. aid to the press or distribution systems. This kind of use is encountered in the general context of measures to assist the media; with its limits difficult to gauge since pluralism is easily invoked as soon as a problem involves the media.

Legal analysis provides some clarification, however, even if the term is not used in international statutes on basic rights. In national legal systems, the concept of pluralism is not explicitly recognized in constitutional statutes[6] but can be found in the rulings of the constitutional courts of certain Member States (France, Germany and Italy), which treat it as a constitutional principle. Other legislative statutes which refer to pluralism do not define the concept. The variety of expressions used containing the word "pluralism" - pluralism of the media, pluralism in the media, the pluralist nature of the expression of currents of thought and opinion,[7] pluralism of information,[8] pluralism of the press,[9] plurality of the media[10] - shows that there is no common understanding of the concept.

Historical Archives of the European Commission

6 Article 20(3) of the Spanish Constitution refers to "the pluralism of society".
7 The French Law of 30 September 1986.
8 Italy, Law of 6 August 1990; Spain, Law of 3 May 1990; Luxembourg, Law of 27 July 1991, Portugal, Law of 7 September 1990.
9 Luxembourg, Law of 27 July 1991.
10 Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings.

However, two common features do emerge from a legal analysis of the European Convention on Human Rights as interpreted by the European Court of Human Rights and of national laws:

- the concept of pluralism serves to limit the scope of the principle of freedom of expression;

- the purpose of such limitation is to guarantee diversity of information for the public.

**1. The concept of pluralism serves to limit the scope of the principle of freedom of expression**

While the principle of safeguarding pluralism has constitutional force in certain Member States, it does not as such constitute a human or basic right. The link between maintaining pluralism and the principle of freedom of expression is not such as to make the former a basic right. Both in statutes and case-law the link is one of derogation from the principle of freedom of expression. Like certain obligations relating to editorial content (morality, impartiality, taste and decency, etc.), the function of the concept is to limit in certain cases the application of the right to freedom of expression to a potential beneficiary. Thus, it is possible in the name of pluralism to refuse a broadcasting licence or permission for the takeover of a newspaper, a monolithic corporate structure, a holding in a media company, etc.

Historical Archives of the European Commission

The fact that a derogation is involved is brought out both by the judgments of the European Court of Human Rights and the rulings of the supreme courts of certain countries.[11]

The European Court of Human Rights (hereinafter, the ECHR) takes the view that pluralism is an exception to the principle of freedom of expression, designed to protect the rights of others (Article 10(2) of the European Convention on Human Rights).

In the Groppera decision (28 March 1990), the ECHR links pluralism to Article 10(2) of the Convention (which provides for the possibility of restriction if the measure is prescribed by law, if it relates to a legitimate objective and if it is necessary in a democratic society), referring to the legitimate aim of protecting the rights of others (clause 70). The European Commission on Human Rights had not examined this point (it limited itself to the examination of the condition "prescribed by law"). However, the holders of these "rights of others" are not specified: are they the viewers, who have the right to a diversity of opinions, or are they other beneficiaries of freedom of expression, who have a right of access to such means of expression?

Archives of the European Commission

11 In particular in France and Germany (see Annex). In the United States of America too, the Supreme Court has ruled that the right of viewers takes precedence over the right of broadcasters, and that the diversity of opinion on the airwaves serves First Amendment values. In Red Lion Broadcasting v the Federal Communications Commission (FCC) (1969), the Court made the explicit point, with regard to the First Amendment, that "it is the right of the viewers and listeners, not the right of broadcasters, which is paramount" (a concept which is close to the "rights of others" in the European Convention on Human Rights) and, since frequencies are limited, "no one has a First Amendment right to a licence". In Metro Broadcasting v FCC (27 June 1990), concerning the FCC's policy of promoting the racial and ethnic pluralism of programmes by increasing the diversity of radio broadcasting ownership through "minority ownership policies", the Supreme Court ruled that "the diversity of views and information on the airwaves serves important First Amendment values". Lastly, in Post Company National Citizens Committee for Broadcasting (12 June 1978) concerning a cross-media ownership rule of the FCC's (radio-TV/daily news in a same community), the Court held that the rule "did not violate First and Fifth Amendment rights of newspaper owners". As regards the cross-ownership rule which it drew up in 1975, the FCC explained that "the premise is that a democratic society cannot function without the clash of divergent views. (...) If our democratic society is to function, nothing can be more important than ensuring that there is a free flow of information from as many divergent sources as possible" (50 FCC 2nd, Par. 111).

**2. The purpose of such limitation is to guarantee diversity of information for the public**

The limit placed on the principle of freedom of expression, on the grounds of pluralism, is justified by the fact that the objective is to ensure diversity of information for the public. In the interests of access to such diversity of views, it may indeed be necessary, in certain cases, to limit application of the principle of freedom of expression because it would result in preventing another beneficiary of that freedom from using it. Such is the case, for instance, where there is a shortage of means of broadcasting or where access to them is limited.

In accordance with the interpretation placed on the European Convention on Human Rights,[12] the "information" whose diversity is sought must be understood as a generic term in the broad sense, i.e. not just newspapers or the news bulletin but all kinds of ideas, all types of programme, communication and content.[13] Only in supervising the lawfulness of the restrictions on freedom of expression may the differences in the nature of such information be accounted for.

Historical Archives of the European Commission

12 As regards advertising, see in particular the judgment of the ECHR of 20 November 1989 in Markt Intern Verlag and Klaus Beerman v Federal Republic of Germany, series A, No 165, paragraph 26.

13 Thus, entertainment programmes could cause real problems of diversity of information if the only fictional works which the public could watch were ones in which the villains were always played by coloured actors.

Diversity of information can be achieved in one of two ways. A media operator can be asked to provide, in its communication activity, diversity of existing opinions (internal pluralism) or to make several media available to the public, the combination of which represents diversity, each medium being one element in that diversity (external pluralism). In the case of internal pluralism, the measures adopted relate either to the internal organization of the media company whose control structure will have to represent the various currents of opinion, or to the editorial content of the newspapers or broadcasts. In the case of external pluralism, the measures are directed at organizing relations between the various media companies so as to ensure a degree of autonomy between them (anti-concentration measures are part of these). Similar to this type of measure are those which are aimed at facilitating access to media activities, for instance by increasing the number of broadcasting licences (TV or radio) available on a particular territory and thus making it possible to increase the number of media available to the public.

CONCLUSION

***The concept of pluralism can be defined both in terms of its function and in terms of its objective: it is a legal concept whose purpose is to limit in certain cases the scope of the principle of freedom of expression with a view to guaranteeing diversity of information for the public. In this report, the term "pluralism" will be used to mean the objective, that is "diversity of information" in the broad sense.***

## II. PLURALISM AND CONCENTRATION

Mergers in the media industry do not have, in themselves, a positive or a negative effect on pluralism. Such an effect can only be measured by reference to a general environment comprising the public concerned and the diversity of information offered to that public at a given place.

Historical Archives of the European Commission

Depending on its impact on that environment, the merger may have a positive or negative effect on pluralism. The effect will be positive if the diversity of information offered to the public is increased, e.g. if the merger makes it possible to extend the geographical area served, or is preserved when it would diminish (if the merger prevents the disappearance of a media operator). On the other hand, the effect will be negative if the diversity of information offered to the public is reduced (if a merger leads to the disappearance of titles or channels). One and the same operation could have both consequences, depending on the public concerned: thus, the public in a media operator's new broadcasting or circulation area will take a positive view of a merger even though it restricts the choice of the public in the original broadcasting or circulation area covered by the media operators which were the subject of the merger.

To determine how far concentration may create problems of pluralism it is therefore necessary to define what is meant by diversity in the choice of information offered to the public at a particular place.

Diversity of information. Diversity can be assessed in many ways: according to the editorial content of the broadcasts or the press, according to the number of channels or titles, and according to the number of media controllers or owners. These three methods vary in importance. Diversity of content is the most logical criterion but it is also difficult to apply given the complexity of the analysis which it requires[14] and its subjectivity. The *number of channels* or titles is easily measurable as a criterion but not very significant as regards diversity of editorial content, which may remain weak and virtually controlled by a single operator. Nor does the criterion of the *number of media controllers* reflect editorial content, but it is a more sensitive indicator than the previous one since it lays stress on autonomy and structural independence among controllers, which, without being able to guarantee it, constitutes a minimum condition of the diversity of choice offered to the public.

14 It would indeed be necessary to take account of all the editorial characteristics of the medium in question (such as type of medium, type of programme or column, editorial opinions, frequency and duration of broadcast or circulation, etc.) and also to see whether the consumer, given actual media consumption patterns, genuinely benefits from such diversity (Does he have access to it? Is the diversity of opinions in society and among consumers reflected? etc.).

Control of a collection of media by a single person, even if the objective is only commercial, has the potential effect of making the spreading of ideas dependent on acceptance by a single person and of restricting alternative means. Whatever the editorial content or the number of information carriers, concentration of control of media access in the hands of a few is by definition a threat to the diversity of information. Conversely, multiplying the number of alternative controllers increases the probability of diversity of information, even if this is not automatic. Economically speaking, effective competition among controllers may lead to qualitative differentiation between the products offered by each of them and, hence, favour editorial diversity.

Control. Since it may serve as a criterion for measuring the diversity of information, the question of control is essential, for it is necessary to know who controls what.

*The controller.* It is not possible simply to use the concept of owner or majority shareholder in a media company since, under the influence of anti-concentration rules, there may be several shareholders with the same proportion of ownership.[15] While the notion of controller is more suitable, it may also be difficult to identify clearly who is the controller with decisive influence.

*Diversity of control.* To assess choice in a given area, account must be taken of the consumption of all media, i.e. not just of each type (monomedia) but of all types. Consumption of the media indeed shows that one type may constitute an alternative and a substitute for another: since the large majority of individuals (except in Spain, Portugal and Greece) consumes three types of media every day - radio, television and the press (see Table 1) - somebody who is a reader and captive viewer of the products of the same controller may nevertheless listen to radio programmes broadcast by another controller. This highlights the problems of multimedia control, since if one controller dominates the three media there is no longer any alternative, either within one medium or between types.

15 In Spain, for example, Fininvest, Javier la Rosa and BOCE each have a 25% holding in Telecinco. In France, the Hachette Group and Reteitalia (Berlusconi) each had a 25% holding in La Cinq.

Archive Prelios de la Commission européenne

Reference to the public. Logically, everybody to whom the media are addressed should be taken as a reference (viewer, listener, reader) in order to determine the number of independent media offered to that person where he lives. As this is impossible, it is necessary to focus on the notion of consumption area and determine the choice of media offered in such areas (which may not be precisely delineated or homogeneous).

CONCLUSION

*The effects of a media merger on pluralism must be assessed by reference to the environment in which it occurs. Mergers can have negative effects on pluralism, since they can limit the diversity of media controllers, one of the essential conditions for the diversity of information offered to the public.*

Historical Archives of the European Commission

# THERE IS A HIGH-LEVEL OF CERTAINTY THAT MULTI-MEDIA CONSUMPTION IS VERY COMMON IN THE NORTHERN COUNTRIES

APPROXIMATE MINIMUM PERCENTAGE OF POPULATION (OVER 13 YEARS) WITH MULTI-MEDIA REACH (DERIVED FROM MEDIA REACH DATA - 1989/90)

| | TV AND RADIO | TV AND DAILY NEWSPAPER | RADIO AND DAILY NEWSPAPER | TV, RADIO AND DAILY NEWSPAPER |
|---|---|---|---|---|
| • Belgium | 70 | 61 | 64 | 53 |
| • Denmark | 93 | 70 | 69 | 67 |
| • France | 85 | 50 | 45 | 43 |
| • Germany | 85 | 80 | 75 | 73 |
| • Greece | 37 | 26 | 18 | 0 |
| • Italy | 76 | 67 | 56 | 55 |
| • Netherlands | 55 | 61 | 76 | 51 |
| • Portugal | 65 | 17 | 13 | 0 |
| • Spain | 43 | 25 | 7 | 0 |
| • United Kingdom | 83 | 85 | 81 | 77 |

Historical Archives of the European Commission

* Note: – All figures refer to weekly reach except Germany (bi-weekly), Netherlands and Spain (daily)
– 50% of unreached audience is assumed to overlap (after rounding up)

# Part Two

# THE LEVEL OF MEDIA CONCENTRATION

The level of concentration can be assessed using many different criteria, with the analysis then producing divergent results or no figures at all. To be able to draw on an economic analysis which addressed the problems of concentration and pluralism, the Commission ordered an economic study (see above).

## I. GENERAL

In view of the problems which mergers raise with regard to pluralism in the media and which have been outlined in Part One, it is necessary to start from the effects of concentration on actual patterns of media consumption (see Tables I and II).

For the reasons already given, the study gives a picture of the diversity of media ownership by measuring the audience reached by media controllers in the Member States (see Table III). Though still imprecise, this method is appropriate to the objective of measuring the effect of mergers on pluralism, since it focuses on media consumption and provides an interesting comparison between Member States. It does not use the criterion of the number of media carriers (titles, channels, radio) owned by a single controller, which is not as such a sufficient criterion for assessing the impact on pluralism. In the United Kingdom, for instance, the two largest newspaper publishers hold only 2% of titles but account for 58% of circulation (see Table IV).

Archival Archive of the European Commission

Taking the audience of the two largest controllers in each country, it is possible to make a comparison between Member States (see also Table V):

| | | |
|---|---|---|
| * Television. | Highest level: | P (100%), DK (95%), UK (89%) |
| | Lowest level: | (French-speaking) B (59%), D (62%); |
| * Press. | Highest level: | IRL (76%), GR (60%), UK (58%) |
| | Lowest level: | E (24%), F and D (33%); |
| * Radio. | Highest level: | UK (96%), D (93%), DK (88%) |
| | Lowest level: | GR (21%), F (43%), NL (51%). |

- As regards the number of acquisitions of (minority or majority) holdings in the media industry, the study shows (Table VI) that between April 1990 and April 1991 there were 81 deals, 37 of them in the television broadcasting sector, 33 in production and 20 which were classified as "television monomedia"; there were only six multimedia acquisitions where the press moved into television broadcasting. The latter figure is the same as that for financial investors' operations in the television broadcasting sector.

- Another characteristic is that there were very few media takeovers by foreign operators (see Table VII), who most often acquired a minority interest only. The situation, therefore, is one where most large controllers (see economic study, Tables 4.14 to 4.20) focus their activities on a particular country. As regards television broadcasting, Spain is the only possible exception, where in two of the three new concessions Canal Plus and Fininvest play an important part. As regards operators, only Canal Plus (in E, B and D) and RTL (in B, D and NL) have opted for a more ambitious strategy on foreign markets. This prevalence of essentially minority holdings creates a dense, complex web of ownership, the principal consequence of which is to create a strategy of agreement and non-aggression rather than dynamic competition. Such a situation may prove to be precarious if one of the large groups breaks the status quo.

Archives of the European Commission

## II. OBSERVATIONS BY TYPE OF MEDIA

### 1. Television/radio

- Contrary to what is sometimes maintained, the diversity of controllers increased between 1980 and 1990 in the television broadcasting sector (mostly as a result of new private entrants), except in Denmark and the United Kingdom (see Table VIII).

- "Public" controllers account for the majority of the audience in most of the Member States (see Annex I, Table 3.3).

**Television:** P (100%), DK (93%), NL (76%), IRL (73%), E (71%), D (71%), Flemish-speaking B (53%), GR (50%), I (50%), UK (49%), French-speaking B (47%), F (38%);

**Radio:** D (83%), DK (78%), French-speaking B (66%), Flemish-speaking B (64%), UK (64%), IRL (62%), P (47%), NL (42%), I (38%), F (22%), GR (19%), E (15%).

- The study shows that the restrictions on maximum shareholdings which exist in certain Member States do not prevent a single group from exercising a dominant influence. It emphasizes, in this respect, the importance of the concept of "controller" and the difficulty of defining it.

### 2. Press

In some countries, only a few groups control a large proportion of newspaper circulation, the two largest publishers accounting for more than 50% of the circulation figures. In certain specific markets, the market share of the two largest owners is bigger than their share of total circulation (D: Axel Springer Verlag has 32% of the total circulation but 82% of national dailies; E: Comcosa has 12% of the total newspaper circulation but 77% of the circulation of regional newspapers in the Basque Country).

Historical Archives of the European Commission

## III. OPERATORS' STRATEGIES

From the review above, three types of strategy emerge:

. Multimedia developments are due more to publishers investing in the audiovisual sector than to audiovisual companies investing in publishing. The interest of publishers in the television industry is attributable to the latter's growth prospects and to the value added which the multimedia represent for advertisers or the advertising industry and for programme suppliers (for instance, coverage of events by both press and TV can be a decisive advantage when acquiring exclusive rights to sports fixtures).

. Two strategies would appear to emerge in the television field: one is a strategy of vertical integration, the weakness of independent production pushing broadcasters into production; the other is a strategy of expansion with a view to reaching a certain critical size that can lead either to expansion at national level (resulting in monomedia concentration or multimedia activities) or, if the national scene is limited, to international expansion (a licence in another Member State or cross-border broadcasting). For instance, special-interest channels will naturally look to foreign markets to supplement their domestic "niche" market, which is necessarily limited.

. The role of institutional investors is considerable, probably in part because of the restrictions on media ownership which limit control and shareholdings and which make it necessary to find neutral financial partners (sleeping partners). Financial investors for their part are probably interested in the long-term prospects.

Historical Archives of the European Commission

*Conclusion*

*The media sector is characterized by a fairly high level of concentration compared with other sectors and by a complex web of shareholding and media ownership networks centred around a few large national operators. Although they often have minority holdings, the latter exercise control over media companies by forming alliances with sleeping partners. Large national operators generally focus their activities on a particular country and have minority holdings, with a passive role, in other countries. However, the status quo seems increasingly fragile given that operators, particularly in the television sector, are forced to expand and become active in other countries in order to create synergies.*

Historical Archives of the European Commission

TAB II

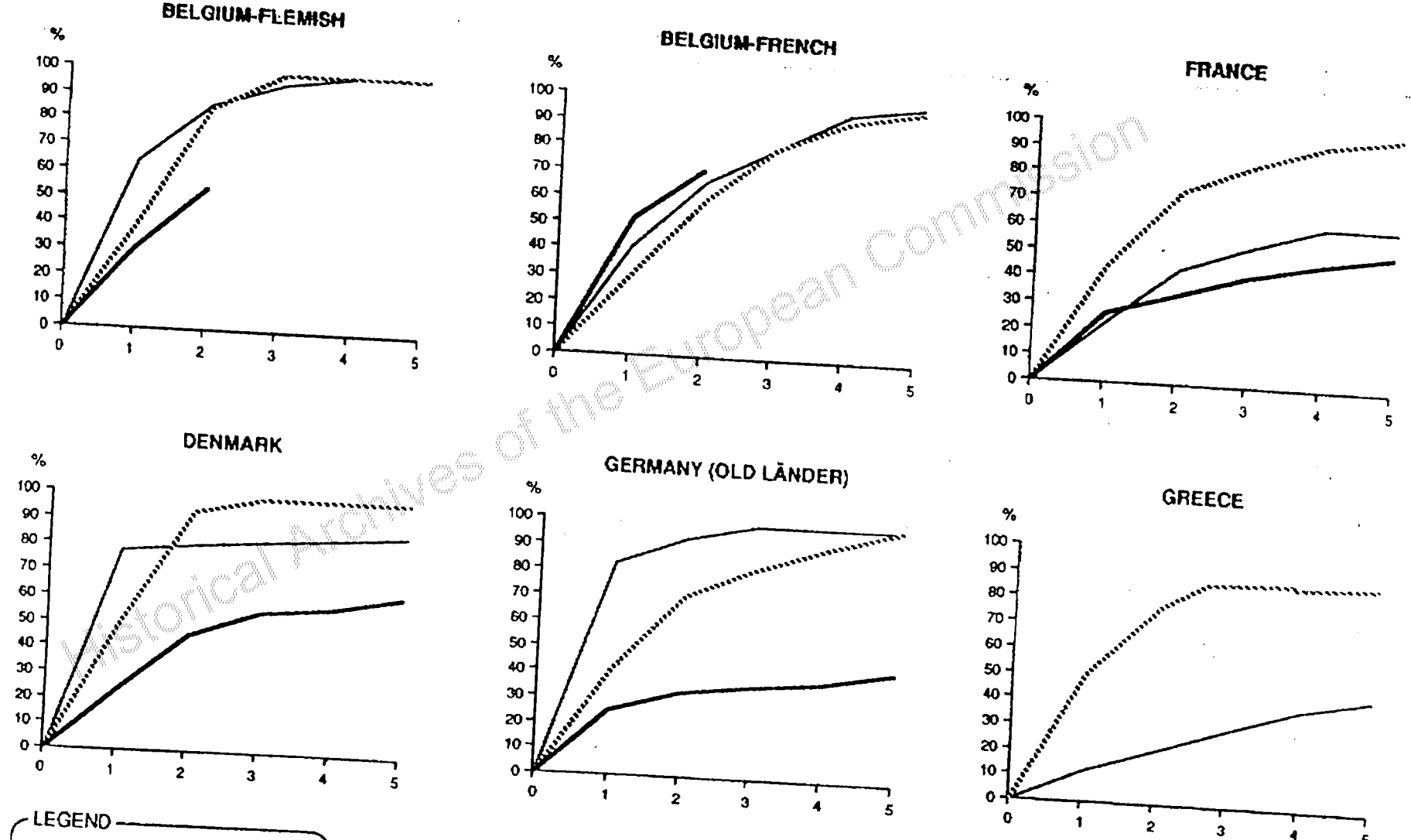
# WHILE TV AND RADIO HAS A HIGH REACH ACROSS THE COMMUNITY, DAILY NEWSPAPERS HAVE A RELATIVELY LOW REACH IN THE SOUTHERN COUNTRIES

## MEDIA REACH
## 1989/90

| | TV | RADIO | ANY DAILY NEWSPAPERS | BASIS | SOURCE |
|---|---|---|---|---|---|
| BELGIUM | 78.0 | 85.0 | 72.0 | Weekly % of adults | CIM 1989-L'heure du temps, IBP 1989 |
| DENMARK | 96.9 | 95.2 | 71.6 | Weekly % of adults | Brogger & Nygart |
| FRANCE | 97.0 | 87.3 | 52.3 | Weekly % of population | CESP 1990 |
| GERMANY | 96.8 | 87.3 | 82.1 | Bi-weekly % of adults | MA '90/ Gruner & Jab |
| GREECE | 64.3 | 55.0 | 44.3 | Weekly % of population | Geo/Young & Rubican |
| ITALY | 98.5 (monthly) | 77.2 | 68.4 | Weekly % of adults | ISPI/ISEGI/ Auditel/ Audiradio |
| NETHERLANDS | 65.0 | 80.0 | 93.0 | Daily % of adults | Het Media Institute/ Gear |
| PORTUGAL | 83.8 | 77.5 | 23.8 | Weekly % of adults | Team-Young & Rubican |
| SPAIN | 85.5 | 50.0 | 31.5 | Daily % of adults | E.M.G. May-June '90 |
| UNITED KINGDOM | 93.2 | 86.8 | 89.0 | Weekly % of adults | BARB, JICNARS, JICRAR |

Historical Archives of the European Commission

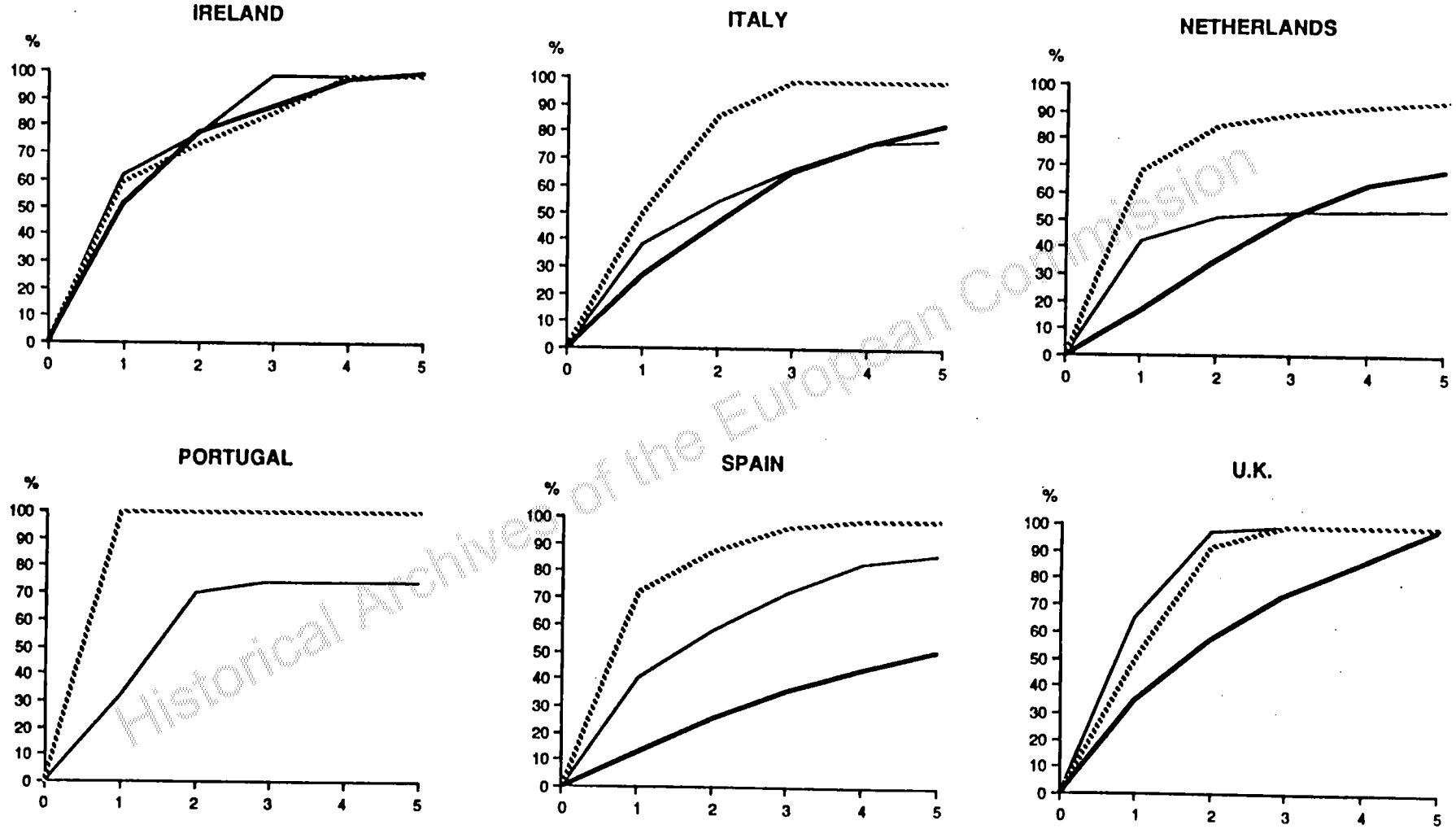
# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS




Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS



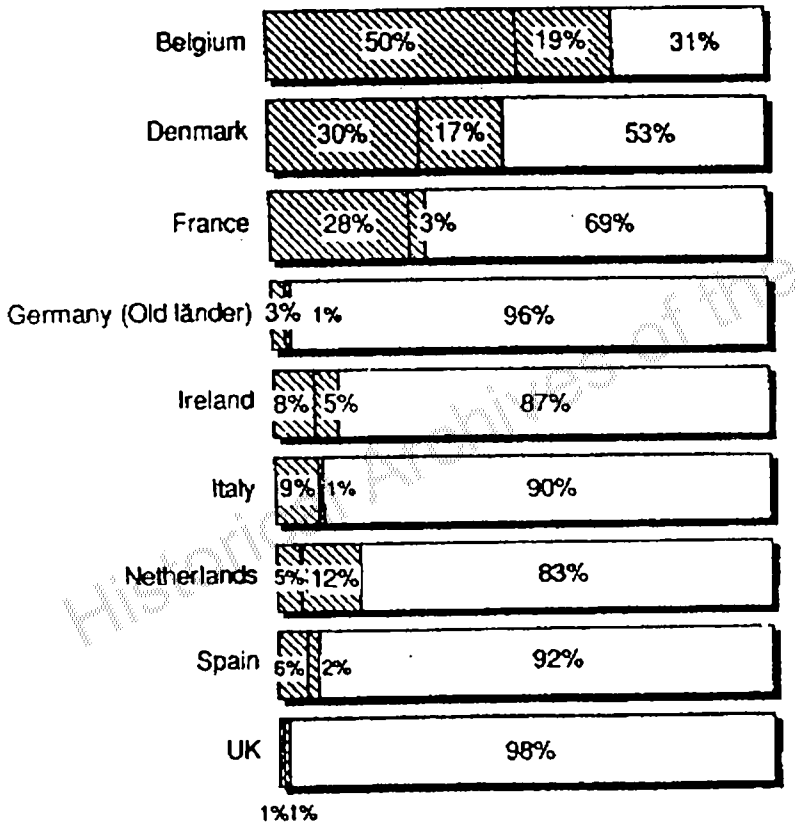

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

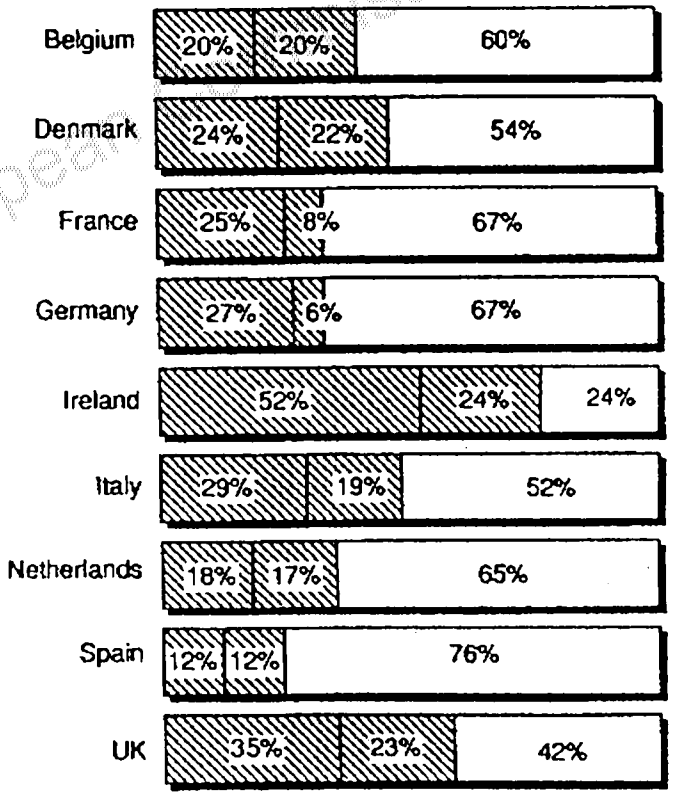
# THERE APPEAR TO BE SIZEABLE INCENTIVES FOR SCALE IN NEWSPAPERS

## CONCENTRATION IN DAILY NEWSPAPERS IN EXAMPLE EC COUNTRIES

### SHARE OF TOTAL TITLES BY TOP 2 PUBLISHERS




### SHARE OF TOTAL CIRCULATIONS BY TOP 2 PUBLISHERS




Historic Archives of the European Commission

Source: CARAT International 1990

# MEDIA CONCENTRATION IN THE COMMUNITY IS HIGH IF GOVERNEMENT-OWNERSHIP IS INCLUDED

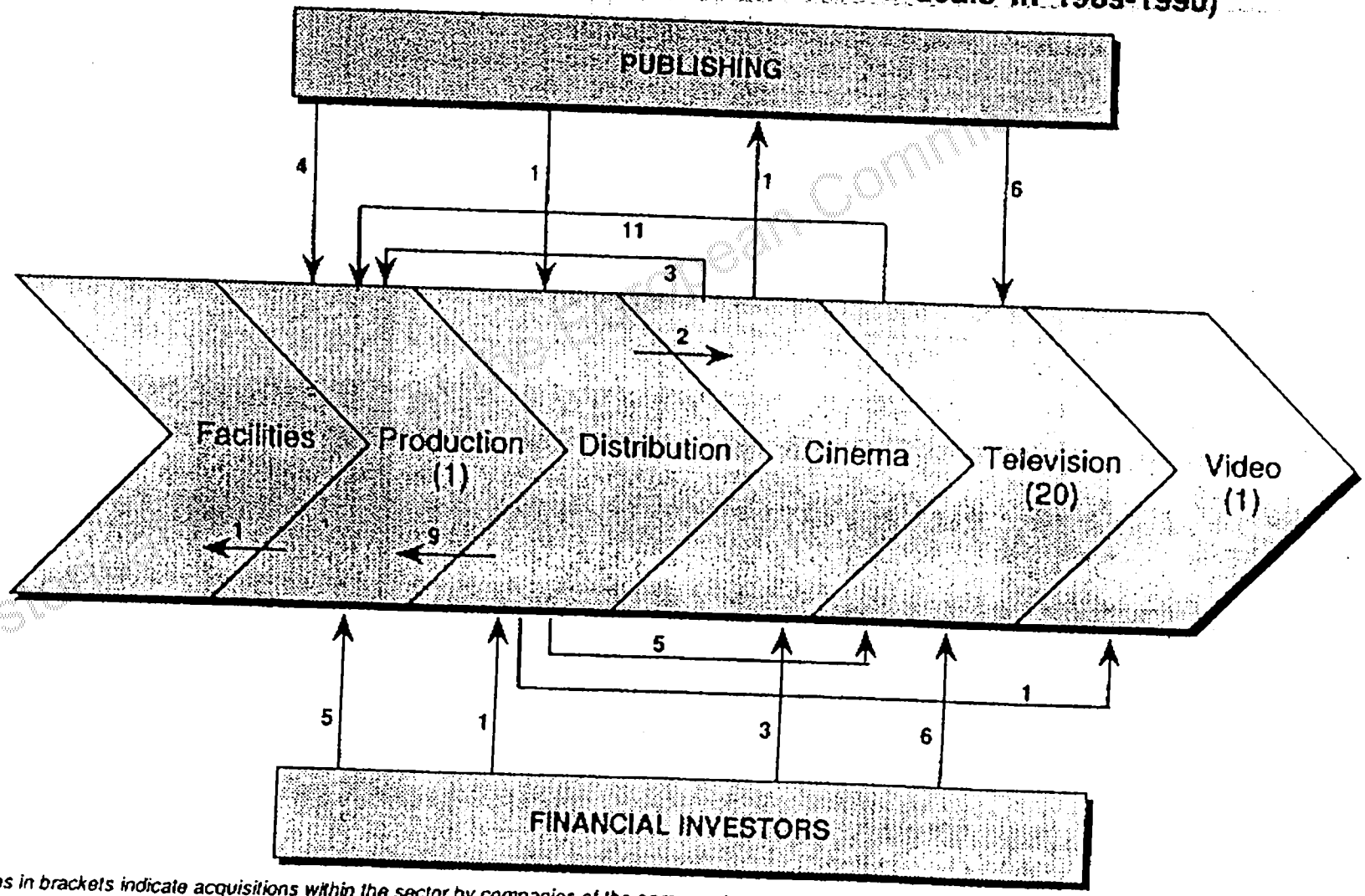
## ANALYSIS OF CONSUMPTION-BASED CONCENTRATION IN THE EC MEDIA FOOTPRINTS

| CONSUMPTION FOOTPRINTS | POPULATION (Million) | % SHARE OF CONSUMPTION BY TOP TWO MEDIA CONTROLLERS | | | NOTES |
|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | Newspapers | |
| • Belgium - French speaking | 3.4 | 59 | 80 | 38 | |
| • Belgium - Flemish | 6.1 | 86 | 86 | 46 | |
| • France | 56.3 | 73 | 43 | 33 | |
| • Denmark | 4.2 | 95 | 88 | 46 | |
| • Germany (Old länder) | 61.4 | *62 | *93 | 33 | ARD is composed of 7 independent regional broadcasters |
| • Greece | 9.9 | 77 | 21 | 60 | |
| • Ireland | 3.5 | 73 | 77 | 76 | |
| • Italy | 57.4 | 86 | 54 | 48 | |
| • Netherlands | 14.9 | 86 | 51 | 35 | |
| • Portugal | 10.0 | 100 | 57 | 51 | |
| Spain | 37.7 | 87 | 58 | 24 | |
| United Kingdom | 55.6 | 89 | 96 | 58 | ITV should perhaps be split into regions |
| **AVERAGE** | | **81** | **67** | **46** | **Weighted 79, 68, 41** |

Historical Archives of the European Commission

# IN ADDITION TO CONSOLIDATION, TV BROADCASTERS ALSO ACQUIRED TO INTEGRATE INTO PRODUCTION

## NUMBER OF MERGERS AND ACQUISITIONS IN THE EC BY SECTOR (based on an analysis of the publicly announced deals in 1989-1990)

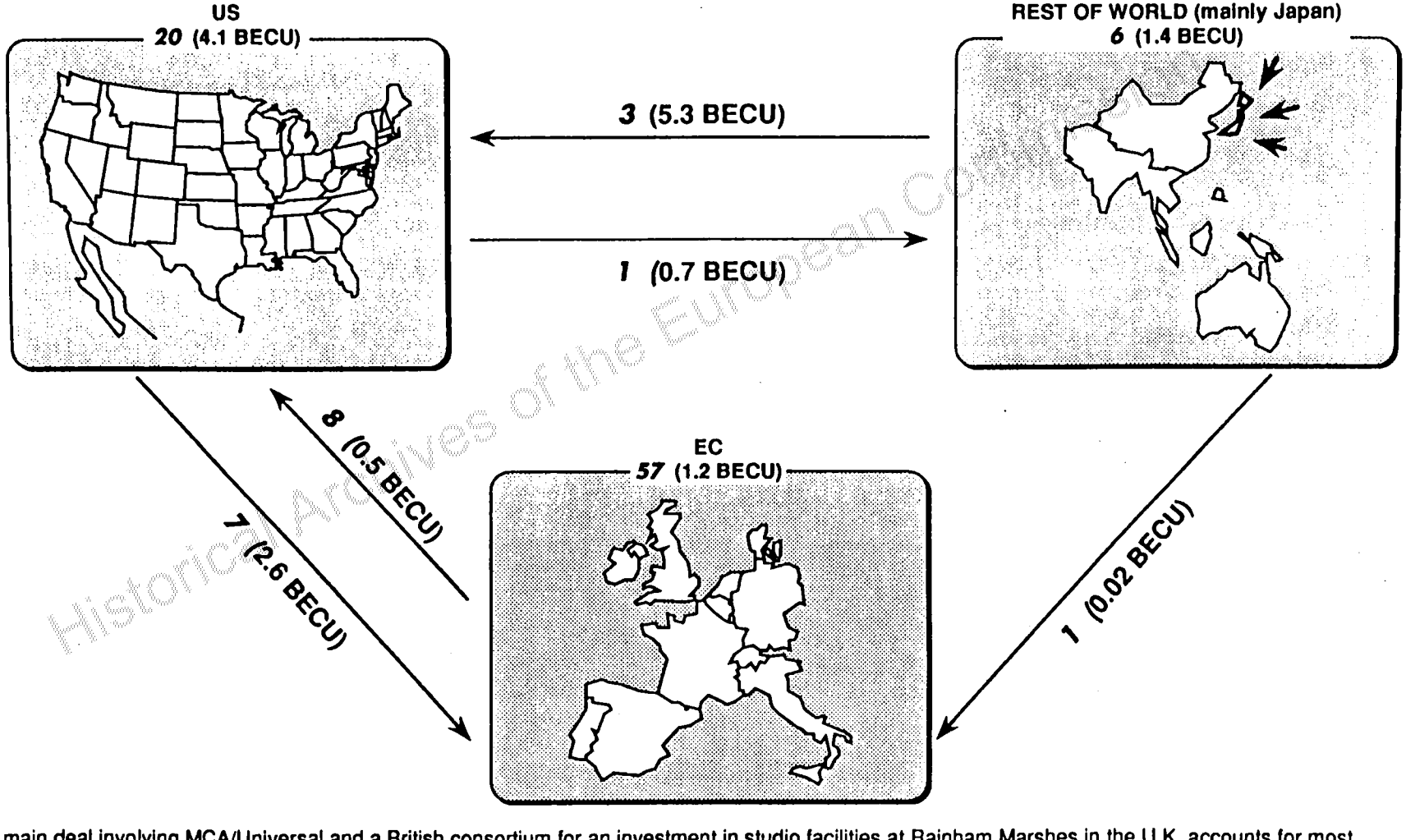



*Figures in brackets indicate acquisitions within the sector by companies of the same sector*

Source: Booz.Allen's Media Databank

# WHILE THE LEVEL OF ACQUISITION ACTIVITY INITIATED IN EUROPE HAS BEEN SIGNIFICANT, IT IS DWARFED (IN VALUE) BY THAT FROM THE US AND JAPAN

## NUMBER AND VALUE OF M&A TRANSACTIONS IN THE MEDIA INDUSTRY 1990




Historical Archives of the European Commission

* One main deal involving MCA/Universal and a British consortium for an investment in studio facilities at Rainham Marshes in the U.K. accounts for most of the 2.6BECU (from U.S. to the EC)

Note: Value of declared bids equivalent to indicative figures only

Source: Booz·Allen M&A Database

# CURRENTLY, THERE ARE ONLY A FEW ESTABLISHED CROSS-BORDER TV CHANNEL CONTROLLERS (THESE ARE HAVAS, CLT AND FININVEST)

| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| B (French) | • French authority<br>• CLT<br>• Canal Plus | • RTBF 1, Tele 21 (100%)<br>• RTL-TVi (100%)<br>• Havas-CLT (33%) |
| B (Flemmish) | • Flemmish authority<br>• VTM | • BRT 1, TV 2 (100%) |
| DK | • State | • TV 1 & 2 (100%) |
| F | • State<br>• Bouygues<br>• Havas<br>• Hersant<br>• CLT | • Antenne 2, FR3 (100%)<br>• TF1 (25%)<br>• Canal Plus (25%)<br>• La Cinq (25%)<br>• M6 (25%) |
| D | • State<br>• Regional authorities (9)<br>• L. Kirch<br>• CLT<br>• Tele Muuchen<br>• G. Ackerman | • ZDF (100%)<br>• ARD I, ARD III(100%)<br>• Sat 1 (40%)<br>• RTL Plus (46.1%)<br>• Tele 5 (45%)<br>• Pro 7 (51%) |
| GR | • State<br>• Teletypos<br>• ? | • ERTI 1, 2 & 3<br>• Megachannel<br>• Antenna |

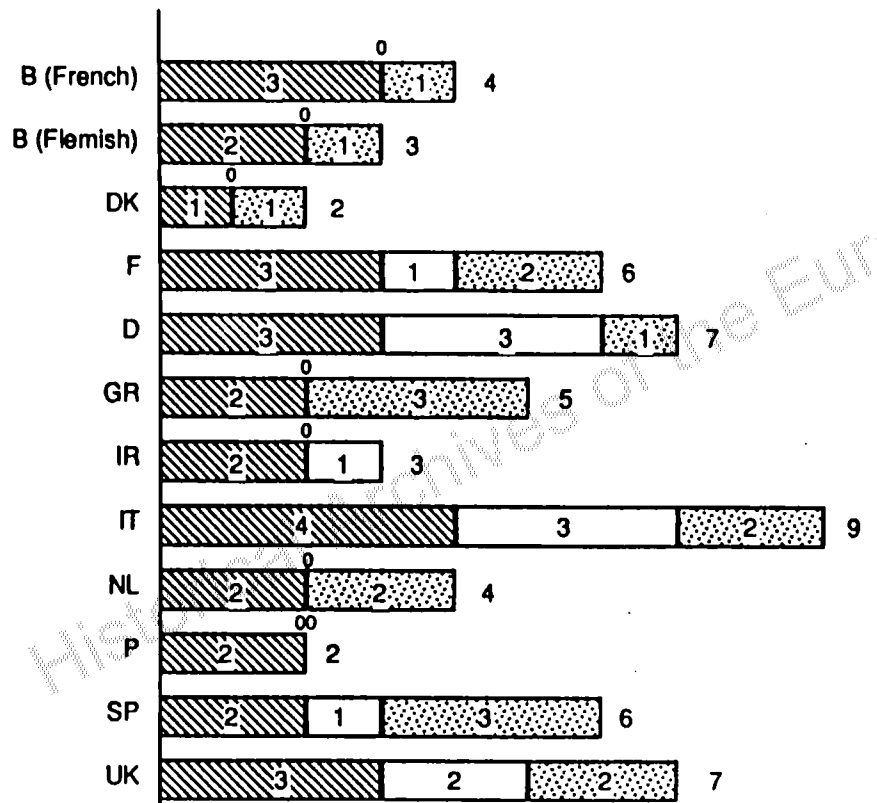
| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| IR | • State<br>• TVS | • RTE 1, Network 2<br>• TV-3 |
| IT | • State<br>• Fininvest<br>• Globo<br>• Parretti/Parini<br>• Italia | • RAI 1, 2 & 3<br>• Canale 5, Italia 1, Rete 4<br>• TMC<br>• Odeon TV<br>• Independents |
| NL | • State (with several broadcasters on time share basis) | • Nederland 1, 2 & 3 |
| P | • State | • RTP 1 & 2 |
| SP | • State<br>• Regional authorities<br>• La Vanguardia<br>• Havas<br>• Fininvest | • TVF 1, 2 & 3<br>• TV 3, TVGa, ETB-1 & 2, Canal 9, Canal Sur, Canal 33, TM3, TV Murcia<br>• Antenna 3<br>• Canal Plus (25%)<br>• Tele 5 (25%) |
| UK | • State<br>• Independents (incl. several UK media groups) | • BBC 1 & 2<br>• ITV regional channels |

Source: Carat International

Historical Archives of the European Commission

# THE ENTRY OF NEW — MOSTLY PRIVATE — CHANNELS HAS IMPROVED THE CONTROLLER TO CHANNEL RATIO, IN MOST COUNTRIES

## NUMBER OF MAJOR CHANNELS




TV channels in 1980
Start-ups in 1981-85
Start-ups in 1986-90

## CONTROLLER TO CHANNEL RATIO

| | END 1980 | END 1990 | TREND |
|---|---|---|---|
| B (French) | 0.67 | 0.75 | ↗ |
| B (Flemish) | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| DK | 1.0 | 0.5 | ↘ |
| F | 0.33 | 0.83 | ↗ |
| D | 0.67 | 0.86 | ↗ |
| GR | 0.5 | 0.8 | ↗ |
| IR | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| IT | 0.5 | 0.56 | ↗ |
| NL | 0.5 | 0.5 | → |
| P | 0.5 | 0.5 | → |
| SP | 0.5 | 0.83 | ↗ |
| UK | 0.67 | 0.57 | ↘ |

Historical Archives of the European Commission

Note: 1. Regional returns are considered as one channel
2. While it is recognised that each regional channel has a separate controller (in UK, Germany and Spain) - one controller is assumed for these network as consumers in each region are only exposed to their main regional channel
3. NL - several broadcasters on time share basis on the state-owned channel

## Part Three

# REVIEW OF MEASURES TAKEN AT NATIONAL LEVEL

The measures taken by Member States to promote or safeguard pluralism take various forms and have various objectives. A distinction can be made between measures which are specifically intended to promote diversity in the media in view of concentrations and *related measures* with a wider objective, such as assistance for the sector (aid for production, distribution) or journalistic independence. The latter are of particular importance for the press sector since they can either facilitate the activities of media companies or guarantee certain editorial standards but do not in themselves ensure diversity in the media when mergers occur.

Measures specifically intended to safeguard pluralism may be aimed at either the *content of broadcasts* or the ownership structure of the companies. The rules on programme content applicable in the broadcasting sector are not intended to restrict mergers but to ensure that there is a degree of diversity of information within a particular medium, whether or not it is the result of a merger.

Finally, a distinction should be made between anti-concentration rules on pluralism and *discriminatory rules* which restrict access to media ownership by other Community nationals (still to be found in B, GR, P). The purpose of these rules, which are in breach of Community law (Articles 59 and 221 of the EEC Treaty), has no connection with the objective of safeguarding pluralism.

Historical Archives of the European Commission

## I. SITUATION IN EACH COUNTRY

The following tables have been drawn up on the basis of the study appended and are designed to give an overview[16] of the main features of national laws on company ownership.

Historical Archives of the European Commission

16 These tables attempt to describe the main features of the legislative provisions but display certain inaccuracies inherent in this type of presentation and due also, in some cases, to the difficulty of obtaining or interpreting certain laws.

# BELGIUM (Flemish Community - Flandre)

| MEDIUM | CONSTITUTIONAL PROVISONS | KEY LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | CROSS MEDIA RESTRICTIONS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Constitution of 7/2/1831, as amended, Articles 14, 18 and 98 | Law of 17/7/79 Article 299, paragraph 1 of Penal Code | | TV - Press<br><br>Private TV company serving whole Flemish Community must have a min. of 51% of its shares held by publishers of daily and weekly newspapers in Flemish language, established in Flemish Community or in bilingual region of Brussels-Capital. | | | |
| RADIO | Constitution of 7/2/1831, as amended, Article 14 | Decree of 6/5/82<br>Law of 6/2/87 | Only one broadcaster serving whole Flemish Community can broadcast advertisements. | | | | |
| TV<br><br>(CABLE) | | Decree of 28/1/87<br>Law of 6/2/87<br>Decree of 12/6/91<br>Decree of 23/10/91 | 1. Only one private company may broadcast to whole Flemish Community.<br><br>2. Same as for radio.<br><br>3. Only one private regional company may broadcast within each zone. | TV - Cable operators<br><br>Participation by cable operators in capital of private TV Cie serving whole Flemish Community is restricted to less than 20%. | See Cross Media Restrictions: TV-Press 51 % restriction. | Only private cies established in Flemish Community or bilingual region of Brussels-Capital can broadcast.<br><br>Regional private TV cies must:<br>1. be non-profit making;<br>2. have regional TV broadcasting as exclusive object;<br>3. operate a single regional TV service;<br>4. be independent of any political or professional group, or any commercial organisation. | * Private TV cie serving whole Flemish Community to notify the Excecutive of any changes in its capital structure.<br>* Annual report to be presented to the Executive, indicating the manner in which it has complied with the legislation.<br>* All shares in private TV Cie serving whole Flemish Community must be nominative.<br>* Private TV cies serving a regional/local Community must submit annual report to the Executive, indicating the manner in which they have complied with the legislation. |

Historical Archives of the European Commission

# BELGIUM (French Community Wallonie)

| MEDIUM | CONSTITUT. PROVISIONS | KEY LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | CROSS MEDIA RESTRICTIONS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICT. | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSP. REQUIRE-MENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Constitution of 7/2/1831, as amended, Articles 14, 18 and 98 | Penal Code, Articles 299 paragraph 1, and 300<br>Law of 19/7/1979 | | | | | |
| RADIO | Constitution of 7/2/1831, as amended Article 14 | Law of 6/2/1987<br>Decree of 17/7/1987 as amended by Decree of 19/7/1991 | * Individual/Cie cannot hold directly or indirectly >24% of capital in > 5 private radio stations, nor participate to the extent of >1/3 in management bodies of > 5 private radio stations, nor be a manager/director of > 5 private radio stations. The Executive may derogate from this principle in exceptional circumstances.<br>* Individual or Cie cannot, within same geographical zone, hold directly or indirectly > 24% of capital in > 1 private radio station, nor participate to the extent of > 1/3 in management bodies of > 1 private radio station, nor be a manager/director of >1 private radio station. | TV - Radio<br>Individual or Cie which holds directly or indirectly more than 24% of capital in a private TV station of French Community cannot hold directly or indirectly more than 24% of capital in more than 5 private radio stations. | Application for private radio licence to be signed at least by two persons of Belgian nationality whose domicile is within the broadcasting zone of the radio station concerned. | Private radio station must be independent of bodies representing employers, workers or a political party.<br>Public administrations cannot control directly or indirectly one or several private radio stations, nor their information content | All shares in private radio station must be nominative |
| TV | | | Individual or Cie which holds directly or indirectly > 24 % of capital in a private TV station of French Community cannot hold directly or indirectly > 24% of capital in another private TV station of French Community.<br>In principle only 1 public local and Community TV station may be authorised within same administrative area. Where 2 adjacent areas have common cultural characteristics, the Executive may treat them as a single area so that they will not be covered by > 1 local and Community TV station of French Community.<br>Public broadcasting bodies can only participate in capital/management bodies of private TV stations of French Community if their capital participation in these does not exceed 24 %. | Cable - TV<br>Distributor and his manager cannot hold together more than 24% of capital in a private broadcasting body, nor have a participation of more than 1/3 in management bodies, nor be a manager or director of a private broadcasting body or a local / Community TV station. | | * Public administrations and public interest bodies cannot participate directly or indirectly in capital or management bodies of private TV stations of French Community. Exception for distributors and for public broadcasting bodies whose capital participation in private TV stations does not exceed 24%.<br>* A private TV station of French Community must have its Cie seat and its centre of operations in French Community/bilingual regions of Brussels-Capital.<br>* A local and Community TV station must be incorporated in conformity with Belgian laws. | All shares in private TV station of French Com-munity must be nominative |

Historical Archive of the European Commission

# DENMARK

| MEDIUM | CONSTITUTIONAL PROVISIONS | KEY LEGISL. PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICT. | MULTIMEDIA RESTRICT. | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Constitution of 5/6/1953, Article 77 | Law No. 533 of 1986 | | | | | | All Danish publications must print publisher's name. Periodicals must contain details of editor's name and place where printed. |
| LOCAL RADIO / LOCAL TV | | Order No. 339 of 22/5/90 | | | See Other Ownership Restrictions, point 3. | A majority of members of board of a company or association which has local radio or TV licence, must be resident in the locality. | 1. Licences granted only to Cies or associations which have radio or TV activities as their sole object.<br>2. Licences may be granted to local authorities provided that their purpose in engaging in programme activities is solely to make available production and broadcasting facilities for citizens or to provide information concerning the local authority.<br>3. Commercial entities (with the exception of national and local newspapers) may not have a "decisive in-fluence" in local radio and TV organisations. | |
| CABLE RELAY | | Order No. 339 of 22/5/90<br><br>Order No. 678 of 23/10/87<br><br>Order No. 651 of 22/9/86 | | | | | Licences granted for SMATV/MATV systems only to :<br>- regional PTT's<br>- non-profit antenna societies<br>- local gov't bodies<br>- owners of appartment blocks | |

Historical Archives of the European Commission

# FRANCE

| MEDIUM | CONSTITU-TIONAL PROVI-SIONS | KEY LEGISLA-TIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | CROSS MEDIA RESTR. Authorisation for terr. radio/TV/cable net. given if no more than 2 of following holdings (by column) National | Regional | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN PARTICIPATION LIMITS | OTHER OWNER SHIP RESTR. | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PRESS** | Article 11 of the 1789 declaration | Law n° : 86-897 of the 1/10/1986 completed by law n°: 86-1210 of 27/11/1986 | No acquisition/taking control of a daily political or general newspaper when this gives an entity or group of entities possession or control of in excess of 30 % of diffusion in France of all daily papers of same type | daily political + general newspaper with 20% or more of total diffu-sion of similar pu-blications on national territory | 1 or more daily newspapers national or not, distri-buted in the given zone | | save for intern. or reciprocity undertakings foreigners cannot acquire shares if it brings holding directly or indirectly above 20% of social capital or voting rights of Cie publishing a paper in French language | | 1. Forbidden to lend name in obtaining shares<br>2. All shares to be nominative<br>3. Must print in all publica-tions: name of owner + editor, Cie seat, legal representative, objects<br>4. Readers to be informed of transfers involving 1/3 share or voting capital + transfer of titles |
| **RADIO** | 'Pluralism' recognised by the Conseil constitutional as an objective of constitutional value, both in the press and audiovisual sectors | Law of the 30/09/1986 as modified by law n°: 89-25 of the 17/01/89 | 1 authorisation only at the national level (>30 Mio inhabitants)cumulable with: 1 or several authorisations where population served remains <15 Mio | Radio serving >30 mio | 1 or more channels nat. or not, of which potential audience in given zone is > 10% of potential audience for similar service in that zone | | Save for international undertakings: no foreign national (non EC citizen) can make acquisiton bringing total capital held by strangers to more than 20% of social capital or voting rights in a Cie with author. for hertzian radio + TV service in French language | Cies foundatio ns, and certain specified associatio ns only | Provisions relating to all auth. services<br>* Prohibited lend name to applicant for authorisation<br>* Shares in authorised society must be nominative<br>* Auth. Cie must have available for public:<br>- name of Cie owner/<br>- name, objects, seat, legal represent. + 3 principal associates<br>- name of director of publication + editor<br>- list of publications edited by the enterprise + other communication services provided by the firm |
| **TERR. TV** | | | - 1 authorisation only at the national level (>6 Mio inhabi-tants) or not cumulable several authorisations at regional level so long as service zone does not exceed 6 Mio inhabitants + only if in distinct zones<br>- If holds > 15% and < 25% share-holdings/voting rights in 1 Cie cannot hold > 15% in a second.<br>- If holds >5% + < 15% in 2 licensed Cies then can hold no more than 5% in others. | Terr. television serving > 4 mio inhabitants | 1 or more terr. TV whether or not national in the given zone | National Hertzian TV > 6 Mio Cannot hold more than 25% of social capital- /voting rights of national TV licence holder hertz TV > 200,000 < 6 Mio no more than 50% interest in any Cie. | Foreign national:<br>* individual of foreign nationality<br>* Cie with majority of shares in non French hands.<br>* Associations + foreign managers | Compani es only | |
| **SATELL. TV** | | | - 2 authorisations only<br>- If holds > 33% and < 50% in one society can hold up to 33% in a second<br>- If holds > 5% and < 33% in 2 societies then can hold no more than a 5% in others. | | | Up to 50% of social capital/ voting right | | Compani es only | * all entities holding 20% of share capital or voting rights in authorised society must inform C.S.A. within a month of exceeding the threshold |
| **CABLE NET.** | | | More than 1 autho. possible where co-verage not >8 mio | cable net > 6 mio inhabitants | cable (s) networks in given zone | | | only Cies obtain authoris. | |

Historical Archives of the European Commission

# GERMANY

| MEDIUM | CONSTITU-TIONAL PROVISONS | KEY LEGISL. PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | MULTI MEDIA RESTRICT. | CAPITAL PARTICIPA-TION LIMITS | FOREIGN OWNER. RESTRIC-TIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Article 5 Abs.1 Satz 2 of the Grundgesetz (Basic Law) of 23.5.1949<br><br>and :<br>6 rulings of the Bundesver-fassungsgericht (Constitutional Court) of 1961, 1971, 1981, 1986, 1987, 1991<br><br>Competence of the Länder | § 22; 23; 24 of the Law against restraint of competition (competence of Federal Government) | Mergers of Cies dealing with publishing, production or distribution of newspapers and magazines can be prohibited when their turnover together is more than 25 Mio DM and the danger of a dominant position arises | <u>Press - Audiovisual:</u><br>no rules in the RuStV. But the Länder broadcasting laws e.g. in Bavaria, Schleswig-Holstein, Hessen have introduced provisions to prevent "double monopolies". The<br><br>broadcasting licence may not be granted if applicant for a "full programme" within transmission area holds a dominant position in the daily press sector. | | | Can only be a private company | If the press company is a limited one , it is governed by the general provisions of the corporation Act (Aktiengesetz)<br><br>Obligatory regular report of the Länder institutions for the media on the concentration tendencies:<br>- between broadcasting and Press companies<br>- between broadcasting companies<br>- between international media companies |
| RADIO BROAD-CASTING | | "Rundfunkstaatsvertrag" (RuStV) 31,8,1991 Treaty between all the 16 Länder, | Operator may disseminate throughout the entire federal area 2 radio programmes. Of these 2 only one may be a "full programme" or a "specialised programme" with priority in information | | | | Licence for Broadcasting cannot be granted to local, public authorities, political parties<br><br>Länder - Broadcasting-Law also:public broadcasters or their employees cannot be granted a licence. Broadcasting has to be free of state influence | Requirements in economic (federal) law: like press (see above)<br>Requirements in broadcast (Länder-) law : Every change in capital participation has to be permitted by the Länder institutions for the media<br><br>Satellite-TV:<br>The Länder institutions for the media have to be informed about vacant satellite channels |
| TV BROAD-CASTING | | §21 Abs.1 RuStV<br>§21 Abs. 3 RuStV<br>Procedure for distribution of vacant satellite channels:<br>§§ 34 Abs. 3 Buchstabe c) u. d); 36 RuStV | - Operator may disseminate throughout the entire federal area 2 TV- programmes . Of these 2 only one may be a "full programme" or a "specialised programme" with piority in information (more specific restrictions in several Länder - Broadcasting Laws.)<br><br>- Shareholders owning more than 25 % but less than 50 % of a full programme or "specialized information" programme can hold interest only in 2 other corresp. programme with less than 25 % and no important influence | | No share-holder is allowed to own 50 % or more of social capital of a "full programme" or "specialised information programme" | | | |
| CABLE RELAY | | see the Länder broadcasting laws<br>Licence for cable | | | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# GREECE

| MEDIUM | CONSTITU-TIONAL PROVISONS | KEY APPLICABLE LEGISLATION | MONOMEDIA RESTRICTIONS | Cross Media | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICT. | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PRESS** | Article 14 of the 1975 constitution | Law n°:<br>1806/1988<br>1746/1988 | | | | | | PRESS/RADIO/TV<br>1) Cie shared must be named and transfers notified.<br>2) Bank of Greece and deputy of the attorney of the high court can examine the finances of daily and periodical, press,radio and TV Cies.<br>3) Principal of banking confident-iality cannot be called in aid by certain key administrative figures, editors and directors of daily/periodical papers, radio and TV stations, nor by individuals/-Cies which have as their object the edition of daily periodical papers or the creation/running of radio and TV stations, nor by Cies in which the above-mentioned Cies or individuals hold at least 20% of the social capital<br>4) The entities in 3 above must declare annually the origin of their finances which have been used to participate in press/radio/TV enterprise |
| **RADIO BROAD-CASTING** | Article 15 of the 1975 constitution | Presidential decree n° 25 of 1988:<br>Laws n°:<br>1806 of 1988<br>1746 of 1988 | One local radio licence for a given individual or Cie.<br><br>Individual/Cie not in receipt of radio licence can hold shares/act as manager or member of administration of only one licence holder or applicant | | | licenses can only be granted to:<br>a) Individuals of Greek nationality<br>b) Legal entities controlled by Greek citizens | | |
| **TV BROAD-CASTING** May cover cable + satellite transmission facilities | | Laws n°:<br>1730/1987<br>1746/1988<br>1806/1988<br>1866/1989 | Individual/Cie cannot participate in more than one local TV station whether as<br>* owner<br>* shareholder or as member of the administration or manager | | No shareholder can own more than 25% of social capital of a local TV channel.<br><br>Totality of shares held by persons related to the fourth degree cannot exceed 25% of social capital | Foreign capital cannot amount in total to more than 25% of social capital | Local TV stations can be held by:<br>a) limited liability co's<br>b) local collectivities | RADIO<br>1. Publication of annual acounts required in 2 daily papers, one of which must be published in area covered by station and copy to special media service.<br>2. The national radio + TV council, substituted by the 89 legislation for commission for local radio can order an examination to establish whether there is a concentration in control of local radio stations by a single individual or Cie, or whether there has been an unauthorised regroupment. The inspection is to be carried out by the commissioner for accounts. |

Historical Archives of the European Commission

# IRELAND

| MEDIUM | CONSTITUTIONAL PROVISIONS | KEY LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | MULTIMEDIA RESTRICTIONS | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNER. RESTR. | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Article 40.6.1.i of the 1937 Irish Constitution | Mergers, Takeovers and Monopolies (Control) Act 1987 Restrictive Practices (Amendment) Act 1987 S.I. n° 17 of 1979 | All mergers/takeovers involving Cies at least one of which is involved in printing/publishing newspapers must be notified to the Minister for Industry and Commerce who may call on the Director of Fair Trade to report on merger. The Minister may also call on the Director of Fair Trade commission to investigate apparent monopolies + report on whether these are against the "common good". | | | | | |
| RADIO | | Broadcasting and Wireless Telegraphy Act 1988 / Radio and TV Act 1988 | IRTC in awarding sound broadcasting licences " have regard" to desirability of allowing any person, or group of persons, to have substantial or controlling interest in an undue number of sound broadcast services. | Sound and TV contracts<br>IRTC in granting both radio and TV contracts "to have regard" to the desirability of allowing any person, or group of persons, to have control of, or substantial interest in, an undue amount of communication media in the area of the contract | | | Licences may contain conditions prohibiting assignment or material changes in ownership; or, if none Commission's prior consent must be obtained. | * Licence issued by Minister to be open for public inspection at IRTC's registered offices.<br><br>* IRTC has power to investigate financial or other affairs of radio/TV contractor |
| NATIONAL TV SERVICE | | Broadcasting and Wireless Telegraphy Act 1988 / Radio and TV Act 1988 | 1 TV licence only to be awarded.<br><br>Same restriction as for radio above. | | | | | |
| MICRO-WAVE RELAY | | S.I. n° 39 of 1989 | Minister in awarding licences have regard to desirability of allowing a person, or group, to have control of, or substantial interests in, an undue number of programme retransmission systems; multiple holdings have been allowed | | | | | Must furnish such information relating to the service as the Minister may require and allow inspection of records. |

Historical Archives of the European Commission

# ITALY

| MEDIUM | CONSTITUTIONAL PROVISIONS | KEY LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | MULTIMEDIA RESTRICTIONS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Articles 21, 41, 43, and 42 of the 1948 constitution | Law n° 416 of 5/8/81 as amended by Law n° 67 of 25/2/87 and Law n° 223 of 6/8/90 | A) Transactions giving rise to "dominance" held to be null. Dominance occurs where firm owns or controls daily newspaper publishing Cie whose publications attain:<br>1) Circulation in excess of 20% of total circulation for all Italian daily newspapers.<br>2) > 50% of titles edited in a given region.<br>3) Circulation in excess of 50% of total circulat. of daily papers published in same inter regional area.<br>B) See note C Multimedia Restr. | A) Daily newspapers - Nat. TV<br>1) No concession for nat. TV if "control" of firm publishing daily papers whose annual circulat. in the last year exceeds 16% of total daily paper circulat. in Italy.<br>2) One nat. concession only if "control" of firm publishing daily papers whose circulat. exceeds 8% of total circulat. of Italian daily papers.<br>3) max. two national TV concessions if "control" of firm publishing daily papers whose total circulation does not exceed 8 % of total circ.of daily papers in Italy.<br><br>B) Local TV - Local Radio<br>Holder of local TV licence can obtain local radio licence only if within same "basin" demands for radio frequencies are fewer than those available. Second additional licence may be obtained within same zone under the same conditions.<br><br>C) Global Media<br>Transfers, hire/management contracts, transfers of shares etc. between Cies active in mass media sector are void if directly/indirectly give to one person > 20 % of total revenues in mass media sector.<br><br>Limit raised to 25 % where person raises at least 2/3 of his revenues from mass media sector. | 'Foreign firms' cannot hold majority or "controlling" holding in Cie publishing daily newspapers.<br><br>The same restriction applies to shareholding in firms which directly or indirectly control the publishing Cie | Trustee Cies prohibited from holding majority/controlling interest in firms publishing daily newspapers.<br><br>Object must not be other than editing, publishing or activities relating to information. | Daily papers, periodicals + reviews (not foreign language, monthlies or with less than 12 issues a year) and national press agencies must be inscribed in national press register + details of owner, legal representative, other papers edited by firm + place of publication.<br>Notification to the servizio dell'editoria - of:<br>- shareholders' names + n° of shares held<br>- share transfers of >10% (2% if listed) |
| RADIO | | Law n° 103 of 14/4/75<br><br>Law n° 223 of 6/8/90 | 1) National concessions granted to a given entity cannot exceed 25% of number of national channels foreseen in overall frequency plan and in any case can be no more than 3.<br>2) Cannot obtain licences at both national and local level.<br>3) For local radio: only 1 concession in any "basin"; total of 7 concessions possible for contiguous "basins"; in total "basins" must have no more than 10 mill. inhabitants.<br>4) See note C, Multimedia Restr. | | Holders of commercial radio + TV licences must be of Italian or European community nationality<br><br>Majority shareholdings or controlling interests in radio + TV licencee or in Cie controlling licence holder cannot be owned by non-European Community nationals.<br><br>Exception made for nationals of countries which offer Italy reciprocal rights. | * Persons disqualified from obtaining private radio/TV licence:<br>1) Cies not having as corporate object radio + TV broadcasting, publishing of information or activity relating to information + visual arts;<br>2) public Cies;<br>3) Cies having majority public shareholding;<br>4) credit institutions;<br>5) persons convicted under general law;<br>6) pesons from whom licence has been withdrawn.<br>* Majority shareholding/controlling interest in radio/TV licencee (or controlling Cie) cannot be held by trustee Cies.<br>* Commercial national radio + TV licences can only be granted to Cies or cooperatives having a specified min. capital.<br>* For local radio + TV licences similar rules apply. These can be held also by individuals.<br>* Community radio licences only granted to foundations, associations of cultural, ethnic, political or relgious groups, and cooperatives seeking to serve such ends. | National register kept of radio + TV firms:<br>Ownership + extent of individual shareholdings must be notified.<br>Share transfers of over 10 % (2% for listed Cies) must be notified.<br>TV and radio news services must register under terms of 1948 Press Act with Chancellor of Tribune in area served. |
| TV | | Law n° 103 of 14/4/75<br>Law n° 223 of 6/8/90 | 1) Same as for Radio 1 above.<br>2) Same as for Radio 2 above.<br>3) For local TV: only 1 concession in any "basin"; total of 3 concessions possible for different "basins" (which may be contiguous); in total basins must have no more than 10 mill. inhabitants (4 contiguous "basins" possible in southern region).<br>4) See note C, Multimedia Restr. | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# LUXEMBOURG

| MEDIUM | CONSTITU-TIONAL PROVISONS | KEY APPLICABLE LEGISLATION | MONOMEDIA RESTRICTIONS | MULTI MEDIA RESTRICT. | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTR. | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Constitution of October 1868, as amended<br><br>Articles 19 and 24 | | | | | | | |
| RADIO BROAD-CASTING | | Law of 30th July 1991 | - local radio: 1 authorisation<br>- regional radio:share only in one company. | | regional radio: no one can hold more than 25 % | | - local radio:only non-profit making association<br>- regional radio: only company | 70% of shares in C.L.T. must be nominative and cannot be transferred without the consent of the Luxembourg government. |
| TV BROAD-CASTING | | Law of 30th July 1991 | | | | | | Control right of an independent commission. |

Historical Archives of the European Commission

# THE NETHERLANDS

| MEDIUM | CONSTITUTIONAL PROVISIONS | KEY LEGISLATIVE PROVISIONS | MONO MEDIA RESTR | MULTI-MEDIA RESTRICTIONS | Capital partic. limits | Foreign Owner. Restric. | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PRESS** | Articles 7 and 90-95 of the Constitution of 19/1/1983 Article 7(1) in particular | The Netherlands Media Act (21st April 1987) | | Press - Audiovisual<br><br>1) Private commercial broadcasting licence refused where<br>(i) Applicant holds directly/indirectly 25% or more of daily newspaper market; or<br>(ii) Legal person holds directly/indirectly 25% or more of daily newspaper market and, individually/collectively, with/without agreement with others having voting rights, can either control more than 1/3 of voting rights at meeting of shareholders in applicant or can appoint/discharge more than 1/3 of Members of Board/Commissioners of applicant . | | | | |
| **RADIO** | Articles 7 and 90-95 of the Constitution<br><br>In particular Article 7 (2). | as amended by:<br>* Decree of 19/11/87<br><br>* Law of 13/12/90<br><br>* Decree of 09/07/91<br><br>* Law of 18/12/91 | | 2) Private commercial broadcasting licence revoked where:<br>(i) Commercial broadcaster holds directly/indirectly total share of 25 % or more of daily newspaper market during 2 consecutive calendar years; or<br>(ii) same as 1) (ii) above.<br><br>3) Institutions having broadcasting time must not engage in any activities other than provision of their programme.Exception for government institutions, religious organisations, political parties and groups, and spiritual organisations. Restriction inapplicable to private commercial broadcasters. | | | Institutions having national broadcasting time cannot acquire the ownership of staff and equipment required for programme production.<br>Exceptions: religious and spiritual organisations, political parties and groups, and broadcasting organisations which owned radio broadcasting studios on 15/2/85. | |
| **TV** | same as for radio | | | Cable: public - private broadcasters<br><br>Public institutions, bodies having broadcasting time (excl.religious and philosophical associations), owners/-operators of cable networks and NOB are not authorised to provide programmes for broadcasting by cable. Limited exceptions. | | | * Disqualified persons for private TV:<br>1. NL's Broadcasting Production Cie<br>2. Public authorities<br>3. Owners/operators of cable networks<br>4. Institutions having broadcasting time<br>* Same restriction as for radio above. | Before applying for a private broadcasting licence or participating in a private commercial broadcaster, a body which has been allocated broadcasting time must inform the Media Authority |

Historical Archives of the European Commission

# PORTUGAL

| MEDIUM | CONSTIT. PROVIS° | APPLICABLE LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | CROSS MEDIA RESTRICT. | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Articles 37, 38, 39 (as revised) | Law n°: 85-C/75 | Generalised legislative condemnation of concentration in the press but as yet no specific legislation on this point. | | | 1) Only entities of portuguese nationality, residing or with Cie seat in Portugal can own periodicals.<br>2) Foreign share in press Cies limited to 10% and must not give voting rights<br>3) Directors/-managers of press Cies must be Portuguese | Owners must have full civil and political rights<br><br>Press agencies/-publishers, editing houses can only have "inherent or complementary' objects to their principal object | * Minister for social communication is to keep following registers:<br>1. Periodical publications + title, seat, owner, direction and management<br>2. Press Cies,<br>3. National press agencies,<br>4. Editing houses + various details as to seat management etc.<br>5. Foreign press agencies and seat , constitution + responsible person in Portugal<br>6. Journalists of the foreign press<br>* Press council to provide annual report on state of Portuguese press<br>* Shareholders + their holdings to be published each April in all periodicals owned by the Cie in question<br>* Shares in press cies must be nominative, (applies also to partner companies)<br>* Periodicals must have printed inter alia, names of director, owner + seat |
| RADIO | | Law n°: 87/88<br>Decree law n°: 338/88 | Positive factor for award of licence applicant is not an existing radio licence holder.<br>Individual/Cie can only hold capital in one radio broadcasting Cie. | Positive factor for licence award<br>1) Majority share holding by professionals in communication field.<br>2. Company owning regional journal of at least 3 years standing | Company can only hold shares in one radio broadcasting Cie, and this participation cannot exceed 30% of social capital | | Licences awarded to companies only | |
| TV BROAD-CASTING | | Law n°: 58/90<br>TV Broadcasting may be by means of hertzian waves or cable networks: Art. 3-4 | Individuals/Cies cannot participate in capital of more than one candidate society. | The sole object of a licence company must be: "TV activities". | Individuals or companies cannot hold shares in excess of 25% of capital of one candidate society | Licences granted only to Portuguese companies with head office in Portugal.<br>Foreign capital participation in a TV operator cannot exceed 15% of total social capital | Licences only awarded to Cie with as sole object "TV activities".<br><br>Such activities cannot be per-formed or financed by:<br>- political parties or associations<br>- local authorities<br>- trade unions | - Shares must be nominative<br>- Programmes to include indication of title, responsible person, cast, author's name, producer and director<br>- Director General for social communication is to keep records of TV operators: inter alia Cie statute, capital participation in other mass media organisations and identities or persons responsible for programming<br>- TV broadcasters are to record + make public time allowed for reply + for political response<br>- TV operators to publish in a national paper each year Cie report and accounts, indicating origin of finance either from own operations of from external sources. |

Historical Archives of the European Commission

# SPAIN

| MEDIUM | MAIN CONSTIT. PROVISONS | MAIN LEGISLATIVE PROVISIONS | MONOMEDIA RESTRICTIONS | MULTI Media Restric. | CAPITAL PARTICIPATION LIMITS | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICT. | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Constitution of 1978 Articles 20, 128 and 149 | Law n°: 21/1984 2nd August | | | | | | |
| RADIO | | Law n°: 31/1987 of the 18th December | A Cie can only hold<br>1) 1 radio concession for medium wave<br>2) No more than 2 for frequency modulation stations. Cie cannot hold majority participation in more than 1 station if substantial overlap in zone of service. | | | 1) Concessionary must have Spanish nationality<br>2) Foreign investment limited to 25% of total capital (Restrictions not applicable to EEC citizens) | | All shares must be nominative, as must those of companies owning shares in the concessionary.<br><br>All alterations in shareholding or increase in Cie capital which changes existing ownership balance must obtain previous authorisation from the administration |
| TV | | Law n°: 31/1987 of 18th December Law n°: 10/1988 of 3rd May | - 1 licence only.<br>- No Cie can hold shares in more than 1 concessionary. | Licensed Cie must have sole object the management of a public TV service | Cies cannot hold more than 25% of the capital of a concessionary. | Holders of concessions must have Spanish nationality and be domiciled in Spain.<br>Total foreign participation cannot exceed 25% of share capital.<br>(Restrictions not applicable to EEC citizens). | Concessions granted only to Cies which have as sole object the management of a public TV service<br>Min. capital of 1,000 mio pesetas | All shares must be nominative.<br>Special register of concessionary societies established under Ministry of transport, tourism and communications (TTC). All changes to Cie statute and administration must be notified to special register.<br>All share transfers must have prior administrative authorisation. |

Historical Archives of the European Commission

# UNITED KINGDOM

| MEDIUM | KEY LEGISLAT. PROVIS. | MONOMEDIA RESTRICTIONS | PRESS - AUDIOVISUAL CROSS OWNERSHIP RESTRICTIONS | MULTIMEDIA RESTRICTIONS IN THE AUDIOVISUAL FIELD | FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS | OTHER OWNERSHIP RESTRICTIONS | TRANSPARENCY REQUIREMENTS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESS | Broadcasting Act 1990. Fair Trading Act 1973, as amended. | Transfer of newspaper or assets to newspaper proprietor whose papers plus the transfer paper have an average daily circulat. of 500,000 or more copies requires consent of Secretary of State. Provision made for reference to MMC to report on "public interest" of transfer | A) Proprietor of national or local newspaper cannot hold more than a 20% interest in Cie holding:<br>1. Channel 3 or 5 licence<br>2. national radio licence<br>Does not apply to local papers + regional Channel 3TV service where no significant overlap in service area.<br>Provision applies vice versa to limit those with licences in categories 1 and 2 from holding more than a 20% interest in Cie running a national or local paper.<br><br>Proprietor of a national newspaper who holds more than a 5% interest (and up to 20% interest) in Cie holding:<br>1. Channel 3 or 5 TV licence.<br>2. national radio licence, cannot hold > 5% interest in any other such Cie.<br>Provision applies also vice versa.<br><br>B) Restriction on local accumulations<br><br>Proprietor of a local newspaper cannot hold more than a 20% interest in Cie holding licence to provide:<br>1. local radio service<br>2. local delivery service<br>where there is a significant overlap of zones. Provision applies vice versa to limit those with licences in categories 1. and 2. holding > 20 % in a local newspaper Cie. | | | | |
| RADIO | | * Any one person can hold a max. of:<br>- 1 national radio licence<br>- 20 local radio licences<br>- 6 restricted radio licences.<br>* See provisions A &B relating to satellite below. | | A) Holder of licence for<br>1. regional/nat. Channel 3 or Channel 5; or<br>2. domestic satellite; or<br>3. national radio<br>cannot hold > 20% interest in Cie holding licence for either of the other 2 categories.<br><br>B) Holder of non-domestic satellite licence or foreign satell. broadcaster with service intended for general reception in UK cannot hold > 20% interest in Cie holding licence for any of categories A 1,2 or 3 above. Provision applies also vice-versa. | Persons disqualified from holding ITC/RA licences:<br><br>1. Individual: not being EC national ordinarily resident within EC; nor ordinarily resident in UK/Isle of Man/ Channel Islands.<br><br>2. Cie: not formed under law of EC Member State with regd/head office or principal place of business within EC; nor incorporated under law of Isle of Man/Channel Islands.<br><br>3. body controlled by any one or more of 1 or 2 above.<br><br>Disqualification does not apply to licences for:<br>- local delivery services (cable and MVDS)- non-domestic satell. radio + satell. TV services;<br>- licensable programme (i.e.non-TV) and licensable sound programme services;<br>- additional services. | Persons disqualified from holding ITC/RA licences:<br>1) For radio only: body (other than local authority) receiving >50% of its income in last financial year from public funds; certain related bodies; Cies in which they have > 5% interest.<br>2) local authority & Cie in which it has > 5% interest.<br>3) body whose objects are wholly/mainly of a political nature; certain related bodies; Cie in which they have > 5% interest.<br>4) body whose objects are wholly/mainly of religious nature; certain related bodies; Cie in which they have > 5% interest. Disqualification does not apply to licence for non-domestic satelite service; licensable programme service; and non-national independent radio service where ITC/RA deems this to be appropriate.<br>5) Person subject to "undue influence" of local authority or political body and certain related bodies where ITC/RA deems this contrary to "public interest". For radio: disqualification applies also where such "undue influence" is exerted by bodies in 1) above.<br>6) BBC, Welsh Authority and certain related bodies.<br>7) Advertising agencies and certain related bodies; Cie in which they have >5% interest.<br>8) Secretary of State may disqualify nat. public telecoms operators + certain related | ITC has wide powers to obtain information from licencees. It may impose a licence condition requiring licencees to give advance notice of proposals affecting share-holdings or directors.<br>RA also has wide powers to obtain information from its licensees.<br>May also impose conditions requiring notification or proposals affecting shareholdings or directors. |
| TV | | * Any one person can hold a max. of:<br>- 2 regional Channel 3 licences<br>- 1 national Channel 3 licence<br>- 1 Channel 5 licence.<br>* Holder of licence for :<br>- regional Channel 3; or<br>- national Channel3; or<br>- Channel 5, cannot hold > 20 % interest in Cie which holds licence for either of the other two categories. | | | | | |
| SATELL. TV/radio (non dom/ domestic satell. service = TV) | | A) Holder of satellite radio licence cannot hold > 20 % interest in Cie holding national radio licence. Provision applies also vice-versa.<br><br>B) Holder of "domestic" satellite radio licence cannot hold > 20 % interest in Cie holding "non-domestic" satellite radio licence. Provision applies also vice-versa.<br><br>C) Holder of non-domestic satellite licence or foreign satellite broadcaster with service intended for general reception in UK cannot hold > 20 % interest in Cie holding domestic satellite licence. Provision applies also vice-versa. | | C) Holder of licence for:<br>1. regional or nat.Channel 3 or Channel 5; or<br>2. national radio<br>cannot hold > 20% interest in Cie holding satellite radio licence. Provision applies also vice-versa.<br><br>D) Holder of licence for:<br>1. local delivery services; or<br>2. local radio; or<br>3. regional Channel 3<br>cannot hold > 20% interest in Cie holding licence for either of the other 2 categories if there is a significant overlap of zones. | | | |

Historical Archives of the European Commission

## II. OVERVIEW

The position regarding national laws on media ownership may be summed up as follows:

### 1. Aim of the measures: to regulate access to the capital of media companies

There are four types of restrictions on media ownership.

**(a) Restrictions on multiple ownership in the same medium (monomedia)**

In order to prevent a situation where a single business controls or influences several media of the same category (newspapers, radio, television) certain national laws prohibit the cumulation of radio (D, F, GR, I, L) or television (D, E, F, GR, I, UK) broadcasting licences, holdings in other broadcasters (D, E, F, I, P, UK), or circulation in excess of a certain market share for all daily newspapers (F, I) or require that prior consent be obtained before a particular circulation figure is exceeded (UK).

**(b) Restriction on multiple ownership across several media (multimedia)**

In order to prevent the same operator from controlling or influencing several media of different types, certain national laws prohibit the possibility of having a broadcasting licence or acquiring holdings in a broadcasting company if the applicant exceeds a certain press circulation figure (D, E, F, I, L, NL, UK). These restrictions also exist between television and radio in some countries (DK, B Fr. + Fl, E, F, I, P, UK).

Historical Archives of the European Commission

**(c) Restriction to a fixed maximum level of the first holding in a broadcasting company**

Some laws restrict the maximum stake of one shareholder in a television (E, F, GR, P, D) or radio (D, GR, P) broadcasting company or prevent an operator from having a decisive influence (DK). This type of provision seeks to dilute the influence that a majority shareholder could have and to promote a diversity of shareholders which could be reflected at the programming level by a diversity of programme content.

**(d) Restriction on holdings in a broadcasting company because of the nature of the activities of certain licence applicants**

Some laws (B Fr., I, NL, P, UK) do not allow holdings in broadcasting companies by applicants whose activities could give rise to problems from the point of view of diversity of information or editorial independence (e.g. political parties).

**(e) Measures aiming to ensure transparency**

To complement these measures and ensure that they are properly applied, requirements regarding the identification of all the operators involved and of their activities are laid down, to varying extents, in most Member States.

Historical Archives of the European Commission

## 2. Type of measures: regulations and powers of discretion

The anti-concentration regulations may either lay down maximum limits or specific conditions, or establish very broad criteria which leave wide-ranging powers of discretion to the authorities responsible for applying them. The latter type of regulation can be found in Ireland (press: "common good"; radio: "undue number of radio contracts"; multimedia: "undue amount of communication media"), in the United Kingdom (press: "public interest") and in Denmark (radio/TV: "decisive influence"). Outside those countries, the regulations lay down fairly specific rules, even if they leave a not insignificant role to the authorities responsible for interpreting them.

Moreover, more specific action on the part of the supervisory authorities may in some cases be aimed at finding an ad hoc solution to the question of the ownership structure of a company. For example, in the United Kingdom, the IBA and the ITC (its successor) intervened in December 1990, following the BSkyB merger (which constituted a breach of BSB's programme contract), calling for the setting-up of a specific decision-making structure consisting of two independent directors, one appointed by BSB, and the other by News International, who will have to be approved by ITC and will have a right of veto in the "Compliance Committee of the Board". Similarly, when the Hachette group acquired control of the French channel "La Cinq", the Conseil Supérieur de l'Audiovisuel gave its accord to the capital restructuring plan on 23 October 1990 subject to certain conditions, including an obligation to seek its authorization for any holding acquired in a radio station and to inform it in advance of any proposed holdings in companies in the communications sector.

Historical Archives of the European Commission

## 3. The disparity of the measures: differences in scope and in the degree of the restrictions

The legislative provisions vary to a considerable extent (see table) particularly as regards the *type of restriction* (see section 1), the *scope of restrictions* on media ownership (particularly for the monomedia press or for the multimedia), the *degree of constraint* (number of licences or holdings that may be cumulated, possible percentages), the *methods of applying the restrictions* such as the reference basis (TV - satellite/terrestrial (F, UK), general/specialized information programme (D), national/regional (F, I, UK)) or assessment criteria other than the percentage levels (see section 2 above).

## 4. Origin of the measures: a recent legislative development

Laws on media ownership are a fairly recent phenomenon, their adoption having coincided with the liberalization of the audiovisual sector. This new generation of laws can be dated fairly definitely to the second half of the 80s (86: F; 88: E, GR; 90: I, UK, DK, P; 91: D, B,FR, L) and is still expanding (92: NL), with some Member States taking advantage of the amendments to their legislation on the audiovisual sector required by the transposition of the Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.

In the case of the press, the rules on the multimedia belong to this same legislative movement, while the monomedia provisions specific to it cannot be attributed to a definite period: UK: 73; IRL: 78 (+ 87); D: 80 (+ 85); I: 81 (+87, 90), F: 86. This is because there was no "liberalization" phase in this sector.

Historical Archives of the European Commission

**Examples of disparities:**
**possibilities of controlling a Television Channel depending on the characteristics of the acquiring company***

| Acquiring company | PRESS Circulation > 8% | PRESS Circulation > 20% | PRESS Circulation >25% | TELEVISION |
|---|---|---|---|---|
| United Kingdom | Channel 3 and 5: No<br>Satellite:<br>No restrictions | Channel 3 and 5: No<br>Satellite:<br>No restrictions | Channel 3 and 5: No<br>Satellite:<br>No restrictions | Channel 3: 2<br>Satellite:<br>No restrictions |
| Italy | 1 | No | No | 3 |
| France | No restrictions | No restrictions | Terrestrial: 1<br>Satellite:<br>No restrictions | Terrestrial: 1<br>Satellite: 2 |
| Netherlands | 1 | 1 | No | No restrictions |
| Germany | Länder | Länder | Länder | 2<br>(of which only one general or specialized information programme) |

* Simplified presentation which does not take account of all the possible combinations, particularly at local level, and which relates only to restrictions on control (licence) and not to those on minority holdings.

Historical Archives of the European Commission

## 5. Special cases: politically sensitive laws responding to specific circumstances

These regulatory measures often display the common feature of having been adopted in a politically charged context (as the debates in national parliaments reveal) and having been conceived in response to national circumstances of the moment. This clearly applies, for example, in the case of the French, Italian, United Kingdom or German laws which have been tailored to the circumstances of the main operators in those countries. The effect of this political dimension is to create regulatory frameworks which are sometimes difficult to administer, because of the very delicate and vulnerable balances which have been achieved, which are not always attuned to changes in the sector and differ significantly from one another because each deals with a specific situation.

*Conclusion*

***Since the mid-80s, Member States have adopted a whole range of regulations restricting ownership of the media in order to safeguard pluralism. It is typical of these restrictions, which should not be confused with those which discriminate against Community nationals, that they differ widely.***

Historical Archives of the European Commission

# Part Four

## ASSESSMENT OF THE NEED FOR ACTION

The need for action by the Community has to be assessed in the light of Community objectives, the requirements flowing from them, and the principles of subsidiarity and proportionality.

### Chapter I. COMMUNITY OBJECTIVES

The sole objective of safeguarding the pluralism of the media, as such, is neither a Community objective nor a matter coming within Community jurisdiction as laid down in the Treaty of Rome or the Treaty on European Union. This situation does not, however, affect the other existing Community objectives and powers. A look therefore needs to be taken at those Community objectives which might be affected by questions of pluralism.

#### 1. The completion and functioning of the internal market

One objective in this category is that of establishing the internal market, set out in Article 8a of the EEC Treaty and Article G § B 3 of the Treaty on European Union, since, in the media sector, it could be affected by national regulations brought in to safeguard pluralism of the media. This aspect was stressed in the Parliament resolution of 16 September 1992.[17] Moreover, the achievement of this objective could help to increase pluralism by providing opportunities for media companies.

Historical Archives of the European Commission

17 Resolution on media concentration and diversity of opinions, paragraph W: *"whereas differing national laws on media concentration can disadvantage the operation of the single market, as this creates the risk of circumvention of the law and distortion of competition between media companies in various Member States as well as different start-up conditions for those embarking on activities in the media;"*

## II. Industrial policy

The objective of strengthening the competitiveness of Community industry was the subject of a Commission communication of 26 November 1991 on industrial policy and is expressly laid down in Article G § B 3 of the Treaty on European Union. In the case of the audiovisual sector, this objective is also referred to in the Commission communication of 21 February 1990 on audiovisual policy.

This objective is affected since the national regulatory framework for mergers influences the competitiveness of media companies. Moreover, the achievement of this objective can also contribute to pluralism in the media by fostering the competitiveness of media companies. In this respect, Parliament, in its resolution of 16 September, stressed the importance of having *"an economically viable media sector, permitting the formation and development of a variety of media companies of all sizes"*,[18] and of facilitating *"the formation and development of media companies at European level so as to promote pluralism by increasing the provision of information"*.[19]

Historical Archives of the European Commission

18 Paragraph K
19 Paragraph M.

## III. Audiovisual policy

In its communication on audiovisual policy[20] the Commission expressly stated that "the establishment of the European audiovisual space does not derive merely from its wish to promote the audiovisual industry but also from the importance attached by the Community to the requirements of a democratic society, such as, notably, the respect for pluralism in the media and for freedom of expression. The Community's audiovisual policy seeks therefore, also, to ensure that the audiovisual sector is not developed at the expense of pluralism ...". The objective of implementing audiovisual policy therefore requires that pluralism should not be affected. Parliament focused on this objective of safeguarding pluralism both in its resolution of 15 February 1990[21] and in that of 16 September 1992.[22]

## IV. Respect of fundamental rights

Respect of fundamental rights is essential to the way in which the Community works. Article F(2) of the Treaty on European Union reaffirmed the case-law of the Court on fundamental rights in which respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law which the Court of Justice ensures are respected. The Court has thus explicitly ruled that fundamental rights must be protected within the framework of the structure and objectives of the Community.[23] Given the close links between the question of protecting pluralism and freedom of expression,[24] it is, then, an obligation which embraces the three previous objectives and which determines how they are defined and achieved.

Historical Archives of the European Commission

20 COM(90)78 final.
21 Resolution on media takeovers and mergers, OJ C 68, 19.3.1990; see paragraph B: "whereas restrictions on concentration are essential in the media sector, not only for economic reasons but also, and above all, as a means of guaranteeing a variety of sources of information and freedom of the press".
22 Resolution on media concentration and diversity of opinions, paragraph C.
23 Case 11/1970 Internationale Handelsgesellschaft [ECR] 1970 1125.
24 See Part One above.

## Chapter II. NEEDS IN THE LIGHT OF COMMUNITY OBJECTIVES

The need for action must be assessed in the light of the objectives set out above. These objectives can be grouped around, firstly, completion of the internal market (which includes industrial policy) and, secondly, audiovisual policy which seeks to ensure that the sector does not develop at the expense of pluralism.

The nature of these objectives differs: those associated with the single market, expressly set out in the Treaty on European Union, involve an obligation to eliminate obstacles to the establishment or functioning of the single market and to strengthen the competitiveness of industry in the Community; the objective linked to the safeguarding of pluralism, which is not mentioned as such in the Treaty on European Union, requires the Community to ensure, *within the limits of its powers*, that such pluralism is not undermined or indeed is promoted.

The distinction between these two types of objective does not, however, mean that they are necessarily conflicting. On the contrary, they may complement each other since the single market and industrial policy may contribute to pluralism by promoting the economic development of the media sector.

Making this distinction enables us to tackle the two questions that have to be answered in order to determine what action is needed at Community level:

- to what extent do media mergers and the regulatory framework governing them at national level have negative effects on the functioning of the single market?

- to what extent are there risks to pluralism which could be dealt with at Community level in the framework of Community objectives and powers?

This second question will be looked into first, given that it is the one of most concern to Parliament.

Historical Archives of the European Commission

## Section 1. IDENTIFICATION OF NEEDS IN THE LIGHT OF THE OBJECTIVE OF PLURALISM

In order to identify what measures might be needed, the present methods of limiting the effects of mergers on pluralism have to be assessed to see whether they show any shortcomings in terms of the Community framework. It is not a question of assessing in abstracto the qualities of protective systems but of determining to what extent the Community environment has an impact on their effectiveness in terms of safeguarding pluralism and could affect them.

To this end, the two existing levels of action to control mergers will be looked at: at national level, competition law and the anti-concentration rules specific to the media; at Community level, Community competition law.

### Subsection 1. Effectiveness of national safeguards

A distinction has to be made between needs arising from any deficiencies in a national system for safeguarding pluralism and those arising from the fact that national systems cannot cover situations with a Community dimension. In the former case, the deficiencies are attributable to the choices which have been made by the national authorities themselves,[25] whereas in the latter, the deficiencies could be due to circumstances outside the national authorities' control. Only the latter will be considered here.

Historical Archives of the European Commission

25 Thus, the example occasionally referred to of the BskyB merger falls into the first category, since this merger is not in breach of the UK system introduced by the Broadcasting Act and cannot be considered as an example of the limits of the application of a national law alone. The recent dispute between Mr Berlusconi and Mr Benedetti also comes into the first category.

The Commission has not so far come across any obvious case where the application of national rules alone has not been sufficient to protect pluralism because of their purely national scope. However, reference is generally made to certain aspects to underline the virtual limits of national systems set up to safeguard pluralism in the face of concentration: the risks of circumvention, the impossibility of controlling mergers at the national level and the problem of transparency.

## I. Risks of circumvention

**The problem.** It is theoretically possible that a media company would seek to circumvent the anti-concentration law of one Member State by establishing itself in another Member State and broadcasting programmes from there to an audience in the first State. To this end, it could invoke the principles of free movement of services and, in the case of television, the "Television without frontiers" Directive. For example, a broadcaster could establish itself in a country in which there are no anti-concentration rules in order to broadcast by satellite to another country in which it would not have obtained a licence, had it requested one, because it would have exceeded the limit for cumulating licences. Although such a case has never arisen, it is often referred to to underline the inadequacies of the protection granted by national laws. The press sector is less affected since the restrictions generally regulate the granting of broadcasting licenses.

**Legal assessment.** The situation in question must be assessed in the light of the principle of free movement of services laid down in Article 59 of the Treaty and in Directive 89/552/EEC "Television without frontiers". Television broadcasts from another Member State must be regarded as services normally provided for remuneration within the meaning of the Treaty.[26]

Historical Archives of the European Commission

26 See "Television without frontiers, Green Paper on the establishment of a common market in broadcasting, especially by satellite and cable"; COM(84) 300 final, part 5, A, I; and Case 352/85 Bond van Adveteerders et al. 26 April 1988 [ECR] 2085.

A measure aimed at preventing the reception or retransmission of a broadcast originating from another Member State because it would be in breach of laws on pluralism would constitute a restriction on the free movement of services. It is therefore necessary to determine to what extent a Member State may restrict the free movement of services on grounds relating to pluralism. For this purpose, a distinction needs to be made between a discriminatory restriction, i.e. discrimination against the person providing the service on the grounds of his nationality or the fact that he is established in a Member State other than that in which the service is provided, and a restriction applied without distinction to both nationals and persons from other Community countries. The measure would be discriminatory if, for example, it restricted shareholdings by non-nationals or non-residents. The restriction would be applied without distinction if, for example, the limit on the shareholding applied to both nationals and foreigners.

## §1. Discriminatory restrictions

A Member State may impose a discriminatory restriction in terms of nationality reasons only on one of the referred to in Article 56 of the Treaty (public policy, public security or public health) and even then subject to checks of its proportionality.[27]

Historical Archives of the European Commission

27 Case 229/83 Leclerc [ECR] 1985, paragraph 30. The Court has already had occasion to rule, in relation to Article 36 of the Treaty, that "since it derogates from a fundamental rule of the Treaty, Article 36 must be interpreted strictly and cannot be extended to cover objectives not expressly enumerated therein".

Pluralism could not be invoked as a reason for discrimination, since it cannot be associated with any of these three reasons. In its Groppera judgment,[28] the European Court of Human Rights linked pluralism not to the requirements of public order or public security but to respect for the rights of others, which is not mentioned in Article 56 of the Treaty. As the Court of Justice stated in its judgment of 18 June 1991, "the limitations imposed on the power of the Member States to apply the provisions referred to in Article 66 and 56 of the Treaty on grounds of public order, public security and public health must be appraised in the light of the general principle of freedom of expression embodied in Article 10 of the European Convention on Human Rights" (Case 260/89, paragraph 45). This means that Member States cannot invoke grounds which would go beyond what is permitted by paragraph 2 of Article 10 and, in this case, could not therefore invoke public order which was not used by the European Court of Human Rights.

## §2. Indistinctly applied restrictions

In the absence of any harmonization of laws, a Member State could restrict a television broadcast from another Member State which would not conform to its rules on pluralism only if such a restriction is applied without distinction and if the following conditions are observed: the restriction is justified on imperative public interest grounds; the requirements which the relevant law meets are not already satisfied by the rules imposed on the provider of the services in his own State; and the restriction is not disproportionate to the objective sought (since the measure is likely to ensure that the objective is achieved and does not go beyond what is strictly necessary to that end).

In order to assess whether restrictions which are applied without distinction can satisfy these conditions, the measures giving rise to the restriction must be divided into those relating to the services themselves and those applied to the provider of the service.

28 See Part One above.

Historical Archives of the European Communities

A Measures relating to the provider of the service

(a) Restriction

The restriction would consist in applying to a broadcaster from another Member State the regulations on media ownership applicable to national broadcasters and preventing the retransmission of its broadcasts since it does not satisfy the conditions laid down by that legislation. For the purposes of measuring the level of concentration, the laws of some Member States put foreign broadcasters whose broadcasts are received on their territory on a par with national broadcasters.

In *Germany*, Article 21 of the Treaty of August 1991 concluded between the Länder on broadcasting in the unified Germany restricts to two the number of national programmes (of which only one general or special interest); it provides to this end that the other German-language programmes from the same broadcaster which can be received in the entire Federal area must be included in the count. Thus an Austrian broadcaster also broadcasting in Germany, without intending to circumvent German legislation (the programmes have an "Austrian" content for example), will none the less be counted for the purposes of monitoring compliance with Article 21 and, for example, will not therefore be able to have a second general channel retransmitted in Germany (with "German" content). Should a channel be involved which comes under the rules of a Member State and circumvention covered by the Van Binsbergen judgment does not occur, this provision might give rise to a restriction of the freedom to provide services.

In *France*, Article 41(3) of the Law of 30 September 1986 treats the operator of a satellite television channel broadcast from abroad and normally received in French on French territory in the same way as a licence-holder. This rule could possibly be invoked to restrict the retransmission of such channels where the position of the broadcaster was incompatible with anti-concentration rules such as those restricting the maximum shareholding by one person to 50% or limiting the number of licences for satellite channels to two. Similarly, the system of agreements set up for the cable retransmission of channels enables the CSA to impose obligations to safeguard pluralism.

Archival Archive of the European Commission

In the ***United Kingdom***, the 1990 Broadcasting Act[29] subjects persons who have a satellite television channel broadcast on a frequency which has not been allocated by the United Kingdom and which according to the ITC is intended for general reception in the United Kingdom (even if it is also intended for reception elsewhere) to the same restrictions on the ownership of other channels as those applicable to "non-domestic satellite services". The channels of the other Member States could therefore be affected by the application of such a provision.

*Apart from these cases*, it is reasonable to assume that where there is no specific provision to this effect, the licensing authorities use their discretionary powers to take account of the applicant's position in respect of concentration. This might go as far as including media holdings and control in other States even if the media are not broadcast or circulated in the territory of the State granting the licence.[30] In this respect, an improvement in the exchange of information on cross-border concentration as called for by the Council of Europe[31] for example could assist such assessment.

**(b) Absence of similar rules in the Member State of origin**

This condition would probably be met in most cases because the laws on this matter differ and because national laws usually deal only with national situations.

Historical Archives of the European Commission

29 Schedule 2, Part III, paragraph 6(2).

30 This case does not appear to exist, at least not explicitly, in anti-concentration laws since they refer in most cases either explicitly to the country ("total print run of newspapers in Italy", for example) or to a reference area (local, for example) or, again, to the "national" character of the channel or distribution network.

31 Resolution adopted at the third European Ministerial Conference on mass communications policy, Nicosia, 9 and 10 October 1991.

(c) Imperative reasons of public interest

The objective of safeguarding pluralism may be one of the imperative reasons of public interest justifying restrictions applied without distinction. This may be deduced from the case-law of the Court in Strasbourg on Article 10(2) of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms which includes pluralism among the legitimate objectives that may justify derogations to the principle of freedom of expression contained in Article 10(1). Moreover, in the two judgments of 25 July 1991[32] the Court of Justice of the European Communities held that *"cultural policy might afford an imperative reason of public interest justifying a restriction on the freedom to provide services. Indeed, the preservation of pluralism which the Netherlands' policy sought is related to freedom of expression, as upheld by Article 10 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms"*.[33]

In the case in question the Court did not accept the grounds invoked by the Netherlands Government not because of the objective pursued but because of the condition of proportionality.[34] Conversely, this means that the objective of safeguarding pluralism may justify non-discriminatory restrictions on the free movement of services as long as the measures which seek to achieve that objective do not create a disproportionately restrictive effect.

(d) Proportionality of the restriction

In order to be justified, the restrictive measure must be appropriate to the purpose of achieving the objective sought and not exceed what is strictly necessary to that end.

Historical Archives of the European Commission

32 Judgments of 25.7.91 in Cases 288/89 and 353/89, not yet reported.
33 Case 353/89, paragraph 30. The wording used by the Court might be taken to suggest that it is more cultural policy than the protection of pluralism which constitutes the public interest. Yet the next paragraph removes the ambiguity by stating that the measure in question "exceeds its aim of protecting freedom of expression" (paragraph 31).
34 See below.

*Case-law of the Court of Justice.* The two judgments of 25 July 1991 on the Dutch law on the media constitute, so far, the only cases examined by the Court in which pluralism was invoked to justify a restriction. In these two judgments the Court ruled that the condition of proportionality was not met because one of the provisions[35] subject to complaint exceeded the objective sought[36] and the other[37] was not appropriate to the objective.[38]

It is not possible to deduce from this particular case that, a priori, any restriction on the free movement of services with pluralism as its objective would be disproportionate and thus unjustified. In this case, the provisions in question were not specific to the preservation of pluralism (as on the ownership of the media, for example) but were rules on advertising aimed at preserving the non-commercial character of broadcasters. It was therefore difficult to claim that application of these provisions was appropriate to the objective of preserving pluralism.

The case where the restriction consisted in applying a provision specific to pluralism, such as that restricting ownership of the media, to a broadcaster from another Member State has not yet been examined by the Court. Having regard to certain national provisions,[39] it is not, however, impossible that such a case could one day be brought before the Court.

Historical Archives of the European Commission

35 On the obligation to use the services of the Bedrijf for the production of all, or part, of their radio or television broadcasts.

36 Since pluralism in the audiovisual sector of a Member State cannot in any way be affected by enabling the various national broadcasting organizations to call upon the services provided by persons established in other Member States (paragraph 31).

37 The conditions governing the structure of broadcasting organizations established in other Member States.

38 "In order to guarantee pluralism in the audiovisual sector, it is far from essential for national legislation to require broadcasting organizations established in other Member States to conform to the Dutch model [...]. For the purpose of guaranteeing the pluralism which it seeks to preserve the Netherlands Government could properly confine itself to formulating the internal rules of its own organizations in an appropriate manner" (paragraph 42).

39 See above.

Using the yardstick of proportionality, the restrictive effect caused by the application of national anti-concentration rules to a broadcaster from another Member State is difficult to justify.

- Proceeding on a case-by-case basis, it will be necessary to assess whether the restrictive measure is appropriate to the objective of pluralism. For example, this condition would be difficult to satisfy in a case where a Member State took account of the extent of ownership of media other than those broadcast or circulated on its territory. A foreign broadcaster would thus have his holdings in other Member States taken into account in any check on whether the limits laid down in the receiving State had been exceeded. Aggregating such holdings would rapidly lead to a situation where reception of foreign broadcasters was prevented in a particular State. Such a multiterritorial criterion should be regarded as unjustified since it is not apparent how the control of media in one State could affect pluralism in another when those media do not operate there.

Similarly, the condition of appropriateness would not be satisfied where the restrictive measure preventing the reception of a broadcast by a broadcaster established in another Member State also prevented that broadcaster from broadcasting programmes in the territory in which it is established or in that of other Member States. In such a case the measure could have the effect of preventing the broadcaster from contributing to pluralism in its own country or in others. Application of the national law is not, then, an appropriate means of preserving pluralism since it has the effect of restricting it in another State.

- It will also be necessary, still on a case-by-case basis, to assess whether the restrictive measure does not exceed what is strictly necessary.

Historical Archives of the European Commission

This condition would not be easy to meet in a case where a Member State applied its rules to channels originating from other Member States which did not really threaten pluralism because of, for example, a very small actual audience, because of the language (or languages) used, or because of a programme's content that is not specifically geared to the general public. In such a case the measure would not be "objectively necessary"[40] to achieve the desired objective which is not to apply national legislation as such but to preserve pluralism.

In all these cases, the Member State of origin would actually be attempting to give an extra territorial effect to its conception of pluralism. However, there is no doubt that the monitoring of proportionality soon becomes a very delicate exercise because of the subjective element in the assessment that it requires and the difficulty of distinguishing it from cases which could be covered by case-law on circumvention in the strict sense of the term.

(e) Case-law on circumvention of legislation

In the light of the so-called "van Binsbergen" judgment,[41] the circumvention of anti-concentration law could, subject to the conditions laid down by the Court being satisfied, justify a restriction on the free movement of services.

According to this judgment, the *conditions necessary* for a restriction to be justified are as follows: the activity in question must be entirely or principally directed towards the territory of another Member State (objective condition), for the purpose of avoiding the professional rules of conduct which would be applicable in the Member State of origin (subjective condition), and the situation comes under the chapter relating to the right of establishment and not the one on the provision of services.

Historical Archives of the European Commission

40 Judgment of 26.2.1991 in Case 180/89 Commission v Italy, not yet reported, paragraph 17.

41 Case 33/74, [ECR] 1974, 1299, paragraph 13; see also the "co-insurance" judgment in Case 205/84 [ECR] 1986, 3755, paragraph 22.

The *legal basis* for this case-law is not explicit apart from the fact that it has to do with the dividing line between the right of establishment and freedom to provide services.[42] The basis may lie in the implementation of a general principle which would prohibit the abuse of a right, but also in the case-law on the actual definition of what is a service. In the former case, the basis would be purely judicial, while in the latter it would rest on the inapplicability of Article 59 of the Treaty since the situation could not be described as a service within the meaning of Article 60 of the Treaty because the condition relating to its cross-border character would not be met. In certain instances of circumvention of legislation it would be possibly necessary to consider that all the relevant elements had to be confined within the same Member State,[43] which, as the Court has ruled,[44] would prevent the application of provisions on the free movement of services. Such an approach would moreover complement that of the actual and permanent establishment developed by the Court in its Factortame[45] judgment on the right of establishment. However, as the Court has not yet applied this judgment to a specific case, this question remains open.

Historical Archives of the European Commission

42 As is confirmed, firstly, by the last part of paragraph 13 of the van Binsbergen judgment and, secondly, by the fact that in the same judgment the Court (contrary to its practice in subsequent judgments relating to Article 59) did not devote a special paragraph to the question of whether there was indeed a service within the meaning of Article 60; if this had been the case, it would have been possible to conclude that the question of circumvention is quite separate from that of the nature of the activity in question (whether or not it is a cross-border service).

43 Judgment of 18.3.1992 in Case 52/79 [ECR] 833, paragraph 9.

44 Idem and Judgment of 26.2.1991 in Case 198/89, Commission v Italy, not yet reported, paragraph 9.

45 Case 221/89, not yet reported; paragraph 20 states that the concept of establishment, within the meaning of Articles 52 et seq. of the Treaty, implies the effective exercise of an economic activity by means of a fixed establishment in another Member State for an unspecified period".

The *difficulties of interpreting* and applying this case-law are clear. The objective and subjective conditions give the Court wide discretionary powers, particularly the latter which requires the identification of intent,[46] i.e. the actual motive of the person providing the services. It would be necessary, in particular, to prove that the intention to circumvent anti-concentration rules, as such, and not other rules,[47] had played a decisive role in the choice of location. Moreover, the appraisal would have to take account of the fact that an operator may legitimately attempt to use the opportunities provided by the single market in the Community. Reliance on a set of indices will not prevent this control from being very discretionary in nature.[48]

B Measures relating to services

Compared with the measures relating to the provider of the services (rules on media ownership), those relating to the services themselves (rules on the content of broadcasts), the application of which to broadcasts from another Member State would give rise to the restriction, raise different questions. The "Television without frontiers" Directive already coordinates those areas relating to the content of broadcasts which, in accordance with the Debauve judgment, could have justified restrictions on the free movement of television broadcasts.

Historical Archives of the European Commission

46 Even in a case which would involve identifying the cross-border nature of the service (and not abuse of a right) since the process of determining the State in which the "relevant elements" of the activity are confined or of the "effective exercise" (Factortame judgment, op cit.) of the latter could also cover the actual intentions of the person providing the services.

47 In particular if they do not pursue an objective in the public interest.

48 Apart perhaps from cases involving a broadcaster whose audience was entirely in the receiving country, whose programmes were prepared in the receiving country, whose management bodies were also located there and which had no other similar channels broadcast to other countries from the same country of origin. In this case one could dispute the existence of a cross-border service since all the relevant elements would in reality be in one and the same State.

The fact that provisions relating to pluralism such as obligations concerning neutrality, objectivity, the sharing of air time, political advertising, the ban on publishing or broadcasting opinion polls, etc. do not form part of these coordinated areas means that a priori they were not identified as being likely to give rise in practice to risks of restrictions on the free retransmission of broadcasts from another Member State which would have justified their harmonization.

However, this does not mean that these provisions could never justify certain restrictions in the light of Community law. As with measures relating to the provider of the services, the condition relating to the pursuit of a public-interest objective would be met. The condition concerning the absence of a similar rule in the State would also be met in most cases. The requirement that the measure must not be disproportionate would however make it unlikely that the programmes of a particular channel would be interrupted.[49] Certain obligations could not reasonably be imposed (threatening a ban on retransmission) on a cross-border channel, such as those requiring the various shades of opinion in society to be reflected. Moreover, only the particular programming complained of, such as a political advertising clip regularly broadcast over a fairly long period and aimed at a country in which it would be prohibited, could be the subject of an interruption.[50] It should be stressed that "circumventions" will be more blatant here than in cases involving rules on media ownership[51] and therefore the control of proportionality should be less difficult and give rise to fewer conflicts and less legal uncertainty.

---

49 Article 10 of the European Convention on Human Rights would provide a very important framework for assessing the need for the restriction.

50 It would still be necessary to prove that this is the least stringent measure in relation to the interest to be protected and that the same measure would be applied to national broadcasters committing the same infringement. Moreover, if the clip was not intended for that country it would be disproportionate to prevent its retransmission when it could be authorized in the country at which it is aimed.

51 Since it will be easier to show that the particular programme is adapted to the receiving country because of the national character of political life in the Member States (publicity for a national political personality for example) and therefore that only a restriction on the programme in question is an appropriate means of putting an end to the situation. In the case of rules on media ownership it will be difficult to prove that the restriction is necessary to safeguard pluralism (see above) since the incompatibility resides in capital holdings and not in programming on the screen.

However, in practice the risk of a circumvention taking place is not great because the financial stakes are low[52] and because operators' strategy would generally seem to be dictated by commercial rather than political objectives.[53]

CONCLUSION

*In the light of the legal assessment, Member States would be able, if certain conditions are met, to restrict television broadcasts from another Member State which would circumvent national rules to safeguard pluralism and would threaten pluralism. Apart from cases of circumvention in the strict sense, it would be more difficult (control of proportionality), although not impossible, for a Member State to restrict the retransmission of a channel from another Member State which was in breach of national rules on pluralism, albeit not intentionally.*

*However, giving practical effect to this possibility of restricting broadcasts could be a difficult matter where rules on media ownership are involved and could give rise to disputes because of differences in assessing a given situation. In this connection, particular attention needs to be given to two factors:*

Historical Archives of the European Commission

52 Contrary to broadcasts such as commercial advertising, programmes of a political nature which circumvented national rules would probably not generate enough revenue to make the risks worthwhile.

53 See "Study on pluralism and concentration in media-economic evaluation" cited on p. 10 above.

. *Uncertainties regarding the definition of circumvention*

*The application of Court judgments on circumventions of the law will give rise to major problems of interpretation, since the same situation can be seen in different lights by the States in question. In particular, it will always be possible for the broadcaster to invoke the fact that it broadcasts to other countries to contest that circumvention has taken place. These other countries could also adopt the broadcaster's position and contest the fact that the State whose legislation has been circumvented should in the process challenge the State of establishment's approach to pluralism. Moreover, given* that broadcasting is an activity which requires authorization by the public authorities, the State which had granted a licence would be indirectly involved in the event of a dispute. Therefore the discussion would concern the substance i.e. the ability of each system to genuinely protect pluralism.[54] This legal uncertainty is not a theoretical problem because even in areas already coordinated by the "Television without frontiers" Directive, fears of circumvention are sometimes invoked;[55] this will *a fortiori* happen even more frequently in areas of pluralism which are not coordinated by a directive.

. The difficulty of taking technical measures against an operator whose activities were circumventing a law. In the case of satellite broadcasting this aspect should not be overlooked, even if it would mainly concern cases of individual reception (cable networks being easier to control). *It is probable that in the event of a prolonged dispute as to whether legislation had been circumvented, the broadcaster would continue its activities because it would be materially impossible for the State whose law had been circumvented to stop them. The latter would have to make direct representations to the State responsible for the broadcaster and thus give the dispute a political dimension.*

54 Why should the restriction of cumulation to one national terrestrial channel as in France be more (or less) legitimate than a limitation to three as in Italy?

55 E.g. in the case of the plan to set up a Luxembourg French language film channel broadcasting by satellite.

## II. Merger control at the national level

In competition law, too, Member States are legally entitled to defend themselves against operations with a Community dimension which may be covered by the Community principles of free movement: the fact that a merger has a Community dimension, and consequently falls within Community competition law rather than national competition law, does not prevent Member States from taking measures to protect pluralism at national level.

Article 21(3) of the Merger Control Regulation expressly allows Member States to go on taking appropriate measures to protect "plurality of the media" even where the Commission does not act against a merger. If no provision of this kind had been made, paragraphs 1 and 2 of the same Article would have deprived the Member States of authority over any merger within the scope of the Regulation; such mergers would have become a matter exclusively for the Commission and the Court of Justice.

The discretion given to the Member States by Article 21(3) is not unlimited, however, as the measures they take must be "compatible with the general principles and other provisions of Community law" (first subparagraph ofArticle 21(3)). This means in particular that the measures must not be incompatible with the principle of free movement enshrined in Article 59 of the EEC Treaty and in the "Television without frontiers" Directive. The reference to general principles is important; in the light of the case-law on fundamental rights developed by the Court of Justice, it means that any restrictions those measures may impose, being in the nature of exceptions to general rule (Part One), cannot go beyond the exceptions permitted by Article 10(1) of the European Convention on Human Rights.[56]

Historical archive of the European Commission

56 Judgment of 18 June 1991 in Case 260/89 ERT v DEP and Kouvelas, not yet reported, paragraphs 41 et seq.

The measures taken must be "appropriate measures to protect ... plurality of the media", which would appear to exclude measures which are not designed specifically for that purpose. So that, while rules on concentration which are intended specifically to safeguard pluralism in the media may provide a basis on which the national authorities may examine a merger which the Commission has found to be compatible with the common market, general competition rules which are not specific to this area would not do so.

Finally, it is important to note that Member States cannot take advantage of this possibility of national merger control in order to authorize a transaction which the Commission has declared incompatible with the common market. Article 21(3) is concerned only with the contrary case, that of a transaction which is compatible with the common market but incompatible with the national laws safeguarding pluralism.

## III. Transparency

The need for transparency has been pointed out repeatedly, especially by theEuropean Parliament[57] and the Council of Europe.[58] But it is by no means clear that transparency as such raises problems which have to be dealt with at Community level. Two separate questions can be distinguished.

### - The collection and exchange of information

. ***At Member State level,*** the authorities have access to certain kinds of information either because they have been given investigative powers or because certain classes of information have to be supplied to satisfy legal obligations. The volume of data collected and the amount of investigation which takes place vary from one Member State to another, depending in particular on whether there are authorities supervising the media and competition and what powers they have.

57 Resolution on media concentration and diversity of opinions, 16 September 1992.

58 Resolution adopted at the Third Ministerial Conference on Mass Media Policy, held in Cyprus.

Historical Archives of the European Commission

A distinction has to be drawn between broadcasting and the press. The fact that broadcasters must have prior authorization puts the authorities in a strong position to obtain the necessary information (no information, no authorization). This is not so with the press, except in some merger cases where the public authorities intervene on competition grounds.

The collection of information has also to be distinguished from the divulgation of information. Some data collected by competition authorities are confidential and are not accessible to the public. It does not follow that the national authorities are unable to obtain such information.

. *At European level* the question of obtaining information on an operator in another Member State has often been raised, particularly in the Council of Europe. The Resolution adopted at the Council of Europe's Third Ministerial Conference proposes that a mechanism be set up for consultation between states.

It should be pointed out that the authorities' need to exchange information hinges in the first place on their capacity to obtain information direct from the companies involved. In the case of broadcasting the fact that a company is based abroad will not necessarily be an obstacle, for the reasons already outlined.

The exchange of information between authorities will ultimately be restricted by the limits to their power to obtain the kind of information which a foreign authority might want and their willingness to do so. National authorities are likely to be interested primarily in information which is specifically domestic and which may not necessarily meet the requirements of foreign authorities. A difficulty of that kind could be overcome only by allowing an authority to have direct access to sources of relevant information located in another Member State, without having to pass through another authority. But the Commission has not been notified of any obstacles in this respect. In any event, if the need arose for an exchange of information between competition authorities, it appears that they would be able to make arrangements directly, without the need for any institutional mechanism.

Historical Archives of the European Commission

**- The use and processing of information**

The purpose of the rules on transparency is to allow it to be established "who controls what". The real difficulty, then, is to define the concept of control, and to establish suitable tests. The problem is not specific to the media; it arises wherever there is any form of supervision of concentration. The task can be a delicate one, as account has to be taken both of the internal structure of the company and of shareholders' outside links.

Data may also be collected in order to monitor the development of concentration. With monitoring of this kind, which is undertaken for purposes of analysis, the question which arises is one of processing and of the establishment of a system of analysis suited to precise needs, rather than a question of the actual collection of data. There are already private firms, public authorities and institutes specialized in this type of activity. Lastly, monitoring the development of concentration does not in itself provide a solution to any problem of pluralism which may arise in the media.

*In conclusion, transparency as such is not at present seen as a need which would justify specific action on the part of the Community, as long as there are no obstacles to exchanges of information between national authorities. But it is likely that the international dimension* will be additional to the existing factors which sometimes make for less transparency.

Subsection 2. <u>The effectiveness of Community competition law</u>

Specific action to guarantee pluralism at Community level will be necessary only if the need to maintain pluralism cannot be met using Community competition law as it stands (Article 85 and 86 of the EEC Treaty and the Merger Control Regulation).

Historical Archives of the European Commission

In its Resolution of 16 September 1992 Parliament took the view that "diversity of opinion and pluralism in the media cannot be guaranteed by current competition rules alone".

The relationship between competition law and pluralism can be described as follows.

I. Convergence between the maintenance of competition and the maintenance of pluralism

A competitive environment and a properly working market are good for pluralism, because the market will be open to new entrants - in this case new media enterprises - and because publishers and broadcasters will be encouraged to adopt distinctive approaches to editorial content and quality, and thus to broaden the diversity of information.

There is thus convergence between the objective of maintaining pluralism and the objective of maintaining competition. Competition law, and in particular Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings (the Merger Control Regulation, hereinafter referred to as "the Regulation"), helps to provide an environment favourable to pluralism by preventing transactions which create or strengthen "a dominant position as a result of which effective competition would be significantly impeded in the common market or in a substantial part of it" (Article 2(3) of the Regulation).

A transaction of this kind is bad for competition, but it is also bad for pluralism. Indeed it is difficult to imagine a case in which what is bad for competition would be good for pluralism. This means that a merger which was found to be incompatible with the common market could not then be exempted on the ground that it had positive implications for pluralism (see above).

Official Publication of the European Communities

Some mergers which raise questions of pluralism, therefore, can be regulated by applying competition law. In the purchase of advertising space, for example, a merger might leave the media heavily dependent on a central buying agency. This could damage pluralism: by lowering the price of advertising space it could limit market access by new media enterprises by reducing the revenue available, and provoke a reaction in the form of further media concentration. Similarly, competition law might prevent a vertical link-up between a broadcaster and a satellite operator or a deal linked to the application of a new technology (e.g. access control systems) limiting access to the satellite channel market. The same would apply where an operator abused a dominant position on the market in the sale and acquisition of programme rights.

## II. Limits to the convergence

Community competition law will serve the interests of pluralism only if the situation raises problems which can be expressed in its terms. But that is not always the case.

### §1 Pluralism and competition: different criteria

Although there is convergence between them, competition and pluralism are fundamentally different things. Effective competition is concerned with the economic behaviour of undertakings, while pluralism is concerned with the diversity of information. Competition between undertakings may be reflected in competition between ideas, but the two approaches work on quite separate lines.

In order to apply the Regulation it has to be determined whether a dominant position is being created or strengthened, and whether effective competition would be significantly impeded.

An assessment of the effect on pluralism, on the other hand, has to be based on an analysis of the diversity of information available to the public affected, regardless of the competitive position of the undertakings concerned.

Historical Archives of the European Commission

## §2. The impossibility of applying competition law in certain situations where pluralism may be affected

Because of the difference in the nature of the two criteria, situations may arise in which pluralism is threatened without competition being significantly impeded in the common market or in a substantial part of it.

- Multimedia mergers

Multimedia mergers fall under the scope of the Regulation only if they raise a problem of competition on the relevant market or markets. With mergers of this kind the definition of the relevant markets can be a complex matter, and it appears difficult to focus on a multimedia market as such, with the possible exception of the sale of multimedia advertising space. An analysis would more probably have to be based on the competition problems arising within one of the submarkets, that is to say one medium alone. Thus a merger between a multimedia group and a monomedia group (a television group for example) might create a dominant position on the broadcasting market or its submarkets. It is the monomedia impact rather than the multimedia character of the group's activities which would be questioned.[60] In terms of pluralism, on the other hand, multimedia activity may raise difficulties even though it is compatible with competition law. From the point of view of a media consumer who listened to the radio in the morning, read the newspaper at lunchtime and watched television in the evening, a multimedia merger might have the effect that all the media he consumed would come to depend on the same controller even though the controller's market share in each of the media was not

Historical Archives of the European Commission

60 This may reduce the scope for reference to a market in the sale of multimedia advertising space, since the creation or strengthening of a dominant position will most often be more clearly visible on a monomedia market. It appears very unlikely that a multimedia merger could create or strengthen a dominant position on the market in the sale of multimedia advertising space without doing so on a monomedia market.

sufficient to impede competition. Diversity of information and of media controllers has to be assessed not just within one medium but between different media as well, and given media consumer practices the convergence between the maintenance of competition and the maintenance of pluralism is weaker in the case of multimedia mergers than in the case of monomedia mergers.

- Monomedia mergers

Even a monomedia merger where no dominant position is created or strengthened, and effective competition is not impeded, may endanger pluralism nevertheless.

The Regulation applies only where a dominant position is created or strengthened, and it is probable that a situation where pluralism might be endangered will also involve a dominant position. However, the definition of the relevant market might cause difficulty, as it might mean that a situation with implications for pluralism would not be considered a dominant position. In a merger between a group operating a terrestrial network and another group operating a non-specialized pay channel, for example, the pay television market might be distinguished from the rest of the television market, because of the different nature of its resources leading to the conclusion that there was no dominant position. But the same controller would now have a general channel on both markets, which seen from the information consumer's point of view might limit pluralism. The factors looked at for competition purposes may thus be different from those which are relevant for purposes of pluralism. In particular, the more the markets are fragmented the less easy it will be to take account of aspects involving pluralism.

Then there is the requirement that effective competition be significantly impeded in the common market or a substantial part of it: it would appear that this could limit the scope for applying the Regulation in cases where pluralism is an issue, since the mere fact that a dominant position is created or strengthened will usually be enough to raise a problem of pluralism, even if competition is not impeded. For purposes of pluralism, therefore, control would be tighter than for purposes of competition.

Historical Archives of the European Commission

- The problem of thresholds

The three thresholds laid down in Article 1(2) of the Regulation limit the scope for applying the Regulation to the media. To date two media cases have been notified (Canal+/ESPN and Sunrise). The Sky/BSB merger, on the other hand, fell outside the scope of the Regulation because each of the undertakings concerned achieved more than two thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State.

But the high level of the thresholds is not a justification for a specific Community measure; if the problem is one of thresholds, they could be lowered under Article 1(3) of the Regulation.

§3. The difficulty of a broad interpretation of competition law

It does not seem possible to overcome the difficulty of having two criteria of a different nature by applying competition law in a specific way. In the absence of any legal basis for doing so, an effect on pluralism cannot in itself be taken into consideration in merger control. The references in Article 2(1 b) to "the interests of the intermediate and ultimate consumers" and "the development of technical and economic progress provided that is to consumers' advantage" do not provide such a basis.

Article 21(3) expressly takes plurality of the media into the national framework; at least in spirit, this runs counter to the idea of interpreting the Regulation broadly so as to include considerations of pluralism.

The convergence of antitrust supervision and the monitoring of pluralism thus goes no further than the positive effects which competition policy may have on pluralism; competition policy cannot be made to include the maintenance of pluralism.

Historical Archives of the European Commission

## §4. Potential limits

The limits which have been identified here have not so far been tested in reality. This is partly because the Regulation has entered into force only recently, and partly because mergers of this kind have not arisen.

It is difficult to evaluate the possibility of such cases occuring in reality. One factor which might limit the prospect is that the newanti-concentration laws specific to the media may prevent mergers which would otherwise have been caught by the Regulation. It may be, therefore, that any such cases will arise in the Member States which have not adopted rules of this kind, or whose rules are not severe. As it is mainly the small countries which have little in the way of strict rules, because of the small number of private broadcasters there, it is probable that sensitive mergers affecting them would be a matter primarily for national competition law rather than for Community competition law.

Historical Archives of the European Commission

## CONCLUSION OF SECTION I

*The objective of maintaining pluralism as it is defined in the various bodies of national law does not in itself seem to necessitate any specific Community action. The Member States are legally entitled to restrict the retransmission of broadcasts originating in another Member State if there is real circumvention of their laws on pluralism. Mergers which are compatible with the Merger Control Regulation but which raise difficulties of pluralism can be dealt with under the national measures safeguarding pluralism.*

*Community competition law does not provide a suitable instrument for maintaining pluralism, even though it may be of some assistance; but this is not enough to create a need for Community action.*

*In practice, however, the application of national rules on pluralism may run into certain problems of legal uncertainty, due to the difficulty of giving a legal definition of what constitutes circumvention and the consequent possibility of tension between* national authorities.

## Section 2. IDENTIFICATION OF NEEDS LINKED TO THE PROPER FUNCTIONING OF THE SINGLE MARKET

National anti-concentration laws specific to the media are not neutral in their effects on the single market. The laws are different from one country to another. The disparity itself is not necessarily a reason for action at Community level. But action would be needed if their effect was to create real obstacles interfering with the proper functioning of the single market as defined in Article 8a of the EEC Treaty and Article G § B 3 of the Treaty on European Union. Six classes of obstacle can be identified.

### 1. Restrictions on free movement of services imposed where there is circumvention of legislation

The disparity of national laws may lead to cases of restriction on the free movement of services which are justified in Community law (a legal analysis of cases in which the free movement of services is restricted was carried out in Section 1). This might happen especially where there is circumvention of national legislation on the ownership of the media, which would be covered by the judgment in van Binsbergen.[61]

Historical Archives of the European Commission

61 See above, sub-section 1.

No such restrictions have been imposed hitherto. The danger of such restrictions arising cannot be ruled out, however, given the regulatory environment in the Community. An assessment of the danger of circumvention has to look at two factors: the difficulty of *entering the market* occasioned by anti-concentration rules and *the market's growth prospects* (economies of scale) and *economic attractiveness* - the more access to a promising market is impeded by stringent anti-concentration rules, the greater the danger of circumvention.

All the obstacles to market entry which are described below are also factors leading to a danger of circumvention. A system in which it is very difficult to obtain a licence (for a new channel, to renew an existing licence or to take control of an existing licensee) automatically creates a danger of circumvention. But the danger seems a more real one in broadcasting than it is in the press, because restrictions on media ownership are concerned not so much with the press as with radio and TV broadcasting and multimedia operations, and because the movement of broadcast programmes is more difficult to restrict than the movement of newspapers.

Circumvention is more likely to take place by means of satellite broadcasting than by terrestrial transmission. Countries which are heavily cabled or which have a high level of satellite dish ownership are most at risk (B, NL, D, UK).

Historical Archives of the European Commission

## II. Restrictions on the right of establishment

Constraints on media ownership in a Member State have a restrictive effect on companies wishing to establish themselves there. This is so particularly where the company is already established in another Member State and the levels of the candidates' holdings and control in other Member States are counted towards the limits, as is the case in France or Germany, for example.[62] An applicant for a licence who already operates a channel in another Member State which is retransmitted in the state in which the licence is applied for will in that case reach the concentration thresholds, and consequently be refused it, more rapidly. Applicants without channels in other Member States will have an advantage.

Restrictions which apply without distinction to nationals of the country and other Community nationals, as the restrictions aimed at maintaining pluralism do, are not in themselves incompatible with Article 52. The Court of Justice has held, notably in Case 221/85 Commission v Belgium, which concerned clinical biology laboratories, that Article 52 requires national treatment but nothing more; *only discrimination based on nationality* and disguised discrimination are incompatible with it, unless of course they are justified under Article 56.[63] Restrictions which apply without distinction to nationals of the country and to other Community nationals are not caught by Article 52 as the Court has interpreted it.[64]

Historical Archives of the European Commission

62 See Section 1.

63 The maintenance of pluralism is not a basis which can be invoked under Article 56(1).

64 The Court has sometimes left a little doubt on this point; see for example the judgment of 7 May 1991 in Case 340/89 Vlassopoulou, 1991, I, 2357.

Restrictions which are applicable without distinction are in themselves legitimate for purposes of Article 52, but that does not mean that they can be applied in order to restrict the movement of services originating in another Member State. As we have seen,[65] such a restriction would be incompatible with Article 59 since it does not satisfy the tests developed by the Court of Justice, particularly the presence of imperative reasons in the general interest and the requirement of proportionality.

## III. Restrictions on competition

There are some methods of limiting concentration which might have the indirect effect of discouraging foreign investment in a Member State, and thus protecting operators already established in that state as compared with those from another Member State wishing to set up in the first state in order to have access to its market. Two examples may be given.

- In broadcasting, there are rules in France, Greece, Portugal and Spain restricting to 25% the maximum stake which can be held by an operator in a television channel; in Germany the ceiling is 50%.[66] Foreign operators may be reluctant to seek control of a television channel with a holding of only 25%, such fragmentation of the capital making the management's position weak. In these countries licensees have a measure of protection against takeovers. They are protected against both nationals and foreigners, but perhaps those who feel the effect most are operators in Member States whose legislation imposes no such restriction. In such countries companies may be taken over by foreign firms which are not there subject to any ceiling on their holdings, while the target company would

Historical Archives of the European Commission

65 Section 1 above.
66 In Portugal there is a 30% restriction for radio.

have great difficulty in doing the same thing in Member States which do impose such ceilings. Against the background of current economic strategies, involving international cross-holdings between media, this imbalance or absence of reciprocity could be a source of real difficulty, and could upset the present status quo.[67] The ITV companies in Britain recently expressed concern at the ownership restrictions which exist in some countries at a time when a Community operator can acquire 100% of an ITV company in the United Kingdom.

- Another example is provided by the legislation which takes into account the activities of foreign broadcasters for purposes of the control of concentration; this may also have the effect of protecting established firms.[68] In Germany, for example, the Treaty between the Länder which includes foreign channels broadcasting in German on German territory in the calculation could have the effect of preventing these channels from establishing another German-speaking channel specifically for the German public, and thus from competing directly with domestic German channels, as the threshold of two channels would then be exceeded. The same problem could arise under French law, which contains a similar provision.

## IV. Distortion of competition

Anti-concentration laws specific to the media impose limits on media ownership which vary from one Member State to another. The disparity in the ceilings imposed can have consequences of two kinds.

Historical Archives of the European Commission

67 Part Two above.
68 Above.

- It may produce a drain of investment from countries with closed ownership access to countries with more open access. Concentration would thus rise to a higher level in countries with open access than it would in countries where access was relatively closed. Countries with open access might then react by imposing more restrictive systems themselves. An investment drain of this kind might occur particularly inside an area in which the language spoken is the same, always supposing that there is a wide disparity between the systems in operation. An investment drain is thus sometimes alleged in connection with the Hersant group's holding in the Belgian press.[69]

- It may simultaneously, in the opposite direction, enable operators established in an open-access country to build up a strong competitive position before entering the market in other countries. An example in broadcasting is Fininvest, which developed on an open domestic market.

## V. Legal uncertainty regarding circumvention

In theory the circumvention of national rules on pluralism could lead Member States to impose restrictions which would be justified under Community law. But as we have seen[70] it will be very difficult in practice to say whether a restriction on free movement is indeed justified in the light of the case-law of the Court of Justice, particularly the principle of proportionality or the rules on what constitutes circumvention for these purposes. In addition to the implications for Member States, the consequence of this legal uncertainty as far as industry is concerned is that it constitutes a *barrier in the way of Community investment*. The danger that a Member State might invoke the circumvention argument against a firm which was in fact taking legitimate advantage of the opportunities

69 It is argued that the ceiling of 30% of the daily newspaper market laid down by French law led the Hersant group to prefer a 42% holding in the Belgian newspaper *Le Soir*.
Within the European Economic Area there could be an investment drain of this kind between Germany and Austria.

70 See above.

Historical Archives of the European Commission

offered by the single market, and the risks of tension between Member States which have already been described, are liable to deter firms from entering the market, which they already regard as a risk area quite apart from this question of pluralism. A situation of that kind could not be reconciled with the industrial policy objective laid down in Article 130 of the Treaty on European Union, which is to encourage an environment favourable to initiative and to the development of undertakings throughout the Community.

## VI. Obstacles to access to media activity in the Community

These laws by nature limit access to media ownership and thus restrict entry to the broadcasting and press market. Moreover, the disparity of national laws on media ownership has the effect of limiting access to media activity. In the internal market such obstacles may be contrary to the industrial policy objectives set out in Article 130 of the Treaty on European Union, which aims, in accordance with a system of open and competitive markets, at encouraging an environment favourable to initiative and to the development of undertakings while maintaining an open approach to markets.

### (a) Restrictions on media ownership at national level

The anti-concentration rules specific to the media constitute a particularly strong barrier to entry, because they are concerned with the very principle of ownership, which is at the basis of all economic activity, and not solely with limits on the way in which economic activity is to be undertaken.

**Broadcasting.** National anti-concentration laws which are designed specifically to ensure pluralism in the media place restrictions on both of the only two ways of entering the broadcasting market: obtaining a licence in one's own right or taking a stake in a broadcaster who already holds a licence. The restrictions imposed weigh equally heavily on applicants for licences and on those interested in acquiring shareholdings; they derive from the following factors.

Historical Archives of the European Commission

- The limited number of licences granted. The number of licences is limited in all Member States, but it is not necessarily set solely by reference to objective criteria, such as the shortage of frequencies, or on the basis of an assessment of the market; there may also be a measure of discretion which takes account of the media policy followed by the Member State. Paradoxically, this limitation is a factor which encourages concentration, because where there are no new licences the only course open to a new entrant is to take control of an existing licensee. Increasing the number of licences would reduce concentration by providing more opportunities for new entrants.

- The conditions to be met in order to qualify for a licence or for a holding in the capital of a broadcaster. Examples are conditions preventing any sort of holding, even a minority one; rules disqualifying certain persons (UK, I); limits on the maximum holding allowed; and conditions preventing or limiting monomedia or multimedia holdings by a licensee in another media enterprise. The conditions of access to the market may vary according to the type of channel concerned (e.g. special interest, local or cable). Measures dealing with multimedia concentration can produce greater obstacles to market access, because they broaden the number of operators potentially concerned.

**Press.** Access to press activities is more open than access to broadcasting, because:

- monomedia anti-concentration rules specific to the press exist in only five Member States;

- those rules are not based on a system of prior authorization or licensing;

Historical Archives of the European Commission

- they are for the most part concerned only with daily newspapers, and leave scope in respect of other products such as magazines (business and finance, sport or women's magazines). It is worth pointing out that statistics show that it is precisely the category of magazines which is mainly concerned in cross-border transactions;[71]

- except in France and Italy they are not based on automatic thresholds, and thus leave greater scope for press publishing;

- in the case of the press the obstacles are mainly due to multimedia rules.

(b) Consequences of the disparity between limits at Community level

Apart from the restrictions on competition referred to under point III above, the effect on the industry will be to increase costs.

There will be ***an increase in the cost of research*** needed to develop strategies. The disparity of laws makes strategic planning more complex and risky, and thus requires substantial investment.

There are ***the costs of a constraint-based strategy***. The disparity between national anti-concentration rules may force operators to adopt a strategy which is not the most efficient one for the market, being to some extent dictated by the scope for access to national markets left by restrictions on media ownership. The constraints imposed by such restrictions may play a part in certain choices, such as:

Historical Archive of the European Commission

71 European Advertising and Media Forecast, June 1991, p. 23.

. *Establishment/distribution strategies.* Among a media enterprise's different development options, the disparity of restrictions may persuade it not to take the one of establishing itself in another Member State but instead to supply its services from across the border, even though this may be more costly and less selective. An operator unable to establish itself on certain closed national markets may find itself compelled either to fall back on one market or to follow a large-scale strategy. In the first case the scale effect of the single market is prevented; in the second case it would be difficult to exploit the specific features of the various national or sub-national markets. If there is open access to terrestrial broadcasting in a Member State a broadcaster can follow a more finely-tuned and selective strategy.

. *Monomedia/multimedia strategies.* The limits to development on markets in other Member States which are imposed by restrictions on media ownership might for example encourage monomedia companies to fall back on a multimedia strategy in their home country. This could be particularly damaging to the market in special-interest channels; given the limited public which will be available in any one country, their viability depends to a great extent on the scope for development in other Member States.

(c) Compatibility of these obstacles with Community law

The simplest way of removing these obstacles would be to dismantle the national restrictions on media ownership which cause them. As we have seen, however, these restrictions are not in themselves incompatible with Article 52, and cannot simply be removed.

Nor is it possible to invoke the second paragraph of Article 57 in order to contest the legitimacy of these restrictions. Article 57 states the objective of facilitating the right to take up and pursue activities as self-employed persons, but one cannot conclude a contrario that measures making such activities more difficult are necessarily incompatible with the Treaty.

Historical Archives of the European Commission

Since the measures restricting media ownership cannot be removed, the disparity can be ended only by harmonizing them.

## CONCLUSION OF CHAPTER II

In the light of the objectives of the Community and of the analysis carried out here the need for possible Community action can be described as follows.

1. The objective of ensuring pluralism, as it is understood and pursued by the Member States, does not as such create a need for Community intervention. The operation of the Community is not in itself a threat to pluralism; quite the reverse, it may have a positive effect on two factors which determine the level of pluralism: the number of broadcasters and newspapers and the diversity of their controllers. Member States have the legal capacity to safeguard pluralism, particularly where there is real circumvention. The only possible sources of difficulty are tension between national authorities regarding the definition of circumvention and questions regarding the transparencyof media ownership and control.

2. Among the methods used by Member States to safeguard pluralism, the disparity between the anti-concentration rules specific to the media constitutes an obstacle to the functioning of the single media market:

- it may result in restriction of the free movement of services where there is circumvention
- it may result in restrictions on freedom of establishment
- it may produce restrictions on competition
- it may distort competition
- it may cause legal uncertainty regarding the question of circumvention
- it limits access to media activity.

Historical Archives of the European Commission

Any need for action on the part of the Community, then, has more to do with ensuring that the single market functions properly than with maintaining pluralism as such.

3. For the present the obstacles are for the most part potential obstacles, because the relevant laws are recent and the strategies adopted by operators are often still national.

4. Potential obstacles can be seen mainly in broadcasting, and particularly television broadcasting, which has the highest measure of regulation. The press is affected essentially by multimedia ownership rules rather than monomedia rules.

5. The restrictions on media ownership which underlie the obstacles identified are not incompatible with Community law.

*QUESTION 1*

*The Commission would welcome the views of interested parties regarding the needs for action, and in particular on:*

- *any cases where the Community dimension of media activity has meant that restrictions on media ownership imposed for the purpose of maintaining pluralism have become ineffective, for example because they are circumvented or because of transparency problems;*

- *the existence of restrictions or restrictive effects other than those identified here;*

- *practical instances where ownership restrictions have actually impeded the activity of economic operators in the sector;*

Historical Archives of the European Commission

- ***the sectors and activities which are especially*** affected by restrictions on ownership (for example, is the press subject to restrictive effects not only in respect of multimedia aspects but also in respect of monomedia aspects?).

## Chapter III. NECESSITY FOR ACTION IN THE LIGHT OF NEEDS

Are the needs identified above of sufficient importance to justify action, particularly since the nature of the obstacles is if anything potential?

***From the point of view of completing the single market,*** it should be noted that the questions raised here are not among the obstacles that were to be removed under the 1985 White Paper on the subject. The body of legislation that produced the restrictive effects did not start to develop until the mid-1980s. Nevertheless, from the point of view of the *functioning* of the single market, which the Commission must also help to ensure, restrictive effects have been identified which might affect the implementation of the single market in the media industry. The task is therefore to determine whether media enterprises are to benefit to the full from the opportunities created by the single market or whether this industry, like others, should not be the focus of specific measures.

***Taking the sectoral policies launched by the Commission,*** the audiovisual sector and the media in general have been given clear priority by the Community, as is demonstrated by the "Television without Frontiers" Directive, the Commission communication on audiovisual policy the MEDIA action programme, the Council Directive on Standards for Satellite Broadcasting of Television Signals and the proposals for Directives in the field of copyright. Newspaper publishing is an industry concerned more by the application of general Community law, in particular competition law, than by specific measures.

Historical Archives of the European Commission

***Among the horizontal policies,*** the Commission's industrial policy as set out in its communication of 16 November 1990 is particularly relevant. The problems raised by concentration in the media are indeed typically problems of structural adjustment in an industry. These problems are directly linked to market structure because they relate to the very principle of access to economic activities (media ownership) and not to certain secondary conditions governing the pursuit of an economic activity, and because they are a reflection of radical change in an industry in the throes of liberalization. Against the background of liberalization, the disparity of anti-concentration regulations may be perceived as a brake on structural adjustment. An industrial policy approach requires that such structural adjustment be launched, encouraged and accelerated and, to help the process, that an enterprise-friendly, competitive and stable environment be created. Applied to the media industry, the implementation of industrial policy might justify a dynamic approach to secure the speedy elimination of obstacles to adjustment by harmonizing media-specific anti-concentration laws. The prospect of structural adjustment in the conditions governing access to media ownership is not new in itself since the 1984 White Paper "Television without Frontiers" explicitly provided for it.[72]

In the light of both the needs which have been identified and the horizontal and sectoral policies already launched by the Commission, a case is seen for action. However, the more important question is when any action should be taken. Since the restrictions are merely potential, measures adopted in anticipation might be premature or ill-suited because the situation was still fluid or not clear enough. Conversely, a wait-and-see attitude might cause the obstacles identified to become entrenched. This might happen as a result of the following factors.

---

72 "Not until the provisions on right of establishment for broadcasting stations are made more flexible - for which Article 57(2) is of use as well as for ensuring freedom to provide services - will the harmonization of some provisions on the taking-up of broadcasting activities become essential. In the Commission's opinion, this should be the second step towards achieving the framework legislation demanded by Parliament. It is difficult to carry through before or at the same time as the first step. This would be asking too much of both the Member States and the Community" (p. 181).

. National laws will probably go on expanding, particularly in Member States which as yet have no specific, or only light, anti-concentration rules and which will want to guard against a drain of operators from closed countries to open countries.

. The European Parliament[73] and the Council of Europe[74] are also pressing for the formulation of national anti-concentration rules.

. The European activities of media operators are set to expand and may call into question the status quo concerning foreigners' holdings (usually minority, not controlling interests). The liberalization sparked off by the "Television without frontiers" Directive should strengthen the trend towards the Europeanization of activities as well as the Europeanization of economic activity and of the advertising industry.

The advantages and drawbacks of a wait-and-see attitude are analysed below (Chapter V).

*CONCLUSION*

***Given the objectives of the single market and of the Commission's industrial and audiovisual policies, there would seem to be a case for action since needs such as those described above have been identified. However, the timing of any action raises questions.***

*QUESTION 2*

***The Commission would welcome the views of interested parties on whether the needs identified are of sufficient importance, in the light of Community objectives, to require action in the media industry and, if so, when such action should be taken.***

73 Resolution of 15 February 1990 on media takeovers and mergers, point 4, and Resolution of 16 September 1992 on media concentration and diversity of opinions, point 7.

74 Resolution No 1 "Media economics and political and cultural pluralism" adopted at the Third Conference.

Historical Archives of the European Commission

## Chapter IV. NECESSITY FOR ACTION AT COMMUNITY LEVEL

Since there is no exclusive competence in the area of pluralism and concentration of the media, the principle of subsidiarity as set out in the second paragraph of Article 3b of the Treaty on European Union needs to be applied and hence the question asked at which level - Member State or Community - action must be taken to achieve the desired objectives. This means deciding (i) whether the objectives of the action cannot be sufficiently achieved by the Member States and (ii) if appropriate, whether they can be better achieved at Community level.

As the objective of possible action would be to remove the obstacles to the proper functioning of the internal market created by the disparity of national laws, it could not be sufficiently achieved by action solely at Member State level. Harmonization of restrictions on media ownership which would result from the purely voluntary amendment of Member States' laws seems unrealistic and ineffective. Even if formal consultations were to take place between Member States in order to lay down common rules, the absence of the institutional and legal framework provided by the Community legal system would render it ineffective and would deprive the industry of sufficient legal certainty. Therefore Community harmonization is the only effective way of achieving the objective of coordinating national laws in order to eliminate restrictive effects.

### CONCLUSION

***Since action to eliminate disparities between national restrictions on media ownership seems necessary, maximum effectiveness can only be achieved at Community level.***

Historical Archives of the European Commission

**QUESTION 3**

***The Commission would welcome the views of interested parties on the effectiveness, in the light of Community objectives, of action which would be taken solely at Member State level.***

## Chapter V. THE TYPE OF ACTION IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY

The object of the action must be based on the principle of proportionality, as laid down in the last paragraph of Article 3b of the Treaty on European Union, which specifies that any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

In view of the needs identified and the proposals already made in other contexts, the object of the actions which might be envisaged from the start could be to resolve various questions.

### 1. Harmonization of restrictions on media ownership

#### A. Objectives of action

The general objective would be to enable media companies to benefit fully from the opportunities provided by the internal market. The sectoral objective of harmonization would be (i) to facilitate access to media activities and (ii) to guarantee the diversity of media controllers. The two aspects are inseparable: the first, by itself, would mean liberalization without a framework and would no doubt permit the emergence of new media but ones which might be dependent on the same controller, a dangerous situation from the point of view of pluralism. The second, by itself, would guarantee the independence of a number of media but would limit the arrival of new entrants even though these are essential in order to increase the diversity of controllers and therefore pluralism. Ideally,

Historical Archives of the European Commission

harmonization should therefore seek to ensure that there is the greatest possible number of media and that these are independent of one another. In this way it would be possible both to remove the obstacles to the internal market and to promote pluralism.

B. Competence

The legal basis of Article 57(2) seems appropriate since the intrinsic object of harmonization is to make it easier to take up media activities. There is nothing on this basis which would prevent harmonization from placing limits on media ownership. As indicated in the 1984 Green Paper "Television without frontiers", *"'making it easier' means eliminating difficulties which arise from legal disparities, it means 'making such safeguards equiva*lent' (see Article 54(3)(g)) in order to make possible and to promote the taking-up and pursuit of the relevant activities as self-employed persons throughout the Community under equivalent conditions" (p.155). The legal basis of Aricle 57(2) would mean use of the directive as a harmonization instrument.

Another legal basis could be Article 100a given the objective of the functioning of the internal market. This would allow, if the situation arose, for the adoption of a regulation as foreseen by certain members of the Parliament.

C. SCOPE

Substantive scope

Harmonization would focus on national, media-specific anti-concentration rules and not on the pluralism rules relating to programme content. The latter rules do not restrict the taking-up of media activities and could therefore continue to apply in the various Member States to broadcasters within their jurisdiction and provided that they were compatible with Community law.

Historical Archives of the European Commission

Harmonization would cover both public and private broadcasters, since the former have to be included in the general quest for diversity of media controllers. However, this would have no effect on the principle of the existence of a public broadcasting sector subject to specific rules.

Harmonization would cover all restrictions on media ownership. This does not necessarily mean laying down restrictions of the same type as those existing at national level: these would be replaced by harmonization, even if it used restrictions of a different kind.

Geographical scope

Harmonization would also cover in all activities of media companies, whether local, national or transnational, since the anti-concentration rules cover them equally and therefore have implications for the taking-up of broadcasting activities. Local or regional activities, such as Channel 3 licences in the United Kingdom, may be of interest to operators from other Member States in the same way as wider markets, and would therefore need to be covered by harmonization.

Sectoral scope

The media types covered by harmonization could be defined pragmatically by reference to the restrictions existing in national laws. Harmonization should cover only those media subject to ownership restrictions under national laws. Here two variants may be envisaged.

Historical Archives of the European Commission

VARIANT A

The scope of harmonization could be *monomedia television broadcasting, monomedia sound radio, and multimedia broadcasting/daily press*. The press sector would be dealt with only through the multimedia ownership rules, to the exclusion of monomedia press aspects. The taking-up of press activities is not as restricted as is broadcasting since there is no licensing system and there are fewer anti-concentration rules applicable to them than to broadcasting. Only two Member States (F, I) have automatic ownership limits on newspaper publishers. Other Member States (D, UK) have specific thresholds above which a merger or acquisition is subject to general competition law and to the relevant supervisory mechanisms.

VARIANT B

In contrast with Variant A the scope would be extended to the *monomedia daily press* in order to cover the restrictions in countries which have them.

D. General structure

In view of the principle of proportionality, the provisions of substantive law should reflect a balance between the objective of guaranteeing minimum media controller diversity and the objective of making it easier to take up media activities. For harmonization to be of maximum effectiveness it is essential that both objectives be achieved.

The principle of harmonization would be that Member States could not grant broadcasting licences or concessions if the harmonized conditions were not met. In exchange, Member States could not invoke other conditions relating to pluralism[75] in order to reject an applicant.

75 Provisions relating to the maintenance of pluralism in programme content will always apply to broadcasting itself, but should not, prior to that level, govern the award of a licence.

Historical Archives of the European Commission

The object of the substantive law provisions could be:

(a) to define the concept of controller,

(b) in view of the balance which needs to be struck, as mentioned above, to establish rules limiting the cumulation of stakes or controlling interests in several media at once; because of this balance, rules limiting the first holding in a medium (even if there is no cumulation of interests in several media at once) seem unnecessary,

(c) to specify the levels of media controller diversity, the chief point of reference being the service areas covered, the number of controllers present within those areas, and the media audience which they control,

(d) to identify disqualified persons who may not become media controllers,

(e) to establish transparency rules,

(f) to make provision for changes in the situation such as transfer of interests, change of controller, changes in diversity levels,

(g) to provide, if necessary, for a common statistical methodology for audience measurement.

Paragraph (b) proposes taking the audience as the main criterion for setting restriction thresholds. This method seems suitable because it would have two advantages. First, it takes the consumer as the point of reference and would therefore be of maximum effectiveness in relation to one of the objectives sought, namely that of serving the interests of the media consumer. Second, it does not use abstract criteria which, because they apply automatically and disregard the market, could penalize economic operators. Given the importance of audience measurement for other related matters such as copyright or advertising, the Commission has already launched a study programme on audience measurement in the Community.

Historical Archives of the European Commission

The relationship with general competition law will also have to be clarified. Since competition law and ownership restrictions do not serve the same purpose, application of the latter should be without prejudice to the application of the former and vice versa.

*QUESTION 4*

*The Commission would welcome the views of interested parties on the content of a possible harmonization instrument as envisaged above, and in particular on the two variants for its scope, on the use of the real audience as a basis for setting thresholds, on the demarcation of distribution areas, on any other possible references, and on ways of defining the concept of controller.*

## II. Transparency

The object of action at Community level could also be to improve transparency, i.e. precise information on media ownership and control. Transparency rules are generally the corollary of the rules which limit media ownership. So, if there were to be harmonization at Community level, its implementation would require transparency measures.

But measures to promote transparency may also represent specific action in themselves, independently of the restrictions on ownership.

In its Resolution of 16 September 1992 on media concentration and diversity of opinions the *European Parliament* emphasized the importance of this objective and called for this responsibility to be assigned to a European Media Council.

In the *Council of Europe*, the Resolution of the third Ministerial Conference on Mass Media Policy also proposes that consideration be given to the establishment of a consultation mechanism providing for regular reporting by the participating Member States on the evolution of media concentration.

Historical Archives of the European Commission

If there were really a need with regard to transparency, this would be to make it easier for information to be gathered and exchanged between the authorities concerned by means of a legal obligation on media enterprises to disclose information (so that, where appropriate, controlling interests can be identified) and on the competent authorities to communicate information to other authorities. For this purpose a recommendation could be proposed or, if necessary, a legal instrument. Indeed action confined to gathering information on a purely voluntary basis might not give rise to the required effects. Such an action should be complementary to rather than trespass on the work of research institutes or other institutions such as the European Audiovisual Observatory.

However, such legal action on transparency would raise problems with regard to the legal basis. It would be possible to rely on Article 57(2) or Article 100a of the Treaty only to the extent that the purpose of such action is to make it easier for persons to take up and pursue activities as self-employed persons (Article 57(2)), or to ensure the establishment or functioning of the internal market (Article 100a).

*QUESTION 5*

***The Commission would welcome the views of interested parties on the desirability of action to promote transparency which would be <u>separate</u> from a harmonization instrument.***

## III. <u>Establishment of a special body</u>

The establishment of a special body is not, strictly speaking, a way of limiting concentration but is sometimes envisaged, as Parliament or the Council of Europe have done, as a measure which could be taken.

Historical Archives of the European Commission

In its Resolution of 16 September 1992 on media concentration and diversity of opinions, ***Parliament*** proposes the setting-up of a European Media Council which, in addition to ensuring transparency as mentioned above, would be responsible for the submission of reports and opinions on proposed mergers with a Community dimension and the submission of proposals to the Commission on possible deconcentration measures.

In the ***Council of Europe***, the Resolution of the third Ministerial Conference also refers to the establishment of a consultation mecnism, which, as indicated above, would have duties relating to transparency in general and to ad hoc consultations on particular situations raised by one or more participating States.[76]

The duties mentioned in these proposals may be summarized as the exchange of information between members of the body, the settlement of conflicts and the provision of advice or opinions.

The case for setting up such a body, independently of a harmonization instrument, may be contested in view of the principle of maximum effectiveness. Such a body would do nothing to resolve the difficulties created by the disparity of national restrictions on media ownership.

Historical Archives of the European Commission

76 For the time being, work relating to this consultation mechanism does not seem to be moving towards the establishment of a formal body but instead towards duties being handled by the Council of Europe's Committee of Experts on media concentrations.

On the other hand, the establishment of a special body in the context of a harmonization instrument seems to be a possible option because it could assist in the implementation of harmonized provisions and would therefore indirectly serve the objective of eliminating obstacles to the functioning of the internal market. According to Parliament's resolution, such a body should not be of the same type as the committees provided for under the committee procedure in Community law, i.e. bodies consisting of government representatives, but instead should be of the "committee of wise men" type which is notable for the independence of its members. Such independent bodies are nevertheless not unknown to Community law, the proposal for a Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data being one example. The advantages and drawbacks of such a committee will be considered below in Chapter VI.

*QUESTION 6*

***The Commission would welcome the views of interested parties on the desirability of setting up a body with competence for media concentration.***

## Chapter VI. SUMMARY OF POSSIBLE OPTIONS

In the light of the above analysis as a whole, the decision which the Commission might have to take after consulting the interested parties could be on the lines of one of the five options set out below.

Historical Archives of the European Commission

## 1. No specific action at Community level (OPTION 1)

### Presentation

The Commission's position might be not to propose any specific action at Community level at this stage. The objective of this position would be to leave it to Member States, in accordance with Community law, to deal with the subject of "pluralism and concentration of the media" either because the needs identified are insufficient to justify action, or because it is too soon to act now or because action does not have to be taken at Community level, since the national level is sufficient.

### Arguments in favour

+ This option would permit a better assessment of whether obstacles really existed and, if necessary, a more fitting response;

+ It would enable an assessment to be made of whether disparity creates obstacles to free movement or solely distortions of competition which, in themselves, are not sufficient in all instances to justify Community action;

+ It would allow each Member State to impose its own restrictions in keeping with its national situation.

+ This option would make it possible to wait for contentious cases which demonstrated a real need for action.

### Arguments against

+ It would not reflect the wishes of the European Parliament.

+ It would make it impossible to forestall any future difficulties due to such restrictions and to the malfunctioning of the internal market.

Historical Archives of the European Commission

+ In the meantime obstacles could harm this market and influence the strategy of operators who already have to take account of the effects of such rules.

+ The obstacles could become worse as Member States might go on introducing and developing their national laws along dissimilar lines.

+ More and more obstacles will be put in the way of media companies, given that their European activities are set to expand.

+ Implementation of the "Television without frontiers" Directive could be made more difficult. It is precisely because the Directive has entered into force that it might be preferable to act rapidly, without delay, in order to make it easier to implement. For an operator, the Community regulatory framework seems imbalanced because it favours the "services" approach (broadcasting from one Member State to others) over the "establishment" approach (establishment in several Member States). In some cases, this imbalance could therefore push the market into the artificial and extensive use of the "services" approach as a substitute for an "establishment" approach, leading to borderline and conflictual situations such as the circumvention of legislation or moves to impose a system of supervision on broadcasts from another Member State.

Historical Archives of the European Commission

## 2. Specific actions that might be envisaged at Community level (OPTIONS II to V)

### OPTION II. Action relating to transparency

Presentation

The Commission's position might be to propose cooperative action between the Member States, the objective being to obtain greater transparency of media ownership and control in the Community. This action would relate solely to transparency and would be independent of any action to harmonize national restrictions on media ownership. It would involve a recommendation seeking to facilitate the disclosure and exchange of certain information concerning media ownership. If this recommendation were not to give rise to the sought effects, a legal instrument could equally be contemplated.

Arguments in favour

+ This option could facilitate the task of national authorities responsible for monitoring the application of anti-concentration laws;

+ it could create a degree of solidarity between national authorities;

+ it would help to improve knowledge of the level of concentration in the Community;

+ it would be a first stage before other Community action is taken.

Arguments against

+ This type of action would not solve the problems created by the effect which restrictions on media ownership have on the functioning of the internal market;

+ in the light of the subsidiarity principle it is not certain that it is

Historical Archives of the European Commission

necessary because at the moment the Commission does not know of a case in which it would have been impossible for national authorities to exchange information owing to the lack of a suitable Community instrument.

Historical Archives of the European Commission

OPTION III. Action to harmonize laws by means of a directive

Presentation

The Commission's position might be to propose action with the objective of eliminating differences in national restrictions on media ownership. For this purpose the Commission would present a proposal for a directive harmonizing national laws on media ownership on the basis of Article 57(2). The purpose of the directive would be to establish common rules which would replace the national restrictions of the twelve Member States and which would strike a balance between the objective of guaranteeing ownership diversity and the objective of making it easier to take up media activities.

Arguments in favour

+ This option would eliminate the obstacles to the functioning of the internal market created by the differences in national restrictions on media ownership;

+ it would leave Member States some room for adjustment to national situations;

+ it would facilitate the tackling of the transparency question in terms of the legal basis.

Arguments against

+ This option might be considered premature;

+ it would not be effective enough because of the room for manoeuvre left to Member States;

+ it would be difficult to prepare, in particular to ensure that the content of the directive was balanced.

Historical Archives of the European Commission

OPTION IV. Action to harmonize laws by means of a regulation

Presentation

The Commission's position might be to propose action with the same objectives as the preceding option but with the difference that the instrument used would be a regulation and not a directive. The legal basis would be Article 100a.

Arguments in favour (compared with a directive)

+ Harmonization would be more effective because a regulation is directly applicable in the Member States and does not have to be transposed into national law;

+ the level of consumer protection would have to be high in accordance with Article 100a(3).

Arguments against (compared with a directive)

+ The substantive content would have to be more precise for it to be directly applicable.

Historical Archives of the European Commission

OPTION V. Action to harmonize legislation accompanied by the establishment of an independent committee

Presentation

The Commission's position might be to propose action at Community level, the objective being the same as under the last two options but with a difference, because in addition to harmonization (by directive or regulation) a body would be set up. It would consist of independent authorities from each Member State and its task would be to assist in implementing the harmonization instrument and to give opinions on questions relating to media concentration.

Arguments in favour

+ The national authorities would be in touch with one another and could exchange information and experience;

+ the knowledge and experience pooled in this way would be useful for the Commission in carrying out its task of guardian of Community law.

Arguments against

+ Under this option Member States would have to be asked to set up independent authorities competent for audiovisual matters; these do not always exist, and their creation would have far-reaching implications for the structure of national audiovisual systems, going beyond the anxieties connected with restrictions on media ownership;

+ the risk would be that the handling of questions which must be dealt with at national level in accordance with the general principles for the application of Community law would be centralized at Community level.

Historical Archives of the European Commission

***QUESTION 7***

***The Commission would welcome the views of interested parties on each of these foreseeable options.***

Historical Archives of the European Commission

# LES REGLES APPLICABLES AUX CONCENTRATIONS DES MEDIAS DANS LES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE(*)

## I. Présentation

La concentration dans le domaine des médias revêt des formes variées, et les instruments juridiques mobilisables pour prévenir les dangers qu'elle fait courir au pluralisme revêtent également des formes variées. Pour les besoins de l'étude, on opèrera une distinction selon les formes de concentration et les réglementations qui leur qui leur sont applicables.

### 1. Règles spécifiques relatives à la concentration monomédia

Par concentration intramédia on entend le cumul ou le contrôle des ressources ou de parts de marché d'un moyen de communication particulier (télévision, radio ou presse écrite, par exemple) entre les mains d'une même entreprise. Dans le domaine de la radiodiffusion, il y a ainsi une situation de concentration quand une entreprise organise ou contrôle la diffusion d'une pluralité de programmes. Pour prévenir la concentration et maintenir la structure la plus pluraliste possible, des réglementations limitent le nombre des programmes qui sont diffusés ou contrôlés par une même entreprise. Ces limites visent à garantir une offre pluraliste de programmes par une pluralité d'organismes de radiodiffusion différents.

### 2. Règles spécifiques relatives à la concentration multimédias

Par concentration multimédia on entend l'activité d'entreprises opérant aussi bien dans le domaine des télécommunications (radiodiffusion sonore et

(*) Cette étude a été faite sur la base des réponses envoyée par la plupart des Etats membres à une demande d'information de la Commission du 17 avril 1990.

Historical Archives of the European Commission

télévisuelle notamment) que dans celui de la presse écrite, et en particulier de la presse quotidienne d'opinion. Cette forme de propriété dite "croisée" (cross ownership) n'augmonte pas seulement l'influence exercée sur la formation de l'opinion publique, mais elle joue aussi un rôle au regard de la concurrence parce qu'elle permet la commercialisation croisée des offres d'une entreprise et peut lui donner un avantage sur des concurrents opérant uniquement dans l'un ou l'autre des deux domaines en cause. Dans certains Etats membres, des réglementations limitent le cumul de propriété (ou de participations) de plusieurs médias à la fois.

### 3. Règles générales de concurrence

Les concentrations multimédias entraînent aussi un cumul de ressources économiques entre les mains d'un petit groupe d'entreprises puissantes et risquent de conduire à des positions dominantes restrictives de la concurrence sur les différents marchés. D'une manière générale, le droit de la concurrence et, au niveau communautaire, les articles 85 et 86 du traité CEE et le règlement du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration, ont pour objet d'empêcher toute concentration de cette nature(1). Il existe par ailleurs aussi dans certains Etats membres des règles spécifiques sur le contrôle des fusions qui peuvent être mobilisées pour éliminer les concentrations propres à restreindre la concurrence.

### 4. Obligations structurelles internes imposées aux entreprises titulaires d'une licence

Pour certains médias particulièrement formateurs de l'opinion publique, tels les programmes radiodiffusés par voie hertzienne à portée nationale, certains Etats membres imposent des garanties structurelles internes de

(1) JO n° L 395 du 30.12.1989, page 1.



Historical Archives of the European Commission

pluralisme, c'est-à-dire de ne pas laisser à l'entreprise la possibilité d'arrêter toute seule les contenus des programmes diffusés. A cet effet, la loi exige parfois la création de groupements de radiodiffuseurs dans lesquels les entreprises peuvent acquérir des parts de capital et des droits de vote à concurrence d'un plafond défini. Une autre solution consiste à prévoir, au sein des entreprises, la création de comités de programmes pluralistes dans leur composition, qui exercent une véritable influence sur les contenus des programmes. Ces dispositions visent toutes à assurer le pluralisme structurel interne au niveau de l'organisme de radiodiffusion. Comme elles forment partie intégrante des règles de pluralisme applicables dans certains Etats membres, il y a lieu de les englober dans la présente étude.

5. Garanties de pluralisme attachées aux programmes

La défense du pluralisme dans le domaine de la radiodiffusion peut, enfin, aussi directement passer par des obligations attachées aux programmes proprement dits. C'est à l'évidence le cas du système dit du pluralisme interne où des principes de programmation obligent les radiodiffuseurs à maintenir un juste équilibre entre tous les courants d'opinion.

6. Transparence de la concentration

La condition préalable de toute surveillance du développement des concentrations dans les médias et singulièrement dans le domaine de la radiodiffusion est une bonne connaissance des relations de propriété et de contrôle entre les entreprises concernées. Pour produire les effets recherchés, les entraves physiques et les plafonds de participation doivent être complétés par des dispositions formelles propres à assurer une transparence suffisante et, partant, la contrôlabilité des relations de participation très changeantes et le plus souvent réciproques.

Historical Archives of the European Commission

## II. Les systèmes de limitation des concentrations et de garantie du pluralisme dans les Etats membres

### 1. BELGIQUE

#### A) Observations préliminaires

Le système de radiodiffusion belge présente trois caractéristiques qui ont également leur importance du point de vue de la garantie du pluralisme. Premièrement, du fait de la division linguistique et culturelle du pays, il existent des réglementations différentes en Flandre et en Wallonie dans le domaine de la radiodiffusion, et les radiodiffuseurs privés sont agréés sur la base de critères et par des organes propres à chaque communauté. Chacun des deux espaces linguistiques a ses propres radiodiffuseurs privés (en Wallonie : RTL-TVI, Canal plus et en Flandre : Vlaamse Televisie Maatschappij, VTM, Filmnet). Deuxièmement, on peut capter partout en Belgique des programmes étrangers attrayants dans la langue originale (principalement en provenance de France et des Pays-Bas), programmes qui entrent en concurrence avec les programmes nationaux. Troisièmement, avec un taux de câblage de 93 %, la Belgique est le pays le plus câblé de la Communauté, ce qui accroît encore le nombre de programmes offerts et, de ce fait, la concurrence.

Dans ce contexte, un des principaux objectifs de la législation belge sur la radiodiffusion a été de renforcer les radiodiffuseurs nationaux de chaque communauté linguistique. Contrairement à ce qui se passe dans les autres Etats membres, leur activité n'est pas limitée par des réglementations en matière de concentration; elle est au contraire soutenue par des textes législatifs qui leur assurent une position forte en particulier en ce qui concerne l'acquisition de la publicité. Etant donné, que pour des raisons de rentabilité, pendant longtemps un seul programme de télévision commerciale par communauté linguistique était prévu et

National Archives of the European Commission

autorisé, le problème de la pluralité de radiodiffuseur ne se posait pas non plus. Cette situation particulière nous oblige à nous écarter de la structure que nous avons adoptée jusqu'à présent dans notre exposé et a distinguer seulement entre les deux grandes communautés linguistiques.

**B) Wallonie**

(I) Observations générales

En ce qui concerne la communauté française, le fondement juridique de la radiodiffusion privée est le décret du 17 juillet 1987(2) modifié par le décret du 19 juillet 1991(3). Celui-ci distingue les télévisions locales et communautaires. Dans la télévision privée francophone les deux chaînes sont RTL-TVI (la CLT luxembourgeoise détient une participation de 66 %) et Canal plus TVCF (composé principalement de RTBF, de Canal plus France et de Deficom.

(II) Concentrations monomédias

En ce qui concerne les radios privées autorisées conformément au décret du 19 juillet 1991, il est prévu qu'une personne physique ou morale ne peut détenir, n directement ni indirectement, plus de 24 % du capital de plus de 5 radios privées, ni avoir une participation de plus d'un tiers dans les organes de gestion de plus de 5 radios privées, ni être gérant de plus de 5 radios privées(4). Etant donné la promotion de la production culturelle radiophonique, l'Exécutif peut déroger exceptionnellement à ce principe, sauf l'avis négatif préalable du Conseil supérieur de l'Audiovisuel. En ce qui concerne la participation

Historical Archives of the European Commission

(2) Voir Moniteur belge du 22 août 1987, p.12505.
(3) Voir Moniteur belge du 2 octobre 1991, p. 21671 et seq.
(4) Article 32 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

dans les radios privées au sein d'une même zone géographique, il existe une restriction pareille mais limitée plus strictement à une (au lieu de 5) radio privée(5). Dans ce cas une dérogation à ce principe par l'Exécutif n'est pas prévue. Le nouveau décret empêche aussi une personne physique ou morale de participer au traitement de l'information pour plus d'une radio au sein d'une même zone géographique.

A l'égard des télévisions privées de la Communauté française le décret du 17 juillet 1987 dispose que toute personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital d'une télévision privée de la Communauté française ne peut détenir directement ou indirectement plus de 24 % du capital d'une autre télévision privée de la Communauté française(6). En plus, les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ne peuvent participer ni directement ni indirectement au capital ou aux organes de gestion des télévisions privées de la Communauté française, sauf s'il s'agit de la participation d'un distributeur(7) ou d'un organisme public de radiodiffusion pour autant que sa participation ne dépasse pas 24 % du capital de la télévision privée(8).

(iii) Concentrations multimédias

En ce qui concerne les concentrations télévision-radio, toute personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement plus de 24 % du capital d'une télévision privée de la Communauté française ne peut détenir directement ou indirectement plus de 24 % du capital de plus de 5 radios privées. Le nouveau décret précise qu'un cablo-distributeur et

Historical Archive of the European Commission

(5) Article 32ter du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(6) Article 41.
(7) défini à l'Article 21.
(8) Article 17 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

son gestionnaire ne peuvent détenir ensemble plus de 24 % du capital d'un organisme privé de radiodiffusion, ni avoir une participation de plus d'un tiers dans les organes de gestion, ni être gérant d'un organisme privé de radiodiffusion ou d'une télévision locale et communautaire(9).

(iv) Restrictions concernant la participation par les étrangers

Pour être autorisée, une radio privée doit, inter alia, "avoir introduite une demande rédigée en langue française, signée au moins par deux personnes de nationalité belge, indiquant leurs noms et leurs domiciles situés obligatoirement dans la zone d'émission de la radio dont la reconnaissance est demandée"(10).

(v) D'autres restrictions concernant la participation

Le décret du 17 juillet 1987 porte qu'une radio privée, pour être autorisée, doit être indépendante d'une organisation représentative des employeurs, d'une organisation représentative des travailleurs ou d'un parti politique(11). En plus, les pouvoirs publics ne peuvent contrôler ni directement ni indirectement une ou plusieurs radios privées(12). Afin d'être autorisée, une télévision locale et communautaire doit être constituée en association sans but lucratif conformément aux lois belges.

En ce qui concerne les télévisions privées et sauf les exceptions notées dans paragraphe (iii) les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ne peuvent participer ni directement ni

Historical Archives of the European Commission

(9) Article 21 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(10) Article 31(3) du décret du 17 juillet 1987.
(11) Article 31(4).
(12) Article 33.

indirectement au capital ou aux organes de gestion des télévisions privées da la Communauté française[13]. En plus, une télévision privée doit établir son siège social et son siège d'exploitation dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale[14]. Une régle pareille existe pour les personnes qui veulent établir ou exploiter un réseau de radiodistribution ou de télédistribution[15].

(vi) Garanties du pluralisme dans le contenu des programmes

En ce qui concerne les radios privées, il faut, pour être autorisée, viser la promotion culturelle, l'éducation permanente, l'information, l'animation locale, le divertissement, les services au public, séparément ou cumulativement[16]. Elles doivent aussi veiller dans leur programmation à mettre en valeur le patrimoine culturel ainsi que les artistes et les créateurs de la Communauté française et des Etats membres des Communautés européennes[17].

Une des conditions pour obtenir une autorisation est qu'une télévision locale et communautaire doit viser dans sa programmation, l'information et l'animation locales, le développement culturel et l'éducation permanente[18].

Les télévisions privées de la Communauté française doivent mettre en valeur dans ses programmes le patrimoine culturel de la Communauté

Historical Archives of the European Commission

(13) Article 17 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(14) Article 16(2) du décret du 17 juillet 1987.
(15) Article 20 (3) du décret du 17 juillet 1987.
(16) Article 31 (2) du décret du 17 juillet 1987.
(17) Article 31 (6) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(18) Article 4(2) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

française[19]. Elles doivent mettre en oeuvre des collaborations visant au maintien et au développement du pluralisme de la presse écrite dans la Communauté française[20].

Le nouveau décret prévoit des conditions relatives à la publicité dans les programmes de la RTBF et d'autres organismes de radiodiffusion relevant de la Communauté française, suivant lesquels ces organismes doivent participer à la promotion de production culturelle audiovisuelle de la Communauté française et des Etats membres des Communautés européennes et au maintien et au développement du pluralisme audiovisuel des chaînes de la Communauté française et de la presse écrite d'opinion ou d'information générale en Communauté française[21].

(vii) Transparence des concentrations

Les seules dispositions relatives à la transparence des concentrations sont que les radios privées et les télévisions privées de la Communauté française doivent être des sociétés commerciales, dont le capital est représenté exclusivement par des actions nominatives[22].

(viii) Règles de concurrence

Il n'y a pas de règles de droit de la concurrence spécifiques aux médias. La loi du 27 mai 1960 relative à la protection contre l'abus de la puissance économique s'applique aux entreprises en règle générale. La loi du 5 août 1991 (qui entrera en vigueur le 1er avril 1993) contient des dispositions relatives aux pratiques restrictives qui

Historical Archives of the European Commission

(19) Article 16 (4) du décret du 17 juillet 1987
(20) Article 16 (9) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié
(21) Article 26 (3) du décret du 17 juillet 1987.
(22) Articles 31 (1) et 16 (1) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

restreignent la concurrence et aux abus de position dominante. Elle porte également des dispositions concernant les concentrations d'entreprises. Elle s'applique aux entreprises des médias en règle générale.

C) Flandre

(i) Observations générales

En Flandre, la radiodiffusion privée est réglée par le décret du 28 janvier 1987 (télévision) et le décret du 6 mai 1982 (radio)(23).

La législation fait une distinction entre trois catégories de sociétés de télévision non-publique: la société qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande; des sociétés dont les programmes s'addressent à un public cible à l'intérieur de la Communauté flamande, d'une communauté régionale ou d'une communauté locale; et des sociétés qui assurent un service de radio/télédiffusion à péage(24). Un projet de décret(25) va introduire une nouvelle catégorie: des sociétés qui offrent d'autres types de services au public ou à une partie du public.

(ii) Concentrations monomédia

Une licence exclusive peut être octroyée à une seule société de télévision à laquelle un monopole en matière de publicité est assureé.

Historical Archives of the European Commission

(23) Voir moniteur belge du 19 mars 1987, p. 4196 (télévision).
(24) Article 7 du décret du 28 janvier 1987.
(25) Projet de décret du 5 juillet 1991, relatif à l'agrément et à l'autorisation des réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la promotion de la diffusion et de la production de programmes télévisés, Article 12.

Cette société est VTM, consortium composé de neufs éditeurs de la presse écrite flamande. VTM a commencé à émettre le 1er février 1989. La restriction relative à l'émission de la publicité par une seule société s'adressant à l'ensemble du public de la Communauté flamande s'applique également pour les organisations de radiodiffusion(26) . La publicité régionale peut être diffusée par les organisations de radiodiffusion sonore et télévisuelle qui s'addressent à une partie du public de la Communauté flamande ou à une collectivité locale. Il faut noter aussi qu'il ne peut être agréée qu'une seule société de télévision régionale non publique à l'intérieur d'une zone de diffusion(27).

(iii) Concentrations multimédias

Il y a lieu de relever la disposition en vertu de laquelle 51% au moins du capital de la société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande doit être détenu par des éditeurs de quotidiens, et d'hebdomadaires de langue néerlandaise, dont le siège social est situé dans la région néerlandophone ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(28). Il faut noter que le projet de décret vise l'abrogation de cette disposition suite à une procédure d'infraction engagée par la Commission.

Avec cette disposition qui privilégie les éditeurs flamands, les participations croisées, qui sont limitées dans les autres pays, sont non seulement favorisées, mais institutionnalisées par la loi(29). Cette réglementation vise à réserver aux éditeurs flamands une part des

Historical Archives of the European Commission

(26) Article 3 du décret du 12 juin 1991. Voir moniteur belge du 14 août 1991, p. 17735.
(27) Article 7(1) du décret du 23 octobre 1991 portant organisation et agrément des sociétés de télévision régionales non publiques.
(28) Article 8(1) du décret du 28 janvier 1987.
(29) Les distributeurs ne peuvent toutefois détenir dans cette société de télévision qu'une participation inférieure à 20 %.

recettes de la télévision privée pour compenser la perte éventuelle de recettes publicitaires. Elle cherche aussi à préserver le caractère flamand des programmes.

(iv) Restrictions concernant la participation par les étrangers

Voir ci-dessus la disposition relative à une participation de 51% d'éditeurs.

(v) D'autres restrictions concernant la participation

La loi flamande porte que les sociétés de télévision non publiques doivent être créées sous la forme de personnes juridiques de droit privé et leur siège doit être établi dans la région néerlandophone ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(30). Les sociétés de télévision régionales non publiques doivent être constituées en association sans but lucratif(31). En plus, la loi précise que pour être agréée, une société de télévision régionale non publique doit avoir comme but exclusif d'assurer des émissions de télévision régionale(32); exploiter une seule télévision régionale(33); et être indépendante de tout groupement politique ou professionel et de toute organisation commerciale(34).

(vi) Garanties du pluralisme dans le contenu des programmes

Les stations de radio bénéficient d'un monopole légal dans leur zone de diffusion locale ou régionale, mais elles sont en même temps soumises à des règles très strictes en matière de pluralisme.

Historical Archives of the European Commission

(30) Article 5 du décret du 28 janvier 1987.
(31) Article 4(1) du décret du 23 octobre 1991.
(32) Article 4(3) du décret du 23 octobre 1991.
(33) Article 4(4) du décret du 23 octobre 1991.
(34) Article 4(5) du décret du 23 octobre 1991.

La loi flamande prévoit que les sociétés de télévision non publiques qui s'addressent à l'ensemble de la Communauté flamande doivent apporter dans leurs programmes une variété d'information, de formation et de divertissement selon des quotas fixés par l'Exécutif flamand(35). En ce qui concerne les sociétés de télévision non publiques dont les programmes s'addressent à un public ciblé à l'intérieur de la Communauté flamande, d'une communauté régionale ou d'une commnauté locale, des différentes dispositions appliquent: la loi porte que cettes sociétés doivent être des personnes morales de droit privé dont l'objet social se limite à l'organisation d'émissions de programmes socio-culturels, éducatifs et de formation(36). En plus, c'est prévu que la société de télévision régionale non-publique a pour mission d'assurer des émissions d'information, d'animation, de formation et de délassement en vue de promouvoir dans sa zone de diffusion, la communication entre les habitants et de contribuer au développement social et culturel général de la région(37). Ses émissions d'information doivent répondre aux normes usuelles en matière de déontologie journalistique en garantissant l'impartialité et l'indépendance rédactionnelle(38).

Il est intéressant de noter que le projet de décret du 5 juillet 1991 dispose que les organisations de radiodiffusion sonore et télévisuelle doivent transmettre de façon simultanée et dans leur intégralité un nombre de programmes sonores et télévisés des services de radiodiffusion autorisés par le gouvernement du pays où ils sont établis et qui s'addressent à toute la communauté concernée, égal au nombre de programmes sonores et télévisés des services publics de radiodiffusion de la Communauté flamande, pour autant qu'il est établi par la

Historical Archives of the European Commission

(35) Articles 9 et 10 du décret du 28 janvier 1987.
(36) Article 5(1) de l'arrêté du 11 mai 1988.
(37) Article 2 du décret du 23 octobre 1991.
(38) Article 4(9) du décret du 23 octobre 1991.

Communauté flamande que ces programmes sont diffusés dans ce pays sur le réseau du câble dudit pays, et pour autant que les émissions aient lieu dans la langue ou dans une des langues du pays concerné(39).

(vii) Transparence des concentrations

La société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande est obligée de communiquer à l'Exécutif flamand toute modification portant à son capital social. En plus, elle doit transmettre chaque année à l'Exécutif un rapport précisant la manière dont elle a satisfait aux conditions des lois sur les médias(40). La loi porte aussi que le capital social de la société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande doit être composé exclusivement de parts nominatives(41).

(viii) Règles de concurrence

En Belgique, il n'existe pas de contrôle des fusions proprement dit sur la base des règles de concurrence qui serait susceptible d'avoir une incidence sur les médias.

## 2 DENMARK

### a) Background

Danish broadcasting, inspired by traditional public service objectives and with an essentially national focus, has provided a relatively limited

(39) Article 9(1)(5).
(40) Article 2 de l'arrêté du 11 mai 1988.
(41) Article 8(1) du décret du 28 janvier 1987.



Historical Archives of the European Commission

domestic service in comparison with many of its European partners. Denmark has one of the lowest per capita viewing figures in Europe[42]. Although Danish radio started operations in 1922 as a private enterprise, political consensus was quickly reached that this new medium should be placed under state control as a public service. Thus in 1926, the same year that the British Broadcasting Company received its royal charter and became the British Broadcasting Corporation, Danmarks Radio (DR), a statutory public corporation funded by licence fees, was granted a monopoly over radio broadcasting. This monopoly was extended in 1954 to the television sector. In 1985 existing legislation was amendend to open the way to private broadcasters, albeit at the carefully contained local level[43]. Private broadcasters have consistently been refused entry at the national level, although a degree of competition for DR has now been provided by the new, public television station TV2 which began regular broadcasts in 1988. TV 2, unlike DR, is funded predominantly by advertising revenues and seeks to reflect regional interests through its network of eight regional stations.

Due to the limitations of the public system cable started life early and registered extensive growth in the mid seventies. Localised master antenna networks were established and in 1985 an ambitious cable plan was launched with the intention to establish within six years a national 'hybrid net'using high technology fibre optic cable. Sole rights to install the main cable lines linking satellite receivers to the master antenna systems were granted to the regional telephone companies. These were thus able to capitalise on the high technology, but also high cost, optic fibre cables which they had already started to install. To further encourage this investment the telephone companies were given one other important monopoly: they alone were entitled to capture satellite signals and relay them to master antenna systems over their cable trunk lines. This protection was to last for two years and in 1987 the hybrid net legislation was amended to

Historical Archives of the European Commission

(42) Special 1991 edition of Mediaspouvoirs by Truffart, F. entitled "Guide des télévisions en Europe"; at p. 21.
(43) Law no. 589 of 1985, now part IIa of Law no. 421 of 1973.

allow both individual and satellite master antenna (SMATV) reception. Since then there has been a rapid growth in SMATV systems able to relay satellite programmes at significantly lower rates, with the number of households attached to SMATV systems closely vying with that of those connected to the hybrid net. Cable relay has been deliberately structured to retain close local ties but with the development of the hybrid net showing signs of exhaustion there are calls for the relaxation of the existing rules to open the way for a national cable broadcast service. At present, a draft law proposes to make some changes in the audiovisual sector. However, this will not affect the existing position on ownership and pluralism in the media.

b) Principles of Constitutional Law

The policy behind Danish legislation concerning the media is based on the freedom of expression and information. The Danish Constitution of 1953 sets out a general guarantee of freedom of expression in article 77 which provides that "(a)ny person shall be entitled to publish his thoughts in printing, in writing, and in speech, provided that he may be held answerable in a court of justice. Censorship and other preventive measures shall never again be introduced".

c) The Regulation of Concentrations in the Local Radio and Television Sectors

Danish legislation centres on the discretionary award of local licences and few, if any, specific requirements are set down in primary legislation.

Historical Archives of the European Commission

Two categories of licence holders are identified(44): firstly, local authorities; and secondly, private broadcast organisations.

No specific mono or cross media ownership restrictions are contained in the governing legislation. Indeed, the only provision in point is one which favours a specific form of cross media ownership: publishers of national and local newspapers are exempt from the prohibition on profit-making entities having a "decisive influence" in local radio or television stations (section 15 a. (2) of the 1990 Order). The award of a broadcast licence to a company in which newspaper interests predominate is, however, conditional on the broadcast station operating so as "to provide a forum for broad local debate". At the mono media level, licence holders are required to carry out their activities in an 'independent' fashion without cooperation on a long-term basis with other licencees. In particular, section 15 a. (4) provides that their programme activities may not, except in exceptional cases, include programmes which are simultaneously broadcast by another licensee.

d) Foreign and Other Ownership Restrictions for Local Radio and Television Licences

The category of applicants for local licences is closely circumscribed. Although there are no restrictions on foreign ownership as such, a number of legislative provisions serve to deter foreign or indeed more general commercial investment in the private audiovisual sector(45). The majority

Historical Archives of the European Commission

(44) The main legislation for the audiovisual sector stems from the 1973 Radio and Television Act, no. 421 of the 15th of June. This has undergone numerous amendments over time and these were recently consolidated in Bekendtgorelse no.339 of 1990, hereinafter referred to as the '1990 Order'. The licencing provisions for the private broadcast sector are set out in Chapter 2a of the 1990 Order.

(45) Section 15 a. (2) of the 1990 Order.

of board members of a licensed company or association are required to be resident in the local area and licence holders must have as their sole object radio or television activities. Moreover, commercial entities, with the exception of national and local newspaper publishers, as noted above, are not allowed to have a "decisive influence" in local radio and television organisations. Licences may also be granted to local authorities but then only if their purpose in engaging in programme activities is solely to make available production and broadcasting facilities for citizens or to provide information concerning the local authority (section 15a (3)).

e) Cable Relay

Tight ownership provisions for private entities have served to fuel the demand for foreign programmes and Denmark now possesses a technologically advanced network of hybrid-cable and SMATV systems. Limitations in the offer at domestic level are thus counterbalanced by widespread access to foreign stations.

Nevertheless ownership of the technical infrastructure is carefully controlled acting to block foreign and commercial entry. Thus, ownership of MATV systems has been restricted mainly to the regional telephone companies and antenna societies, with a continuing emphasis on local control and accountability.

Small, domestic MATV networks of twenty five or fewer head ends do not require formal authorisation (section 3a.(5) of the 1990 Order), while the larger nets must obtain a licence from the Minister for Communications (section 5). Licence awards for master antenna cable networks have been restricted to four distinct categories: local government bodies, the regional telephone companies, owners of appartment blocks and non-profit user groups or antenna societies. In 1989 more than 80% of the MATV systems were owned by the antenna societies and private companies have had to

Historical Archives of the European Commission

content themselves with 'operating contracts' to install and run the networks.

The possibility that ownership of MATV networks might be concentrated in a few hands or that there might be direct penetration by private concerns with interests in other media outlets is thus greatly reduced. Private installation companies, despite their capital investment, have to negotiate coverage and programme terms with the antenna societies and find themselves at a disadvantage vis a vis the powerful telephone companies. Nevertheless, independent firms have moved into the Danish cable market with Finvik, part of the Swedish group Kinnevik, establishing a strong market presence. It will be apparent that these ownership restrictions serve to prevent foreign companies from owning the cable infrastructure, although they are not precluded from seeking operating contracts on similar terms to Danish companies.

f) Domestic Competition Legislation

Domestic competition legislation was introduced in 1989(46). This requires that the Competition Board be notified of all 'agreements and decisions, by which a dominant influence is exerted or may be exerted on a certain market' (section 5.(1)). The Competition Board has wide powers of investigation and may, subject to safeguards concerning confidential information, publish reports where this will promote 'transparency' in the market structure. Where practices are thought to be restrictive of competition the Board is empowered to initiate negotiations, terminate agreements and set maximum price or profit thresholds. The Act applies to commercial enterprises and associations of such enterprises and, to a more limited extent, to business activities performed by central or local government administrations. The more draconian powers of the Competition Board to terminate agreements and set maximum price or profit thresholds do

Internal Archives of the European Commission

(46) Law no. 370 of 7th June 1989.

not, however, apply to the latter category of business activities performed by public bodies, nor to business activities which, under special provision, are subject to control or approval by public authorities.

g) The Protection of Pluralism through Content Regulation

Danmarks Radio, as the established public service broadcaster, is required to broadcast news, information, entertainment and cultural programmes(47). Moreover, in programme planning, paramount emphasis must be placed on freedom of information and expression. It is to strive to offer quality, diversity and pluralism and to attach importance to objectivity and impartiality in its news programmes. Apart from these very general provisions the only other requirement is to broadcast civil defence information at a time of crisis.

The other national television broadcaster, TV2, a public corporation distinct from DR, is set up around eight regional and one central boards. TV2 has even fewer express public service obligations than DR: section 15 k. of the 1990 Order merely requires it to strive to provide quality, diversity and pluralism and ensure that its regional programming has a real link with the region in question. TV2 is required by its statutes to broadcast news and information programmes, entertainment and artistic and cultural programmes. News and information programmes must be objective and impartial. In any event the broadcasting of programmes must be made having regard to diversity and pluralism(48). The vast bulk of TV2's programmes, with the exception of its news and current affairs programmes, must be

Historical Archives of the European Commission

(47) See section 6 which deals specifically with the programme obligations of DR. See also Article 3 of Decree n° 148 of 6th March 1989 concerning the statutes of DR.

(48) Article 3(2) of Decree n° 75 of 5th February 1990 concerning the statutes of TV2.

commissioned from independent producers, although it is involved in some coproduction activity. TV2 is, however, subject to one specific content provision designed to favour Scandinavian production: it is 'to endeavour' to ensure that at least 50% of its transmitted programmes are of Danish or Nordic origin.

In the private radio and television sector the award of licences is an essentially discretionary affair and very few guidelines are set as to the criteria which should be employed. Some stress is placed, however, on the applicants' awareness of local specificities: those seeking a licence are required to describe their projected programme activity to the local Commission so that it can ensure that there will be an adequate connection with the local area (section 15 b. (2)). In processing applications the Commission is also to endeavour to ensure that the local area is serviced by a 'comprehensive' range of programmes (ibid.). Local broadcast licencees must also transmit emergency messages to the population. The Minister for Communications is empowered to lay down rules for local radio and television broadcasting (section 15 j.).

Cable and master antenna systems may relay foreign sound or television programmes from direct broadcast and communications satellites, provided that the programmes are distributed simultaneously and without alteration (49). Nevertheless, the Minister for Communications is empowered to regulate not only the licencing of these systems but also the level of consumer influence over the programmes to be offered(50) . Licences have been granted to a limited number of operators so that cable installation companies have had to negotiate installation and operating contracts with these entities, frequently the non-profit antenna societies. This has

Historical Archives of the European Commission

(49) Section 3 of the 1990 Order.
(50) Section 5 of the 1990 Order.

placed them at an undoubted contractual disadvantage when negotiating terms. Regulations(51) require that where ownership of the nets is not in the hands of a user group that users be consulted over programme policy and that there should be an attempt to follow their proposals. Consultation is also necessary where an existing programme profile is to be changed. Decisions by the user groups themselves should be followed. In consequence, programme policy for the master antenna networks is in part dictated by the consumers.

h) Transparency

The Danish legislation contains no transparency requirements relating to ownership shares in the media. However, the Press Law of 1986 provides that all Danish publications must have printed within them the publisher's name and that periodicals should also include the name of the editor and the place where published(52).

## 3. ALLEMAGNE

### A) Obligations constitutionnelles

La liberté de la radiodiffusion garantie par l'article 5 paragraphe 1 deuxième phrase de la loi fondamentale est considérée par la Cour constitutionnelle fédérale dans sa jurisprudence constante avant tout comme une liberté "fonctionelle" dont l'exercice doit garantir une information

Historical Archives of the European Commission

(51) Order no. 651 of 22nd September 1986 as amended by order no. 755 of 12th December 1988, Chapter 5.

(52) Law no. 533 of 1986, sections 1 and 2.

qui ne soit pas soumise à l'influence de l'Etat ou de groupes d'intérêts particuliers(53). Dans ses premiers arrêts, la Cour avait estimé que cela n'était possible que sur la base d'un pluralisme interne des sociétés de radiodiffusion, dans le cadre duquel celles-ci du seul fait de leur structure, intéreraient nécessairement différents courants d'opinion et seraient tenues de proposer des programmes équilibrés. Ce n'est que dans l'arrêt FRAG de 1981 que la Cour a évoqué également la possibilité d'un pluralisme externe des sociétés de radiodiffusion privées, dans le cadre duquel le pluralisme des opinions serait garanti par une pluralité de programmes(54). Les lois en matière de radiodiffusion et de médias adoptées par les Länder au cours de la période qui a suivi ont autorisé la radiodiffusion privée selon différentes formules intermédiaires entre le pluralisme interne et le pluralisme externe, et sur la base de différentes réglementations visant à empêcher toute concentration dans le domaine des médias. La loi de la Basse-Saxe sur la radiodiffusion n'offrant pas toutes les garanties à cet égard, la Cour constitutionnelle fédérale a été amenée à préciser les conditions auxquelles devaient répondre les réglementations en matière de concentrations. Elles devaient en particulier interdire aux sociétés de radiodiffusion de cumuler les programmes et empêcher les doubles monopoles dans le domaine de la radiotélévision et de la presse(55). La Cour a toutefois estimé qu'une entreprise de presse pouvait étendre son activité au domaine de la radiodiffusion ("cross ownerships") pour autant que cela ne permette pas à un groupe de sociétes

Historical Archives of the European Commission

(53) BVerfGE 12, 205 ebss.; 57, 295 ebss.; 73, 118 ebss.; 74, 297 ebss., 83,238 (315).
(54) BVerfGE 57, 295 (325).
(55) BVerfGE 73, 118 (175 ss.). Critique à cet égard, Kull, Auf dem Wege zum dualen Fernsehsystem - Das vierte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AfP 1987, 365 (369).

d'acquérir une position dominante dans le domaine de la formation de l'opinion publique(56). Dans l'ensemble, la garantie de pluralisme et en particulier l'interdiction des concentrations occupent une place importante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Celle-ci a répété à plusieurs reprises que "les tendances à la concentration devaient être contrecarrées aussi précocement et aussi efficacement que possible", au motif "qu'il est particulièrement difficile, dans ce domaine, de réparer les erreurs commises"(57).

En ce qui concerne le concept de pluralisme, dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, les mesures en faveur du pluralisme sont nécessaires pour donner effet et garantir le principe de base de l'article 5 §1 de la Loi fondamentale. En ce qui concerne la radiodiffusion l'article 5 exige des lois par lesquelles les radiodiffuseurs sont organisés de telle façon que toutes les forces entrant en ligne de compte puissent s'exprimer (arrêt de 61); la liberté constitutionnelle de la radiodiffusion est une liberté "au service" du principe constitutionnel de la libre formation de l'opinion garanti par l'article 5 (3ème arrêt de 81 + 6ème de 91). En ce qui concerne la presse, l'objectif de la liberté de la presse, c'est à dire faciliter et assurer la formation de la libre opinion, rend nécessaire de protéger la presse contre les tentatives d'éliminer la concurrence des opinions par des leviers économiques (BVerfGE 25).

**B) Concentration monomédia**

Le Rundfunkstaatsvertrag der Länder (RStV) du 31 août 1991 contient une réglementation uniforme en matière de concentrations applicable aux

(56) BVerfGE 73, 118 (175 ss.). La Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si le législateur fédéral était tenu constitutionnellement d'interdire les interpénétrations multimédias, 83,238 (328).

(57) BVerfGE 57, 295 (323) et E 73, 118 (173).



Historical Archives of the European Commission

programmes diffusés sur l'ensemble du territoire de la fédération, alors que les 16 lois des Länder en matière de médias applicables aux programmes diffusés au niveau du Land, de la région ou au niveau local prévoient parfois des dispositions divergentes. La disposition clé des réglementations des Länder en matière de concentrations est l'interdiction de cumuler les programmes. Cette interdiction se retrouve, avec quelques variantes, dans la quasi-totalité des lois dont les Länder se sont dotés en matière de médias(58), ainsi que dans l'article 21 paragraphes 1 et 2 du Rundfunkstaatsvertrag. L'article 21 § 1 et 2 du Rundfunkstaatsvertrag précise qu'un radiodiffuseur peut diffuser sur l'ensemble du territoire jusqu'à deux programmes de radiodiffusion sonore et télévisuelle. Pour la télévision, par exemple, un opérateur peut diffuser deux programmes et de ces deux programmes un seul peut être généraliste ou thématique axé essentiellement sur l'information.

Il est tenu compte également des programmes sur lesquels la société de radiotélévision peut exercer une influence déterminante en raison de sa participation au capital ou de toute autre manière, notamment la fourniture de programmes(59).

L'autorisation de diffuser sur l'ensemble du territoire fédéral un

(58) Cf. article 5 paragraphe 3 Rh.-Pf.; article 19 paragraph 1 LMG Hmb.; article 5 paragraph 2LRG Nds.; article 40 paragraph 2LRG Saar.; article 5 paragraph 4LRG Schl.-H.; article 19 paragraph 1u.3LMG Bade-Wurtemberg.; article 6 paragraph 3LRG NW; article 15 paragraph 1 un.2HPRG; article 25 paragraph 5BayMEG. La loi sur le projet pilote de télévision par câble du Land de Berlin contient une disposition comparable en matière de "goulet d'étranglement" de la capacité de diffusion; cf. à ce propos Kreuziger, Probleme bei der Gestaltung von Landesmedien- und Landesrundfunkgesetzen, DVB1.1986, 1095 (1079) et Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, 1985, p. 100.

(59) Article 21 paragraphs 1 et 2.

Historical Archives of the European Commission

programme généraliste ou un programme thématique centré sur l'information ne peut être accordée qu'à un radiodiffuseur dans lequel aucune des personnes intéressées ne détient 50 % ou plus des parts de capital et de droit de vote ou exerce d'une autre manière une influence dominante comparable(60).

Ce type de restrictions à la propriété se trouvent également dans le droit des médias de certains Länder (par exemple article 25 § 5 de la loi de Bavière) qui prévoient qu'un opérateur peut diffuser qu'un programme radio ou TV dans sa zone locale ou régionale.

a) Régime des participations minoritaires

Le Rundfunkstaatsvertrag et la majorité des lois des Länder imputent également à une société de radiotélévision les programmes sur lesquels elle peut exercer une influence déterminante, soit seule, soit conjointement avec des tiers, bien qu'elle détienne pas de participation minoritaire (sous forme de parts du capital ou de droits de vote) dans la société qui diffuse ces programmes et qu'elle ne soit pas liée à celle-ci d'une autre façon(61). Cette extension de l'imputation inclut donc également les nombreuses autres possibilités économiques d'exercer une influence et les rapports de dépendance de fait auxquels une société de radiotélévision peut être soumise.

Cependant, le Rundfunkstaatsvertrag et la législation en vigueur dans certains Länder viennent moduler ce principe d'imputation par le jeu d'un

Historical Archives of the European Commission

(60) Article 21, paragrapmh 2 RuStV.

(61) Par exemple, par le biais de participations croisées représentant 25% du capital (article 19 paragraphe 1 AktG) ou par des contrats de domination ou de transfert de bénéfices au sens des articles 291 et 292 AktG.

certain nombre de présomptions libérales en vertu desquelles on considère que l'influence exercée "n'est pas déterminante" au-dessous de certains seuils de participation(62). Le paragraphe 3 de l'article 21 prevoit que toute personne ou société qui détient 25 % ou plus, mais moins de 50 %, des parts de capital et de droit de vote d'un organisme diffusant un programme de télévision généraliste ou un programme thématique axé sur l'information sur l'ensemble du territoire fédéral ou qui peut exercer sur lui une influence dominante de toute autre manière, également sous le formes décrites au paragraphe 1 quatrième phrase, ne peut avoir des intérêts que dans deux autres organismes de radiodiffusion proposant des programmes correspondants et ne peut détenir plus de 25 % des parts de capital et de droit de vote de ces radiodiffuseurs ou ne peut exercer d'une autre manière une influence dominante sur ces radiodiffuseurs, même sous les formes visées au paragraphe 1 quatrième phrase.

Dans les législations de certains Länder les seuils étaient fixés respectivement:

- à 25 % des parts de capital ou des droits de vote et du programme, pour les chaînes de télévision de portée fédérale et dans le Land de Rhénanie-Westphalie et Mecklenburg-Vorpommern(63);

- à 10 % du total des droits de vote dans les Länder de Bade-Wurtemberg, de Hesse et de Berlin(64);

Historical Archives of the European Commission

(62) Sur l'article 8 paragraph 5RStV, voir Hartstein/Ring/Kreile, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, numéros 51 et s.

(63) Article 8 paragraph 5 4e phrase RStV, article 6 paragraph 3 4e phrase LRG NRW.

(64) Article 19 paragraph 2 2HS LMG Bade-Wurtemberg (également du programme); article 15 paragraph 1 point 2 HPRG; article 37 paragraph 2 4e phrase 2.HS KPPG. Sur les problèmes d'application dans le Land du Bade-Wurtemberg, cf. le rapport de LFK, p. 138.

- à 5 % des parts de capital ou des droits de vote et à 10 % du programme à Brême[65], et

- à 33 % des parts de capital et du programme dans la Sarre[66].

Ces disparités parfois considérables traduisent les différences de sévérité avec laquelle les législateurs des différents Länder entendent autoriser les participations dans plusieurs programmes. En outre, la législation de certains Länder autorise de nombreuses dérogations à l'interdiction de cumuler les programmes, lorsque l'entreprise de radiotélévision concernée présente une structure interne "pluraliste"[67]. Cette situation laisse une marge de manoeuvre suffisante pour tourner les dispositions législatives visant à limiter les concentrations, en procédant à des montages qui sont totalement artificiels dans certains cas.

b) La "clause d'influence"

On retrouve la même disparité d'interprétation sur la question de savoir ce

Historical Archives of the European Commission

(65) Article 8 paragraph 2 2. HS BremLMG.

(66) Article 40 paragraph 3 3e phrase 2.HS LRG Sarre. La législation des autres Länder ne prévoit aucun seuil particulier de participation pour l'appréciation de cette influence déterminante.

(67) Ainsi, l'article 19 paragraphe 3 LMG Bad.-Württ. (cf. à ce propos le rapport de la LFK [note 83] page 136 et ss.); article 5 paragraphe 3 LRG Nieders. Aux termes de l'article 5 paragraphe 3 LRG Rh.-PF., une entreprise de radiotélévision peut théoriquement participer à autant de groupement d'entreprises de radiotélévision qu'elle le souhaite, à conditions que sa participation soit inférieure à 50 %. Sur la justification des dispositions en vigueur dans le Bade-Wurtemberg, cf. Bullinger, in: Bullinger/Gödel, LMG Bade-Wurtemberg, point 19 numéros 6 et s., et Ricker, (cf. note 78), p. 101.

qui doit être considéré comme une "autre influence déterminante". Le Staatsvertrag considère - comme la grosse majorité des législations des Länder en matière de médias - qu'il suffit que l'entreprise de radiotélévision puisse influer de manière déterminante sur une autre entreprise. A l'article 21 § 1, quatrième phrase n° 1 et 2 il est précisé ce qui c'est considéré comme une influence dominante: lorsqu'un radiodiffuseur ou une personne qui peut lui être assimilée

1. s'attribue régulièrement une grande partie du temps d'antenne d'un autre radiodiffuseur en diffusant des unités de programme fournies par lui ou

2. occupe, en vertu d'accords contractuels, de dispositions conformes au droit statutaire ou de toute autre disposition, une position lui permettant de subordonner à son autorisation des décisions importantes d'un autre radiodiffuseur concernant la programmation, l'achat ou la production de programmes.

La question s'est posé de savoir si le fait que M. Kirch participe dans SAT 1 ("programme généraliste") avec 43 % et dans Première (chaîne spécialisé dans le divertissement) avec 25 % est incompatible avec l'article 21 § 1 et 3 du RuStV. En outre, son fils, Thomas Kirch détient 48 % des parts de Pro 7 (chaîne spécilisé dans le divertissement) qui lui-même detient 45 % de Kabelkanaal (également spécialisé dans le divertissement).

Par ailleurs 10 % de cette dernière chaîne est détenue par M. Kofler qui est le directeur de Pro 7. Le programme de Pro 7 est fourni par Leo Kirch qui detient les droits sur une grande quantité de films et de série. Prises ensembles ces deux situations pourraient être incompatibles avec l'article 21 § 1 du Rundfunkstaatsvertrag qui interdit à une personne d'avoir plus de deux chaînes différent sur l'ensemble du territoire.

En revanche, l'article 5 paragraphe 4 de la loi du Schleswig-Holstein est plus spécifique, puisqu'il exige une "influence juridique", ce qui réduit considérablement l'éventail des formes d'influence possibles.

Historical Archives of the European Commission

Cette divergence d'interprétation de la "clause d'influence" revêt actuellement une grande importance pratique, car elle est décisive notamment pour apprécier les rapports de participation dans les cas de PRO7 et de Télé 5.

C) Concentration multimédias

Dans la République fédérale, ni les législations sur les médias ni le RuStV limitent les interpénétrations multimédias. Les interpénetrations intermédias ou "diagonales" entre des entreprises de radiotélévision et de presse ne sont limitées par les lois des Länder sur les médias que dans le cas où elles menacent de créer un "double monopole" à l'échelle locale ou régionale. Si une entreprise de presse détient une position dominante dans le secteur de la presse quotidienne sur un territoire donné, elle ne peut pas exercer également une influence déterminante sur un programme de radiotélévision du même territoire de diffusion, car autrement elle pourrait acquérir une position dominante dans le domaine de la formation de l'opinion publique(68). En revanche, pour les programmes diffusés sur tout le territoire fédéral, le Rundfunkstaatsvertrag ne limite pas les participations des entreprises de presse.

a) Disparités entre les réglementations des Länder

Historical Archives of the European Commission

(68) D'où la proposition de la Commission des monopoles, cf. Sondergutachten 11, Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, 1981, numéros 2 et s. Cf. également à ce propos Schmidt, Rundfunkvielfalt. Möglichkeiten und Grenzen einer "pluralistischen Rundfunkorganisation", 1984, p. 84.

La majorité des lois des Länder sur les médias[69] cherchent à éviter les doubles monopoles locaux par des règles spéciales en matière de concentration qui limitent la possibilité pour une entreprise de presse détenant une position dominante sur le marché de prendre des participations dans des entreprises de radiotélévision du même territoire de diffusion.

- Les réglementations de Hambourg et de Brême permettent aux entreprises de presse occupant une position dominante sur la marché de s'éteindre à la radiodiffusion, mais uniquement dans le cadre de groupements d'entreprises de radiodiffusion, et à condition qu'elles ne détiennent pas plus de 25% des droits d'émission et des droits de vote[70]. La Bavière a institué une limitation similaire, fixée à 50 % des programmes, mais uniquement dans les régions où il n'est pas possible de réaliser plus de deux programmes; dans les autres cas, la part détenue par l'entreprise de presse dans les programmes de radiodiffusion ne doit pas dépasser un tiers[71].

- La loi sur les médias du Land de Bade-Wurtemberg ne prévoit en revanche

Historical Archives of the European Commission

(69) Il n'existe aucune disposition comparable à Berlin, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre, et cette situation est manifestement en contradiction avec les dispositions parfaitement claires de l'arrêt Basse-Saxe.

(70) Article 19 paragraphe 3 HmbLMG (en l'occurrence, la part du capital peut atteindre 35 %); article 8 paragraphe 4 BremLMG. Comp. à ce sujet Mook, Privater Rundfunk im Spiegel der Landesrundfunkgesetze, AfP 1986, 10 (14); Kull, Aktuelle Fragen der Rahmenbedingungen für privaten Rundfunk, AfP 1985, 265 et s.; Ricker, (cf. note 78), p. 103 et ss.; Groß Medienlandschaft im Umbruch, 1985, p. 102 ets., Stammler, Informationsvielfalt und Wettbewerbsprobleme. Überlegungen zur Wettbewerbsordnung im Bereich privaten Rundfunks, mediaperspektiven 1985, 601 (605).

(71) Article 25 paragraphe 6 2e phrase BayMEG.

aucun plafond en matière de parts ou de programmes, mais elle exige en lieu et place que les entreprises de radiotélévision prennent les mesures nécessaires pour assurer leur pluralisme interne (par exemple, création d'un comité de programmation) dans tous cas où une entreprise de presse occupant une position dominante sur le marché détiendrait plus de 50 % des parts de capital ou des droits de vote(72).

- La situation est tout autre dans les Länder qui n'ont pas de société de radiodiffusion locale ou régionale (Hesse, Basse-Saxe et Schleswig-Holstein); en effet, comme il n'existe pas d'entreprises de presse dominant le marché au niveau du Land, le risque de création de double monopole n'existe pas de la même manière que dans les Länder du sud de l'Allemagne qui privilégient des conceptions locales de la radiotélévision. On a donc pu se limiter à fixer des limites correspondantes pour les programmes ou émissions à caractère local(73).

b) Problèmes pratiques d'application

Les réglementations citées sont le plus souvent conçues comme un moyen permettant de limiter les autorisations; de ce fait, les modifications qui surviennent ultérieurement dans les rapports de participation ne peuvent être appréhendées qu'indirectement sur la base de motifs généraux de

(72) Cf. article 22 paragraphe 3 rappproché du paragraphe 2 du LMG Bad.-Württ. : par son organisation, et plus particulièrement par la création d'un comité de programmation composé de représentants des grandes tendances de l'opinion sur le territoire de diffusion, et par sa grille de programmes et les grands axes de sa programmation, toute société de radiotélévision doit garantir juridiquement que ses émissions respectent le principe du pluralisme.

(73) Cf. article 23 LRG Nieders.; article 16 HPRG; dans le Land de Schleswig-Holstein, aucune disposition correspondante n'a encore été prise à ce jour. Cf. à ce propos Gross (cf. note 89), p. 102.



Historical Archives of the European Commission

révocation de ces autorisations, ce qui laisse une grande marge de manoeuvre. Ainsi, à Hambourg, il existe certes une réglementation expresse (tout dépassement de la limite doit être corrigé dans un délai d'un an, article 19 paragraphe 4 HmbLMG), mais cette réglementation elle-même offre des possibilités de tourner la loi et ne contient aucune disposition concernant la manière dont il convient de revenir au plafond légal, ni concernant les sanctions éventuelles en cas de non-régularisation.

D'une manière générale, les dispositions que les législateurs des Länder ont adoptées pour lutter contre les doubles monopoles n'appréhendent qu'en partie le phénomène des interpénétrations entre médias. Sur leur territoire de diffusion local ou régional (il n'existe pas d'entreprise dominante au sens de l'article 22 GWB au niveau du Land ou de la fédération), les entreprises de presse détenant une position dominante sur le marché ne peuvent prendre une participation dans une entreprise de radiotélévision émettant sur le même territoire que dans la limite citée. En revanche, elles échappent à cette limitation si elles acquièrent une participation dans une entreprise de radiotélévision opérant sur un autre territoire de diffusion, ou encore dans une entreprise de radiotélévision opérant au niveau du Land ou de la fédération. Elles peuvent également prendre des participations dans plusieurs entreprises de radiotélévision pour autant que celles-ci émettent sur des territoires différents.

D) Règles de concurrence en matière de concentrations

Dans la République fédérale, les entreprises de radiotélévision privées sont soumises non seulement à la législation des Länder en matière de médias, mais aussi aux règles en matière concentrations adoptées dans le

Historical Archives of the European Commission

cadre de la législation générale sur les ententes, et en particulier aux dispositions en matière de contrôle des fusions des articles 23 et 24 de la loi relative aux restrictions de la concurrence (GWB)(74). En vertu de ces dispositions, il y a fusion lorsqu'une entreprise acquièrt le patrimoine ou plus de 25 % des parts d'une autre entreprise, ou lorsqu'elle porte sa participation à plus de 50 % (article 23 paragraphe 2 GWB). Il faut en outre que la fusion présente une certaine importance, c'est-à-dire que les entreprises concernées doivent détenir ensemble une part de marché égale à 20 % du territoire fédéral, réaliser ensemble un chiffre d'affaires d'au moins 500 millions de DM ou employer au moins 10 000 salariés.

Cet ensemble de dispositions est peu efficace pour contrôler les concentrations dans le cas d'entreprises de radiotélévision privées, étant donné qu'elles n'appréhendent pas la "croissance interne de l'entreprise" (c'est-à-dire son extension sur les marchés locaux) et du fait que même des prises de participation qui se situent sous le seuil d'application de la loi peuvent être importantes au point de vue de l'influence sur l'opinion publique, par exemple lorsqu'il s'agit de prises de participation d'entreprises de presse. Toutefois, il y a surtout le fait qu'il est très rare que des entreprises de radiodiffusion privées atteignent les seuils fixés(75), ce qui explique qu'il est également extrêmement rare que

Historical Archives of the European Commission

(74) La compétence des Länder en matière de radiodiffusion ne s'y oppose pas, BVerfGE 73, 118 (174). Voir également Kübler, Medienverflechtung, page 57 ets.; Mestmäcker, Die Anwendbarkeit des GWB auf Zusammenschlüsse zu Rundfunkunternehmen, GRUR Int. 1983, 553 etss.

(75) Spieler, Fusionskontrolle im Medienbereich, 1988, p. 203; au sujet de la fusion Bertelsmann-RTL Plus, voir BKartA TB 1983/84, p.105.

l'office fédéral des ententes soit saisi d'affaires de fusions.

Pour les entreprises de presse qui éditent, impriment ou distribuent des journaux ou des périodiques(76), le seuil est en revanche abaissé à 25 millions de DM(77) de ce fait, les fusions dans le domaine de la presse peuvent être interdites déjà à partir d'un chiffre d'affaires beaucoup moins élevé(78). Lorsque des entreprises de presse participent à des concentrations avec des entreprises de radiodiffusion, la fusion est contrôlée sur la base des règles plus sévères propres à la presse et il y a généralement vérification par l'office fédéral des ententes.

Même dans ce cas, une concentration ne peut toutefois être interdite que lorsqu'elle a pour effet de créer ou de renforcer une position dominante (article 24 paragraphe 1 GWB). Jusqu'à présent, on a toujours estimé que

Historical Archives of the European Commission

(76) Voir à ce sujet Mestmäcker, dans Immenga/Mestmäcker, GWB, paragraphe 23 point 40; Möschel, Pressekonzentration und Wettbewerbsgesetz, 1978, p. 167 et ss.

(77) En vertu de l'article 23 paragraphe 1 phrase 7 du GWB, il convient de tenir compte du vingtuple du chiffre d'affaires. Cependant, en vertu de la 6e phrase de cette disposition, seuls les 3/4 du chiffre d'affaires sont pris en considération pour les entreprises commerciales, le seuil applicable aux entreprises de diffusion de presse étant porté à 33,3 millions de DM.

(78) La constitutionnalité du contrôle des fusions dans le secteur de la presse, qui a fait l'objet d'une vaste polémique, n'a jamais été mise en doute par le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), BVerfG (commission d'examen préalable) NJW 1986, 1743. Cf. également BGHZ 76, 55 (page 64 etss.); Kübler, Medienverpflichtung, p. 55, avec références et renvois.

ce n'était pas le cas lorsqu'il y avait concentration entre une entreprise de presse et une entreprise de radiodiffusion, étant donné que l'on considère généralement qu'il s'agit de marchés différents(79). En outre, le fait que les possibilités techniques de transmission soient limitées et les particularités du marché de la radiodiffusion, sur lequel il existe de puissantes entreprises publiques, créent dès le départ une situation peu satisfaisante sur le plan de la concurrence. Il n'y a donc guère d'occasions d'appliquer la législation sur le contrôle des fusions préserver la concurrence existante. De toute façon, les instruments de contrôle des fusions ne permettent pas d'appréhender efficacement les influences et le positions dominantes en matière de formation de l'opinion publique.

E) Prescriptions relatives à la structure interne des entreprises de radiodiffusion

Comme mentionné ci-dessus, l'article 21 § 2 prévoit que l'autorisation ne peut être accordée qu'à un radiodiffuseur dans lequel aucune personnes intéressées ne détient 50 % ou plus du capital ou droit de vote ou exerce d'une autre manière une influence dominante comparable.

Dans le pratique, lors de l'attribution des rares canaux disponibles, on a toutefois souvent tendance à donner la préférence aux "groupements de radiodiffusion" ou aux entreprises regroupant des associés d'horizons différents, en espérant que cette structure interne pluraliste assurera la prise en compte d'un éventail plus large d'opinions. C'est la raison pour laquelle en général, les fréquences terrestres ont été attribuées à des groupements de radiodiffusion regroupant plusieurs associés.

Historical Archive of the European Commission

(79) WuW/EB BKartA, 1921, 1924 etss.; KGWuW/E OLG 2228, 2232; Monopolkommission; Fünftes Hauptgutachten Tz. 575. Spieler (voir note 94), p. 177 etss., 183 etss., et Kübler, Medienverflechtung, p. 61.

F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes

En ce qui concerne le contenu des programmes, seuls les Länder de Hambourg, de Brême et de Nordrhein-Westfalen imposent des exigences d'équilibre et de prise en compte de toutes les tendances idéologiques afin de garantir le pluralisme interne. Les autres Länder et le Rundfunkstaatsvertrag n'imposent une telle exigence d'équilibre que dans le cas où un nombre minimal déterminé d'entreprises de radiodiffusion (2 ou 3) n'est pas atteint, c'est-à-dire dans le cas où il n'y a pas de "pluralisme externe". Toutefois, jusqu'à présent, les organes de contrôle n'ont contesté aucun programme, sur cette base et dans la pratique, on ne constate guère de différences entre le contrôle exercé par les Länder exigeant un pluralisme externe d'une part et ceux exigeant un pluralisme interne d'autre part. Des quotas par catégorie de programmes (culture, formation, etc.) ne sont pas prévus par les législations des Länder ou le sont simplement à titre indicatif(80).

G) Transparence des concentrations

L'article 21 § 4 du Rundfunkstaatsvertrag prévoit que tout projet de modification des rapports de participation et des autres influences au sens des paragraphes 1 à 3 doit être notifié à l'Office de communication régional compétent avant sa réalisation. Cette obligation concerne le radiodiffuseur et les personnes intéressées directement ou indirectement à lui. La validité des changements ne peut être attestée par l'Office de communication régional que dans la mesure où la situation nouvelle répondrait aux critères fixés pour l'octroi d'une autorisation. Si un projet de modification dont la validité ne peut être attestée en vertue de

(80) Par exemple à l'article 8 paragraphe 2 du Rundfunkstaastvertrag pour les programmes diffusés au niveau de la fédération.

Historical archives of the European Commission

la troisième phrase est réalisé, le retrait de l'autorisation s'opère conformément au droit du Land.

Les lois des Länder sur les médias imposent toujours aux entreprises de radiodiffusion l'obligation de déclarer toute modification survenant dans la composition de leur capital ou de faire autoriser ces modifications par les organes de contrôle. Dans certains Länder, les manquements à cette obligation de déclaration peuvent entraîner l'imposition d'amendes, voire le retrait de la licence dans les cas graves. Ces dispositions ne garantissent toutefois pas dans tous les cas une transparence suffisante en ce qui concerne les influences qui peuvent être exercées sur les entreprises de radiodiffusion. En particulier, les autorités de tutelle des médias des Länder ne disposent pas jusqu'à présent de conséquences et de moyens d'intervention suffisants pour pouvoir tirer au clair les rapports complexes d'interpénétration qui peuvent exister, dans lesquels peuvent intervenir des sociétés prête-noms. Elles ne disposent pas des pouvoirs de vérification étendus dont disposent par exemple les autorités e surveillance des ententes (article 46 GWB), ce qui fait qu'elles ne peuvent pas vérifier sur place les informations fournies par les entreprises. Cela a posé des problèmes, notamment dans le cas de PRO7 et de SAT1. De plus, pour éclaircir les rapports de participation et les interpénétrations entre radiodiffuseurs opérant par-delà les frontières des Länder, la structure fédérale du contrôle, avec 16 autorités dont les compétences sont chaque fois limitées aux frontières du Land, s'est révélée inadaptée.

H) Expérience et perspectives en matière de concentrations

L'organisation des radios privées étant encore relativement récente, on ne dispose jusqu'à présent que de peu de données d'expérience fiables sur le contrôle des concentrations dans les Länder allemands. Le débat animé suscité par la prise de participation de Thomas Kirch dans le programme national de télévision PRO7 et par la prise de participation de la

Historical Archives of the European Commission

Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) dans Télé 5 a toutefois révélé l'existence de lacunes en matière de contrôle, qui sont dues tant à l'insuffisance des instruments de contrôle qu'à des problèmes de coordination entre les autorités de tutelle des médias des différents Länder(81). Il a été très difficile d'arriver à un compromis dans le cadre de la conférence des directeurs des autorités de tutelle des médias des différents Länder notamment parce que les autorités de chaque Land ne voulaient rien entreprendre contre les entreprises de radiodiffusion établies sur leur territoire(82).

Dans le domaine de la radio également, et surtout dans les Länder du sud de l'Allemagne qui privilégient une conception locale de la radiodiffusion, on

Archives of the European Commission

(81) Cf. à c propos epd/KuR du 19.8.1989 et les développements particulièrement instructifs de Röper, Formationen deutscher Medienmultis 1988, Media Perspektiven 1988, p. 749 etss.; quelques réflexions générales sur ces questions, Jens, Privater Hörfunk - eine Verlegerdomäne ? Media Perspektiven 1989, p. 23 etss.; Klingler/Schröter, Privatrechtlicher Hörfung in Baden-Württenberg. S'achemine-t-on vers des chaînes provinciales couvrant chacun un Land ? Media Perspektiven 1989, p. 419 etss.

(82) Ainsi, Röper, Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1989, Media Perspektiven 1989, page 533 (535) reproche aux autorités de tutelle des médias des différents Länder d'avoir totalement vidé de leur sens les règles de droit destinées à empêcher des concentrations intempestives, et d'avoir usé et abusé des dispositions dérogatoires en la matière. Cf. également la critique de Lange, Landesmedienanstalten und "Aussenpluralismus" auf dem Prüfstand, Media Perspektiven 1989, p. 268 etss., qui se réfère aux conclusions d'une étude en trois volumes parue sous le titre "Rundfunkausicht", réalisée par Hellstern, Hoffmann-Riem et Reese, dans le cadre de l'enquête commanditée par le Land de Rhénanie-Westphalie à l'occasion du projet pilote de câblage de la ville de Dortmund.

a assisté à des phénomènes de concentration face auxquels les autorités de tutelle sont le plus souvent restées passives. Sous l'effet d'une vague d'acquisitions d'entreprises, de modifications des participations détenues dans le capital d'entreprises de radiodiffusion ou de prises de participations du secteur l'industrie des médias dans différentes entreprises de radiodiffusion, ou encore du fait de l'acquisition de programmes-cadres ou de la conclusion de vastes contrats de livraison d'émissions - pour ne citer que quelques-unes des formes de concentration envisageables -, nombre d'entreprises de radiotélévision autrefois autonomes ont perdu leur indépendance, abandonnant un pouvoir d'influence d'autant plus grand aux mains d'un petit nombre d'entreprises. Cette évolution vers une interdépendance avec les grands groupes de presse s'accompagne de tendances à une concentration régionale, lorsque des entreprises locale de radiotélévision se regroupent en pools de diffusion de la publicité ou en chaînes et perdent ainsi l'indépendance que le législateur souhaitait précisément voir conserver aux entreprises locales de radiotélévision(83).

## 4. GREECE

### A) Background Note

The Greek audiovisual sector has historically been dominated by the public service broadcaster, 'Greek Radio and Television', referred to by the

Historical Archives of the European Commission

(83) Cf. epd/KuR n° 64 du 16.8.1989, Wöste, Networkbildung durch die Hintertür ? Programmzulieferer für privaten Hörfunk in der Bundesrepublik - Eine Bestandsaufnahme, Media Perspektiven 1989, p. 9 etss. et Klinger/Schröter cf. note 102, b. 425 etss. Egalement, le rapport du Landesanstalt für Kommunikation du Baden-Wurtemberg au gouvernement du Land, Stuttgart 1989, p. 79 et s. et 92 etss., qui reconnaît l'existence de ces mouvements de concentration.

acronym ERT, which since legal changes in 1987 has taken the form of a limited liability company under public ownership. Although radio broadcasting was in private hands until 1935, strict government control has characterised Greek broadcasting ever since: until recently the only significant derogation to the state monopoly was the broadcast service developed by the armed forces, YENED, which in 1982 was converted into what was then the second broadcast service, ERT-2.

ERT currently broadcasts three television channels. ET 1 and ET 2 are national channels, while the struggling and highly commercial ET 3, launched in 1989, is restricted to Athens and Thessaloníka. ERT is financed by a mixture of advertising revenue and a tax imposed on all those connected to the main electricity grid, the tax is levied regardless of whether the individual owns or uses a television set. Apart from its three television channels ERT also provides a number of national and regional radio services.

The ERT broadcast monopoly was finally broken at the local level for radio, in 1987 and for television in 1989. Dissatisfaction of the public and limited programme range led from the mid eighties onwards to the establishment of pirate radio stations by political groups and entrepreneurs offering popular music interspersed with advertising. Consequently, when the liberalisation of local radio finally took place it was little more than legal recognition of existing broadcast reality. But the liberalisation of local radio was to prove but the first step in a confused and largely unregulated move to a mixed public/private television system: the attraction of foreign satellite channels for retransmission over-air, without payment of copyright royalties, has proved too attractive a commercial proposition to let pass and new television channels have sprung up to meet popular demand. Despite the enactment of Law no. 1866 in 1989, which provided for the award of local television licences, no grants have to date been made and the cut-throat, fiercely competitive nature of Greek television broadcasting is reminiscent of Italy in the early 1980's.

Printed from the European Commission

B) Principles of Constitutional Law

The 1975 Greek Constitution, written in the immediate aftermath of dictatorship, with a heightened awareness of the dangers of monolithic state control over public information sources, makes specific reference to both the print and audiovisual media. Article 14 sets up a general guarantee of free expression: '(e)very person may express and diffuse his thoughts orally, in writing and through the press in compliance with the laws of the State'. There then follow specific provisions for the press sector, with a prohibition on prior censorship and the expedition of legal prosecutions for press offences.

By contrast Article 15 applies to the electronic media and states that the protections offered the press in Article 14 do not apply to 'films, sound recordings, radio, television, or any other similar medium for the transmission of speech or images'. Instead clause two stipulates that '(r)adio and television shall be under the immediate control of the State and shall aim at the objective transmission, on equal terms, of information and news reports as well as works of literature and art'. The quality level of programmes is guaranteed in recognition of their social mission and contribution to the cultural development of the country.

The ambit and meaning of Article 15 has caused considerable legal and political controversy. Does 'immediate control of the State' necessitate State ownership, that is, a State broadcasting monopoly, or does it merely require that the State determine and oversee the regulatory framework of the audiovisual sector? Moreover, can the State justifiably use its power of 'control' to determine the content of news or other politically sensitive programmes, long a fact of life in Greek public broadcasting; or is it rather required to ensure a degree of pluralism - as the reference to 'equal terms' in Article 15.2. might lead one to conclude? Despite, or perhaps because of, the restrictive history of state monopoly in the Greek broadcast field, pirate radio and television stations have displayed a

Historical Archive of the European Commission

particular virulence. It was government attempts to close these stations down which ultimately brought the scope of Article 15 directly into question.

The Council of State, in its important judgment 1144 of 1988, concluded that the constitution did not require the institution of a state monopoly, so as to legally preclude all private broadcast activity. Instead it held that it was left to the discretion of the legislator, in the exercise of its power of control, to decide whether or not to institute a public monopoly, a mixed or even entirely private broadcast system(84). Over a decade earlier, the Council of State had held in its judgment 2209 of 1977 that the freedom of expression recognised in the first paragraph of Article 14 also included the freedom to obtain information or ideas from whatever available source. Consequently, individual reception of readily available broadcast signals, whether directly from foreign satellites or even from operators acting illegally on the national territory, cannot be prohibited under Greek law.

C) The Regulation of monomédia Concentration

a) Radio

Law no. 1730 of 1987 and Presidential Decree no. 25 of 1988 set up the legal conditions for the award of private radio licences(85). The monopoly of the public broadcaster ERT was retained at the national level,

Historical Archives of the European Commission

(84) Two judges gave dissenting judgments, holding that the Constitution actually prohibited the establishment of a public monopoly.

(85) These provisions have been further modified by Law number 1866 of 1989, notably in the abolition of the Commission for Local Radio (Article 3.7).

private licences being solely local in ambit. Moreover, ERT has retained monopoly rights over the use of the medium and short wave bands: private broadcasters being restricted to frequencies between 87.5 and 107.7 mega hertz.

Licences, of a renewable two year duration, are awarded by the Minister to the President of the Government, on the advice of the National Council for Radio and Television, the new regulatory body introduced by Law no. 1866 of 1989. Licences are inalienable and granted to two distinct categories of users: to individuals, companies or municipal authorities which seek to provide a varied and wide-ranging, essentially professional, service and to individuals with some knowledge of radio technology who wish to set up an amateur service, connecting individuals within a given quarter or establishment or who share a particular interest.

The 1988 Decree institutes strict ownership limits for local radio. Article 4 provides that individuals or companies can own only one local radio licence and those which do not own, either wholly or partially, a radio licence are entitled to own shares in, or act as manager, president or member of the administration of, only one company which holds, or has applied to hold, a radio licence. This ensures diversity in the share structures of the various licence holders and prevents evasion of the 'one licence per entity' rule through the use of company structures to hide real ownership interests. Article 6 of the 1988 Decree prohibits the creation of networks by linking stations through shared programming.

b) Hertzian Television

It was to take another two years for the public television monopoly to be broken, and here, just as for radio, private broadcasting was to be permitted solely at the local level, ERT retaining its monopoly over national broadcasting. The national television and radio monopoly of ERT is confirmed by paragraph 2 of article 18 of Law no. 1866 of 1989. Local television licences, of seven years duration and renewable, are granted by

Archival Archives of the European Commission

joint decision of the Minister of the President of the Government, of the Interior, of Finance, of Transport and Communication. The prior advice of the National Council for Radio and Television must be sought before allocation. The licences awarded local television broadcasting stations may cover the use of cable or satellite relay facilities.

Just as for radio, tight restrictions on concentration of ownership in the private television sector have been instituted: Article 4.g. of Law no. 1866 provides that an individual or company cannot have interests in two television sations, whether as proprietor or in any other capacity - as shareholder, manager or member of the council of administration of a second television station. It is forbidden to cede the use or exploitation of a television station to any other company or individual except to a communal or inter-communal organisation.

As at the time of writing no formal licences have been granted, although there are indications that allocations may at last take place in the course of the next few months. In the absence of a functioning legal framework, private television stations have multiplied, with anything between twenty to forty stations broadcasting at any given time. Mega Channel and New Channel have established a quasi-official status but others such as Antenna TV and Kanali 29 are currently jostling for position in the battle to become dominant actors in the private television market. Competition has been fierce with stations retransmitting satellite channels on terrestrial networks or programming 'pirated' video cassette tapes: only four of the stations make regular copyright payments(86). The ability to

Historical Archives of the European Commission

(86) Terrestrial retransmission of satellite broadcasts began in the summer of 1988 when the mayor of Thessalonika set up his own relay station. This was challenged in court as contrary to the states' then monopoly over television broadcasts and led to a long running legal battle centering on whether satellite relay should be seen not as an original broadcast but merely as facilitating the individuals' constitutional right to reception.

garner advertising revenues through the insertion of publicity in what amounts to de facto, if not de jure, 'free programming' has proved too great a commercial enticement to ignore. The government has been reluctant to intervene to close down the illegal stations because of extensive penetration by powerful press groups, capable and willing to use their papers for political advantage.

c) Satellite

The relay of satellite channels by terrestrial broadcasters has retarded the development of direct satellite to home reception. It is not, however, only the private television channels which make use of satellite programming: the national broadcaster, ERT, has reached agreement with a number of broadcast satellite stations, among them MTV Europe and CNN, for relay of their programmes in Greece. Linguistic and financial restraints undoubtedly limit the scope to develop domestic satellite channels, although ET1 is currently broadcast by the Eutelsat satellite for reception in Cyprus.

d) Cable

Here, too, development has been retarded by the growth of terrestrial private television channels and cable is not yet a significant aspect of Greek broadcasting. Article 4 of Law no. 1866 of 1989 envisages that local television stations in receipt of a broadcast licence may employ cable transmission technology. With the passage of law no. 1866 of 1989 ERT lost its monopoly over the installation of the technical infrastructure necessary for sound and television broadcasting, a monopoly which had covered installation both of satellite emittors and retransmittors and cable networks (article 2.2(b) of 1730) - the ability to install such equipment falls henceforth merely within 'its capacity' to provide national sound and television licences. Cable retransmission is governed by the Presidential Decree of May 1988, which establishes the technical and economic prerequisites for obtaining the mandatory licence to relay

Internal Working of the European Commission

satellite signals from any station outside Greece over a cable network (Ad van Loon, CDMM (90) 67, prov. p. 55).

D) The Regulation of multimedia Concentration

At present Greek law contains no inter or cross media ownership restrictions. In the radio and television sectors this is mitigated to some extent by the adoption, considered above, of a strict 'one licence only' principle: cross ownership could thus never extend beyond one licence in each domain. Nevertheless, there has been considerable concern at the scale of involvement by Greece's newspaper establishment in the private television and radio industry. Many Greek newspapers are now owned by sizeable business enterprises with interests which range beyond the publishing field to such politically sensitive sectors as banking and the petrol industry and although undoubtedly motivated by financial gain, there are fears that publishers may be tempted to use the audiovisual media for political advantage. Most of the major private TV ventures have close links with the printed press: Mega Channel, for example, is owned by a powerful consortium of press groups, including that of Lambrakis, the proprietor of the leading daily paper Ta Nea; Kanali 29 was backed by Kouris Bros also with press interests, while New Channel belongs to the publisher Voudouris together with two other publishing companies(87).

E) Capital Participation Limits

a) Radio

Historical Archives of the European Commission

(87) See, inter alia, the Jeandon report for the European Community on the 'Impact des nouvelles technologies sur la concurrence dans l'industrie de la télévision en Europe' Office of Official Publications of the EC, Luxembourg 1988.

Greek legislation contains no capital participation limits as such for local radio, a provision which might have seemed slightly incongrous given that licences may be granted to single individuals, with the absolute ownership this entails. Capital participation limits would have fragmented ownership solely in the company field. Nevertheless, there do exist provisions which seek to limit the ability of individuals or companies to influence radio companies through their financial muscle. The Presidential Decree no. 25 of 1988 provides that an individual or company can cover more than 5% of the functioning costs of only one local radio station, although certain exceptions are made for various Greek savings banks and credit institutions, as well as for local authorities or entities funded by them. Revenues from gifts or advertising from one or more related individuals, or from individuals linked economically or through work, must similarly not exceed 5% of the stations' functioning costs.

b) Television

In the private television sector article 4 of Law no. 1866 provides that no shareholder can control more than 25% of the social capital of a local television station. To restrict the more obvious forms of circumvention, individuals related to the fourth degree are prohibited from together owning shares in excess of the 25% threshold. In the public sector ERT has been heavily criticised, even after the structural changes introduced by Law no. 1730 of 1987, as unrepresentative and government controlled. The Minister of the President of the Government is empowered to select the president, vice president and members of the powerful council of administration of ERT from among the names forwarded by the National Council for Radio and Television (Art. 3.4 of law no. 1866); while the potentially more representative watchdog body, the Representative Assembly of Viewers and Listeners, drawing widely on individuals from the fields of science, culture and the arts, is structurally hampered by its extraordinary size of 50 members: some indication of its potential may be gleaned from the fact that no meeting had been held over a year from the passage of the 1987 law.

Archive Photo © European Commission

F) Foreign Nationality and other Ownership Restrictions

Greek law significantly curtails foreign ownership and investment in radio and television. Article 2 of Law no. 1730 of 1987 provides that local radio licences, apart from those granted to local administrations, can only be awarded to individuals of Greek nationality or to legal entities under Greek control. There are, however, no specific limits to foreign capital participation. Awards may be made to individuals, companies and to local municipalities.

In the television sector, Article 4 of Law no. 1866 of 1989 stipulates, as noted in the previous section, that no shareholder can hold more than 25% of the social capital of a local television company and that foreign capital must not exceed 25% of its total. Television licences can be awarded either to companies or to local authorities, there is no mention in article 4 of grants to individuals. Shares in local television companies cannot be held by individuals or companies found guilty of various press offences.

Infringements proceedings pursuant to article 169 of the Treaty have been started against Greece.

G) The Control of Concentration in the Press

There are no sector specific regulations controlling press concentrations, whether at the mono or multi media levels.

H) Domestic Competition Rules

Domestic competition legislation (Law no. 703 of 1977) is very general and

Historical Archive of the European Commission

prohibits a wide range of anti-competitive and abusive market practices: its terms mirror closely the wording of Articles 85 and 86 of the Treaty of Rome. The Competition Commission is charged with overseeing compliance with the legislation which is applicable to both public and private media organisations.

I) The Protection of Pluralism through Content Regulation

ERT is required by Article 2 of Law no. 1730 to fulfill the traditional public service obligation of contributing to the education, entertainment and information of the Greek people. Article 3 of the 1987 law provides that broadcasts are to be inspired by such ideals as liberty, democracy, national independence and peace and friendship among peoples. More specifically ERT is required to ensure the objectivity and completeness of broadcast information, the good quality of broadcasts, the protection of the Greek language and the protection, advancement and dissemination of Greek culture and traditions. The public television channel ET 1, previously ERT 1, is the central public service channel, and has traditionally sought to broadcast the maximum number possible of Greek productions. A significant proportion of these programmes have been commissioned from external producers, rather than produced in-house. The second public channel pursues a more commercial logic, while ET 3, relying heavily on repeat programming, is in serious financial difficulties. All three channels face stiff competition from the new private television stations and ERT has responded by increasing its entertainment programming and extending its broadcast day to cover the morning and late night slots. The National Council for Radio and Television which oversees the whole range of radio and television services, both public and private, has the general mission to guarantee the objectivity, equality of terms and quality of programmes in conformity with article 15.2 of the Greek Constitution. It is empowered to establish codes of conduct for programmes and advertisements.

Historical Archive of the European Commission

Article 6.2 of the 1989 Act places local private television stations under the same obligations as those imposed on the public stations, considered above. In granting licences the quality of the proposed programmes and any improvements to the competitivity of the public service must be taken into account.

In the private radio sector Law no. 1730 of 1987 requires consideration to be given, when granting local radio licences, to the programme policy of applicants, to whether any cultural or social bodies are to contribute to the programming and to the stations' openness to intellectual, cultural and social movements within the local community as well as to young people in the area. Control over radio programmes is exercised at both the internal and external level. At the internal level, every private local radio station is required to have its own professional standards committee of three to five members, chosen from individuals residing in the reception area of the station and who are distinguished in the fields of science, journalism or the arts. The members of the committee are named by the owner of the station or the municipal council where this provides a local radio service. The committee is required to monitor compliance with the various rules and regulations which govern radio programmes and publicity. Its decisions are binding on the management of the station and failure to comply with committee recommendations may be considered when a decision is taken whether or not to renew the broadcast licence. External control is exercised by the National Council for Radio and Television, established by the 1989 legislation.

In both the public and private radio and television sectors there is a recognised right of reply, with the National Council for Radio and Television now having competence in this field (Article 6.8 of Law 1866). The unregulated growth of private commercial television stations has badly hit radio revenues and cinema box office takings.

J) Transparency Requirements

Historical Archives of the European Commission

There are extensive transparency requirements set up by Greek law for the press, radio and television sectors, primarily concerned to reveal the origins of their financial resources. To this end, all shares in companies owning daily papers or private radio and television stations are required to be named(88). The Bank of Greece and the Deputy to the Procureur of the Appeal Court are empowered to examine the finances of the daily and periodical press, radio and television companies. The principle of banking confidentiality cannot be called in aid by an extensive category of individuals and companies in order to block such an examination. These include certain key administrative figures, editors and directors of the daily or periodical press, of radio and television stations, as well as companies or individuals which have as their object the editing of daily or periodical papers or the running of radio or television stations. These provisions are also applied to companies in which the above mentioned individuals or companies hold at least twenty percent of the social capital. All such entities are required, by article 40.5 of Law no. 1806 of 1988, to declare annually the origin of the finances they have invested in press, radio and television enterprises.

Private radio stations are required to publish their annual accounts in two daily papers, one of which is published in the region covered by the station. A special investigation into concentration of ownership in the radio sector by the Commissioner for Accounts can be ordered by the National Radio and Television Council, substituted under the 1989 legislation for the Commission for Local Radio (Article 13.5 of the 1988 Presidential Decree no. 25).

The National Council for Radio and Television has wide powers to

Historical Archives of the European Commission

(88) See Article 24 of Law no. 1746 of 1988 (press), Article 4.a) of Law no. 1866 of 1989 (television), and Article 2.8 of Law no. 1730 of 1987 (radio).

investigate breaches of the laws governing the audiovisual media and to establish whether the restrictions on media concentrations and the formation of networks have been complied with(89).

## 5. ESPAGNE

### A) Obligations constitutionnelles

Bien que la constitution espagnole soit la plus jeune de la Communauté (1978), elle ne contient aucune disposition précise sur l'organisation et la structure juridique de la radiodiffusion. Elle garantit la liberté d'expression et d'information également dans le domaine de la radiodiffusion (article 20), mais elle confère à l'Etat le droit d'organiser lui-même les services publics essentiels ou de réglementer ceux-ci (articles 128 et 149). L'organisation et la réglementation de la radiodiffusion sont donc laissées au législateur et surtout à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle espagnole a approuvé le point de vue du législateur selon lequel la radiodiffusion doit être considérée comme un "servicio publico esential". Un monopole d'Etat ou du moins un ensemble de dispositions législatives strictes, sont donc conformes à la constitution(90). Selon la constitution, la création d'une radio privée n'est pas obligatoire, elle est laissée à la décision du législateur(91). En cas de création d'une radio privée, il y a lieu de légiférer en vue d'exclure les concentrations

Historical Archives of the European Commission

(89) Article 3.5 of Law no. 1866 of 1989.
(90) Arrêt n° 12/1982 du 31.3.1982, publié dans le Boletin Oficial del Estado du 21.4.1982, point 4 de l'exposé des motifs.
(91) Arrêt n° 12/1987, point 3 de l'exposé des motifs.

et la constitution d'oligopoles dans le domaine de la radiodiffusion(92).

Le cadre législatif actuel du système de radiodiffusion espagnol se compose de la loi du 4 janvier 1980 sur la radiodiffusion(93), la loi du 18 décembre 1987 des télécommunications(94) et de la loi du 3 mai 1988 sur l'agrément de télévisions privées(95). Ces lois soumettent la radiodiffusion privée et en particulier la télévision privée à des limitations rigoureuses en matière d'organisation et de contenu des programmes. Le nombre total de concessions qui peuvent être accordées à des chaînes de télévision terrestres nationales a été limité à trois. Les télévisions par câble et par satellite ainsi que les télévisions locales terrestres ne peuvent pas bénéficier d'une concession.

B) Concentration monomédias et pluralité de radiodiffusion

Aux termes de la loi sur l'agrément des télévisions privées, une entreprise ne peut recevoir plus d'une des trois concessions de télévision (article 10 e). Une entreprise ne peut détenir des participations dans plusieurs entreprises titulaires d'une licence (article 19 paragraphe 2).

Pour la radio, une entreprise ne peut être titulaire de plus d'une

Historical Archives of the European Commission

(92) Arrêt n° 12/1982 du 31.3.1982, publié dans le Boletin Oficial del Estado du 21.4.1982, point 3 de l'exposé des motifs.
(93) Loi n° 4/80 du 10 janvier 1980, dans : Boletin Oficial del Estado n° 11 du 12.1.1980.
(94) Loi n° 31/87 du 18 décembre 1987, dans Boletin Oficial del Estado n° 303 du 19.12.1987.
(95) Loi n° 10/1988, Boletin Oficial del Estado n° 10 du 5.5.1988, p. 13666.

oncession pour l'exploitation de services de radiodiffusion sonore d'onde moyenne ni de plus de deux concessions pour l'exploitation de services de radiodiffusion sonore d'ondes métriques avec modulation de fréquence qui coincident substantiellement dans leur zone de couverture. Dans ce dernier cas une entreprise peut avoir deux concessions avec des zones qui coincident seulement s'il y a un manque de pluralité dans les services sonores pour cette région. C'est aussi prévue qu'une personne morale ou juridique ne pourra pas participer à la majorité dans plus d'une société concessionnaire lorsqu'elles exploitent de services de radiodiffusion sonore qui coincident substantiellement dans leur zone de couverture(96).

C) Concentration multimédia

Selon l'article 19 du projet(97) de la loi actuellement en vigueur sur la télévision privée, une entreprise ne devait pas détenir plus de 15 % du capital d'une société de télévision lorsqu'elle détenait déjà une participation de plus de 15 % dans la maison d'édition d'un quotidien ou d'un hebdomadaire ou dans une agence de presse. Il en allait de même lorsqu'une entreprise détenait déjà une participation supérieure à 15 % dans une société de radio. Cette limitation des prises de participation des entreprises de presse dans des sociétés de radiodiffusion et la limitation du cumul de licences de radio et de télévision n'ont pas été retenues par le législateur et ne sont donc pas prévues dans la version de la loi actuellement en vigueur. Par conséquent, actuellement, il n'existe pas de limitation spéciale en Espagne en ce qui concerne les concentrations multimédias.

Historical Archives of the European Commission

(96) Law n° 31/87, Chapitre IV, article 26 et Dispositions Supplémentaires, Sixième: 1. d) et e).
(97) Publié au Boletin Oficial de las Cortes Generales n° 30 du 10 avril 1987.

D) Obligations relatives à la structure interne des sociétés de radiodiffusion

En vertu de l'article 18 de la loi sur la télévision privée, ne peuvent obtenir une licence de télévision que les sociétés par actions ayant exclusivement pour objet de diffuser un programme de télévision. L'article 18 affirme aussi que sans préjudice du droit communautaire, les sociétés concessionnaires devront avoir la nationalité espagnole et être domiciliées en Espagne. Les entreprises sans la nationalité d'un Etat membre sont donc empechées d'entrer sur le marché télévisuel espagnole comme concessionaire. Seule les entreprises ayant la forme de société anonyme peuvent être actionnaires dans société concessionnaires et il est prévu, comme en France, un plafonnement des participations à 25 % du capital ou des droits de vote (article 19 paragraphe 3). En cas de dépassement de ce plafond, la licence est nulle de plein droit si la société ne ramène pas sa participation au niveau autorisé dans un délai d'un mois à compter de l'avertissement des autorités de surveillance (article 17 paragraphe 2). La participation des entreprises étrangères non communautaires(98) ne peut pas dépasser au totale 25 % des parts d'une société titulaire d'une licence (article 19 paragraphe 4).

E) Garanties de pluralisme liées aux programmes

La loi les définissant en tant que "servicio publico", les différentes chaînes ont un devoir d'objectivité et de neutralité et elles doivent respecter le pluralisme de l'expression sur le plan politique, religieux, social, culturel et linguistique(99).

Historical Archives of the European Commission

(98) La loi de finance du 28 décembre 1990 (BOE 311) prévoit que les restrictions antérieures aux investissements étrangers dans les secteurs de la radio et de la TV ne s'appliquent plus aux ressortissants communautaires.

(99) Article 4 de la loi du 4 janvier 1980 sur la radiodiffusion.

F) Transparence des concentrations

Afin d'assurer la transparence pour le public de la structure interne des sociétés titulaires de licence, la loi sur la télévision privée a institué un registre public spécial dans lequel doivent figurer des indications relatives à la structure des participations détenues dans les sociétés titulaires de licence, à leur statut ainsi qu'aux modifications en la matière (article 20). Les sociétés par action ne peuvent émettre que des actions nominatives. En outre, toutes les transactions portant sur des actions des sociétés titulaires de licence, comme par exemple leur acquisition, leur vente ou leur mise en gage, doivent être préalablement autorisées par l'autorité de contrôle (article 21). La licence en tant que telle est expressément déclarée non transmissible(100).

G) Réglementation applicable à la presse

Au regard de la loi n° 29 1984 du 2 août il n'y a pas de restrictions discriminatoires à la propriété de la presse. Cependant pour qu'une entreprise de presse puisse bénéficier des diverses aides publiques la totalité de son capital doit être détenue par des compagnies ou des personnes de nationalité espagnole. En ce qui concerne la transparence les entreprises de presse doivent publier annuellement leurs comptes, indiquer la structure de leur capital jusqu'au second degré, identifier ceux qui ont plus de 10 % d'intérêt et s'assurer qu'elles sont inscrites dans le registre national de la presse de sorte qu'elles puissent recevoir le soutien public. Enfin, l'aide sera donnée aux entreprises de presse qui n'ont pas d'intérêt dans le secteur de la publicité.

Historical Archives of the European Commission

(100) Voir aussi Loi n° 31/1987, Dispositions Supplémentaires, Sixième 1.b).

## 6. FRANCE

### A) Principes de droit constitutionnel

Le Conseil constitutionnel français estime que le souci de garantir le droit à la liberté d'information et d'expression consacré par le droit constitutionnel justifie l'adoption de mesures particulières pour défendre le pluralisme dans le domaine de l'audiovisuel - par opposition à la presse(101). Il a confirmé cet avis dans une décision de principe prise le 18 septembre 1986 où il a jugé que les règles de pluralisme contenues dans la loi relative à la liberté de communication et entrée en vigueur peu auparavant, étaient insuffisantes(102). Cette décision accorde au pluralisme dans les médias une place non négligeable en le considérant en lui-même comme un objectif de valeur constitutionnelle et en le soumettant à la protection particulière de la Constitution. Dans la pratique, la décision portait sur le volume admissible de l'engagement d'une entreprise dans le domaine de la radiodiffusion, autrement dit, sur les plafonds de participation et la limitation des participations croisées ainsi que sur les compétences de la commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), que le Conseil constitutionnel a jugées insuffisantes pour assurer convenablement l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes. Une loi du 27 novembre 1986(103) a resserré les dispositions contestées et fixe des limites précises pour garantir le pluralisme.

En ce qui concerne la notion de pluralisme, le Conseil Constitutionnel

Historical Archives of the European Communities

(101) Décisions du 27 juillet 1982 et n° 84-181 des 10 et 11 octobre 1984, Journal officiel du 13 octobre 1984.
(102) Décision n° 86, 217 DC; Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294.
(103) Journal officiel du 28 novembre 1986, page 14297.

considère le pluralisme comme nécessaire pour assurer l'application effective du principe de la liberté d'expression. Le Conseil Constitutionnel ne se situe pas sur le terrain de l'incompatibilité justifiée, il estime que le pluralisme est un objectif de valeur constitutionnelle qui est nécessaire pour l'effectivité de la libre communication des pensées et opinions prévue dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens. L'effectivité signifie un nombre suffisant de publications de tendances de caractère différent (Décision relative à la loi sur la presse du 29 juillet 1986). Le principe de l'effectivité de l'article 11 DDH est repris dans la Décision relative à la loi sur l'audiovisuel du 18 septembre 1986, le Conseil ajoutant des précisions: le pluralisme est une condition de la démocratie, il signifie la mise à disposition du public de "programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information" et doit permettre le libre choix des auditeurs et des téléspectateurs "sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leur propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché". Le Conseil dans cette décision estime que le dispositif anticoncentration est non conforme à la constitution car il ne satisfait pas "l'exigence constitutionnelle de préservation de pluralisme" (le dispositif a été renforcé par la suite).

B) Concentration monomédia

La loi française relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986, dans sa version révisée du 27 novembre 1986, contient une réglementation des organismes de radiodiffusion, qui a été maintenue dans les amendements apportés à la loi depuis cette date. C'est ainsi que l'article 41 opère des distinctions fondées sur les procédés de télécommunication (voie hertzienne, câble, satellite) et sur l'audience de chaque radiodiffuseur en particulier :

a) Services de télévision

Historical Archives of the European Commission

- Nul ne peut être titulaire de deux autorisations relatives chacune à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre.

- Nul ne peut être simultanément titulaire d'un autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre et d'une autorisation relative à un service de même nature autre que national.

- Une personne ne peut être titulaire de plus de deux autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé exclusivement sur des fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite.

- Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre autre que national ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature autre que national si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de six millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des services de même nature pour lesquels elle serait titulaire d'autorisations.

- Une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en tout ou partie dans la même zone.

- Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de huit

National Archives of the European Commission

millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des réseaux qu'elle serait autorisée à exploiter. Il faut noter qu'un même service diffusé simultanement par satellite de diffusion directe et par voie hertzienne terrestre est considéré comme un seul service par voie hertzienne.

La sauvegarde de la pluralité des services de communication audiovisuelle est de surcroît assurée par des dispositions limitant les participations croisées des entreprises dans des entreprises titulaires d'une autorisation de radiodiffusion télévisuelle. Une personne qui détient déjà entre 15 % et 25 % (ou pour la TV par satellite entre 33,3 % et 50 %) du capital ou de droits de vote d'un organisme de radiodiffusion ne peut détenir plus de 15 % du capital (33,3 % pour la diffusion par satellite) d'un second organisme de radiodiffusion. Une personne qui détient déjà deux participations entre 5 et 15 % dans une TV hertzienne (entre 5 et 33,3 % pour TV par satellite) ne peut en acquerir une troisième que si elle est inférieur ou égale à 5 %. Enfin en ce qui concerne les télévisions hertziennes terrestres à couverture régional le nombre de participations n'est pas limité.

b) Services de radiodiffusion sonore

- Une personne qui dispose d'un réseau de diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre à caractère national, ne peut devenir titulaire d'une ou de plusieurs autorisations d'usage de fréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre que dans la mesure où la population recensée dans les zones qu'elle dessert sur le fondement des nouvelles autorisations est inférieure à quinze million d'habitants.

- Dans le domaine de la câblodistribution, une même entreprise peut détenir plusieurs autorisations dans la mesure où l'audience cumulée ne dépasse pas huit millions de personnes.

Historical Archive of the European Commission

c) Presse

La loi du 27 novembre 1986 interdit à peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location-gérance des publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale dont le total de la diffusion excède 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de même nature.

C) Concentration multimédias

En vertu des dispositions des articles 41 paragraphes 1 et 2 de la loi française relative à la liberté de communication, la participation des entreprises de presse dans le domaine de la radiodiffusion dépend de l'importance des ressources et des parts de marché qu'une même entreprise réunit dans chaque branche de l'audiovisuel. Une règle dite règle des "deux sur quatre", qui prend aussi en considération des aspects de la concentration multimédias, opère une distinction entre la radio et la télévision, d'une part, et entre la diffusion nationale et la diffusion locale ou régionale, d'autre part.

a) Radiodiffusion nationale

Aucune autorisation de radio, de télévision hertzienne ou à un exploitant d'un réseau distribuant par câble des services de radio et de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouve dans plus de deux situations suivantes:

- être titulaire d'une ou plusieurs autorisations de télévision permettant

Archival Archive of the European Commission

la desserte de 4 millions d'habitants.

- être titulaire d'une radio deservant plus de 30 millions d'habitants.

- être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câble des services de radio ou télévision permettant la desserte envers une population de plus de 6 millions d'habitants.

- éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale, représentant plus de 20 % de la diffusion totale sur le territoire national.

b) Radiodiffusion régionale ou locale

Aucune autorisation, autre que national, de radio, TV hertzienne ou à un exploitant d'un réseau distribuant par câble des services de radio et de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouve dans plus de deux des situations suivantes:

- exploiter un service de télévision, à caractère national ou non, diffusé par voie terrestre dans la zone considérée,

- exploiter un ou plusieurs service(s) de radiodiffusion sonore dont l'audience potentielle cumulée dans la zone considérée dépasse 10 % de l'audience potentielle cumulée dans la même zone;

- exploiter un réseau de câblodistribution distribuant dans cette zone des services de radio ou TV;

- exploiter une ou plusieurs publication(s) quotidienne(s) d'information politique et générale à caractère national ou régional diffusée(s) dans la zone considérée.

Historical Archives of the European Commission

Ces règles n'interdisent pas de manière absolue les participations croisées dans le secteur des moyens de communication imprimés ou audiovisuels. Tout d'abord, elles ne visent que les publications quotidiennes d'information politique et générale, à l'exclusion donc des autres périodiques. Les entreprises de communication audiovisuelle ou d'édition qui opèrent principalement sur ce marché particulier ne sont donc soumises à aucune condition d'accès dans le domaine de la radiodiffusion. Pour les publications quotidiennes, la réglementation permet de détenir une part non négligeable du marché, dans la limite d'un plafond de 20 %. Ensuite, la réglementation ne contraint pas les éditeurs de publications quotidiennes occupant une position importante voire dominante sur le marché à renoncer à la radiodiffusion, mais à choisir entre la radiodiffusion sonore, la télévision et la câblodistribution. Une entreprise de presse détenant une part élevée du marché des publications quotidiennes nationales peut ainsi également détenir une participation dans une société de programme nationale (comme n'importe quelle autre entreprise, c'est-à-dire dans la limite d'un plafond de 25 %).

La réglementation est, en revanche, plus restrictive sur le plan local et régional. La limite de 20 % ne s'applique pas en l'espèce si bien que la simple exploitation d'un quotidien dans la zone de desserte tombe déjà sous le coup de la loi. Une participation n'est pas entièrement exclue, mais elle est circonscrite à une seule branche de la communication audiovisuelle.

En conclusion, la règle des "deux sur quatre" présente l'avantage de la souplesse, car elle permet à l'entreprise de choisir elle-même la structure de ses participations multimédias.

Historical Archives of the European Commission

**D) Concentrations incompatibles avec le droit de la concurrence**

La loi française, dans le nouvel article 41 paragraphe 4 de la loi du 17 janvier 1989[104], se réfère au droit général de la concurrence et notamment à l'ordonnance du 1er décembre 1986[105]. Le nouvel article exclut néanmoins expressément l'application des règles gouvernant le contrôle des fusions (titre V de l'ordonnance), qui revêtent un intérêt particulier pour les concentrations.

En ce qui concerne l'abus de positions dominantes et les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence, les entreprises de radiodiffusion relèvent du droit de la concurrence d'application générale et de ce fait de la surveillance du Conseil de la concurrence.

Depuis la modification apportée par la loi du 17 janvier 1989, il n'appartient plus à la CNCL et à la Commission de la concurrence de veiller conjointement au respect des règles, cette tâche incombant désormais exclusivement du Conseil de la concurrence créé en 1986. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a cependant la possibilité d'adresser des observations au Conseil de la concurrence et de le saisir en cas de manquement aux règles.

E) <u>Obligations structurelles internes imposées aux organismes de radiodiffusion</u>

Outre les règles gouvernant les concentrations qui viennent d'être décrites, la loi française sur la liberté de communication contient des

(104) Journal officiel du 18 janvier 1989, page 728.
(105) Loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 modifiée par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, Journal officiel du 9 décembre 1986, page 14773. Dans sa version de 1989, l'article 41 paragraphe 4 exclut le titre V de l'ordonnance.

Historical Archives of the European Commission

dispositions détaillées concernant la structure du capital des différentes sociétés de radiodiffusion :

Une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre ne peut être délivrée qu'à une entreprise dans laquelle aucune personne physique ou morale ne détient plus de 25 % du capital ou des droits de vote (50 % pour la radiodiffusion par satellite). Pour les organismes à couverture régionale ayant une audience comprise entre 200 000 et six millions d'habitants, la limite est portée à 50 % du capital; aucune limite n'est prévue en dessous de 200.000 habitants.

En limitant rigoureusement la structure du capital d'un organisme de radiodiffusion, la loi est sensée à répartir le pouvoir de décision sur une même chaîne de télévision entre plusieurs entreprises afin d'encourager l'expression d'un large éventail de courants de pensée et d'opinion dans le programme.

La rigidité du dispositif ayant créé des problèmes dans la pratique, le CSA plaide pour un assouplissement des règles(106). Du point de vue de la limitation des concentrations, la réglementation peut aussi avoir tous effets d'obliger les entreprises intéressées à former des groupements artificiels qui ne répondent souvent pas aux conditions du marché, et elle risque de favoriser le développement de concentrations dans d'autres domaines. La question se pose au demeurant de savoir si le dispositif permet d'atteindre l'objectif de pluralisme recherché.

F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes

Une règle dite règle des trois tiers, vise à garantir l'équilibre de la programmation télévisuelle. Tous les organismes de télévision sont tenus d'accorder le même temps d'antenne aux émissions politiques du gouvernement

(106) Lettre du CSA, avril 1990, page 5.

Historical Archives of the European Commission

ainsi que de la majorité et de l'opposition parlementaire. Le CSA veille aussi soigneusement au respect de la règle dans les programmes privés et publie tous les trois mois un relevé. En cas de manquement, il a un pouvoir de sanction pouvant aller jusqu'à la suspension ou au retrait d'une autorisation. Il applique la disposition avec réticence - du moins à l'égard des radiodiffuseurs privés - parce qu'elle ne figure pas expressément dans la loi sur la liberté de communication et repose sur un principe de droit coutumier datant de l'époque de la radiodiffusion de droit public.

La répartition rigoureuse du temps de programmation a donné lieu à des critiques qui ont notamment porté sur ce mode particulier de "comptabilisation" de la tendance d'un programme qui ne tient notamment pas compte de l'heure de diffusion et par conséquent du nombre de téléspectateurs. Le CSA pense aussi que le dispositif est inadapté et réfléchit actuellement à des solutions alternatives(107).

G) Transparence des concentrations

Les mauvaises expériences, qui ont été faites au cours des premières années d'existence de la radiodiffusion privée avec l'usage de prête-nom et les prises de participation déguisées dans des organismes de radiodiffusion privés, ont incité le législateur français à adopter toute une série de mesures pour assurer la contrôlabilité et la transparence de la structure de la propriété dans les sociétés titulaires d'autorisation et prévenir le contournement des règles(108). C'est ainsi que les entreprises titulaires d'autorisation doivent tenir en permanence à la disposition du public les noms des personnes physiques propriétaires ou des trois principaux associés

(107) La lettre du CSA, avril 1990, page 4.
(108) La Haute Autorité et la CNCL semblent s'être heurtées à des problèmes de preuve pour mettre en évidence une structure de propriété occulte ou l'usage de prête-nom.

la liste des publications qu'elles éditent et la liste des autres services de communication qu'elles assurent. Les entreprises constituées en sociétés anonymes ne peuvent émettre que des actions nominatives. De plus, toute entreprise qui acquiert une fraction supérieure ou égale à 20 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation doit en informer le CSA dans un délai d'un mois à compter du franchissement du seuil (articles 36 à 38).

Ces obligations d'information sont complétées et garanties par des règles d'interdiction et des sanctions rigoureuses. Les opérations de prête-nom et les prises de participation déguisées sont expressément interdites et sont punies d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à douze mois ou d'une amende pouvant atteindre 200 000 FF (ou un million en cas de manquement aux règles régissant les participations croisées) applicables à toute personne bénéficiaire de l'opération. Tout manquement aux obligations de transparence imposées aux radiodiffuseurs est puni d'une amende pouvant atteindre 120 000 FF.

Il est également interdit de contourner les règles de limitation en rachetant une autorisation à un autre radiodiffuseur. L'autorisation de radiodiffusion n'est pas cessible, autrement dit, en cas de cessation d'activité, elle doit faire l'objet d'une nouvelle procédure d'autorisation devant le CSA. Pour sa part, le CSA peut, sans mise en demeure préalable, retirer l'autorisation en cas de modification substantielle de la composition du capital social ou des droits de vote ou encore de changements intervenus dans la composition des organes de direction.

## 7. IRELAND

### A) General Observations

Irish radio broadcasting dates back to the early twenties and, as in many countries at that time, it was ultimately decided to keep popular

Historical Archives of the European Commission

broadcasting in the public sector, rather than open it up to private competition along American lines.

Dissatisfaction with the highly circumscribed national radio service, funded by a mixture of licence fees and advertising revenue, led to the establishment of a new authority in 1960 (which became 'Radio Telefis Eireann', RTE, in 1966) with a mandate to provide both radio and television services. The first national television service started operation at the end of 1961 and the State sector now comprises two national television channels, RTE 1 and RTE 2, and three national radio channels, Radios 1 and 2 and the Irish language service Raidio na Gaeltachta. This public service approach dominated State regulatory policy until the late 1980's when a new determination to open radio and television to private actors received concrete recognition in the Radio and Television Act 1988.

The 1988 legislation envisaged the introduction of a new private sector: one additional television channel and a number of radio services to include one channel of national ambit. An Independent Radio and Television Commission was instituted to authorise these new ventures on the basis of licences previously issued to it by the Minister for Communications. Questions of concentration are only now, therefore, receiving concrete legal and regulatory examination as Ireland moves away from a history of public monopoly, dominated by RTE.

Since the early seventies pirate radio stations offering alternative popular music successfully took root and many households in the areas bordering Northern Ireland and on the east coast of the country have tuned into the British television stations available 'off the air'. Those who could not receive these channels considered themselves to be 'second-class' media citizens and pressed for universal coverage. This demand for foreign stations led to an extensive cabling programme which has enabled the Irish government to plan the introduction of the new television channel, TV3, solely on the basis of cable and microwave technology. Prior, therefore, to the recent liberalisation it was felt necessary to 'purge' the airwaves

of illegal broadcasters, thus instituting a clean slate for the award of contracts without the domination of powerful private groups who have established themselves over time. This was effected through the Broadcasting and Wireless Telegraphy Act 1988, section 3(1) of which provides that a 'broadcast shall not be made from any premises or vehicle in the state unless it is made pursuant to and in accordance with a licence issued by the Minister', complementing the licensing requirements set out for the cable sector in S.I. No. 67 of 1974 and ensuring State control over the whole field of audiovisual activities.

B) Principles of Constitutional Law

Article 40.6.1.i. of the 1937 Irish Constitution provides that the state guarantees the right of the citizens to express freely their convictions and opinions. The ambit of this guarantee has to date received very little judicial examination and a number of questions, particularly relevant for the audiovisual media remain open. It has not yet, for example, been conclusively settled whether the expression of 'convictions and opinions' covers also the communication of what might be referred to as 'straight' information. In Attorney General v. Paperlink Ltd.(109) it was held that letter post, since this might involve the communication of information, did not fall within the protection afforded by Article 40.6.1.i. Similar reasoning was adopted in the later case of Kearney v. Minister for Justice (110) where it was held that freedom of expression in Article 40.6.1.i. did not extend to the transmission of mere information. In Attorney General for England and Wales v. Brandon Books Publishers Ltd.(111), however, it was held that there was a constitutional right under Article 40.6.1.i. to publish information so long as this does not constitute a breach of copyright or confidentiality or is otherwise contrary to the

Historical Archive - Irish Law Reform Commission

(109) Unreported, High Court, 15th July, 1983.
(110) 19 IR 116, 1987 ILRM 52.
(111) 1987 ILRM 135.

public interest.

Whatever the scope of the protection offered by the first sentence of Article 40.6.1.i., further phrases set out specific limits to the enjoyment of this freedom by the 'organs of public opinion'. These 'organs' are expressly held to embrace 'radio', 'press' and 'cinema'; while in The State (Lynch) v. Cooney[112] 'radio' was held to cover also television. These organs shall not, in the terms of Article 40.6.1.i., 'be used to undermine public order or morality or the authority of the State', while the 'publication or utterance of blasphemous, seditious, or indecent matter' is held to be 'an offence which shall be punishable in accordance with the law'.

C) Mono- and multimedia concentration in the audiovisual sector

a) The regulation of new national Television and Radio services under the Radio and Television Act 1988

The Irish audiovisual scene is characterised by the absence of express restrictions on mono- and multimedia concentrations. There are, for example, no fixed capital participation limits or ownership restrictions based on nationa ity. Such issues, where they are to be considered, fall within the general discretion of the Commission or Minister in awarding broadcast contracts or licences.

(i) Monomedia concentration

Provision was made in the Radio and Television Act 1988 for the authorisation by the Independent Radio and Television Commission ('the Commission') of one further television service in addition to RTE, to be distributed using cable and microwave networks (section 17), and an

(112) 1983 ILRM 89.

Archival Archive of the European Commission

unspecified number of sound broadcasting services, to include a national channel. Since many of the provisions in the 1988 Act apply equally to the new radio and television services the two media will be considered together.

Section 6(2)(g) of the Radio and Television Act 1988 requires the Commission to have regard, in awarding the new radio contracts, to the desirability of allowing any person or group to have control of, or substantial interests in, an undue number of sound broadcasting services authorised under that Act. Section 6(2)(g) may thus be used to brake undue concentration although it is left to the discretion of the Commission to determine how many radio contracts would be numerically 'undue'. This provision is extended by section 18 to the new television service but it is difficult to ascertain its relevance where only one contract is to be awarded. The television contract has now been granted to the Windmill Lane consortium. In addition 25 local independent radio services have been authorised, with the national radio contract awarded to Century Radio currently providing competition for the established RTE stations.

(ii) Multimedia concentration

Section 6(2)(h) of the 1988 Act requires the Commission to have regard in awarding sound contracts and, by virtue of section 18, television contracts to the desirability of allowing any person, or group of persons, to have control of, or substantial interests in, an undue amount of the communications media in the area covered by the contract. Once again this provision merely requires the Commission to consider the issue of concentration, but leaves it to its discretion to determine the concrete implications of its findings. There is thus no specific prohibition on newspaper interests in the audiovisual sector.

Historical Archive of the European Commission

b) Satellite

The Irish government, given the high-risk, high-finance nature of satellite broadcasting, has chosen not to adopt specific concentration restrictions in this field. All five Irish direct broadcast satellite channels were awarded in 1986 to one company, Atlantic Satellites, owned by the US company Hughes Communications Inc. and the Irish businessman James Stafford. To date Atlantic has not exploited its franchise, although the Irish satellite footprint covers the potentially attractive UK market. It has more recently, however, considered launching two twenty-four transponder satellites, the earliest launch date being 1993, but wishes to have up-front finance from satellite tenants before commencing the project.

c) Cable

Cable developed in Ireland relatively early, encouraged by the ability to relay (without copyright payments to the British programme companies) British television channels to areas beyond their natural off-air reach. About 35 per cent of the Irish household population now subscribes to cable, enjoying access to from eight to twenty-six television channels. Since the objectives of the cable companies were initially limited the technical capacity of early networks was restricted, sufficient for the most part merely to relay the four British channels and the RTE television and radio services.

By 1974 the growth of cable was seen as an inevitable development and the Wireless Telegraphy (Wired Broadcast Relay Licence) Regulations, 1974 (S.I. No. 67 of 1974) introduced a new regime to regulate the award of cable licences. The 1974 regulations give the Minister for Posts and Telegraphs (now Communications) absolute discretion in deciding whether or not to grant a cable licence: no guidelines for this assessment are set out in the instrument itself and there is no reference to the issue of media pluralism.

National Archives of the European Commission

Closely circumscribed in their programming, the post '74 cable nets nevertheless enjoyed a degree of protection from competition. At the mono-media level it has been government policy to grant one licence only in a given area, thus protecting those cable companies providing the initial finance for the technical infrastructure from damaging competition. In addition, licences for the more limited SMATV networks have not been granted in areas already covered by a cable franchise. Finally, considerable concentration in cable ownership has been tolerated, with operators able to accumulate licences for more than one area. In particular, the Cablelink company, owned eighty percent until recently by RTE, has obtained licences in the Dublin, Waterford and Galway areas. At the multimedia level this incursion of RTE into the cable world indicated a government willingness to tolerate a substantial degree of broadcast/cable cross ownership.

d) Multi-Point Microwave Distribution Systems

Microwave relay is covered by the Wireless Telegraphy (Television Programme Retransmission) Regulations, 1989 and over thirty microwave licences have now been granted by the Minister for Communications. These new licences are intended, primarily, to relay the British channels and a selection of satellite channels to rural areas which for economic reasons are not covered by cable. They are also to relay, under their sole 'must carry' obligation, the service of the new national broadcaster TV3.

In contrast to the absence of all reference to the problem of media concentrations in the cable regulations, the 1989 Wireless Telegraphy Regulations require the Minister when awarding licences to have regard to 'the desirability of allowing one person, or group of persons, to have control of, or substantial interests in, an undue number of programme retransmission systems' (Section 4 (1)(c)). Nevertheless multiple licences have been granted to individual companies such as Cablelink in the hope

Historical Archives of the European Commission

that higher distribution costs in difficult areas will be offset by income recouped from the more profitable networks. Despite the reference in the 1989 regulations to the issue of monomedia concentration, there is no reference to multimedia concentration, along the lines set out in section 6(2)(h) of the 1988 Radio and Television Act for radio and television. Consequently press and cable consortiums have been allowed to establish sizeable cross interests in microwave. The Independent Newspaper Group, for example, had by late 1990 built up direct or indirect interests in nineteen of the thirty three franchises, while Westward Cable was awarded seven microwave licences in 1989.

D) Foreign and Other Ownership Restrictions

There are no express restrictions in the governing legislation. For both radio and television under the 1988 Act and microwave under the 1989 Regulations the Commission and Minister respectively are called to have regard to 'the character of the applicant' or, if a company, the 'character of the body and its directors, manager, secretary or other similar offices and its members and the persons entitled to the beneficial ownership of its shares'. No guidance is given, however, as to the weight which the Commission or Minister should give to any given ownership characteristic, such as foreign nationality. Despite this lack of formal requirements, it is probable that in order to meet the guidelines set out in the 1988 Act and to convince the Commission of an acceptable sensitivity to local interests a strong Irish connection, whether at the management or equity level, will be essential for success.

Radio and television contracts under the 1988 Act may contain a condition prohibiting assignment, or material changes in ownership where a company is involved, and, where there is no such provision then the Commission's prior written consent must be obtained before any such changes take place. The Commission is thus able to keep control of subsequent alterations in the ownership structure of contractors, applying the same considerations as

Material Property of the Planning Commission

those relevant on the initial grant. In the cable field the Minister's written consent is required before any assignment but no such provision is included in the 1989 regulations relating to microwave licences.

E) Domestic Competition Rules

The Mergers, Take-overs and Monopolies (Control) Act, 1978, as amended by the Restrictive Practices (Amendment) Act 1987, requires that the Minister for Industry and Commerce be notified of company mergers involving companies whose turnover exceeds a given threshold(113). The Minister can either make no order with regard to the proposed merger, which may then proceed, or refer the notification to the Fair Trade Commission. The Fair Trade Commission will then prepare a report on the proposed merger or take-over, stating whether it considers that this would operate against the 'common good'. After considering this report the Minister may then prohibit the merger absolutely or on terms.

Statutory Instrument number 17 of 1979 makes specific provision for the application of these controls in the newspaper sector. All mergers and take-overs involving companies, at least one of which is engaged in the printing or publication of one or more newspapers, are subject to the notification and scrutiny provisions, whether or not the threshold turnover limits are met.

The 1978 Act also enables the Minister to call on the Director of Consumer Affairs and Fair Trade to investigate apparent monopolies and to report on whether any such monopoly restricts competition, or is in restraint of trade, or operates against the 'common good'. The Minister, having considered this report, may then rule that the monopoly should only be allowed to continue on compliance with certain secified conditions or require that it be broken up through asset sales or by other mechanisms.

(113) See now S.I. no. 230 of 1985.

National Archives of the European Commission

These powers were used in 1986 to investigate the monopoly acquired by Dublin Cablesystems Ltd in the Dublin cable industry. Section 8 of the 1987 Act also affords the Minister additional powers to prohibit restrictive or unfair practices or unfair methods of competition 'in the interests of the orderly and proper regulation of competition'.

F) The protection of pluralism through content regulation

The public broadcaster RTE has, not unlike many of its European counterparts, been expected to fulfil a number of cultural and social obligations in exchange for its protected monopoly status. RTE is legally required to have regard to the defence of the Irish language and culture, the furtherance of democratic values enshrined in the Constitution, the promotion of an understanding of other countries' cultures and traditions (particularly those of other EC Member States) and the need to work for peace and understanding.

Under the 1976 Broadcasting Authority (Amendment) Act RTE is required to ensure the objectivity and impartiality of all news and current affairs broadcasts. In the past there has been considerable friction between RTE and the government over the coverage of the conflict in Northern Ireland, with ministerial powers under the broadcasting acts being used to ban the transmission of interviews, or even reports of interviews, with spokesmen of proscribed groups, a category which includes members of the political Sinn Féin party. These provisions were unsuccessfully challenged before the Irish courts as contrary to the constitutional protection of free speech[114] in Article 40.6.1.i. and the matter has now been referred to the Commission of the Court of Human Rights in Strasbourg by interested journalists and producers.

Historical Archives of the European Commission

(114) The State (Lynch) v. Cooney, 1983 ILRM 89.

Both the public and the private broadcast sectors are, of course, subject to important programme restrictions set out in Irish law. These restrictions, recognised in the 1937 Constitution, derive from the laws on confidentiality, on defamation, privacy, contempt of court and the protection of official secrets.

In the private sector the Commission, in awarding the new radio and television contracts, is required to have regard to a number of programming issues, among them the quality, range and type of the proposed programmes (particularly of the Irish language programmes), the opportunities which will be provided to Irish talent, the coverage of minority interests and the extent to which any proposed service will meet the needs of local communities or communities of interest. The television contractor is to show the same sensitivities to cultural and democratic values as those, set out above, which underpin the public broadcast service. This requirement is not, however, placed on the new radio contractors. Radio contractors, under section 9(1)(c), are required to offer a minimum percentage of news and current affairs coverage.

In both the radio and television sectors news and current affairs programmes are to be presented in an objective, fair and impartial manner, without expression of the broadcaster's views. Broadcasters are to ensure(115) that t ey do not broadcast anything offending against good taste or decency, that might promote crime or tend to undermine the authority of the State. Existing or future Ministerial directions on the coverage of prescribed organisations are to be complied with by the new services(116).

Not unsuprisingly, the Irish cable and microwave nets, essentially carriers of existing programme packages, have not been subjected to equivalent programming requirements. Control is exercised through the

Historical Archives of the European Commission

(115) Sections 9(1)(d) and 18 of the 1988 Act.
(116) Section 12 of the 1988 Act.

government's power to direct the carriage of certain favoured channels. In the cable sector this has led to must-carry requirements for RTE television and radio services although the new microwave nets have not been placed under a similar obligation.

G) Transparency Requirements

Transparency requirements in the audiovisual media have received little express legislative consideration. Licences issued to the Commission by the Minister for Communications are to be open for public inspection at the Commission's registered offices. The Commission has wide powers to investigate the 'financial...or other affairs' of a sound or television contractor (section 13). In the cable and microwave field the Minister, and through him authorised officers, are given a number of investigative powers but these powers seem to be primarily concerned with the ascertainment of the fees to be paid by cable licencees or the charges to be levied and frequencies used by microwave operators, rather than with the ownership of the franchise holders as such.

8. ITALIE

A) Le fondement constitutionnel

Le fondement constitutionnel de la radiodiffusion italienne est l'article 21 de la constitution italienne qui garantit à chacun le droit de

Historical Archives of the European Commission

s'exprimer librement sa pensée par la parole, par l'écrit ou par tout autre moyen de diffusion. Sur cette base, la Cour constitutionnelle a rendu une série d'arrêts qui définissent une conception de la radiodiffusion dont les valeurs centrales sont le pluralisme des opinions et la liberté de l'information des individus(117). Ce faisant, elle a toujours exhorté le législateur à arrêter des mesures permettant de lutter efficacement contre la constitution de monopoles et d'oligopoles. La position de la Cour apparaît de manière particulièrement claire dans son arrêt de 1988, qui qualifie la situation alors existante "d'anormale et de déséquilibrée", et qui exige la mise sur pied d'un système définitif et efficace permettant de défendre efficacement le pluralisme de l'information à tous les niveaux contre la constitution de positions dominantes(118).

B) Historique absence de législation sur les concentrations

Historical Archives of the European Commission

(117) Arrêt du 13.7.1960 n° 59/1960, Giurisprudenza costituzionale 1960, p. 759 et ss; arrêt du 10.7.1974 n° 226/1974, Giur. cost. 1974, p. 1791 t ss; arrêt du 28.7.1976 n° 202/1976, Giur. cost. 1976, p. 1267 et ss; arrêt du 21.7.1981 n° 148/1981, Giur. cost. 1981, p. 1379 et ss; arrêt du 17.10.1985 n° 23/1985, Foro Italiano 1985, 1ère partie, p. 2829 et ss; décision du 14.7.1988 n° 826/1988, Gazzetta Ufficiale, n° 29 du 20 juillet 1988, arrêt du 21.2.1990, n° 102/1990, Gazzetta Ufficiale n° 10 du 7.3.1990.

(118) Arrêt du 14.7.1988 n° 826/1988, Gazzeta Ufficiale n° 29 du 20 juillet 1988.

Malgré cette prise de position particulièrement claire de la Cour constitutionnelle, alors que les radios privées existent maintenant depuis quinze ans, il n'existait en Italie pas jusqu'au passage de la loi "Mammì" en août 1990(119) de loi sur la radiodiffusion privée ni, jusqu'au octobre 1990 aucune réglementation générale limitant les concentrations(120). Les entreprises italiennes de radiodiffusion pouvaient agir selon les lois du marché, sans être soumises aux règles les plus élémentaires en matière de concentrations.

Il existe il est vrai pour le secteur de la presse écrite une réglementation anti-trust qui prévoit qu'une entreprise ne peut contrôler publishers whose papers attain in excess of 20 % of the total turnover of all daily papers published in Italy(121). Toutefois, cette réglementation peut être tournée, du fait qu'elle ne s'applique pas aux entreprises à "participations croisées". En outre, it applies in practice only to concentrations arising after its entry into force, leaving prior acquisitions untouched. It does not cover within its control concentrations in the important periodical sector and on n'a jamais clairement précisé quelles sont les publications qui doivent être imputées à la presse

Historical Archives of the European Commission

(119) Loi n° 223 du 6.8.1990.
(120) Loi n° 287 du 10.10.1990 et pour de plus amples détails concernant la situation juridique de la radiodiffusion privée, Wagner, Duale Rundfunkordnung und Rundfunkwirklichkeit in Italien - Gegenwärtiges Erscheinungsbild und Perspektiven, ZUM 1989, p. 221 (223).
Rauen, Italien: Kartellbildung von Medien und Industrie, Media Perspektiven 1990, p. 156 (164).
Lanzillo, R Le comunicazioni di Massa, vol I, A. Giapmichelli Editore, Torino, 1990.
Rauen, Platz für zwei Networks: Medienkonzentration in Italien, Media Perspektiven 1984, p. 161 (164).
Rauen, Italian, Kartellbildung von Medien und Industrie, Media Perspektiven 1990, p. 156 tss, 164 et ss.
(121) Loi sur les ententes de presse, loi n° 416/1981.

d'opinion, si l'on peut ne pas tenir compte des publications sportives, etc.. De ce fait, dans la pratique, aucune concentration d'entreprises n'a encore été interdite jusqu'à présent sur la base de la loi sur les ententes de presse.

L'absence de toute limitation des concentrations en matière de radiodiffusion privée a été pleinement exploitée : les stations locales indépendantes qui existaient au départ ont tout d'abord donné naissance à de petits réseaux d'émetteurs, qui se sont rapidement transformés en chaînes nationales dotées de gros moyens financiers. Au début des années 1980, celles-ci se sont livrés une concurrence sans merci, dont le holding Fininvest de Silvio Berlusconi est finalement sorti en position forte.

C) Law n° 223 of 1990: a new framework for the Italian broadcast media

En août 1990 ce qui a commencé en 1987 comme un projet du ministre des PTT, M. Mammi, est devenu la nouvelle loi, n° 223, après bien des modifications et les négotiations politiques.

I) Concentrations monomédia

La nouvelle loi précise que les concessions au niveau national relatives à la radiodiffusion sonore et télévisuelle, délivrées à une même personne ou à des personnes contrôlées ou liées à des personnes qui à leur tour contrôlent d'autres titulaires de concessions ne peuvent dépasser 25% du nombre des réseaux nationaux prévus par le plan d'attribution et en tout état de cause ne peuvent être supérieures à trois(122). Il paraît que Fininvest a choisi de conserver le contrôle des ses trois chaînes de télévision en échange d'un relâchement de son

(122) Article 15(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Historical Archives of the European Commission

influence sur la presse quotidienne.

Il faut noter aussi qu'il est interdit d'être tutulaire en même temps de concessions ou d'autorisations de radiodiffusion sonore ou télévisuelle au niveau national et au niveau local(123). A company will therefore have to make a strategic investment choice as to the level at which it wishes to enter the market.

Des dispositions restreignent également le contrôle de médias radiodiffusés dans une zone locale particulière. En ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle au niveau local, une même personne ne peut bénéficier que d'une concession par bassin de réception et de trois concessions ou maximum pour des bassins de réception différents(124). Dans ces bassins, qui peuvent être contigus, à condition que, globalement, leur population ne dépasse pas 10 millions d'habitants, une programmation unique pendant toute la journée est autorisée. Dans cette limite de population, le nombre des bassins contigus peut être étendu à quatre dans la région méridionale(125).

En ce qui concerne la radiodiffusion sonore au niveau local la loi précise qu'une même personne ne peut bénéficier que d'une concession par bassin de réception et de sept concessions au total pour des bassins contigus, à condition que, globalement, leur population ne dépasse pas 10 millions d'habitants. Une programmation unique pour toute la journée est autorisée(126).

Les actes de cession, les contrats de location ou de gestion d'entreprises opérant dans le secteur des communications de masse, ainsi que le transfert entre vifs d'actions, participations ou parts des

Historical Archives of the European Commission

(123) Article 19(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(124) Article 19(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(125) Ibidem
(126) Article 19(2) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

sociétés opérant dans ledit secteur sont nuls lorsqu'ils ont pour effet qu'une même personne, fût-ce, par l'intermédiaire de personnes contrôlées ou liées, réalise plus de 20% des recettes totales du secteur de la communication de masse. La limite s'élève à 25% dans le cas où la même personne réalise dans le secteur de la communication de masse des recettes représentant au moins les deux tiers du total de ses propres recettes(127).

ii) Concentrations multimédias

En ce qui concerne les concentrations entre entreprises de la presse écrite et de radiodiffusion télévisuelle, la nouvelle loi précise qu'il est interdit d'être titulaire:

- d'une concession de radiodiffusion télévisuelle, au niveau national lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage annuel a dépasse au cours de l'année civile précédente 16% du tirage total des quotidiens en Italie(128);

- de plus d'une concession de radiodiffusion télévisuelle au niveau national, lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage dépasse 8% du tirage total des quotidiens en Italie(129);

- de plus de deux concessions de radiodiffusion télévisuelle au niveau national, lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage total ne dépasse pas 8% du tirage total des quotidiens en Italie(130).

Historical Archives of the European Commission

(127) Article 15(2) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(128) Article 15(1) (a) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(129) Article 15(1) (b) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(130) Article 15(1) (c) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Les mêmes règles que l'on vient de décrire au-dessus relatives aux actes de cession et cetera qui donnent à une entreprise un pourcentage supérieure de 20% des recettes totales du secteur de la communication de masse, s'appliquent aussi pour les concentrations multimédias.

Au niveau de la radiodiffusion locale la loi précise que le titulaire d'une concession de radiodiffusion télévisuelle peut obtenir une concession de radiodiffusion sonore au niveau local à condition que pour le même bassin de réception, le nombre de demandes pour le secteur radiophonique ne dépasse pas le nombre de fréquences à attribuer. Sous la même condition, la personne qui a déjà obtenu une concession de radiodiffusion sonore locale peut en obtenir une seconde dans le même cadre territorial(131).

D) Restrictions discriminatoires et autres restrictions à la propriété des médias

Dans le secteur de la presse les firmes et institutions financières "étrangères" ne peuvent pas détenir une majorité du capital ou contrôler des compagnies éditant des quotidiens. Une interdiction similaire existe vis-à-vis de la participation au capital de firmes qui contrôlent de telles entreprises d'édition(132).

La nouvelle loi précise que la radiodiffusion sonore à caractère communautaire doit être exercée par des fondations, des associations reconnues et non reconnues qui sont l'expression d'intérêts particuliers d'ordre culturel, ethnique, politique ou religieux et, dans certaines conditions, par des coopératives qui ont pour objet social la réalisation d'un service de radiodiffusion sonore à caractère culturel, ethnique, politique ou religieux(133). Il faut noter aussi que la transformation

Historical Archives of the European Commission

(131) Article 19(3).
(132) Law n° 416 of 5th August 1981, as amended, Article 1.
(133) Article 16(5) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

d'une concession de radiodiffusion sonore à caractère communautaire en concession de radiodiffusion sonore à caractère commercial n'est pas autorisée(134).

En ce qui concerne la radiodiffusion sonore à caractère commercial au niveau national et la radiodiffusion télévisuelle au niveau national la loi précise qu'une concession ne peut être accordée qu'à des sociétés de capitaux ou à des coopératives constitués en Italie ou dans d'autres Etats Membres de la Communauté économique européenne, qui disposent d'un capital social non inférieur à trois milliards de lires, si elles ont pour objet la radiodiffusion télévisuelle ou à 500 millions de lires, si elles ont pour objet la radiodiffusion sonore(135).

Au niveau local la concession de radiodiffusion télévisuelle ne peut être accordée qu'à: i) des personnes physiques, ayant la nationalité italienne ou la nationalité d'un des Etats membres de la Communauté économique européenne, qui fournissent un cautionnement d'un montant au moins égal à 300 millions de lires; ii) certains organismes reconnus par l'Etat italien ou par d'autres Etats membres de la Communauté économique européenne, qui fournissent un cautionnement d'au moins 300 millions de lires; ou iii) à des sociétés constituées en Italie ou dans d'autres Etats membres de la Communauté économique européenne, à l'exlusion des "sociétés simples", disposant d'un capital d'au moins 300 millions de lires(136). En ce qui concerne la radiodiffusion sonore au niveau local à caractère commercial la concession ne peut être accordée qu'à des mêmes personnes pour lesquelles les obligations de cautionnement sont réduites à un tiers(137).

Il faut noter l'existence d'une catégorie de personnes qui ne peuvent pas

(134) Article 16(6) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(135) Article 16(7) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(136) Article 16(8).
(137) Article 16(9).

Historical Archives of the European Commission

obtenir une concession de radiodiffusion sonore et télévisuelle privée. Ce sont des sociétés n'ayant pas comme objet social l'exercice d'une activité radiotélévisuelle d'information éditoriale ou relative à un titre quelconque à l'information ou au spectacle(138). La concession ne peut être accordée à des organismes publics, même économiques, à des sociétés à participation publique majoritaire ni à des établissements de crédit(139). Elle ne peut être accordée non plus ni à des personnes qui ont été condamnées à une peine de détention pour faute délictuelle ou conformément aux dispositions de la loi, ni aux personnes auxquelles a été retirée une autre concession, même pour un autre niveau local(140).

La loi précise aussi des restrictions relatives à la possession d'actions. La majorité des actions ou des parts des sociétés concessionnaires privées et un nombre d'actions ou de parts permettant le contrôle de ces sociétés ou la création des liens entre elles ne doivent pas appartenir à des personnes physiques ou morales, à des sociétés, avec ou sans personalité morale, de nationalité étrangère, ni à des sociétés fiduciaires. Cette interdiction vaut également pour les actions ou parts des sociétés qui contrôlent directement ou indirectement les sociétés concessionnaires privées. Cependant, il faut noter que les interdictions, concernant les sociétés étrangères n'appliquent pas aux sociétés constituées dans des Etats membres de la Communauté économique européenne ou dans des Etats qui appliquent vis-à-vis de l'Italie un traitement de réciprocité(141).

Finally, it should be noted that the 1990 Act attempts to address the powerful position acquired by the advertising agencies in Italy, linked variously to the public (RAI) and private (Fininvest) sectors. Article 15(7) of the 1990 Act states that where a public or private licence holder finds itself in control of or connected with an advertising agency, this

Historical Archives of the European Commission

(138) Article 16(11).
(139) Article 16(12).
(140) Article 16(13).
(141) Article 17(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

latter cannot collect advertising for more than three national television channels, or two national and three local or one national and six local channels. The same provision applies in reverse to advertising agencies which own or control radio or television licencees. Contracts which contravene these provisions are to be null and void. Section 24(3) further stipulates that where a company controls an advertising agency which collects more than 50 % of the advertising income for a national radio or television broadcaster that company will itself be treated as though it holds the operating licence for that station.

**E) Domestic Competition Legislation**

General competition legislation was finally introduced in October 1990 with Law n° 287. This seeks to outlaw restrictive practices, abuses of dominant positions and market concentrations which substantially restrict or eliminate competition. A new authority, the Autorità garante della concorrenza e del mercato, with extensive powers of investigation and able to impose fines, or, in certain instances, suspend agreements, has been established to oversee the competition regulations. In the broadcast and press sectors, however, it is the Garante par la radiodiffusione e l'editoria, set up under the 1990 audiovisual legislation, who is empowered to enforce the competition provisions, having previously sought the opinion of the Autorità garante della concurrenza e del mercato.

**F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes**

Pour l'octroi d'une concession de radiodiffusion sonore et télévisuelle privée au niveau local une société doit consacrer au moins 20% de sa

Historical Archives of the European Commission

rogrammation hebdomadaire à l'information locale (nouvelles et services) et à des programmes liés aux événements locaux à caractère non commercial(142).

Au niveau national la loi précise que les tutulaires d'une concession de radiodiffusion sonore ou télévisuelle sont tenus de diffuser, quotidiennement, des journaux télévisés ou des journaux radiophoniques(143).

**G) Transparency Requirements**

The transparency requirements in the press field go beyond the daily paper sector to cover all periodicals and reviews (excepting those published in a foreign language, monthlies or papers with less than 12 issues a year). Also covered are national press agencies. Details of the names of shareholders, the size of their holdings, together with details of changes in control or transfers relating to more than 10 % of the share capital (reduced to 2 % for quoted companies) must be notified to the Servizio dell' editoria. Transfers falling within the latter category must also be published in all papers edited by the company in question.

All press bodies covered by the legislation must be inscribed in the National Press Register which details such matters as the firms' social objects, its legal representative, the titles it prints and their place of publication(144).

A national register is also kept for radio and television companies. This covers public and private licencees, programme production and distribution

Historical Archives of the European Commission

(142) Article 16(8) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(143) Article 20(6) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(144) Articles 1, 2, 3, 7, 10 and 11 of Law n° 416/1981, as amended.

companies and audiovisual advertising agencies. Les contrats conclus entre le concessionnaire public, les concessionnaires privés et les entreprises italiennes de production, de distribution des programmes ou les entreprises concessionnaires de publicité sont nuls lorsqu'une des parties au contrat n'est pas inscrite au registre national(145). Les sociétés soumises à l'obligation d'inscription sont tenues de demander l'inscription au registre national des entreprises de radiotélévision de leurs propres associés, y compris des sociétés, des associés des sociétés titulaires des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise, ainsi que des associés des sociétés qui, d'une façon quelconque, la contrôlent directement ou indirectement, en indiquant le nombre des actions ou l'importance des parts qu'ils possèdent. L'obligation de s'inscrire s'applique aussi aux associés personnes physiques lorsque ceux-ci possèdent au moins 2% des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise de radiotélévision, des sociétés tutulaires des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise ou des sociétés qui d'une façon quelconque la contrôlent directement ou indirectement(146).

Il faut notifier aussi tout transfert, à quelque titre que ce soit, des entreprises individuelles ou constituées sous la forme de sociétés par actions ou par parts soumises à l'obligation d'inscription, qui concerne plus de 10% du capital social et des transferts successifs de parts inférieurs à 10% qui dépassent cette limite. La limite est ramenée à 2% pour les sociétés par actions cotées en bourse(147).

## 9. LUXEMBOURG

Le Luxembourg connaît une situation particulière qui fait qu'il n'y existe pas de réglementation sur les concentrations comparable à celle des pays

(145) Article 12(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(146) Article 12(5) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(147) Article 13(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Historical Archives of the European Commission

déjà examinés. Au Luxembourg, compte tenu du petit nombre d'habitants (à peine 400 000), une télévision commerciale ne peut être rentable et une concurrence entre plusieurs diffuseurs est encore moins imaginable. Un radiodiffuseur commercial ne peut exister au Luxembourg que s'il peut étendre son rayon d'action au-delà des frontières nationales dans des conditions favorables ou coopérer étroitement avec des diffuseurs des pays voisins. Seule une telle internationalisation a permis à la CLT (Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion) de devenir un grand radiodiffuseur commercial européen. C'est également sur cette base qu'opère la SES (société européenne des satellites), établie elle aussi au Luxembourg et qui exploite le principal satellite de radiodiffusion d'Europe (ASTRA), dont 16 programmes peuvent être captés dans presque tous les pays d'Europe occidentale. Le succès de ces deux entreprises tient non seulement à la situation centrale favorable du Luxembourg, mais également à la clairvoyance du gouvernement luxembourgeois, qui a toujours soutenu activement l'engagement de la CLT (le plus gros contribuable du Grand-Duché) et de la SES[148]. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la législation luxembourgeoise ne contienne aucune disposition visant à limiter les concentrations.

a) La situation actuelle - monopole de la CLT

En vertu de la loi du 29 décembre 1929 sur la radiodiffusion et de plusieurs contrats de concession, la CLT dispose d'un droit exclusif d'utiliser les fréquences luxembourgeoises et est depuis cette époque la seule entreprise de radiodiffusion du pays. Elle est organisée sous la forme d'une société par actions et elle est financée exclusivement par des recettes publicitaires. Pour diffuser ses programmes de télévision et de radio, qui portent le plus souvent le nom de RTL, elle dispose de trois fréquences terrestres de télévision et de huit fréquences terrestres de radio. Sur ces fréquences, elle diffuse, en dehors d'un programme radio et

(148) ef-Santer, Stahl - Banken - Medien, Luxemburg im wirtschaftlichen Wandel, Discours du premier ministre luxembourgeois à Düsseldorf.

Historical Archives of the European Commission

de quelques émissions télévisées en langue luxembourgeoise, des programmes en français, en allemand et en anglais, qui sont en partie identiques aux programmes diffusés dans les pays voisins avec la participation de la CLT (RTL Plus et RTL-TVI). De plus, la CLT détient des participations importantes dans d'autres sociétés de radiodiffusion, notamment en Allemagne (RTL Plus, 46,1 %; TELE 5, 25 %), en France (M6, 25 %), au Luxembourg et aux Pays-Bas (RTL Veronique, 35 %) et en Belgique (RTL-TVI, 66 %), ainsi que dans le programme de langue anglaise Eurobusiness (EBC, 10 %).

Bien que l'Etat luxembourgeois ne détienne pas de participation dans la société, il peut exercer une influence sur les décisions de la CLT par le biais des contrats de concession et des cahiers des charges, ainsi que par le biais de sa participation aux organes de la CLT. Il a ainsi été convenu et prescrit dans les statuts de la CLT que les programmes doivent être organisés dans la stricte neutralité dans le cadre du droit international et doivent respecter les droits des minorités et les convictions religieuses. Le capital de la CLT est détenu par différentes sociétés holdings groupant des actionnaires français, belges, néerlandais et allemands (Audiofina S.A., franco-belge, 29,1 %; FRATEL S.A., notamment Bertelsmann, 27,6 %, Groupe PARIBAS, franco-néerlandais, 22,4 %,; Audiolux S.A., luxembourgeois, 6,1 %, etc.). Il n'est prévu aucune limitation des participations des entreprises de presse ou des entreprises étrangères.
Afin de garantir la transparence des rapports de force au sein de la société et de pouvoir les contrôler, il est prévu que 70 % des actions doivent être nominatives et ne peuvent être cédées sans l'autorisation du gouvernement luxembourgeois.

La SES est elle aussi organisée sous la forme d'une société privée. Elle exploite le satellite ASTRA sur la base d'une autorisation du gouvernement luxembourgeois; elle ne produit pas de programmes elle-même, mais "loue" les canaux du satellite à des diffuseurs qui sont le plus souvent étrangers. Elle a ainsi réussi à accroître la portée de son satellite en sélectionnant les programmes non pas tellement sur la base des recettes

Historical Archives of the European Commission

qu'ils pouvaient lui procurer, mais en fonction de leur attrait. Un deuxième satellite (Astra 1 b) , capable lui aussi de transporter 16 programmes) a été lancé en février 1991.

Outre l'Etat luxembourgeois (participation de 20 %), les actionnaires de la SES sont des sociétés de six pays européens. Là non plus, il n'existe aucune limitation en ce qui concerne les prises de participation d'autres entreprises de presse ou d'autres médias. La CLT elle-même ne détient pas de participation dans la SES, étant donné que la SES a été fondée contre sa volonté, le gouvernement luxembourgeois ayant estimé que la CLT était trop hésitante dans sa gestion du satellite. Toutefois, depuis lors, la CLT utilise elle aussi le satellite Astra pour certains de ces programmes.

b) Loi du 30 juillet 1991 sur les médias électroniques

La loi du 30 juillet 1991 transpose la directive communautaire sur la radiodiffusion dans le droit luxembourgeois et vise avant tout à réglementer la télévision par satellite et à promouvoir différents programmes nationaux. La loi ne prévoit des règles anticoncentrations que pour le domaine de la radiodiffusion sonore fait à partir d'émetteur de faible puissance c'est à dire pour les radio locales et pour les programmes à réseau d'émission (radios régionales).

- Radio locales: elles doivent avoir la forme d'une association sans but lucratif et une seule permission est possible par association.

- Programmes à réseau d'émission: ils doivent avoir la forme d'une société à responsabilité limitée et aucune personne ne peut détenir des parts dans plus d'une société bénéficiaire d'une permission ni détenir plus de 25% des parts et des droits de vote dans une telle société y compris les participations indirectes.

Par ailleurs, il faut noter que les cahiers des charges relatifs aux programmes de radio sonore à émetteur de haute puissance ainsi que ceux des

Historical Archives of the European Commission

programmes de radio locale peuvent contenir des dispositions relatives au "respect du pluralisme dans la présentation de l'actualité et des idées" (pour les premiers, Art. 13(4)bis) et au "respect du pluralisme dans la présentation de l'actualité locale et des idées" (pour les seconds art. 17(6) 9).

En ce qui concerne la télévision, la loi ne prévoit pas de restrictions à la propriété mais uniquement que le cahier des charges des programmes à rayonnement international (radio sonore ou TV) ou des programmes de télévision visant un public résident peut contenir des dispositions relatives au pluralisme (art. 10(1) c et 12(2) b).

Enfin, il faut noter qu'il doit être mis fin au monopole de la CLT, en tout cas dans le domaine de la radio, en faveur de nouveaux diffuseurs. Les autres fréquences de télévision et de radio destinées à l'intérieur du pays peuvent toutefois être attribuées à la même entreprise que les fréquences destinées à l'étranger, étant donné qu'il n'est pas prévu d'interdire le cumul de programmes.

## 10. PAYS-BAS

### A) Généralités

Dans le système audiovisuel néerlandais non commercial traditionnel, les programmes sont produits par les organisations des principaux groupes sociaux et par la NOS (Nederlandse Omroepprogramma Stichting) qui assure leur coordination. Transmission is effected through the Netherlands Broadcasting Transmitter Company (NOZEMA), owned jointly by the State and

Historical Archives of the European Commission

the broadcasting associations. La gestion publicitaire des programmes est confiée à une société semi-publique, la Stichting Ether Reclame (STER), dont les recettes sont ensuite réparties entre tous les diffuseurs (proportionnellement au nombre de leurs adhérents, calculé sur la base du nombre d'abonnés du magazine de télévision édité par chacun d'eux)(149). Les organisations de radiodiffusion revêtent un caractère non commercial qui leur est imposé à la fois par la loi et par leurs statuts, et il leur est expressément interdit de coopérer avec d'autres entreprises à vocation commerciale du secteur des médias(150). Les entreprises de presse elles non plus ne peuvent pas détenir de participation dans ces organisations de radiodiffusion. Ces organisations exercent toutefois une activité d'édition, étant donné qu'elles ont le droit exclusif d'éditer des magazines donnant les programmes de télévision(151). Publishers may nevertheless be permitted to participate in the exploitation of commercial advertising on public local and regional channels. Cable newspapers may also be licensed to broadcast in the public system, though they are not permitted to show moving images.

Dans le cadre de ce système, il ne pouvait y avoir de mouvements de concentration motivés par des considérations économiques et susceptibles de menacer le pluralisme. Par conséquent, ni la loi de 1967 sur la radiodiffusion(152) ni la loi du 21 avril 1987 sur les médias(153) ne

Historical Archives of the European Commission

(149) Voir van Reenen, Der Runfunk in den Niederlanden, in : Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/1989, Baden-Baden 1988, p.124 et ss.; Reijnders, Die Medienpolitik der Niederlande, Media Perspektiven 1985, p.419 et ss.; Brants/Jankowski, Kabelfernsehen in den Niederlanden und Belgien, Media Perspektiven 1985, p.412 et ss.

(150) Article 55 par. 1 de la loi du 21 avril 1987.

(151) Article 57 de la loi du 21 avril 1987.

(152) Traduite en allemand dans UFITA Bd.60 (1971) p.202 et ss.

(153) Staatsblad van het Koninkrijk der nederlanden 1987, n°249. Publié en langue anglaise par la NOS, Hilversum 1987.

contiennent de réglementation anti-trust propre à la radiodiffusion.

Aux Pays-Bas également, on constate actuellement que l'audiovisuel commence à s'ouvrir aux diffuseurs commerciaux. La loi sur les médias entrée en vigueur début 1988, qui a créé une troisième chaîne de télévision, qui a autorisé davantage de publicité et qui a progressivement privatisé la NOS (devenue la NOB, Nederlandse Omroepproduktie-Bedrijf) avait déjà amorcé cette évolution. Entre temps, les restrictions très sévères en matière de publicité ont également été libéralisées conformément aux arrêts de la Cour de Justice(154) et à la directive "Télévision sans frontières". La nouvelle loi sur les médias n°769 de 18.12.1991 modifie la loi du 21.4.1987 et prévoit l'institution d'une chaîne commerciale de télévision et d'une chaîne commerciale de radio.

Un rapport ("le rapport Donner") a été récemment préparé sur l'attribution des fréquences et la radiodiffusion commerciale. Il examine les implications du droit communautaire sur la politique des médias aux Pays-Bas. Sur la base de ce rapport le ministre de la culture a soumis de Parlement un document et il est probable que d'autres changements interviennent sur la loi relative aux médias de 1987.

B) Monomedia Concen ration

In the press field there has been considerable concentration in ownership and since 1955 the number of independent newspaper publishers has halved. Five press groups currently control the entire market for national daily newspapers. In 1989, after much political debate, the cabinet expressed its

(154) Voir Affaire C-352/85, Bond van Adverteerders c. Royaume des Pays-Bas, Rec. 1988, p. 2085; Affaire C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda c. Commissariaat voor de Media, du 25 Juillet 1991; et Affaire C-353/89 Commission des CE c. Royaume des Pays-Bas, du 25 Juillet 1991.

Historical Archives of the European Commission

opinion that pluralism was threatened not so much by concentration in ownership as concentration in editorial control. It concluded from this that future legislation should focus on the independence of the editorial board vis-à-vis the publishers/proprietors rather than institute a form of merger regulation for the press. Since then, however, there has been continued pressure to revise this approach and enact legislation designed to restrict any further market concentration(155). The possibility of introducing legislation which would prohibit concentrations giving a company a share in excess of 20 to 25% of the newspaper market, has been dropped by the Cabinet following prolonged debate on the constitutional validity and practical effects of such measures.

At present there are no direct ownership restrictions in the press sector, but a publisher wishing to receive support for its paper from the Pressfund, established in 1974 to support daily and non-daily newspapers and opinion magazines in difficult finances as well as to help launch new titles, will only be successful where the paper in question is, inter alia, targeted at the Netherlands readership and is published in the Netherlands(156).

C) Multimedia Concentration

The new broadcasting act provides that a private commercial broadcasting licence will be refused to an applicant if he, or one or several legal persons or companies connected with the applicant, have a share of 25% or more of the daily newspaper market; or if a legal person (being the applicant), or one or several legal persons or companies connected with

Historical Archives of the European Commission

(155) Fact sheet on the press in the Netherlands by the Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs, C-3-E-1990.
(156) Article 129(2) of the law of 21.4.1987.

it, have a share of 25% or more of the daily newspaper market and alone or together, with or without an agreement with others having voting rights, can either control more than 1/3 of the voting rights at the meeting of shareholders in the applicant, or can appoint or discharge more than 1/3 of the Members of the Board or of the Commissioners of the applicant(157).

A private commercial broadcasting licence will be revoked by the Media Authority if the commercial broadcaster, or one or several of the legal persons with which he is connected, alone or together, hold a share of 25% or more of the daily newspaper market in 2 consecutive calendar years; or if a legal person (being the commercial broadcaster) or one or several legal persons or companies connected with it have a share of 25% or more of the daily newspaper market and, alone or together, with or without an agreement with others having voting rights, can either control more than 1/3 of the voting rights at the meeting of shareholders in the commercial broadcaster, or can appoint or discharge more than 1/3 of the Members of the Board or of the Commissioners of the commercial broadcaster(158).

Institutions which have been allocated broadcasting time are prohibited from engaging in any activities other than the provision of their programmes(159). This prohibition does not apply to private commercial broadcasters nor to government institutions, religious organisations, political parties and groups, and spiritual organisations. There are also restrictions on the exploitation of copyright in broadcasts in the context of publication by broadcasters(160).

Historical Archives of the European Commission

(157) Article 71d of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of18.12.1991.
(158) Article 71e of the law of 21.4. 1987 as introduced by the law of 18.12.1991.
(159) Article 57(1) of the law of 21.4.1987.
(160) Article 62 (3) of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.

General publishers are not permitted to publish programme guides in the Netherlands. Broadcasting associations are nevertheless permitted to publish radio and television programme guides, though these must not be supplied in conjuction with another magazine(161). This applies to private associations broadcasting in the public system but not to private commercial broadcasters. An exception is made for institutions providing educational programme components, which are permitted to produce and distribute material to back up their broadcasts. Foreign magazines are permitted to publish under licence detailed programme schedules provided that such magazines are not also sold on the market in the Netherlands.

Owners and operators of the Dutch cable networks are prohibited from owning or participating in the new private TV licences. The proposed television station is to be relayed solely over the well established and extensive cable networks: terrestrial frequencies having been reserved for the traditionally favoured public broadcasting services. Concerns over possible abuses stemming from ownership of both programme and distribution rights clearly underly this restriction. Also prohibited from participating in the new ventures is the Netherlands Broadcasting Production Company (NBPC) which holds a dominant position in the market for production facilities. The public service broadcasters are not allowed to acquire the ownership of production facilities (article 60 of the Media Act 1988) and have turned to the NBPC to provide studios, cameras, sound and other essential equipment.

The new legislation also prohibits private associations which already hold a broadcast licence under the public system from participating in private radio and television ventures. In contrast to the public system, and marking a clear break with the past, there has been an attempt to establish a degree of political neutrality in the ownership of the private broadcast

Historical Archives of the European Commission

(161) Articles 57 (2) and 58 (5) of the law of 21.4.87 as amended by the law of 18.12.91.

channels. Thus public service organisations are not allowed to own a private broadcasting station.

It is worth noting in parentheses that the prohibition on the participation in the private broadcasting system(162) is expressed in the legislation in terms of a prohibition on the provision of programmes which are distributed via a cable network (as opposed to a prohibition on participation per se). The term "provision of programmes" is defined as "the process of preparing, compiling and executing a programme for domestic broadcasting, the Dutch World Broadcasting Service or a subscription channel"(163). Since private commercial broadcasting will, in principle, be restricted to distribution via cable, the effect of the legislation is that the "disqualified persons" mentioned above will not be permitted to participate in private commercial broadcasting. In certain circumstances and on certain conditions the Media Authority may grant a broadcasting licence, in derogation from this rule, to local or regional broadcasting bodies for a limited period of time(164).

Other ownership restrictions prohibit institutions having national broadcasting time from acquiring production facilities, that is to say the staff and equipment required for programme production. Exceptions to this rule exist for religious and spiritual organisations, political parties and groups,and broadcasting organisations which owned radio broadcasting studios on 15th February 1985(165). The NBPC is permitted to set up radio broadcasting studios but only if the need for these is not already satisfied by existing studios belonging to the broadcasting organisations(166).

Historical Archives of the European Commission

(162) Article 70a of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(163) Article 1 p of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(164) Articles 75a and 75b of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(165) Articles 60 and 148 (1) of the law of 21.4.87.
(166) Article 148(2) of the law of 21.4.87.

D) Guarantees of pluralism in programming content

As far as programme content in public service broadcasts is concerned, the providers of programmes for subscribers determine and retain responsibility for their form and content(167). In the private sector the broadcasters themselves are responsible for the form and content of the programmes which they provide(168).

Public service broadcasters are obliged to provide a complete programme, including components of a cultural, informative, educational and entertaining nature and there are content restrictions on educational bodies, religious and spiritual organisations and political parties or groups. For example, religious organisations must use all their broadcasting time to provide a religious programme(169). In addition, television programmes for subscribers must include components of a Dutch cultural nature(170).

E) Transparency

Apart from the requirement to apply for broadcasting licences, there is no general duty to disclose the extent of a company's participation in a media body. However, the new broadcasting act provides that before applying for a

Historical Archives of the European Commission

(167) Article 72 of the law of 21.4.1987.
(168) Article 71f of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.
(169) Article 50 of the law of 21.4.1987 as amended by the law of 13.12.1990 and the law of 18.12.1991.
(170) Article 72 of the law of 21.4.1987.

private broadcasting licence or participating in a private commercial broadcaster, a body which has been allocated broadcasting time must inform the Media Authority(171).

F) Competitions rules

The media are subject to general competition legislation. The Minister for Economic Affairs may declare competition arrangements (especially cartel agreements) partly or wholly inoperative if he considers them to be against the general interest. However, he may declare such agreements to be "generally binding" if this is in the interest of the branch of industry or trade concerned. The Minister may also impose obligations on or make orders in respect of undertakings or groups of undertakings occupying a dominant position which has effects contrary to the general interest.

11. PORTUGAL

A) Background

The law governing radio and television broadcasting in Portugal has recently undergone considerable development, opening up in the last three years to private radio and television initiatives after a long history of intrusive state control and virtual monopoly ownership. In December 1975, after the civil upheavals of the 1974 military coup, all broadcast services were nationalised and concentrated in state hands. In the radio sector the old government station Emissora Nacional was merged with nine private stations to form the public corporation Radiodifusao Portuguesa, 'RDP', while the pre-existing television concessionary, Radiotelevisão Portuguesa, 'RTP', was also converted into a public

Historical Archives of the European Commission

(171) Article 71m of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.

corporation under direct state supervision. The sole sanctioned exception to the state monopoly was Radio Renascença, the radio station of the Catholic Church.

The 1976 Constitution gave formal approval to the dominance of the public sector in the audiovisual field. Article 38 established a licensing requirement for radio broadcasters and prohibited outright the private ownership of television stations. In the radio sector, despite the leaway offered by article 38, control was kept firmly in public hands and it was only in 1988 that new legislation was passed specifically recognising a place for private radio. For television, however, article 38, which was unaffected by the constitutional revision of 1982, remained to block all attempts to initiate a parallel liberalisation. Revision took place only in September 1989 with new articles 38 and 39 of the constitution acting as precursors to Law no. 58 of 1990 which established the legal framework for private television broadcasting. Article 3 of the 1990 Act specifically states that television broadcasting can be performed by public and private operators 'according to the Constitution and the present law'.

B) Principles of Constitutional Law

Article 37 of the 1976 Constitution, in its most recent revised form, sets out the basic guarantee of freedom of information and expression: '(e)veryone shall have the right to express and make known his or her thoughts by words, images or any other means, and also the right to inform, obtain information and be informed without hindrance or discrimination'. Article 37 goes on to prohibit censorship and to provide for a right of reply, of rectification and compensation for loss. Offences committed in the exercise of these rights are punishable under the general principles of criminal law and fall within the jurisdiction of the courts.

The new article 38, as revised in May 1989, is in part addressed

Internal Market of the European Commission

specifically to the press (sections 1 and 2) but consideration is given more generally to the 'organs of social communication' (sections 3 and 4), embracing within this formulation the audiovisual media. Article 38 considers directly the problem of media pluralism and in its specificity goes well beyond the generalised guarantees of protection which tend to characterise constitutional provisions in the mass media field. Four distinct aspects, variously considered to promote pluralism, are identified in the constitutional text: internal participation by journalists in the editorial direction, transparency of ownership, independence from political and economic influence and specialisation. Thus, freedom for the press is held to involve not merely the usual freedom from prior administrative censorship or restraint but also a right for journalists and literary collaborators to participate in the editorial orientation of the journal, save where this belongs to the state or is of a doctrinal or religious nature, and to elect editorial councils. A degree of positive participation by journalists in editorial policy-making is therefore envisaged.

The second concern, that of transparency, also finds recognition in article 38. Section 3 requires that the law ensures that proper divulgation is made of the ownership and financial sources of the mass media. Section 4 calls on the State to protect the independence of mass media organs from both political and economic power, preventing ownership from being concentrated in a few hands. The danger which a concentration in ownership poses for freedom of expression finds, therefore, direct constitutional recognition. Finally, 'specialisation' is demanded of those enterprises which invest in the mass media field, a term which indicates that such organisations are expected to limit their involvement in other potentially conflicting sectors.

In the audiovisual domain, article 38 requires the state to provide a public radio and television service. State bodies are, however, to be independent of government and the administration, leaving scope for the expression of and confrontation between different opinions. Finally,

Historical Archive of the European Communities

the prohibition on private television has been replaced by a general provision which states that both radio and television stations require a licence, granted after a call for tenders, in accordance with the law.

Portugal stands apart from many of its European neighbours in its decision to give constitutional recognition to a central regulatory body for the mass media, the High Authority for Mass Communication. Article 39 establishes the structural make-up and general competences of the Authority, which is required to ensure, inter alia, realisation of the rights constitutionally set out in article 38 and examined above. The Authority is to give its opinion on the award of licences by the government to private television operators and on the appointment and removal of the directors of media organisations owned by the state or by public entities or organisations directly or indirectly under their economic control.

C) The Regulation of Monomedia Concentration

a) The Press

Portugal set up a potentially far-reaching regulatory system for the press. Article 8.2 of Law no. 85 - C/75 of the 26th February 1975 provides that special legislation is to be passed to ensure that the press fulfills its public role, independent from political and economic influence. This goal is to be achieved, notably, through the prevention of concentration among press companies and agencies. Although this law is now fifteen years old no specific legislation has been passed to limit concentration in the press field.

b) Radio

Liberalisation of radio took place in 1988 and, in contrast with countries such as Greece or Denmark who have carefully limited any new

Historical Archive of the European Commission

private ventures to the local dimension, Decree-Law no. 338 of 1988 envisages (article 5) the grant not only of regional and local but also national broadcast licences. The public service retains a monopoly over the use of long and short waves, leaving the private operators with medium and very short (fm) frequencies.

Although there is no express prohibition on holding multiple radio licences the fact that the applicant does not hold, directly or indirectly, another radio licence will be considered a positive factor when awarding licences (article 7). To prevent circumvention of this provision through the application for licences by a number of legally distinct companies, all with the same matrix of shareholders and administrators, article 2.5 and 2.7 provides that a company can only own shares (up to a 30% maximum) in one other radio broadcasting company and that individuals can only own shares or act in the administration of one such company.

c) Television

The way was opened for private television broadcasting two years later by Law no.58 of 1990. Here again licences may be either national or regional, with preference being given to national coverage (article 4). Licence holders may broadcast using hertzian waves or employ satellite or cable transmission facilities (article 3.4).

There is no express prohibition on holding multiple licences and in contrast with the radio provisions non-ownership of a television licence is not specified to be a positive factor in favour of applicants. Heavy emphasis is instead placed on the quality and range of programmes proposed by a licence applicant, with licences being granted to the company whose proposals appear most in the 'public interest'. There is thus no explicit bar to an existing licence holder applying for a further licence. Nevertheless, the 1990 Act contains similar provisions to those found in the radio sector: individuals and companies are

Historical Archives of the European Commission

prohibited from holding shares in more than one television broadcasting company and individuals cannot act in an administrative capacity for more than one such operator. These provisions ensure that a company already in receipt of a television licence, beyond making an outright application itself for a second licence, will only be able to hold shares in one other applicant company, and its shareholding in this second company is itself subject to a threshold 25% limit. No two applicants, at any given licensing round, can thus have the same equity participants, a provision designed to ensure maximum diversity in the ownership of television franchises.

D) The Regulation of multimedia Concentration

Portugal has no specific restrictions on the accumulation of interests in different media. Substantial cross ownership of private radio and television outlets is nevertheless restricted in practice by the one licence only principle for capital participation limits. In addition, article 9 of the 1990 television law, requires applicant companies to have as their sole object the provision of 'television activities', thus preventing the television licensees themselves, as opposed to their shareholders, from involvement in other media domains. A parallel provision can be found in article 7.7 of Decree-Law no. 85-C/75 which stipulates that press companies, editing houses and press agencies can only have, beyond their principal object, the exercise of activities inherent in or complementary to that main activity. This is somewhat more open than the restriction imposed on television companies since it is possible that 'complementary activities' could be interpreted to cover participation in the audiovisual media. This view is supported by one of the few other legislative provision specifically in point: article 7 of Decree law no. 338 of 1988 stipulates that it will be considered a positive factor in awarding radio licences that the applicant company has a majority participation by professionals from the communication sector or owns regional papers of at least three years

National Archives of the European Commission

standing.

E) Capital Participation Limits

Radio and Television

Portuguese law precludes individuals or companies from holding shares in more than one private radio or television company. In the radio sector, article 2.5 of the 1988 Decree-Law no. 338, provides that any company can participate only up to 30% of the capital of the radio broadcasting company. Interestingly, article 2.7 does not apply the same limit to participation by individuals. Given, however, that licences can only be awarded to companies this enables an individual to exercise effective control over a radio outlet, albeit behind a company structure.

By contrast in the television sector, no company or individual can hold in excess of 25% of the capital of a broadcasting company.

F) Foreign Nationality and other Ownership Restrictions

a) Radio and Television

Radio licences are awarded only to companies and although there are no foreign participation limits, as there are for television, article 8.3 provides that where applicants appear to be of approximately equal stature preference will be given to those based in the geographical area covered by the licence. There are no specific prohibitions on ownership of radio stations by political or professional organisations.

For television the provisions are more restrictive with a strong emphasis on Portuguese nationality. Licences can only be granted to Portuguese companies with their head office in Portugal and with a

Historical Archives of the European Commission

minimum social capital of 2.5 million thousand PTEs (article 9 of the 1990 legislation). The same article limits foreign participation to 15% of the social capital. Companies seeking television licences must have as their sole object 'television activities'; while article 3.6 precludes political parties or associations, trade unions, professional associations and local authorities, or bodies in which such entities have a capital participation, from owning or financing television broadcasting stations.

b) The Press

Portugal adopted measures which restrict ownership in the press field. Here again the restrictions focus on ensuring Portuguese control. Article 7 of Decree-Law no. 85-C/75 provides that only entities which have Portuguese nationality, which reside in Portugal and enjoy full civil and political rights can own a periodical paper, although exceptions are made for the publications of foreign diplomatic, commercial and cultural representations. Commercial press companies must have their principal seat in Portugal and foreign shareholdings must not exceed 10% of the social capital nor give voting rights (article 7.8). Finally, members of the administration or direction of press companies must be individuals of Portuguese nationality (article 7.11).

G) Domestic Competition Rules

The Competition Act, Decree-Law no. 422/83, has as its stated object (article 1) the protection of competition in the national market with a view, inter alia, to ensure the transparency of the market and reinforce the competitivity of economic actors. It is applicable to all activities in the public, cooperative or private sectors. The Act outlaws certain individual restrictive practices, for example the imposition of minimum prices, as well as concerted practices by a number of distinct

Historical Archives of the European Commission

organisations. Exceptions are, however, made in article 5 to the prohibition on setting minimum prices for certain sectors, among them the book, newspaper and magazine trades. Also prohibited, in article 14, are those 'abusive' activities by a company or companies, dominant in the market, which have as their object or effect the restriction of competition. Enforcement of these provisions is entrusted to the Competition Council.

The 1983 Act is not applicable to central, regional and local administrations, to the post and telecommunications services, nor does it cover those restrictions which are the result of legal or regulatory provisions, whether or not enacted before or after the competition legislation itself (article 36).

H) The Protection of Pluralism through Content Regulation

RTE, as the established public broadcaster, has traditionally been subjected to public service obligations, concerned both to ensure a wide range of programme types and to promote the national culture. To further televisions' educational role the Open University is to be given preferential terms by the public service operator. As public broadcaster it is also required, under the terms of the 1990 Television Act, to allow access time to certain preferred social organisations. Thus, up to two hours a day is to be allocated to religious bodies (article 25) while political parties, trade unions, professional and economic organisations can also claim a share of available airtime (article 32). Messages from the President of the Republic, the President of the Parliament and the Prime Minister must be carried by the public service broadcaster, and in times of emergency private television operators are placed under an equivalent obligation (article 24). Nevertheless, non governmental political parties which have a representation in parliament may together share an equal period of public broadcast time to that granted the government (article 40). Individuals and companies are

Property of the European Commission

afforded a right of reply where offensive, erroneous or personally damaging material has been transmitted on the public or private television channels (article 35).

In the private radio sector considerable emphasis is placed on the technical and financial aspects of applicants, their economic viability, projected coverage etc. Where there are applicants of equal stature, however, one preferential factor is stated to be a major allocation of time to cultural, educational and informational programmes (article 7.3.c of Decree-Law no. 338 of 1988).

In the television sector the recent law, no. 58/90, sets out in article 6 a range of objectives considered to underpin all television broadcasting, whether provided by public or private actors. These include the familiar aims to educate, inform and entertain the viewing public, with an emphasis being placed on the promotion of cultural values in order to 'express the national identity' and increase the exchange of ideas between Portuguese and foreign citizens. Programming is to be independent, plural, rigorous, objective and distanced from government interference (on this, see also article 15). The wide range of public interests are to be taken into consideration, as well as the needs of children, youth and cultural minorities.

In the private television domain somewhat more rigorous programme requirements have been set than those which pertain for private radio. Here licences are awarded to the applicant whose projected service appears to be most in the public interest, taking into consideration the projected time for cultural, fictional and informational programmes, together with the applicants capacity to satisfy the public diversity of tastes. Finally, television broadcasters are required to transmit regular news services performed by professional journalists (article 23).

Historical Archives of the European Commission

I) Transparency Requirements

Considerable importance has been afforded the need for transparency in the mass media, with detailed requirements laid down in the governing legislation for the press and television sectors. These call both for self disclosure of certain details to the public as well as the creation of official registers to catalogue such information as media ownership and shareholdings.

Shares held in private television companies must be nominative (article 9.4 of Law no. 58/90) and television operators are required to publish annually in a national newspaper their company report and accounts. The origin of their finance, whether from their own operations or obtained from external sources must be indicated (article 63 ibid). In addition the Director General for Social Communication is required to keep records of all licensed television operators, with details of their capital participation in other mass media organisations (article 61 ibid). Finally, all television programmes are to include details of the author, producer and director (article 23 ibid).

Shares in press companies must be nominative and the names of all shareholders and the extent of their holdings must also be published each April in all periodicals owned by the company in question (article 7 of Decree-Law no. 85-C/75). Furthermore, all periodicals must have printed within them the names of the director and owner together with the company seat (article 11 ibid). The Press Council is to produce an annual report on the state of the Portuguese press detailing the degree of concentration among publishing companies and their financial situation (article 17 ibid).

Registers containing full details of periodical publications, press publishing companies, national press agencies, editing houses, foreign press agencies and journalists of the foreign press are kept by the Minister for Social Communication.

Historical Archive of the European Commission

## 12. ROYAUME-UNI

### A) Principes de droit constitutionnel

Contrairement aux autres Etats membres des CE de l'Europe continentale, la Grande-Bretagne n'a pas de constitution écrite d'où il serait possible de déduire l'obligation de veiller au pluralisme dans les médias. De ce fait, il n'y a pas non plus de tribunal constitutionnel susceptible d'influer sur l'organisation de l'audiovisuel.

Judicial involvement in the media has also been restricted by an unwillingness to intervene in the decisions of specialist regulatory bodies, or step too far into policy decisions which may be considered to fall within parliamentary, rather than judicial competence. Most recently the House of Lords refused to overturn the decision of the Home Secretary, taken in October 1988, to use his powers under section 29(3) of the Broadcasting Act 1981, to prohibit the broadcast of direct interviews or statements by members of certain organisations linked with terrorism in Northern Ireland: a ban which covers, most noticeably, elected members of the Sinn Féin political party. Thus, although the concept of "freedom of speech" has found some recognition in British Courts(172) the lack of a written constitution and the residual nature of such public interests render it a principle of little use to an aspiring litigant.

C'est dans une large mesure la volonté politique du gouvernement en place qui détermine l'évolution de la radiodiffusion, notamment en ce qui concerne la garantie du pluralisme et la lutte contre les concentrations. Toutefois, comme la radiodiffusion britannique se trouve actuellement dans une phase de réforme et de restructuration fondamentale après le passage de

Historical Archive of the European Commission

(172) A.G. v BBC 1981 A.C. 303, Marshall v BBC 1979, I.W.L.R. Schering Chemicals v Falkman 1981, 2 All E.R. 848.

la Broadcasting Act 1990, quelques explications introductives sont nécessaires.

**B) Dualité du système entre le statu quo et la réorganisation**

**I) Le système de radiodiffusion avant la réforme**

Dans le système traditionnel de la radiodiffusion britannique, la radiodiffusion privée est soumise dans une large mesure à l'obligation de respecter l'intérêt général et a de multiples réglementations, qui limitent ses possibilités d'agir en faisant jouer la concurrence ou en se laissant guider par les lois du marché. The broadcast services provided by the ITV contractors and Channel 4 are to continue under their existing terms until the 31st December 1992, with the Independent Television Commission stepping into the regulatory shoes of the IBA for the interim period. Les 15 producteurs de télévision regroupés dans l'ITV ("Independent Television") sont limités à une diffusion régionale et sont soumis à des obligations importants en matière de programmes qui doivent garantir l'établissement d'un programme diversifié comportant des quotas régionaux. Channel 4, qui subsiste, est conçu de telle manière qu'il doit émettre des programmes qui font appel aux goûts et intérêts qui ne sont pas visés par ITV pour assurer une proportion adéquate de programmes éducatifs et pour encourager l'innovation dans la forme et le contenu de ses programmes(173). Jusqu'au présent Channel 4 a été financé, non par ses propres annonces publicitaires, mais par les excédents des sociétés ITV qui en retour ont le droit de vendre l'espace publicitaire sur channel 4. Dans la mesure ou channel 4 a un niveau de revenu garanti, sans tenir compte de son succès commercial, il ne peut donc être considéré simplement comme une radiodiffusion privée commerciale. Jusqu'à présent, il n'existe pas dans le domaine de

(173) Section 2 (1) of the Broadcasting Act 1981. These obligations have been carried over under the terms of the Broadcasting Act 1990, Section 25.

Historical Archive of the European Commission

l'audiovisuel de radiodiffuseurs privés nationaux, mais une cinquantaine de sociétés locales (Independent Local Radio, ILR) qui doivent fournir des programmes de haute qualité qui font l'objet d'un contrôle intensif assorti parfois d'instructions.

Cable and satellite broadcasting regulations under the Cable and Broadcasting Act of 1984 were less restrictive than those of the 1990 Broadcasting Act. Cable ceased to be merely a relay vehicle for existing domestic channels in the early 1980's, but its growth as a distinct broadcast medium has been slow. The total number of homes passed in July 1990 numbered only 1.7 million with a subscriber figure of just 347,000(174). There has been considerable interest from North American investors already established in the field, with US cable and telephone companies controlling 90% of UK cable franchises. Cable operators obtained a considerable market advantage from the confusion surounding the competing Sky and BSB satellite services: they were able to offer the two services on one system, thus obviating the need to buy and install two different reception aerials. With the merger of the two satellite firms, however, some have seen a black cloud over the future of British cable, fearing that satellite broadcasters could fix service rates high enough to push the cable operators out of business.

The new direct to home satellite services have been more popular than cable with the viewing public and it is thought that the combined service offered by BSkyB will prove even more attractive.

Du fait de la structure généralement peu concurrentielle du système de radiodiffusion britannique, les efforts de concentration caractéristiques de ce marché ne se manifestaient guère jusqu'a présent. L'IBA (Independant Broadcasting Authority), puissant organe de contrôle, pouvait s'y opposer par des méthodes souples.

Historical Archive of the European Communities

(174) Variety, November 19th, 1990 at page 100.

II) The Broadcasting Act 1990

La nouvelle Broadcasting Act 1990 a modifié profondément la structure de la radio et de la télévision privée en Grande-Bretagne. Le gouvernement a annoncé la philosophie générale de la réforme, à savoir renforcer la concurrence et augmenter les possibilités de choix pour le public, tout d'abord pour la radio dans son Livre vert de 1987(175) ("Radio : Choice and Opportunities" (La radio : les possibilités et les choix)) puis plus généralement dans le Livre blanc de novembre 1988(176) ("Broadcasting in the 90's : Competition, Choice and Quality" (La radiodiffusion dans les années 1990 : concurrence, choix et qualité)). Dans le cadre de l'élargissement de l'offre de programmes envisagé, on prévoit, outre la création d'une cinquième chaîne télévisée par voie hertzienne à partir de 1993 ("Channel 5"), de nouveaux programmes par câble et par satellite et, pour la première fois, trois stations de radio nationales. Les anciennes sociétés ITV deviendront des radiodiffuseurs régionaux indépendants sur ce qui s'appellera désormais "Channel 3". Cette chaîne pourra en outre être autorisée à émettre des programmes partiels de durée limitée (par exemple des actualités). Channel 4 sera doté d'une société de programmes qui devra être instituée par l'autorité de contrôle, et a conservé pour la plupart le reste son statut particulier. Nevertheless, Channel 4's status as an innovatory and alternative television station may be threatened by the new requirement introduced by the 1990 Broadcasting Act that the station sell its own advertising time. At a time of recession and in a newly competitive audiovisual climate the pressures on Channel 4 to be commercially successful, even at the expense of minority programming will be considerable. Some reassurance may, however, be gleaned from section 26 of the 1990 Act which provides that where Channel 4's estimated qualifying revenue for a given year falls below the prescribed minimum income for that year the ITC may impose a levy on the Channel 3 licencees to be paid to

(175) Home Office 1987, Consultative Document, Londres 1987.
(176) Home Office 1988, The Government's Plan for Broadcasting Legislation, Londres 1988.

Historical Archives of the European Commission

Channel 4 to cover the shortfall.

Les obligations auxquelles les radiodiffuseurs privés étaient jusqu'à présent soumis en matière de programmes sont remplacées par des "dispositions pour la protection des consommateurs", plus souples, qui permettent d'orienter la structure des programmes en fonction de critères liées à la concurrence et à l'intérêt du public. Le régime de contrôle appliqué préalablement par l'IBA sera relayé par une "régulation en douceur", qui devra être appliquée par l'Independent Television Commission (ITC) et dans le domaine de la radio par la Radio-Authority. Plus important, ITV réagit rétroactivement aux programmes diffusés par ces licenciés plutôt que de jouer un rôle actif dans la programmation conformément aux lignes établis par le IBA.

Les auteurs du Livre blanc ont été bien conscients de ce que cette politique de "déréglementation" et d'acceptation des lois du marché peut favoriser le développement de tendance à la concentration et mettre en danger le pluralisme, c'est pourquoi ils ont estimé nécessaire, malgré certains assouplissements, de prévoir des réglementations destinées à limiter les concentrations(177). En conséquence, la Broadcasting Act 1990 prévoit dans son annexe (Schedule 2) des règles détaillées relatives aux concentrations.

C) <u>Concentration monomédias</u>

Historical Archives of the European Commission

(177) Livre blanc 1988, Home Office novembre 1988, page 31-32 : "... il faudra des règles claires qui imposent des limites aux concentrations de propriété et au développement excessif de la propriété croisée, dans les médias, afin que le marché reste ouvert pour les nouveaux venus et afin d'éviter toute tendance à l'uniformité de l'information ou à la domination d'un petit nombre de groupes".

i) Television

The Broadcasting Act 1990 limits the number of licences which can be held by a given organisation for each possible type of broadcast(178). A given company is limited to two regional licences within the new channel 3 network. Only one national Channel 3 licence can be held by any one person and one Channel 5 licence. According to new government guidelines those with controlling stakes in one of the nine "large" regional Channel 3 franchises will be prohibited from taking controlling stakes in other "large" franchises but will be allowed to control in addition one of the smaller six franchises, plus up to twenty per cent in one other franchise and five percent in others. Although under these guidelines neighbouring franchises may be held in common, it is thought that the Home Secretary may disqualify initial bids for adjacent areas, while allowing a "large" franchise holder to take-over a smaller neighbour once the moratorium on take-overs comes to an end in 1994(179). Si une entreprise détient une licence regional ou national de Channel 3 licence ou est titulaire d'une licence pour "Channel 5", sa participation maximale dans une société qui detient une licence pour une des deux autres catégories est limitée à 20 %(180). This must not only prevent a concentration of programmes but also must guarantee the original independence of channel 3 broadcasters which could be jeopardized if the supply and exchange of programmes were to take place between the same regional and national broadcasters.

ii) Satellite

The holder of a non-domestic satellite service licence or a person

Historical Archives of the European Commission

(178) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 2(1).
(179) Screen Digest, January 1991, page 5, Media Guardian, January 21st 1991, page 21.
(180) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 5(2).

providing a satellite television service (other than a non-domestic satellite service) provided on a non-UK allocated frequency but intended for general reception in the UK ne peut détenir une participation supérieure à 20 % dans les sociétés titulaires de domestic satellite licence. Just as, vice versa, domestic satellite licencees can only hold up to 20% in such a satellite service(181). Tous ces plafonds de participation prévus dans la loi peuvent être modifiés par ordonnance du Ministre de l'Intérieur.

In relation to satellite radio services, it is provided that a person who holds a licence for such a service cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence for a national radio service(182). The converse applies also. In addition, a person holding a licence to provide a satellite radio service on any frequency allocated to the United Kingdom for broadcasting by satellite ("a domestic licence") cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence to provide a satellite radio service which is not provided on any such frequency ("a non-domestic licence")(183). Again, the rule applies also conversely.

iii) Radio

Existing local sound broadcasting contracts are to continue in force under the terms of the 1981 Act for the remainder of their contracual term, with only a few amendments and the substitution, as regulatory body of the new Radio Authority (RA) for the IBA.

For the future, licences will be awarded by the Radio Authority and the

Historical Archives of the European Commission

(181) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(2).
(182) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraphe 6(5).
(183) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(6).

Broadcasting Act 1990 limite le nombre maximal de programmes de radio locaux de chaque entreprise à vingt(184). Une entreprise ne peut être titulaire que d'une seule licence des trois nouvelles stations de radio nationales à créer(185). Finally, a person may not hold more than six restricted radio licences(186). Apart from those mentioned above in relation to satellite radio services, rules limiting concentration at both the national and local level, or restricting multiple shareholdings, in the radio sector, have yet to be established.

D) Concentrations multimédias

I) Participations croisées entre la radiodiffusion et la presse

En Grande-Bretagne, la discussion sur les liaisons diagonales (dites participations croisées) entre la radiodiffusion et la presse est engagée depuis les années 1960(187). La "Television Act" de 1964 ouvrait la possibilité de résilier le contrat de programme d'un radiodiffuseur lorsque les autorités de contrôle estimaient que la participation de la presse à une société de radiodiffusion était contraire à l'intérêt public. Cette réglementation, qui jusqu'au passage de la Broadcasting Act 1990 est restée inchangée même lors des modifications ultérieures de la loi, n'a toutefois, dans la pratique, été utilisée qu'avec une très grande réserve. Depuis 1968, l'IBA (ou son précurseur) n'a du moins plus autorisé qu'une entreprise de presse détienne une participation majoritaire dans une société de programme. Sur le plan technique, elle y est parvenue en

(184) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 2(1).
(185) Ibidem
(186) Ibidem
(187) Un rapport du "Pilkington Committee on Broadcasting" (1962) a par exemple lancé une mise en garde très nette contre les dangers pour le pluralisme et les risques de distortion de la concurrence dus au cross-marketing.

Historical Archives of the European Commission

incluant des obligations et des avenants appropriés dans les contrats de licence conclus avec les radiodiffuseurs. Cette pratique a été soutenue par la "Royal Commission on the Press" en 1977 et a été maintenu jusqu'à la nouvelle loi de 1990.

En dehors du cas de ces participations majoritaires détenues par une entreprise, la participation de la presse à la radiodiffusion n'a pas été limitée. Les entreprises de presse locales ont même parfois été encouragées à prendre des participations dans des sociétés de programme régionales.

La Broadcasting Act 1990 contient maintenant une réglementation plus concrète et plus différenciée des participations croisées. Selon cette loi, l'éditeur d'un journal national ou local ne doit pas acquérir une participation supérieure à 20 % auprès d'un titulaire d'une licence pour Channel 3 ou Channel 5(188). Cette règle s'applique aussi inversement pour limiter la participation d'un tel titulaire dans un éditeur d'un journal national ou local à un maximum de 20%(189). En ce qui concerne la participation d'un éditeur d'un journal national ou local à un radiodiffuseur national (INR), la limite est également fixée à 20 % des parts(190). This restriction also applies conversely to limit those with national radio licences from holding more than a 20% interest in the proprietor a national or local paper(191). It is important to note that the above-mentioned restriction imposed on the proprietor of a local newspaper in respect of a participation in the holder of a licence to provide a regional Channel 3 service applies only where the newspaper and the service each serve an area which is to a significant extent the same as that served by the other(192).

Historical Archive of the European Commission

(188) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(1)(a).
(189) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(1)(a).
(190) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphe 2(1)(b).
(191) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphe 3(1)(b).
(192) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(2).

In addition, it is provided that the proprietor of a national newspaper who holds more than a 5% interest (but not greater than 20%) in a company holding a Channel 3 or Channel 5 licence or a national radio licence, cannot hold more than a 5% interest in any other such company(193). This rule applies also conversely in respect of the participation by such companies in a company which runs a national newspaper(194).

At the local level, the Broadcasting Act 1990 provides that the proprietor of a local newspaper cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence to provide a relevant local radio service where there is a significant overlap in the zones served(195). This provision applies also conversely in respect of the participation in local newspapers by companies with local radio licences(196).

Although the desirability of press-radio concentration at the local level was debated at committee stage during the passage of the Broadcasting Bill, the 20 % limit to cross investment where there is a common service area was retained. To ensure that undue concentration does not arise through cable-press cross holdings at the local level the same provision also prohibits participation over 20 % by local newspapers in local delivery services (and vice versa), again where there is a significant overlap in the areas served(197). However, these tresholds could be modified by the Secretary of State.

Historical Archives of the European Commission

(193) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(3).
(194) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(3).
(195) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(4) and 2(4).
(196) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(4).
(197) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(4), 2(4) and 3(4).

La Broadcasting Act ne prévoit pas de restrictions comparables pour les titulaires de licences de programmes diffusés par satellite et leurs associés. Mais elle habilite le ministre de l'intérieur à prévoir le cas échéant par voie d'ordonnance des plafonds de participation pour les éditeurs des journaux(198). Il faut noter que les règles susmentionnées concernant les participations croisées ne s'appliquent pas aux éditeurs of papers which do not circulate wholly or mainly in the United Kingdom or a part of it, although the ITC or RA may extend this to papers with a particular influence or circulation in the UK where they deem this to be appropriate(199).

ii) Limitations of Multimedia Concentration within the audiovisual sector

The Broadcasting Act 1990 introduces a detailed series of provisions(200) to deal with concentrations across the various broadcast media. These focus both on the national and local levels as well as on cross interests involving non-domestic or foreign satellite services. At the national level holders of regional or national Channel 3 or Channel 5 television licences, of domestic satellite licences or national radio licences cannot hold more than a 20 % interest in a company holding a licence for either of the other two categories(201).

Historical Archives of the European Commission

(198) Edwards/Buttler, The Broadcasting Bill. Restrictions on Ownership, International Media Law, Avril 1990, page 29(30), and see the Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV paragraph 2(5)(e).
(199) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(1) and 1(2).
(200) A 20% cross investment limit has been adopted as one which in the words of the then Secretary of State, Mr. Mellor, "prevents a controlling interest but recognises the benefit to the industry as a whole of permitting access to investment finance". Broadcasting Bill, Standing Committee F, 25th January 1990, Hansard p. 300.
(201) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(1).

A similar 20 % limit on cross interests has been imposed at the local level for the holders of local delivery (cable and MVDS) licences, local radio licences and regional Channel 3 television licences where the zones served significantly overlap(202). It is provided also that the holder of a non-domestic satellite licence or the provider of a satellite television service, broadcasting on frequencies which have not been allocated to the UK but whose service appears to the ITC to be intended for general reception in the UK, cannot hold more than a 20 % interest in a regional or national Channel 3 or Channel 5 licencee, in a domestic satellite licencee or a national radio licencee(203). This is an isolated attempt, in the context of European legislation, to address the issue of concentration at both the domestic and foreign (that is for those services which do not use UK allocated frequencies) levels. Finally, holders of satellite radio licences are disqualified from holding more than a 20 % interest in a regional or national Channel 3 or Channel 5 licencee or holders of a national radio licence(204). This provision applies also vice versa to limit participation to a maximum of 20 % by holders of one of the specified licences in satellite radio licencees.

The Broadcasting Act 1990 also provides that these restrictions apply to limit participation in companies controlling licence holders and connected persons, to prevent attempts to evade the cross-participation provisions considered above(205).

E) Foreign and Other Ownership Restrictions

Historical Archives of the European Commission

(202) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(7).
(203) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(2). This rule applies also conversely.
(204) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(5).
(205) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III paragraphs 7 and 8.

The Broadcasting Act 1990 adopts a two-prong approach to foreign ownership in the audiovisual media. For those activities where the centre of operations would simply be moved outside the UK if foreign ownership restrictions were enforced (eg. non-domestic satellite services) or where foreign, and in particular North American, investment has been sought (eg. cable) no such restrictions have been imposed. Thus foreign ownership requirements have not been established for local delivery services, non-domestic satellite radio and satellite television services, licensable sound programme and licensable programme services or for additional services(206). For all other licences granted by the ITC or RA applicants must, if individuals, either be EC nationals ordinarily resident in the EC, or, ordinarily resident in the UK, the Isle of Man or the Channel Islands(207); if a corporation, a body formed under the law of a Member State of the EC with its registered or head office or principal place of business within the EC, or a body incorporated under the law of the Isle of Man or the Channel Islands(208). Any body which does not meet these criteria is disqualified, as are bodies which are controlled by any such body(209).

In addition, the Broadcasting Act 1990 sets out a series of disqualifications for ownership which reflect the long standing suspicion of direct political or religious involvement in British broadcasting. Thus, local authorities and companies in which they have more than a 5% interest are disqualified(210). Also disqualified are bodies whose

Historical Archives of the European Commission

(206) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(2).
(207) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(a).
(208) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(b).
(209) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(l).
(210) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(c) and (h).

objects are wholly or mainly of a political nature, certain related bodies and companies in which such bodies have more than a 5% interest(211). The same applies in respect of bodies whose objects are wholly or mainly of a religious nature, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(212). In respect of such religious bodies only, the Broadcasting Act 1990 provides that the general rule on disqualification shall not apply, where the ITC or the RA deem appropriate, to licences for non-domestic satellite services, licensable programme services and non-national independent radio services(213). In respect of radio services only the 1990 Act disqualifies certain "publicly-funded" bodies. These are bodies (other than local authorities) which receive more than 50% of their income in the last financial year from public funds, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(214). Also disqualified are persons who are subject to "undue influence" from a local authority or political body and certain related bodies, but only where the ITC or the RA deems this to be contrary to the "public interest"(215). In relation to radio services this disqualification applies also where such "undue influence" is exerted by any of the "publicly-funded" bodies mentioned above(216). Finally, the general disualification applies also to the BBC, the Welsh Authority and certain related bodies(217); advertising agencies, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(218). National public telecommunic tions operators and certain related bodies are not

Historical Archives of the European Commission

(211) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(d) to (h).
(212) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, part II, paragraph 2(1).
(213) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 2(2).
(214) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 3(1).
(215) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 4(1).
(216) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 4(2)(b).
(217) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 5.
(218) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 6.

disqualified by the 1990 Act but the Secretary of State is empowered to disqualify them from holding certain categories of licences(219). The provisions noted above are carefully designed to prevent ownership "through the back door" by certain related or associated organisations. The underlying philosophy of the 1990 Act is that the licence holders themselves should not have direct religious or political involvement, nor should they express their own viewpoints on such issues: rather they are to facilitate the expression of a range of political and religious opinions on their stations.

F) Les interdictions de concentrations relevant du droit de la concurrence

En Grande-Bretagne, il existe à côté des réglementations sur les concentration susmentionnées spécifiques propres aux médias des règles générales de concurrence qui peuvent empêcher des fusions et qui doivent surtout exclure la formation de monopoles. Ces dispositions sont également applicables aux entreprises de l'audiovisuel, même si elles ne prévoient pas de dispositions spéciales à leur égard.

Selon le Fair Trading Act de 1973, le secrétaire d'Etat peut faire contrôler des fusions réalisées ou en projet par la Monopolies and Mergers Commission (the "Commission") et, si elles risquent de fausser la concurrence, les interdire ou ordonner leur annulation. De plus, l'Office of Fair Trading (OFT) peut, en vertu de la Competition Act de 1980, intervenir contre les positions d'entreprises de l'audiovisuel propres à fausser la concurrence.

In the press sector section 58 of the Fair Trading Act 1973 provides that the transfer of a newspaper, or of newspaper assets, to a newspaper proprietor whose papers, plus the paper to be transferred, have an average daily circulation of 500,000 or more copies, requires the prior consent of

(219) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part V.

Historical Archives of the European Commission

the Secretary of State. In most circumstances the Secretary of State is required to consider before granting or withholding consent a report prepared by the Commission on whether the proposed transfer will operate against the public interest. Where, however, the Secretary of State is satisfied that the newspaper in question is not economic as a going concern he may give his consent without reference to the Commission where the newspaper is to continue as a separate newspaper and the case is one of urgency; and must give his consent without requiring a report from the Commission if the newspaper is not intended to continue as a separate newspaper. Similary, where the Secretary of State is satisfied that the newspaper concerned has an average daily circulation of not more than 25,000 copies he may also give his consent without a reference to the Commission. Where a report is given the Secretary of State remains free to decide whether or not to give his consent to the transfer. Although few newspaper mergers have been blocked under the Fair Trading Act's provisions David Sullivan, publisher of the Sport and Sunday Sport was prevented from increasing his holding in the Bristol Evening Post in June 1990. Despite recent moves to view the merger regulations solely in competition terms the "public interest" was resurrected, largely it was felt in certain quarters to block an operator whose fanciful and "soft porn" papers had found disfavour with the establishment(220).

G) **Guarantees of pluralism within the structure of the broadcaster and in programming content**

In the Broadcasting Act 1990 there are no specific restrictions concerning the structure of the broadcaster. The Act marks something of a sea change in British broadcasting, designed to introduce a "lighter touch" form of regulation, more suited to the competitive environment. Thus gone is the familiar requirement to provide a public service to disseminate "information, education and entertainment" and to

(220) The Guardian, Friday, June 1st, 1990.

Historical Archives of the European Commission

secure a "wide showing" for "programmes of merit"(221). In their place the ITC is to "ensure fair and effective competition" in the provision of licensed services and in services connected with them. It must also ensure the provision of services which, taken as a whole, are "of high quality and offer a wide range of programmes calculated to appeal to a variety of tastes and interests"(222).

The RA is subject to obligations similar to those imposed on the ITC. Thus, it is to ensure diversity of national and local radio services, facilitate the provision of high quality programmes and offer a wide range of programmes calculated to appeal to a variety of tastes and interests, as well as ensuring fair and effective competition in the provision of such services(223).

What is most marked is not, perhaps, the stated objectives to be attained, for a clear continuity with the past exists, but in the way in which such objectives are to be fostered and enforced. Under the Broadcasting Act 1981 the IBA laboured under an obligation to ensure its contractors complied with its codes and the statutory requirements. It had wide powers to review programme schedules, suggest modifications and even deletions(224) - its powers were essentially pro- rather than reactive. In contrast, although the ITC is to oversee compliance with the general licence requirements (covering such matters as taste, decency, the prevention of disorder and with heavy emphasis on accuracy and impartiality), the Commission is required merely to "do all that it can" in this respect and has no power to

Historical Archive of the Peacock Commission

(221) Broadcasting Act 1981, section 2.
(222) Broadcasting Act 1990, section 2(2).
(223) Broadcasting Act 1990, section 85(2).
(224) Broadcasting Act 1981, sections 5 and 6.

review schedules in advance. The breach of the terms contained in a licence granted to a Channel 3 or Channel 5 operator may, however, lead to the imposition of a fine, a reduction in the licence period or ultimate withdrawal of the licence, after an initial warning notice(225).

There is also a marked difference in the procedure under which Channel 3 licences are awarded. Once the applicant has met a basic "quality threshold" the ITC is to award a licence to the highest bidder unless exceptional circumstances indicate that the quality of the service proposed by a "low bidder" substantially exceeds that of the "higher bidder". The initial quality threshold is now considerably higher than many had expected, however, with applicants required to show a commitment to allocate sufficient time for high quality news and current affairs programmes, for high quality programmes generally, for regional, religious and childrens' programmes, together with a "proper proportion" of EC programmes(226). A total 25% of time allocated for qualifying programmes is to be set aside for independent productions(227). Applicants may be held to comply with their proposals in these matters by licence conditions imposed by the ITC(228) and enforced by threat of fine or ultimate withdrawal of the licence. In relation to licensed radio services the RA is to secure, inter alia, that programmes do not offend good taste or decency and that news programmes are presented with "due accuracy and impartiality"(229).

Historical Archives of the European Commission

(225) These enforcement provisions are extended to domestic satellite services, non domestic satellite services (wtih an amendment over the amount of the fine, which can be imposed) and to local delivery licences. Similar provisions apply to the radio sector.
(226) Broadcasting Act 1990, section 16.
(227) Broadcasting Act 1990, section 16(2)(h).
(228) Broadcasting Act 1990, section 33.
(229) Broadcasting Act 1990, section 90.

H) La transparence en matière de concentration

La Broadcasting Act 1990 prévoit des dispositions pour garantir la transparence des liens de participation et empêcher des détournements déguisés des restrictions. C'est ainsi que l'ITC peut obliger les sociétés titulaires de licences, par des clauses particulières, à indiquer à l'avance les modifications envisagées dans les liens de participation ou dans la composition des organes de direction(230). En cas de modification substantielle de la structure de l'organisme de radiodiffusion, elle peut retirer la licence(231). Similar provisions apply also in respect of the RA(232). Pour protéger des détournements les limites imposées en matière de concentrations, on ajoute au titulaire de licence dans une large mesure d'autres personnes qui dépendent de lui ou qui peuvent avoir une influence sur lui, comme par exemple ses associés et les membres de sa famille(233).

Mais, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays, la licence n'est pas intransmissible par principe; elle peut au contraire être transmise à une autre entreprise lorsque celle-ci remplit également les exigences minimales fixées par la loi en matière de pluralisme. Ce n'est que si cela s'avere ne pas être le cas que ITC ou Radio-Authority peut retirer la licence. Ceci correspond à la nature particulière du nouveau système en vertu duquel les licences doivent être concédées au plus offrant à l'issue d'un contrôle de la pluralité.

Historical Archives of the European Commission

(230) Broadcasting Act 1990, section 5(2)(d).
(231) Broadcasting Act 1990, section 5(2) and (5).

(232) Broadcasting Act 1990, section 88(2)(d) and (5).
(233) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part I, paragraphes 1(2) à (5).

Cette étude est citée dans le livre vert et sera disponible sur demande auprès de la Commission.

# COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

## DIRECTORATE-GENERAL III/F-5

## FINAL REPORT

# STUDY ON PLURALISM AND CONCENTRATION IN MEDIA - ECONOMIC EVALUATION -

*Brussels, 6 February 1992*

BOOZ·ALLEN & HAMILTON

Historical Archives of the European Commission

# CONTENT


| | | Page |
|---|---|---|
| 1. | INTRODUCTION | 1 |
| 2. | MEDIA CONSUMPTION | 3 |
| 3. | MEDIA CONCENTRATION | 5 |
| 4. | RELEVANT TRENDS | 8 |
| 5. | POLICY CONSIDERATIONS | 12 |

APPENDIX


Historical Archives of the European Commission

# 1. INTRODUCTION

Historical Archives of the European Commission

# 1. INTRODUCTION

The Commission of the European Communities is in the process of studying the phenomenon of media concentration and the mechanisms in place to ensure pluralism - with a view to determine if an action at the Community-level is appropriate.

Within this context, the study evaluated the relevant economic aspects - particularly to assess the current and future trends in media concentration. The study did not cover magazines. This is consistent with national pluralism law which typically focuses only on radio, newspapers and TV.

While the subject has been well documented and debated, the study was given a unique direction such that the subject of pluralism and concentration of media was reviewed from the point of view of share in media consumption. As a consequence, the starting point in the study involved characterisation of media consumption in the Community to establish media footprints and to identify potential exposure areas for detailed analysis.

Overall, the study approach involved three main analytical modules (see Exhibit 1.1) - to answer the following key questions:

- What are the relevant media consumption patterns from the point of view of exposure to lack of pluralism?
  - Range of choice available to media consumers
  - Consumption shares by type in each of the media footprints
- How concentrated is the supply and consumption of media?
  - Share of media consumption per footprint by channel controller
  - Structure of media providors and their ability to influence content
- What are the underlying trends and their motivations? Will there be a need for a Community-level intervention in the field of pluralism and concentration of media?

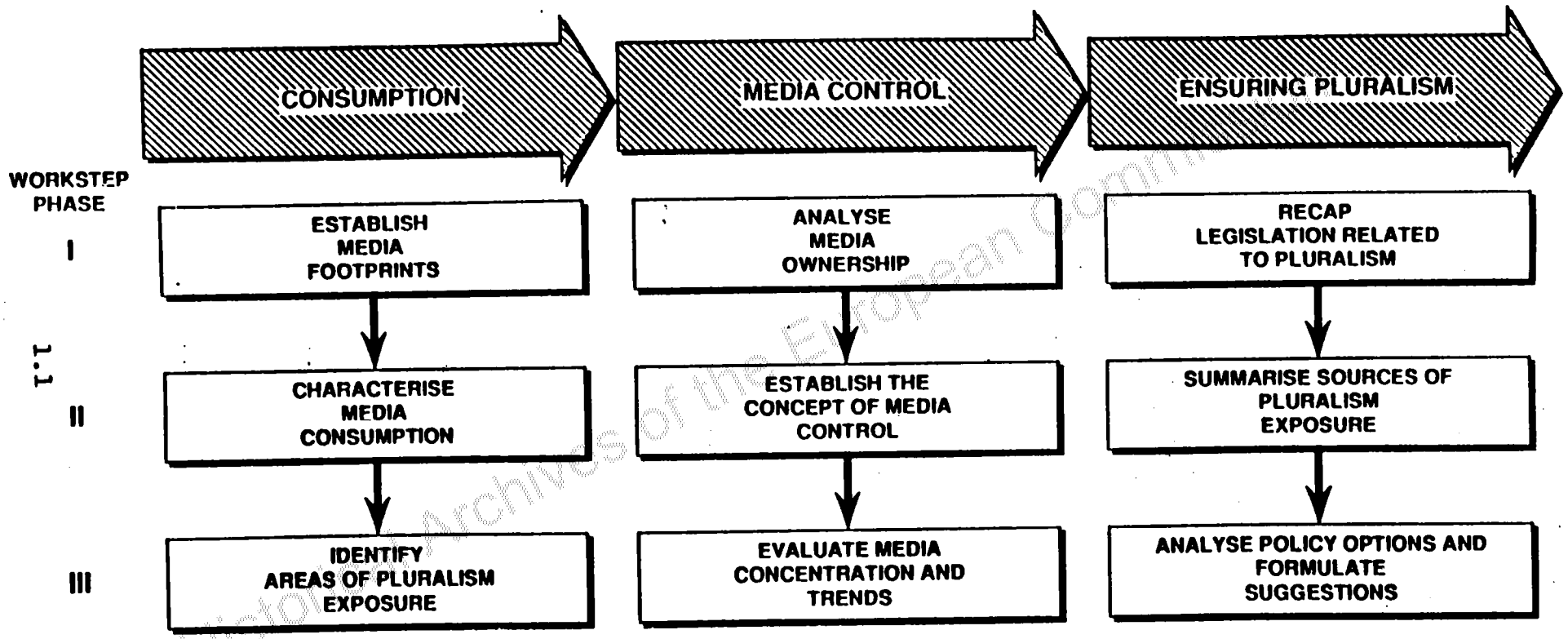
Specific direction provided during the study allowed for particular focus on:

- Cross border media flows and its contribution towards ensuring diversity



Historical Archives of the European Commission

# THE STUDY APPROACH HAS THREE MAIN ANALYTICAL MODULES




Historical Archives of the European Commission

1.1



Source: Booz·Allen

## 2. MEDIA CONSUMPTION

Historical Archives of the European Commission

- External pluralism via ownership and operating control (as opposed to internal pluralism i.e. controls over programme content)

- The notion of a media channel controller (irrespective of government or private ownership)

- Underlying trends in media concentration versus increase in diversity in choice of options.

The study was executed on a best efforts basis (with 45 days of work effort) and did not involve extensive field work for verification of the data and the analysis presented. As such the results and conclusions reported should be considered as being tentative.

It should be also noted that media consumption shares between different TV and radio broadcasters or newspaper publishers can vary significantly between different samplings. It is therefore possible that the media consumption shares quoted in this report are different from those obtained from other sources or those referring to a different sample period. We believe, however, that any such differences are unlikely to be significant enough to affect the conclusions reported.

Historical Archives of the European Commission

## 2. MEDIA CONSUMPTION

Overall, it is difficult to generalise about the pattern of media consumption across the EC

- There are big differencies in the distribution of media consumers between the Member States (we have used this to vary the focus during the study by Member States) (see Exhibits 2.1 & 2.2)

- While TV tends to have a high audience reach, there is a big difference between the countries in radio and newspaper reach. Newspaper reach appears particularly low in Spain and Portugal (see Exhibit 2.3, 2.4)

- Media consumption levels (or reach) does not appear to be related to the range of choices available (for example in radio, there is no relationship between the total stations available and the average daily minutes of listening) (see Exhibit 2.5)

We have focused our analysis to highlight two relevant aspects - share per channel in consumption by media type and the range of choice available to consumers by media type.

The range of choice available to consumers across all media types is also relevant as the same consumers tend to consume different media types at different times in the day (see Exhibit 2.6). Infact there is a high level of certainty that the same consumers tend to be exposed to several medias; TV and radio, TV and daily newspaper, radio and daily newsapaper or all, TV, radio and daily newspaper in a majority of the countries (particularly those in the North) (see exhibit 2.7)

Media consumption footprints in the Community mostly mirror the national boundaries

- Not surprisingly, media consumption is clustered around the nine language areas in the Community - english, french, german, italian, spanish, flemmish/dutch, danish, greek and portuguese speaking areas (see Exhibit 2.8)

- Only the smaller countries with same language speaking neighbours have significant transfrontier media consumption (mainly TV) (see Exhibit 2.9). Examples include:

  - Penetration of the French TV channels in the french speaking southern part of Belgium
  - Penetration of the British TV channels in Ireland

Historical Archives of the European Commission

There is potentially a wide choice available to the consumers. For example, in Germany, TV consumers have the possibility to access several public channels (own Länder ARD programmes as well as those from the neighbouring Länders), at least three German private channels, a number of cable and pay-TV channels and, at the border, transmissions by broadcasters from neighbouring countries (see Exhibit 2.10). In radio, consumers can tune-in to over fifty stations and in newspapers, consumers can have access to four to five nationwide titles as well as two to three regional titles (in addition to many magazines). Such a wide choice is not uncommon in the other EC countries

While there is plenty of choice of channels, a few national channels (TV broadcasters or radio stations) or daily newspaper titles in any one media tend to have a dominant share in consumption. This means that media consumption patterns at the country level can be safety assumed for the regions. For example, in radio, two to three national stations account for over 60% of the share of minutes listened:

- In Germany, the local ARD radio stations plus two private stations (Funkkombi and Radio RSH) dominate in most of the länders (see Exhibit 2.11)

- In France, the nationwide broadcasts by Radio France stations and RTL account for the majority of the listening (see Exhibit 2.12)

The media consumption footprints which are most exposed to the risk of lack of pluralism can be identified. Pluralism exposure is generally transparent as media provision is often concentrated in a few nationwide channels (see Exhibits 2.13). For example:

- In TV and radio, government-owned broadcasters dominate in several countries - particularly the UK, Germany, Denmark, Ireland, Portugal and the Netherlands (see Exhibit 2.14)

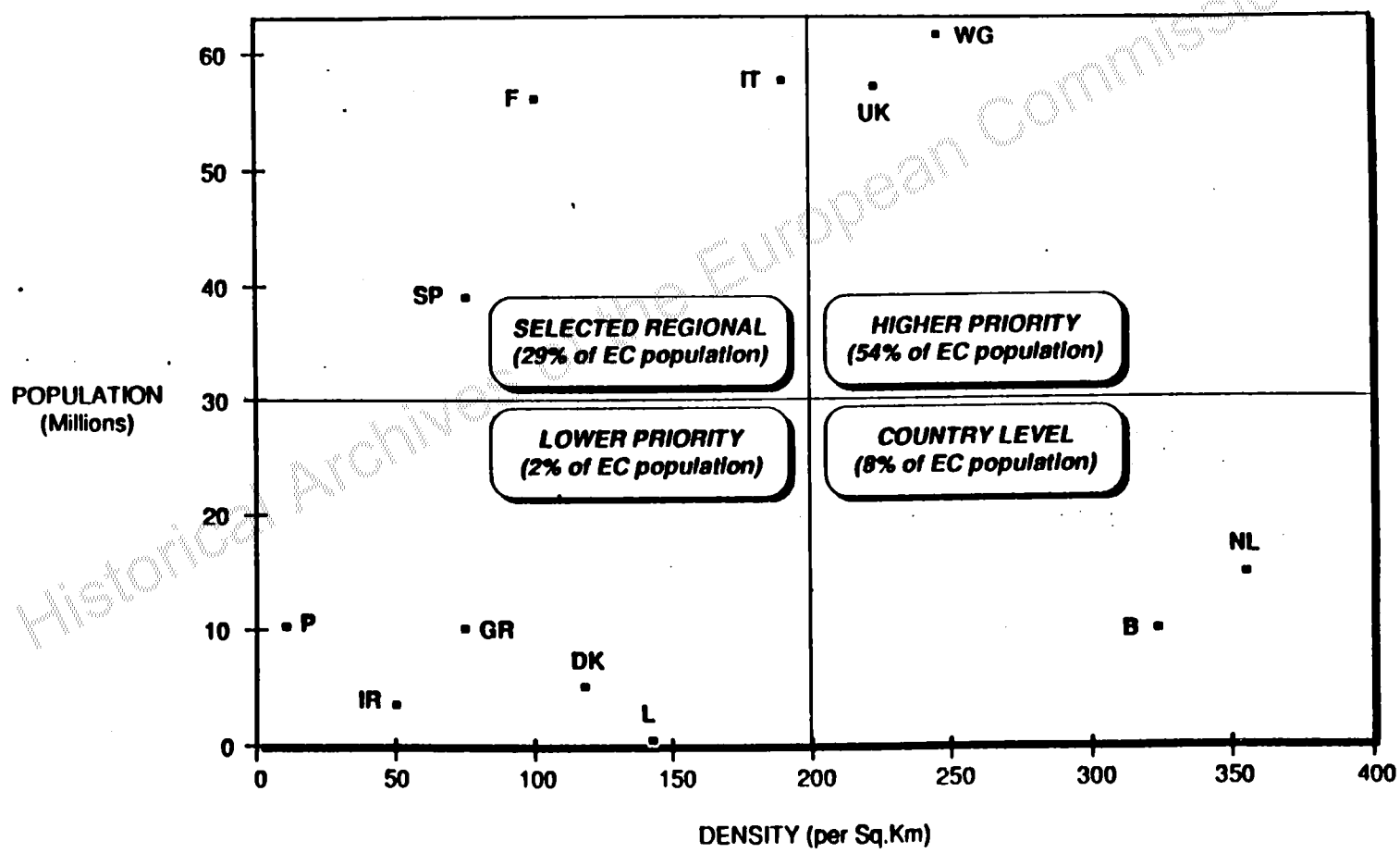
- In daily newspapers, nationwide titles dominate circulation in several countries (nationwide titles have over 40% share of total circulation in all countries and an average of 63.5%) (see Exhibits 2.15)

A more detailed country-by-country analysis of media consumption by media type is provided in the appendix.



Historical Archives of the European Commission

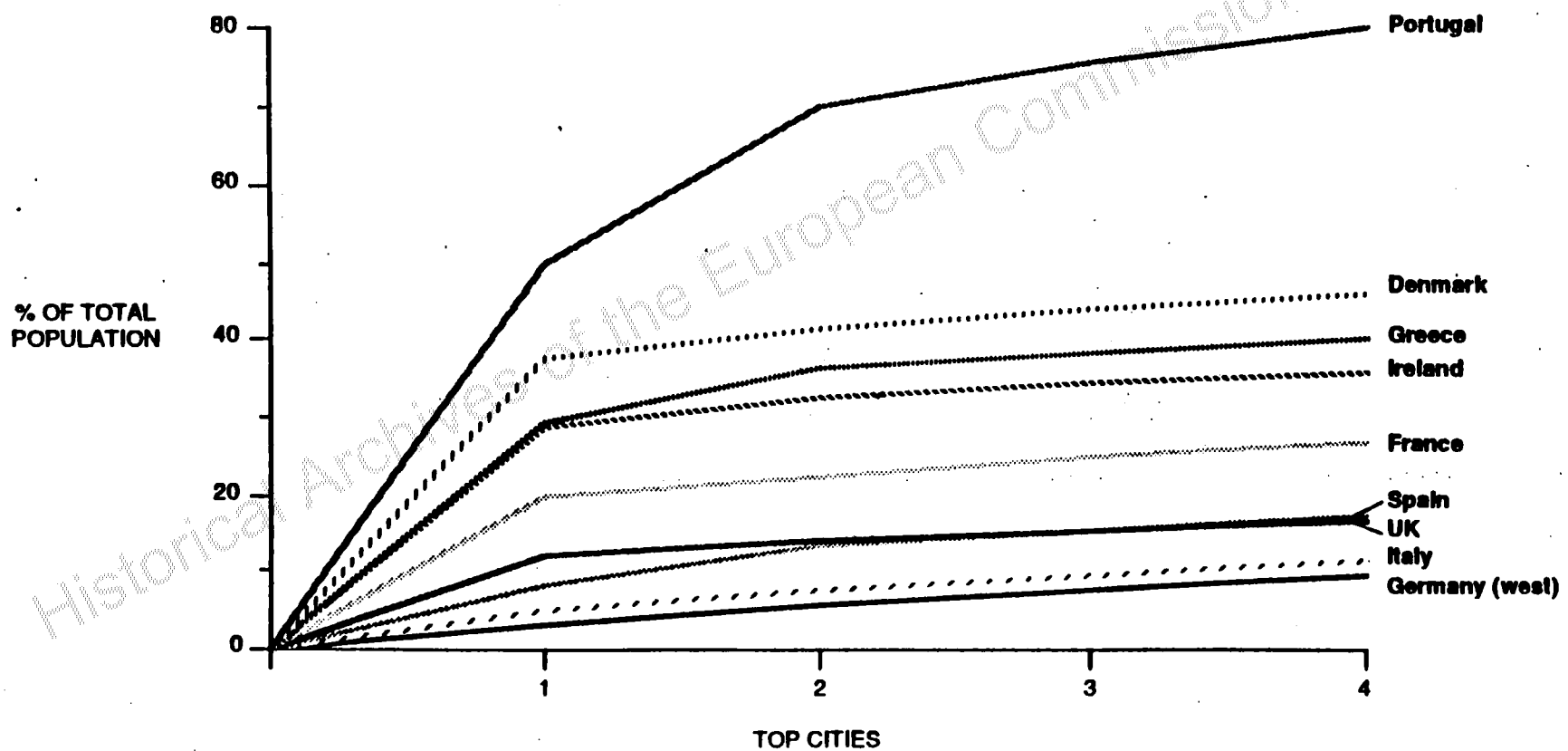
# THE PATTERN OF DISTRIBUTION OF MEDIA CONSUMERS ACROSS THE COMMUNITY IS HIGHLY VARIED




Note : EC-12 population = 324.6 M (1989), density = 144/Sq. Km (1989)
Source : Eurostat 1990 (27e)

Historical Archives of the European Commission

# IN THE SMALLER COUNTRIES, A FEW CITIES WILL ACCOUNT FOR AN IMPORTANT PORTION OF THE CONSUMPTION




Source : Eurostat

Historical Archives of the European Commission

## WHILE TV AND RADIO HAS A HIGH REACH ACROSS THE COMMUNITY, DAILY NEWSPAPERS HAVE A RELATIVELY LOW REACH IN THE SOUTHERN COUNTRIES

### MEDIA REACH
### 1989/90

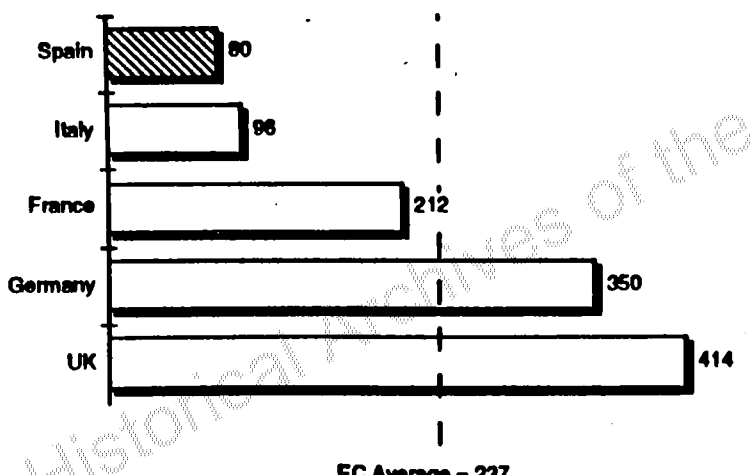
| | TV | RADIO | ANY DAILY NEWSPAPERS | BASIS | SOURCE |
|---|---|---|---|---|---|
| BELGIUM | 78.0 | 85.0 | 72.0 | Weekly % of adults | CIM 1989-L'heure du temps, IBP 1989 |
| DENMARK | 96.9 | 95.2 | 71.6 | Weekly % of adults | Brogger & Nygart |
| FRANCE | 97.0 | 87.3 | 52.3 | Weekly % of population | CESP 1990 |
| GERMANY | 96.8 | 87.3 | 82.1 | Bi-weekly % of adults | MA '90/ Gruner & Jahr |
| GREECE | 64.3 | 55.0 | 44.3 | Weekly % of population | Geo/Young & Rubican |
| ITALY | 98.5 (monthly) | 77.2 | 68.4 | Weekly % of adults | ISPI/ISEGI/ Auditel/ Audiradio |
| NETHERLANDS | 65.0 | 80.0 | 93.0 | Daily % of adults | Het Media Institute/ Gear |
| PORTUGAL | 83.8 | 77.5 | 23.8 | Weekly % of adults | Team-Young & Rubican |
| SPAIN | 85.5 | 50.0 | 31.5 | Daily % of adults | E.M.G. May-June '90 |
| UNITED KINGDOM | 93.2 | 86.8 | 89.0 | Weekly % of adults | BARB, JICNARS, JICRAR |

Historical Archives of the European Commission

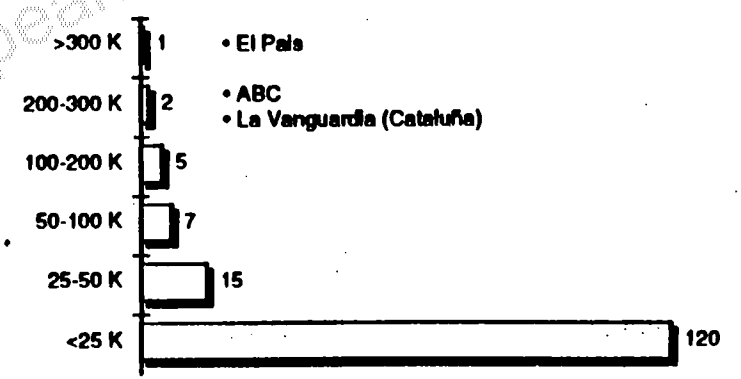
# THERE IS A LOW CONSUMPTION OF NEWSPAPERS IN THE SOUTHERN COUNTRIES

EXAMPLE: SPAIN

**NEWSPAPER DISTRIBUTED PER 1000 ADULTS (1989)**




**NO. OF NEWSPAPERS TITLES BY CIRCULATION RANGE (1989)**

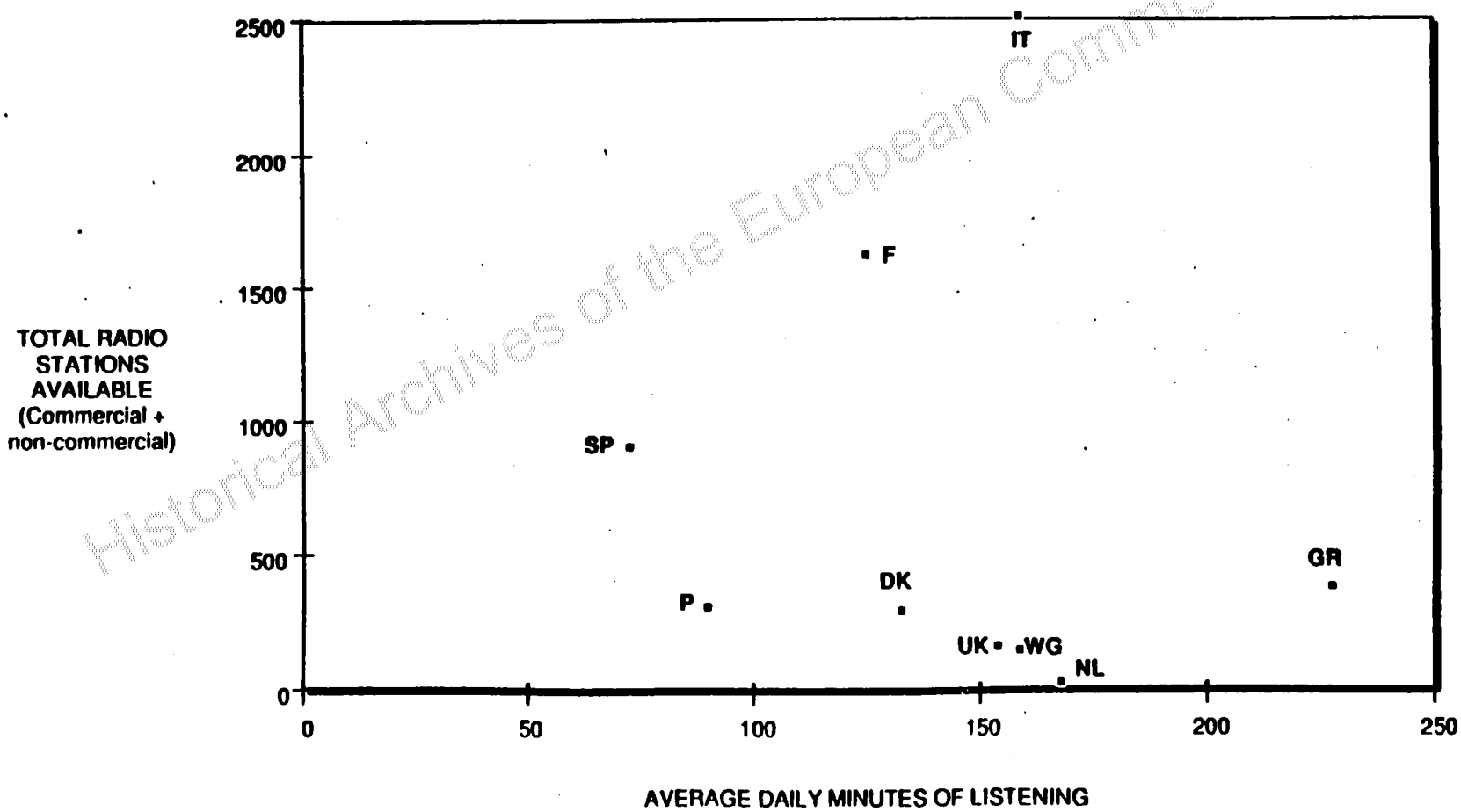



Note: Average daily circulation per title of six popular national newspapers in the UK was 1,980 in 1989

Source : Spanish Media Analysis

Historical Archives of the European Commission

## MEDIA CONSUMPTION LEVEL IS NOT NECESSARILY RELATED TO THE AVAILABILITY OF MEDIA



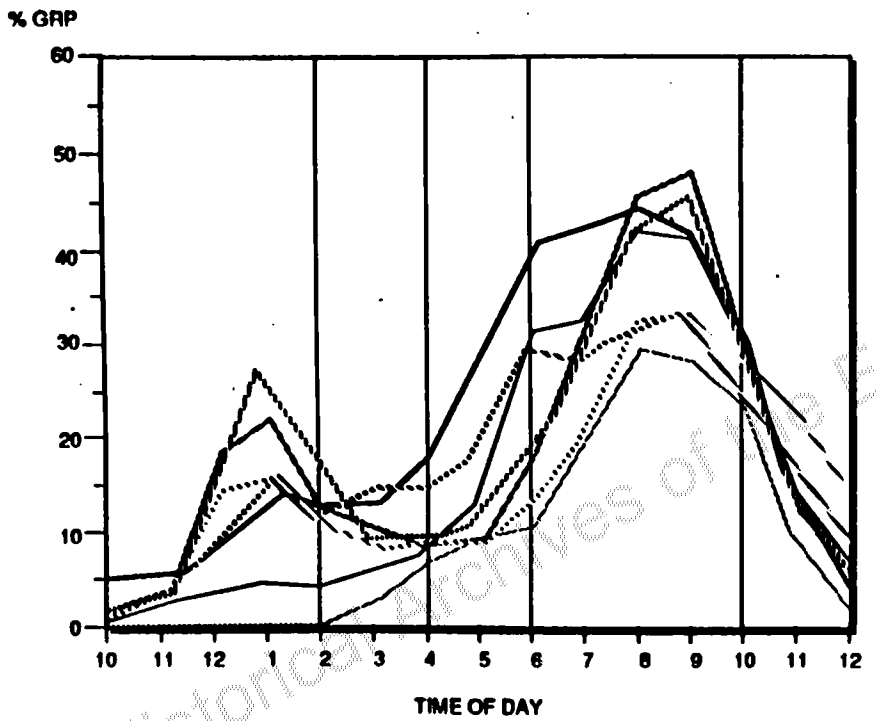

Historical Archives of the European Commission

2.5

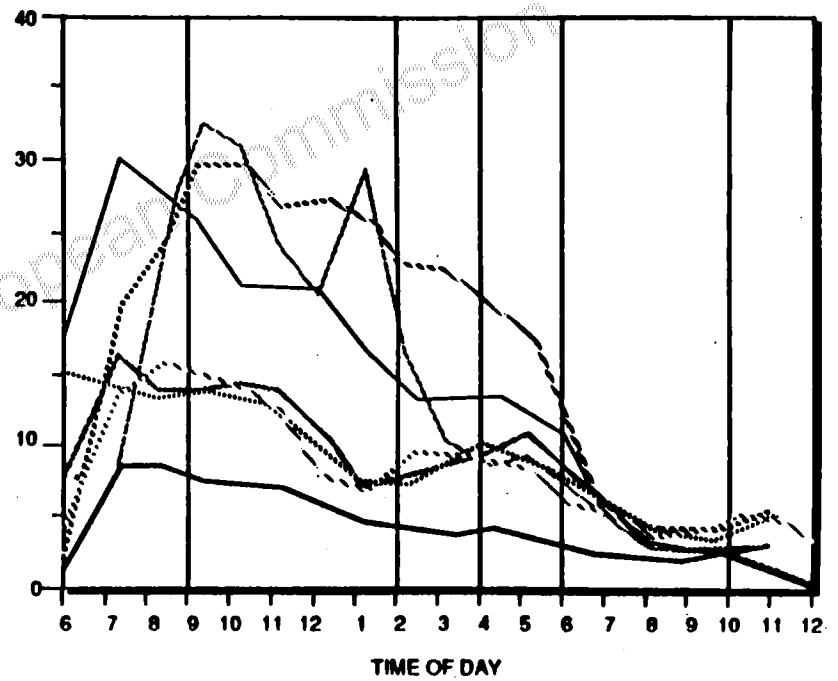
Source : Carat International '90

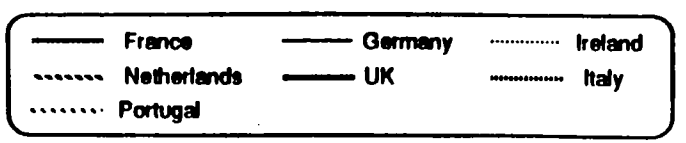
# THE SAME CONSUMERS TEND TO CONSUME THE DIFFERENT MEDIA TYPES

## TV VIEWING PATTERNS*




## RADIO LISTENING PATTERNS




* Consumption data before 10 not available on the same basis
GRP : Gross Rating Points
Source : Media & Marketing Europe

Historical Archives of the European Commission

# THERE IS A HIGH-LEVEL OF CERTAINTY THAT MULTI-MEDIA CONSUMPTION IS VERY COMMON IN THE NORTHERN COUNTRIES

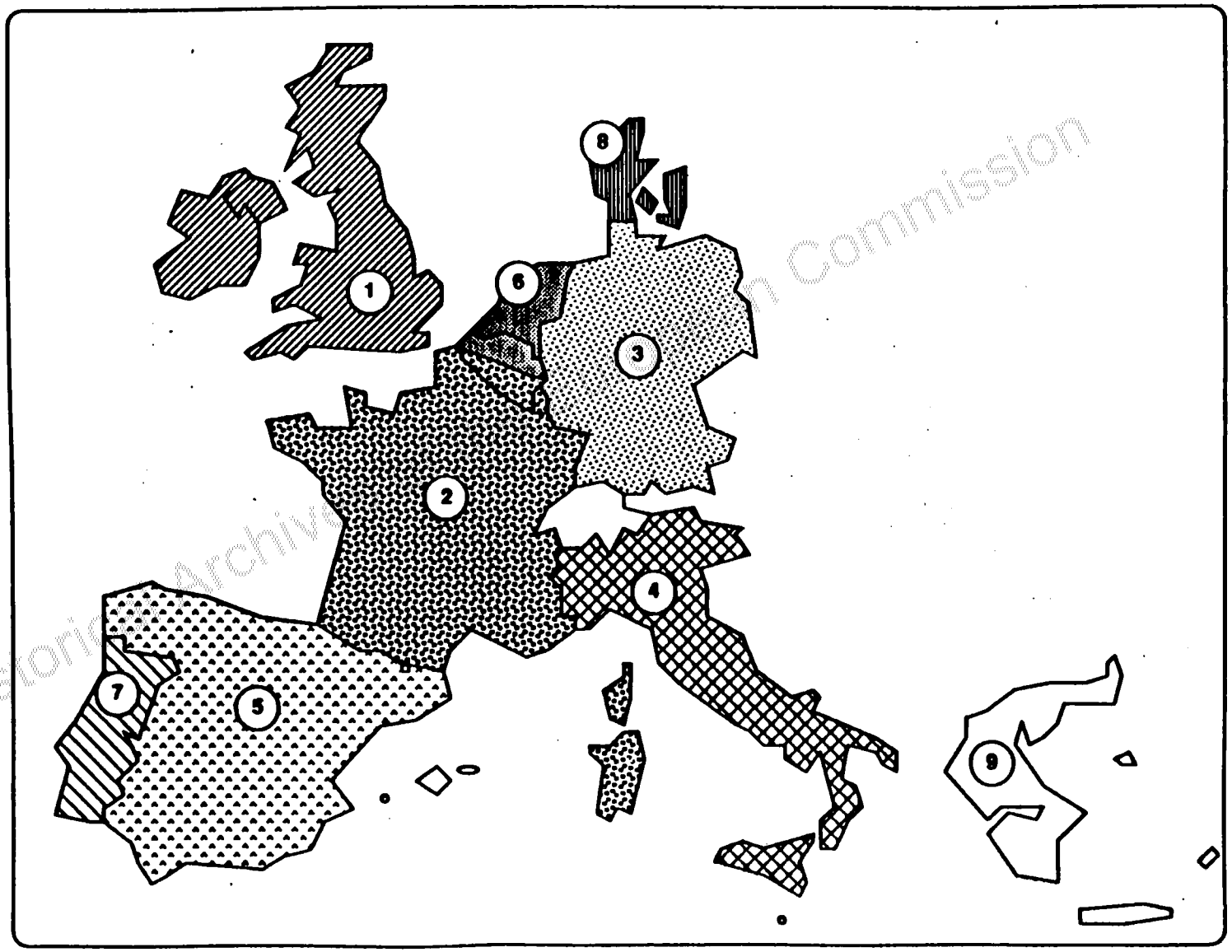
APPROXIMATE MINIMUM PERCENTAGE OF POPULATION (OVER 13 YEARS) WITH MULTI-MEDIA REACH (DERIVED FROM MEDIA REACH DATA - 1989/90)

| | TV AND RADIO | TV AND DAILY NEWSPAPER | RADIO AND DAILY NEWSPAPER | TV, RADIO AND DAILY NEWSPAPER |
|---|---|---|---|---|
| • Belgium | 70 | 61 | 64 | 53 |
| • Denmark | 93 | 70 | 69 | 67 |
| • France | 85 | 50 | 45 | 43 |
| • Germany | 85 | 80 | 75 | 73 |
| • Greece | 37 | 26 | 18 | 0 |
| • Italy | 76 | 67 | 56 | 55 |
| • Netherlands | 55 | 61 | 76 | 51 |
| • Portugal | 65 | 17 | 13 | 0 |
| • Spain | 43 | 25 | 7 | 0 |
| • United Kingdom | 83 | 85 | 81 | 77 |

* Note: – All figures refer to weekly reach except Germany (bi-weekly), Netherlands and Spain (daily)
– 50% of unreached audience is assumed to overlap (after rounding up)

Historical Archives of the European Commission

# MEDIA CONSUMPTION FOOTPRINTS IN THE COMMUNITY - CLUSTERED AROUND THE MAIN LANGUAGE AREAS - MOSTLY MIRROR THE NATIONAL BOUNDARIES




Historical Archives of the European Commission

2.8



9111-FFD017-A-09 FR

# PENETRATION OF CROSS BORDER TRANSMISSION IS LOW - LANGUAGE AS A BARRIER DOES NOT FULLY EXPLAIN IT

| Example languages \ Example EC countries | % LANGUAGE SKILLS OF POPULATION (OVER 15 YEARS) IN EXAMPLE EC COUNTRIES | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Belgium | Denmark | France | Germany (W.) | Ireland | Italy | Netherlands | Spain | UK | TOTAL |
| English | 26 | 51 | 26 | 43 | 99 | 13 | 68 | 13 | 100 | 45.9 |
| French | 71 | 5 | 100 | 18 | 12 | 27 | 31 | 15 | 15 | 35.8 |
| German | 22 | 48 | 11 | 100 | 2 | 6 | 67 | 3 | 6 | 29.1 |
| Italian | 4 | 1 | 8 | 3 | 1 | 100 | 2 | 4 | 1 | 23.2 |
| Spanish | 3 | 1 | 13 | 1 | 1 | 5 | 4 | 100 | 2 | 16.4 |
| Flemish | 68 | 1 | 1 | 3 | - | - | 100 | - | 1 | 8.4 |
| Population (m) | 9.87 | 4.24 | 43.99 | 48.82 | 3.54 | 50.50 | 11.92 | 30.50 | 46.32 | 249.7 |
| % share by non-national TV transmission | 8.9 (NL)<br>15.7 (FR)<br>24.6 | 0 | 0 | 0 | 25.8 (UK) | 0 | 3.3 (B)<br>3.3 (G)<br>1.7 (UK)<br>6.2 Others<br>14.5 | 0 | 0 | 2.0% |

Source: Gallup International, Nielsen



Historical Archives of the European Commission

# THE RANGE OF CHOICE AVAILABLE TO CONSUMERS IN TV WILL BE HUGE
# EXAMPLE: CURRENT CHOICE AVAILABLE IN GERMANY

## TERRESTRIAL
(Stand 30 Juni 1990)

| | Baden-Württemberg | Bayern | Berlin | Bremen | Hamburg | Hessen | Niedersachsen | Nordrh.-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ARD: | | | | | | | | | | | |
| NDR (HH | | | | x | x | | | | | | x |
| NDR (Niedersa.) | | | | x | x | x | x | | | | x |
| NDR (SH) | | | | | x | | | x | | | x |
| RB | | | | x | x | | x | | | | |
| SFB | | | x | | | | x | x | | | |
| WDR | | | | | | | x | | | | |
| HR | x | | | | | x | x | x | x | | |
| SDR | x | x | | | | x | x | x | x | | |
| SWF | x | x | | | | x | | | x | x | |
| SR | | | | | | | | x | x | x | |
| BR | x | x | | | | x | | | x | | |
| Programme: | | | | | | | | | | | |
| Nord 3 | | | x | x | | x | | | x | | x |
| West 3 | | | | | | x | | x | x | | |
| Hessen Drd | | | | | | x | x | x | x | | |
| S3/SDR | x | x | | | | x | x | x | x | | |
| S3/SWF | | | | | | x | | x | x | x | |
| S3/SR | | | | | | | | x | x | | |
| BFS | x | x | | | | x | | x | x | | |
| ZDF | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| RTLplus | x | x | x | | x | | x | x | x | | x |
| SAT.1 | x | x | x | x | x | | x | x | x | | x |
| PRO 7 | x | x | x | x | | | x | x | x | | |
| Tele 5 | | x | x | x | x | | | | | | |
| DFF1 | | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| DFF2 | | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| offener Kanal | | | x | | x | | | x | x | x | x |
| BRT1 | | | | | | | | | | | |
| BRT2 | | | | | | | | | | | |
| RTBF1 | | | | | | | x | x | x | | |
| RTBF2 | | | | | | | x | x | x | | |
| DR1 | | | | | | | | | | | |
| DR2 | | | | | | | | | | | x |
| TF1 | x | | | | | | | | | | |
| Antenne 2 | x | | x | | | | | x | x | | |
| FR3 | x | | | | | | | x | x | | |
| TV5 | x | | | | | | | | | | |
| M6 | x | | | | | | | | x | x | |
| La Cinq | x | | | | | | | x | x | | |
| RTL (franz.) | | | | | | | | | | | |
| NOS1 | | | | | | | x | x | | | |
| NOS2 | | | | | | | | | | | |
| NOS3 | | | | | | | x | x | | | |
| ORF1 | x | x | | | | | | | | | |
| ORF2 | x | x | | | | | | | | | |
| DRS | x | x | | | | | | | | | |
| TRSI | x | x | | | | | | | | | |
| TSR | x | x | | | | | | | | | |

*nur in Teilen Bundeslandes empfangbar

Quelle: DBP Telekom und Landesmedienanstalten

## CABLE
(Stand 30 Juni 1990)

| | Baden-Württemb. | Bayern | Berlin | Bremen | Hamburg | Hessen | Niedersachsen | Nordrh.-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| RTLplus | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| SAT 1 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| PRO 7 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Tele 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3sat | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 1 PLUS | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| BFS | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| West 3 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| CNN | | | x | | | | | | | | |
| Eurosport | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Japan S. TV | | | | | | | | x | | | |
| La Cinq | | | x | | | | | | | | |
| Lifestyle | | | | | x | x | | | | | |
| MTV | x | x | x | | x | x | x | x | | | x |
| One World Ch. | | | | | | | | x | | | x |
| SportKanal | x | x | x | | x | x | x | x | | | |
| Super Channel | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| Teleclub | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| TRT-INT. | | x | x | | | | | x | | | |
| TV 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| Worldnet | | | | | | | | x | | | |

Quelle: DBP Telekom und Landesmedienanstalten

KEY:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3sat | 3sat (ORF/BRG/ZDF) | NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| 1 PLUS | ARD 1 PLUS | NOS 1 | Nederlands 1 |
| BFS | 3. Programm BR | NOS 2 | Nederlands 2 |
| BR | Bayerischer Rundfunk | NOS 3 | Nederlands 3 |
| BRT1 | Belgische Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen 1 | ORF 1 | Österreichischer Rundfunk 1 |
| BRT2 | Belgische Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen 2 | ORF 2 | Österreichischer Rundfunk 2 |
| CNN | Cable News Network | RB | Radio Bremen |
| DFF 1 | Deutscher Fernsehfunk 1 (DDR) | RTBF 1 | Radio Télé. Belge de la Communauté Française de Belgique 1 |
| DFF 2 | Deutscher Fernsehfunk 2 (DDR) | RTBF 2 | Radio Télé. Belge de la Communauté Française de Belgique 2 |
| DR1 | Danmarks Radio 1 | RTL | Radio Télévision Luxembourg (französ.) |
| DR2 | Danmarks Radio 2 | S3 | Südwest, 3. Programm von SDR, SR, SWF |
| DRS | Fernsehen der deutschsprachigen und rätoromanischen Schweiz | SDR | Süddeutscher Rundfunk |
| FR3 | France Regions 3 | SFB | Sender Freies Berlin |
| Hessen Drd | 3. Programm HR | SR | Saarländischer Rundfunk |
| HR | Hessischer Rundfunk | SWF | Südwestfunk |
| Japan S. TV | Japan Satellite TV | TF 1 | Télévision Française 1 |
| M 6 | franz. Privatsender | TRT-INT. | Turkish Radio-TV Corporation International |
| MTV | Music Television Europe | TSI | Televisione Svizzera Italiana |
| Nord 3 | Nordkette, 3. Programm von NDR, RB, SFB | TSR | Télévision Suisse Romande |
| | | TV 5 | TV 5-Satellmagaz |
| | | WDR | Westdeutscher Rundfunk |
| | | West 3 | 3. Programm WDR |

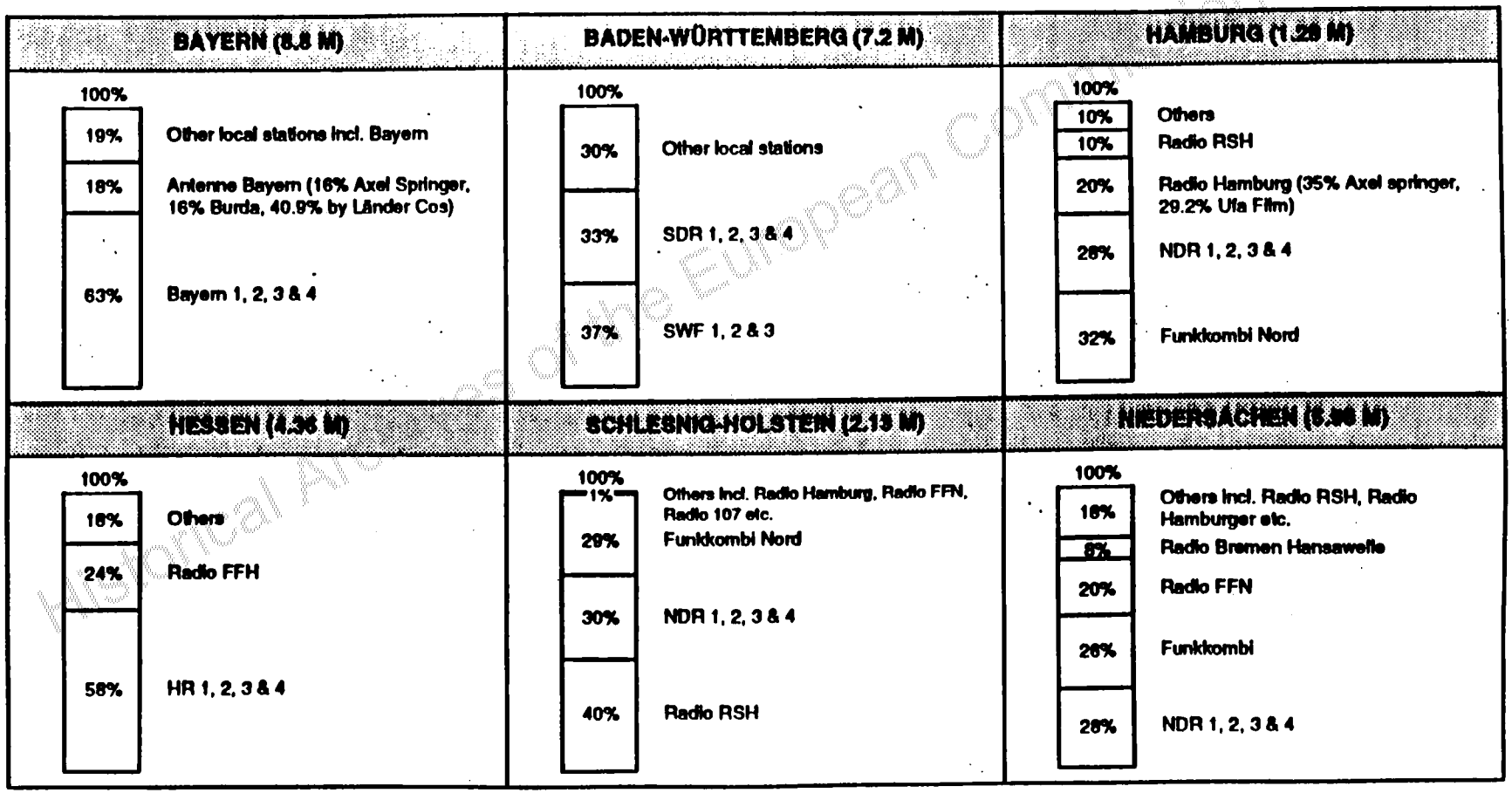
Historical Archive of the European Commission



9110-FFD017-A-06 FR

# A FEW RADIO STATIONS HAVE A DOMINANT SHARE IN CONSUMPTION

## RADIO CONSUMPTION SHARE (MINUTES LISTENED) BY CONTROLLER IN GERMANY (OVER 14 YEARS OLD - 1990)




Source: Hörfunk analyse 1990 (Nord, Baden-Württemberg)

Historical Archives of the European Commission

# WHILE THERE IS PLENTY OF CHOICE IN RADIO, A FEW STATIONS DOMINATE

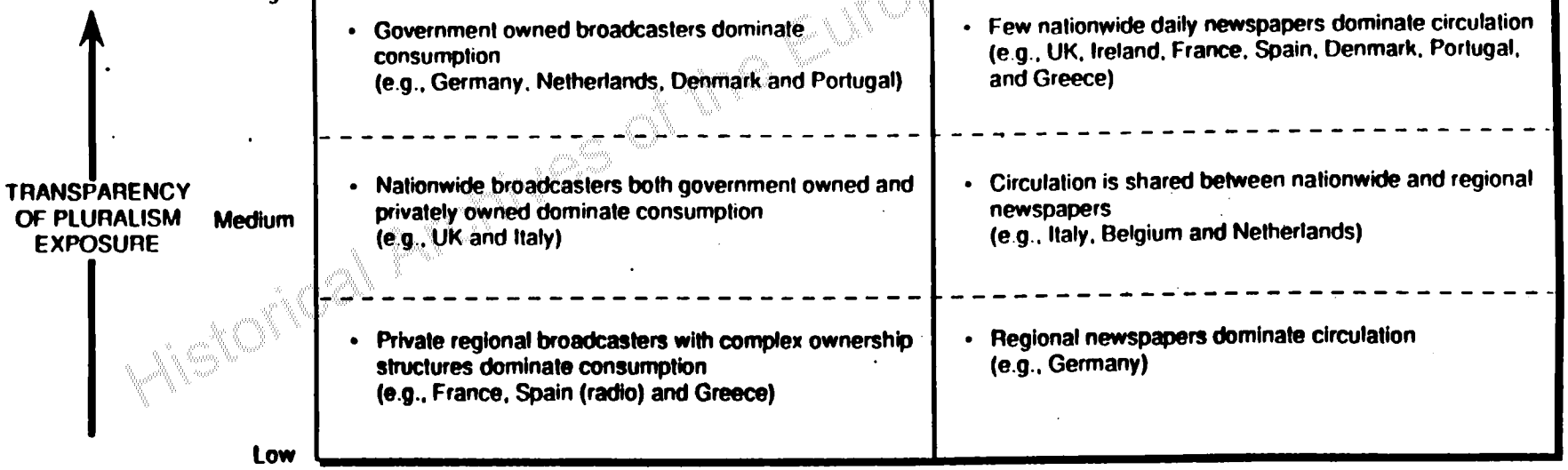
## RADIO CONSUMPTION SHARE (MINUTES LISTENED) BY CONTROLLER IN FRANCE (1990)

| Regions (population) | Radio France | National Stations (including foreign) | | | | Local Stations | | | | | Other | Total % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | RTL (Havas - CLT) | Europe 1 (Hachette) | RMC | Other | NRJ | Europe 2 (Hachette) | SKY | Nostalgie | Fun (Havas) | | |
| • Paris (8.0 m) | 22 | 22 | 11 | – | – | 10 | 5 | 5 | 2 | 2 | 21 | 100 |
| • West Paris Basin (4.3 m) | 13 | 32 | 15 | – | – | 9 | 4 | 1 | 3 | 2 | 21 | 100 |
| • East Paris Basin (3.7 m) | 9 | 36 | 14 | – | – | 13 | 4 | 1 | 3 | 4 | 16 | 100 |
| • West (5.8 m) | 23 | 22 | 11 | – | – | 11 | 5 | 3 | 3 | 5 | 17 | 100 |
| • East (3.9 m) | 9 | 32 | 13 | – | – | 8 | 4 | 2 | 4 | 1 | 27 | 100 |
| • South West (4.8 m) | 29 | 6 | 3 | 11 | 9 | 10 | 4 | 3 | 5 | 3 | 17 | 100 |
| • South East (5.2 m) | 23 | 12 | 10 | 10 | 1 | 6 | 5 | 2 | 7 | 4 | 20 | 100 |
| • North (5.2 m) | 9 | 33 | 10 | – | – | 5 | 2 | 5 | 3 | 2 | 31 | 100 |
| • Mediterranean (5.3 m) | 20 | 2 | 2 | 22 | – | 11 | 3 | 2 | 9 | 5 | 24 | 100 |
| • Aggregated for France (comparable basis) | 19 | 21 | 10 | 4 | 2 | 9 | 4 | 3 | 4 | 3 | 21 | 100 |

Source: Multimedia (March 89-February 90)

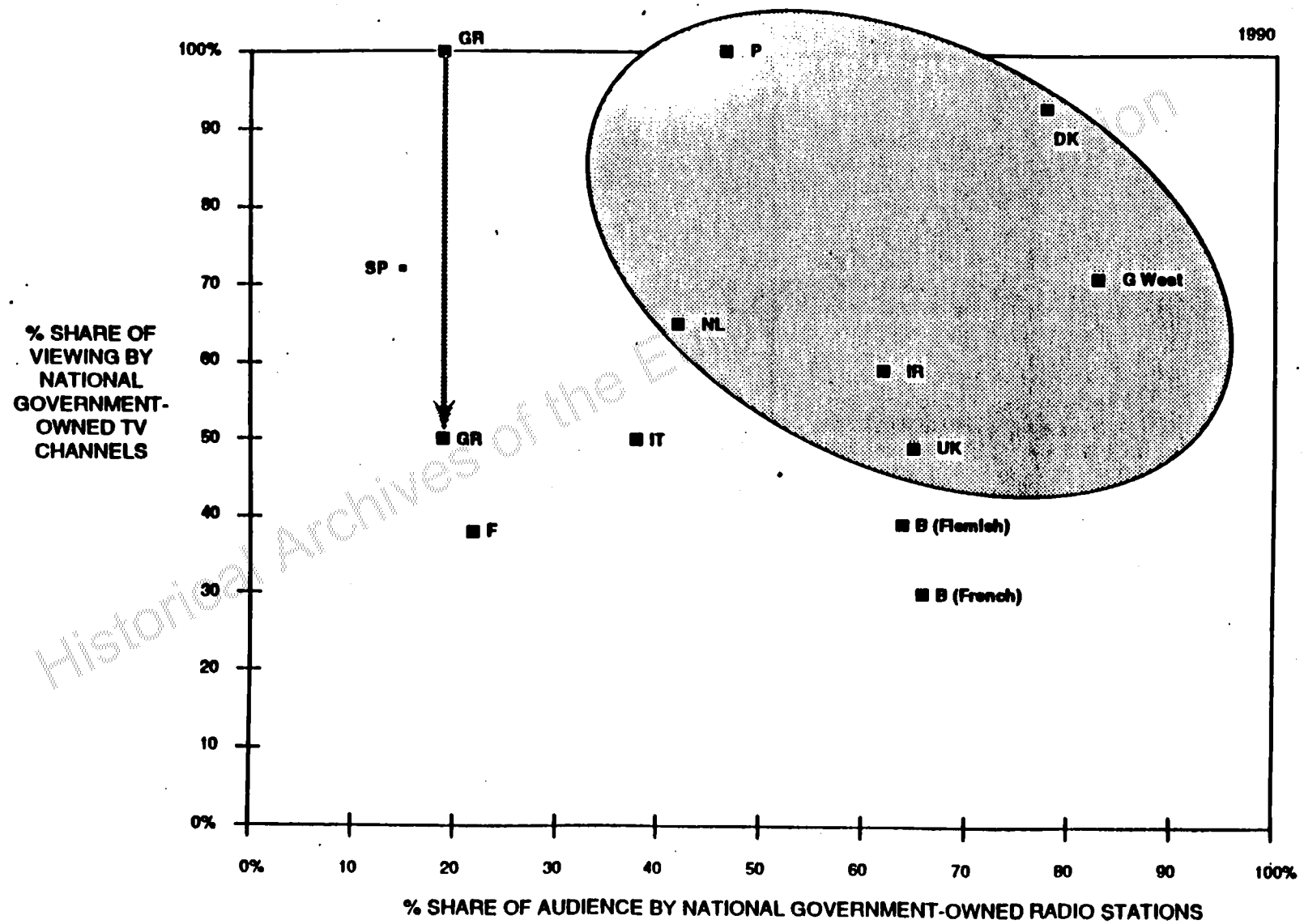
Historical Archives of the European Commission

## PLURALISM EXPOSURE IS LIKELY TO BE LEAST TRANSPARENT WHEN MEDIA PROVIDORS ARE DECENTRALISED




Historical Archives of the European Commission

# GOVERNMENT-OWNED BROADCASTING DOMINATES BOTH TV AND RADIO IN SEVERAL COUNTRIES



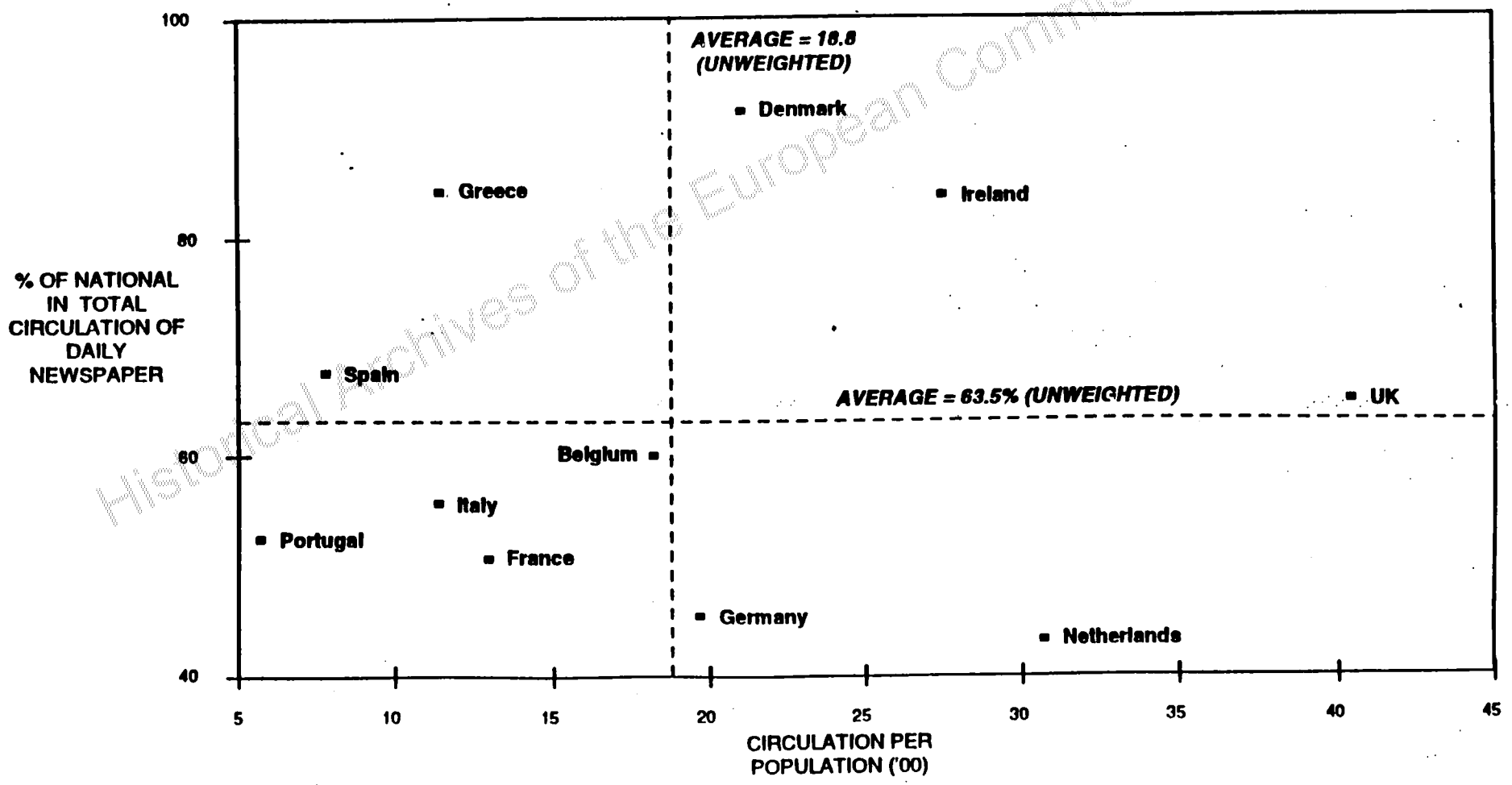

Source: Booz-Allen database

9110-FFD017-A-11 FR

Historical Archives of the European Commission

## NATIONAL NEWSPAPERS HAVE AN IMPORTANT SHARE IN CIRCULATION OF DAILY NEWSPAPERS

## NATIONWIDE NEWSPAPERS HAVE A MORE IMPORTANT SHARE IN CIRCULATION OF DAILY NEWSPAPERS




Source: Booz-Allen Database, Carol

9110-FFD017-A-01 FR

Historical Archives of the European Commission

## 3. MEDIA CONCENTRATION

Historical Archives of the European Commission

## 3. MEDIA CONCENTRATION

We believe that it is not appropriate to measure media concentration by different consumer segments as media consumers can be split into many narrowly defined segments. A concentration problem, if identified at the lowest level of segmentation would be meaningless. For example, in France the nationwide music radio stations serve specific narrowly defined segments (defined as age groups of over 50% of the audience in 1989).

- NRJ - 15-26 years
- Nostalgie - 28-42 years
- Europe 2 - 23-31 years
- Skyrock - 15-26 years
- Fun - 16-23 years
- RFM - 23-32 yearsqq

Concentration needs to be defined from the context of when (and under what circumstances) it begins to pose a problem from the point of view of threatening pluralism or an exposure to abuse of dominant power.

Overall, top three TV channel controllers have over 80% of the audience share in most of the Member States. In radio too, top four station controllers (many of which operate many stations) have over 70% of the listeners in 7 of the 12 EC countries. The concentration level in daily newspapers is low in comparison with TV and radio (see Exhibit 3.1-3.2 and the Appendix for more details)

In TV and radio where concentration levels are high, government-owned broadcasters have a significant share of the consumption in most of the countries in the Community (see Exhibit 3.3). In several of these countries, the pluralism exposure has been limited. For example, in Germany, the government has defined specific legislation and controls to ensure and adequate level of internal pluralism (see Exhibit 3.4).

Historical Archive of the European Commission

For example in France, there are extensive rules to ensure internal pluralism which apply to both the public as well as the private TV channels. The TV channels are obliged to give a balanced exposure to the government, the ruling party and the opposition party (and similarly to the different unions and pressure groups). To monitor performance against these obligations, an independent regulatory authority, CSA, records all emissions, measures the air time given to the different groups and regularly reports to the channels their performance. This system, while being quantitatively rigorous and generally respected by the channels, tends to have difficulties related to coping with changes e.g. emergence of new pressure groups or special events led reporting (strikes) etc.

In the case of private broadcasters, governments have attempted to control the pluralism exposure via other rules such as by limiting any one group's ownership of a channel to a maximum level and/or that groups eligibility to own up to a maximum level in another channel as in Spain, France and Germany. In UK too there is a limit on eligibility to own up to a maximum level subject to specific shareholding conditions in other channels.

The rules limiting the shareholding in a channel do not appear to prevent dominating influence of a single group as the other shareholders (typically non-media players) tend to hold stakes as long term investments, letting one majority shareholder control the channel operations and programme content (see Exhibit 3.5 & 3.6). Also, such rules tend to promote partnerships between large media groups which could otherwise be competing with each other (see Exhibits 3.7 & 3.8)

In newspapers, the ownership and concentration profile is different compared to TV and radio.

- A few private publishers tend to have a significant share of the total circulation in most countries. Unlike in TV and radio, however, there are no significant government-owned publishers

- The most successful top title publishers are highly incented to have scale. These publishers have several national and regional newspapers as well as magazine titles (see Exhibit 3.9)

- In Germany, although the top two publishers have only 32% share of the total circulation. Axel Springer and Bertelsmann have significant shares of specific markets - particularly in nationwide daily newspapers and in Hamburg and Berlin regions (see Exhibit 3.10)

- In Spain, too, the regional concentration can be buried in the nationwide consumption statistics. For examples, the publisher Comecosa has 12% share in the total newspaper circulation with its seven titles. Its share in the region Pais Vasco does, however, exceed 77% (of regional newspapers) with just two of the regional titles - El Correo Espanol and El Diario Vasco

- In France, while share of a few big names such as Hachette, Hersant and Amaury (25% owned by Hachette) is high, none of these groups on their own have an overwhelming high share compared to the others (see Exhibit 3.11)

- In Italy, the newspaper market is much more fragmented than the magazines market (see Exhibit 3.12).

Overall, media concentration in the Community appears to be high if government's-ownership role is included in the media control analysis. On this basis, top two media controllers control 81% of TV, 67% of radio and 46% of newspaper consumption in the Community on average (see Exhibit 3.13).

The top media groups in the Community can be characterised as being mostly composed of privately owned publishers operating via numerous subsidiaries and with several majority and minority shareholdings in media businesses. Their international expansions have so far been predominantly in the magazine business where the content tends to have a longer shelf-life and a wider appeal. Their expansions into TV is seen as being inevitable given the perception that electronic media will one day takeover from print media. The relatively high recent growth in TV advertising as compared to newspaper advertising has led to these perceptions in the industry.

Several of these groups have already entered in private TV broadcasting (and some also in radio) but mostly as minority shareholders in partnerships.

The main exceptions to the above-mentioned characterisation of the top media groups are the few TV-broadcasting-based groups which include privately held groups such as Canal Plus, CLT, Fininvest and publicly held groups such as RTVE, ARD, RAI etc. Of these, the publicly held channels often have specific public service type of obligations in their operating charter which can limit their ability or willingness to go across borders. In future, we can expect the publicly held groups to expand aggressively across borders including by becoming partners in new satellite and/or cable channels to defend their market shares. Some have already significant experience in this respect as for example the BBC whose World Service broadcasts 786 hours by radio in some 35 languages in 1990. BBC already started BBC TV Europe channel by Satellite for the continent in March 1990.

The private media groups typically have presence in TV, radio and/or newspapers through a complex web of direct and indirect ownership stakes (see Exhibits 3.14 & 3.15). In many cases, it is not obvious, as to who really controls a channel and how autonomous such a concept of control would be in case of dispute with the other shareholders (see Exhibit 3.16).

The media groups in pursuing their growth strategies are likely to increasingly experience more attractive synergies within one media rather than in having multimedia positions. The need to have multimedia position is, however, perceived from advertising point of view.

In TV and radio broadcasting, unique access to appropriate content and advertising revenues will be key to success. Several broadcasters are already integrated into producing their own programme material. The synergy potential between TV/radio and print media is considered to be low (except perhaps in sharing a similar set of journalistic values and cultures and potentially in the business of printing TV guides). News and other programme content requirements are very different between these medias.

In newspapers, unique access to distribution channels is becoming almost as important as (if not more than) scale economies in copy production and printing operations. Few newspapers have content which has a wide, multinational appeal. Those that do tend to have a relatively limited share in the total circulation (for example, the Financial Times, and the Wall Street Journal).

As the same leading media groups tend to be present as partners in many of the new private channels, there is a potential risk that the relationship between them gets cosy.

- Hersant transferred over control of La Cinq in France to Hachette gradually. Hersant and Hachette are already partners in Journal du Dimanche (40:60)and the Neptune Yachting magazine (50:50)

- Axel Springer has a direct and an indirect shareholding of 27% in SAT 1, a private satellite TV channel in Germany. It also has 29% share in a rival channel, Tele 5, with other partners which include CLT (24%) and Fininvest (21%). The German anti-concentration rules limit Axel Springer from owning other TV channels. Thomas Kirch (the son of Leo Kirch who also owns SAT 1) has, however, a 49% stake in a third private TV channel, Pro-7. The media authority is concerned as there is a systematic programme sharing arrangement between these channels. CLT a partner of Springer Groups in Tele-5 is also a 46% owner with Bertelsmann of the only other main private channel, RTL plus.

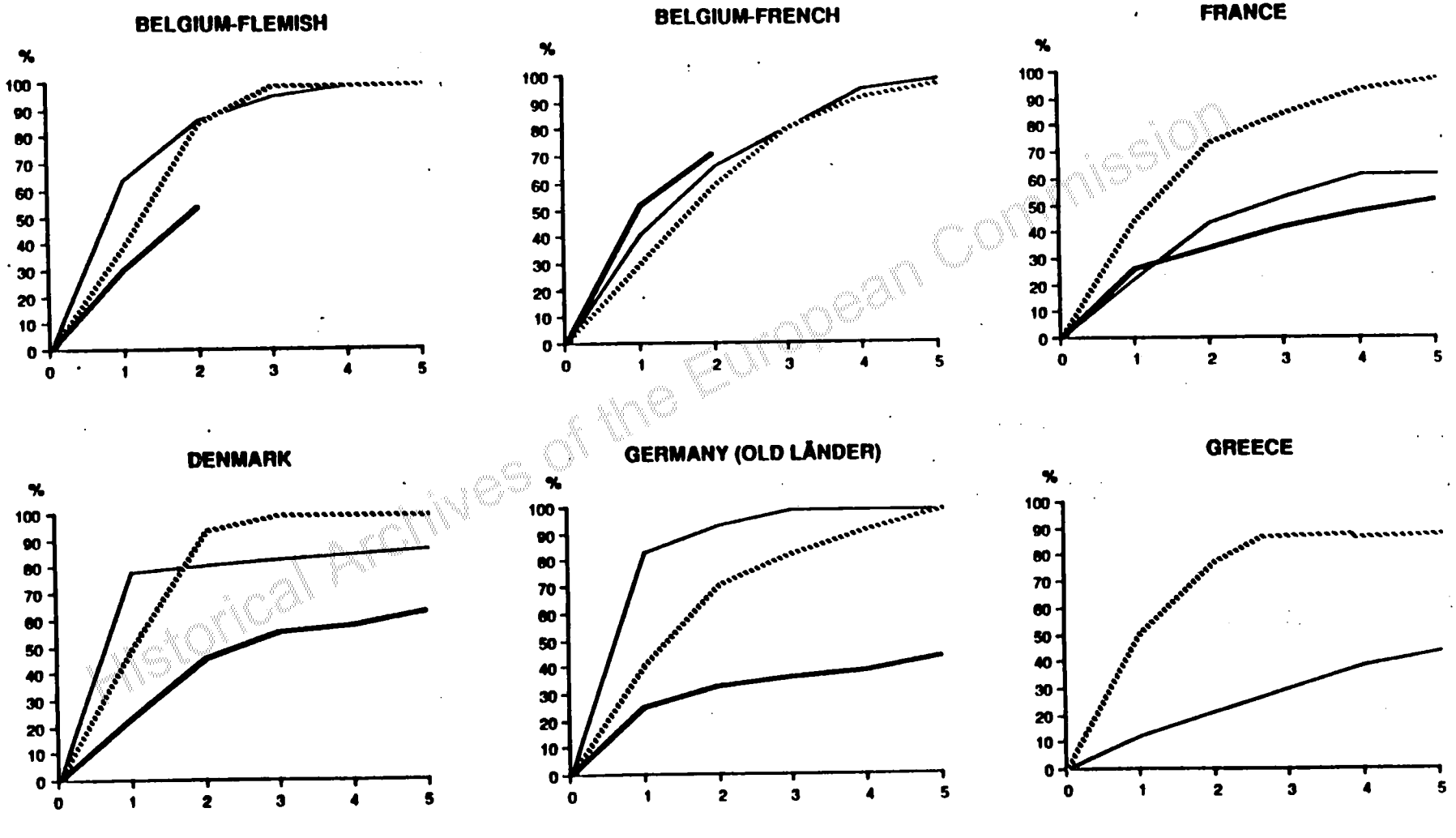
- The main rival German publisher groups, Bertelsmann and Axel Springer, are partners in the ownership of Radio Hamburg (29.2: 35) with another publisher group, Bauer (25%).

We also know that relationships between shareholders are not always cosy as for example in the case of Berlusconi's dissatisfaction with Hachette's take-over of control of La Cinq from Hersant or the continuing tension between Kirch and Springer families, the shareholders in Sat 1 in Germany.

In TV, we can expect an increasing trend towards the leading publishing groups entering the TV broadcasting business as partners with the "TV groups". In radio, where the entry limitations and costs are relatively low, we can expect a continued increase in the range of choice for consumers. The big media groups are unlikely to see radio as a core business while small to medium sized operators will start to play an increasingly important role. In newspapers, the publishers of the leading titles will continue to attract access to favourable distribution channels and will therefore continue to get even stronger by launching more magazine and newspaper titles (taking advantage of the synergies of being linked to successful titles). Any expansion across borders will be firstly in magazines and is likely to be via partnerships with strong local players.

Historical Archives of the European Commission

# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS



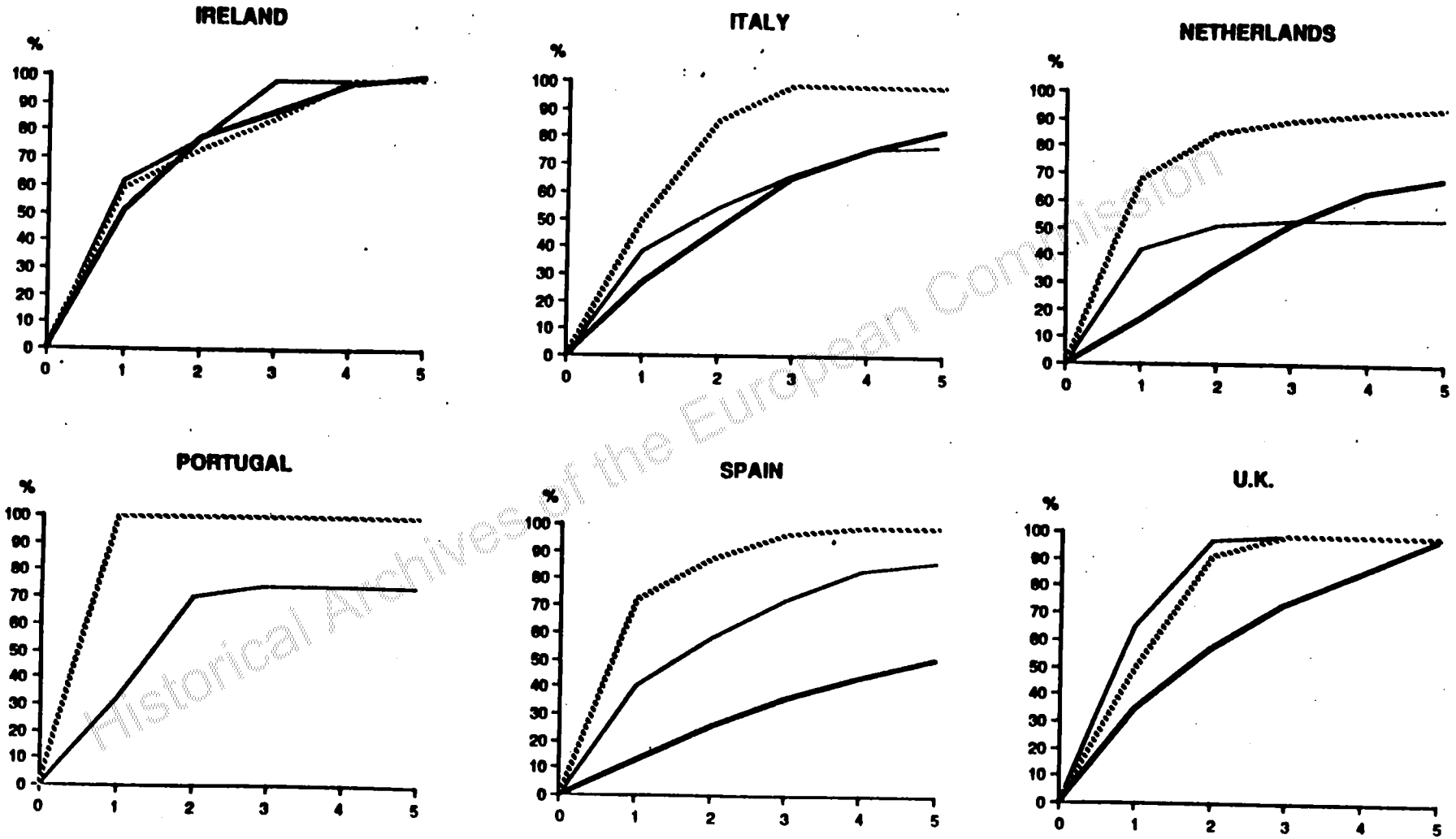

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission



9201-FFD017-A-12 (DNA) FR

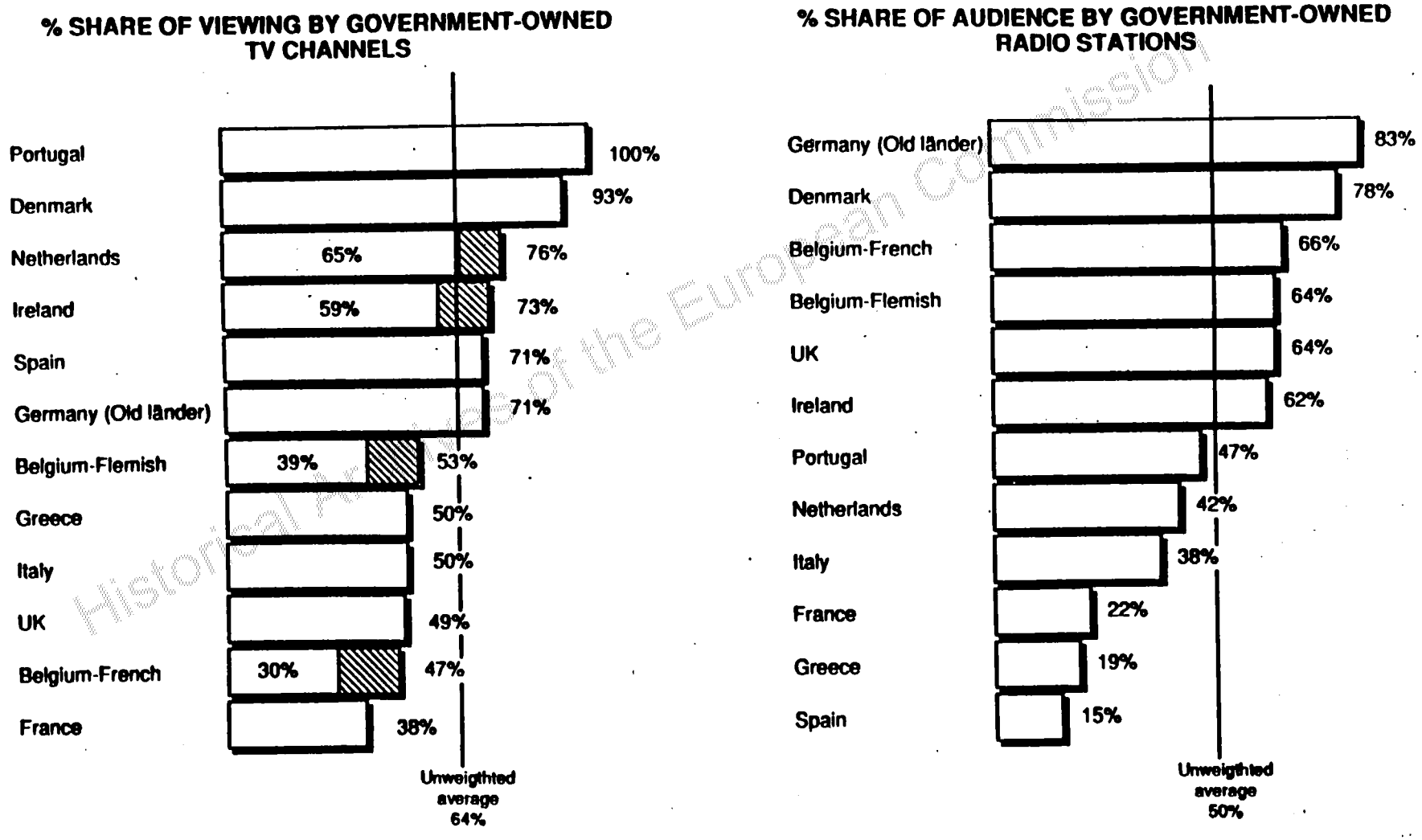
# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS




Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

# GOVERNMENT OWNERSHIP DOMINATES TV AND RADIO IN THE COMMUNITY



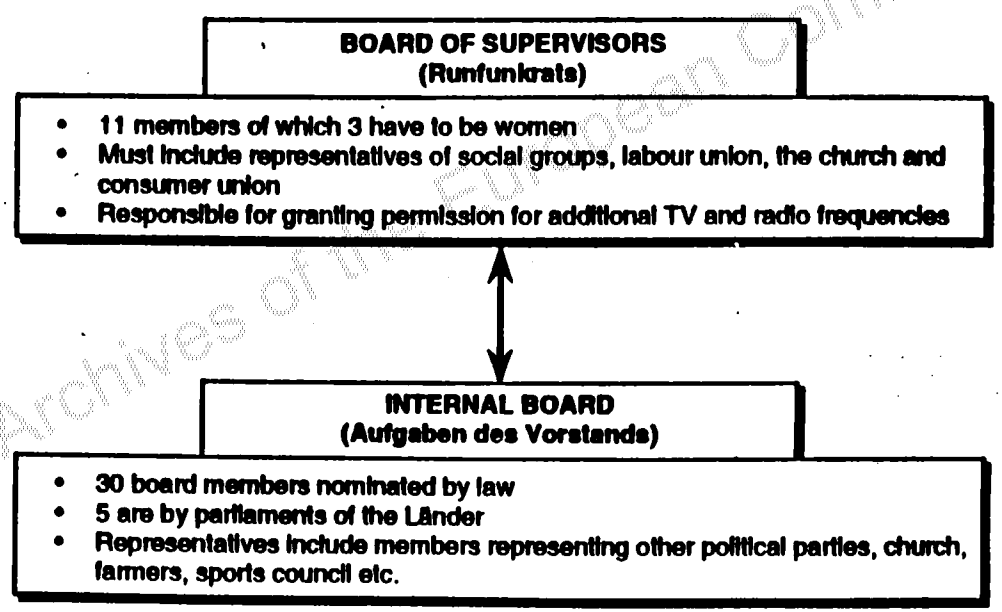

Source: Baer-Allen database

Historical Archives of the European Commission

# IN GERMANY, PLURALISM IS ENSURED IN GOVERNMENT-OWNED BROADCASTERS VIA THE BOARD STRUCTURE

## EXAMPE: HAMBURG

### TWO TIERED BOARD STRUCTURE WITH BROAD REPRESENTATION OF THE VARIOUS INTERERST GROUP




Historical Archives of the European Commission

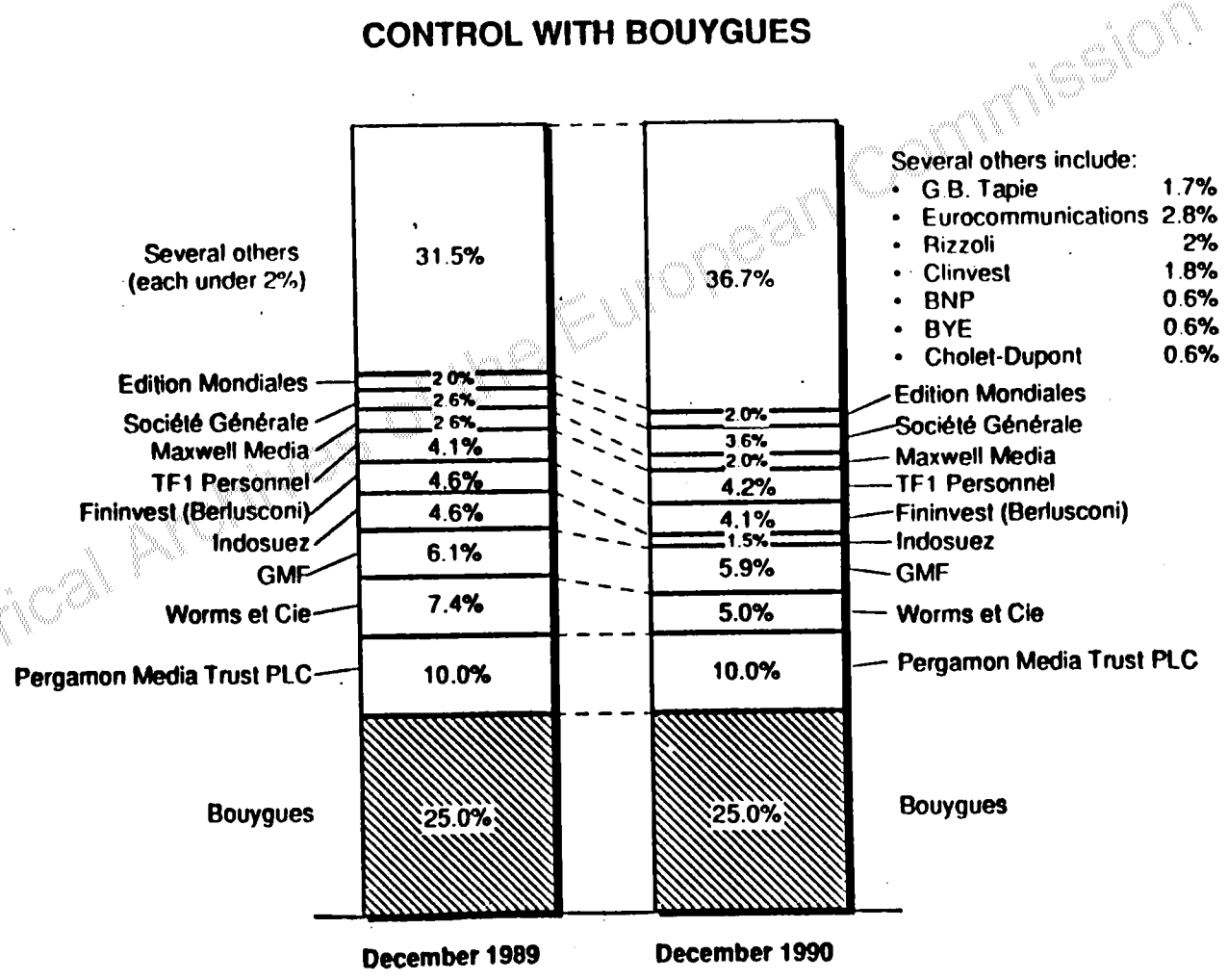
3.4



urce: HAM Rechtsgrundlagen, Interviews

## RULES LIMITING THE SHAREHOLDING DOES NOT NECESSARILY PREVENT DOMINATING INFLUENCE OF A SINGLE GROUP

## EXAMPLE: TF1 OWNERSHIP STRUCTURE

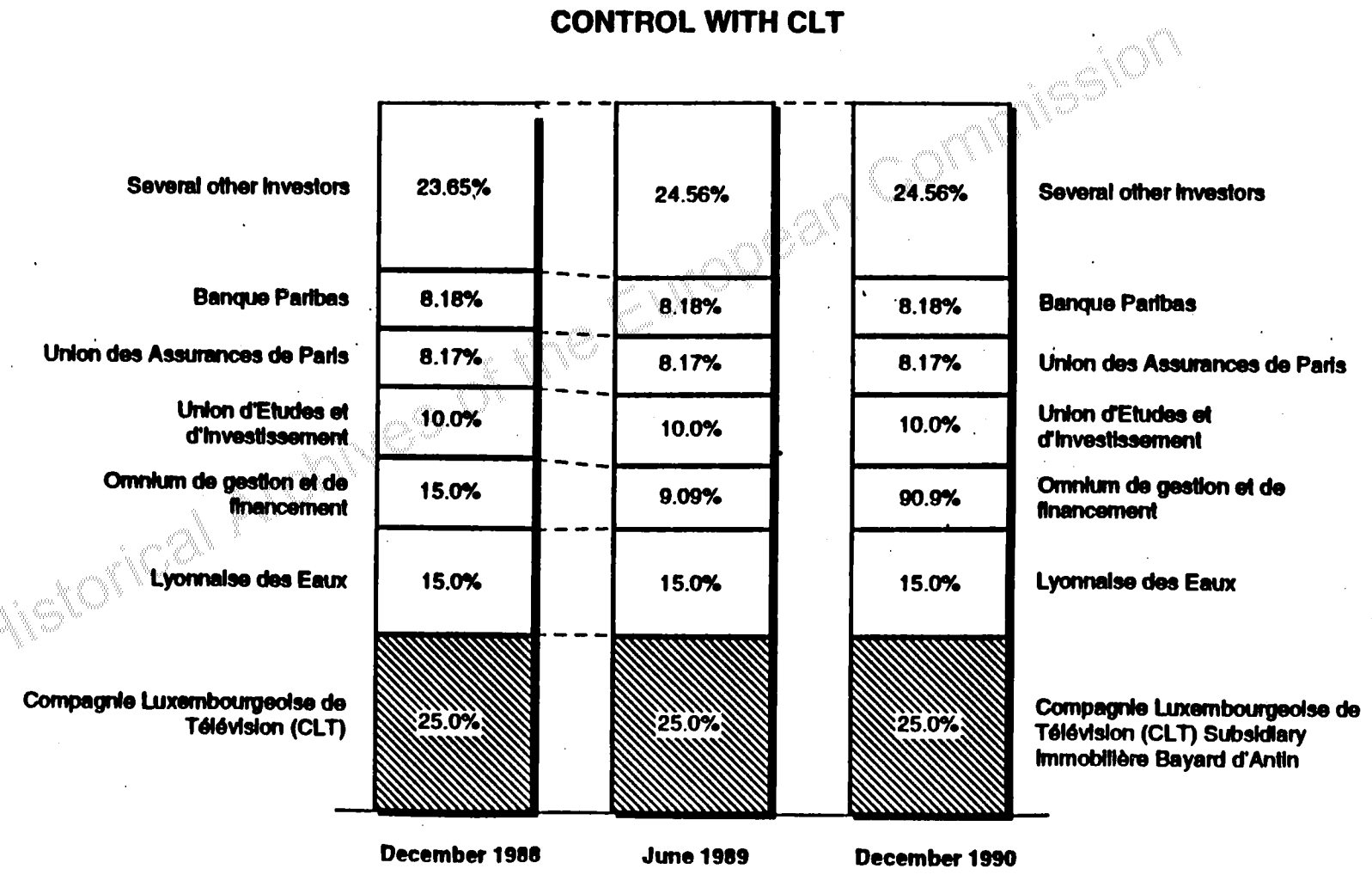



Note: Law of 30 Sept 1986 limits maximum participation to 25%

Historical Archives of the European Commission

# THE OTHER SHAREHOLDERS TEND TO BE RATHER PASSIVE INVESTORS ALLOWING THE CONTROLLING GROUP TO INFLUENCE THE OPERATIONS

## EXAMPLE: M6 (METROPOLE TELEVISION)

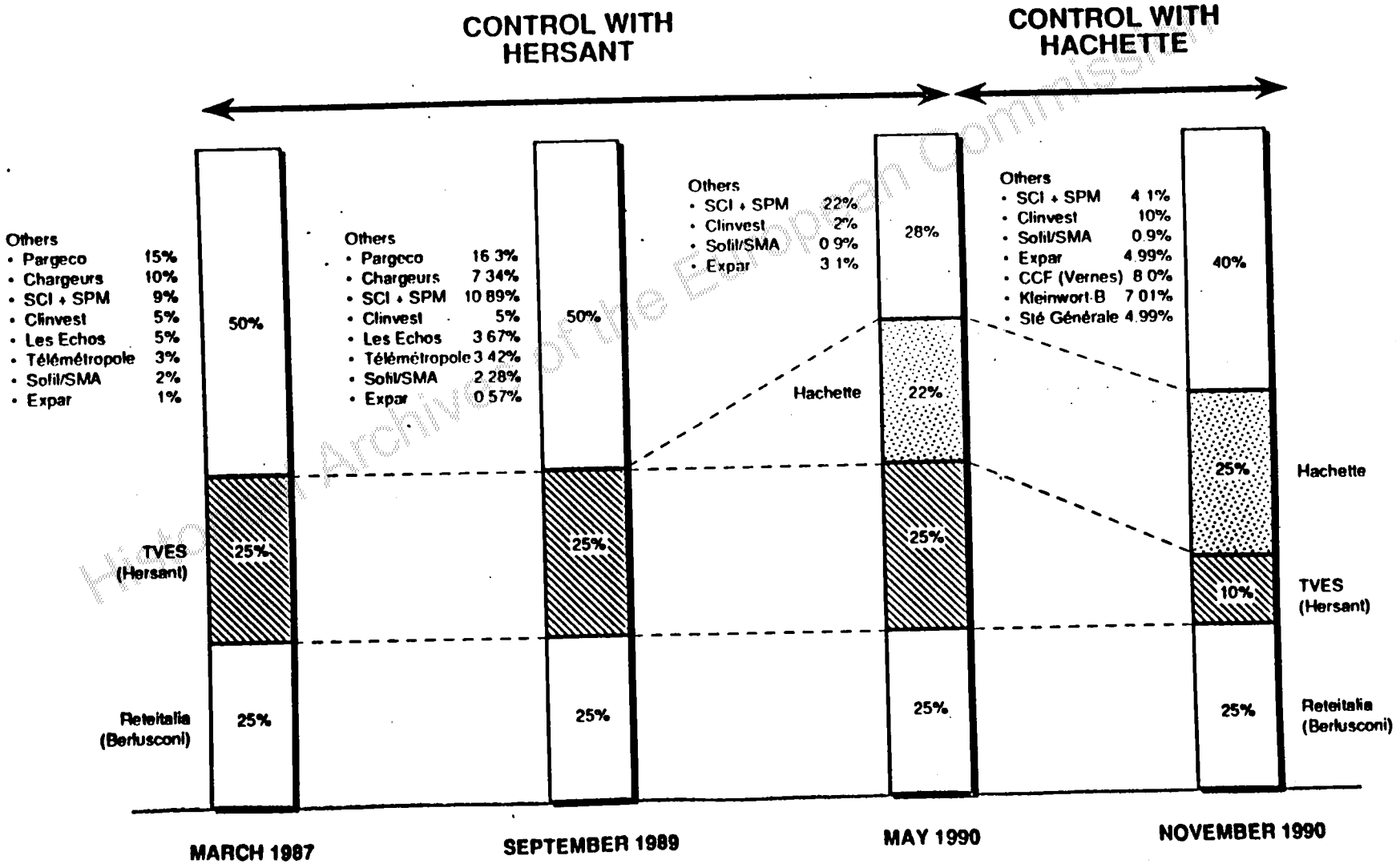



Source: CSA 1990

Historical Archives of the European Commission

# THE CHANGEOVER IN CONTROL BETWEEN GROUPS IS OFTEN SUBTLE AND PHASED - NOT OBVIOUSLY APPARENT FROM OWNERSHIP BREAKDOWN

## EXAMPLE: LA CINQ OWNERSHIP STRUCTURE




Source: CSA 1990

Historical Archives of the European Commission

# OWNERSHIP LIMITING RULES TEND TO PROMOTE PARTNERSHIPS BETWEEN LARGE MEDIA GROUPS WHICH COULD OTHERWISE BE COMPETING WITH EACH OTHER

## EXAMPLE: GERMANY

**RTL PLUS 10.2%**

46.1% – CLT

38.9% – UFA Film (Bertelsmann)

10.0% – Westdeutsche Allgemeine Zeitungsverlag E. Borst und J. Funke GmbH & Co.

1.0% – Frankfurter Allgemeine Zeitung

2.0% – Burda GmbH

2.0% – Deutsche Bank AG.

**SAT. 1 8.9%**

15% – Aktuell Presse-Fernsehen

15% – Axel Springer Verlag

15% – AV Euromedia/Holtzbrinck

1% – Neue Medien Ulm TV

1% – Ravensburger Film + TV GmbH

40% – PKS - Kirch Group
Programmegesellschaft für Kabel-u Satellitenrundfunk

13% – Others

**PRO. 7**

51% – Gerhard Ackermans

49% – Thomas Kirch

**TELE - 5**

26% – Tele-München Fernseh GmbH & Co.

24% – CLT

21% – Reteitalia S.p.A (Fininvest)

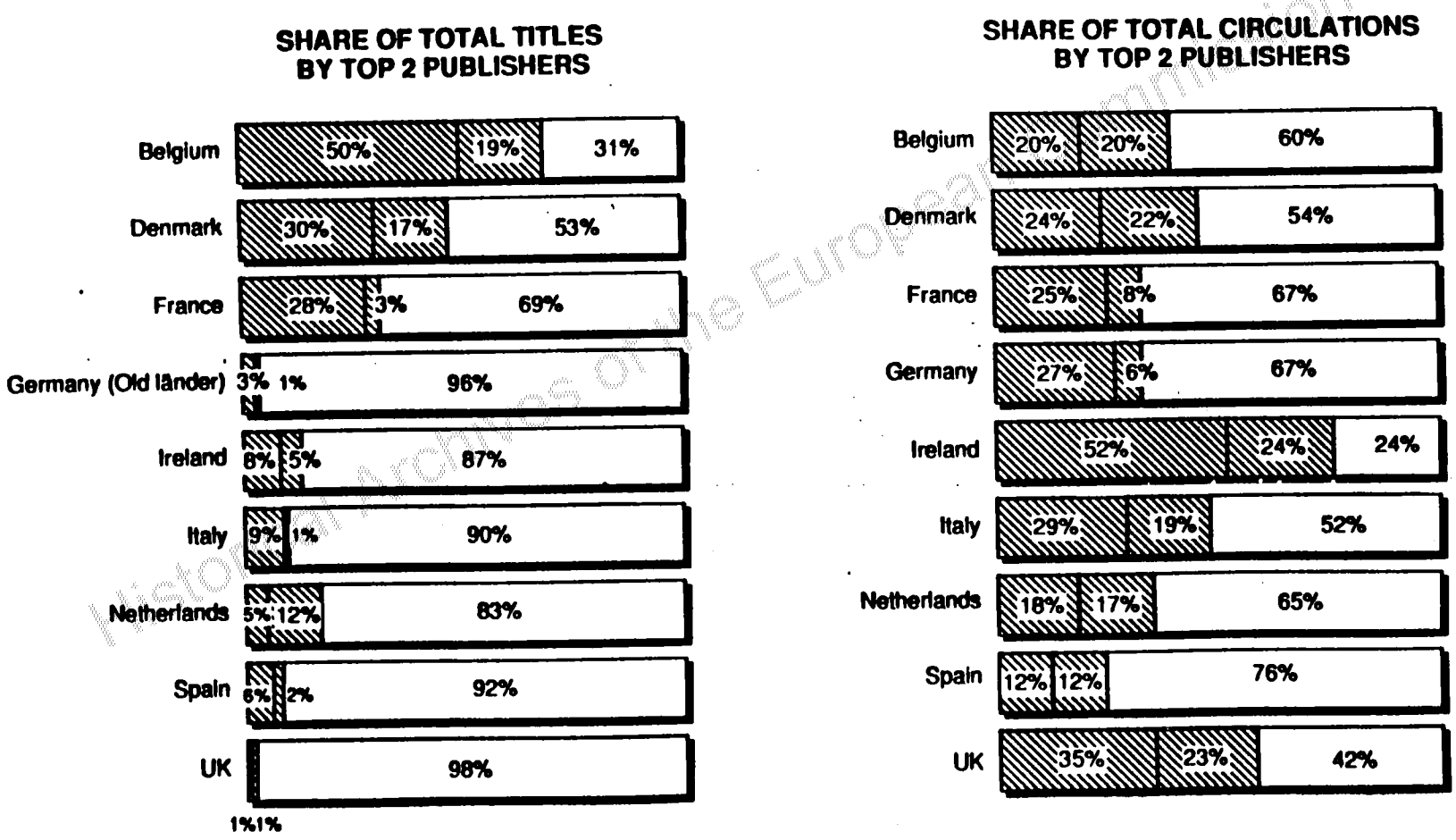
29% – Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH

Note: Public channels have 73.6% share, other private channels have 7.3% (1989)

Historical Archives of the European Commission

# THERE APPEAR TO BE SIZEABLE INCENTIVES FOR SCALE IN NEWSPAPERS

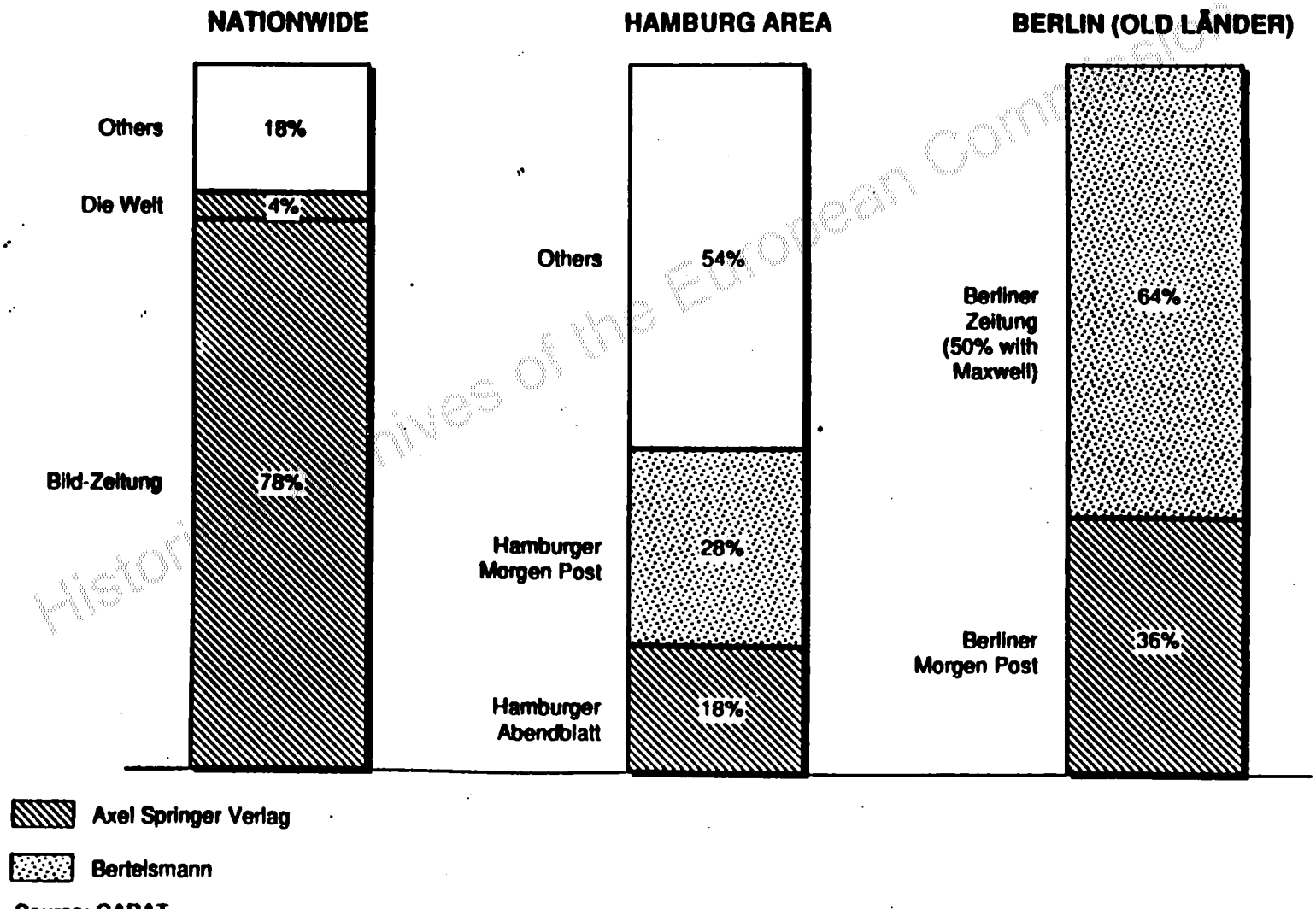
## CONCENTRATION IN DAILY NEWSPAPERS IN EXAMPLE EC COUNTRIES




Historical Archives of the European Commission

# AXEL-SPRINGER APPEARS TO BE CLOSE TO DOMINATING THE POPULAR PRESS

## DAILY NEWSPAPER CIRCULATION SHARE 1989




Source: CARAT

Historical Archives of the European Commission



9110-FFD017-A-14 FR

# IN FRANCE, WHILE A FEW GROUPS DOMINATE IN PRESS, NO ONE GROUP APPEARS TO BE DOMINATING ON ITS OWN

| REGIONAL NEWSPAPERS 1989 | | |
|---|---|---|
| MAIN TITLES | CIRCULATION ('000) | PUBLISHER |
| • Ouest France | 786 | • Les Journaux de l'Ouest |
| • Le Parisien | 405 | • Amaury* |
| • Sud-Ouest | 375 | |
| • La Voix du Nord | 372 | |
| • Le Progrès | 354 | • Hersant |
| • Le Dauphine Libre | 293 | • Hersant |
| • La Nle Rép. du Centre Ouest | 269 | |
| • Nice-Matin | 253 | |
| • La Montagne | 250 | |
| • L'Est Républicain | 246 | |
| • La Dépêche du Midi | 239 | • Hersant |
| • Les Dernières Nles d'Alsace | 222 | • Hachette |
| • Le Républicain Lorrain | 193 | |
| • Le Midi Libre | 184 | |
| • Le Provençal | 159 | • Hersant |
| • L'Alsace | 125 | • Hachette |
| • Le Courrier de l'Ouest | 117 | • Hachette |
| • L'Union | 109 | • Hersant |
| | 110 | • Amaury* |
| TOTAL | 5 061 | |

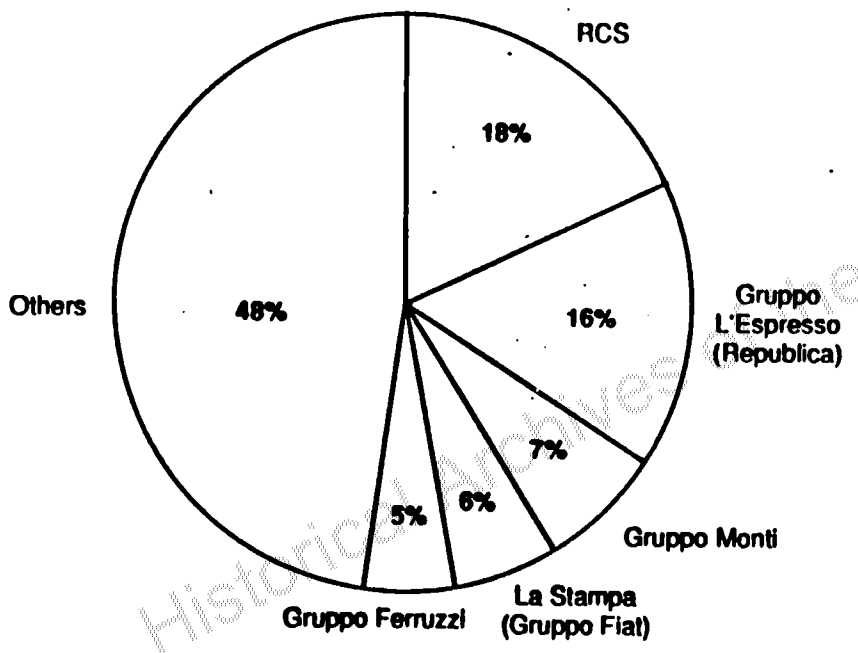
| NATIONAL NEWSPAPERS | | |
|---|---|---|
| MAIN TITLES | CIRCULATION ('000) | PUBLISHER |
| • Le Figaro | 424 | • Hersant |
| • Le Monde | 386 | • Le Monde |
| • L'Equipe | 301 | • Amaury* |
| • France Soir | 257 | • Hersant |
| • Libération | 182 | |
| • Les Echos | 109 | |
| • La Croix | 103 | • Hachette |
| • L'Humanité | 84 | |
| • La Tribune de l'Expansion | 61 | • Hersant |
| TOTAL | 1 907 | |

* 25% owned by Hachette
Source: CESP, Multimedias March 90 (DM October 1990)

Historical Archives of the European Commission

# IN ITALY, THE NEWSPAPER MARKET IS QUITE FRAGMENTED WHEN COMPARED WITH MAGAZINES WHERE ABOUT A THIRD APPEARS TO BE CONTROLLED BY THE SILVIO BERLUSCONI GROUP

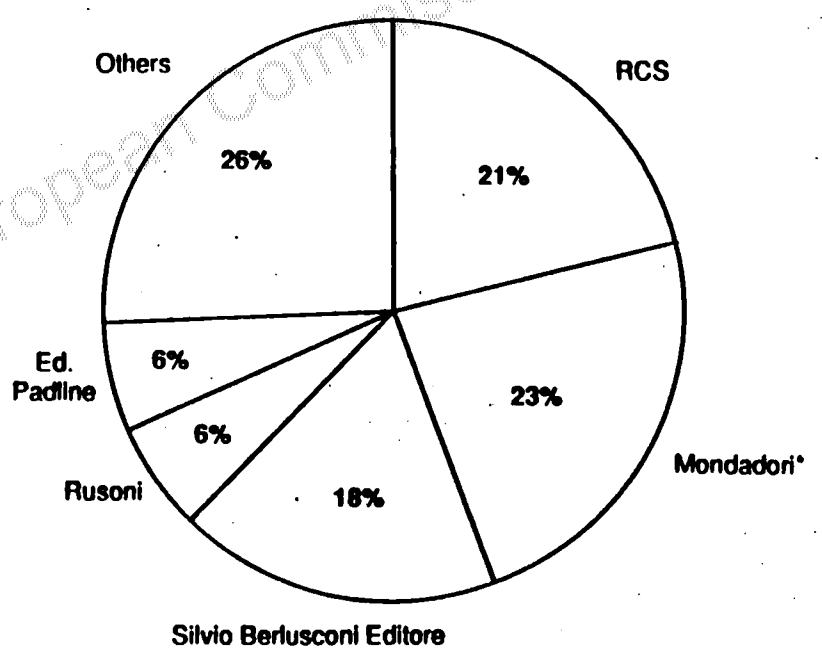
## NEWSPAPERS




**TOTAL = 6.8 MILLION NEWSPAPER/DAY**

Source: Il Mondo

## MAGAZINES




**TOTAL = 752.4 MILLION COPIES/YEAR**

Note (*): Mondadori is now controlled but not managed by Silvio Berlusconi's group

Historical Archives of the European Commission

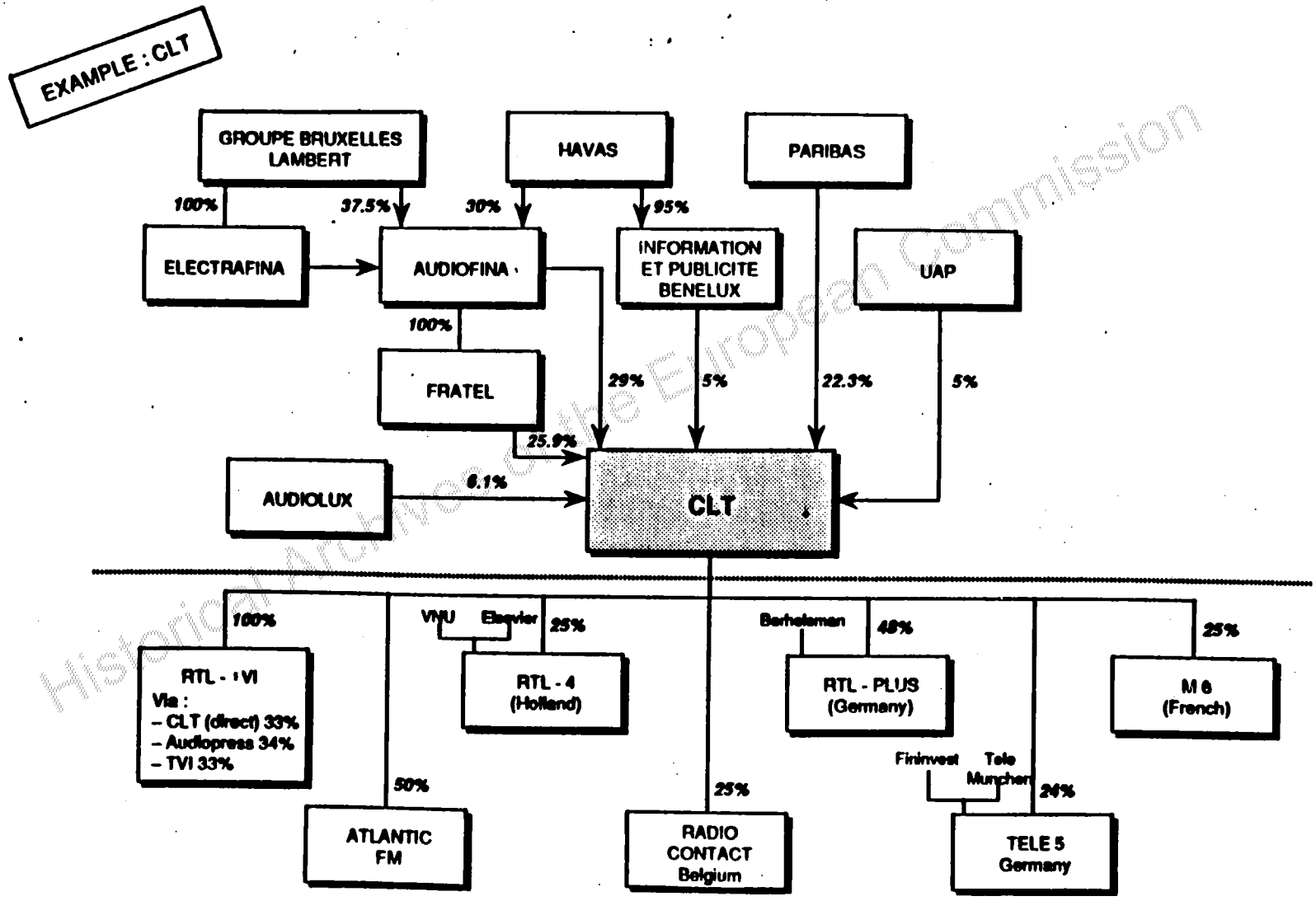
# MEDIA CONCENTRATION IN THE COMMUNITY IS HIGH IF GOVERNEMENT-OWNERSHIP IS INCLUDED

## ANALYSIS OF CONSUMPTION-BASED CONCENTRATION IN THE EC MEDIA FOOTPRINTS

| CONSUMPTION FOOTPRINTS | POPULATION (Million) | % SHARE OF CONSUMPTION BY TOP TWO MEDIA CONTROLLERS | | | NOTES |
|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | Newspapers | |
| • Belgium - French speaking | 3.4 | 59 | 80 | 38 | |
| • Belgium - Flemish | 6.1 | 86 | 86 | 46 | |
| • France | 56.3 | 73 | 43 | 33 | |
| • Denmark | 4.2 | 95 | 88 | 46 | |
| • Germany (Old länder) | 61.4 | *62 | *93 | 33 | ARD is composed of 7 independent regional broadcasters |
| • Greece | 9.9 | 77 | 21 | 60 | |
| • Ireland | 3.5 | 73 | 77 | 76 | |
| • Italy | 57.4 | 86 | 54 | 48 | |
| • Netherlands | 14.9 | 86 | 51 | 35 | |
| • Portugal | 10.0 | 100 | 57 | 51 | |
| Spain | 37.7 | 87 | 58 | 24 | |
| United Kingdom | 55.6 | 89 | 96 | 58 | ITV should perhaps be split into regions |
| AVERAGE | | 81 | 67 | 46 | Weighted 79, 68, 41 |

Historical Archives of the European Commission

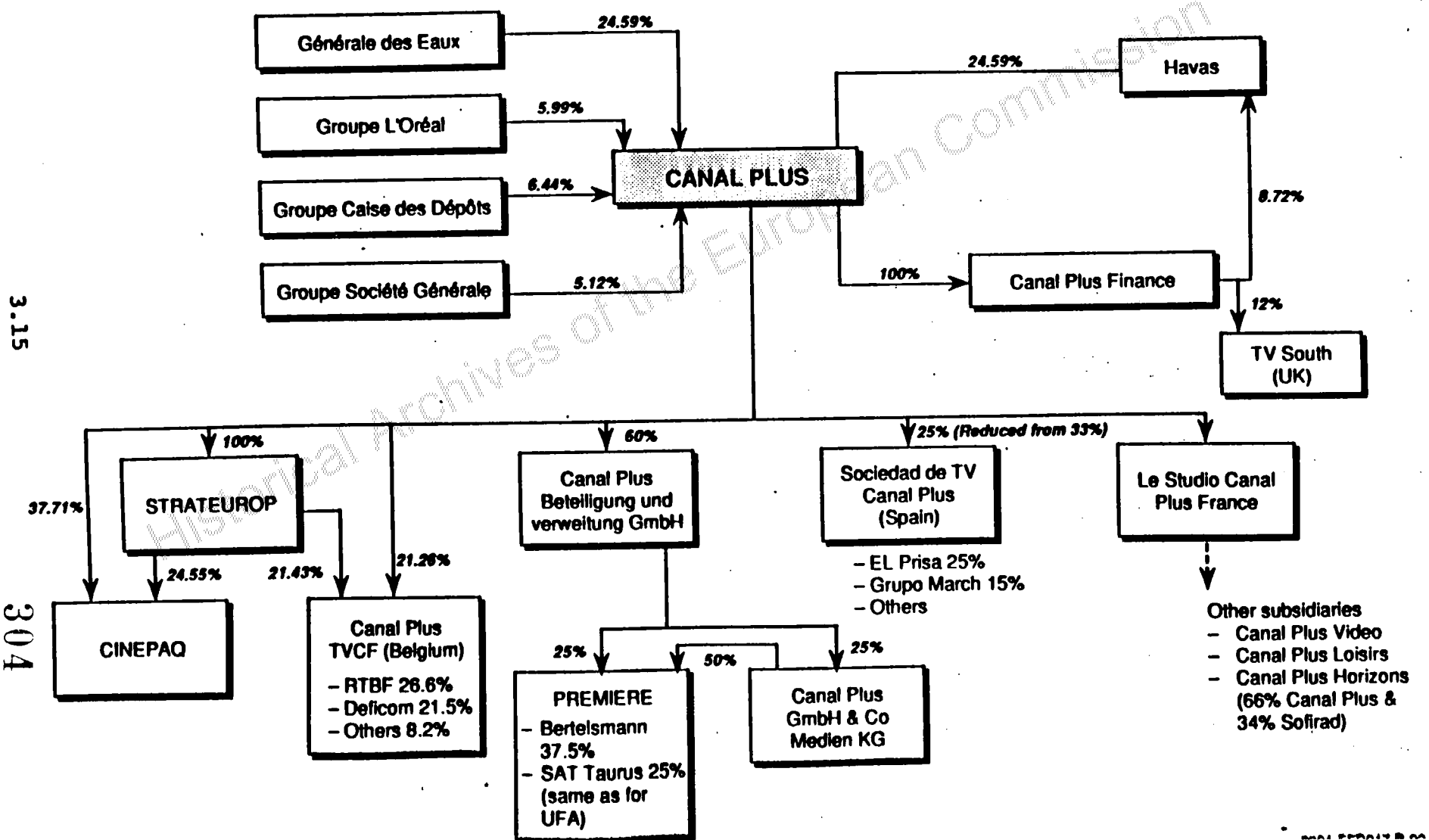
# OWNERSHIP AND CONTROL ARE VIA A COMPLEX WEB OF HOLDINGS BY THE MEDIA GROUPS




Source: RTL-TVI, Audiovisuel 1991

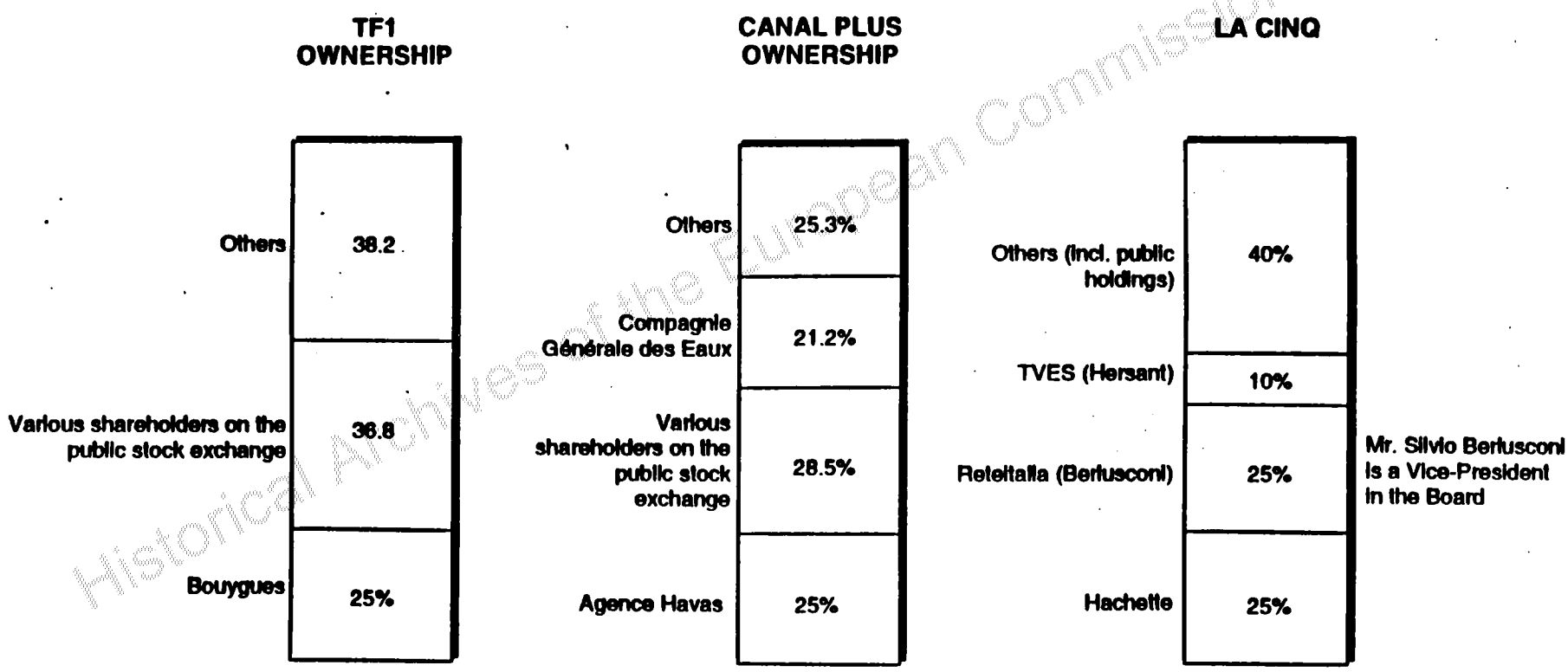
Historical Archive of the European Commission

# EVEN A HIGHLY FOCUSED GROUP SUCH AS CANAL PLUS HAS EXPANDED ABROAD VIA A WEB OF HOLDINGS




Historical Archives of the European Commission

# OFTEN THERE IS NO COMMON VIEW ON WHO ULTIMATELY CONTROLS A TV CHANNEL OPERATOR




Source: TF1 (April 1991), INA (1990)

Historical Archives of the European Commission

# 4. RELEVANT TRENDS

Historical Archives of the European Commission

## 4. RELEVANT TRENDS

The government-owned TV and radio broadcasters are likely to experience a reduction in their share of the consumption

- The number of private TV channels - home country based and those from across borders - are increasingly rapidly (see Exhibit 4.1)
- The start-up private channels are typically owned by well experienced and/or highly motivated media groups (for example in Greece, Ireland and Spain) - to ensure their success and continuity (see Exhibit 4.2)
- The new entrants have tended to take away share from the existing broadcasters (see Exhibits 4.3 - 4.6)

The private media groups will gain an increasingly important role. Their strategies seem to be mainly driven by business opportunities such as to capture the ever increasing advertising revenues (see Exhibit 4.7). In this regard, those already successful publishing will probably be the most aggressive in the future

- Overall, only a few of the media groups are dependent on newspapers, TV and radio business (see Exhibit 4.8)
- Very often, their presence in the media appears to be purely incidental to their overall business strategy - and hardly ever to control or influence media content (see Exhibits 4.9 - 4.12)
- Several are pursuing multi-media and multi-country expansion strategies (see Exhibit 4.13)
- With their emphasis on magazines, colour newspaper supplements and free newspapers in their media portfolio their strategies appear to be mostly aimed at maximizing advertising revenues (see Exhibits 4.14 - 4.20)

These media groups could, however, if they wanted to, have an influence on programme schedules or media content through their ownership leverage no matter how small their shareholding (i.e. by threatening to sell-off their shares, etc).

Typically, governments have reacted to the expansion of the media groups by introducing legislation to ensure pluralism - usually by limiting concentration in media. As a consequence, related legislation in Member States can be very different. For example, between Italy and France, there are almost irreconcilable differences (see Exhibit 4.21)

In Spain, Greece and Ireland, the anti-concentration legislation for private TV ownership is quite similar to that in France. No entity can be an owner - directly or indirectly - of more than 25% of shares in a TV concession holding entity. Such a limitation has already had the effect of fragmented ownership structure of the three new private channels (see exhibit 4.2). In Germany, the limit is 50%.

In the UK, while there are no specific upper limits on the percentage share in a private channel, ownership restrictions are rigourously defined and monitored to control the level of concentration in media (see Exhibit 4.22).

The anti-concentration legislative environment will significantly influence the strategies of the media groups. For example, the 1990 Italian Broadcasting Act (Legge Mammi) has had a significant impact on Fininvest's strategy in media

- It had to transfer its control over the Mondadori publishing group to De Beneditti Group (via the CIR company). The Mondadori group controls Italy's top selling newspaper - La Republica as well as several regional newspapers

- It will have to give up its control of Il Giornale newspaper (for the Milanese region)

- It had established three pay TV channels - Tele Piu 1 (films), Tele Piu 2 (spot) and Tele Piu 3 (news) - the ownership of which will have to be split equally among ten others including Berlusconi, Leonardo Mondadori and Luca Formenton

- It has pursued media interests abroad given the limits imposed on it in the Italian market

  - In France, it has 4.1% in TF1 and 25% in La Cinq
  - In Spain, it has a controlling 25% stake in Telecinco
  - In Germany, it has an advisory role in management of Tele 5 via its 21% stake

By contrast, the French groups, Havas, Hachette and Hersant, are pursuing strategies aimed at reinforcing their multi-media presence in the French market while acquiring media interests abroad.

The Luxembourg-based CLT group has aggressively pursued opportunities across Europe to have become almost a leader in the European audio visual market.

The other media groups, e.g. from Germnay, the UK and the Netherlands, have mostly pursued domestic expansion strategies as a priority in TV and newspapers.

Publishers tend to expand abroad by starting with magazines or with minority stakes in newspaper (see Exhibits 4.23 - 4.24), radio and/or TV.

In TV, while we expect there to be an emergence of a few big groups taking positions across borders as controllers of the increasingly new private channels, their entry will improve the overall controller to channel ratio rather than reduce it (see Exhibits 4.25 - 4.26). We also believe that in the future, there will be an increasing role of the transfrontier European broadcasts, thereby reducing a potential hypothetical risk of lack of pluralism at the local (or regional level).

- Regional channels already do not dominate - even in Spain where there is a strong regional identity (see Exhibit 4.27)

- There is already an emergence of transfrontier European broadcasters with ownership structures which is not too different from that of the private broadcasters operating on a national basis (see Exhibits 4.28 - 4.29)

In newspapers, the domination of a few groups in the share of the circulation is clearly a risk in some countries (see Exhibits 4.30 - 4.31), but we believe the risk is low at the Community level

- Cross-border consumption of newspapers is minimal - although the newspaper distribution system in the EC has developed well enough to provide ready access to foreign titles throughout the Community (mostly for expatriates and tourists). While most leading print media groups are increasingly present cross borders, they tend to be in partnership with local firms and, mostly in magazines (at first) - not in newspapers (see Exhibits 4.23 - 4.24)

- Most Member States either have rules to check on the possible dominance by any one group or have an open system for new entrants in the market (as for example the successful entry by The Independent in the UK, see Exhibit 4.32). Also, newspaper publishers considering taking over other publishers have to notify the anticoncentration authorities in advance for a clearance (Monopolies and Mergers Commission in the UK)

On the risk of multi-media dominance by big groups, while our analysis confirms that the number mergers and acquisitions in the media sector has been growing as the big publishers increasingly take positions in radio and TV, we do not consider the trend to be alarming in terms of audience reach (or share) at the Community level, as yet.



Historical Archives of the European Commission

- Between 1988/89 and 1991, the value of mergers and acquisitions in media industry increased by 96% from 6.6 BECU to 13.0 BECU. Included in this was the trend towards broadcasters taking stakes in other broadcasters. The acquisition activity was, however, spread all along the media value chain and was particularly strong with regards to the production sector as a target (see Exhibit 4.33-4.35) - only 6 of the 20 deals related to TV included publishers

- Private TV start-ups involve considerable risk particularly because governments tend to award licenses via auctions with discretion subject to "quality" conditions, which involve high upfront investment and commitments on the part of the bidders (see Exhibits 4.36 & 4.39). This encourages partnering - typically between experienced TV operating companies, the leading usually "cash-rich" and eager publishing groups and some daring financial investors

Historical Archives of the European Commission

# THE CHOICE AVAILABLE IN TELEVISION CHANNELS HAS BEEN INCREASING IN MOST COUNTRIES

| Country | TV Channels In 1980 | Start-ups In 1981-85 | Start-ups In 1986-90 |
|---|---|---|---|
| B | • BRT 1<br>• TV2<br>• RTBF 1<br>• Tele 21<br>• RTL-TVI | | • VTM<br>• Canal Plus |
| DK | • TV1 | | • TV2 |
| F | • TF1<br>• Antenne 2<br>• FR3 | • Canal Plus | • La Cinq<br>• M6 |
| D | • ARD 1<br>• ZDF<br>• ARD III | • SAT 1<br>• RTL Plus<br>• Tele 5 | • Pro 7 |
| GR | • ERT 1<br>• ERT 2 | | • ERT 3<br>• Megachannel<br>• Antenna |
| IR | • RTE 1<br>• Network 2 | | • TV3 |
| IT | • RAI 1<br>• RAI 2<br>• RAI 3<br>• Canale 5 | • Italia 1<br>• Rete 4<br>• TMC | • Odein TV<br>• Italia 7 |
| NL | • Nederland 1<br>• Nederland 2 | | • Nederland 3<br>• RTL-4 |
| P | • RTP-1<br>• RTP-2 | | |
| SP | • TVE-1<br>• TVE-2 | • TV3 (R)<br>• TVGa (R)<br>• ETB-1 (R)<br>• ETB-2 (R) | • Antenna 3<br>• Tele 5<br>• Canal Plus<br>• Canal 9 (R)<br>• Canal Sur (R)<br>• Canal 33 (R)<br>• TM 3 (R)<br>• TV Mur (R) |
| UK | • BBC 1<br>• BBC 2<br>• ITV (14 regional channels) | • ITV-am<br>• Channel 4 | • Sky Television<br>• BSB |
| International | | • The childrens' channel<br>• CNN<br>• 3-Sat<br>• Filmnet<br>• Kindernet<br>• Lifestyle<br>• MTV Europe<br>• Screensport<br>• Super Channel<br>• TV5 | • Discovery<br>• Eins Plus<br>• Eurosport<br>• Galavision<br>• La Sept<br>• TV3 |
| Total | 29 | + 20 | + 24 |

Source: Carat International

Historical Archives of the European Commission

# THE PRIVATE TV START-UPS INVOLVE ESTABLISHED LOCAL MEDIA PLAYERS AND / OR BIG MUTLI NATIONAL GROUPS

## GREEK PRIVATE CHANNELS

**MEGA CHANNEL**

100% – Teletypos (publishing conglomerate)

**ANTENNA TV**

— Rupert Murdoch

— Leo Kirch

— Minos Kyriakou (radio broadcaster and publisher)

**NEW TELEVISION**

## IRISH PRIVATE CHANNELS

**TV-3**

— Windmill Lane (produciton house)

— Paul McGuinness (Manager of rock band)

— TVS (ITV franchise holder)

## SPANISH PRIVATE CHANNELS

**ANTENA 3**

18% — La Vanguardia (Grupo Godó)
7% — Antena 3 Radio
10% — 23 Daily Newspaper Publishers
4% — 8 Magazine Publishers

**TELECINCO**

25% — Fininvest
25% — Javier de la Rosa (Private investor)
25% — Spanish Institute for the Blind (ONCE)

**CANAL PLUS**

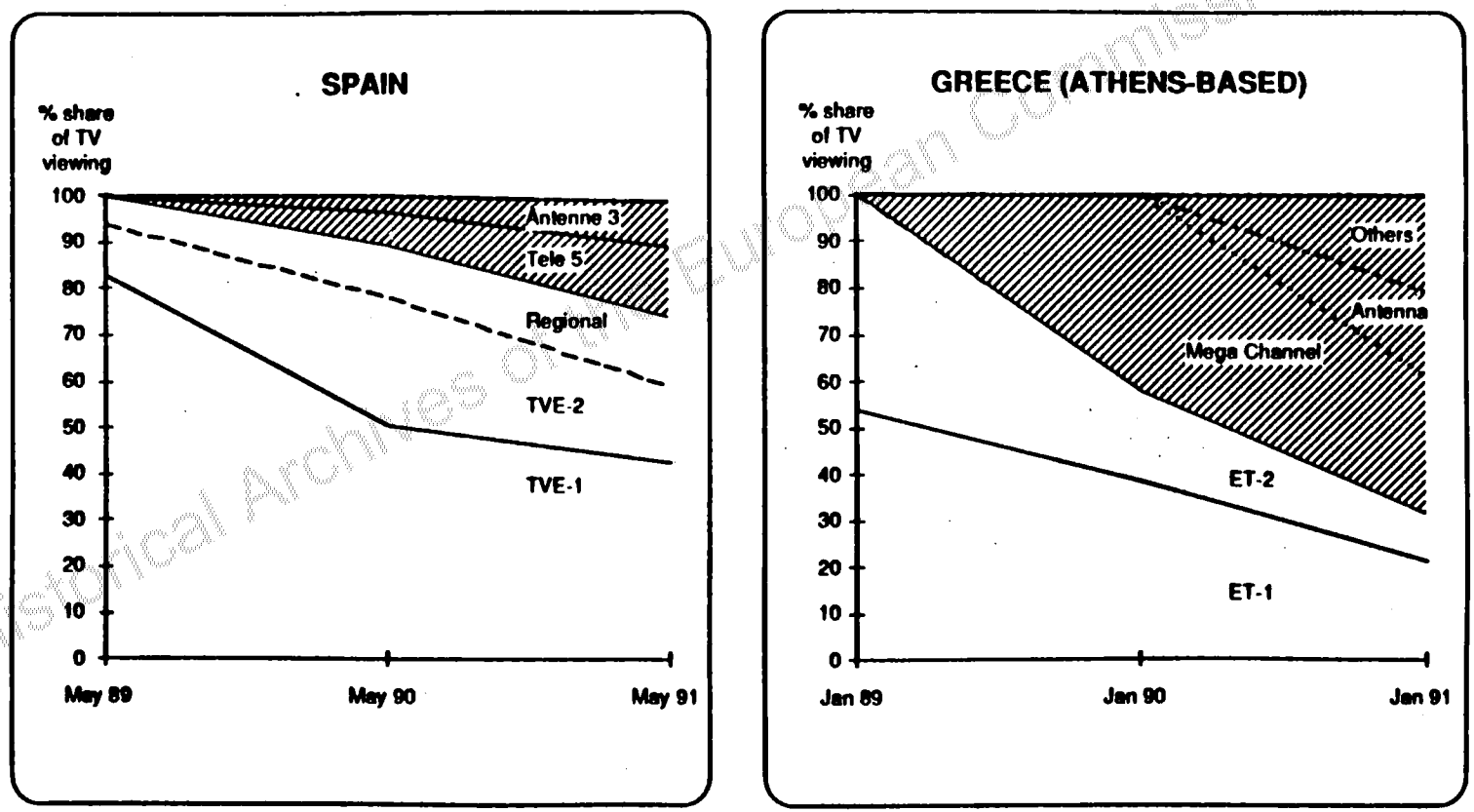
25% — Prisa (El Pais Publisher)
25% — Canal+ (France)
40% — 4 Spanish Banks

Note: Ownership data was not available for Greece and Ireland

9201-FFD017-A-05 FR

Historical Archives of the European Commission

# PRIVATE TV START-UP CHANNELS CAN RAPIDLY GAIN SHARE IN A PUBLIC-TV DOMINATED ENVIRONMENT



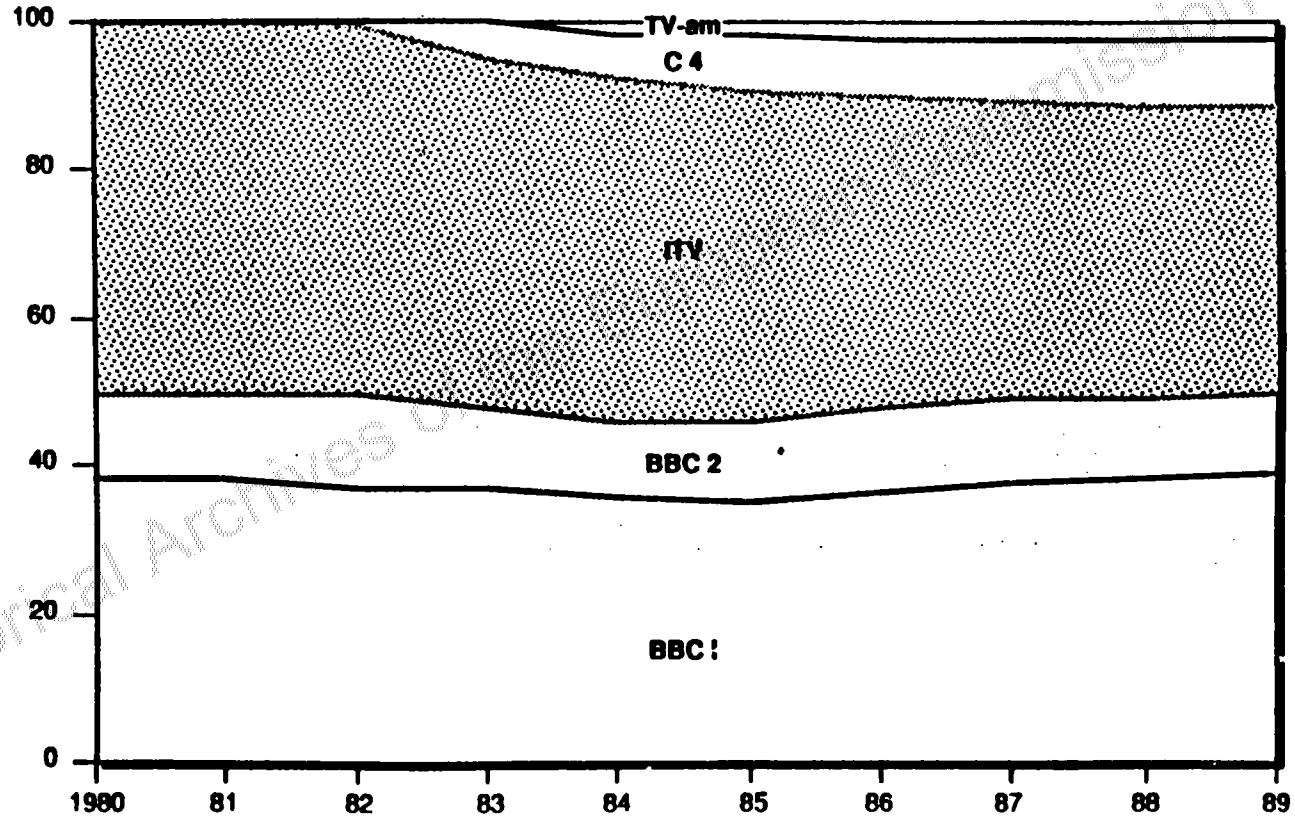

Private TV & start-up channels
Share of TV viewing

Source: Ecotel, EGM, ICAP, AGB Hellas

Historical Archives of the European Commission

# IN UK, THE NEW PRIVATE CHANNELS HAVE ONLY ERODED ITV'S SHARE

## PERCENTAGE SHARE OF TV AUDIENCE BY CHANNEL



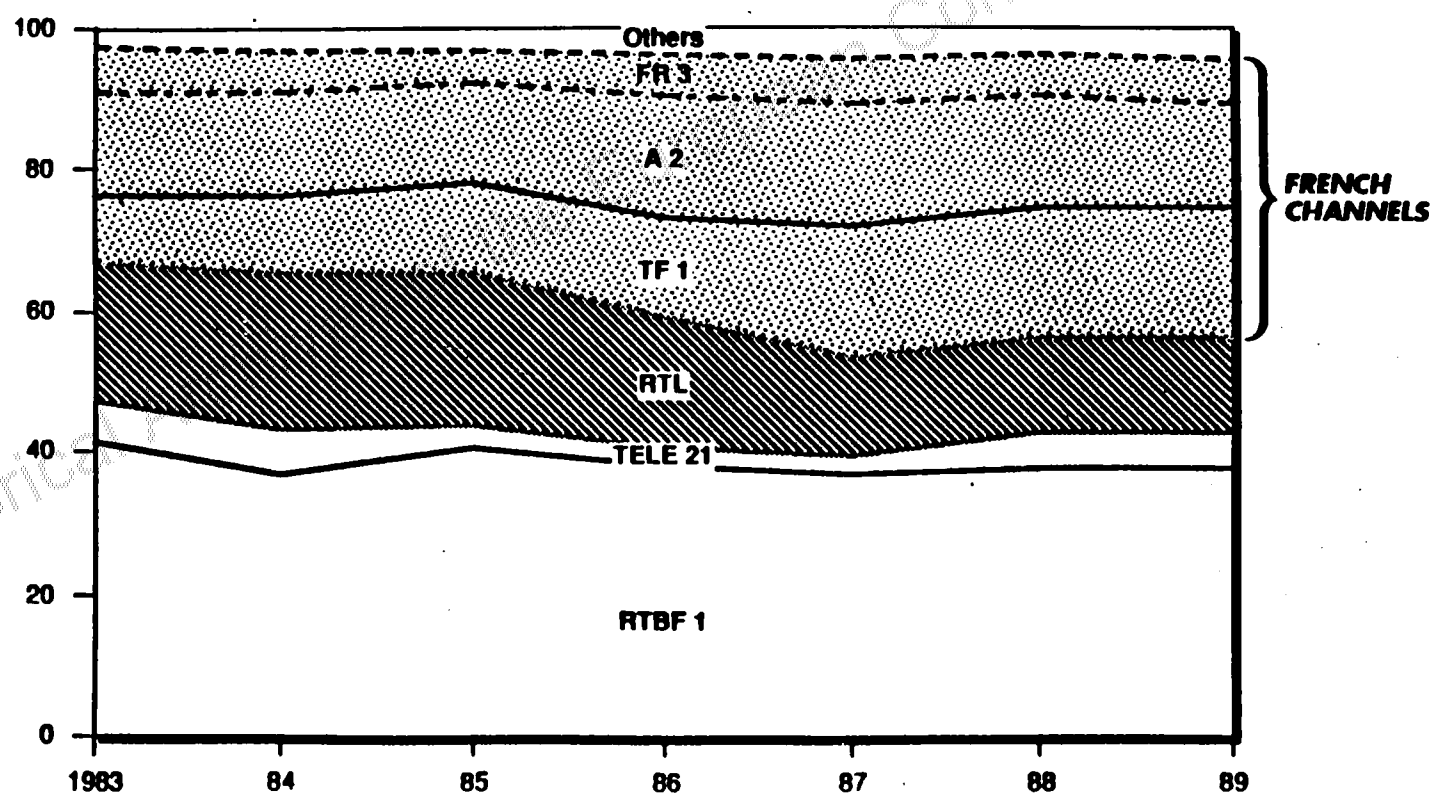

4.4

Source : BARB/YSR

Historical Archives of the European Commission

# IN BELGIUM, THE FRENCH CHANNELS HAVE MOSTLY ERODED RTL'S SHARE

## AVERAGE FRENCH TV VIEWING SHARE BY CHANNEL IN WALLONE AND BRUSSELS (French)



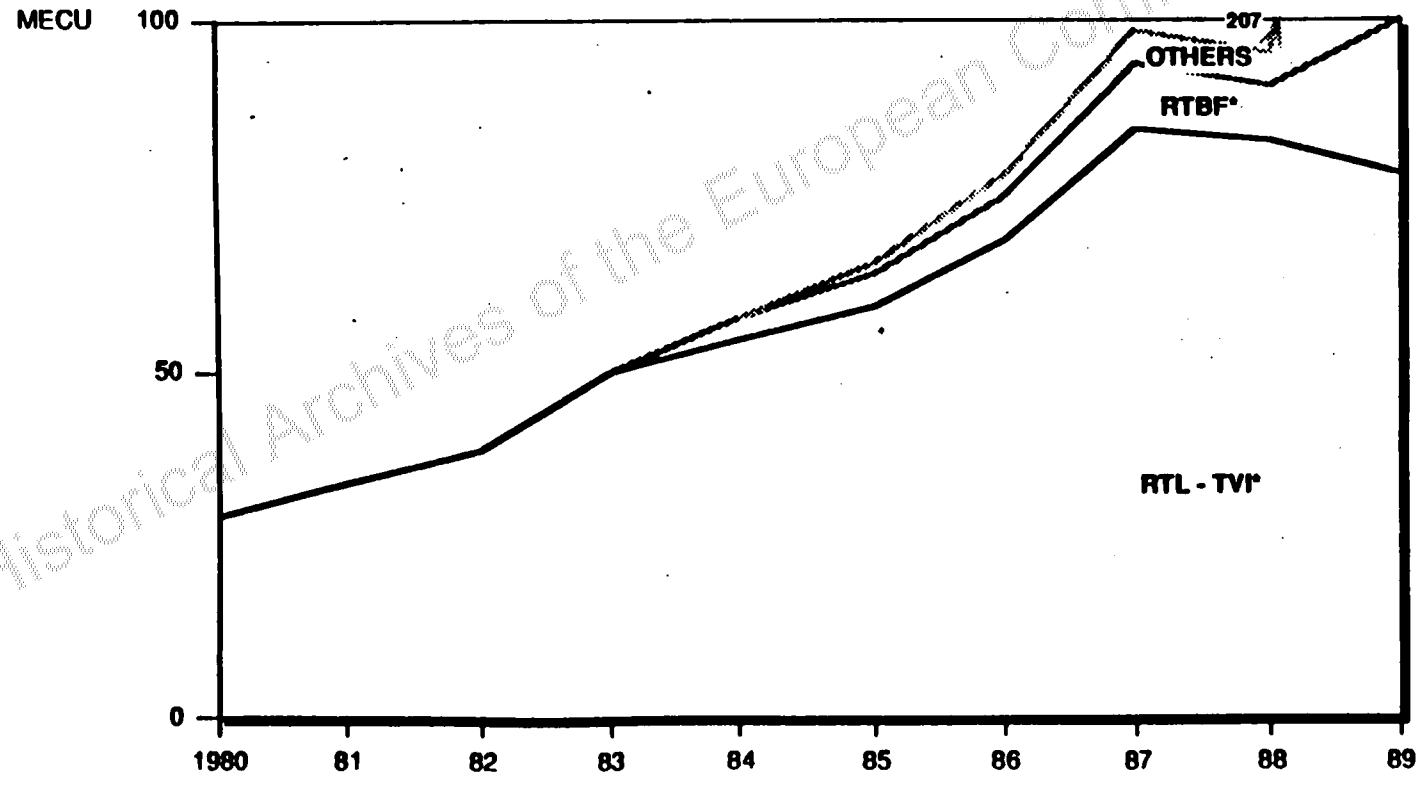

Source : RTBF, CIRECC

Historical Archives of the European Commission

# NEW ENTRANTS IN ADVERTISING HAS NOT SIGNIFICANTLY HURT THE EXISTING BROADCASTERS (UNTIL RECENTLY)

**EXAMPLE :**
**BELGIUM, FRENCH SPEAKING REGION**

## TV ADVERTISEMENT REVENUES
## 1980 - 1989
## (French Speaking Belgium)



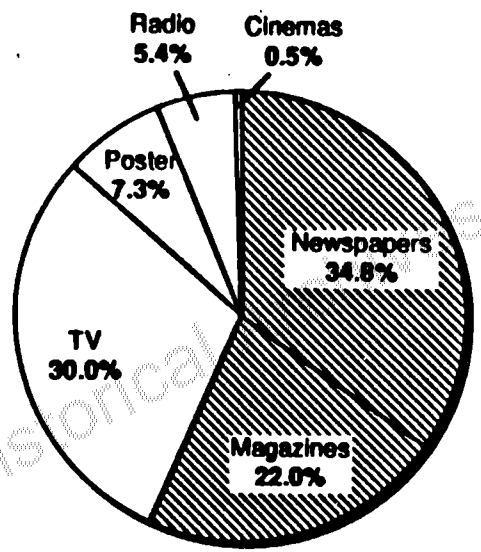

Historical Archives of the European Commission

* Incl. 50% of TVB
Source : Conseil de la publicité, AAS

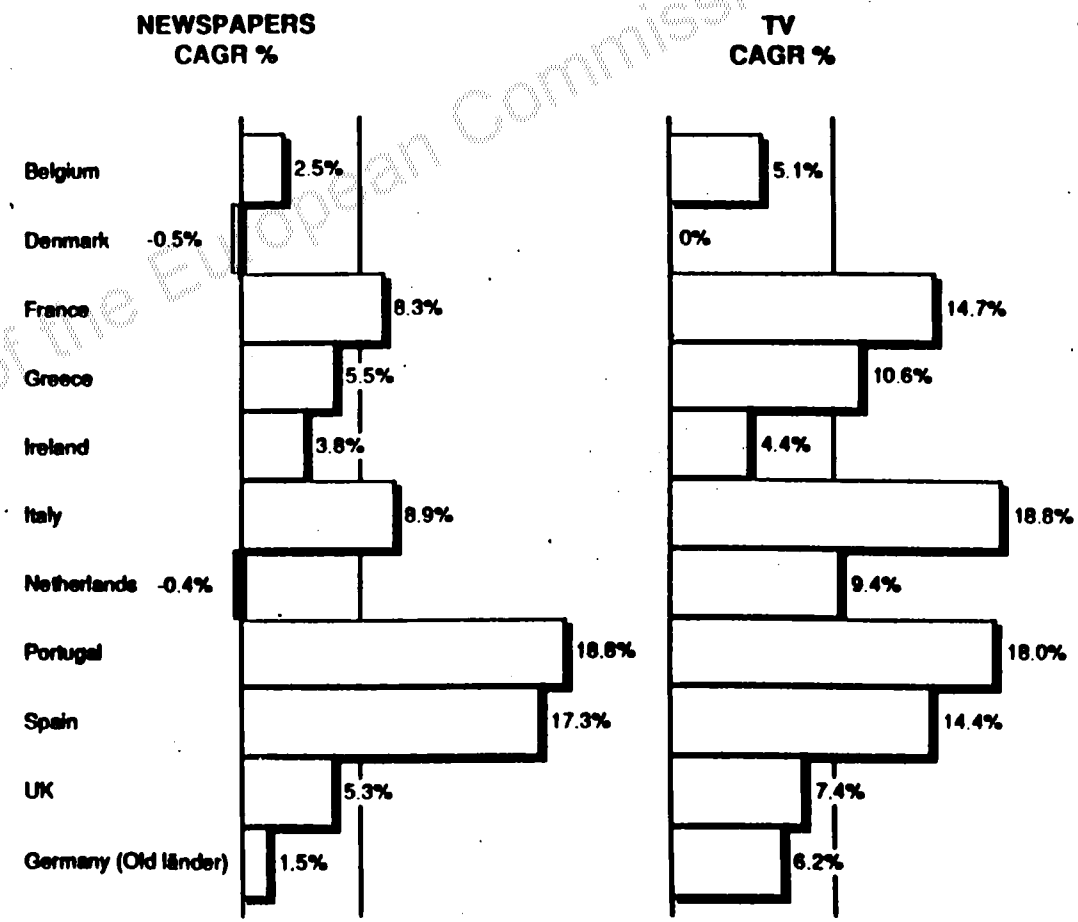
# BIG GROUPS' EXPANSION STRATEGIES APPEAR TO BE DRIVEN BY OPPORTUNITIES TO CAPTURE THE GROWING ADVERTISING REVENUES IN THE PRINT MEDIA, AND INCREASINGLY IN TV

**AVERTISING REVENUES IN THE EC BY MEDIA**

***34 BECU IN 1989***



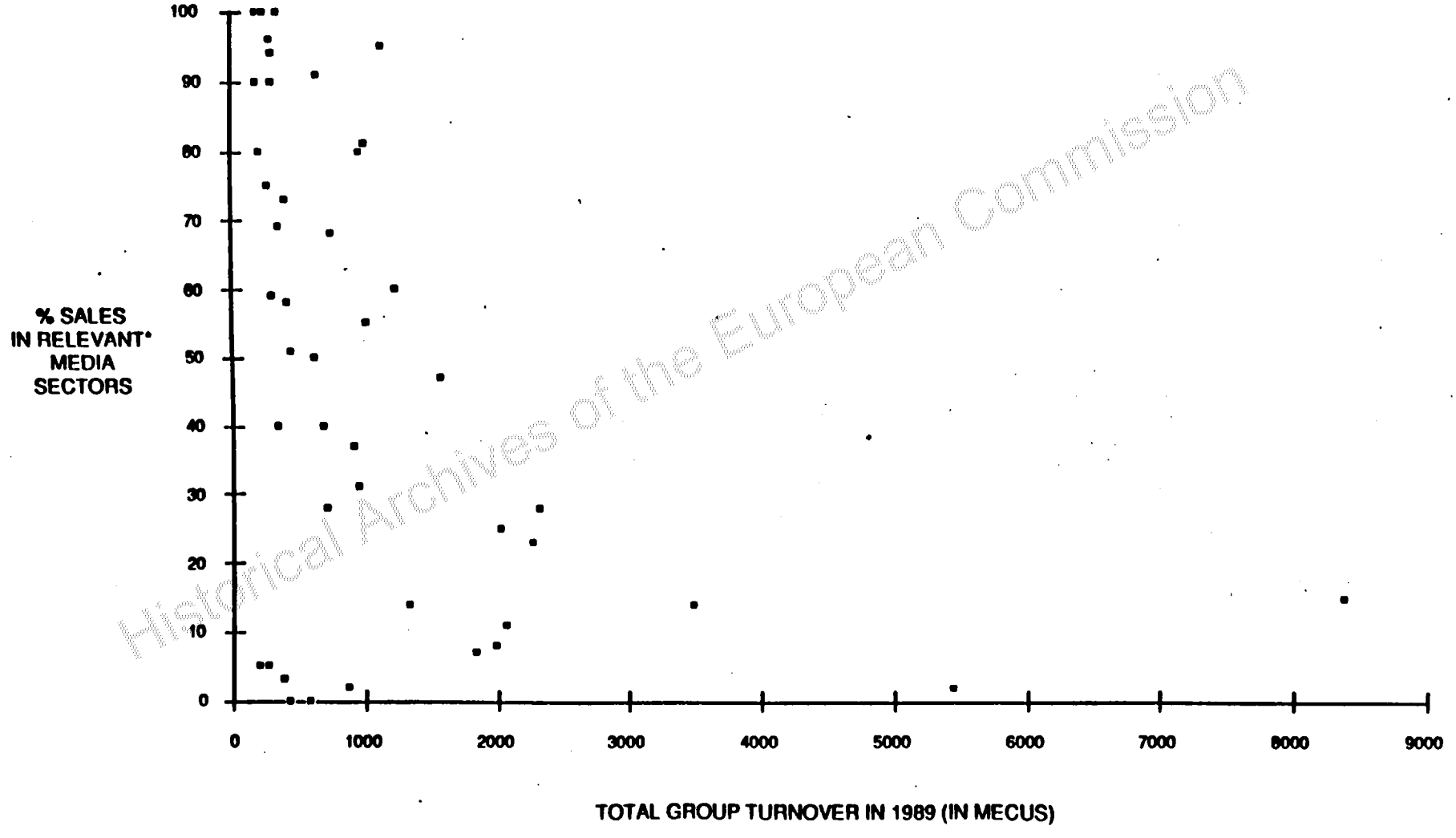

**GROWTH RATES (1980-1989) IN ADVERTISING REVENUES**




Note: Advertising revenue in the US = 60.4 BECU in 1989 (Newspapers = 37.5%, Magazines = 11.2%, TV = 38.4%)

Historical Archive of the European Commission

# ONLY A FEW MEDIA GROUPS ARE DEPENDENT ON THE RELEVANT* MEDIA SECTORS




4.8

*Relevant media sectors = Newspaper, radio and TV sectors

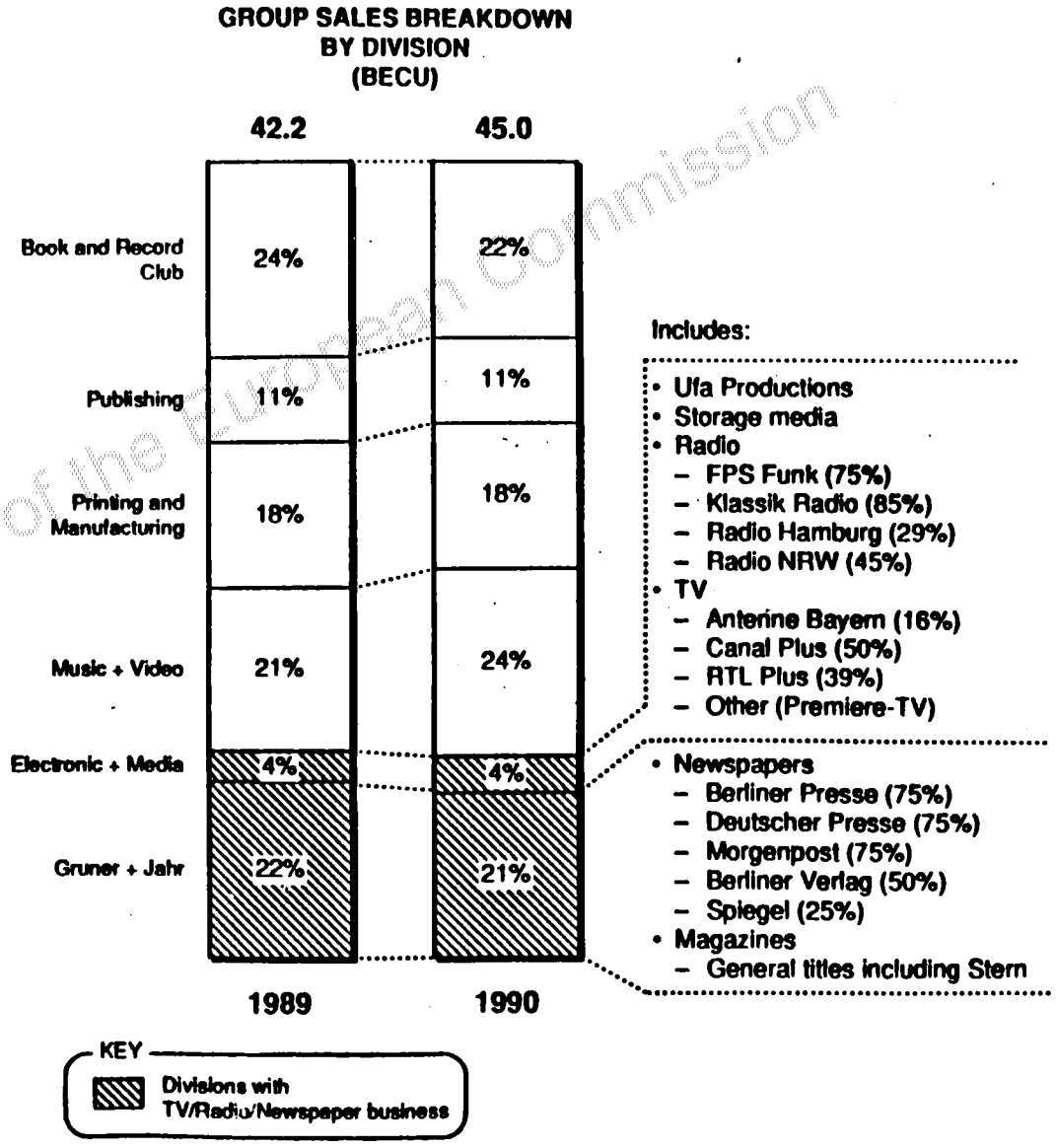
Historical Archives of the European Commission

# BERTELSMANN IS ON A GROWTH TRAIL IN MEDIA - AT PRESENT, MOSTLY IN THE DOMESTIC MARKET (INCLUDING EAST GERMANY)

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"Our intention is to continue the basic corporate strategy which has worked well for us for the past decade"

- "Our growth strategy is a balanced blend of careful expansion of our core business, developmental projects with future potential, acquisitions and strategic alliances"
- Our major investment projects this year will focus on strengthening our new book club in Eastern Germany, developing the Premiere Pay-TV channel and vigorous expansion in the newspaper field by Gruner + Jahr




Note: Sales from minority held cos. such as RTL Plus are not included in revenues

Historical Archives of the European Commission

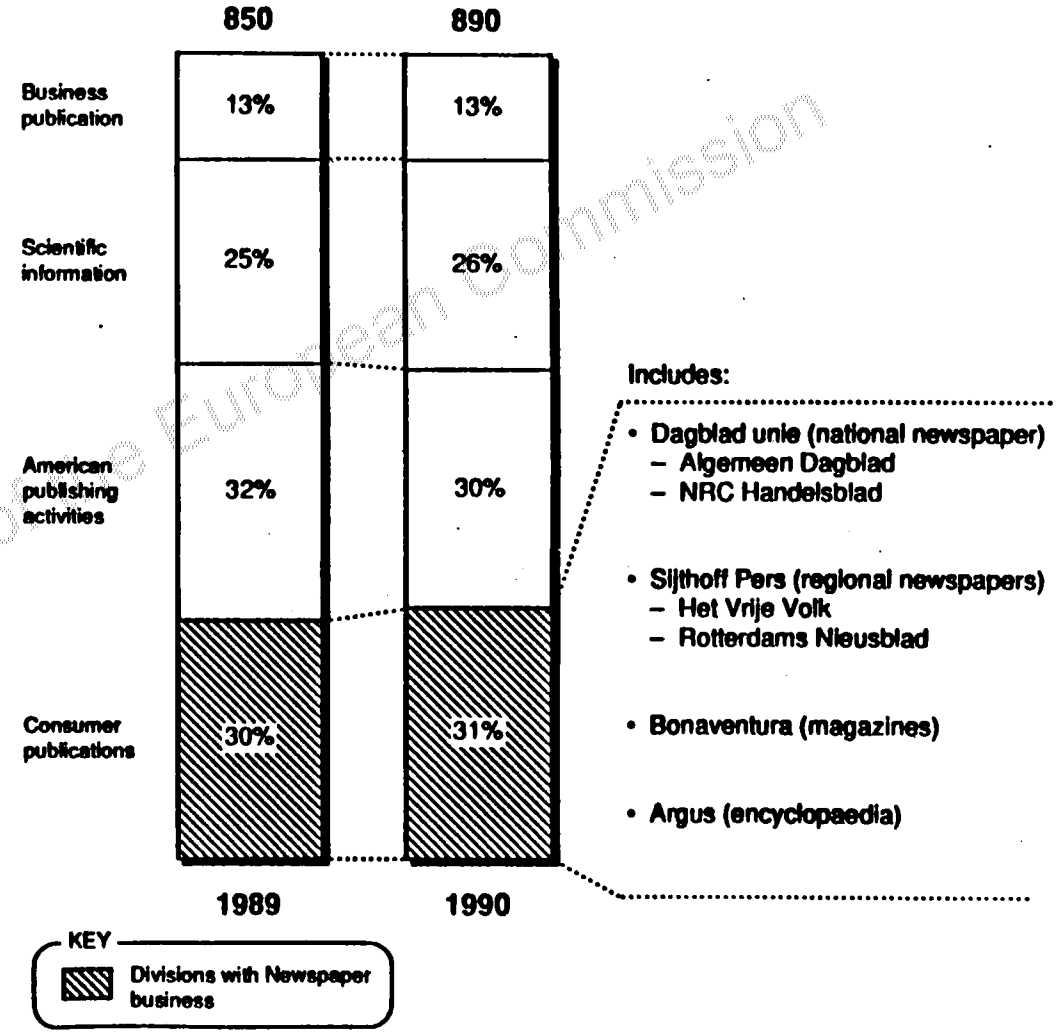
# ELSEVIER'S SIZEABLE SHARE IN THE DUTCH NEWSPAPER MARKET APPEARS INCIDENTAL TO ITS CORE INTEREST

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"There has been no essential change in Elsevier's strategy over the last ten years"

- "In going for profit growth, we continue to focus primarily on scientific, professional and trade information markets"
- "First and foremost, we are concentrating on activities requiring little or no working capital (e.g., periodicals), with profits being deployed to finance growth ..."
- ...

**GROUP SALES BREAKDOWN BY DIVISION (M ECU)**




Note 1: • Shareholding in Wolters Kluwer were disposed in 1990
• Shareholding in Pearson decreased to 8.9%
Note 2: • Owns 19% of RTL-4 via 50% shareholding in European Media Investors (in Luxembourg)
Source: Annual Reports

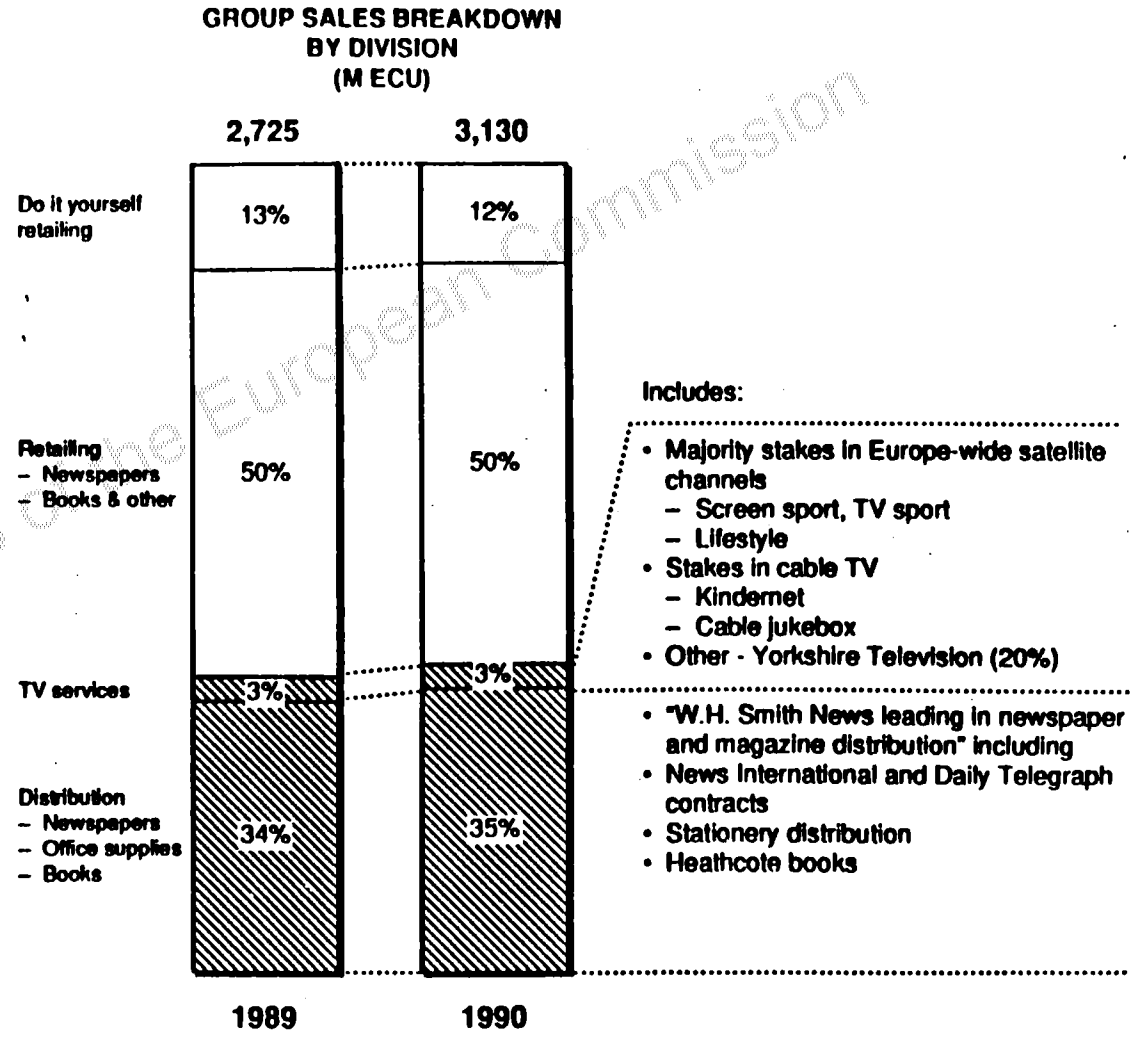
Historical Archives of the European Commission

# W.H. SMITH (U.K.) HAS A DOMINANT POSITION VIA ITS CONTROL OVER NEWSPAPER DISTRIBUTION IN UK AND EUROPEAN LEADERSHIP IN SOME SEGMENTS OF PAY-TV

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"Our goal is to be the market leader in everyone of our chosen markets"

- "To be the leading distributor of newspapers, magazines and office supplies in the U.K."
- "To make WHSTV one of the leading companies in the European TV industry"
- ...




Historical Archives of the European Commission

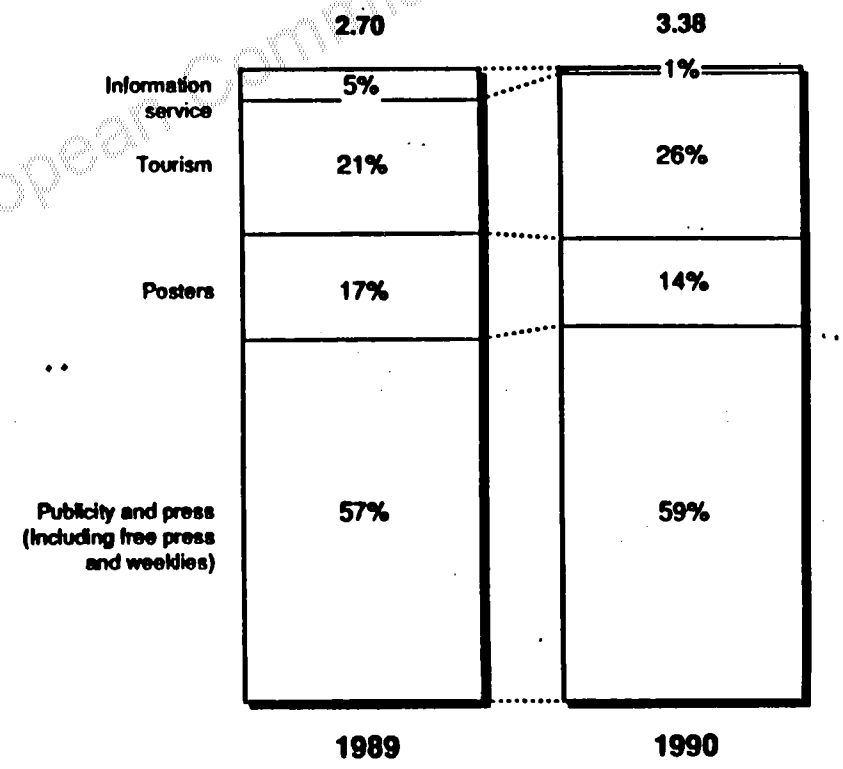
# HAVAS CONSIDERS ITS MINORITY STAKE IN PAN-EUROPEAN TV AND RADIO GROUPS, CLT AND CANAL+, AS AN INTEGRAL PART OF ITS BUSINESS STRATEGY

4.12

**RELATED STRATEGY ELEMENTS**

- "Internationalisation remains our priority for the future" to gain an important position at the European level, similar to that which has been achieved in France"
- "While we expand, we will treat Europe as being made up of many individual markets each with its own specific cultural and local tastes"
- "Expansion abroad will be via partnering with local companies to reduce the risks" Examples
  - 25% Interest in Canal+ group
  - 27% Interest (and 52% control) in Comareg group (free press)
  - 16% Interest in CLT via 30% share in Audiofina stake

**GROUP SALES* BREAKDOWN BY ACTIVITY BECU**



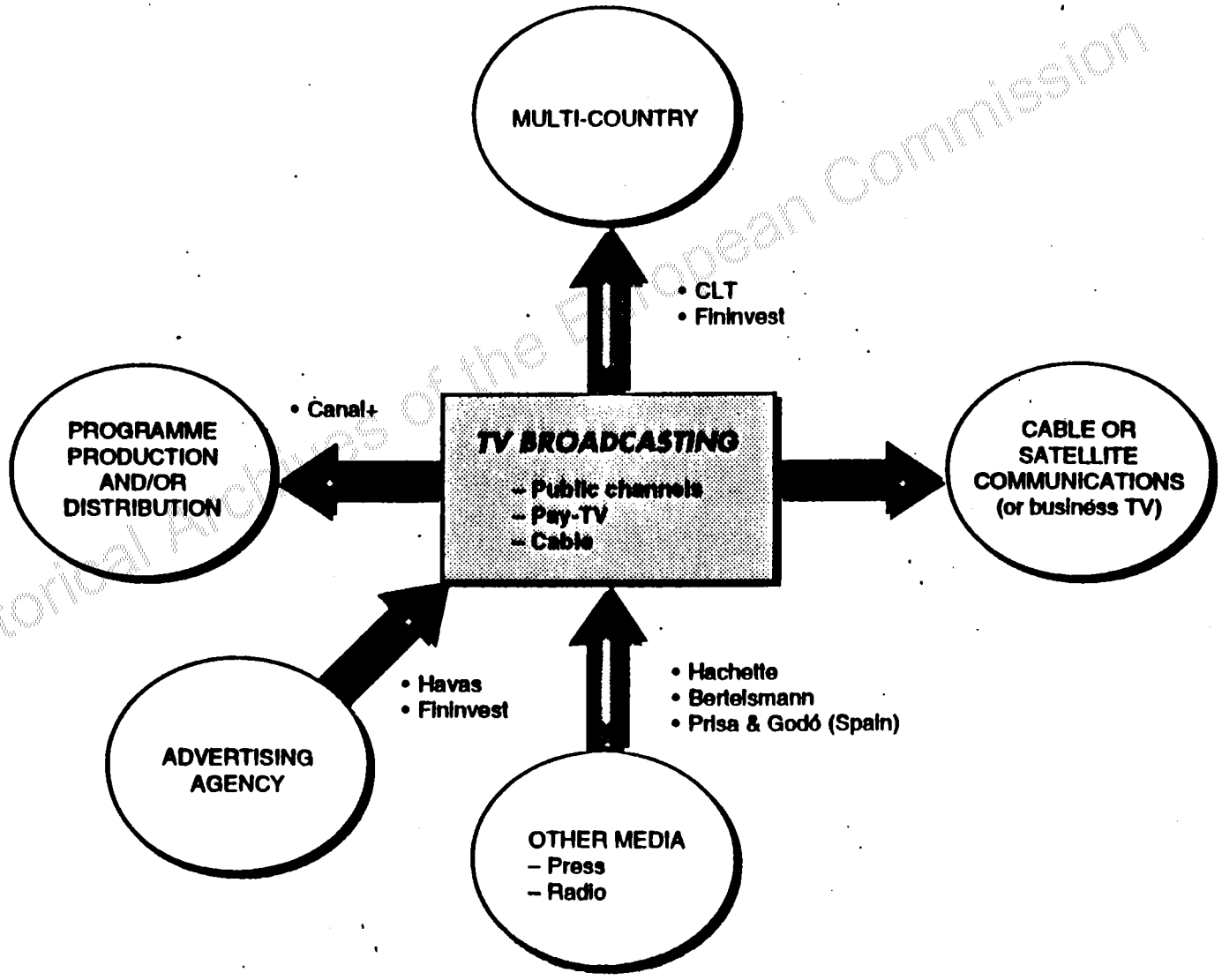

Source: Annual Reports

*Turnover excludes minority participation companies - particularly Eurocom, C.E.P. Communications, Canal+ and Audiofina/CLT

9201-FFD017-A-10 FR

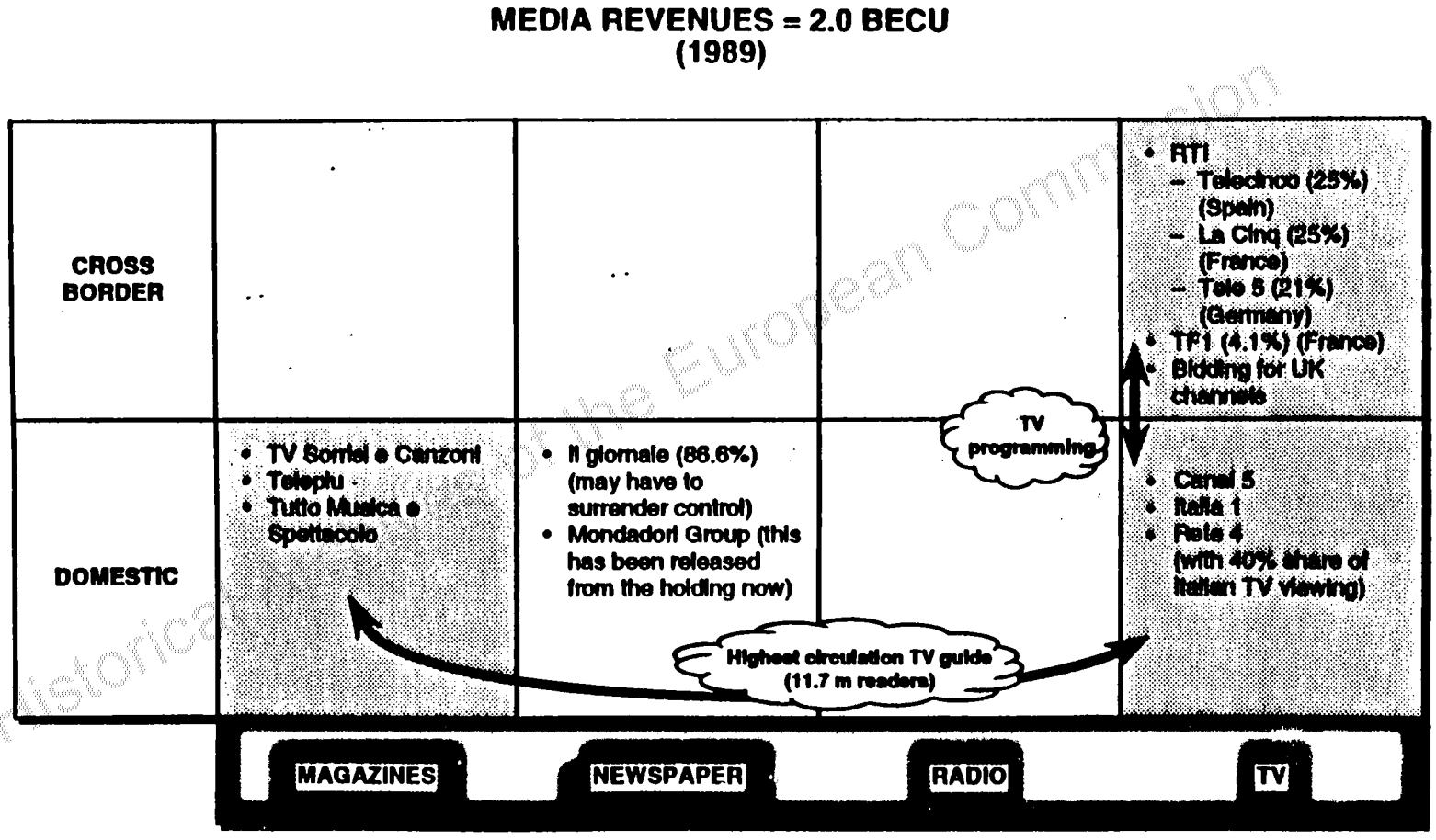
Historical Archives of the European Commission

## SEVERAL GROWTH DIRECTIONS EMERGE FROM TV-RELATED STRATEGIES OF MEDIA GROUPS




Historical Archives of the European Commission

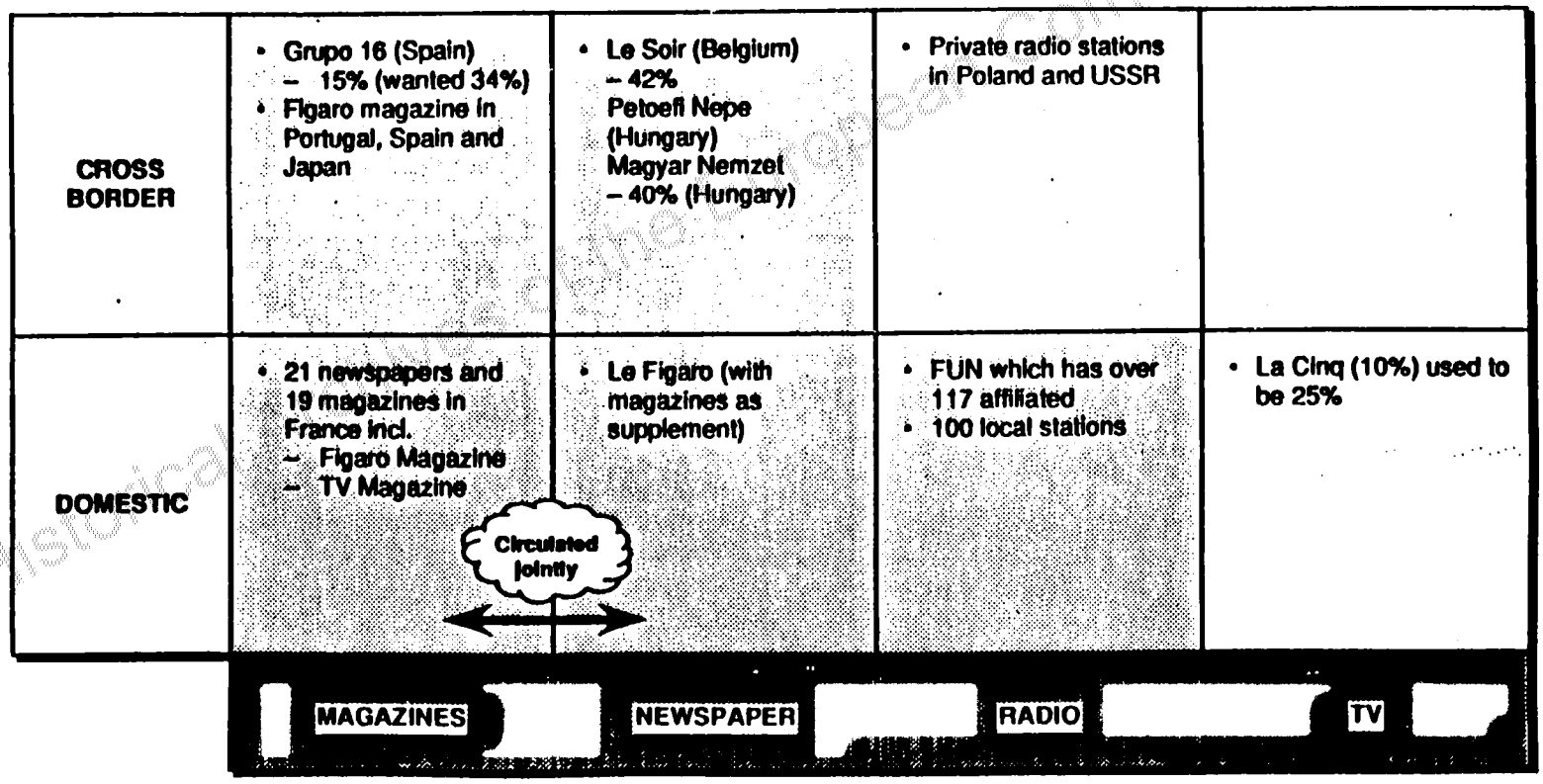
# FININVEST IS TAKING ADVANTAGE OF ITS SUCCESSFUL TV PROGRAMMING STRATEGIES




Historical Archives of the European Commission

## HERSANT IS LEVERAGING SYNERGIES BETWEEN ITS PRINT MEDIA ACTIVITIES BUT IS WITHDRAWING FROM TV

**MEDIA REVENUES = 1.38 BECU**
**(1989)**



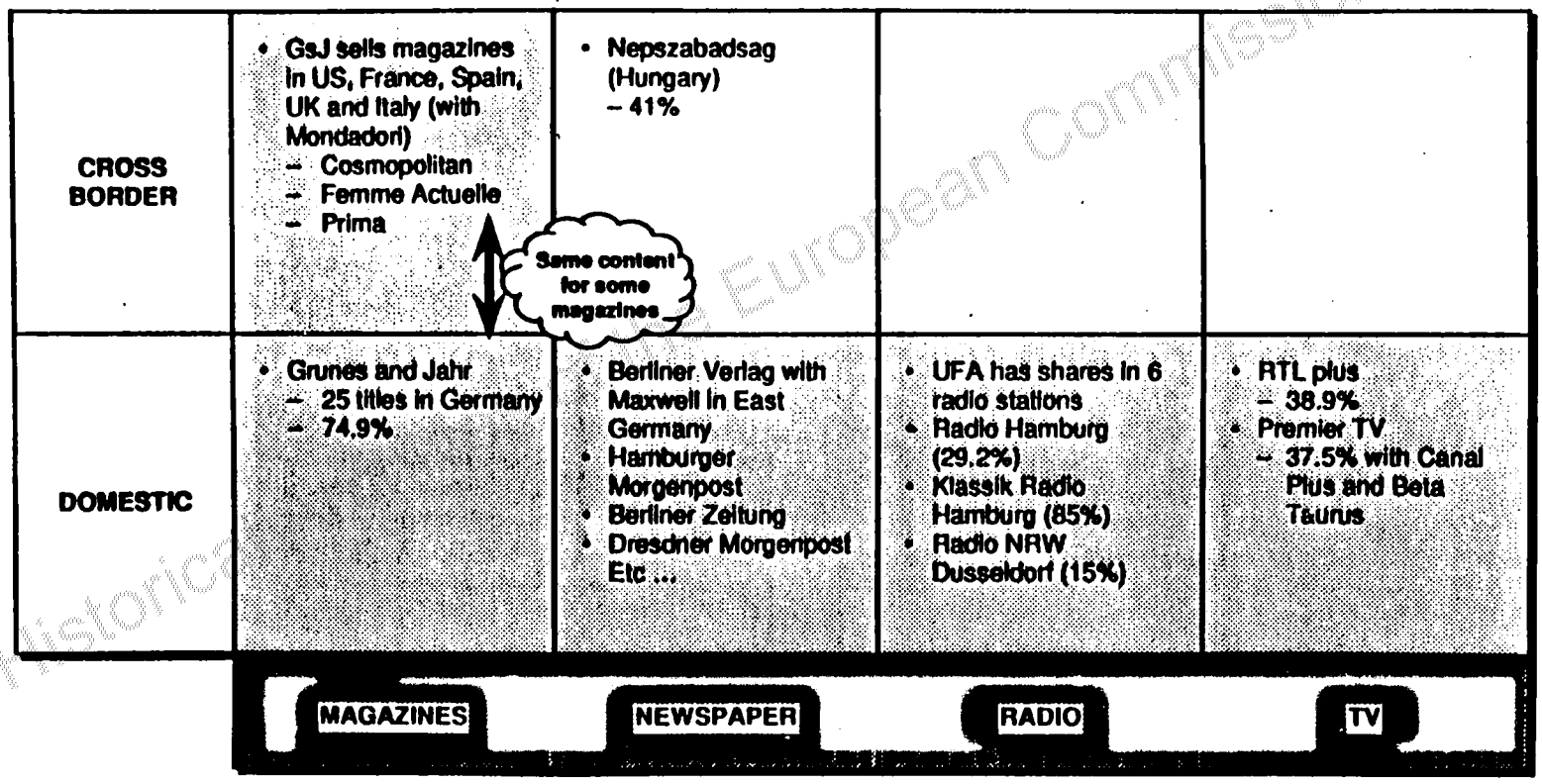

Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archives of the European Commission

# BERTELSMANN'S GsJ GROUP APPEARS TO BE SHARING MAGAZINE CONTENT

## MEDIA REVENUES = 1.8 BECU (1989)



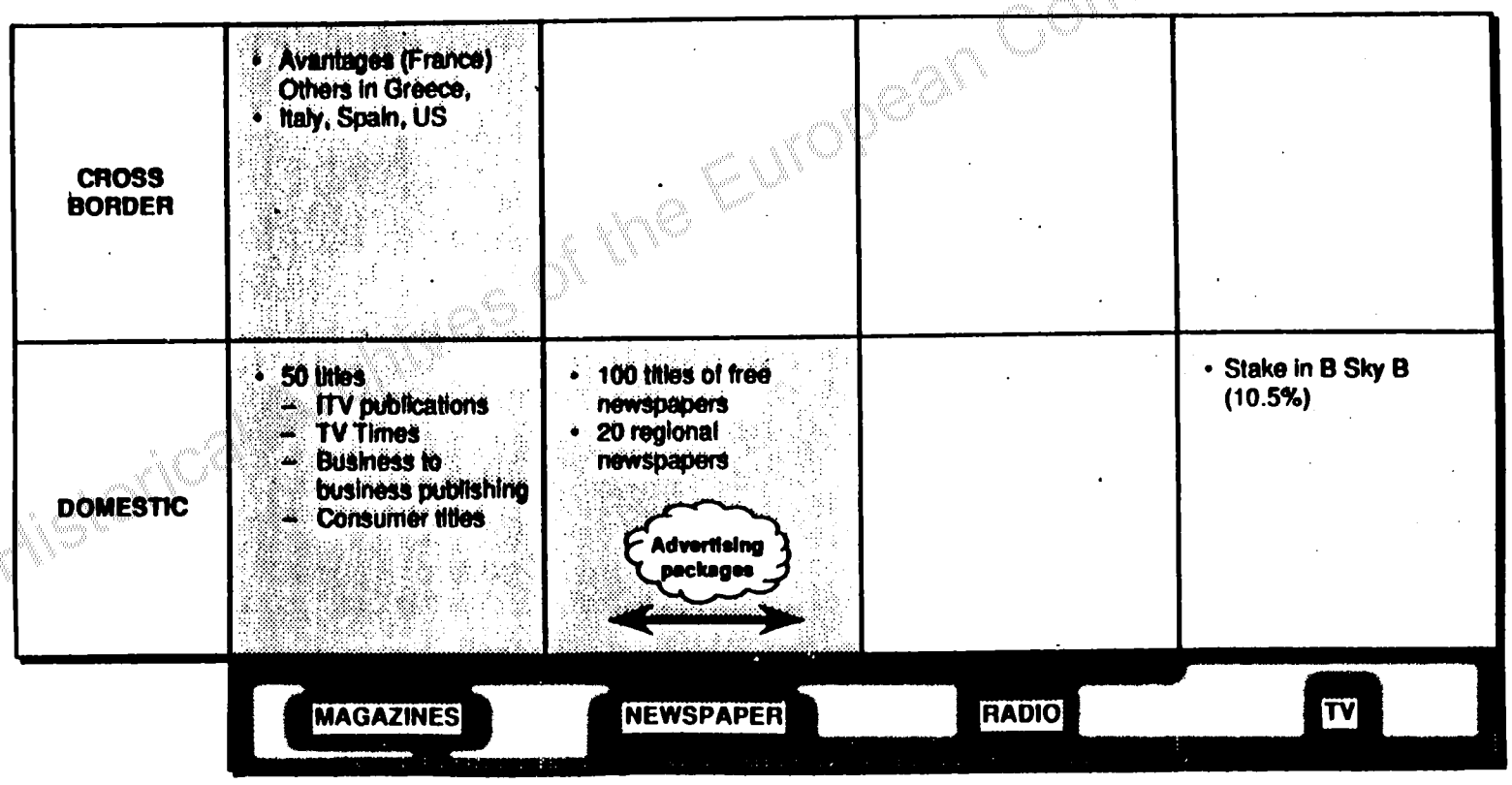

Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archive European Commission

# REED INTERNATIONAL HAS FOCUSED ON PRINT MEDIA MAINLY IN THE DOMESTIC MARKET

**MEDIA REVENUES = 2.2 BECU**
**(1990)**



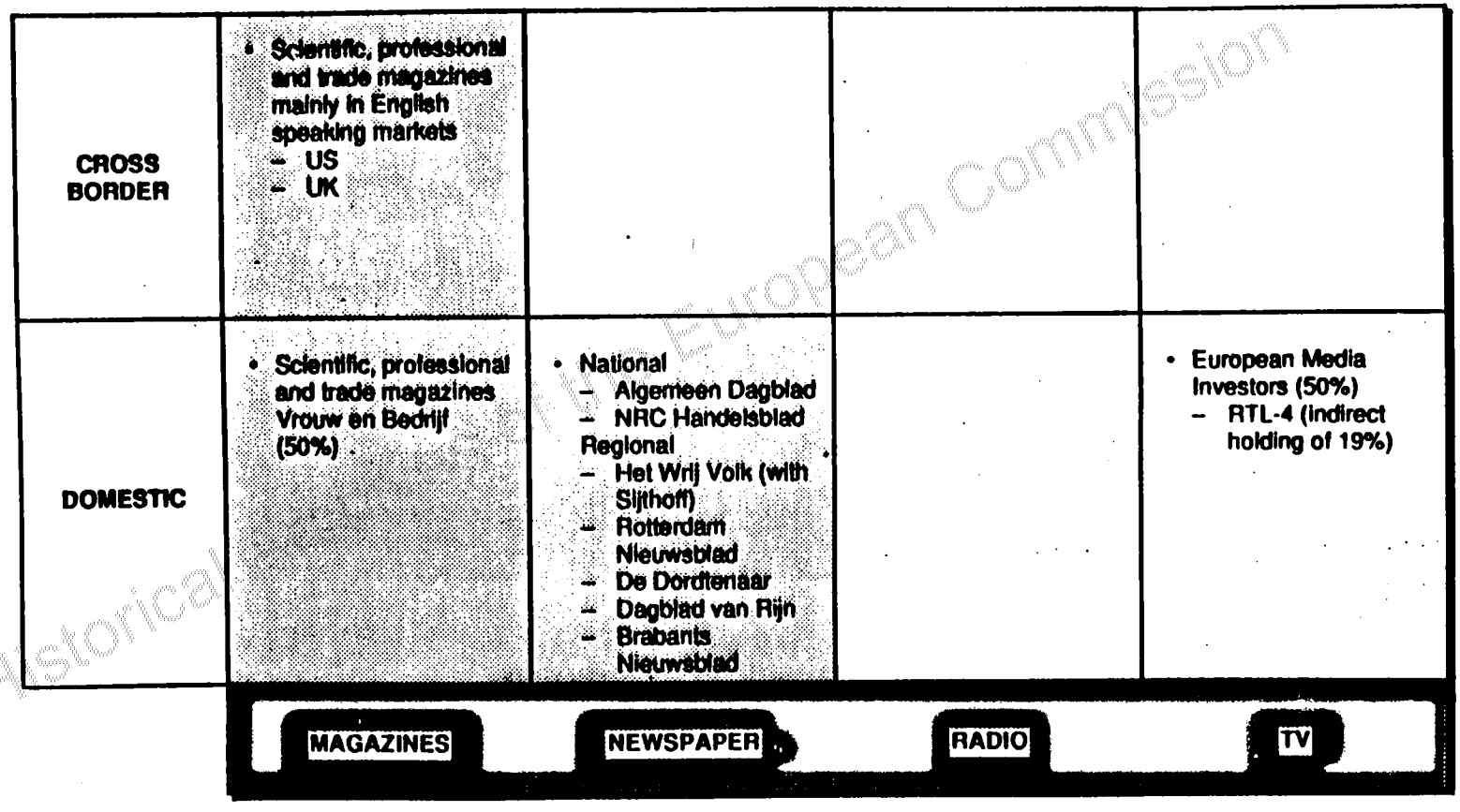

↔ Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archives of the European Commission

# ELSEVIER'S TARGET IS GROWTH IN SCIENTIFIC, PROFESSIONAL AND TRADE MEDIA. "PERIODICALS (NEWSPAPERS) REQUIRE LITTLE WORKING CAPITAL AND THE FUND GROWTH"

## MEDIA REVENUES = 0.56 BECU (1989)




Source : Annual report

Historical Archive European Commission

# CLT (ESTABLISHED IN LUXEMBURG) IS THE MOST IMPORTANT "PRIVATE" PLAYER IN THE EUROPEAN AUDIOVISUAL MEDIA MARKET

**MEDIA REVENUES = 0.21 BECU**
**(1999)**

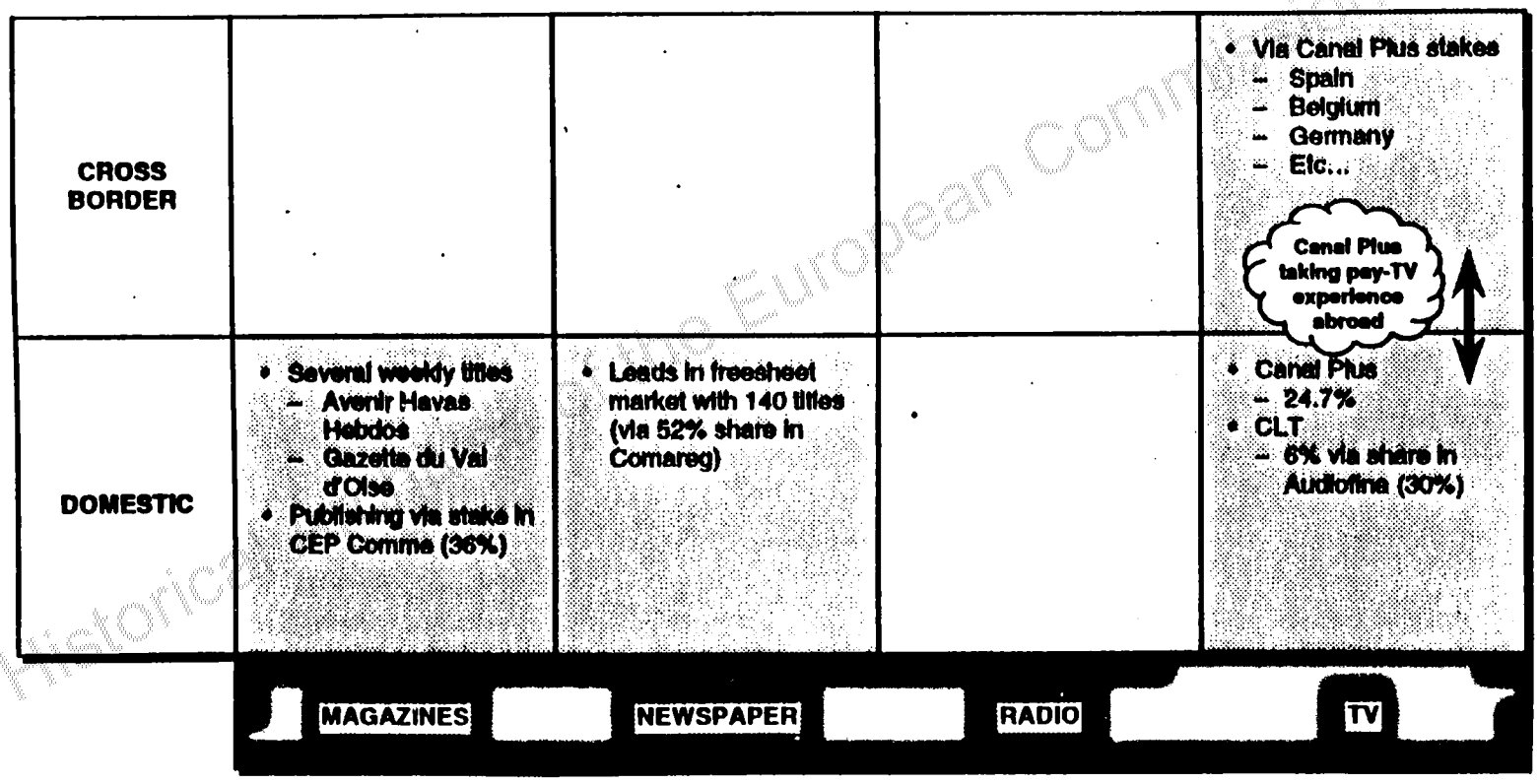
| | MAGAZINES | NEWSPAPERS | RADIO | TV |
|---|---|---|---|---|
| CROSS BORDER | • TV, editions (66%)<br>Telestar (100%)<br>Starpress (100%)<br>• Top Santé<br>MOSTLY TV RELATED MAGAZINES | | • France<br>– RTL Paris (93.6%)<br>– Maximum (83.7%)<br>• UK<br>– Radio Luxemburg (100%)<br>– Atlantic 252 (25%) (Radio Tara)<br>• Germany<br>– RTL Radio Baden-W (70.1%)<br>– RTL Radio<br>– Radio Contact (35%)<br>• RTL International | • France<br>– RTL Lorraine<br>– M6 (25%)<br>• Germany<br>– RTL Plus (48.1%)<br>– Télé 5 (24%)<br>• Other<br>– RTL-4 (NL) (40%)<br>– RTL-TVI (B) (66%) |
| DOMESTIC | • Revue (100%) | | • RTL (92.5%) | • Hei Elei, Kuck Elei |

Source : Annual report

Historical Archives of the European Commission

# HAVAS IS IN MEDIA VIA STAKES IN BIG GROUPS – OTHERWISE, IT IS MAINLY AN ADVERTISING GROUP

**MEDIA REVENUES = 0.85 BECU**
**(1989)**




Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archive European Commission

## EXHIBIT - DIFFERENCES BETWEEN ITALY AND FRANCE IN THE REGULATORY ENVIRONMENT

- Regulatory authority: In Italy, the public network, RAI, is governed by two bodies: the Consiglio di Amministrazione (Board of Directors) and the Direttore Generale (General Director). RAI is a publicly owned limited liability company [99-55% of its shares are held by the state owned IRI (Instituto Ricostruzione Industriale) and the remaining by SIAE (Societa Italiana Autori and Editori)]. The responsibility for its supervision is with the Parliamentary Commission responsible for control of broadcasting services. For the private broadcasters, the regulatory responsibility has been assigned to a Guarantor of broadcasting and publishing (previously only responsible for implementing newspaper antitrust laws).

  In France, the public broadcasters are controlled by CSA which also regulates the private broadcasters

- Political broadcasts: RAI, in Italy, operates three television networks which used to be managed by personnel tied to the three major practices: RAI 1 (Democrazia Cristiana), RAI 2 (Partido Socialista Italiano) and RAI 3 (Partido Comunista Italiano). The rules currently governing RAI oblige it to give all political parties an "equal time" right of access. Also, RAI is required to be impartial during political campaigns. The political parties cannot purchase political advertising on RAI. These rules, however, do not apply to private channels

  In France, all broadcasters - public and private - have to carefully balance the exposure given on TV to the government, the opposition parties and the various pressure groups

- While broadcaster ownership changes have to be notified to the responsible authorities in both France and Italy, the concept of control in Italy was accepted as defined in article 2359 of the Civil Code as the "ownership of a majority of the shares or the exercise of a dominant influence due to the ownership of shares or to particular contractual ties

  The French system does not rely on any definition to establish a controller for each channe

- The Italian rules limit multi-channel and mult-media ownership (control) rather than percentage of shares held in any one media channel as in France

- In Italy, each broadcaster can have an interest in three national networks but no local stations. This would not be allowed in France. Local broadcasters in Italy can control in different areas; three TV stations (four in South Italy) or seven radio stations (can be adjacent if they serve less than 10 million people and broadcast the same programme). 30% of TV and 70% of radio frequencies will be awarded to local stations (reaching less than 60% of the country) for six years

- In future, only one local radio or one TV licence (including cable stations and pay-TV services) will be awarded to same person in an area in Italy (unless the broadcaster was already established or, in the case of radio licence, there were fewer applicants than frequencies available)

- In Italy, the multimedia limitations are far stronger than in France and, partly, based on limiting the share of the total media revenue. Broadcasters controlling three networks are forbidden to own interests in daily press. Broadcasters controlling two networks can control up to 8% of national newspaper circulation. Those controlling one network can be associated with 16% of the newspaper market. No newspaper company with a 20% market share can be associated with broadcasting. Finally, companies were not allowed to control more than one fifth of national mass media revenue (existing operators can control 25% but this has to be disposed in two years)

Historical Archive of the European Commission

# EXHIBIT - MEDIA OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE UNITED KINGDOM

In the UK, the Broadcasting Bill provides the rules related to restrictions on ownership of TV and radio licences.

- Non-EC individuals and companies are disqualified from becoming or remaining holders of TV or radio licences other than operating local delivery services (e.g. cable TV). A company is considered non-EC if it is not registered or does not have its head office or principal place of business within the EC

- Entities with political and/or religions connections such as local authorities, religions bodies, political parties and entities in which local authorities, religions bodies or political parties have more than 5% interest are also disqualified from owning a broadcasting licence

- Publicy funded bodies (those with more than half their annual income from public funds) are disqualified from holding radio service licences

- Advertising agencies and BBC or entities in which they have more than 5% are also disqualified from holding a broadcasting licence granted by Independent Television Commission (ITC)

Separate provisions of the Bill limit the extent to which entities holding a broadcasting licence can hold in other licences.

- There is a limit on the maximum number of licences which can be held by any one entity:

  - Regional Channel 3: 2 licences
  - National Channel 3: 1 licence
  - Channel 5: 1 licence
  - National Radio: 1 licence
  - Local Radio: 6 licences

  The Committee of the Government is likely to limit entities from holding more than one "large" Channel 3 licence or two contiguous Channel 3 licences.

- There will be limit (as yet an undefined) on the extent to which a licence holder can participate in entities holding other licences. The Secretary of State will be given the power to further specify and apply specific limitations (currently set at 20%). Similarly, national telecommunications service providors are restricted from holding licences subject to the secretary of state clearance.

The Bill also specifies cross-media ownership rules.

- Proprietor of a national or a local newspaper is restricted from having more than 20% in an entity with Channel 3, Channel 5 or National Radio licence (a local newspaper owner can have more than 20% in a different Regional Channel 3 licence)

- Proprietor of a national newspaper with any participation in Channel 3, Channel 5 or National Radio should not have more than 5% in any other body holding such a licence

## EXHIBIT - MEDIA OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE UNITED KINGDOM (cont'd)

- Similarly, holders of a Channel 3, Channel 4 or National Radio Service licence should not have more than 20% in an entity running a national or local newspaper.

These abovementioned rules have several detailed conditions which probably need to be examined on a case-by-case basis. Furthermore the Secretary of the State retains some discretion particularly as they relate to proprietors of foreign newspapers or holders of satellite service licences.

In the UK, any changes in ownership involving newspapers, radio or TV require Department of Trade and Industry (DTI) clearance. In some cases, the DTI refers the request to the Monopolies and Mergers Commission (MMC) for its opinion before the clearance is granted. This provides the government with the means to directly control the level of concentration in media ownership in the UK.

Historical Archives of the European Commission

# PRINT MEDIA GROUPS ARE PRESENT ACROSS BORDERS - BUT MOSTLY IN PARTNERSHIP WITH LOCAL FIRMS AND IN MAGAZINES (NOT NEWSPAPERS)

**EXAMPLE: FOREIGN PARTICIPATIONS IN PRINT MEDIA IN SPAIN (31/10/89)**

| THE NETHERLANDS | ITALY | FRANCE |
|---|---|---|
| • VNU has 50% of Publinformatica<br>– El Periodico INformatico<br>– Ordenador Popular<br>– PC Magazine<br>– Commodore<br>– Network<br><br>• VNU has investments in Ediciones Ardcadia<br>– Electronica Hoy<br>– Quimica 2000<br>– Micros<br>– Chip | • Agostini has 50% of Planeta Agostini<br>– Practica, libros y fasciculos<br><br>• Class Editori SPA has 50% of Class Publicaciones<br>– Class<br><br>• FABRI (Agnelli) has 75% of Editorial Orbis<br><br>• Rizzoli (Agnelli) has 75% of Fociedad Editora of Futuro Empresorial<br><br>• Mondadori<br>– 62% of Editorial Grijalbo<br>– 20% of Sociedad Editora of El Sol<br><br>• Rusconi<br>– 50% of Cambio y Rusconi (Genk y Viajes)<br>– 10% of Impulsa | • Album has 50% of Informacion y Moda<br>– La Casa de Marie Claire<br>– Marie Claire 16<br><br>• Expansion has 30% of Estructura<br>– Rapport Economico<br>– Finco Dias<br>– Mercado<br>– Tria<br><br>• Hachette<br>– 100% of Hachette Publicaciones (subsidiary)<br>– 75% of Fotogrames (magazines including Elle)<br>– 70% of Editorial Salvat<br>– 99% of Sociedad General Espanola de Librevia<br><br>• Robert Hersant has 35% of Impulsa<br><br>• Banque Indozuez has 5% of Estructura<br><br>• Lyonnaise Banque 5% of Estructura |

Source: Situacion

Historical Archives of the European Commission

# PRINT MEDIA GROUPS ARE PRESENT ACROSS BORDERS - BUT MOSTLY IN PARTNERSHIP WITH LOCAL FIRMS AND IN MAGAZINES (NOT NEWSPAPERS)

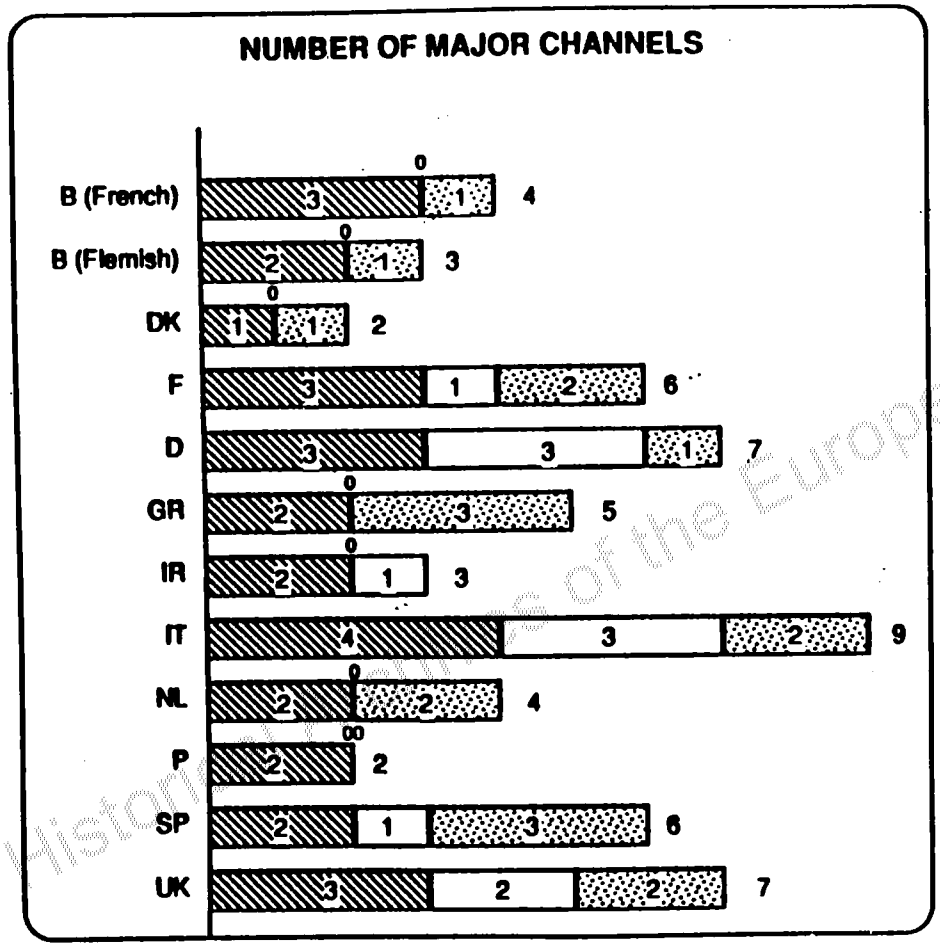
**EXAMPLE: FOREIGN PARTICIPATIONS IN PRINT MEDIA IN SPAIN (31/10/89)**

| UK | FRG | US |
|---|---|---|
| • The Guardian and Manchester Evening News Ltd. has 10% of Unidad Editorial<br>– El Mundode Siglo XX1<br>• Pearson Group has 35% of Area Editorial<br>– Expansion<br>• News International has 25% of Grupo Zeta<br>– La Gaceta de Los Negocios<br>– El Periodico de Cataluna<br>– La Voz de Asturias<br>– Extremadura<br>– Primera Linea<br>– Panorama<br>– Interviú<br>– Tiempo<br>– Dinero<br>– Man<br>– Productora Protzesa<br>– Agencia OTR Press | • Bauer owns TV Plus and Mikado<br>• Bertelsmann owns Plaza y Janes group<br>• Gruner and Jahr (Bertelsmann) owns Editorial Orbe (also 51% of Luike Motor Press)<br>– Muy Interesante<br>– Ser Padres Hoy<br>– Natura<br>– Dunia<br>– Geo<br>– Mia<br>• Jurg Marquard owns La Editorial Cibra<br>• Axel Springer Verlag owns 97% of Sarpe<br>– Nuevo Estilo<br>– Mucho Mas<br>– Complice<br>– Vitalidad<br>– Prima<br>– Greca | • Conde Nast owns of Ediciones Conde Nast<br>– Casa Vogue<br>– Vogue<br>• Dow Jones has 10% of Estructura<br>– Rapport Economico<br>– Cinco Dias<br>– Mercado<br>– Tria |

Source: Situacion

Archive of the European Commission

# THE ENTRY OF NEW — MOSTLY PRIVATE — CHANNELS HAS IMPROVED THE CONTROLLER TO CHANNEL RATIO, IN MOST COUNTRIES




## CONTROLLER TO CHANNEL RATIO

| | END 1980 | END 1990 | TREND |
|---|---|---|---|
| B (French) | 0.67 | 0.75 | ↗ |
| B (Flemish) | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| DK | 1.0 | 0.5 | ↘ |
| F | 0.33 | 0.83 | ↗ |
| D | 0.67 | 0.86 | ↗ |
| GR | 0.5 | 0.8 | ↗ |
| IR | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| IT | 0.5 | 0.56 | ↗ |
| NL | 0.5 | 0.5 | → |
| P | 0.5 | 0.5 | → |
| SP | 0.5 | 0.83 | ↗ |
| UK | 0.67 | 0.57 | ↘ |

Note: 1. Regional returns are considered as one channel
2. While it is recognised that each regional channel has a separate controller (in UK, Germany and Spain) - one controller is assumed for these network as consumers in each region are only exposed to their main regional channel
3. NL - several broadcasters on time share basis on the state-owned channel

9111-FFD017-A-02

Historical Archives of the European Commission

# CURRENTLY, THERE ARE ONLY A FEW ESTABLISHED CROSS-BORDER TV CHANNEL CONTROLLERS (THESE ARE HAVAS, CLT, RTL AND FININVEST)

| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| B (French) | • French authority<br>• CLT<br>• Canal Plus | • RTBF 1, Tele 21 (100%)<br>• RTL-TVi (100%)<br>• Havas-CLT (33%) |
| B (Flemish) | • Flemish authority<br>• VTM | • BRT 1, TV 2 (100%) |
| DK | • State | • TV 1 & 2 (100%) |
| F | • State<br>• Bouygues<br>• Havas<br>• Hersant<br>• CLT | • Antenne 2, FR3 (100%)<br>• TF1 (25%)<br>• Canal Plus (25%)<br>• La Cinq (25%)<br>• M6 (25%) |
| D (Old länder) | • State<br>• Regional authorities (9)<br>• L. Kirch<br>• CLT<br>• Tele Muuchen<br>• G. Ackerman | • ZDF (100%)<br>• ARD I, ARD III(100%)<br>• Sat 1 (40%)<br>• RTL Plus (46.1%)<br>• Tele 5 (45%)<br>• Pro 7 (51%) |
| GR | • State<br>• Teletypos<br>• ? | • ERTI 1, 2 & 3<br>• Megachannel<br>• Antenna |

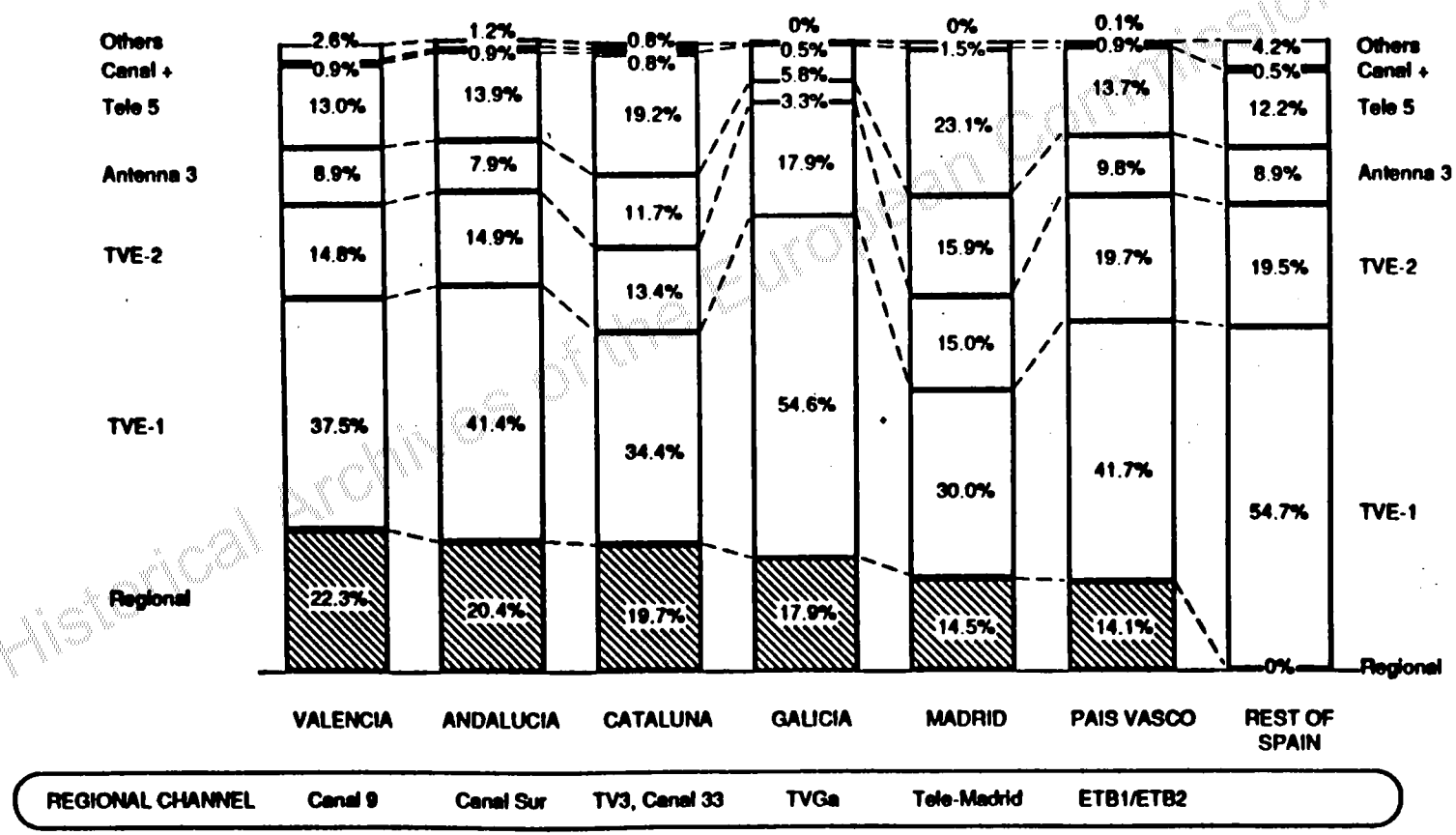
| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| IR | • State<br>• TVS | • RTE 1, Network 2<br>• TV-3 |
| IT | • State<br>• Fininvest<br>• Globo<br>• Parretti/Parini<br>• Italia | • RAI 1, 2 & 3<br>• Canale 5, Italia 1, Rete 4<br>• TMC<br>• Odeon TV<br>• Independents |
| NL | • State (with several broadcasters on time share basis) | • Nederland 1, 2 & 3 |
| P | • State | • RTP 1 & 2 |
| S P | • State<br>• Regional authorities<br>• La Vanguardia<br>• Havas<br>• Fininvest | • TVF 1, 2 & 3<br>• TV 3, TVGa, ETB-1 & 2, Canal 9, Canal Sur, Canal 33, TM3, TV Murcia<br>• Antenna 3<br>• Canal Plus (25%)<br>• Tele 5 (25%) |
| UK | • State<br>• Independents (incl. several UK media groups) | • BBC 1 & 2<br>• ITV regional channels |

Source: Carat International

Historical Archive of the European Commission

# REGIONAL CHANNELS DO NOT DOMINATE, EVEN WHERE THERE IS A STRONG REGIONAL IDENTITY (E.G., SPAIN)

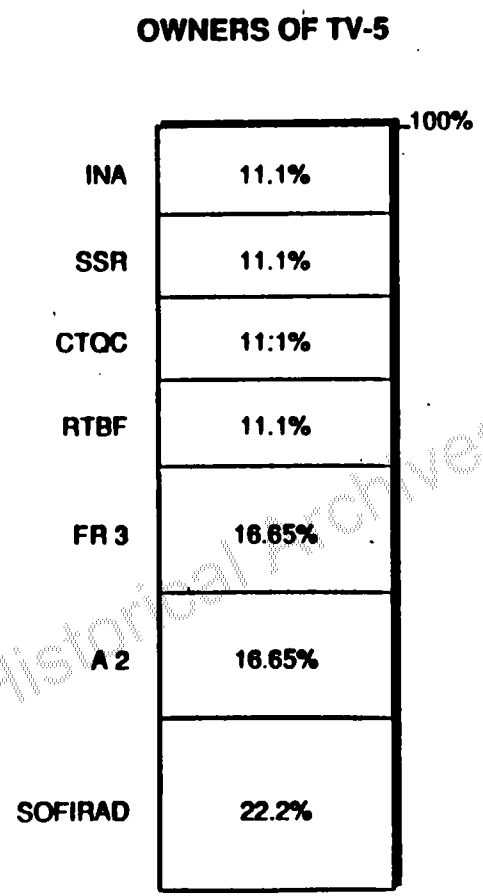
## TV VIEWING SHARE BY CHANNEL IN MARCH 1991 (SPAIN)

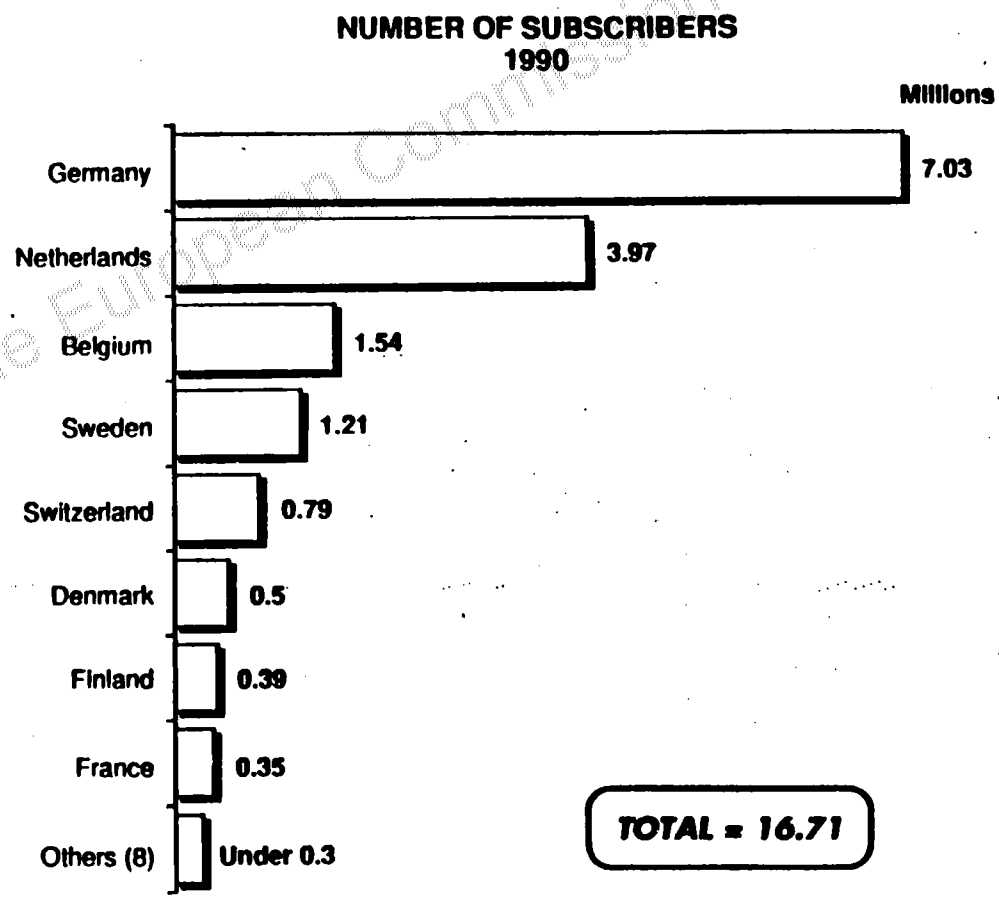



Source: Ecotel

Historical Archive of the European Commission

# TV-5 EUROPE HAS BEEN A HIGHLY SUCCESSFUL CROSS-BORDER BROADCASTER

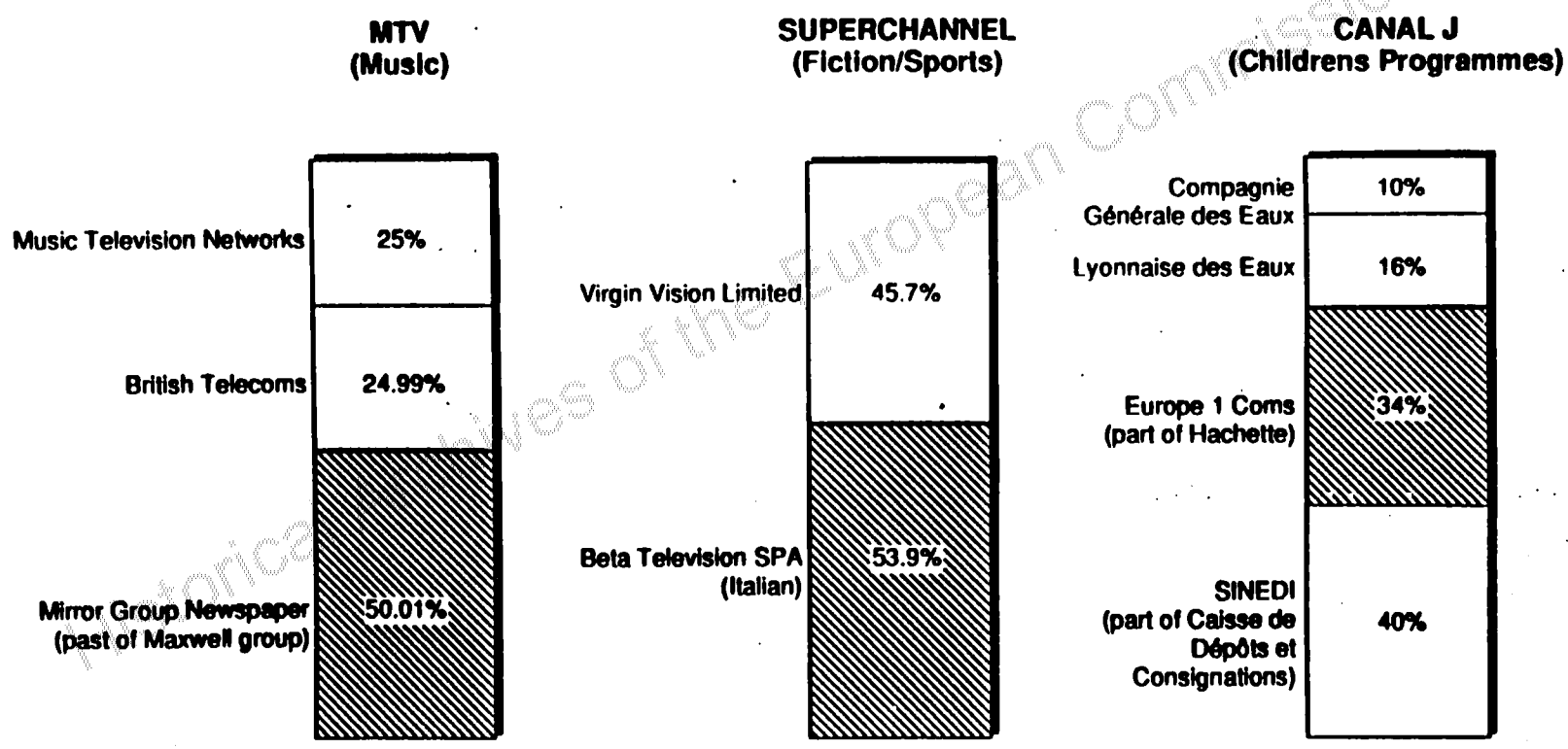



Note : TV-5 Europe (transmited for 8 hours per day in 1988 and 18 hours per day in 1990

Historical Archives of the European Commission

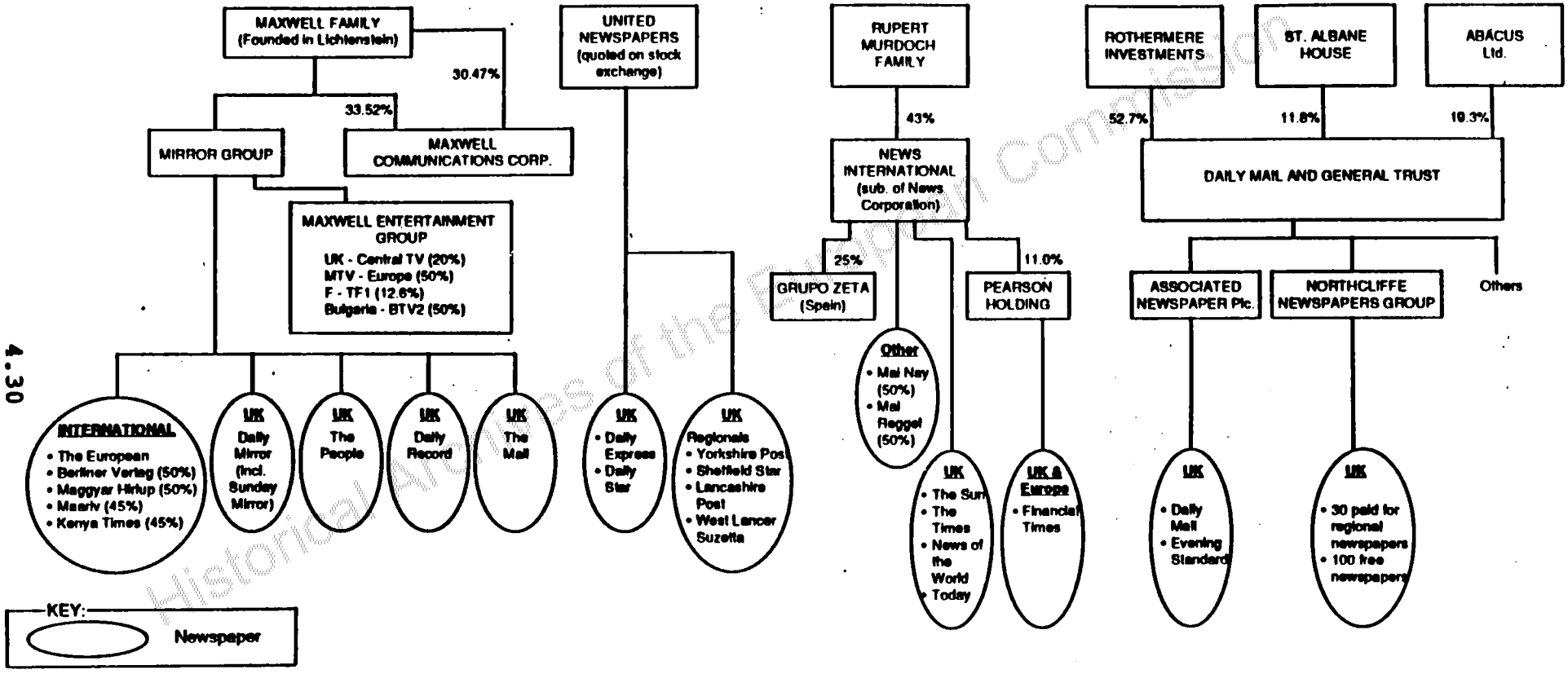
# SOME OF THE MEDIA GROUPS ARE ALSO REPRESENTED IN THE EMERGING PAN-EUROPEAN TV BROADCASTERS




Source: Audiovisuel 1991

Historical Archives of the European Commission

# A FEW GROUPS IN THE UK CONTROL MOST OF THE DAILY NEWSPAPER CIRCULATION




| | MAXWELL | UNITED PAPERS | R. MURDOCH | DAILY MAIL AND GEN. TRUST |
|---|---|---|---|---|
| % share of daily National Newspaper Circulation | 36.6% | 16.3% | 33.0% | 11.1% |

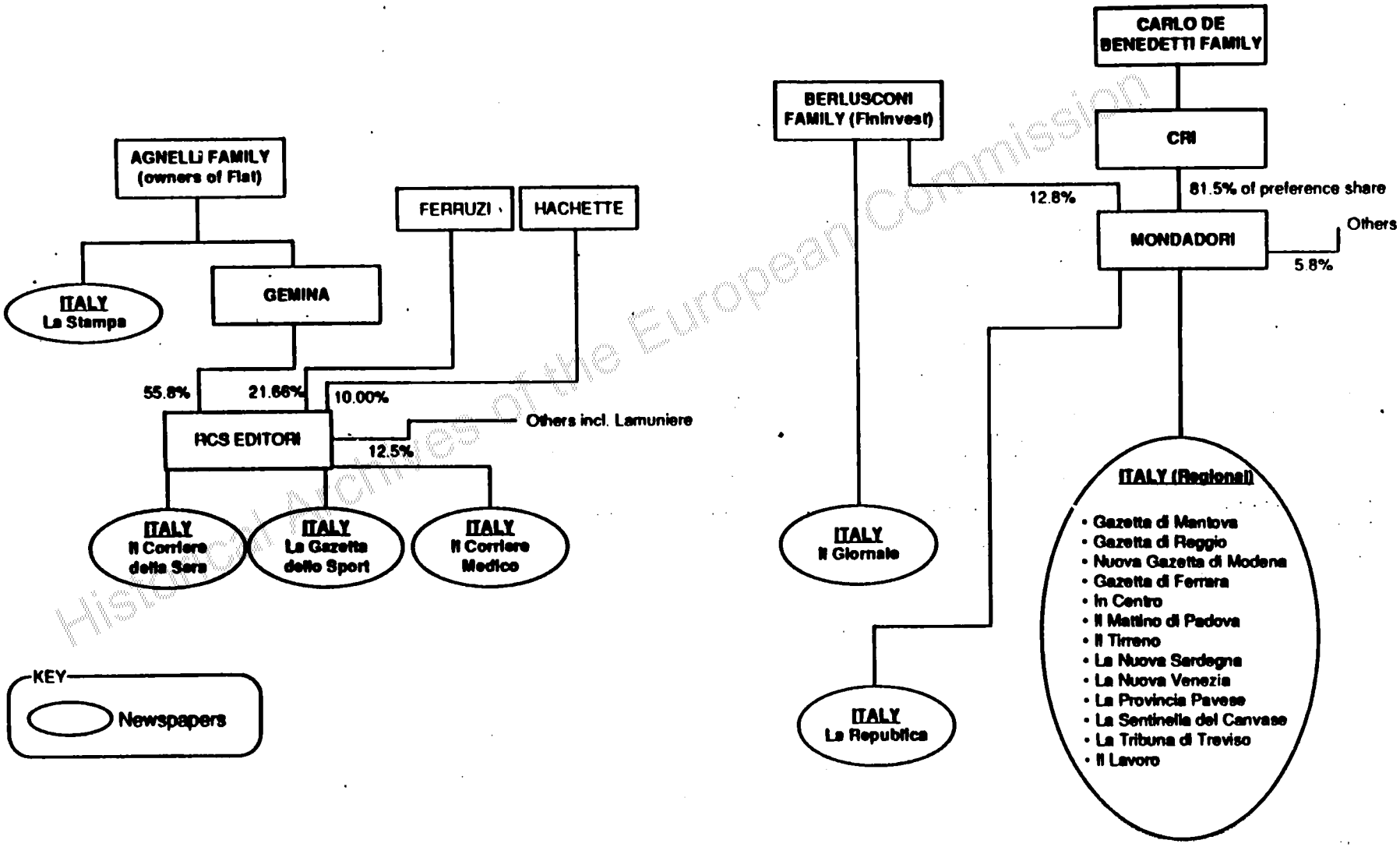
Note: The Daily Mail and General Trust

4.30

341

Historical Archives of the European Commission

# THE WELL KNOWN FAMILIES IN ITALY INDIRECTLY CONTROL A SIZEABLE SHARE OF THE ITALIAN NEWSPAPER CIRCULATION



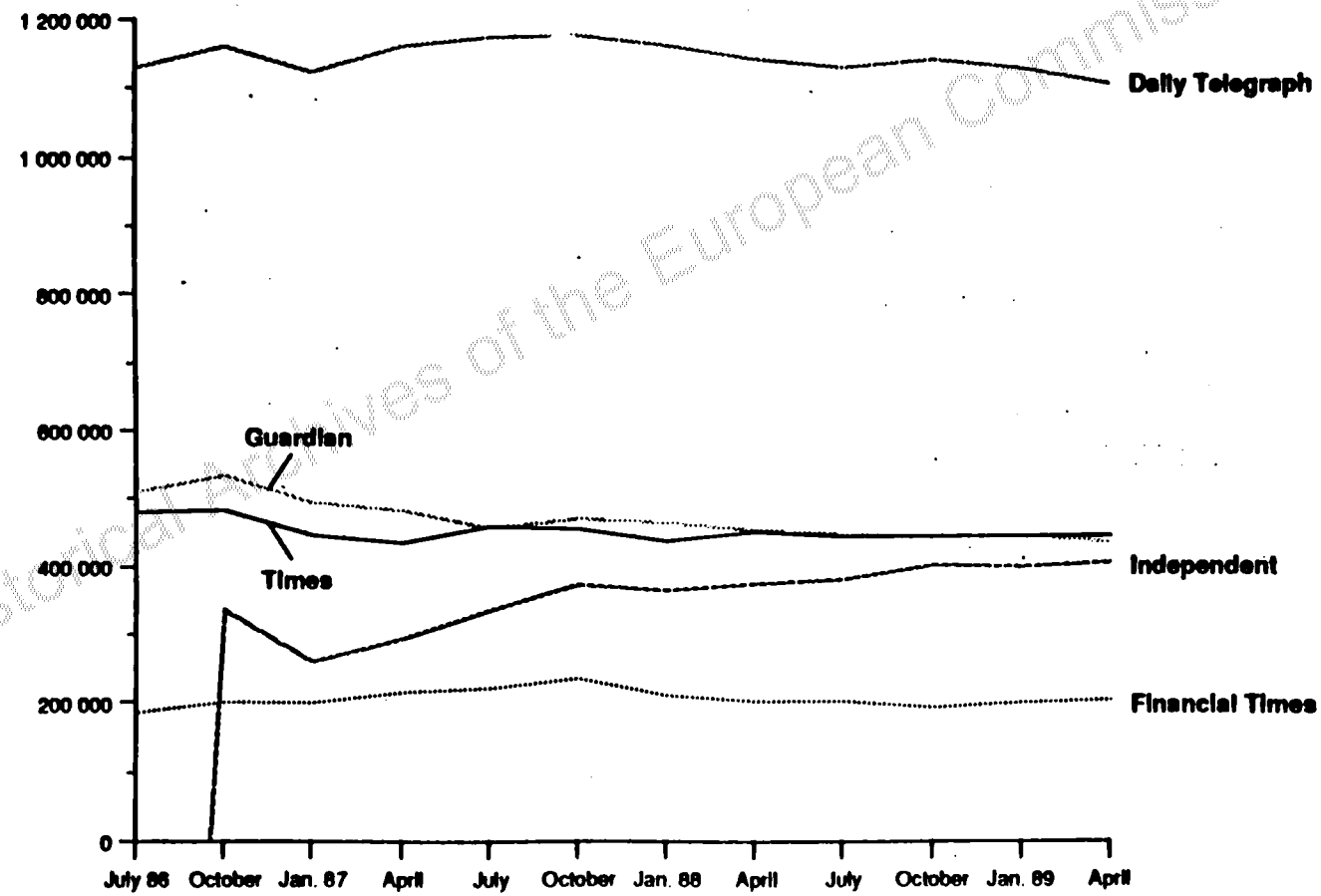

Source: Zenith (1990)

9111-FFD017-A-05 FR

Historical Archives of the European Commission

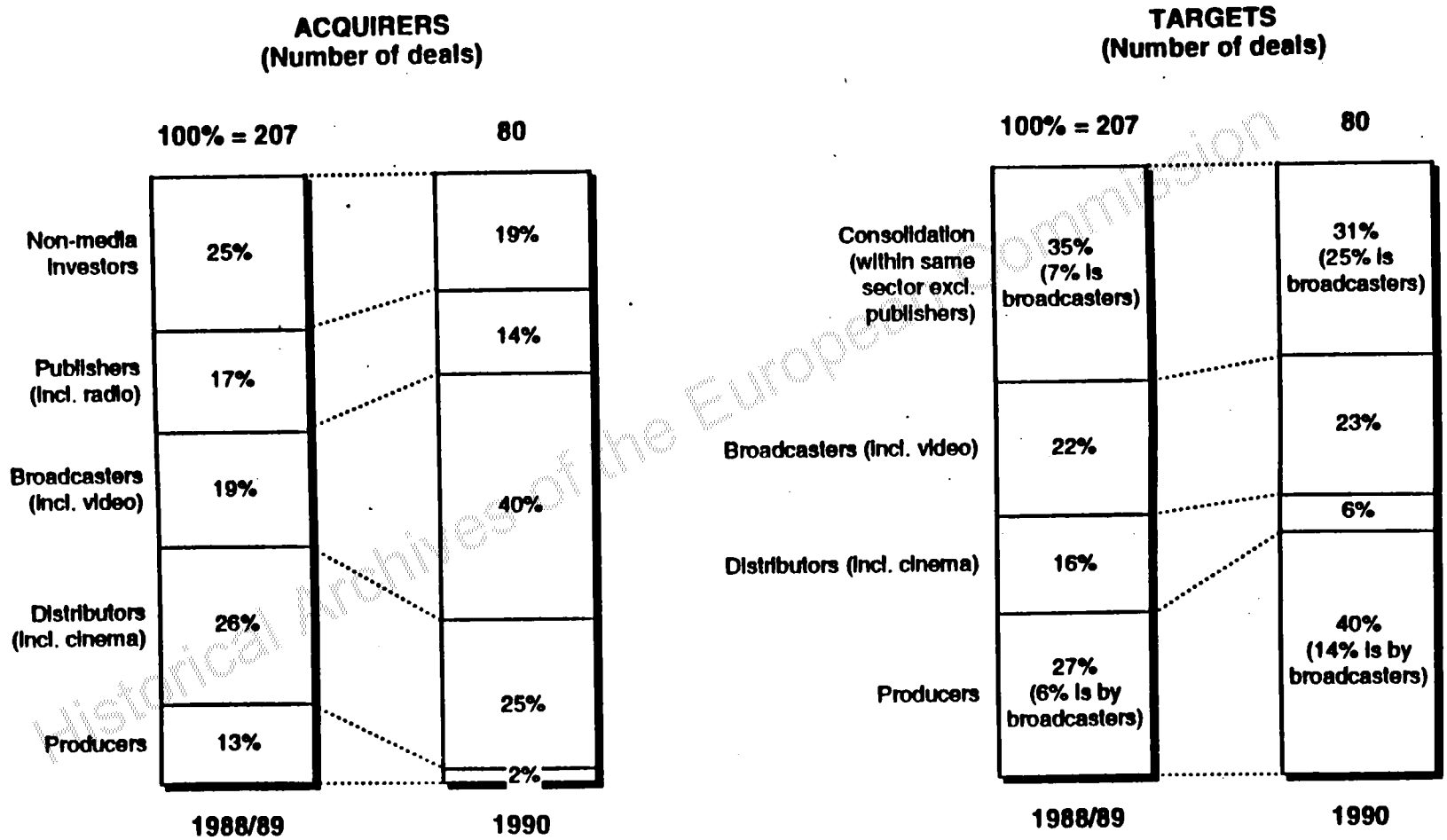
## ENTRY IN THE NEWSPAPER MARKET IS POSSIBLE

EXAMPLE: U.K.




Historical Archives of the European Commission

# THERE HAS BEEN A SIGNIFICANT INCREASE IN ACQUISITIONS BY BROADCASTERS – MAINLY OF STAKES IN OTHER BROADCASTERS



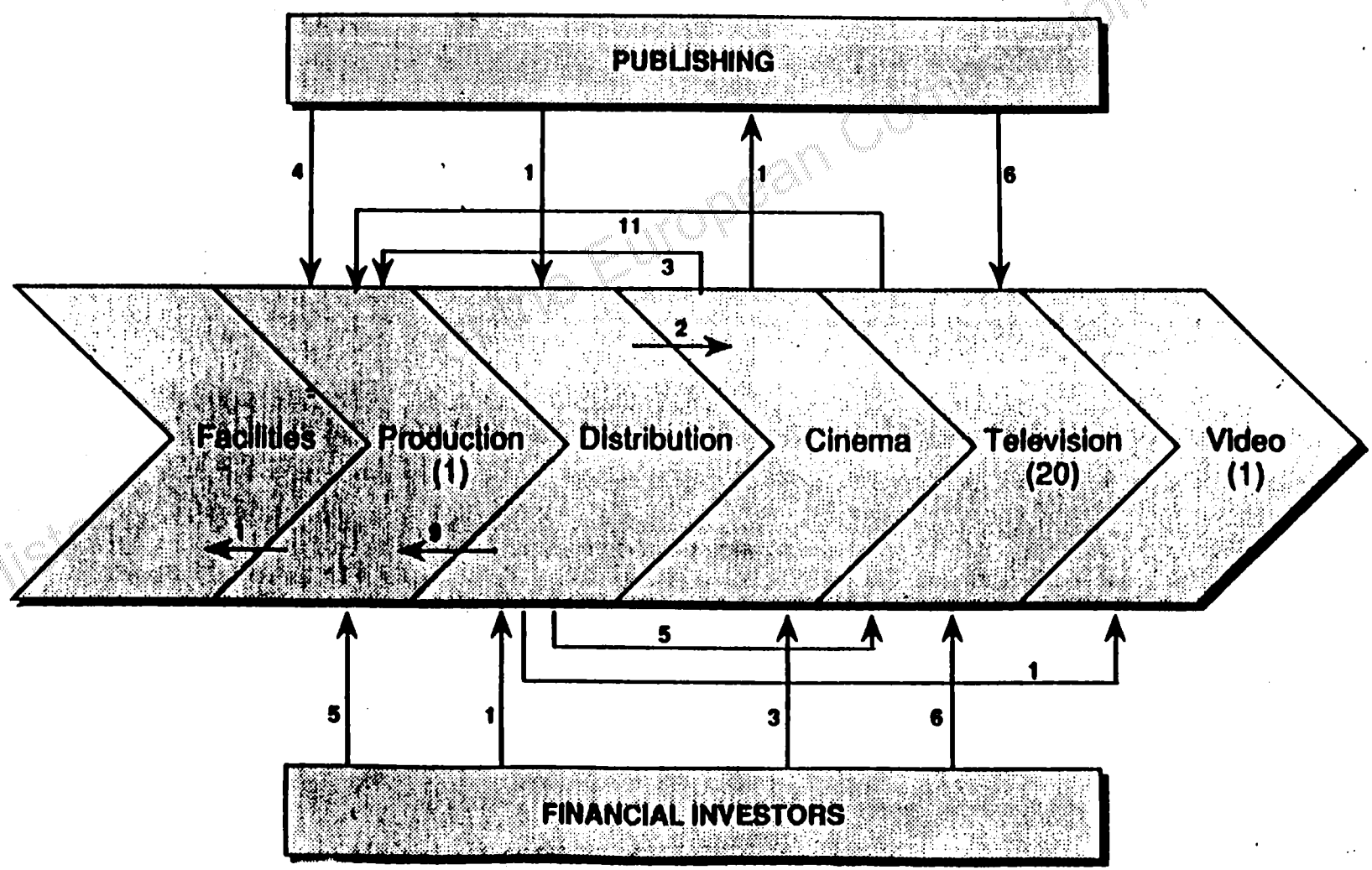

Historical Archives of the European Commission

Note: 1. % analysis is based on number of significant deals (analysis by value was not possible as bid values are often not available)
2. Non-media and non-TV media deals within the same sector have not been included

Source: Booz-Allen M&A Database Analysis

## IN ADDITION TO CONSOLIDATION, TV BROADCASTERS ALSO ACQUIRED TO INTEGRATE INTO PRODUCTION

### NUMBER OF MERGERS AND ACQUISITIONS IN THE EC BY SECTOR
### (based on an analysis of the publicly announced deals in 1989-1990)

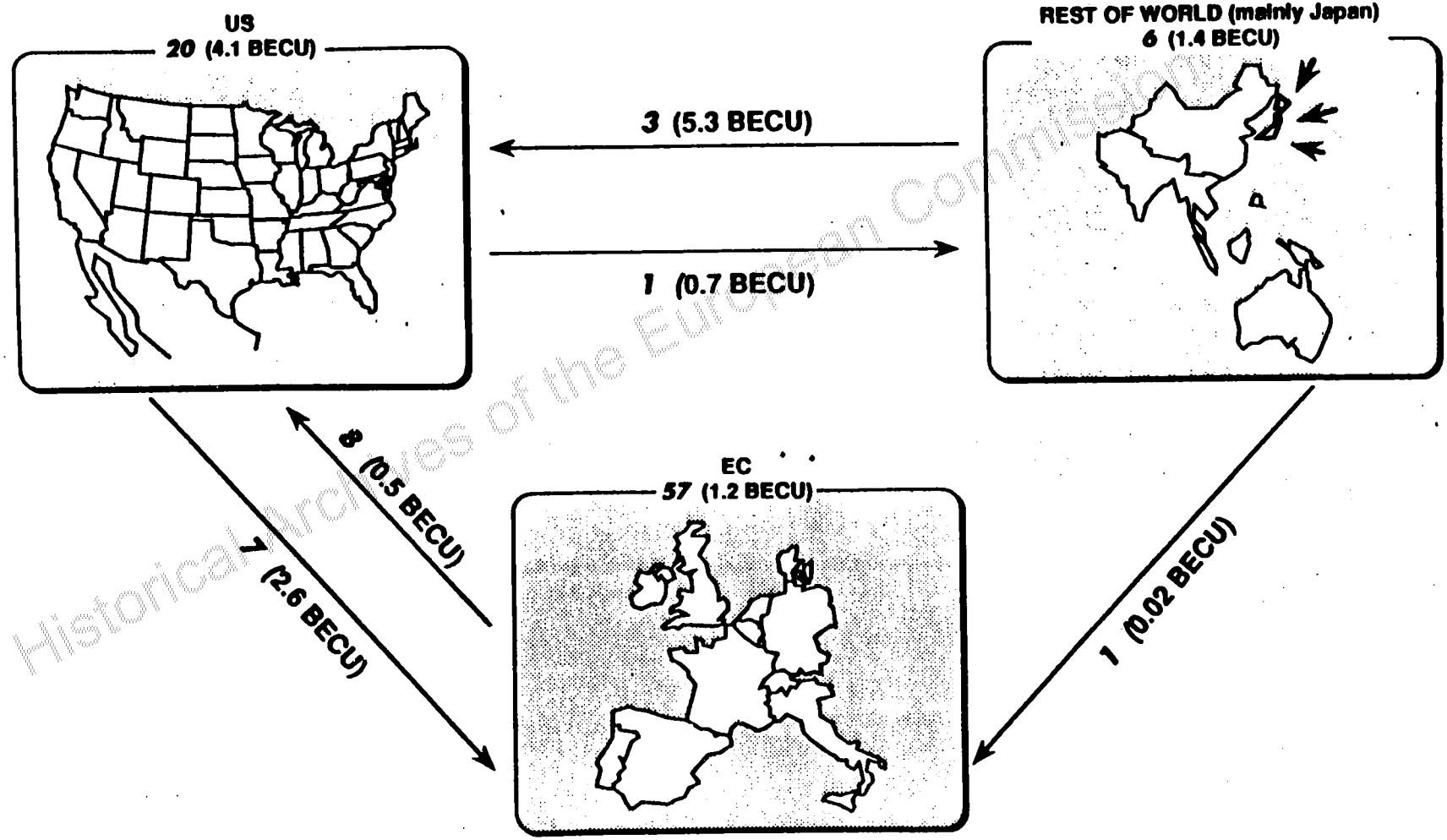



*Figures in brackets indicate acquisitions within the sector by companies of the same sector*

4.34

# WHILE THE LEVEL OF ACQUISITION ACTIVITY INITIATED IN EUROPE HAS BEEN SIGNIFICANT, IT IS DWARFED (IN VALUE) BY THAT FROM THE US AND JAPAN

## NUMBER AND VALUE OF M&A TRANSACTIONS IN THE MEDIA INDUSTRY 1990




* One main deal involving MCA/Universal and a British consortium for an investment in studio facilities at Rainham Marshes in the U.K. accounts for most of the 2.6BECU (from U.S. to the EC)

Note: Value of declared bids equivalent to indicative figures only

Source: Booz·Allen M&A Database

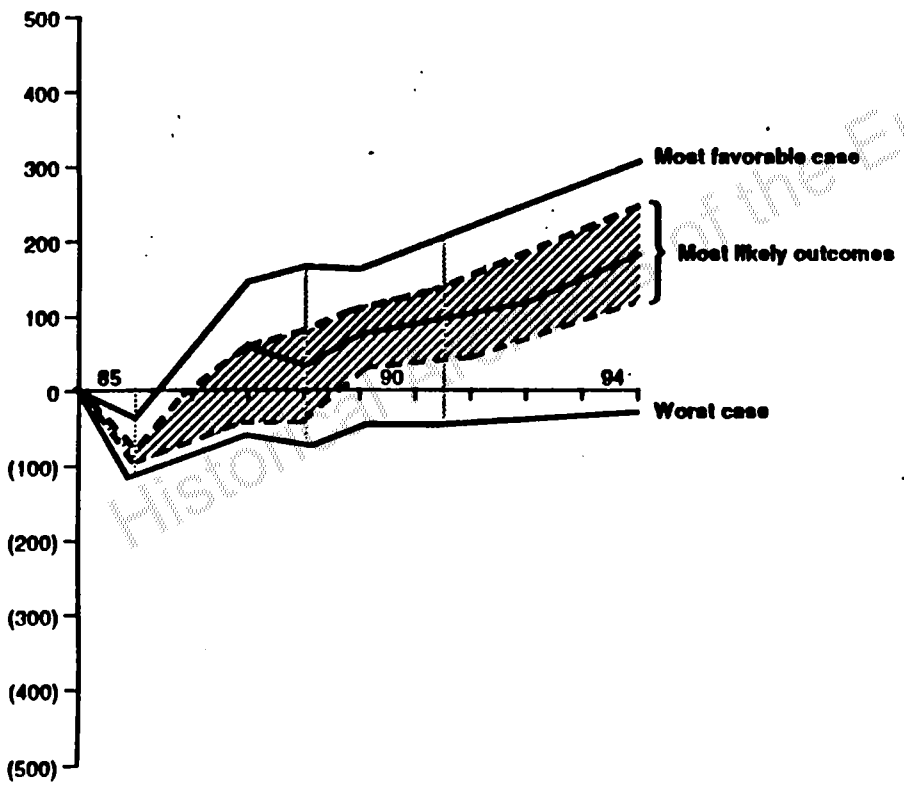
9202-FFD019-C-02 FR

Historical Archives of the European Commission

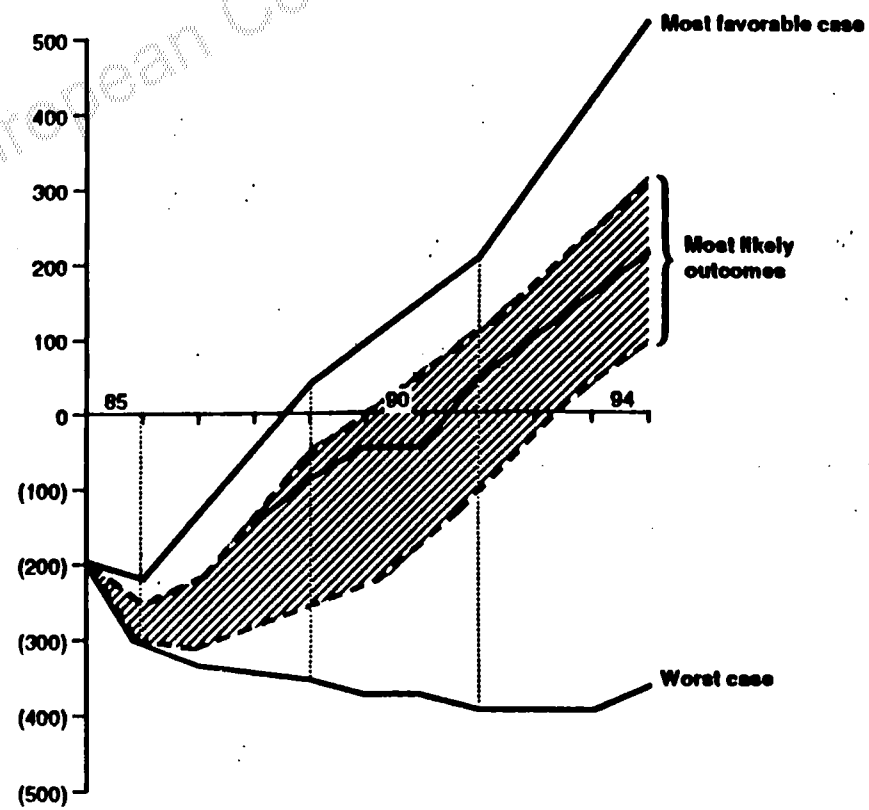
# TYPICALLY START-UP TV CHANNELS INVOLVE A LOT OF RISK AND UPFRONT INVESTMENT. THIS ENCOURAGES PARTNERING

ILLUSTRATIVE

## PROFIT BEFORE TAX SCENARIOS FOR A START-UP TV CHANNEL

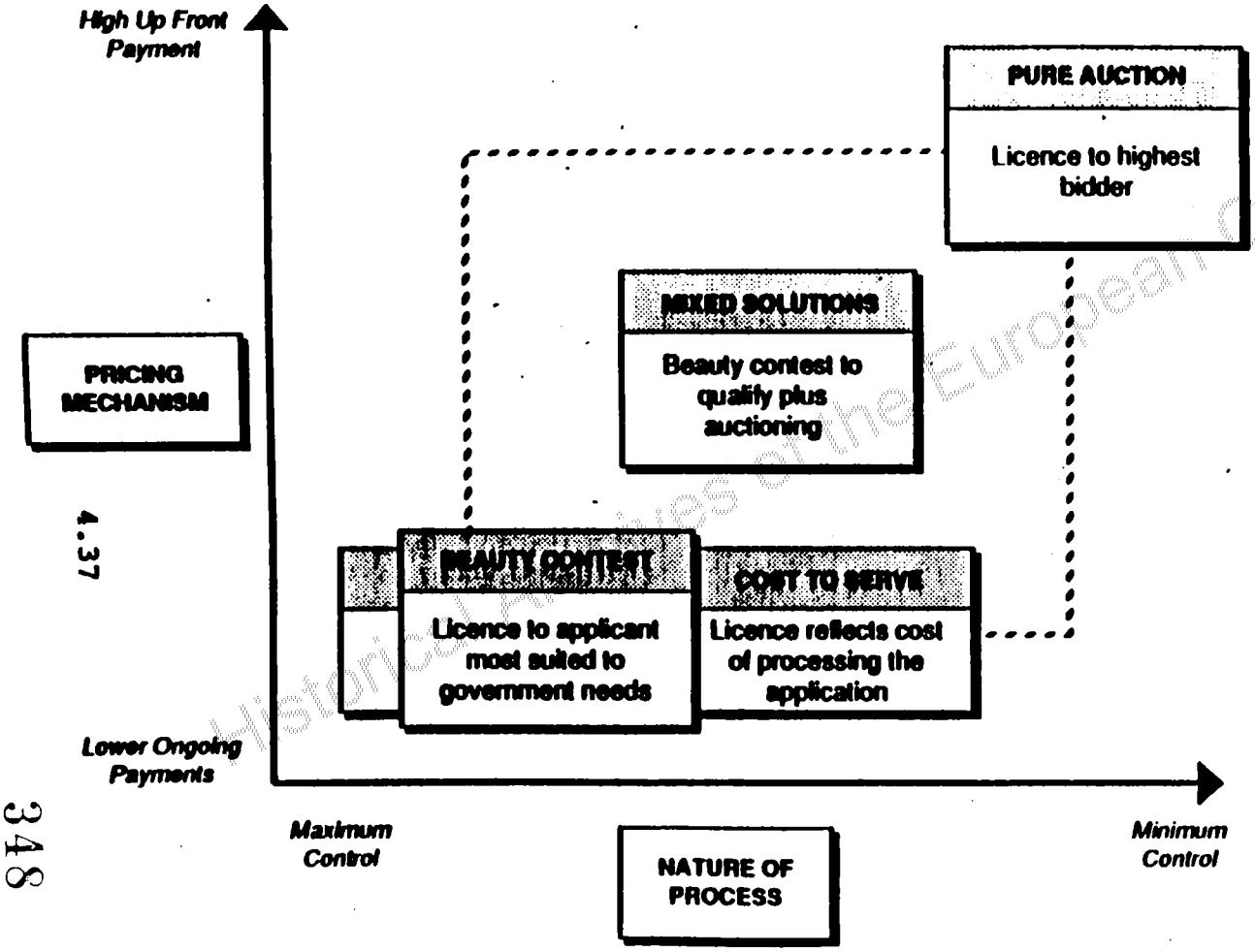



## CUMULATIVE CASH BALANCE SCENARIOS FOR A START-UP TV CHANNEL




Historical Archive of the European Commission

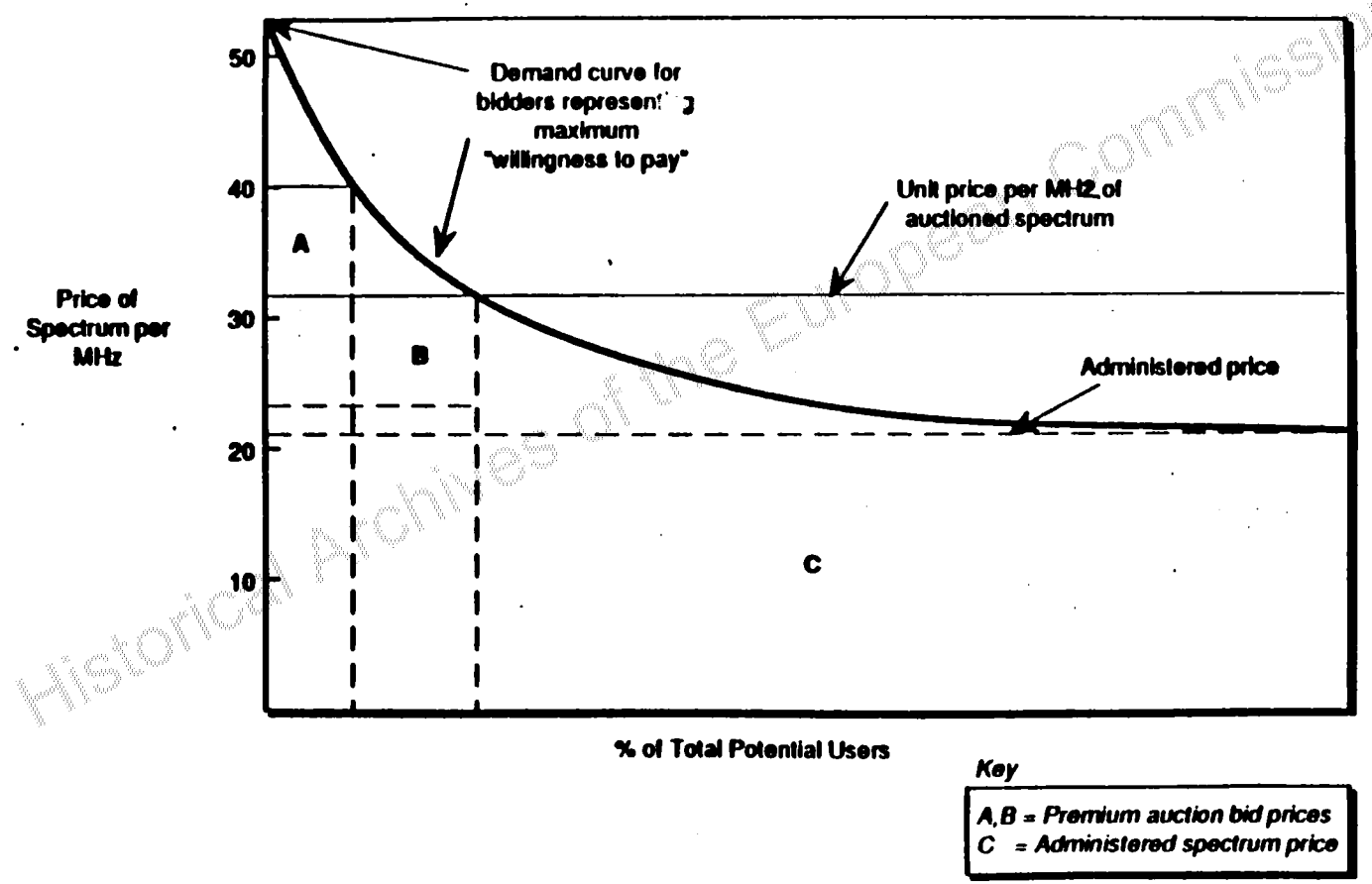
# SEVERAL OPTIONS CAN BE USED FOR RADIO AND TV SPECTRUM ALLOCATION




- The two options
  - Beauty contest and auction
  - Represent the two extremes of a continuum spectrum of possibilities
- The arguments for and against each of the options are generally inversely related

Electronic Archives of the European Commission

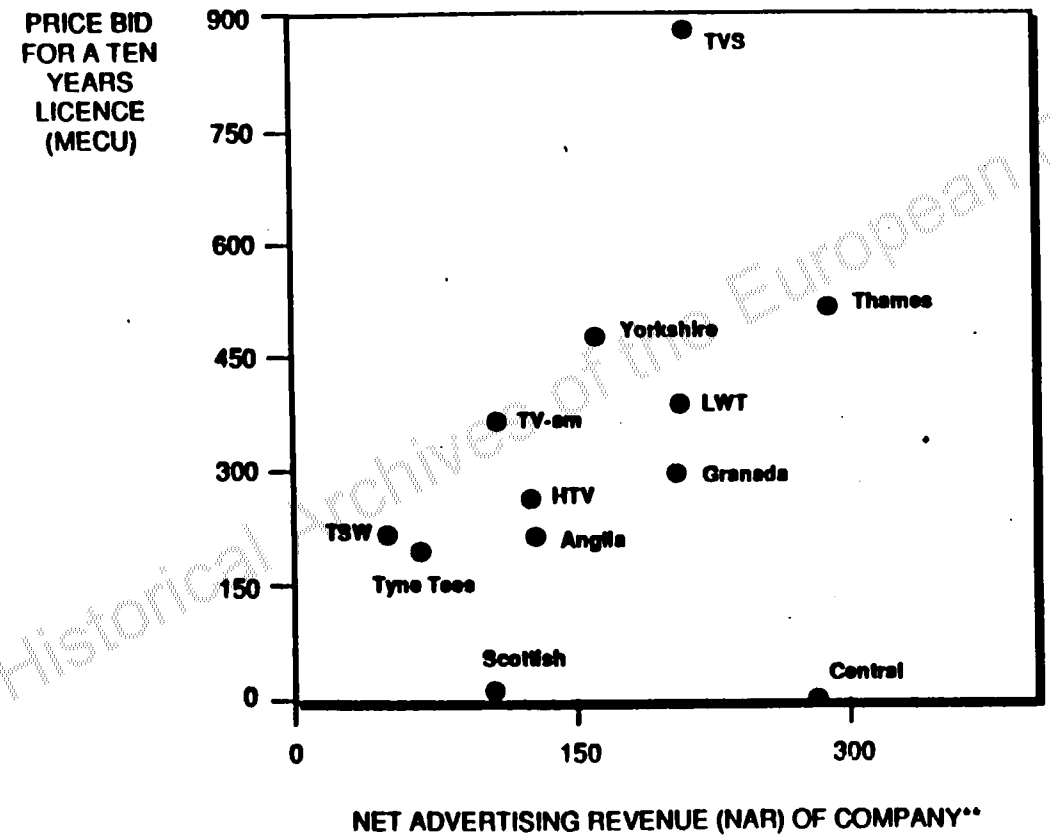
## HIGHER PRICES TEND TO GET REALISED BY AUTHORITIES VIA THE AUCTIONING OPTION




4.38

Historical Archives of the European Commission

# REVENUE EXPECTATIONS DO NOT ALWAYS EXPLAIN AUCTION BID LEVELS AS FOR EXAMPLE IN THE RECENT UK TELEVISION AUCTION




| TOTAL AUCTION BID AND ROYAL REVENUE (BECU) | |
|---|---|
| Auction : | 4.3 |
| + | |
| Revenue : | 2.0 |
| | 6.3 |

* Note all figures in 1991 prices
** Excluding revenue from C4
Source: Press Reports

9201-FFD017-B-01 FR

Historical Archives of the European Commission

## 5. POLICY CONSIDERATIONS

Historical Archives of the European Commission

## 5. POLICY CONSIDERATIONS

Member States have used a combination of different approaches to ensure pluralism in media, particularly as it relates to TV.

- Detailed controls on the content such as on political broadcasts in TV as in France
- Multi-interest representation in the management board as for the German public TV broadcasters
- Limits on the maximum shareholding in a channel by any one group as in Germany, Spain and France
- Limit on multi-channel control (mono media) as in UK, Germany, France and Italy
- Control on multi-media ownership as in Italy, France and the UK
- Control on maximum share of media revenue as in Italy
- Restrictions on certain sectors from direct participation in ownership, e.g. advertising agencies in UK

It has been argued that such controls are not necessary in radio or newspapers where consumers have plenty of choice and there are few barriers for new entrants. As such most Member States do not have as detailed a set of rules for radio and newspapers as for TV except in the context of preventing anti-competitive behaviour or dominant positions.

This regulation at the Member State level seems sufficient as there does not appear to be a problem at the Community level, as yet.

- Cross-frontier media consumption is, as yet, minimal and, in any case, so long as national broadcasters (public and private) dominate consumption the Member States, the task of ensuring pluralism can be safely considered a responsibility of the authorities in the Member States
- While there is much discussion on the increasing dominance of the big media groups, much of the expansion abroad has been indirect - through participations. Furthermore, none of these big groups is dominating the media scene in any one segment at the Community level as yet

- In the future, we can expect more cross-border presence of a few leading media groups as the trend is clearly towards more private participation in TV and radio (newspapers have always been privately owned). These groups are likely have an increasing presence as they seem to have the necessary financial muscle (and the interest) to take stakes in the increasingly risky and highly competitive private TV opportunities, particularly those across borders. Other players in this market are likely to be other "cash rich" companies such as the water distribution companies (CGE, Lyonnaise des Eaux), construction companies (Bouygues), etc. Any one group is not going to dominate consumption in what is going to be an increasingly fragmented market.

There is, however, a risk that the different rules across the Community to ensure pluralism - without specific initiatives to harmonise them - may result in a distortion of competition at the Community level and could delay the completion of the internal market in media. For example, one group (such as Fininvest) can fully own three TV channels in Italy (with 40% share of the viewing) while this is not possible in France. Such a group could be considered as being advantaged in pursuing opportunities abroad.

Similarly, ownership rules in the UK allow 100% shareholding subject to specific conditions being met unlike in France, Spain, Greece, Ireland or Germany where ownership by one group must be limited to 25% (50% in the case of Germany). ITV has recently complained that such differences can pose a barrier to the achievement internal market in media.

Furthermore, in the "TV without frontiers" environment, the Member States will find it increasingly difficult to have tough rules to ensure pluralism as these rules would be difficult to apply to broadcasters-from-across-the-borders. There has already been a significant growth in the level of access to TV channels from across-the-borders and to pan-European channels (see Exhibits 5.2 & 5.3). For example, Filmnet pay-TV's subscriptions increased in the Benelux and Scandinavia from 320 K in 1988 to ov er 500 K in 1990 despite many new entrants during the period.

The big groups have shares in channels through a complex web of ownerships - the structure of which is not always apparent. The reasons for these complex construction are also not always obvious. Such structures could lead to possible circumvention of the national ownership limiting rules. One such group claimed that a creative business such as the media business is best managed as a collection of many decentralised subsidiaries each with significant autonomy and accountability. In such an environment it will get tough for the Member States to check and apply ownership related rules at the Community level.

A Community-level initiative to harmonise the different rules aimed at ensuring pluralism and checking on media concentration may perhaps be appropriate from these abovementioned perspectives. These harmonised set of rules could be imposed as the minimum requirements which a cross-border broadcaster has to meet. Member States could continue to have their own tougher rules for domestic broadcasters but over time these tougher rules will probably be considered redundant and are likely to be superceded by the Community standards.

Historical Archives of the European Commission

# THERE ARE TWO ESSENTIAL ASPECTS TO ENSURING PLURALISM

## SUPPLY-BASED

**ENSURE DIVERSITY IN CHOICE TO CONSUMERS**

***RELEVANT TRENDS***

- INCREASE IN NUMBER OF TV CHANNELS, RADIO STATIONS AND NEWSPAPER TITLES
- LIMITS ON LEVEL OF CHOICE BY SEGMENT

## CONSUMPTION-BASED

**CHECK ON THE INFLUENCE OVER THE CONTENT**

***RELEVANT TRENDS***

- MEDIA CONSUMPTION GRAVITATING TOWARDS A PARTICULAR TYPE OF CONTENT
- CONTENT ORIGIN-READY MADE, SELECTED FOR MASS APPEAL, ETC.

Historical Archives of the European Commission

# MANY HOMES ALREADY HAVE ACCESS TO TRANSMISSIONS FROM ACROSS THE BORDERS

**% OF FRENCH (OVER 15 YEARS OLD) WHO CAN RECEIVE TRANSMISSIONS FROM ACROSS BORDERS (1% = 440 K individuals)**

| Country - Origin | % |
|---|---|
| • German | 4.6 |
| • Belgian | 3.6 |
| • Swiss | 2.0 |
| • Italian | 1.5 |
| • British | 1.5 |
| • Spanish | 1.0 |
| Others | 1.0 |
| TOTAL | 15.2 |

**% OF FOREIGN CHANNEL RECEIVERS IN WALLONE AND BRUSSELS**

| Provinces | Dutch NL.1 | French TF1 | Italy RAI | German ARD 1 | UK BBC 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| • Brussels | 89 | 94 | 74 | 86 | 84 |
| • Nivelles | 83 | 94 | 75 | 84 | 79 |
| • Hainault | 63 | 98 | 70 | 74 | 48 |
| • Liège | 84 | 93 | 77 | 90 | 22 |
| • Luxembourg | 18 | 93 | 35 | 78 | 4 |
| • Namur | 60 | 94 | 63 | 83 | 8 |
| TOTAL | 73 | 95 | 71 | 82 | 46 |

Source: Médiamétrie (Avril-Juin 1990), RTBF (1990)

Historical Archives of the European Commission

# INCREASING PAN-EUROPEAN REACH OF MEDIA WILL FURTHER COMPLICATE APPLICATION OF PLURALISM LEGISLATION AT THE NATIONAL LEVEL

## EXAMPLE: TV

### MAJOR SATELLITE CHANNELS

| Channel | Language | # of countries | Home reached (M) 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|
| • Super Channel | English | 14 | 19.6 | 21.9 |
| • MTV | English | 14 | 12.7 | 20.3 |
| • TV5 | French | 13 | 13.6 | 17.6 |
| • RTL Plus | German | 7 | 11.2 | 13.5 |
| • ScreenSport | Multi | 14 | 6.5 | 13.2 |
| • SAT 1 | German | 3 | 11.2 | 9.9 |
| • Pro 7 | German | 6 | 7.2 | 9.4 |
| • 3 Sat. | German | 3 | 7.0 | 9.1 |
| • CNN | English | 14 | 5.8 | 8.7 |
| • Télé 5 | German | 2 | 6.5 | 8.6 |
| • Eins Plus | German | 1 | 6.5 | 8.4 |
| • BR 3 | German | 1 | 6.5 | 7.1 |
| • WDR 3 | German | 1 | 6.5 | 6.6 |
| • BBC Europe | English | 8 | N/A | 6.3 |
| • RTL 4 | Dutch | 1 | 4.3 | 5.0 |
| • RAI | Italian | 4 | 5.1 | 4.0 |
| • Children's | English | 7 | 2.4 | 3.2 |
| • Lifestyle | English | 7 | 6.4 | 2.9 |
| • TV 3 | Scandinavian | 3 | 2.5 | 2.9 |
| • Kindernet | Dutch | 1 | N/A | 2.1 |

### SHARE OF PRIME-TIME AUDIENCE BY NON-NATIONAL CHANNELS

- Netherlands (1990)
  (82% of households connected to cable)
  - Belgian 3.1%
  - German 3.3%
  - BBC 1.1%
  - Eurosport 1.0%
  - Others 8.5%
- Belgium - Flemmish speaking (1991)
  (93% of households connected to cable)
  - Dutch 8.9%
  - Others 14.7%
- Belgium - French speaking (1991)
  - French 35.0%
  - Others 15.2%
- Ireland (1991)
  (45% of households connected to cable)
  - BBC 1 14%
  - Others 9%

Source: Zenith Media Fact 1990/91

Historical Archives of the European Commission

# APPENDIX

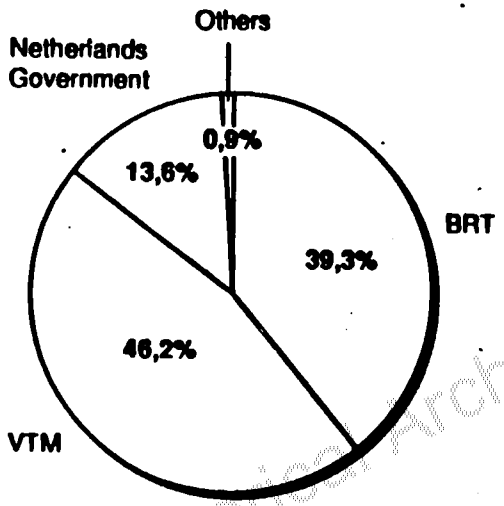
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

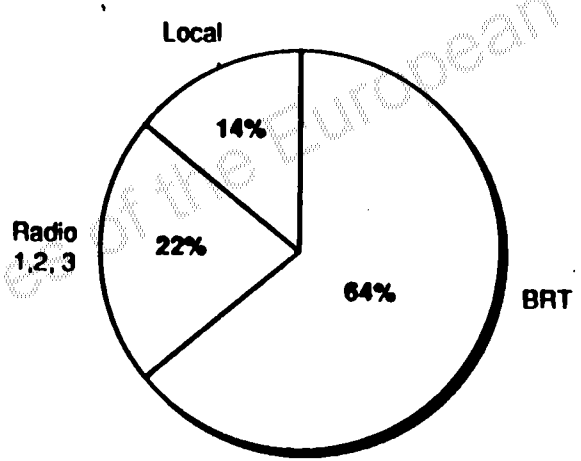
# BELGIUM – FLEMISH SPEAKING

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

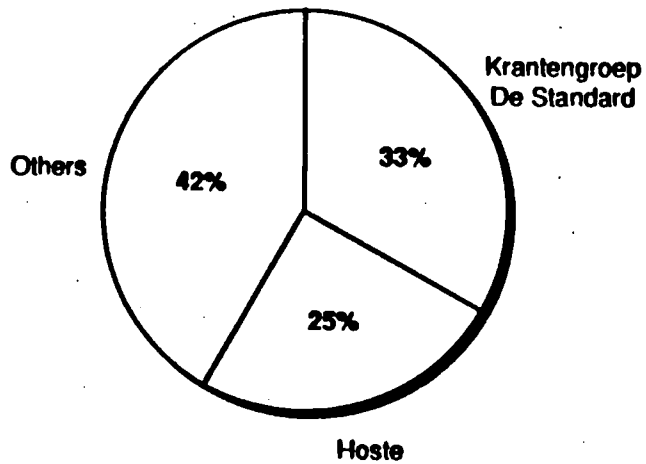
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## BELGIUM - FLEMISH SPEAKING

(Population: 6.1 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • BRT | 30.8 | **Public** | | **National** | |
| • TV2 (BRT) | 8.5 | • BRT 1, 2, 3 | 64 | • Standard/Nieuwsblad/Gentenaar | 33 |
| • VTM | 46.2 | | | • Laaste Nieuws/Nieuwe Gazet | 25 |
| | | **Commercial** | | | |
| • Nederland 1 | 6.2 | • Radio 1, 2, 3 | 22 | **Regional** | |
| • Nederland 2 | 7.4 | | | • Gazette van Antwerpen | 16 |
| | | **Local Stations** | 14 | • Belang van Limburg | 9 |
| • Others | 0.9 | | | • Volk/Nieuwe Gids | 16 |
| | | | | • Others | 1 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CIM '89, Audimetrie Jan. 1990

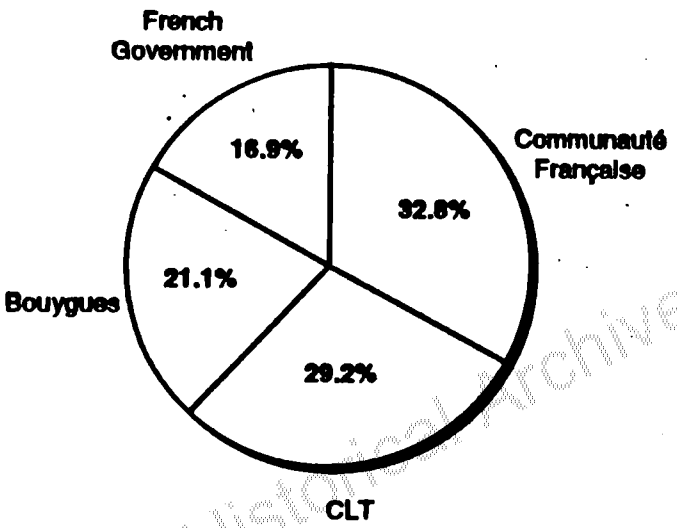
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

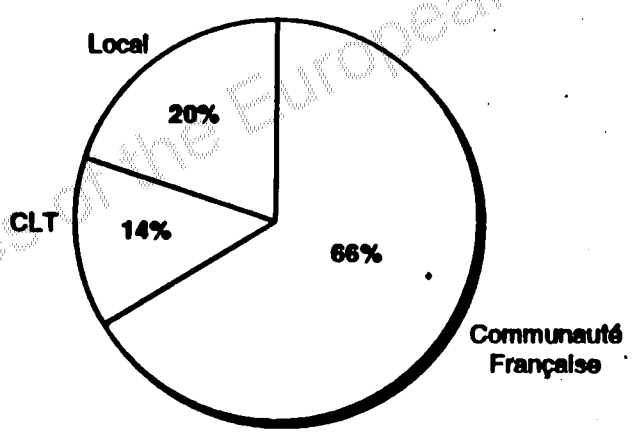
# BELGIUM – FRENCH SPEAKING

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1]

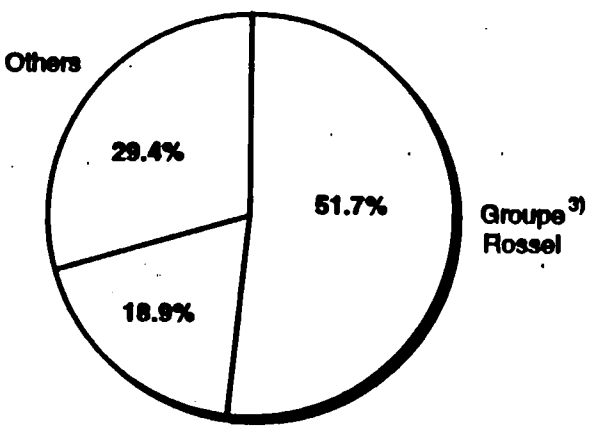
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Group Rossel also owns (as majority shareholder) several private , local FM radio stations

Consumption Footprint ...

## BELGIUM - FRENCH SPEAKING

(Population: 3.8 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTBF | 29.9 | **Public** | | **National** | |
| • RTL-TVi | 29.2 | • RTB 1, 2, 3 | 41 | • Le Soir | 40 |
| • TF1 | 21.1 | • Radio 21 (estimate) | 25 | • Libre Belgique/Gazette de Liege | 16 |
| • Antenne 2 | 11.5 | | | • Dernière Heure/Sports/L'Avenir du Roumaisis | 18 |
| • FR3 | 5.4 | **Commercial** | | | |
| • Télé 21 | 2.9 | • RTL | 14 | **Regional** | |
| | | | | • La Muese/Lanterne | 26 |
| | | **Local Stations** (estimate) | 20 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CIM '89, Zenith

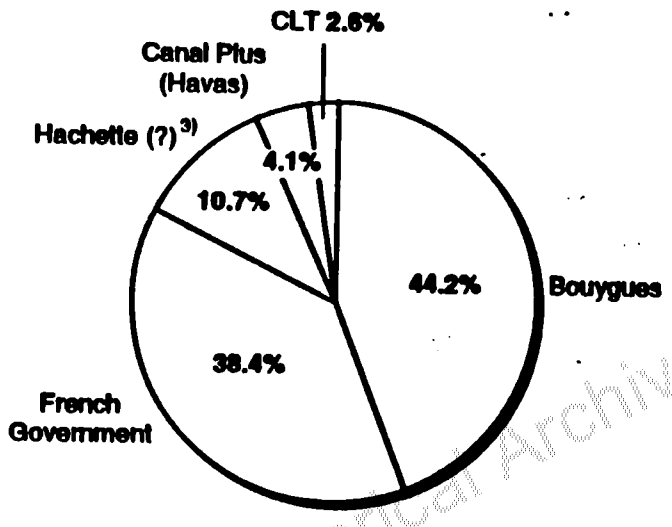
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

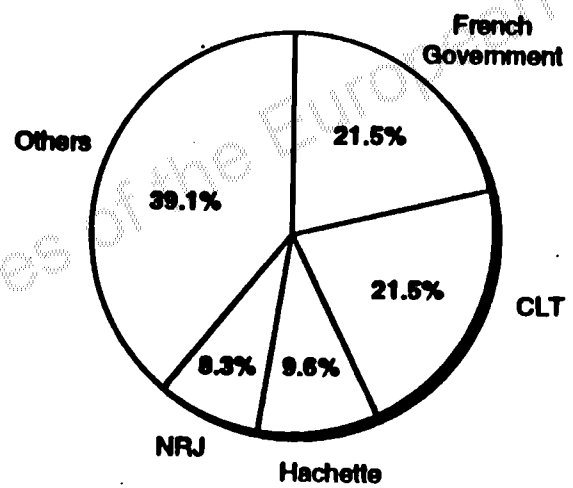
# FRANCE

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1]

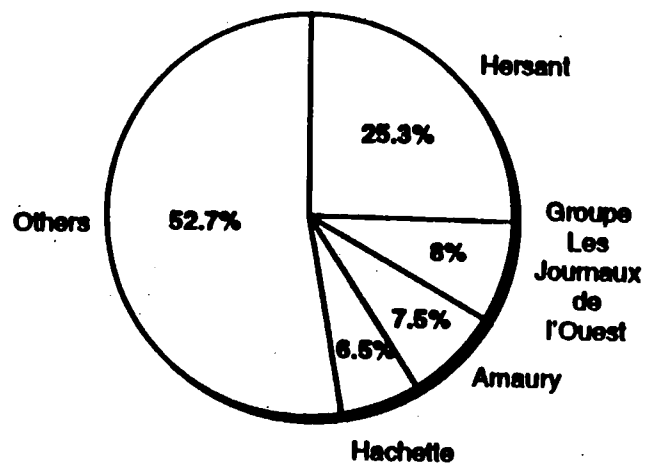
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Controllership of La Cinq is currently undergoing changes

Consumption Footprint ...

## FRANCE

(Population: 56.3 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • TF1 | 44.2 | **Public** | | **National** (50.7% of total) | |
| • Antenne 2 | 28.8 | • Radio France | 21.5 | • Le Figaro | 12 |
| • FR3 | 9.6 | – France Inter | | • Le Parisien | 11 |
| • Canal + | 4.1 | – France Info | | • Le Monde | 9 |
| • La Cinq | 10.7 | – France Musique | | • France Soir | 8 |
| • M6 | 2.6 | – France Culture | | • Libération | 6 |
| | | | | • L'Humanité | 2.5 |
| | | **Private Stations** | | • Les Echos | 2.5 |
| | | • RTL | 21.5 | | |
| | | • Europe 1 | 9.6 | **Regional** | 49 |
| | | • NRJ | 8.3 | | |
| | | • Others (incl. Regional FM) | 39.1 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CESP, Mediametrie, Zenith

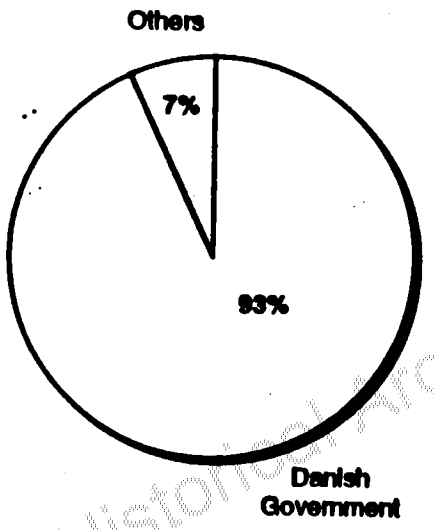
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

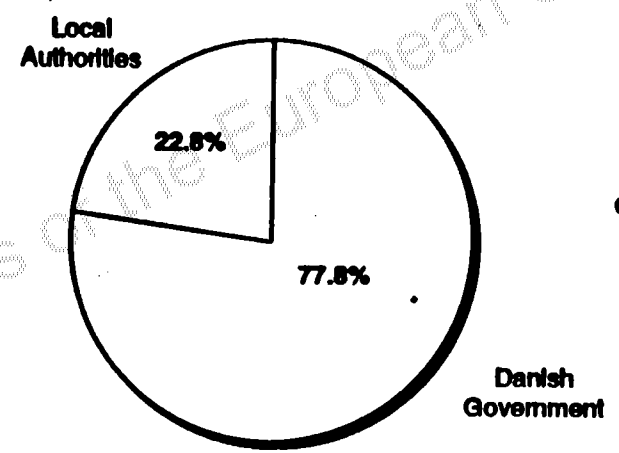
# DENMARK

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1]

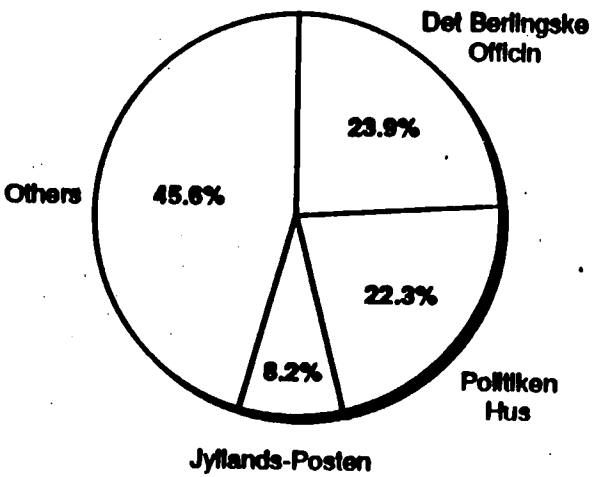
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## DENMARK

(Population: 4.2 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • Danmarks Radio | 49.1 | • Danmarks Radio (P1, P2, P3) | 77.8 | **National** (91.5% of total) | |
| • TV2 | 44.1 | • Local Stations | 22.2 | • Ekstra Bladet | 31 |
| • Others | 6.8 | | 100 | • BT | 23 |
| | | | | • Politiken | 15 |
| | | | | • Jyllands Posten | 14 |
| | | | | • Berlingske Tidende | 13 |
| | | | | • Det Fri Aktuelt | 6 |
| | | | | • Borsen | 4 |
| | | **Regional (local):** | | | |
| | | **Copenhagen** | | | |
| | | • Radio Updown | 10 | | |
| | | • Radio Downtown | 10 | | |
| | | • Radio Mercur | 9 | | |
| | | • H&S | 9 | | |
| | | • Radio Rodoure | 9 | | |
| | | • Frederiksberg Radio | 9 | | |
| | | • Radio Falcon | 9 | | |
| | | • Others | 35 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission



Source: Carak International, Zenith

Consumption Footprint ...

## GERMANY (OLD LÄNDER)

(Population: 61.4 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • ARD | 31.4 | **Public** | | **National** (45.3% of total) | |
| • ZDF | 30.5 | • ARD-commercial | 73 | • Bild Zeitung | 78 |
| • ARD III | 9.1 | • ARD-non commercial | 10 | • Süddeutsche Zeitung | 6 |
| • Sat 1 | 9.0 | | | • FAZ | 6 |
| • RTL Plus | 11.1 | **Private Stations** | | • Die Welt | 4 |
| • Others | 8.9 | • RTL-Radio (Luxembourg) | 10 | • Frankfurter Rundschan | 3 |
| | | • Funk Kombi | 6 | • Handelsblatt | 3 |
| | | • Others | 1 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional (North incl. Hamburg Area)** | |
| | | | | • Bremer Anzeigenblock | 14 |
| | | | | • Hamburger Abendblatt | 18 |
| | | | | • Hamburger Morgenpost | 28 |
| | | | | • FAZ (total) | 21 |
| | | | | • Neue Osnabrücker Zeitung | 19 |
| | | | | **Total** | 100 |

Note: ARD includes regional channels:
- Bayerischer Rundfunk (BR)
- Hessischer Rundfunk (HR)
- Norddeutscher Rundfunk (NDR)
- Radio Bremen (RB)
- Saarländischer Rundfunk (SR)
- Sender Freies Berlin (SFB)
- Süddeutscher Rundfunk (SDR)
- Südwestfunk (SWF)
- Westdeutscher Rundfunk (WDR)
- Deutsche Welle (DW)
- Deutschlandfunk (DLF)

Source: GfK TV-Research, IVW '89, Zenith, DLM Jahrbuch

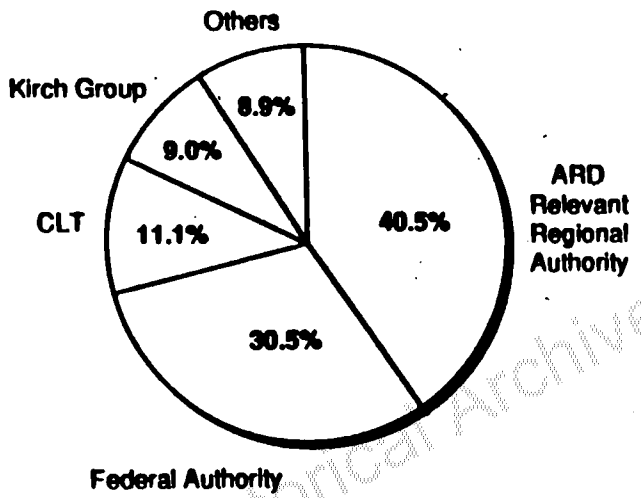
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

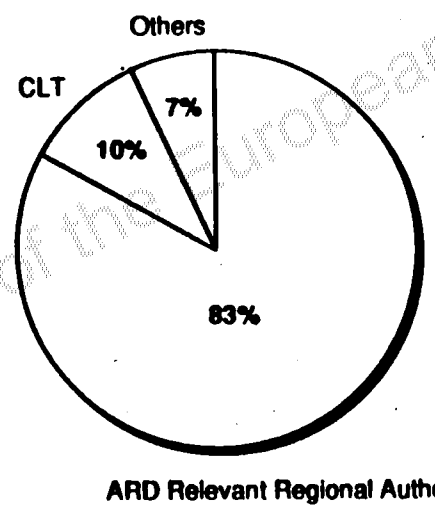
# GERMANY (OLD LÄNDER)

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

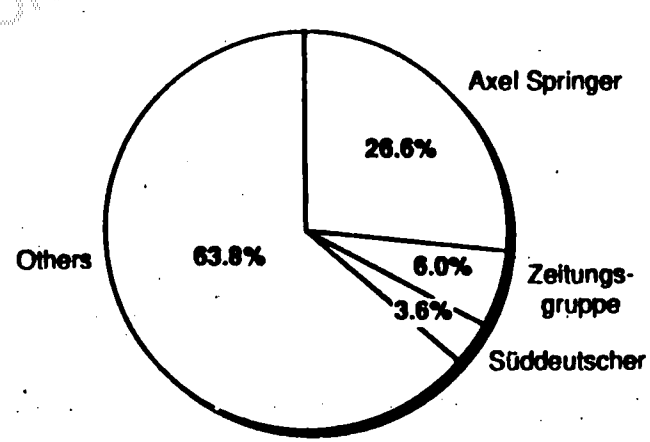
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## GREECE

(Population: 9.9 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • ET-1 | 26.8 | **Public** | | **National** (84.3% of total) | |
| • ET-2 | 23.5 | • ERA-1 & 3 | 5.7 | • Eleftheros Typos | 23.6 |
| • Mega Channel | 26.7 | • ERA-2 & 4 | 3.5 | • Ta Nea | 16.8 |
| • Antenna TV | 23.0 | • Municipal Stations | 9.5 | • Eleftherotypia | 14.7 |
| | | **Private Stations** | | • Ethnos | 12.8 |
| | | • Antenna | 11.7 | • Avriani | 11.5 |
| | | • Sky | 8.6 | • Apogevmatini | 10.2 |
| | | • Athina 98.4 | 5.3 | • Epikerolita | 8.5 |
| | | • Others | 55.7 | • Others | 0.1 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission



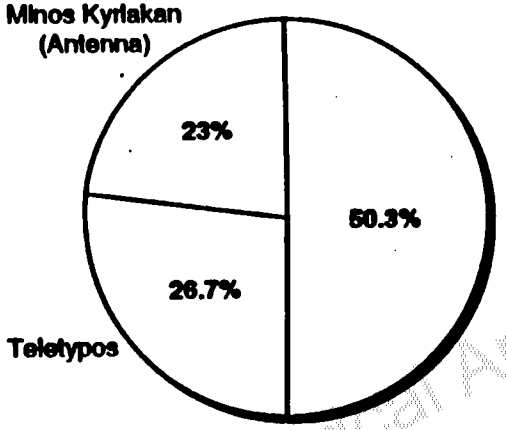
Source: GEO/Youn & Rubican, Zenith, Carot International

INDICATIVE

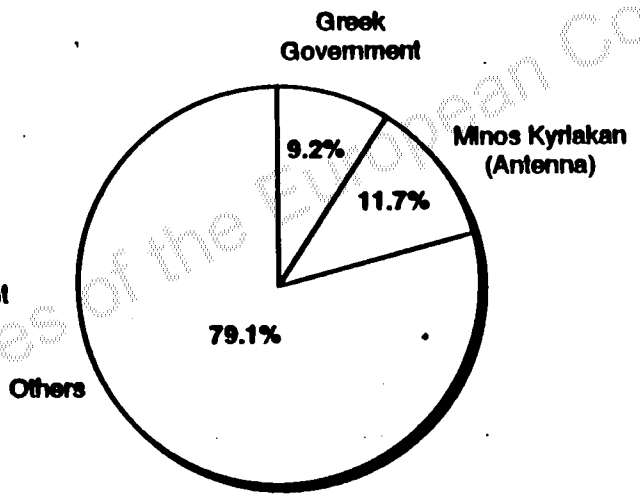
# GREECE

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

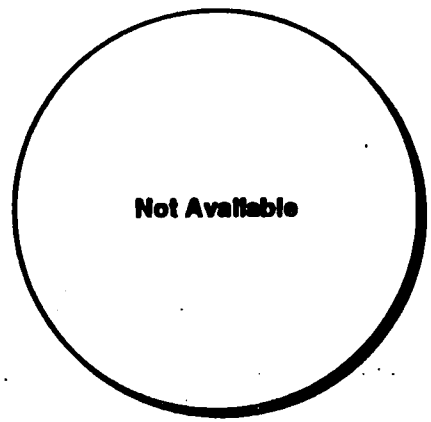
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



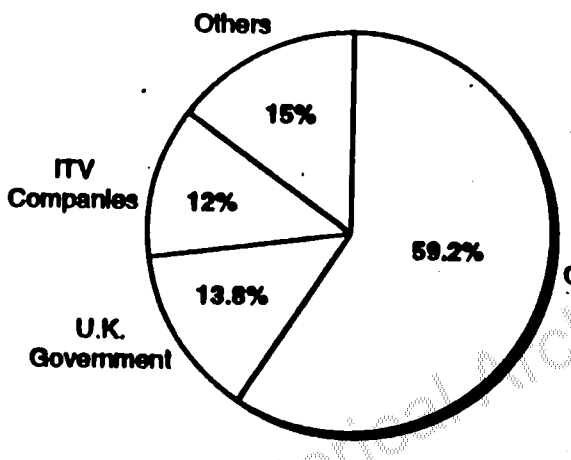
Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations

INDICATIVE

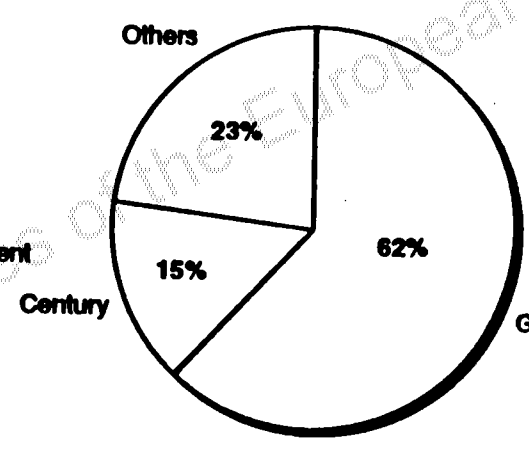
# IRELAND

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

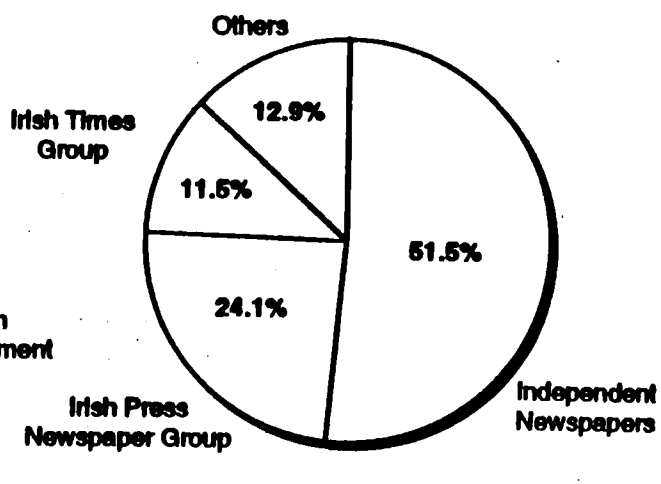
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission



Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## IRELAND

(Population: 3.5 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide*) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTE 1 | 41.4 | • RTE Radio 1 | 42 | **National** (83.7% of total) | |
| • Network 2 | 17.8 | • RTE Radio 2 FM | 20 | | |
| • BBC 1 & 2 | 13.8 | • Century Radio | 15 | • Irish Independent | 24.1 |
| • ITV (UTV, HTV, CH4, S4C) | 12.0 | • Regional (incl. Capital) | 19 | • Evening Herald | 15.6 |
| • Others | 15.0 | • Others | 4 | • Evening Press | 15.4 |
| | | | | • Irish Times | 14.4 |
| | | | | • Daily Star | 11.5 |
| | | | | • Irish Press | 9.8 |
| | | | | • Cork Examiner | 9.2 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission



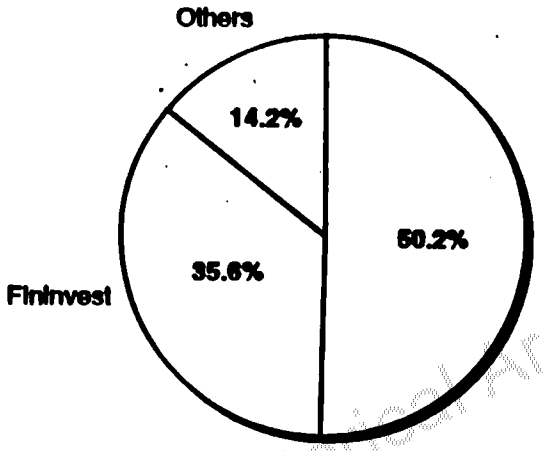
* Based on Dublin Area
Source: Gear Report 1989, RTE 1990, Zenith, Carot International

INDICATIVE

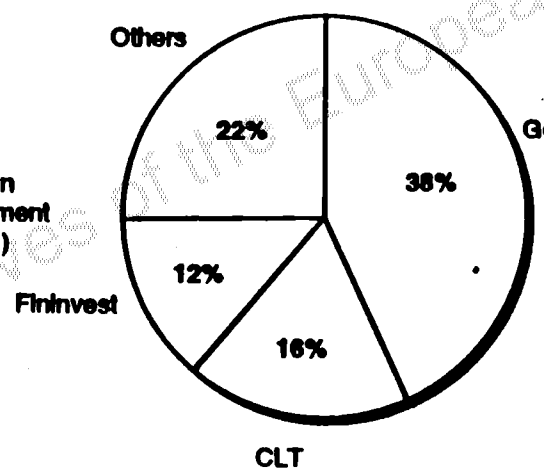
# ITALY

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

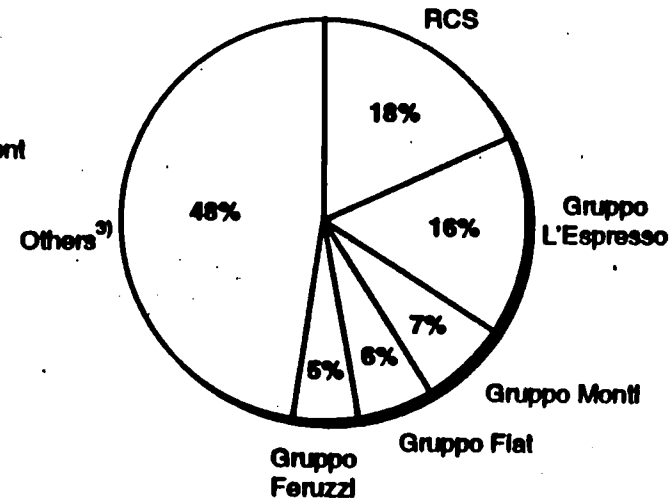
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Others may include some companies which are parts of the big group (i.e. Fininvest, Feruzzi, Fiat)

Consumption Footprint ...

## ITALY

(Population:, 57.4 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RAI 1 | 26.4 | **Public** | | **National** (55.7% of total) | |
| • RAI 2 | 17.6 | • RAI 1 & 1 | 32 | • Corriere della Sera | 22.2 |
| • RAI 3 | 5.8 | • RAI 3 | 2 | • La Republica | 20.5 |
| • Canale 5 | 18.9 | • RAI 1 & 2 Stereo | 4 | • Gazzetta dello Sport | 17.5 |
| • Italia 1 | 9.2 | | | • Carriere dello Sport | 12.0 |
| • Rete 4 | 7.7 | **Private** | | • Il sole 24 Ore (Business) | 8.6 |
| • Others | 14.5 | • SPER (RTL) | 16 | • L'Unita | 5.9 |
| | | • RDI | 10 | • Il Giornale | 3.8 |
| | | • Radio E Reti | 12 | • Tuttosport | 5.3 |
| | | • Others | 24 | • Others | 4.2 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional** (e.g. centre incl. Rome) | |
| | | | | • Il Messagero | 43 |
| | | | | • La Nazione | 29 |
| | | | | • Le Tempo | 15 |
| | | | | • Il Tirreno | 13 |
| | | | | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission



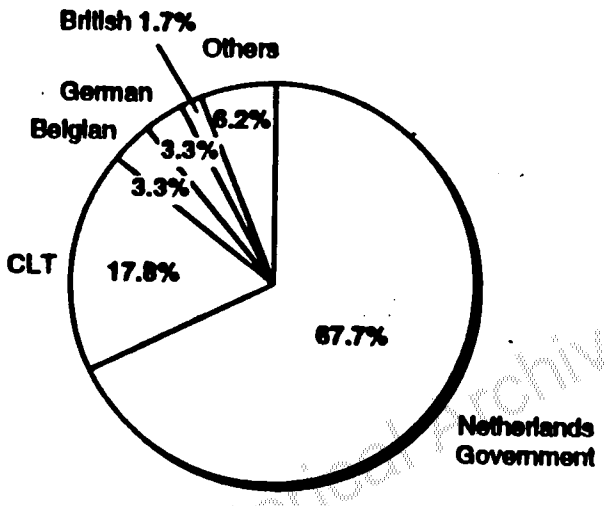
Source: Auditel, Zenith

INDICATIVE

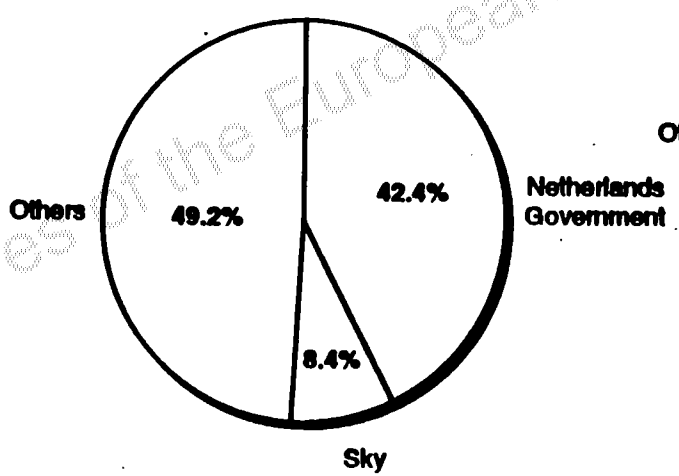
# NETHERLANDS

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

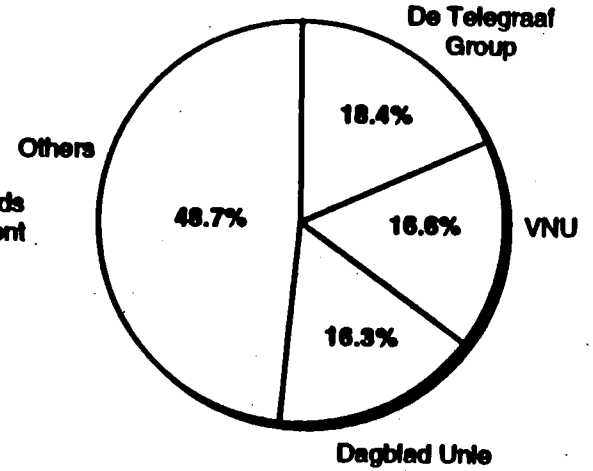
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## NETHERLANDS

(Population: 14.9 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • Nederland 1 | 25.5 | **Public** | | **National** | |
| • Nederland 2 | 26.7 | • Radio 1 | 10.8 | • De Telegraaf | 40 |
| • Nederland 3 | 15.5 | • Radio 2 | 20.3 | • Algemeen Dagblad | 23 |
| • RTL Veronique | 17.8 | • Radio 3 | 6.5 | • De Volkskrant | 18 |
| • BRT 1, 2 | 3.3 | • Radio 4 | 3.6 | • NRC/Handelsblad | 12 |
| • ARD, ZDF | 3.3 | • Radio 5 | 1.2 | • Trouw | 7 |
| • BBC 1, 2 | 1.7 | | | | |
| • Others | 6.2 | **Private** | | | |
| | | • Sky Radio | 8.4 | | |
| | | • Foreign Stations | 7.8 | | |
| | | • Radio 10 | 2.4 | | |
| | | • Regional/local | 39.0 | | |
| | | Others | | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional** | |
| | | | | • Brabant Pers Dagbladen | 30 |
| | | | | • Haagsche Courant/ Binnenhof | 18 |
| | | | | • Nieuwsblad v/h Noorden | 14 |
| | | | | • Others | 38 |
| | | | | **Total** | 100 |

Source: Gear, Het Media Institute 1990, Zenith

Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

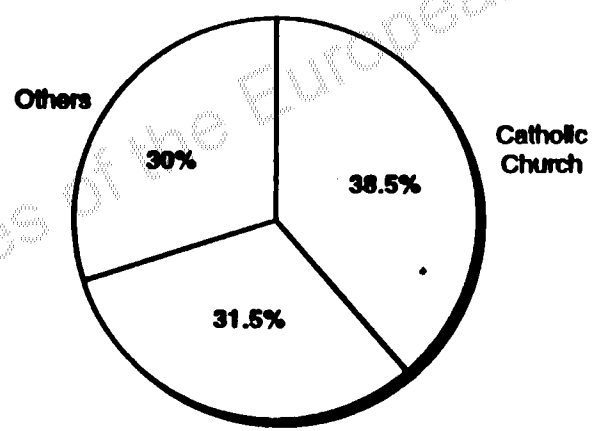
# PORTUGAL

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

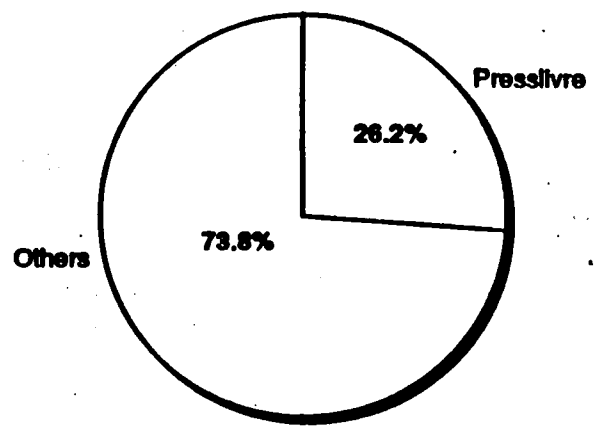
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## PORTUGAL

(Population: 10.0 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTP 1 | 80.0 | **Public** | | **National** (52.3% of total) | |
| • RTP 2 | 20.0 | • Antena 1 | 13.8 | • Correio da Manha | 26.2 |
| | | • Programa 2 | 0.8 | • Jornal de Noticias | 24.4 |
| | | • Radio Commercial (FM+AM) | 16.9 | • Diario de Noticias | 15.9 |
| | | | | • Comercio do Porto | 13.5 |
| | | **Catholic church owned** | | • A Capital | 10.3 |
| | | • Canal 1 | 25.4 | • Diario Popular | 9.7 |
| | | • RFM | 13.1 | | |
| | | **Regional/local (public/private)** | 30.0 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archive of the European Commission

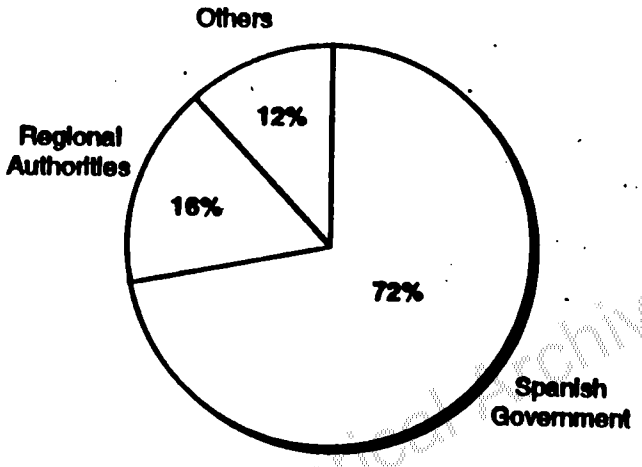
Source: NTC-European Marketing Pocket Book 1991, Zenith

INDICATIVE

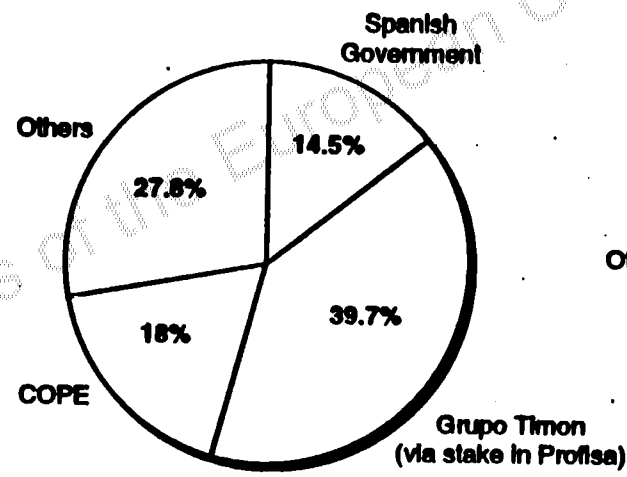
# SPAIN

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1]

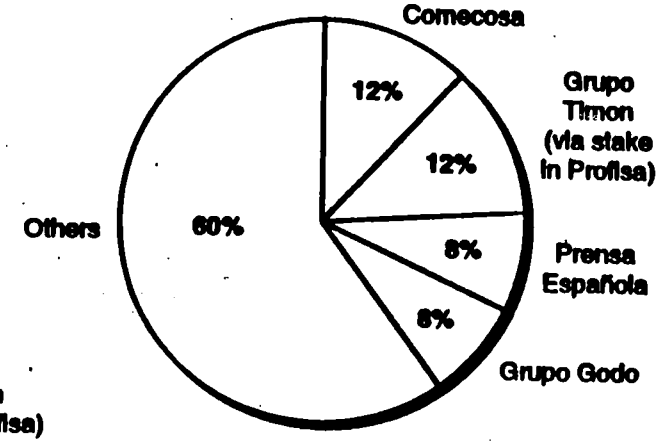
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

## SPAIN

(Population: 37.7 M)

| TV (% share of daily viewing) | |
|---|---|
| **Madrid Region** | |
| • TVE-1 | 47.2 |
| • TVE-2 | 24.5 |
| • TM3 | 15.5 |
| • Antenna 3 | 8.4 |
| • Others | 4.4 |
| **Total** | 100 |
| **Cataluna Region** | |
| • TVE-1 | 37.3 |
| • TVE-2 | 18.9 |
| • Canal 33 | 32.0 |
| • Antenna 3 | 6.6 |
| • Others | 5.2 |
| **Total** | 100 |

| RADIO (Nationwide) (% audience share) | |
|---|---|
| **Public (RNE)** | |
| • Radio 1-5 | 14.5 |
| **Private** | |
| • SER (FM & AM) | 39.7 |
| • COPE (FM & AM) | 18.0 |
| • Antenna 3 | 10.5 |
| • RATO | 3.6 |
| **Regional/local** | 13.7 |
| **Total** | 100 |

| NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|
| **National** | |
| • ABC | 35 |
| • Diario 16 | 17 |
| • El Pais | 48 |
| **Total** | 100 |
| **Regional (Cataluna)** | |
| • La Vanguardia | 40 |
| • El Periodico de Cataluna | 33 |
| • Las Noticias (estimate) | 27 |
| **Total** | 100 |
| **Regional (Pais Vasco)** | |
| • El Correo Espanol | 42 |
| • Diario Vasco | 28 |
| • Deia | 16 |
| • Egin | 14 |
| **Total** | 100 |

* Note: The main regional TV channels are: TV 3 & Canal 33 in Cataluna, ETB 1 & ETB 2 in Pais Vasco, TVGa in Galicia, Canal Sur in Andalucia, Tele-Madrid in Madrid and Canal 9 in Valencia

Source: Ecotel w/e 25/02/1990, Zenith

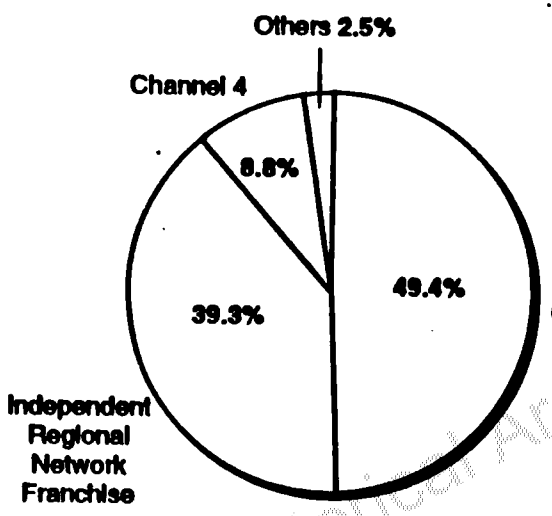
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

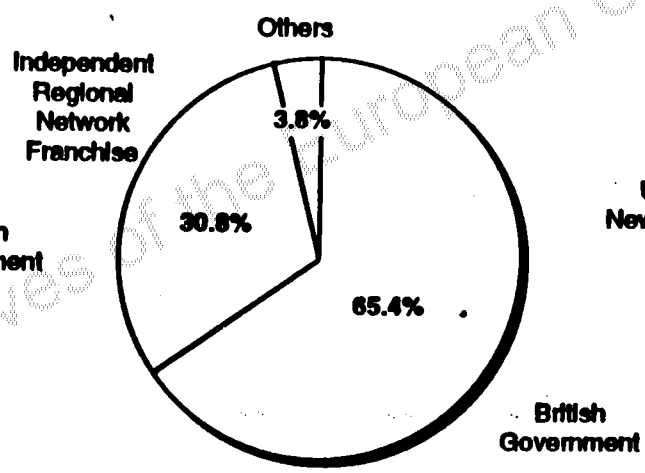
# UNITED KINGDOM

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

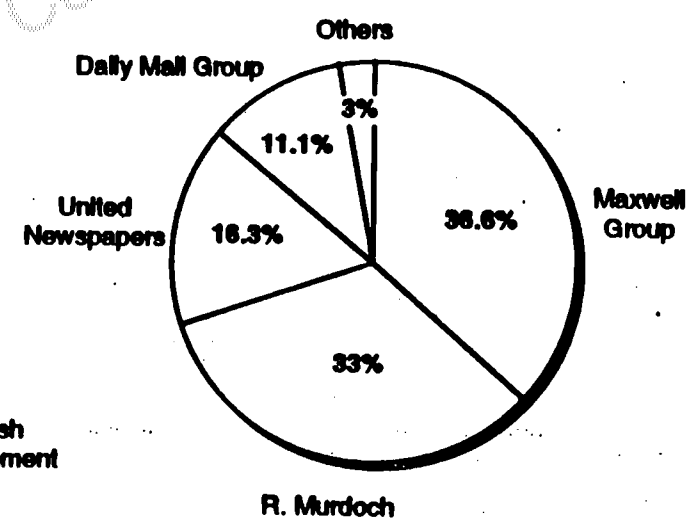
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## UNITED KINGDOM

(Population: 55.6 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • BBC 1 | 39.0 | **Public** | | **National** (64.9% of total) | |
| • BBC 2 | 10.4 | • BBC Radio 1 | 24.6 | • The Sun | 27 |
| • ITV | 39.3 | • BBC Radio 2 | 18.3 | • Daily Mirror | 21 |
| • TV-am | 2.0 | • BBC Radio 3 | 1.9 | • Daily Mail | 12 |
| • Channel 4 | 8.8 | • BBC Radio 4 | 12.2 | • Daily Express | 11 |
| • Others | 0.5 | • BBC Local | 8.4 | • The Daily Telegraph | 8 |
| | | | | • The Star | 6 |
| | | **Private** | | • Today | 4 |
| | | • Independent Radio (IBA's Regional Franchises) | 30.8 | • The Guardian | 3 |
| | | | | • The Times | 3 |
| | | • Radio Luxembourg | 0.3 | • The Independent | 3 |
| | | • Others | 3.5 | • Financial Times | 2 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission



Source: BARB (Jul.-Aug. 1990), BARB (Jan.-Dec. 1989), JICRAR

## CULMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CONSUMPTION BY TOP TV CHANNEL CONTROLLER

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 39 | 85 | 99 | | |
| Belgium - French | 32.8 | 62 | 83 | 95 | 100 |
| Denmark | 93 | | | | |
| France | 44 | 82 | 93 | 97 | 100 |
| Germany (Old länder) | 41 | 71 | 82 | 91 | |
| Greece | 50 | 77 | 100 | | |
| Ireland | 59 | 73 | 85 | | |
| Italy | 50 | 86 | | | |
| Netherlands | 68 | 85 | 89 | 92 | 95 |
| Portugal | 100 | | | | |
| Spain (Madrid) | 72 | 87 | 96 | | |
| UK | 49 | 91 | 99 | | |

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

## CULMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION CONTROLLER

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 64 | 86 | 95 | | |
| Belgium - French | 41 | 66 | 80 | 95 | |
| Denmark | 78 | 80 | 82 | 84 | 86 |
| France | 22 | 43 | 53 | 61 | |
| Germany (Old länder) | 83 | 93 | 99 | | |
| Greece | 12 | 21 | 30 | 39 | 44 |
| Ireland | 62 | 77 | | | |
| Italy | 38 | 54 | 66 | 76 | |
| Netherlands | 42 | 51 | 53 | | |
| Portugal | 32 | 70 | | | |
| Spain (Madrid) | 38 | 58 | 72 | 83 | |
| UK | 65 | 97 | | | |

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

## CUMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CIRCULATION BY TOP NEWSPAPER GROUPS

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 33.0 | 58.0 | | | |
| Belgium - French | 51.7 | 70.6 | | | |
| Denmark | 23.9 | 46.2 | 54.4 | 58.6 | 62.8 |
| France | 25.3 | 33.3 | 40.8 | 47.3 | 51.2 |
| Germany (Old länder) | 26.6 | 32.6 | 36.2 | 39.5 | 42.7 |
| Greece | – | N/A | – | | |
| Ireland | 51.5 | 75.6 | 87.1 | 98.0 | 100 |
| Italy | 18.0 | 34.0 | 41.0 | 47.0 | 52.0 |
| Netherlands | 18.4 | 35.0 | 51.3 | 63.2 | 68.9 |
| Portugal | – | N/A | – | | |
| Spain | 13.2 | 25.6 | 36.6 | 43.6 | 50.2 |
| UK | 34.7 | 58.0 | 73.4 | 85.0 | 92 |

Historical Archives of the European Commission



Source: Carat International (1990), Press Review - Spain

| Media consumption footprints | % of population | Government-owned share | | National share in total circulation of daily newspaper | Level of centralisation of media provision | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | | TV | Radio | Newspaper |
| FRENCH (F, B-FR, L) | 18.6 | 38.6 | 24.8 | 63.0 (B)<br>50.7 (F) | ● | ● | ○ |
| ENGLISH (UK, IR) | 18.6 | 50.4 | 57.2 | 83.7 (IR)<br>64.9 (UK) | ◑ | ◑ | ○ |
| GERMAN (OLD LÄNDER) | 19.0 | 71.0 | 83.0 | 45.3 | ○ | ○ | ● |
| ITALIAN (IT) | 17.5 | 50.0 | 38.0 | 55.7 | ◑ | ● | ◑ |
| SPAIN (SP) | 12.0 | 71.0 | 15.0 | 67.6 | ○ | ● | ○ |
| DUTCH / FLEMISH (NL, B-FL) | 6.4 | 69.0 | 48.6 | 43.1 (NL)<br>58.9 (B) | ○ | ○ | ◑ |
| DANISH (Dk) | 1.6 | 93.0 | 78.0 | 91.5 | ○ | ○ | ○ |
| PORTUGUESE (P) | 3.2 | 100.0 | 47.0 | 52.3 | ○ | ○ | ○ |
| GREEK (GR) | 3.1 | 50.0 | 19.0 | 84.3 | ◑ | ● | ○ |
| | 100 | | | | | | |

KEY

Level of centralisation based on consumption

● Low ◑ Medium ○ High

Note: East Germany has been excluded
*Excluding that as a result of government ownership
Source: Booz·Allen database

Historical Archives of the European Commission

# DAILY NEWSPAPER CONSUMPTION

| Example Countries | Total Circulation of Main Daily Newspapers (1000) | Circulation per Population (100) | Daily Titles | Share of National Dailies in Total |
|---|---|---|---|---|
| • Belgium | 1.803 | 18.3 | 16 | 58.9 (Flemmish) 63.0 (French) |
| • Denmark | 1.081 | 21.1 | 47 | 91.5 |
| • France | 5.727 | 13.0 | 117 | 50.7 |
| • Germany (Old länder) | 12.304 | 19.7 | 358 | 45.3 |
| • Greece | 1.149 | 11.5 | 28 | 84.3 |
| • Ireland | 700 | 27.5 | 8 | 83.7 |
| • Italy | 5.437 | 11.4 | 97 | 55.7 |
| • Netherlands | 3.567 | 30.7 | 61 | 43.1 |
| • Portugal | 592 | 5.7 | 13 | 52.3 |
| • Spain | 2.359 | 7.8 | 115 | 67.6 |
| • United Kingdom | 22.537 | 40.5 | 129 | 64.9 |

Historical Archives of the European Commission

Source: Zenith 1990, Carat International 1990, Booz.Allen

| MEDIA GROUPS IN THE EC | | TOTAL $ MEDIA 1989 | | RELEVANT SALES % | EST. MEDIA BREAKDOWN % MAGAZINES | NEWS. | TV | RADIO | | RELEVANT OTHER KEY INTERESTS OF RELEVANCE: SALES IN MECU |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| REED INTERNATIONAL | UK | 2587 | 2001 | 8 | | 90 | 10 | | | 154 UK-BSB(10,5%) |
| FININVEST | IT | 10905 | 1810 | 15 | | 10 | 3 | 87 | | 1253 F-LA CINQ(25%),TF1(4%),FRG-TELE 5(21%),SP-TELECINCO(25%) |
| BERTELSMANN | FRG | 7074 | 1649 | 2 | | 90 | 10 | | | 127 FRG-RTL PLUS(38,9%),PREMIERE(37,5%)+ SEVERAL RADIO INTERSTS |
| MAXWELL C.C. | UK | 2036 | 1596 | 47 | | 40 | 60 | | | 737 UK-MTV(50%),CENTRAL TV(20%),F-TF1(12,6%),FRG-B.VERLAG(50%) |
| HACHETT | F | 4537 | 1596 | 14 | | 60 | 40 | | | 491 F-AMAURY(32,6%),LA CINQ(25%),EUROPE1(39,8%),CANAL EN.(15%),IT-RCS(10) |
| RTVE | SP | 1470 | 1400 | 95 | | | | 99 | 1 | 1077 |
| AXEL SPRINGER | FRG | 1600 | 1372 | 60 | | 30 | 70 | | | 739 FRG-SAT1(27%),TELE 5(25%)+ SEVERAL RADIO INTERESTS |
| HERSANT | F | 1253 | 1253 | 80 | | 20 | 75 | | 5 | 771 B-LE SOIR(42%)+SEVERAL RADIO INTERESTS |
| UNITED NEWSPAPERS | UK | 1314 | 1205 | 55 | | 40 | 60 | | | 556 IR-INDEPENDENT STAR(50%) |
| HEINRICH BAUER | FRG | 1137 | 1117 | 2 | | 98 | 2 | | | 17 FRG-RADIO HAMBURG(25%) |
| NEWS INTERNATIONAL | UK | 1306 | 1108 | 81 | | 5 | 90 | 5 | | 610 UK-BSB(46%),SKY RADIO, GR-ANTENNA TV, SP-GRUPO ZETA(25%) |
| RCS | IT | 1176 | 1085 | 37 | | 60 | 40 | | | 334 F-FILIPACCHI(5%),TF1(2%) SP-EDICIONES FUTURO(85%),GR-ATHENIAN(25.5%) |
| MONDADORI | IT | 1724 | 980 | 14 | | 75 | 25 | | | 188 UK-THE INDEPENDENT(12,5%) |
| AFID | FRG | 3013 | 843 | 28 | | | | 60 | 40 | 648 |
| DAILY MAIL & GEN. | UK | 971 | 826 | 68 | | 20 | 80 | | | 508 UK-SWANSEA SOUND(18%),GWR(17%),CROWN COMMS(9%) |
| HAVAS | F | 2950 | 772 | 23 | | 10 | 90 | | | 534 F-CANAL PLUS(25%),CEP COMMS(36%),L-CLT(16%) |
| CANAL PLUS | F | 840 | 766 | 91 | | | | 100 | | 589 UK-TVS(9,7%)+SEVERAL PAY-TV INTERESTS - F,B,NL,FRG,SP |
| VNU | NL | 1232 | 757 | 31 | | 50 | 50 | | | 291 NL-RTL 4(19%),B-VTM(11%) |
| TF1 | F | 831 | 753 | 91 | | | | 100 | | 579 |
| RAI | IT | 2639 | 668 | 25 | | | | 90 | 10 | 514 |
| ELSEVIER | NL | 921 | 644 | 28 | | 60 | 40 | | | 198 UK-PEARSON(9,3%), NL-RTL 4(19%),HET VRIJE VOLK(50%),R.NIEUWS(30%) |
| PEARSON | UK | 2393 | 576 | 7 | | 70 | 30 | | | 133 NL-ELSEVIER(22,3),UK-BSB(11%),YORKSHIRE TV(20,2%),THE ECONOMIST(50%) |
| WAZ | FRG | 800 | 500 | 50 | | 20 | 80 | | | 308 FRG-RTL PLUS(10%) |
| THAMES TV | UK | 443 | 443 | 100 | | | | 98 | 2 | 341 UK-ITN(22,2%),GWR(9,5%),CHILDREN'S CHANNEL(24,9%) |
| SEBALDUS | FRG | 389 | 389 | 90 | | | 90 | | | 269 FRG-RADIO GONG(29%),ANTENNE BAYERN(7%) |
| CENTRAL IND. TV | UK | 524 | 385 | 73 | | | | 100 | | 296 UK-CHILDREN'S CHANNEL(24,9%),MIDLANDS RADIO(2%) |
| DAILY TELEGRAPH | UK | 383 | 378 | 94 | | 5 | 95 | | | 276 |
| CHANNEL FOUR | UK | 370 | 357 | 96 | | | | 100 | | 275 |
| ZDF | FRG | 894 | 354 | 40 | | | | 100 | | 272 |
| EDITIONS MONDIAL | IT | 345 | 345 | 5 | | 95 | 5 | | | 13 F-LE POINT(10%),L'EST REPUBLICAN(10%),TF1(2%) |
| EMAP | UK | 433 | 343 | 40 | | 50 | 50 | | | 132 UK-MID ANG. RADIO(17%),EAST ANG. RADIO(20%),KFM RADIO(41%),KISS FM(26,5%),HOME C. NEW |
| BURDA | FRG | 559 | 342 | | | 100 | | | | FRG-RTL-PLUS(2%)+VARIOUS RADIO INTERESTS |
| TVS ENTERTAINMENT | UK | 534 | 311 | 58 | | | | 100 | | 239 UK-ITN(8%),CBC/MTM(50%) |
| ANTENNE 2 | F | 451 | 309 | 69 | | | | 100 | | 238 F-SPORT 2-3(33,3%),CANAL ENFANTS(10%),BRAVO(20%),TV-5(16%) |
| THE GUARDIAN | UK | 306 | 306 | 100 | | | 100 | | | 235 UK-ANGLIA TV(5,1%),TRANS WORLD RADIO(16,7%),SP-EL MUNDO(5%) |
| DE TELEGRAAF | NL | 352 | 306 | 75 | | 14 | 85 | | 1 | 202 NL-RADIO DE AMSTERDAMMER(100%) |
| LWT | UK | 576 | 292 | 51 | | | | 100 | | 225 |
| SUDDEUTSCHE | FRG | 395 | 291 | 59 | | 20 | 80 | | | 179 FRG-MBT1(21,6%),MBT2(13,7%),MBT3(22,5%),RADIO GONG(24,9%),AKTUELL PRESSE-F.(3,1%) |
| RUSCONI EDITORE | IT | 494 | 291 | 3 | | 95 | 5 | | | 11 |
| GRANADA GROUP | UK | 2662 | 287 | 11 | | | | 100 | | 221 UK-BSB(11%) |
| CEP | F | 760 | 287 | | | 100 | | | | |
| AMAURY | F | 273 | 273 | 80 | | 20 | 80 | | | 168 F-LE MAINE LIBRE(99%),LE COURIER DE L'OUEST(32,77%),M6(1%) |
| FAZ | FRG | 269 | 269 | 100 | | | 100 | | | 207 FRG-RTL PLUS(1%) |
| FILIPACCHI | F | 252 | 252 | 5 | | 95 | | | 5 | 10 F-SKYROCK(51%),MARLIS(35%) SP-HACHETTE PUBLICACIONES(29%) |
| CLT | L | 247 | 247 | 100 | | | | 22 | 78 | 190 B-RTL-TVI(66,1%),RADIO CON.(35%),NL-RTL4(25%),FRG-RTL+(46,1%),TELE 5(24%),F-M6(25%),A1 |
| GRUPO ZETA | SP | 240 | 240 | 80 | | 10 | 90 | | | 166 |

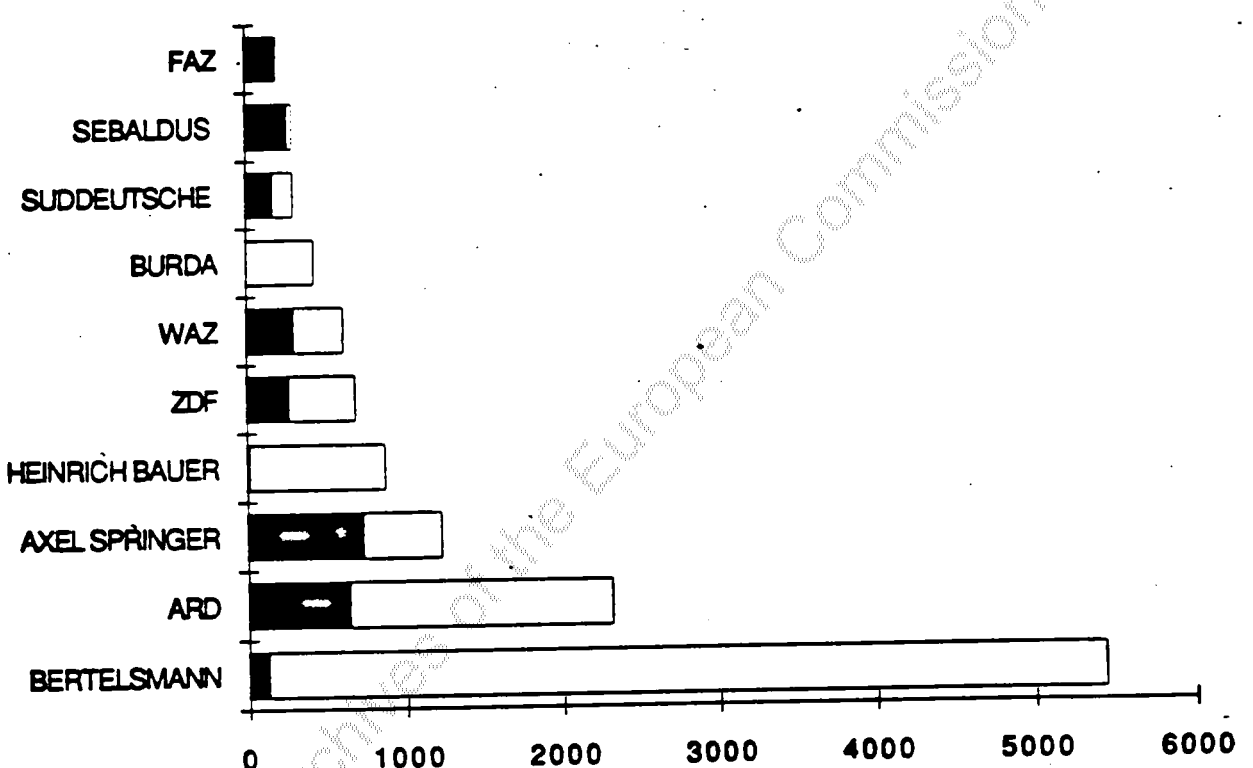
Historical Archives of the European Commission

SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ.ALLEN DATABASE

NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN GERMANY




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

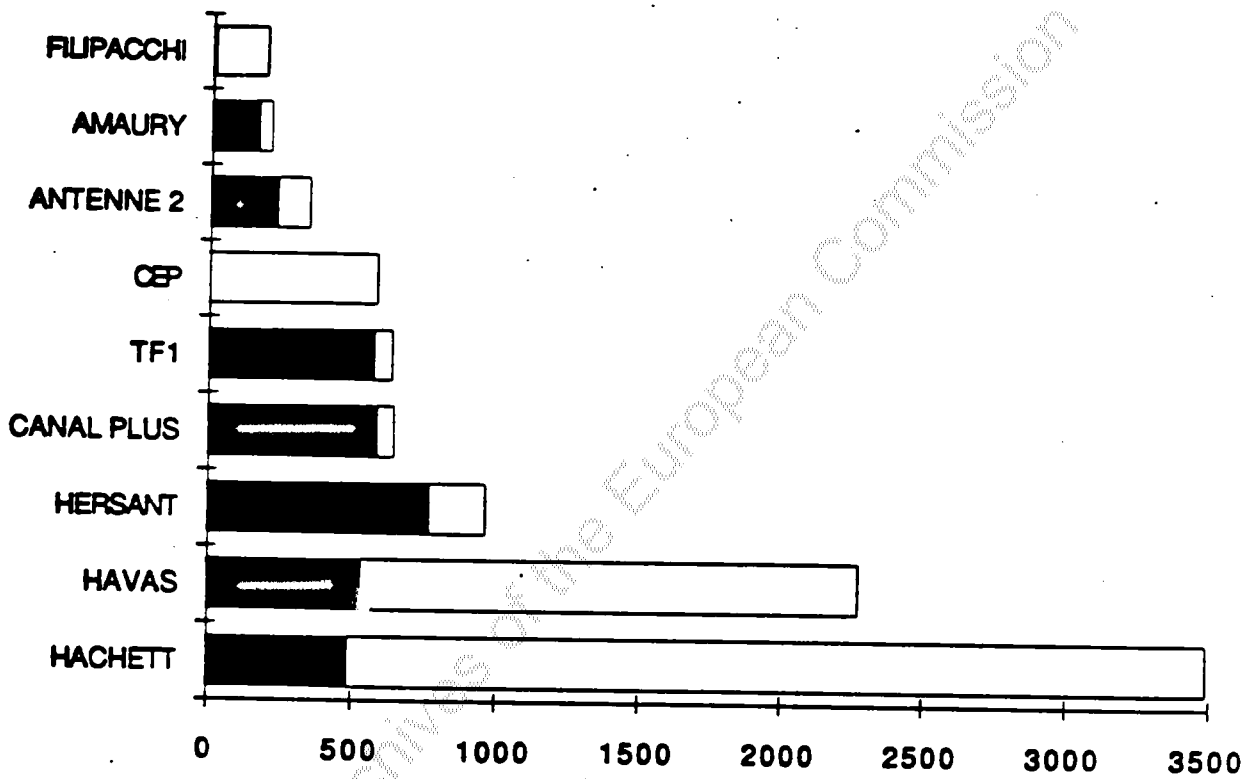
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN FRANCE




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

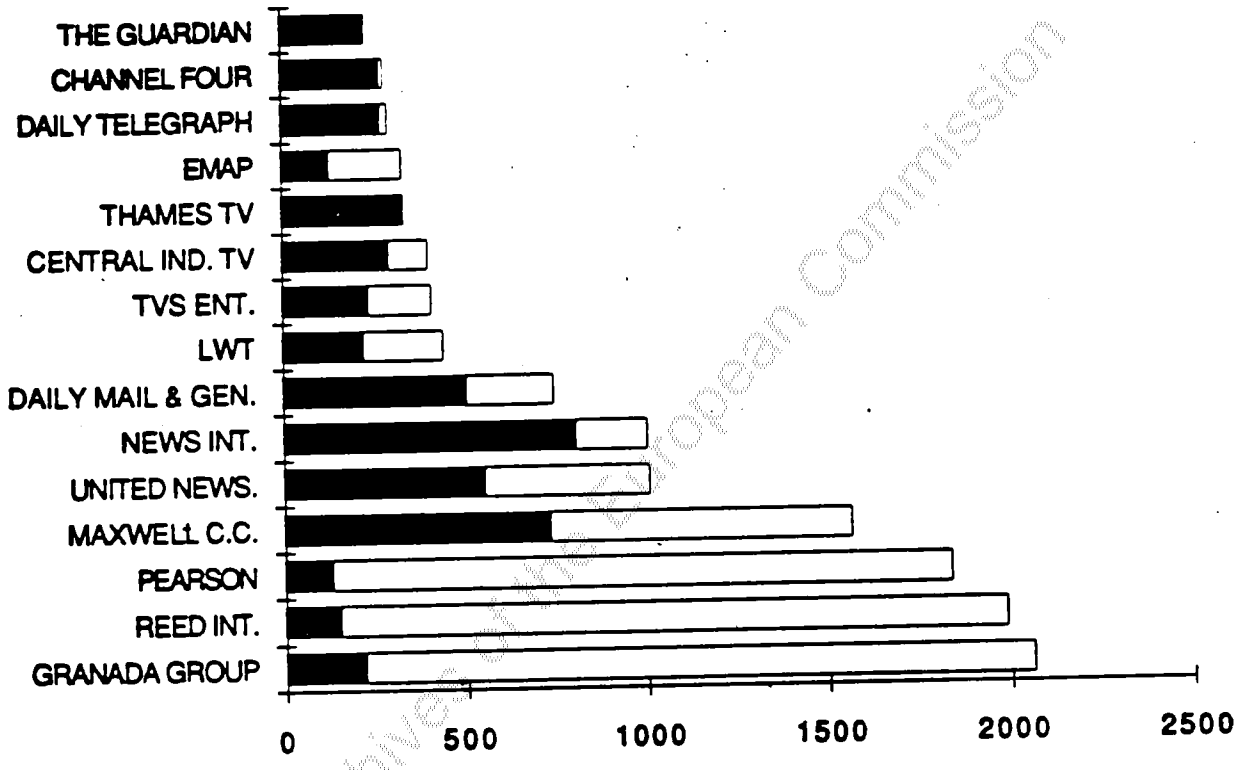
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN UNITED KINGDOM




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

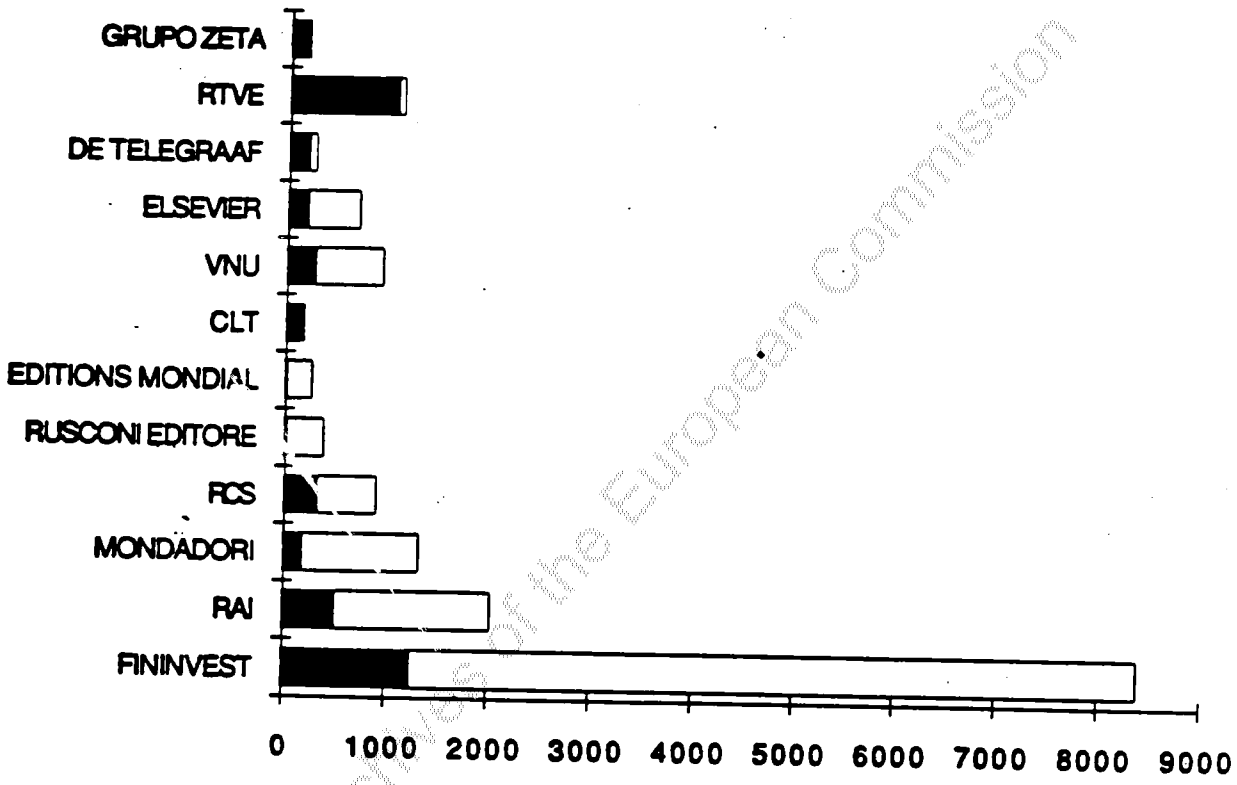
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN SPAIN/BENELUX/ITALY




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ.ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES
---

Secrétariat Général

COM(92)480

Bruxelles, le 08 décembre 1992

0/92/363

# TEXTE D

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

---

Communication de M. BANGEMANN



- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Historical Archives of the European Commission

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

NOTE DU SECRETARIAT GENERAL . . 0/363/92

PREPARATION DU DOCUMENT

Direction(s) Générale(s) responsable(s)

III Marché Intérieur et Affaires Industrielles

Service(s) associé(s)

- pour accord -

| | | |
|---|---|---|
| IV | Concurrence | : Voir note jointe |
| X | Information, Communication et Culture | : Voir note jointe |

Service(s) consulté(s)

- pour accord -

| | | |
|---|---|---|
| V | Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales | : Pas de réponse |
| XIII | Télécommunications, Industries de l'Information et Innovation | : Pas de réponse |
| XV | Institutions Financières et Droit des Sociétes | : Pas de réponse |

- pour avis -

| | | |
|---|---|---|
| SJ | Service Juridique | : Voir note jointe |

Langue originale : FR

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

THE DIRECTOR-GENERAL

Bruxelles, le 26.11.1992 D/04699

Par télécopieur n° 50216

**Note à l'attention de M. Perissich**
**Directeur Général, DG III**

Historical Archives of the European Commission

Objet : Le Livre Vert sur la concentration des médias.

Par note du 11 novembre 1992 vous avez bien voulu me transmettre un projet de livre vert sur la concentration des médias. Ce projet ne soulève pas d'objections de ma part.

Je voudrais toutefois souligner que je partage totalement l'analyse effectuée dans le projet selon lequel le droit communautaire de la concurrence, bien qu'il contribue au pluralisme des médias, n'est pas toujours suffisant pour garantir son maintien, ce qui peut nécessiter d'autres actions, soit au niveau national, soit au niveau communautaire. C'est la raison pour laquelle le règlement sur le contrôle des concentrations laisse aux Etats Membres la liberté de prendre des mesures afin de garantir le pluralisme, même au regard des concentrations ayant une dimension communautaire.

En ce qui concerne le besoin d'une action au niveau communautaire, j'estime que l'approche choisie par la DG III, c'est-à-dire de présenter des options ouvertes sur le principe d'intervention ainsi que sur les actions possibles sans prendre position en faveur de l'une ou de l'autre, est tout à fait pertinente et devrait permettre une discussion fructueuse avec les parties intéressées.

C.D. EHLERMANN

c.c. : Mr Bruehann

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

Direction générale
Audiovisuel, Information, Communication, Culture
Le Directeur général

Bruxelles, le 27 novembre 1992.

007716

FS

Note à l'attention de M. R. PERISSICH
Directeur Général DG III

Objet : Projet de Livre Vert sur la concentration des médias.
Réf. : Votre note 013884 du 11/11/1992.

J'ai bien reçu le document dont il est fait mention en objet et vous en remercie.

Il s'agit d'un travail considérable de synthèse et de rédaction réalisé sur un sujet aussi vaste que complexe que nous approuvons dans sa majeure partie quant au fond, sous réserve de la prise en compte des remarques suivantes :

1. De manière générale, le document passe sous silence l'importance de la maîtrise des aspects technologiques liés à la diffusion par satellite, notamment suite à des opérations de concentration verticale.

   Il nous paraît opportun d'aborder cette situation de la façon suivante :

   page 61 (12ème ligne du 3ème paragraphe) ajouter :

   "De même, une opération verticale entre diffuseur et un opérateur satellite, ou une opération portant sur la maîtrise d'une technologie (par exemple les systèmes de contrôle d'accès), qui aurait pour effet de limiter l'accès au marché des chaînes par satellite pourrait éventuellement ...".

2. L'analyse et les propositions relatives à la presse écrite ne reflètent pas de manière satisfaisante le fait que la Commission est pleinement consciente de l'importance du maintien du pluralisme dans ce secteur. Aussi suggérons-nous que les références au secteur de la presse écrite soient revues en ce sens, en particulier celles qui figurent aux pages 26, 33 et 80 (en outre la référence aux Assises de la presse qui figure en bas de la page 80 présente une image inexacte du rôle de la Commission dans l'organisation de ces Assises et doit être supprimée).



Adresse postale: Rue de la Loi 200 B-1049 Bruxelles - Belgique
Adresse télégraphique: Rue de la Loi ...

Historical Archives of the European Commission

3. Certaines incohérences, dues sans doute aux difficultés de présentation inhérentes dans un texte de cette complexité, semblent apparaître à divers endroits. Ainsi à la page 33, au début du chapitre 1er de la 4ème Partie, peut-on lire que le "maintien du pluralisme des médias ... ne constitue ni un objectif communautaire ni une compétence communautaire".
Cette affirmation semble être en contradiction avec le dernier paragraphe de ce même chapitre qui s'attache à démontrer, de façon convaincante, que "le respect des droits fondamentaux constitue une exigence essentielle du fonctionnement de la Communauté ..." (p. 36). Un autre exemple figure dans le dernier paragraphe de la page 48 où il est dit que les Etats qui donnent un effet extraterritorial à leur conception du pluralisme imposent cette conception aux autres Etats alors qu'en réalité, c'est aux opérateurs de ces autres Etats qu'ils l'imposent. Mais de telles remarques auraient leur place plutôt dans une réunion des Services concernés que dans la présente note.

4. Nous avons par contre une divergence de fond en ce qui concerne l'analyse relative aux Services et les conclusions qui en découlent.
En effet, si l'analyse globale peut mener à la conclusion que toute initiative communautaire doit être limitée dans l'immédiat à d'éventuelles mesures relatives aux prestataires, cela ne justifie pas à ce stade d'écarter, surtout dans un document consultatif conçu pour susciter le débat, d'éventuelles mesures relatives aux Services. Il existe aujourd'hui une dizaine de chaînes Pan -européennes et de nombreuses chaînes ayant une activité transfrontière ou qui entendent développer de telles activités (cf. TF1 Belgique). Il est injustifié de ne pas tenir compte de cette réalité dans le texte et dans les conclusions, même s'il est vrai que de nombreux opérateurs ont une stratégie fondée sur l'établissement (quoiqu'en réalité de telles stratégies sont souvent fondées sur une conjoncture réglementaire susceptible d'évoluer (cf. RTL-TVi en Belgique ou RTL 2 en Allemagne).
Le problème ne doit pas être présenté de manière telle à faire apparaître une opposition entre les solutions relatives aux Services, d'une part, et à l'établissement d'autre part. Au contraire, l'accent doit être mis sur la nécessaire complémentarité des mesures communautaires. Je dois par conséquent insister pour que :

- l'analyse relative aux Services soit modifiée pour tenir compte de la situation réelle du marché (cf. en particulier pages 51 à 53);

- le dernier paragraphe de la page 97 soit rééquilibré en ce qui concerne la présentation de la problématique Services/établissement;

- l'option III soit complétée par une sous-option concernant la possibilité de modifier la législation communautaire existante, par exemple en complétant les domaines coordonnés par la Directive "Télévision sans frontière" lors de sa révision prévue avant fin 1994 (je vous rappelle que le considérant n° 17 de cette Directive soulignait déjà la nécessité d'éviter des actes susceptibles de favoriser la formation de positions dominantes qui imposeraient des limites au pluralisme et à la liberté de l'information télévisée).

5. Il me paraît nécessaire de faire référence dans les passages relatifs à la transparence au rôle que pourrait jouer l'Observatoire européen de l'Audiovisuel avant de conclure à la nécessité de mesures juridiquement contraignantes.

6. Certains des tableaux préparés par Booz-Allen laissent à désirer, en particulier le n° VII. Celui-ci présente RTL et la CLT comme des groupes séparés (dans un document sur les concentrations ...) et contient une présentation inexacte du paysage audiovisuel de la Communauté française de Belgique. Il pourrait utilement être remplacé par un tableau tel que celui qui figure en annexe à la présente note, qui met davantage en lumière les problèmes d'intégration verticale. Ainsi démontrerions-nous que nous avons fondé notre analyse sur une recherche plus large que la seule étude Booz-Allen.

En ce qui concerne l'opportunité politique pour la Commission de présenter ce document dans la conjoncture actuelle, je souhaite attirer votre attention sur le fait que le terme "livre vert" est souvent assimilé, à tort ou à raison, à la première étape d'un processus législatif (cf. livres verts sur le droit d'auteur, la télévision sans frontière ...). Le terme "Document consultatif", employé d'ailleurs par Sir Léon Brittan devant le Parlement lors du débat sur le rapport Fayot/Schinzel, aurait ma préférence.

Historical Archives of the European Commission

Enfin, en ce qui concerne la compétence des Directions générales, il est évident - et le document le dit à plusieurs reprises - que certaines initiatives susceptibles de résulter du débat relèveront entièrement ou partiellement de la politique audiovisuelle. Je souhaite par conséquent que la DG X soit impliquée comme coresponsable et, dès lors, pleinement associée à toutes les étapes futures de ce dossier : consultations professionnelles, rédaction des conclusions, proposition d'action etc. et que cela soit acté de manière appropriée.

Colette FLESCH

cc. MM. Dewost
Ehlermann
Degimbe
Carpentier
Fitchew

MM. Reuter
Danis
Venturini
Mme Belz

Historical Archives of the European Commission

## INTERNATIONALISATION AND INTEGRATION OF THE MAIN EUROPEAN AUDIOVISUAL GROUPS

| | TF1 France | Canal + France | CLT Luxembourg | Fininvest Italy | Hachette France | Kirch Germany | Bertelsmann Germany | Granada UK |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Proportion of audiovisual in total t.o | 100% | 100% | TV : 65% | TV : 17.6%<br>Prod° : 10.7% | Europe 1 Communications 100% | 100% | 100% | 20,6% Diffusion TV |
| Cinema production | TF1 Film Production<br>Mercury International | Le Studio Canal+<br>Cérise<br>Chrysalide Films<br>Films Alain Sarde | International Film Productions | Estudios Madrid<br>Méduse<br>Penta<br>Ciné 5 | Pathé Cinéma (16.5%)<br>Productions Hachette Première | Taurus Film<br>Iduna Film<br>Geo Film<br>CBM Filmprod°<br>Janus<br>Mercury<br>Beta Film<br>Orizzonte | G + J Film Produktion<br>UFA Film<br>Universum Film<br>UFA Nordeutsche Filmproduktion | |
| Cinema distribution | | Cinepacq | Pandora | Ciné 5<br>Méduse<br>Europa 5 | UGC D.A. | Kirch Group<br>Kinowelt | Universum Film<br>Werner Mietzner | Granada TV International |
| TV Production | SFP<br>Technisonor<br>Banco Prod.<br>Protecres<br>Merry Prod.<br>Mercury | Ellipse Programmes<br>Gédéon | Hamster<br>VCF<br>RTL Prod°<br>Cerise<br>Télé Union<br>Tricom | Tricom<br>Quinta<br>Rete Italia | Europelmages<br>Top TV<br>HIT<br>Télé Hachette<br>Films d'Ici<br>Atlantique Productions | Hexanel<br>Tricom<br>United & Fernsehproduktionsgesellshaft<br>Scorpi Prod. | FPS Funk Program Service<br>UFA Film und Fernseh<br>Stern TV<br>DEFA | Granada TV Consortium<br>Granada-Hachette-NRD |
| Cinema & TV library | Nearly 600 titles | 300 titles | Approx. 700 titles | 1000 titres | Approx. 500 titles | 3 750 titles<br>80 000 h of TV prog. | | |
| TV Channels | TF1<br>Eurosport | Canal + Fce<br>Première<br>Canal + Belg.<br>Sportkanal<br>TV Sport<br>Sportnet<br>TV South<br>Canal Jimmy<br>Canal J<br>TV 1000<br>ETN<br>Lifestyle | Tele 5<br>RTL TV<br>RTL Plus<br>RTL 2<br>M6<br>RTL TVi<br>RTL 4 | Rete Italia<br>Canale 5<br>Rete 4<br>Italia Uno<br>Tele Pins<br>Tele 5<br>Telecinco<br>TF1 | Canal J | Sat Eins<br>Première<br>Teleclub<br>Tele Pins | Tratel<br>Antenn Bayern<br>RTL Plus<br>Stern TV<br>RTL 2 | BSkyB<br>ITV<br>Channel 4<br>Children Channel |

Source : Bipe, Europe TV

COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 30 novembre 1992.
JUR(92)08153 PVN/nf

Note a l'attention de M. WATERSCHOOT
Directeur DG III/F

Objet: Projet de Livre Vert sur la concentration des média.

Suite aux retouches apportées par vos services au projet de Livre Vert sur la concentration des média, après les observations et suggestions exprimées par MM. Etienne, Langeheine et Van Nuffel pendant la réunion du 25 novembre 1992, le Service Juridique n'a plus d'objections strictement juridiques à l'égard de ce document. Il estime toutefois inopportun de demander aux parties intéressées de s'exprimer sur la forme exacte de l'instrument juridique contraignant que la Commission choisira éventuellement (directive ou règlement: option III et IV), alors que la possibilité d'agir avec des instruments non contraignants telle que la recommandation n'est même pas envisagée.

En outre, le Service juridique regrette que la DG III n'ait pas prévu une période un peu plus longue pour la consultation interservices sur ce document important et volumineux, qui aurait permis aux services associés d'en faire une lecture approfondie et à vos services de pouvoir envisager des modifications substantielles ou compléments éventuels.

H. ETIENNE

G. MARENCO

cc.: M. BRÜHANN

Historical Archives of the European Commission

MITTEILUNG AN DIE KOMMISSION VON HERRN BANGEMANN

Betrifft: Entwurf eines Grünbuchs über den Zusammenschluß und den Pluralismus im Medienbereich

Der Entwurf eines Grünbuchs ist auf Grund von zwei Entschließungen des Parlaments von 1990 und von 1992 angefertigt worden, die die Kommission ausdrücklich auffordern, Initiativen zu ergreifen, um zu verhindern, daß der Zusammenschluß auf dem Gebiet der Medien eine Drohung für den Pluralismus darstellt. In ihrer Mitteilung über die audiovisuelle Politik vom 21. Februar 1990 hatte die Kommission schon angekündigt, daß sie diese Frage im Hinblick auf einen möglichen Richtlinienvorschlag untersuchen würde.

Die Konzentration in den Medien kann negative Auswirkungen nicht nur auf den Wettbewerb, sondern auch auf den Pluralismus haben. Aus diesem Grunde haben die Mitgliedsstaaten besondere Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, die Beteiligung oder sonstige Kumulierung in mehreren von Beherrschungsmöglichkeiten durch ein und dasselbe Unternehmen zu begrenzen. Das Europaparlament verlangt, daß auf gemeinschaftlicher Ebene ebenfalls Maßnahmen getroffen werden, in Anbetracht insbesondere der europäischen Dimension der Medienaktivitäten und der Disparität der nationalen Maßnahmen.

Der Entwurf eines Grünbuchs hat folgende Punkte zum Gegenstand :

- es dient dazu, die Notwendigkeit einer Maßnahme abzuschätzen, nicht aber zu einer spezifischen Maßnahme Stellung zu nehmen;
- die Fragen der Subsidiarität und der Proportionalität werden vorangestellt;

Historical Archives of the European Commission

- es schlägt verschiedene offene Optionen vor, die sowohl die Möglichkeit der Intervention (die Option I besteht darin, nicht zu intervenieren) als auch die denkbaren Arten von Maßnahmen, (Option II bis V) vorsehen;
- es gibt nicht an, welche Optionen die Kommission vorzieht;
- es bezieht sich nicht auf die Frage des Pluralismus im allgemeinen sondern, vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der Gemeinschaft, auf die Frage der Einschränkungen des Zugangs zum Eigentum an Medien und ihrer Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes;
- es wird vorgelegt, um eine wirksame Beratung aller interessierten Parteien zu ermöglichen.

Gegenüber dem Parlament würde ein Grünbuch eine Antwort auf sein diesbezügliches Interesse darstellen, ohne jedoch der endgültigen Haltung der Kommission vorzugreifen; gegenüber dem Rat wäre das Grünbuch ein Beispiel der Kapazität und des Willens der Kommission, den Subsidiaritätsgeist zu berücksichtigen, der die Kommission in der Ausübung ihres Initiativerechts leitet; schließlich würde es eine transparente und konstruktive Konsultierung der ein Grünbuch erwartenden Industrie erlauben, auf die sich die Kommission ungeachtet ihrer endgültigen Haltung, stützen könnte.

Die Kommission wird aufgefordert, diesen Entwurf eines Grünbuchs zu verabschieden.

Historical Archives of the European Commission

Rev 1

1.12.92

# PLURALISMUS UND MEDIENKONZENTRATION IM BINNENMARKT

## Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion

## Grünbuch der Kommission

Historical Archives of the European Commission

INHALTSÜBERSICHT

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung

Teil 1: PROBLEMDARSTELLUNG

Teil 2: STAND DER KONZENTRATION IM MEDIENBEREICH

Teil 3: STAND DER AUF NATIONALER EBENE GETROFFENEN MASSNAHMEN

Teil 4: EINSCHÄTZUNG DER NOTWENDIGKEIT EINER AKTION
Kapitel I - DIE ZIELE DER GEMEINSCHAFT
Kapitel II - CHARAKTERISIERUNG DES HANDLUNGSBEDARFS ANGESICHTS DER GEMEINSCHAFTSZIELE
Abschnitt 1. Feststellung des Handlungsbedarfs angesichts des Ziels der Aufrechterhaltung des Pluralismus
Abschnitt 2. Bedarfsermittlung mit Blick auf die Ziele für das Funktionieren des Binnenmarktes
Kapitel III - NOTWENDIGKEIT EINER AKTION ANGESICHTS DES BEDARFS
Kapitel IV - NOTWENDIGKEIT EINER AKTION AUF GEMEINSCHAFTSEBENE
Kapitel V -ART DER AKTION ENTSPRECHEND DEM PRINZIP DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT
Kapitel VI - ZUSAMMENFASSUNG DER OPTIONEN

1. Keine spezifische Aktion auf Gemeinschaftsebene (Option I)
2. Mögliche Aktionen auf Gemeinschaftsebene (Optionen II bis V)

Anhang: Studie über die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

Historical Archives of the European Commission

## INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG ..... 6

Einleitung ..... 11

Teil 1 - PROBLEMDARSTELLUNG ..... 12

I. Das "Pluralismus"-Konzept ..... 12

II. Pluralismus und Konzentration ..... 17

*Zusammenfassung* ..... *21*

Teil 2 - STAND DER KONZENTRATION IM MEDIENBEREICH ..... 21

I. Allgemeine Bemerkungen ..... 21

II. Bemerkungen nach Medienbereichen ..... 23

III. Strategie der Unternehmen ..... 24

*Zusammenfassung* ..... *25*

Teil 3 - STAND DER AUF NATIONALER EBENE GETROFFENEN MASSNAHMEN ... 35

I. Darstellung nach Ländern ..... 35

II. Übersicht ..... 50

*Zusammenfassung* ..... *55*

Teil 4 - EINSCHÄTZUNG DER NOTWENDIGKEIT EINER AKTION DER GEMEINSCHAFT 56

Kapitel I - DIE ZIELE DER GEMEINSCHAFT ..... 56

I. Verwirklichung und Funktionieren des Binnenmarktes ..... 56

II. Die Industriepolitik ..... 57

III. Die Politik im audiovisuellen Bereich ..... 57

IV. Beachtung der Grundrechte ..... 58

Kapitel II - CHARAKTERISIERUNG DES HANDLUNGSBEDARFS ANGESICHTS DER GEMEINSCHAFTSZIELE ..... 59

**Abschnitt 1 - Feststellung des Handlungsbedarfs angesichts des Ziels der Aufrechterhaltung des Pluralismus ..... 60**

Unterabschnitt 1: Die Wirksamkeit des auf einzelstaatlicher Ebene garantierten Schutzes ..... 60

Historical Archives of the European Commission

I. Die Gefahren der Umgehung von Rechtsvorschriften ..... 61

1. Diskriminierende Beschränkungen ..... 62

2. Unterschiedslos geltende Beschränkungen ..... 62

A. Auf den Leistungserbringer gerichtete Maßnahmen .... 64

B. Auf die Dienstleistung gerichtete Maßnahmen ..... 71

*Zusammenfassung* ..... *73*

II. Die Kontrolle von Medienzusammenschlüssen auf nationaler Ebene 75

III. Transparenz ..... 76

*Zusammenfassung* ..... *79*

Unterabschnitt 2: Die Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts ..... 80

I. Interessenübereinstimmung zwischen Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und Wahrung des Pluralismus ..... 80

II. Die Grenzen der Interessenübereinstimmung ..... 81

1. Aufrechterhaltung des Pluralismus und Aufrechterhaltung des Wettbewerbs - zwei unterschiedliche Kriterien ..... 82

2. Nichtanwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf bestimmte Fälle, in denen der Pluralismus beeinträchtigt wird ..... 82

3. Die Schwierigkeit einer extensiven Auslegung des Wettbewerbsrechts 85

4. Potentielle Grenzen ..... 86

*Zusammenfassung Abschnitt I* ..... *87*

**Abschnitt 2. Bedarfsermittlung mit Blick auf die Ziele für das Funktionieren des Binnenmarktes ..... 87**

I. Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bei Umgehung von Rechtsvorschriften ..... 87

II. Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit ..... 89

III. Beschränkungen des Wettbewerbs ..... 90

IV. Wettbewerbsverzerrungen ..... 91

V. Rechtsunsicherheit in Fällen, in denen Rechtsvorschriften umgangen werden ..... 92

Historical Archives of the European Commission

VI. Hindernisse für die Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeiten in der Gemeinschaft ..... 93

*Zusammenfassung zu Kapitel II* ..... *97*

Frage 1 ..... 99

Kapitel III - NOTWENDIGKEIT EINER AKTION ANGESICHTS DES BEDARFS 99

*Zusammenfassung* ..... *102*

Frage 2 ..... 103

Kapitel IV - NOTWENDIGKEIT EINER AKTION AUF GEMEINSCHAFTSEBENE 103

*Zusammenfassung* ..... *104*

Frage 3 ..... 104

Kapitel V - ART DER AKTION ENTSPRECHEND DEM PRINZIP DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT ..... 104

I. **Harmonisierung der Beschränkungen für das Eigentum an den Medien** ..... **105**

A. Ziele der Aktion ..... 105

B. Zuständigkeit ..... 105

C. Anwendungsbereich ..... 106

- Variante B ..... 108

D. Allgemeiner Aufbau ..... 108

Frage 4 ..... 110

II. **Transparenz** ..... **110**

Frage 5 ..... 111

III. **Schaffung eines Organs** ..... **111**

Frage 6 ..... 113

Kapitel VI - ZUSAMMENFASSUNG DER MÖGLICHEN OPTIONEN ..... 113

1. Keine spezifische Aktion auf Gemeinschaftsebene (Option I) 113

2. Mögliche Aktionen auf Gemeinschaftsebene (Optionen II bis V) 115

. Eine Empfehlung bezüglich der Transparenz (Option II) 115

. Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Wege einer Richtlinie (Option III) ..... 116

Historical Archives of the European Commission

- Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Wege einer Verordnung (Option IV) ..... 117

- Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften bei gleichzeitiger Schaffung eines unabhängigen Ausschusses (Option V) ..... 118

Frage 7 ..... 119

Anhang: Studie über die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften


Historical Archives of the European Commission

ZUSAMMENFASSUNG


Anliegen des Grünbuches ist es, entsprechend dem im Vertrag über die Europäische Union verankerten Geist der Subsidiarität eine erste Einschätzung über die Notwendigkeit einer Aktion der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Konzentration im Medienbereich zu treffen und verschiedene Optionen (Fernsehen, Radio, Presse) vorzustellen, für die sich die Kommission nach Eingang der Stellungnahmen der interessierten Seiten entscheiden könnte.

Das Parlament hat in den vergangenen Jahren mehrfach seine Besorgnis über diese Frage zum Ausdruck gebracht, und zwar insbesondere mit seinen Entschlüssen vom 15. Februar 1990 und vom 16. September 1992, in denen die Kommission aufgefordert wird, Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Konzentrationen im Medienbereich mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Informationspluralismus zu unterbreiten.

Angesichts der Ziele der Gemeinschaft und ihrer Befugnisse sowie angesichts der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können zur Bestimmung des Handlungsbedarfs folgende Aussagen getroffen werden:

1. Der Schutz des Pluralismus als solcher ist an erster Stelle eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. In Verwirklichung ihrer Ziele und in Wahrnehmung ihrer Befugnisse muß die Gemeinschaft darauf bedacht sein, daß durch ihre Tätigkeit und durch die Wahrnehmung ihrer Befugnisse dem Pluralismus kein Schaden entsteht. In dieser Hinsicht scheint für ein speziell auf den Erhalt des Pluralismus gerichtetes Eingreifen auf Gemeinschaftsebene kein Bedarf vorzuliegen, da die in den Mitgliedstaaten geschaffenen nationalen

Mechanismen zum Schutz des Pluralismus auf Situationen Anwendung finden können, die eine Gemeinschaftsdimension aufweisen. Kommt es also dazu, daß ein in einem anderen Mitgliedstaat betriebener Sender die Rechtsvorschriften über Pluralismus tatsächlich umgeht, so kann der Mitgliedstaat, in dem die Sendung empfangen wird, unter Beachtung der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes festgelegten Bedingungen den freien Sendeverkehr des betreffenden Senders einschränken. Ebenso gilt für den Fall, daß eine aufgrund der Verordnung über Unternehmenszusammenschlüsse als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärte Konzentration hinsichtlich des Pluralismus Probleme verursacht, die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Pluralismus zu treffen.

2. Diese Fähigkeit der Mitgliedstaaten, den Pluralismus durch nationale Rahmenvorschriften über Konzentrationsvorgänge aufrechtzuerhalten, kann sich allerdings nachteilig auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. So ist zu beobachten, daß seit Mitte der 80er Jahre voneinander abweichende Rechtsvorschriften zur Regelung des Eigentums an Medienunternehmen eingeführt und angewendet werden. Diese Rechtsvorschriften über Pluralismus, die insbesondere in einer Beschränkung der Höchstbeteiligung am Kapital eines Medienanbieters und in der Vermeidung der Häufung von Kontrollnahmen oder Beteiligungen an mehreren Medienunternehmen bestehen, sind von den diskriminierenden Beschränkungen zu unterscheiden, mit denen Eigentumsrechte für Ausländer beschränkt werden und die daher mit dem Vertrag unvereinbar sind.

3. Die Unterschiedlichkeit der nationalen Bestimmungen, die darauf abzielen, den Pluralismus zu garantieren, kann zumindest potentiell ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes behindern:

- ein Mitgliedstaat hätte die Möglichkeit den freien Sendeverkehr eines Rundfunksenders einzuschränken, wenn eine der kRechtsvorschriften tatsächlich umgangen wird;

- die Niederlassung von Medienunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat könnte eingeschränkt werden;

- Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen können entstehen;

Historical Archives of the European Commission

- aus einer unterschiedlichen Bewertung des Tatbestandes der Umgehung könnte sich eine für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachteilige Rechtsunsicherheit ergeben;

- solche gesetzlichen Bestimmungen schränken den Zugang zur Medientätigkeit und zum Eigentum an denselben ein, anstatt diesen Zugang zu erleichtern, damit der Binnenmarkt geschaffen werden kann und die für den Pluralismus erforderliche Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen ermöglicht wird.

4. Die Eigentumsbeschränkungen, die diese Behinderungen verursachen, sind nicht als solche mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Sie sind nicht diskriminierend und dienen in Verbindung mit der freien Meinungsäußerung dem allgemeinen Interesse.

5. Die Beschränkungen des Eigentums an den Medien können nicht ausschließlich durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts - auf Gemeinschaftsebene insbesondere durch die Verordnung über die Unternehmenszusammenschlüsse - ersetzt werden. Diese können Zusammenschlüsse nur insofern verhindern, als diese nicht nur den Pluralismus, sondern auch den Wettbewerb behindern; doch dies ist nicht immer der Fall.

6. Im Rahmen dieser Analyse lassen sich die einzelnen Positionen, die die Kommission beziehen könnte und zu denen sie die Auffassungen der betreffenden Seiten zu erfahren wünscht, in folgende fünf Optionen zusammenfassen:

I. Nichteingreifen

II. Vorschlag für eine Empfehlung im Bereich der Transparenz

III. Vorschlag für eine Richtlinie zur Koordinierung der nationalen Beschränkungen des Eigentums an Medienunternehmen

IV. Vorschlag für eine Verordnung zur Angleichung der einzelstaatlichen Beschränkungen des Eigentums an Medienunternehmen

Historical Archives of the European Commission

V. Vorschlag für eine Richtlinie oder eine Verordnung, begleitet von einem unabhängigen Ausschuß.

Die Kommission gibt im Moment noch keiner dieser Optionen einen Vorzug und ist noch für jegliche Alternativen zugänglich. Sie wäre dankbar, wenn sie von den interessierten Parteien sowohl deren Meinung zu den Optionen als auch zu den am Ende des "Grünbuchs" zusammengefassten Fragen erfahren würde.

**FRAGE 1**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zu der oben Bedarfsermittlung. Insbesondere erbittet sie Mitteilungen:**

**- über Fälle, in denen Eigentumsbeschränkungen im Medienbereich durch die gemeinschaftsweite Dimension der Medientätigkeiten in bezug auf das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus, insbesondere durch eine Umgehung dieser Beschränkungen oder aufgrund von Transparenzproblemen, unwirksam geworden sind;**

**- über Beschränkungen oder beschränkende Wirkungen, die zusätzlich zu den oben ermittelten bestehen;**

**- über konkrete Fälle, in denen die Eigentumsbeschränkungen die Tätigkeit der Wirtschaftsakteure des Sektors behindert haben;**

**- über Sektoren und Tätigkeiten, die besonders von den Eigentumsbeschränkungen betroffen sind (ist beispielsweise der Pressesektor den beschränkenden Wirkungen nicht nur in multimedialer, sondern auch in monomedialer Hinsicht ausgesetzt?).**

**FRAGE 2**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zu der Frage, ob der ermittelte Bedarf mit Blick auf die Gemeinschaftsziele ausreichend groß ist, um eine Aktion im Medienbereich zu rechtfertigen, und, falls diese Frage bejaht wird, zu welchem Zeitpunkt die Aktion erfolgen sollte.**

Historical Archives of the European Commission

**FRAGE 3**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zur Wirksamkeit im Hinblick auf die Gemeinschaftsziele einer Aktion, die lediglich auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt würde.**

**FRAGE 4**

**Die Kommission ersucht die betroffenen Seiten um Stellungnahme zum Nutzen einer Aktion zugunsten der Transparenz, die von einem Harmonisierungsinstrument losgelöst wäre.**

**FRAGE 5**

**Die Kommission ersucht die betroffenen Seiten um Stellungnahme zum Inhalt eines eventuellen Harmonisierungsinstruments, wie es vorstehend angesprochen wurde, insbesondere zu den beiden Varianten des Anwendungsbereichs, zur Verwendung des Ist-Publikums als Grundlage für die Festlegung der Schwellen, zur Begrenzung der Verbreitungsgebiete, gegebenenfalls zu weiteren möglichen Bezugsgrößen und zu den Möglichkeiten, den Begriff Kontrolle ausübendes Unternehmen zu definieren.**

**FRAGE 6**

**Die Kommission ersucht die betroffenen Seiten um Stellungnahme dazu, wie wichtig es wäre, ein Gremium zu schaffen, das mit Befugnissen im Bereich der Medienkonzentration ausgestattet wäre.**

**FRAGE 7**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zu jeder der genannten Optionen.**

Historical Archives of the European Commission

EINLEITUNG

Dieses Grünbuch läßt sich vom Geist des Prinzips der Subsidiarität leiten, auf das sich die Kommission in Wahrnehmung ihrer Initiativbefugnis stützt und das im Vertrag über die Europäische Union verankert ist. Bevor die Kommission ihre Haltung zur Notwendigkeit einer Gemeinschaftsinitiative hinsichtlich der Konzentration im Medienbereich (Fernsehen, Radio, Presse) festlegt, will sie hier eine erste Einschätzung vorlegen und rechnet dabei mit der Zuarbeit aller interessierten Seiten.

Mit diesem Grünbuch soll auf die Aufforderungen reagiert werden, die das Parlament seit mehreren Jahren vorgebracht hat, insbesondere in seiner Entschließung vom 15. Februar 1990 "zur Konzentration im Medienbereich"[1], in der das Parlament die Kommission u.a. auffordert, "Vorschläge zur Einführung besonderer Rechtsvorschriften für Zusammenschlüsse und Aufkäufe von Presseunternehmen zu unterbreiten".

In einer weiteren Entschließung, die am 16. September 1992 verabschiedet wurde, hat das Parlament diese Aufforderung erneuert[2]. Darin wird auf die Auswirkungen unterschiedlicher Gesetze hinsichtlich des Funktionierens des Binnenmarktes Bezug genommen und die Kommission u.a. aufgefordert, "*unter Konsultation der betroffenen Parteien wirksame Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung der Medienkonzentration vorzuschlagen, falls erforderlich im Rahmen einer Antikonzentrationsrichtlinie ...*"[3].

In der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament vom 21. Februar 1990 über die Politik im audiovisuellen Bereich[4] wird im Abschnitt "Pluralismus und Zusammenschlüsse" festgestellt:
*"Wegen der Bedeutung, die dem Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus zukommt, prüft die Kommission dieses Problem im Hinblick auf einen etwaigen Richtlinienvorschlag, mit dem gewisse Aspekte der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet harmonisiert werden sollten".*

---

1 ABl. C 68 vom 19.3.1990, S. 137/138
2 Entschließung zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt; Entschließung A3-0153/92/Korr.
3 Absatz 27
4 KOM (90) 78 endg.

Historical Archives of the European Commission

Im Interesse einer Antwort auf die Aufforderungen des Parlaments und zur Erarbeitung der einzelnen möglichen Optionen stützt sich das Grünbuch auf eine Studie, die von der Kommission angeordnet wurdeüber die wirtschaftlichen Aspekte[5] und auf eine Studie welche die verschiedenen einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (Anhang).

## T e i l 1

## PROBLEMDARSTELLUNG

Die Problematik, die sich aus den Auswirkungen der Konzentration im audiovisuellen Bereich auf den Medienpluralismus ergibt, läßt sich nur erfassen, wenn der Begriff "Pluralismus" vorher definiert wird.

### I. DAS "PLURALISMUS"-KONZEPT

Außerhalb des juristischen Rahmens wird der Begriff Pluralismus in einem weiten, allgemeinen Sinn verwendet. So ist bisweilen von Pluralismus die Rede, wenn es um positive Aktionen zugunsten der freien Meinungsäußerung und der Vielfalt der Informationsquellen geht, z.B. im Zusammenhang mit Hilfe und Unterstützung für die Presse oder für Vertriebssysteme. Bei diesem Gebrauch reiht sich "Pluralismus" in den allgemeinen Zusammenhang von Maßnahmen zugunsten der Medien ein, deren Grenzen schwerlich abzustecken sind, ist man doch mit dem Begriff Pluralismus schnell bei der Hand, wenn es um Medien geht.

Bei näherer Betrachtung der rechtlichen Aspekte ergeben sich jedoch einige genauere Einsichten, wenn auch der Ausdruck als solcher in Völkerrechtsdokumenten zu den Grundrechten nicht vorkommt. Was die

---

5 "Study on pluralism and concentration in media economic evaluation." Booz-Allen + Hamilton; Februar 1992
Diese Studie ist auf Anfrage durch fax oder per Post unter folgender Adresse erhältlich.
European Commission
DG III/F-5
Media and data protection Unit, N-9, 6-11
200, rue de la Loi
B - 1045 BRUSSELS
Fax: (2) 295 02 81

Historical Archives of the European Commission

Rechtsordnungen der einzelnen Staaten angeht, so wird das Pluralismus-Konzept in den Verfassungen[6] nicht ausdrücklich anerkannt, findet sich dafür aber in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe einiger Mitgliedstaaten (Frankreich, Deutschland, Italien), wo es mit einem Verfassungsgrundsatz gleichgesetzt wird. In den übrigen Rechtsvorschriften, wo eine Bezugnahme auf den Pluralismus erfolgt, wird das Konzept nicht präzisiert. Die Vielfalt der Wortverbindungen, in denen Pluralismus vorkommt, beweist, daß das Konzept nicht einheitlich gefaßt wird. So finden sich u.a. folgende Bezeichnungen: Medienpluralismus, Pluralismus in den Medien, pluralistische Meinungsäußerung der Denk- und Meinungsströmungen[7], Informationspluralismus[8], Pluralismus der Printmedien[9], Medienpluralität[10].

Aus der juristischen Analyse der Europäischen Konvention der Menschenrechte in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof so interpretiert vom EuGH, und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften lassen sich jedoch zwei gemeinsame Merkmale ableiten:

- Das Pluralismus-Konzept soll das Prinzip der freien Meinungsäußerung in seiner Tragweite eingrenzen

- Ziel dieser Eingrenzung ist es, der Öffentlichkeit Informationsvielfalt zu garantieren.

Historical Archives of the European Commission

---

[6] In Art. 20 Abs. 3 der spanischen Verfassung wird der Begriff "Pluralismus der Gesellschaft" gebraucht.

[7] Französisches Gesetz vom 30. September 1986.

[8] Italien: Gesetz vom 6. August 1990; Spanien: Gesetz vom 3. Mai 1990; Luxemburg: Gesetz vom 27. Juli 1991; Portugal: Gesetz vom 7. September 1990.

[9] Luxemburg: Gesetz vom 27. Juli 1991.

[10] Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 21. Dezember 1989.

**1. Das Pluralismus-Konzept soll das Prinzip der freien Meinungsäußerung in seiner Tragweite eingrenzen**

In einigen Mitgliedstaaten wird das Prinzip der Aufrechterhaltung des Pluralismus zwar als Verfassungsgrundsatz betrachtet, doch stellt es als solches kein Menschenrecht oder Grundrecht dar. Aus der Verbindung zwischen dem Prinzip der Aufrechterhaltung des Pluralismus und dem Prinzip der freien Meinungsäußerung ergibt sich nicht die Möglichkeit, das erstgenannte Prinzip als Grundrecht anzusehen. Bei näherer Betrachtung der Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung wird deutlich, daß diese Verbindung einen derogierenden Charakter gegenüber dem Grundsatz der freien Meinungsäußerung besitzt. Wie auch hinsichtlich einiger Pflichten der inhaltlichen Gestaltung (gute Sitten, Unparteilichkeit, "taste and decency" usw.) soll mit dem Konzept in einigen Fällen die Anwendung des Rechts auf freie Meinungsäußerung bezüglich eines potentiellen Benutzers eingeschränkt werden. So soll es beispielsweise im Interesse des Pluralismus möglich sein, eine Rundfunklizenz, die Kontrollübernahme über eine Zeitung, eine monolithische Unternehmensstruktur, die Beteiligung an einem Medienunternehmen o.ä. zu verweigern.

Dieser derogierende Charakter ist sowohl in der Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als auch in der Rechtsprechung der Obersten Gerichte mehrerer Staaten29
[11]erkennbar.

---

[11] Besonders in Frankreich und in Deutschland; vgl. Anhang II. Auch in den Vereinigten Staaten hat das Oberste Gericht entschieden, daß das Recht der Fernsehzuschauer Vorrang vor dem der Veranstalter hat und daß die Meinungsvielfalt im Rundfunk im Dienst der in der ersten Abänderung verankerten Werte steht. In seinem Urteil "Red Lion Broadcasting v/ FCC" aus dem Jahre 1969 formulierte das Gericht zur ersten Abänderung ausdrücklich, daß "das Recht der Zuschauer und Hörer, nicht aber das Recht der Veranstalter Vorrang hat" (dieser Begriff kommt den "Rechten anderer" gemäß europäischer Menschenrechtskonvention nahe) und daß aufgrund der begrenzten Frequenzen "niemand beim Erwerb einer Lizenz Rechte aufgrund der ersten Abänderung hat". In seiner Entscheidung Metro Broadcasting inc. v/ FCC vom 27. Juni 1990, wo es um die Politik der FCC zur Förderung der Rassen- und ethnischen Vielfalt in den Sendeprogrammen durch Vergrößerung der Vielfalt des Eigentums am Rundfunk in Form von "minority ownership policies" geht, stellt das Gericht fest, daß "die Meinungs- und Informationsvielfalt im Rundfunk im Dienst wichtiger, in der ersten Abänderung verankerter Rechte steht".

Archives of the European Commission

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR) ist der Auffassung, daß Pluralismus eine Ausnahme vom Grundsatz der freien Meinungsäußerung ist, mit der die Rechte anderer geschützt werden sollen (Art. 10 Abs. 2). Im Groppera-Urteil vom 28. März 1990 bringt der EuGHMR den Pluralismus mit Artikel 10 Abs. 2 (wo die Möglichkeit einer Einschränkung gegeben ist, wenn die Maßnahme vom Gesetz vorgeschrieben ist, wenn mit ihr ein rechtmäßiges Ziel verfolgt wird und wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft unentbehrlich ist) in Verbindung und nimmt dabei Bezug auf das rechtmäßige Ziel des Schutzes der Rechte anderer (Art. 10). Die Europäische Menschenrechtskommission hatte diesen Punkt nicht behandelt (sie schloß mit der Prüfung der Bedingung "vom Gesetz vorgesehenen"). Die Träger dieser Rechte anderer werden jedoch nicht genannt; haben also die Fernsehzuschauer ein Recht auf Vielfalt des Meinungsangebots oder haben andere Träger der freien Meinungsäußerung Anspruch auf den Zugang zum Ausdrucksmittel?

**2. Ziel dieser Begrenzung ist es, der Öffentlichkeit Informationsvielfalt zu garantieren**

Eine Begrenzung des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung im Interesse des Pluralismus wird dadurch gerechtfertigt, daß sie der Öffentlichkeit Informationsvielfalt garantieren soll. Um den Zugang zu dieser Meinungsvielfalt zu sichern, kann es tatsächlich in einigen Fällen erforderlich sein, die Anwendung des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung einzuschränken, dann nämlich, wenn durch letztere ein anderer Träger gerade dieser Freiheit, der Wahrnehmung dieses Rechts gehindert würde. Dies trifft z.B. zu, wenn Mangel an Verbreitungsmitteln besteht oder wenn der Zugang zu diesen eingeschränkt ist.

---

Und schließlich kommt das Gericht in seiner Entscheidung "Post Company National Citizens Committee for Broadcasting" vom 12. Juni 1978 bezüglich einer Vorschrift der FCC zu cross ownership (Hörfunk-Fernsehen/Tageszeitungen in einer Gemeinschaft) zu der Auffassung, daß diese Vorschrift "kein Verstoß gegen die in der ersten und fünften Abänderung festgeschriebene Rechte von Zeitungsunternehmen ist". Zu der von ihr 1975 erarbeiteten cross ownership rule stellt die FCC klar: "Als Grundsatz gilt, daß eine demokratische Gesellschaft nicht ohne das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Meinungen funktionieren kann. (...) Soll unsere demokratische Gesellschaft funktionieren, dann kommt es wesentlich darauf an, einen freien Informationsfluß aus möglichst unterschiedlichen Quellen sicherzustellen" (50 FCC 2nd, Par. III).

Archive of the European Commission

Entsprechend der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention[12] ist "Information", deren Vielfalt angestrebt wird, als weitgefaßter Oberbegriff zu verstehen, der also nicht nur Zeitungen oder ein Informationsbulletin umfaßt, sondern jede Art von Ideen, Programmen, Mitteilungen und Inhalten[13]. Es könnte gegebenenfalls einzig und allein bei Prüfung der Zulässigkeit der Beschränkungen der freien Meinungsäußerung die Unterschiedlichkeit dieser Informationen Berücksichtigung finden.

Informationsvielfalt läßt sich über zwei Ansätze erreichen. Man kann von einem Medienunternehmen verlangen, in seiner Kommunikationstätigkeit die Vielfalt der bestehenden Auffassungen darzustellen (interner Pluralismus) oder der Öffentlichkeit mehrere Medien anzubieten, die insgesamt diese Vielfalt verkörpern und von denen jedes einzelne ein Bestandteil dieser Vielfalt ist (externer Pluralismus). Im Falle des internen Pluralismus betreffen die ergriffenen Maßnahmen entweder die innere Organisation des Medienunternehmens, dessen Kontrollgremium die verschiedenen Meinungsströmungen repräsentieren muß, oder sie betreffen den inhaltliche Ausgestaltung der Zeitungen oder Rundfunksendungen. Im Falliedes externen Pluralismus sollen mit diesen Maßnahmen die Beziehungen zwischen den einzelnen Medienunternehmen so gestaltet werden, daß ein bestimmtes Maß an Selbständigkeit im Verhältnis dieser Unternehmen untereinander gewahrt wird (die Anti-Trustmaßnahmen gehören dazu). Zu dieser Art von Maßnahmen gehören auch solche, mit denen der Zugang zu den Medienaktivitäten erleichtert werden soll, z.B. durch Erhöhung der Anzahl der auf einem bestimmten Gebiet verfügbaren Sendelizenzen (Fernsehen bzw. Hörfunk), wodurch die Anzahl der der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Medien erhöht werden kann.

Historical Archives of the European Commission

SCHLUSSFOLGERUNG

*Das Pluralismus-Konzept kann sowohl durch seine Funktion als auch durch*

---

12 Betreffs Werbung, s. Urteil des EuGHMR vom 20. November 1989 Markt intern Verlag GmbH und Klaus Beermann gegen BRD, Reihe A Nr. 165, § 26.

13 So könnte es beispielsweise bei Unterhaltungsprogrammen tatsächlich Probleme hinsichtlich Informationsvielfalt geben, wenn dem Publikum nur Beiträge angeboten werden, in denen die negativen Rollen durchgehend Farbigen zufallen.

*sein Ziel definiert werden. Es handelt sich um einen juristischen Begriff mit der Funktion, in einigen Fällen die Tragweite des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung für die der Öffentlichkeit einzuschränken, um die Informationsvielfalt zu gewährleisten. Im vorliegenden Bericht wird der Ausdruck "Pluralismus" zur Bezeichnung des Ziels, d.h. der "Informationsvielfalt" im weiten Sinne, verwendet.*

II. PLURALISMUS UND KONZENTRATTION

Konzentrationsvorgänge im Medienbereich wirken sich an sich weder positiv noch negativ auf den Pluralismus aus. Die jeweilige Wirkung läßt sich lediglich gegenüber einem Gesamtumfeld nachweisen, das *das betreffende Publikum und die Vielfalt der Informationen, die diesem an einem gegebenen Ort angeboten werden*, umfaßt. Je nach Auswrikung auf dieses Umfeld kann ein Zusammenschluß für den Pluralismus positiv oder negativ sein. Der Zusammenschluss ist positiv, wenn die dem Publikum angebotene Informationsvielfalt erhöht (z.B. wenn durch den Zusammenschluß das Verbreitungsgebiet des Mediums erweitert werden kann) oder bewahrt wird, wo ihr Rückgang zu erwarten war (wenn durch den Zusammenschluß das Verschwinden des Mediums vermieden wird). Die Wirkung ist jedoch negativ, wenn die dem Publikum gebotene Informationsvielfalt kleiner wird (wenn ein Zusammenschluß den Wegfall von Titeln oder Programmen bewirkt). Ein und derselbe Zusammenschluß könnte sowohl positiv als auch negativ sein, je nach dem betroffenen Publikum; so bewertet das Publikum in einem neuen Verbreitungsgebiet eines Mediums den erfolgten Zusammenschluß als positiv, obwohl dieser Zusammenschluß zugleich eine Einschränkung der Auswahl für das Publikum bedeutet, das in dem Verbreitungsgebiet der Medienunternehmen, die sich zusammengeschlossen haben, ansässig ist, Um nun einzuschätzen, inwieweit ein Zusammenschluß für den Pluralismus problematisch ist, muß demnach definiert werden, was unter Vielfalt der Auswahl der dem Publikum an einem bestimmten Ort angebotenen Informationen zu verstehen ist.

Vielfalt der Informationen. Diese Vielfalt läßt sich auf mehrfache Weise bestimmen: anhand der inhaltlichen Gestaltung der Sendungen bzw. Artikel, anhand der Anzahl von Programmen bzw. Titeln, anhand der Anzahl der die Medienunternehmen kontrollierenden Eigner. Diese drei Bewertungsmaßstäbe sind von unterschiedlicher Bedeutung. Die *Vielfalt des Inhalts* ist das logischste Kriterium, doch ist es wegen der dazu erforderlichen komplexen

Historical Archives of the European Commission

Analyse[14] und seiner Subjektivität schwer handhabbar. Das Kriterium der *Anzahl der Programme bzw. Titel* ist leicht meßbar, doch wenig aussagekräftig hinsichtlich der Vielfalt des Informationsgehalts, der gering sein und von einem einzigen Unternehmen kontrolliert werden kann. Das Kriterium der *Anzahl der Eigner* der Medienunternehmen berücksichtigt den Informationsgehalt ebenso wenig, doch ist es feiner als das soeben genannte Kriterium, da es die Selbständigkeit und strukturelle Unabhängigkeit zwischen den die Kontrolle ausübenden Eignern betont, die die Vielfalt der der Öffentlichkeit angebotenen Auswahl zwar nicht sicherstellen kann, dafür aber Mindestvoraussetzungen schafft. Es ist ja eine Tatsache, daß die Kontrolle einer Gesamtheit von Medienunternehmen durch einen einzigen selbst dann, wenn nur wirtschaftliche Ziele verfolgt werden, immer auch dazu führen kann, daß die Verbreitung von Ideen von der Zustimmung einer einzigen Person abhängig wird und daß zugleich Alternativen eingeschränkt werden. Wie immer auch die inhaltliche Gestaltung beschaffen oder wie groß auch immer die Zahl der Informationsträger sein mag, so stellt doch die Konzentration der Kontrolle des Zugangs zu den Medien auf einige wenige grundsätzlich eine Gefahr für die Informationsvielfalt dar. Umgekehrt gilt, daß die Wahrscheinlichkeit der Informationsvielfalt mit der Zunahme der Anzahl der Kontrolleure steigt, obwohl man sich vor automatischen Schlussfolgerungen hüten sollte. Ökonomisch gesehen kann die effektive Konkurrenz unter den Kontrolleuren auch zu einer qualitativen Differenzierung unter den von jedem von ihnen angebotenen Produkten führen, was sich wiederum günstig auf die Vielfalt des Informationsgehalts auswirkt.

Die Kontrolle. Dadurch, daß die Kontrolle als Bewertungskriterium der Informationsvielfalt herangezogen werden kann, erlangt sie entscheidende Bedeutung, denn es muß gefragt werden, wer wen kontrolliert.

---

[14] Zur Analyse müßten ja sämtliche Veröffentlichungsmerkmale (z.B. Art des Mediums, Art der Programme oder Beiträge, redaktionelle Meinungen bzw. Standpunkte, Häufigkeit und Zeitraum der Verbreitung usw.) des betreffenden Mediums herangezogen werden; zugleich müßte auch der Verbraucher des Mediums in Betracht gezogen werden, damit eingeschätzt werden kann, ob der Verbraucher unter Berücksichtigung des tatsächlich praktizierten Medienverbrauchs wirklich in den Genuß dieser Vielfalt gelangt (Hat er Zugang zu dieser Vielfalt? Findet die Vielfalt der Meinungen der Gesellschaft und der Verbraucher ihren Niederschlag? usw.).

Historical Archives of the European Commission

*Kontrolleur*. Eine Beschränkung auf das Konzept des Mehrheitseigentums oder der Mehrheitsbeteiligung am Kapital eines Medienunternehmens ist nicht möglich, da infolge der Antitrust-Vorschriften mehrere Aktionäre mit gleichstarken Eigentumsrechten[15] auftreten können. Der Begriff des Kontrolleurs die Kontrolle ausübenden Eigners ist zwar angemessener, doch kann es mit ihm auch Schwierigkeiten bei der eindeutigen Bestimmung desjenigen Kontrollierenden geben, der einen bestimmenden Einfluß ausübt.

*Vielfalt der Kontrolle*. Zur Bewertung der in einer bestimmten Zone gegebenen Auswahl muß der Verbrauch aller Medien herangezogen werden, d.h. nicht nur in jedem einzelnen Medienbereich (Monomedia), sondern in sämtlichen Medienbereichen. Der Medienverbrauch zeigt durchaus, daß ein Medienbereich eine Alternative und ein Ersatz für einen anderen sein kann; da die große Mehrheit der Menschen (außer in Spanien, Portugal und Griechenland) täglich die drei Medienarten Hörfunk, Fernsehen und Presse (Tab. I) konsumiert, kann jemand, der Leser und passionierter Fernsehzuschauer ein und desselben Anbieters ist, zugleich auch Hörer eines anderen Senderveranstalters sein. Hier zeigt sich also deutlich die Multimedienproblematik, weil für den Fall, daß ein einziger Kontrolleur alle drei Medienarten beherrscht, keinerlei Alternative mehr besteht, und zwar weder innerhalb eines Medienbereichs noch zwischen den einzelnen

*Das Publikum als Bezugsgröße*. Logischerweise müßte jeder einzelne, für den die Medien bestimmt sind (Fernsehzuschauer, Hörer, Leser), als Bezugsgröße zur Bestimmung der Anzahl der an seinem Aufenthaltsort angebotenen unabhängigen Medien genommen werden. Da dies nicht möglich ist, muß der Begriff des Verbreitungsgebiets dazu dienen; in diesen Gebieten (die durchaus uneinheitlich sein und ungenaue Umrisse aufweisen können) ist dann festzustellen, wie breit das vorhandene Medienangebot ist.

Historical Archives of the European Commission

---

[15] In Spanien z.B. wird das Kapital von Telecinco zu 25 % von Fininvest, zu 25 % von Javier la Rosa, zu 25 % von BOCE gehalten. - In Frankreich gehörte das Kapital der "La 5" zu 25 % der Hachette-Gruppe und zu 25 % Reteitalia (Berlusconi).

Tabelle I

## Mit großer Sicherheit kann in den nördlichen Ländern der Gemeinschaft von einer sehr weitverbreiteten multimedialen Nutzung ausgegangen werden

Mindestanteil der Bevölkerung (über 13 Jahre), der Zugang zu mehreren Medien hat
(geschätzte Werte auf der Grundlage der Angaben über Medienzugang, 1989/90)

| | **Hörfunk und Fernsehen** | **Fernsehen und Tageszeitung** | **Hörfunk und Tageszeitung** | **Hörfunk, Fernsehen und Tageszeitung** |
|---|---|---|---|---|
| Belgien | 70 | 61 | 64 | 53 |
| Dänemark | 93 | 70 | 69 | 67 |
| Frankreich | 85 | 50 | 45 | 43 |
| Deutschland | 85 | 80 | 75 | 73 |
| Griechenland | 37 | 26 | 18 | 0 |
| Italien | 76 | 67 | 56 | 55 |
| Niederlande | 55 | 61 | 76 | 51 |
| Portugal | 65 | 17 | 13 | 0 |
| Spanien | 43 | 25 | 7 | 0 |
| Vereinigtes Königreich | 83 | 85 | 81 | 77 |

Historical Archives of the European Commission

Anmerkung:
- Alle Angaben beziehen sich auf einen wöchentlichen Zeitraum mit Ausnahme von Deutschland (vierzehntägig), den Niederlanden und Spanien (täglich).
- Bei 50 % der nicht durch Medien erreichten Bevölkerung treten (nach dem Runden) Überschneidungen auf.

SCHLUSSFOLGERUNG

*Die Auswirkungen einer Konzentration im Medienbereich auf den Pluralismus sind Umfeld, in dem erfolgt, einzuschätzen. Bestimmte Konzentrationsumstände können sich negativ auf den Pluralismus auswirken, da sie zu einer Einschränkung der Vielfalt der Medienkontrolleure führen können, jener Vielfalt, die zu den unerläßlichen Voraussetzungen für die Vielfalt der dem Publikum angebotenen Informationen gehört.*

## Teil 2

## STAND DER KONZENTRATION IM MEDIENBEREICH

Die Einschätzung des Standes der Konzentration kann anhand mehrerer Kriterien erfolgen; es können sich unterschiedliche Bewertungen ergeben, ja es ist sogar möglich, daß keinerlei Zahlenangaben gemacht werden. Da es der Kommission um eine wirtschaftliche Einschätzung unter Berücksichtigung der Problematik Konzentration und Pluralismus geht, hat sie eine Studie zu den obengenannten ökonomischen Fragen in Auftrag gegeben,

### I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

In Anbetracht der in Teil 1 dargelegten Probleme, die sich infolge von Konzentrationsvorgängen für den Pluralismus im Medienbereich ergeben, ist es erforderlich, von den Auswirkungen der Konzentration auf den praktischen Medienverbrauch auszugehen (Tab. I und II).

Aus den bereits genannten Gründen gibt die Studie einen Überblick über die Vielfalt des Eigentums an den Medien, indem der Publikumsanteil gemessen wird, der auf die Kontrolleure der Medien in den einzelnen Mitgliedstaaten entfällt (Tab. III). Mag diese Methode auch ungenau sei, so eignet sie sich doch zur Messung der Auswirkung von Konzentrationen auf den Pluralismus, denn sie stützt sich auf den Medienverbrauch als auf eine Basisgröße und läßt interessante Vergleiche unter den Mitgliedstaaten zu. Sie vermeidet zugleich das Kriterium der Anzahl der Medienträger (Titel, Programme,

Historical Archives of the European Commission

Sender) in der Hand eines Kontrolleurs, welches als solches ja keine ausreichende Aussage über die Auswirkungen auf den Pluralismus ermöglicht. Im Vereinigten Königreich, um nur dieses Beispiel zu nennen, besitzen die beiden größten Verleger lediglich 2 % der Titel, doch kommen sie bezüglich der Verbraucherschaft auf eine Verbreitungsquote von 58 % (Tab. IV).

Die Verbreitungsquote der zwei größten Kontrolleure in jedem Land läßt Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten zu (vgl. auch Tab. V):

* Fernsehen
  - Höchste Quote: P (100 %), DK (95 %), UK (89 %)
  - Niedrigste Quote: B fr (59 %), D (62 %)

* Presse
  - Höchste Quote: IRL (76 %), GR (60 %), UK (58 %)
  - Niedrigste Quote: E (24 %), F und D (33 %)

* Hörfunk
  - Höchste Quote: UK (96 %), D (93 %), DK (88 %)
  - Niedrigste Quote: GR (21 %), F (43 %), NL (51 %).

- Hinsichtlich der Anzahl des Erwerbs von (Minderheits- bzw. Mehrheits-) Beteiligungen im Medienbereich führt die Studie (Tab. VI) zwischen April 1990 und April 1991 81 Vorgänge auf, und zwar 37 im Bereich Fernsehen, 33 im Produktionsbereich und 20 für das "Monomedium Fernsehen". Dagegen waren nur 6 Fälle von multimedialen Beteiligungen von Presseunternehmen im Bereich Fernsehen zu verzeichnen. Letztere Zahl stimmt mit der Zahl der Finanzinvestitionen im Bereich Fernsehen überein.

- Kennzeichnend für die Lage ist auch, daß ausländische Unternehmen nur in sehr geringer Zahl Mehrheitsbeteiligungen im Medienbereich erwerben (Tab. VII); in den meisten Fällen streben sie lediglich Minderheitsbeteiligungen an. So ergibt sich, daß die meisten großen Kontrolleure (s. Studie zu den wirtschaftlichen Fragen Tab. 4.14 bis 4.20) ihre Tätigkeit besonders auf ein bestimmtes Land konzentrieren. Im Bereich Fernsehen kann lediglich Spanien aufgrund der drei neuen Konzessionen davon ausgenommen werden, wobei zwei von diesen Canal Plus und Fininvest eine große Rolle einräumen. Bei den Anbietern haben sich nur Canal Plus (in E, B, D) und RTL (in B, D,

Historical Archives of the European Commission

NL) für eine großangelegte Strategie auf den Auslandsmärkten entschieden. Dieses Übergewicht der Minderheitsbeteiligungen läßt ein komplexes, dichtes Geflecht von Beteiligungen (web of ownership) entstehen, dessen Hauptkonsequenz eine Strategie der Absprache und des Verzichts auf Aggressivität, nicht aber eine Strategie dynamischer Konkurrenz ist. Hier drängt sich die Frage auf, ob diese Lage auch von Bestand ist, wenn eine der großen Gruppen mit dem derzeitigen Status quo bricht.

## II. BEMERKUNGEN NACH MEDIENBEREICHEN

### 1. **Fernsehen und Hörfunk**

- Entgegen mancher Behauptungen ist das Niveau der Vielfalt der Anbieter im Zeitraum 1980-1990 im Bereich Fernsehen (aufgrund des Neuzugangs vorwiegend privater Anbieter) - außer für UK und DK - gestiegen (Tab. VIII).

- Die "öffentlichen" Anbieter erreichen in den meisten Mitgliedstaaten die Mehrheit der Verbraucherschaft (vgl. Anhang 1, Tab. 3.3).

> **Für den Bereich Fernsehen:** P (100 %), DK (93 %), NL (76%), IRL (73 %), E (71 %), D (71 %), B fl. (53 %), GR (50 %), I (50 %), UK (49 %), B fr. (47 %), F (38 %).
>
> **Für den Bereich Hörfunk:** D (83 %), DK (78 %), B fr. (66 %), B fl. (65 %), UK (64 %), IRL (62 %) / P (47 %), NL (42 %), I (38 %), F (22 %), GR (19 %), E (15 %).

- In der Studie wird aufgezeigt, daß die in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Beschränkungen der Höchstbeteiligung am Kapital nicht verhindern, daß eine einzige Gruppe einen bestimmenden Einfluß ausüben kann. Diesbezüglich wird aus der Studie ersichtlich, welche Bedeutung dem Begriff des Kontrolleurs zukommt und wie schwierig es ist, ihn zu definieren.

### 2. **Presse**

In manchen Ländern kontrollieren einige wenige Gruppen einen großen Teil

Historical Archives of the European Commission

der Gesamtauflage, wobei auf die beiden führenden Verleger über 50 % kommen. Auf einigen spezifischen Märkten liegt der Marktanteil der beiden führenden Verleger höher als im Gesamtverkehr (D: 32 % beim Gesamtverkehr, doch besitzt der Axel Springer Verlag 82 % aller überregionalen Zeitungen; E: Comcosa hat einen Anteil von 12 % am Gesamtverkehr, besitzt aber 77 % der Regionalzeitungen im Baskenland).

III. STRATEGIEN DER UNTERNEHMEN

Angesichts der oben angeführten Tatsachen lassen sich drei verschiedene Strategiearten herausarbeiten:

. Ausgelöst werden Multimediaentwicklungen vorwiegend von Verlegern, die in den audiovisuellen Bereich investieren und nicht umgekehrt. Das Interesse der Verleger am Fernsehen dürfte durch die Wachstumsaussichten eben dieses Bereichs und durch den Wertzuwachs zu erklären sein, den ein Multimedienunternehmen für Anzeigenkunden oder die Werbebranche und für Programmanbieter darstellt (so z.B. kann die gleichzeitige Berichterstattung über bestimmte Ereignisse in der Presse und im Fernsehen beim Erwerb von Exklusivrechten im Sportbereich von Vorteil sein).

. Auf dem Gebiet des Fernsehens zeichnen sich zwei Strategien ab, und zwar einmal eine Strategie der vertikalen Integration, wobei die Schwäche der unabhängigen Produktion die Anbieter zum Einstieg in die Produktion veranlaßt, und zweitens eine Strategie der Entwicklung zur Erreichung einer bestimmten kritischen Größe, um entweder eine Entwicklung auf nationaler Ebene - was zur Monomedien-Konzentration oder zu Multimedien-Aktivitäten führt - oder - wenn die nationale Ebene begrenzt ist - eine internationale Entwicklung (Lizenz in einem anderen Mitgliedstaat oder grenzüberschreitende Verbreitung) anzustreben. Die Spartenprogramme beispielsweise streben naturgemäß ausländische Märkte an, um eine Ergänzung zu der "Nische" des zwangsläufig begrenzten nationalen Marktes zu schaffen.

. Wahrscheinlich ist die Rolle welche die Institutionen als Investoren spielen zum Teil wegen der Beschränkungen des Eigentums an Medienunternehmen wichtig, durch die die Kontrolle und die Beteiligungen begrenzt werden und die zur Suche nach neutralen Finanzpartnern (sleeping

Historical Archives of the European Commission

partners) zwingen. Die Finanzinvestoren dürften ihrerseits langfristige Interessen haben.

ZUSAMMENFASSUNG

*Im Vergleich zu anderen Sektoren sind für den Medienbereich ein relativ hohes Konzentrationsniveau und ein komplexes Geflecht von Beteiligungen und Eigentumsrechten an den Medien mit einigen nationalen Großunternehmen als Mittelpunkt charakteristisch. Letztere besitzen zwar vielfach nur Minderheitsbeteiligungen, doch kontrollieren sie dennoch die Medien über Zusammenschlüsse mit sog. "sleeping partners". In der Regel konzentrieren diese nationalen Großunternehmen ihre Aktivitäten auf ein Land und halten - mit einer passiven Rolle - Minderheitsbeteiligungen in den anderen Ländern. Der derzeitige Status quo verliert jedoch anscheinend an Stabilität, da die Unternehmen besonders im Bereich Fernsehen gezwungen sind, sich zu entwickeln und in anderen Ländern aktiv zu werden, um Synergieeffekte zu erzielen.*

Historical Archives of the European Commission

Tabelle II

**Während Hör- und Fernsehfunk innerhalb der Gemeinschaft allgemein stark verbreitet sind, werden Tageszeitungen in den südlichen Ländern relativ wenig in Anspruch genommen.**

Medienzugang 1989/1990

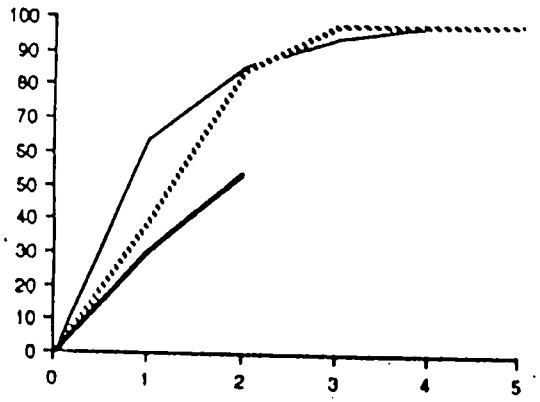
| | Fernsehen | Hörfunk | Tageszeitung | Grundlage | Quelle |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgien | 78,0 | 85,0 | 72,0 | wöchentlich Erwachsene in % | CIM 1989- L'heure du temps, IBP 1989 |
| Dänemark | 96,9 | 95,2 | 71,6 | wöchentlich Erwachsene in % | Brogger & Nygart |
| Frankreich | 97,0 | 87,3 | 52,3 | wöchentlich Bevölkerung insgesamt in % | CESP 1990 |
| Deutschland | 96,8 | 87,3 | 82,1 | vierzehntägig Erwachsene in % | MA 90/Gruner & Jab |
| Griechenland | 64,3 | 55,0 | 44,3 | wöchentlich Bevölkerung insgesamt in % | Geo/Young & Rubican |
| Italien | 98,5 (monatlich) | 77,2 | 68,4 | wöchentlich Erwachsene in % | ISPI/ISEGI/Auditel/ Audiradio |
| Niederlande | 65,0 | 80,0 | 93,0 | täglich Erwachsene in % | Het Media Institute/ Gear |
| Portugal | 83,8 | 77,5 | 23,8 | wöchentlich Erwachsene in % | Team-Young & Rubican |
| Spanien | 85,5 | 50,0 | 31,5 | täglich Erwachsene in % | EMG, Mai-Juni |
| Vereinigtes Königreich | 93,2 | 86,8 | 89,0 | wöchentlich Erwachsene in % | BARB, JICNARS, JICRAR |

Historical Archives of the European Commission

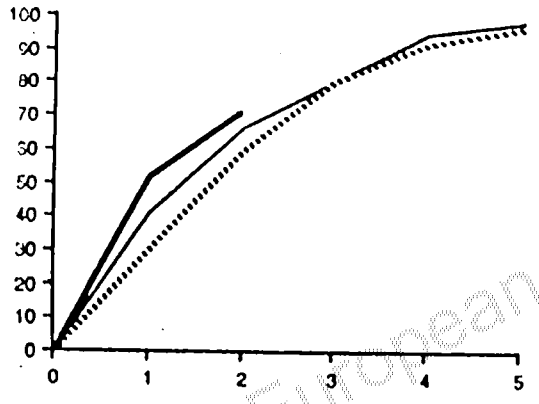
TAB III

**KUMULATIVER NUTZUNGSANTEIL (IN % )**
**NACH FÜHRENDEN HÖRFUNK-/FERNSEHANBIETERN**
**UND ZEITUNGSVERLAGEN**

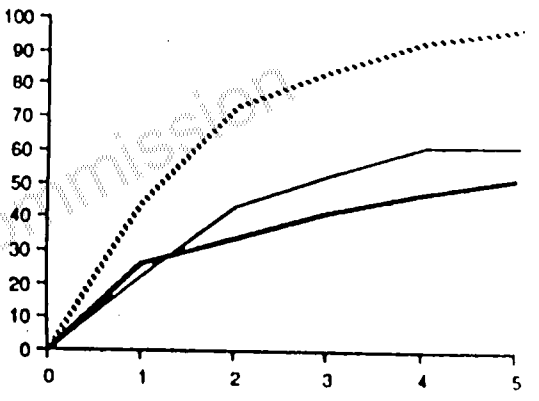
BELGIEN - FLÄMISCH



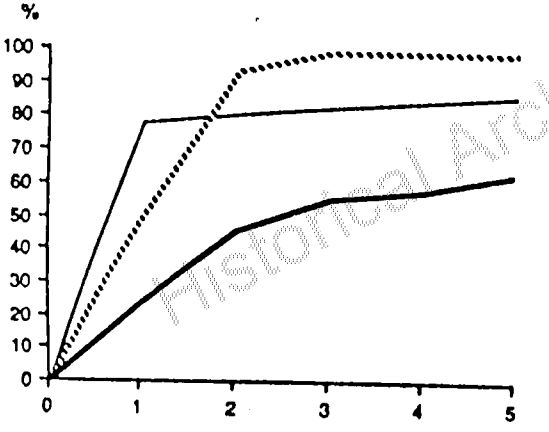

BELGIEN - FRANZÖSISCH



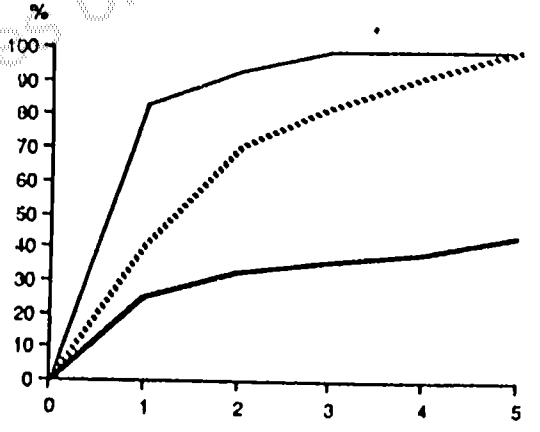

FRANKREICH



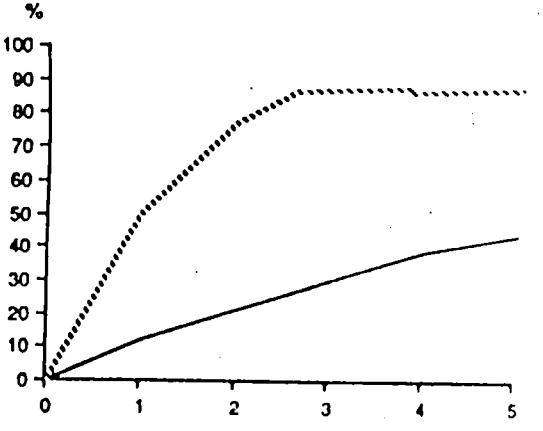

DÄNEMARK




DEUTSCHLAND (ALTE BUNDESLÄNDER)




GRIECHENLAND




LEGENDE
——— Hörfunkanbieter
-·-·- Fernsehanbieter
——— Zeitungsverlage

Quelle: Project Database

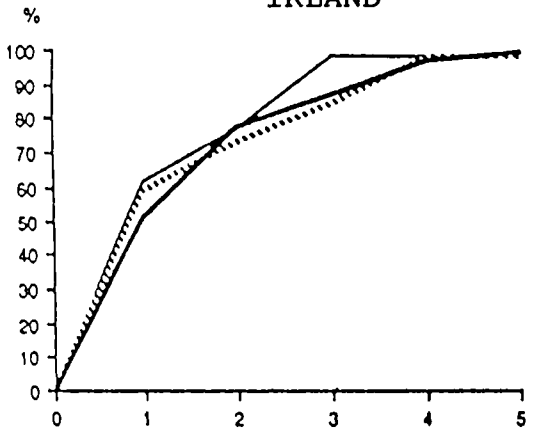
3.1

Historical Archives of the European Commission

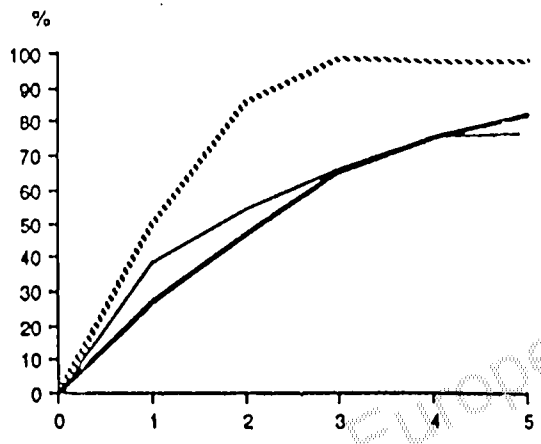
TAB III (Fortsetzung)

**KUMULATIVER NUTZUNGSANTEIL (IN % )**
**NACH FÜHRENDEN HÖRFUNK-/FERNSEHANBIETERN**
**UND ZEITUNGSVERLAGEN**

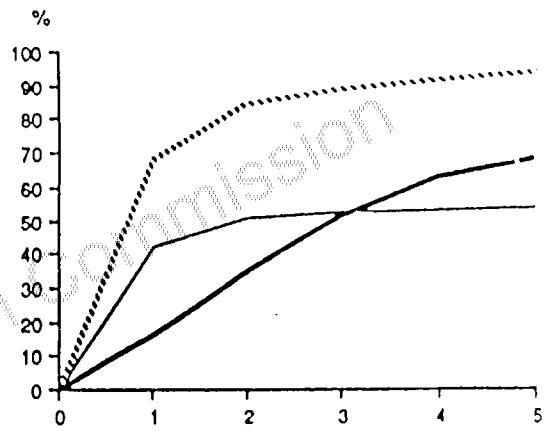
IRLAND



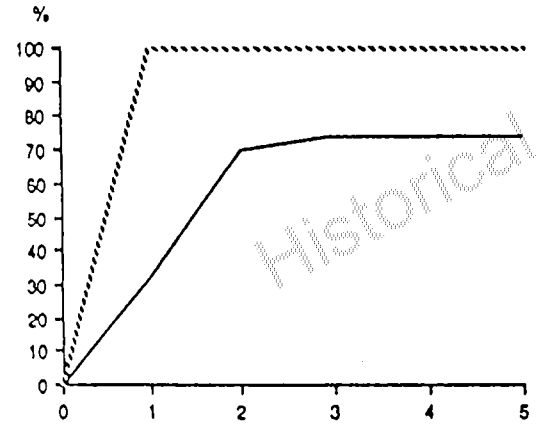

ITALIEN



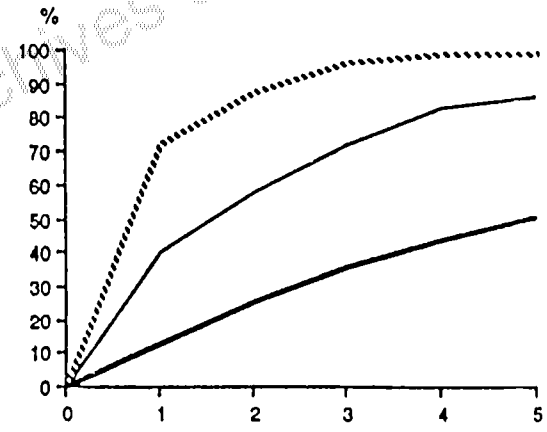

NIEDERLANDE



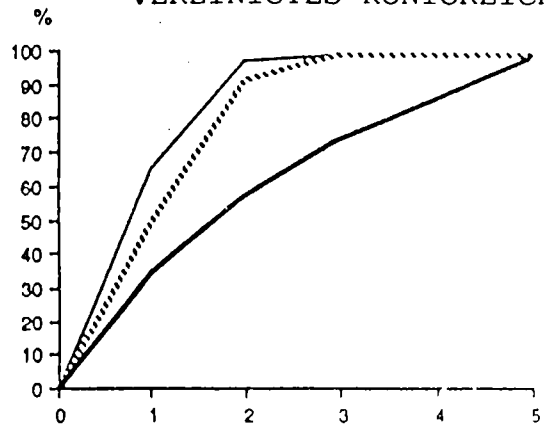

PORTUGAL




SPANIEN




VEREINIGTES KÖNIGREICH




LEGENDE
——— Hörfunkanbieter
·----· Fernsehanbieter
——— Zeitungsverlage

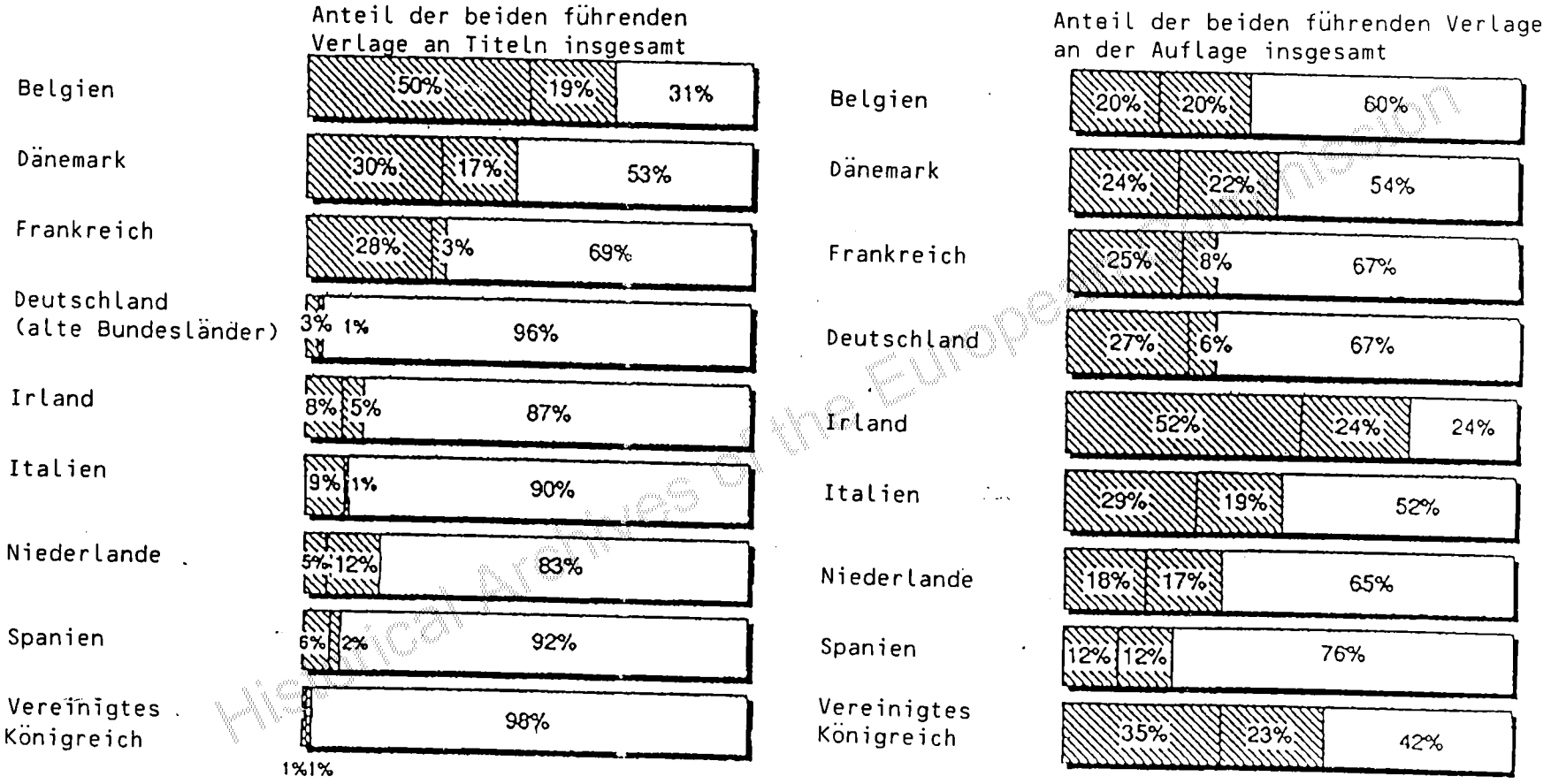
Quelle: Project Database

Historical Archives of the European Commission

TAB IV

## OFFENBAR BESTEHEN ERHEBLICHE ANREIZE ZUR NUTZUNG VON GRÖSSENVORTEILEN BEI ZEITUNGEN

### KONZENTRATION BEI TAGESZEITUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN EG-LÄNDERN




QUELLE: CARAT International 1990

Historical Archives of the European Commission

Tabelle V

## Bei Einbeziehung staatlichen Eigentums ergibt sich hohe Medienkonzentration in der Gemeinschaft

Analyse der Medienkonzentration innerhalb der Gemeinschaft auf der Grundlage des Verbrauchs

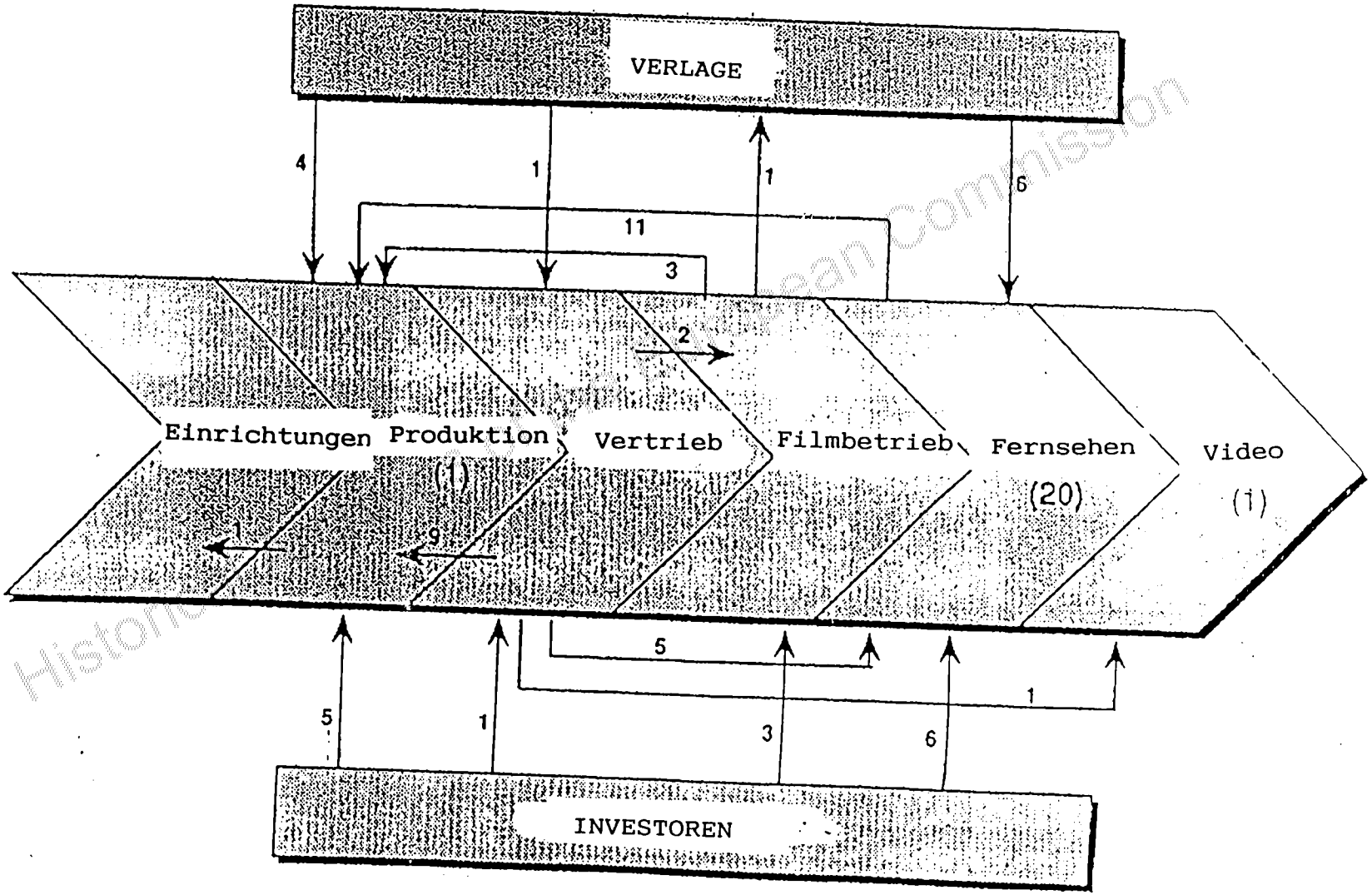
| Verbrauch | Bevölkerung in Mio | Anteil der beiden führenden Medienunternehmen am Verbrauch in % | | | Bemerkungen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Fernsehen | Hörfunk | Tageszeitungen | |
| Belgien (französischsprachig) | 3,4 | 59 | 80 | 38 | |
| Belgien (flämisch) | 6,1 | 86 | 86 | 46 | |
| Frankreich | 56,3 | 73 | 43 | 33 | |
| Dänemark | 4,2 | 95 | 88 | 46 | |
| Deutschland (alte Länder) | 61,4 | 62 | 93 | 33 | Die ARD besteht aus 7 unabhänigen regionalen Sendeanstalten |
| Griechenland | 9,9 | 77 | 21 | 60 | |
| Irland | 3,5 | 73 | 77 | 76 | |
| Italien | 57,4 | 86 | 54 | 48 | |
| Niederlande | 14,9 | 86 | 51 | 35 | |
| Portugal | 10,0 | 100 | 57 | 51 | |
| Spanien | 37,7 | 87 | 58 | 24 | |
| Vereinigtes Königreich | 55,6 | 89 | 96 | 58 | ITV soll möglicherweise nach regionalen Gesichtspunkten unterteilt werden |
| **Durchschnitt** | | **81** | **67** | **46** | **gewogenes Mittel 79, 68, 41** |

Historical Archives of the European Commission

TAB VI

**NEBEN FUSIONEN KAM ES AUCH ZU ÜBERNAHMEN DURCH FERNSEHANBIETER ZUR ERLANGUNG VON PRODUKTIONSKAPAZITÄTEN**

**ANZAHL DER FUSIONEN UND ÜBERNAHMEN IN DER EG NACH SEKTOREN (ausgehend von einer Analyse der öffentlich bekanntgegebenen Transaktionen in den Jahren 1989 und 1990)**



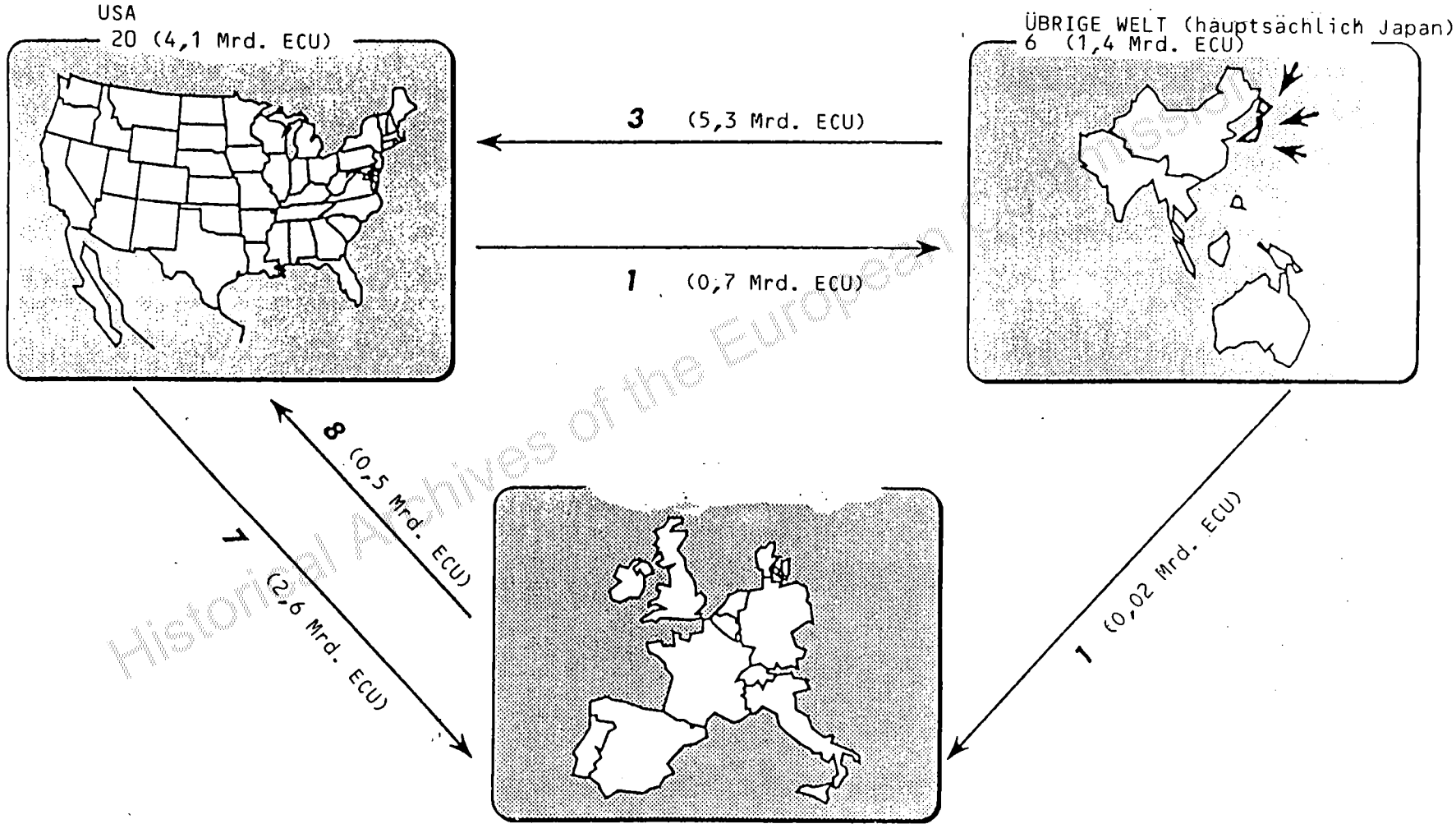

Die Zahlen in Klammern stehen für Übernahmen innerhalb eines Sektors durch Unternehmen desselben Sektors

Quelle: Booz. Allen's Media Databank

TAB VI (Fortsetzung)

**DIE BEREITS BETRÄCHTLICHEN ÜBERNAHMEAKTIVITÄTEN IN EUROPA BLEIBEN (WERTMÄSSIG) NOCH WEIT HINTER DEM ENTSPRECHENDEN GESCHEHEN IN DEN USA UND JAPAN ZURÜCK**

**ANZAHL UND WERT DER FUSIONEN UND ÜBERNAHMEN IM MEDIENBEREICH 1990**




Historical Archives of the European Commission

* Der Hauptteil der 2,6 Mrd. ECU (USA EG) fällt auf einen Geschäftsabschluß zwischen MCA/Universal und einem britischen Konsortium, bei dem es um Investitionen für einen Studienkomplex in Rainham/Marshes/Großbritannien geht.

Hinweis: Beim Wert der angezeigten Geschäftsabschlüsse handelt es sich nur um Richtzahlen.

QUELLE: Booz-Allen M&A Database

Tabelle VII

## Gegenwärtig bestehen nur wenige etablierte Fernsehanstalten, die über Ländergrenzen hinweg senden (HAVAS, CLT und FININVEST)

| Land | Träger 1990 | Sender |
|---|---|---|
| B (französisch) | Exekutive der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe<br>CLT<br>Canal Plus | RTBF 1, Tele 21 (100 %)<br>RTL-TVi (100 %)<br>Havas-CLT (33 %) |
| B (flämisch) | Exekutive der flämischen Bevölkerungsgruppe<br>VTM | BRT 1, TV 2 (100 %) |
| DK | Öffentlich-rechtlich | TV 1 & 2 (100 %) |
| F | Öffentlich-rechtlich<br>Bouygues<br>Havas<br>Hersant<br>CLT | Antenne 2, FR3 (100 %)<br>TF1 (25 %)<br>Canal Plus (25 %)<br>La Cinq (25 %)<br>M6 (25 %) |
| D | Öffentlich-rechtlich<br>Regionale Anstalten (9)<br>L.Kirch<br>CLT<br>Tele München<br>G.Ackermann | ZDF (100 %)<br>ARD I, ARD III (100 %)<br>Sat 1 (40 %)<br>RTL Plus (46,1 %)<br>Tele 5 (45 %)<br>Pro 7 (51 %) |
| GR | Öffentlich-rechtlich<br>Teletypos<br>? | ERTI 1,2 & 3<br>Megachannel<br>Antenna |
| IR | Öffentlich-rechtlich<br>TVS | RTE 1, Network 2<br>TV-3 |
| IT | Öffentlich-rechtlich<br>Fininvest<br>Globo<br>Paretti/Parini<br>Italia | RAI 1,2 & 3<br>Canale 5, Italia 1, Rete 4<br>TMC<br>Odeon TV<br>Independents |
| NL | Öffentlich-rechtlich (mehrere Anbieter auf der Grundlage von Sendezeitteilung) | Nederland 1,2 & 3 |
| P | Öffentlich-rechtlich | RTP 1 & 2 |
| SP | Öffentlich-rechtlich<br>Regionale Anstalten<br><br><br>La Vanguardia<br>Havas<br>Fininvest | TVF 1,2 & 3<br>TV 3, TVGa, ETB-1 & 2, Canal 9, Canal Sur, Canal 33, TM3, TV Murcia<br>Antenna 3<br>Canal Plus (25 %)<br>Tele 5 (25 %) |
| UK | Öffentlich-rechtlich<br>Unabhängig (darunter verschiedene britische Medienkonzerne) | BBC 1 & 2<br>ITV regional channels |

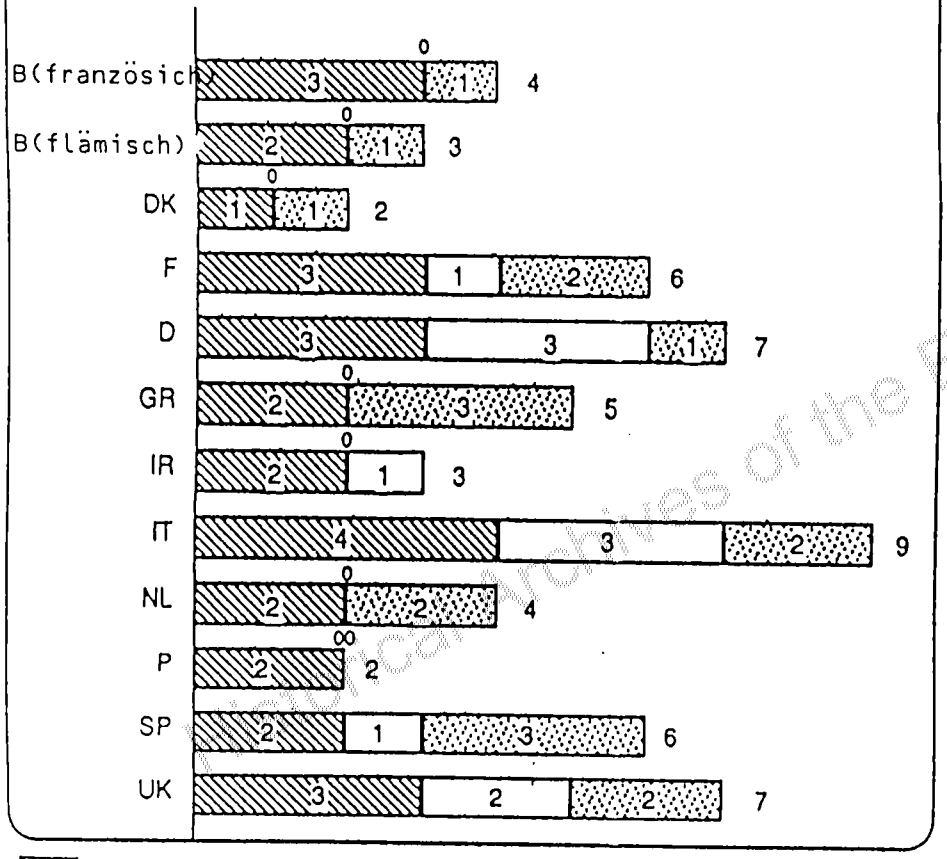
Quelle: Carat International

Historical Archives of the European Commission

TAB VIII

**MIT DEM HINZUKOMMEN NEUER - ZUMEIST PRIVATER - PROGRAMME HAT SICH IN DEN MEISTEN LÄNDERN DAS ZAHLENVERHÄLTNIS ZWISCHEN ANBIETERN UND PROGRAMMEN VERBESSERT**

## ANZAHL DER WICHTIGSTEN PROGRAMME




FERNSEHPROGRAMME 1980
START NEUER PROGRAMME 1981-85
START NEUER PROGRAMME 1986-90

## VERHÄLTNIS ANBIETER-PROGRAMMZAHL

| | Ende 1980 | Ende 1990 | TREND |
|---|---|---|---|
| B (französisch) | 0.67 | 0.75 | ↗ |
| B (flämisch) | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| DK | 1.0 | 0.5 | ↘ |
| F | 0.33 | 0.83 | ↗ |
| D | 0.67 | 0.86 | ↗ |
| GR | 0.5 | 0.8 | ↗ |
| IR | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| IT | 0.5 | 0.56 | ↗ |
| NL | 0.5 | 0.5 | → |
| P | 0.5 | 0.5 | → |
| SP | 0.5 | 0.83 | ↗ |
| UK | 0.67 | 0.57 | ↘ |

Anmerkung: 1. Regionale Zulieferungen geltend als 1 Programm.

2. Obwohl (in Großbritannien, Deutschland und Spanien) zu jedem Regionalprogramm ein anderer Anbieter gehört, wird für dieses Regionalsendernetz 1 Anbieter angenommen, da die Verbraucher in jeder Region nur ihr Hauptregional-programm empfangen können.

3. NL - mehrere Anbieter teilen sich die Sendezeit im staatlichen Sender.

Historical Archives of the European Commission

## Teil 3

## STAND DER AUF NATIONALER EBENE GETROFFENEN MASSNAHMEN

Zur Förderung bzw. zur Aufrechterhaltung des Pluralismus treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Ausrichtung. Es kann unterschieden werden zwischen Maßnahmen, mit denen speziell die Vielfalt im Medienbereich angesichts der Konzentrationen gefördert werden soll, und *untergeordneten Maßnahmen*, die sich in ein weitergefaßtes Ziel einordnen lassen, wie z.B. die Unterstützung eines Bereiches (System zur Produktionsunterstützung, Verbreitung) oder die Unabhängigkeit der Journalisten. Mit letztgenannter Art von Maßnahmen, die besonders im Pressebereich wichtig sind, da sie entweder die Tätigkeit der Medienunternehmen erleichtern oder auch eine bestimmte Qualität der inhaltlichen Gestaltung sichern können. Diese sind jedoch als solche nicht auf die Gewährleistung der Vielfalt im Medienbereich, angesichts von Konzentrationsvorgängen gerichtet.

Die spezifischen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus können entweder den *Inhalt der Sendungen* oder die Struktur des Eigentums an den Unternehmen zum Gegenstand haben. Mit den im Bereich des Rundfunks geltenden Vorschriften über den Inhalt der Sendungen wird keine Beschränkung der Konzentrationen bezweckt; sie sollen aber eine bestimmte Informationsvielfalt innerhalb ein und desselben Medienunternehmens sicherstellen, gleichviel, ob dieses aus einer Konzentration hervorgegangen ist oder nicht.

Schließlich sind unter den Antitrust-Vorschriften zum Pluralismus noch die *diskriminierenden Einschränkungen* zu nennen, mit denen der Zugang zum Eigentum an Medienunternehmen durch Ausländer aus EG-Staaten eingeschränkt wird (noch in B, GR und P). Es steht fest, daß das Ziel dieser dem Gemeinschaftsrecht (Art. 59 und 221 EWGV) widersprechenden Vorschriften keine Beziehung zu dem Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus aufweist.

Archive of the European Commission

I. DARSTELLUNG NACH LÄNDERN

Nachfolgende Übersichtsblätter wurden ausgehend von der Studie im Anhang erarbeitet; sie fassen in knapper Form[16] die Hauptpunkte der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über das Eigentum an Unternehmen zusammen.

Historical Archives of the European Commission

16 In diesen Blättern werden die einzelnen Rechtsvorschriften in ihren wesentlichen Aussagen wiedergegeben; durch die Art der Darstellung, aber auch wegen der Schwierigkeiten bei der Beschaffung bzw. Einschätzung einiger Rechtsvorschriften war jedoch die eine oder andere Ungenauigkeit nicht zu vermeiden.

# BELGIEN (französischsprachige Bevölkerungsgruppe - Wallonien)

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGS-RECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | EINSCHRÄN-KUNGEN BEI AUSLANDS-EIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPA-RENZ-ANFORDER UNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Verfassung vom 7.2.1831, geänderte Fassung, Artikel 14, 18 und 98 | Strafgesetzbuch, Artikel 299 Abs. 1 und 300<br>Gesetz vom 19.7.1979 | | | | | |
| HÖR-FUNK | Verfassung vom 17.2.1831, geänderte Fassung, Artikel 14 | Gesetz vom 6.2.1987<br>Verordnung vom 17.7.1987 in der Fassung vom 19.7.1991 | * Einzelperson/Gesellsch. darf nicht direkt oder indirekt > 24 % der Anteile von > 5 privaten Hörfunksendern besitzen, nicht zu > 1/3 an den geschäftsführenden Organen von > 5 privaten Hörfunksendern beteiligt sein und nicht bei > 5 privaten Hörfunksendern als Geschäftsführer/ Direktor fungieren. In außergewöhnlichen Fällen kann die Exekutive von diesem Grundsatz abweichen.<br>* Einzelperson/Gesellsch. darf innerhalb derselben Region nicht direkt oder indirekt > 24 % der Anteile von > 1 privaten Hörfunksender besitzen, nicht zu > 1/3 an den geschäftsführenden Organen von > 1 privaten Hörfunksender beteiligt sein und nicht bei > 1 privaten Hörfunksender als Geschäftsführer/ Direktor fungieren. | TV - Hörfunk<br>Einzelpersonen oder Gesellschaften, die direkt oder indirekt > 24 % der Anteile an einem privaten Fernsehsender der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe innehaben, dürfen nicht direkt oder indirekt > 24 % der Anteile an mehr als 5 privaten Hörfunksendern besitzen.<br><br>Kabelbetreiber - TV<br>Betreiber und dessen Geschäftsführer dürfen zusammen nicht mehr als 24 % der Anteile an einer öffentl.-rechtlichen Rundfunkgesellschaft innehaben, sich nicht zu mehr als 1/3 an den geschäftsführenden Organen einer privaten Rundfunkanstalt oder eines Lokal-Fernsehsenders beteiligen oder als Geschäftsführer oder Direktor derartiger Anstalten fungieren. | Antrag auf Erteilung einer privaten Hörfunklizenz muß Unterschrift von mindestens zwei belgischen Staatsangehörigen tragem. deren Wohnsitz sich innerhalb des geplanten Sendebereichs befindet. | Ein privater Hörfunksender muß von Gremien der Arbeitgeber-/Arbeitnehmervertretung sowie von politischen Parteien unabhängig sein.<br><br>Öffentliche Verwaltungen dürfen keinen direkten oder indirekten kontrollierenden Einfluß auf einen oder mehrere private Hörfunksender oder deren Informationsgehalt ausüben. | Alle Anteile an privaten Hörfunk-sendern müssen namentlich gezeichnet sein. |
| TV | | | Einzelpersonen oder Gesellschaften, die direkt oder indirekt > 24 % der Anteile an einem privaten Fernsehsender der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe innehaben, dürfen nicht direkt oder indirekt > 24 % der Anteile an einem weiteren privaten Fernsehsender der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe besitzen.<br><br>Im Prinzip darf nur 1 öffentl.-rechtlicher lokaler Fernsehsender innerhalb derselben Verwaltungseinheit zugelassen werden. Verfügen zwei angrenzende Gebiete über kulturelle Gemeinsamkeiten, kann die Exekutive sie als ein einziges Gebiet behandeln, so daß sie nicht von > 1 Lokalsender der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe erfaßt werden.<br><br>Öffentl.-rechtliche Rundfunkgremien dürfen sich nur dann an privaten Fernsehsendern der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe oder deren geschäftsführenden Organen beteiligen, wenn ihre Beteiligung an diesen Sendern nicht mehr als 24 % beträgt. | | | * Öffentliche Verwaltungen und öffentliche Interessenverbände dürfen sich nicht direkt oder indirekt an privaten Fernsehsendern der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe oder an deren geschäftsführenden Organen beteiligen. Ausgenommen davon sind Kabelbetreiber und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, deren Kapitalanteil an privaten Fernsehsendern nicht mehr als 24 % beträgt.<br>* Ein privater Fernsehsender der französischsprachigen Bevölkerungsgruppe muß seinen Geschäftssitz im französisch-sprachigen Landesteil bzw. in den zweisprachigen Regionen der Hauptstadt Brüssel haben.<br>* Ein Lokal-Fernsehsender muß entsprechend den belgischen Gesetzen als juristische Person amtlich eingetragen sein. | Alle Anteile an privaten Fernsehsen-dern der französisch-sprachigen Bevölkerungs gruppe müs-sen namentlich gezeichnet sein. |

Historical Archives of the European Commission

# BELGIEN (flämische Bevölkerungsgruppe -Flandern)

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGS-RECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDS EIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Verfassung vom 7.2.1831, geänderte Fassung, Artikel 14, 18 und 98 | Gesetz vom 17.7.79 Artikel 299 Abs. 1 Strafgesetzbuch | | <u>TV - PRESSE</u><br><br>Mindestes 51 % der Anteile an der privaten Fernsehgesellschaften für die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe müssen von flämischen Tages- oder Wochenzeitungen mit Sitz im flämischen Landesteil oder in der zweisprachigen Brüsseler Hauptstadtregion gehalten werden.<br><br><u>TV - Kabelbetreiber</u><br><br>Die Kapitalbeteiligung von Kabelbetreibern an der privaten Fernsehgesellschaft für die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe ist auf weniger als 20 % begrenzt. | | | |
| HÖR-FUNK | Verfasung vom 17.2.1831, geänderte Fassung, Artikel 14 | Verordnung vom 6.5.82<br>Gesetz vom 6.2.87 | Nur eine Anstalt, die die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe versorgt, darf Werbung ausstrahlen. | | | | |
| TV<br><br>(KABEL) | | Verordnung vom 28.1.87<br>Gesetz vom 6.2.87<br>Verordnung vom 12.6.91<br>Verordnung vom 23.10.91 | 1. Nur ein Privatsender darf als Anbieter für die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe fungieren.<br><br>2. wie Hörfunk<br><br>3. Nur ein privater Regionalsender darf in jeder Region Programme ausstrahlen. | | Siehe 51-%-Beschränkung bei mehreren beteiligten Medienarten. | Sendetechte erhalten nur private Gesellschaften mit Sitz im flämischsprachigen Landesteil oder in der Brüsseler Hauptstadtregion.<br><br>Private regionale Fernsehgesellschaften<br>1. dürfen nicht auf Gewinn ausgerichtet sein,<br>2. müssen das Ausstrahlen regionaler Fernsehsendungen als alleiniges Unternehmensziel verfolgen,<br>3. dürfen nur ein regionales Fernsehprogramm betreiben,<br>4. müssen von politischen oder berufsständischen Gruppen sowie von Erwerbszwecke verfolgenden Organisationen unabhängig sein. Berufsgruppen oder kommerziellen Organisationen unabhängig sein. | * Private Fernsehgesellschaft für die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe unterliegt Meldepflicht an Exekutive über alle Änderungen der Kapitalstruktur.<br>* In einem Jahresbericht an die Exekutive ist die Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen nachzuweisen.<br>* Alle Aktieninhaber einer privaten Fernsehgesellschaft für die gesamte flämische Bevölkerungsgruppe müssen namentlich bekannt sein.<br>* Private regionale/lokale Fernsehgesellschaften müssen in einem jährlichen Bericht an die Exekutive die Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen nachweisen. |

Historical Archives of the European Commission

# DÄNEMARK

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Verfassung vom 5.6.1953, Artikel 77 | Gesetz Nr. 533 von 1986 | | | | | | Auf allen dänischen Publikationen muß der Name des Verlags ausgedruckt sein. Periodika müssen Angaben zum Namen des Herausgebers sowie zum Druckort enthalten. |
| LOKAL-HÖRFUNK/ LOKAL-TV | | Verordnung Nr. 339 vom 22.5.90 | | | Siehe Eigentumsbeschränkungen, Punkt 3. | Die Mehrheit der Vorstandsmitglieder einer Gesellschaft oder Vereinigung, die eine lokale Hörfunk- oder Fernsehlizenz innehat, muß ortsansässig sein. | 1. Lizenzerteilung erfolgt nur an Gesellschaften oder Vereinigungen, deren alleiniger Zweck die Hörfunk- oder Fernsehtätigkeit ist.<br>2. Lizenzen an Kommunalbehörden können unter der Maßgabe erteilt werden, daß der Zweck ihrer Programmtätigkeit ausschließlich darin besteht, Bürgern Produktions- und Sendeeinrichtungen zur Verfügung zu stellen oder Informationen über die Kommunalbehörde zu verbreiten.<br>3. Gewerbliche Unternehmen (mit Ausnahme landesweiter und lokaler Zeitungen) dürfen keinen "entscheidenden Einfluß" in lokalen Hörfunk- und Fernsehanstalten ausüben. | |
| KABEL | | Verordnung Nr. 339 vom 22.5.90<br><br>Verordnung Nr. 678 vom 23.10.87<br><br>Verordnung Nr. 651 vom 22.9.86 | | | | | Lizenzerteilung für SMATV/ MATV-Systeme nur an:<br>- regionale Post- und Fernmeldeunternehmen,<br>- nichtgewinnorientierte Antennengemeinschaften,<br>- örtliche Gebietskörperschaften,<br>- Eigentümer von Wohnblocks | |

Historical Archives of the European Commission

# FRANKREICH

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN<br>Genehmigung f. terrestr. Hörfunk-/TV-/Kabel-Sender wird erteilt, wenn Gesamtunternehmen nicht mehr als folgende Teile umfaßt (je Spalte)<br>National | <br>Regional | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 11 der Deklaration von 1789<br><br>"Pluralismus" als vom Verfassungsrat anerkanntes verfassungsrechtliches Ziel sowohl für die Presse als auch für die audiovisuellen Medien | Gesetz Nr. 86-897 vom 1.10.1986, ergänzt durch Gesetz Nr. 86-1210 vom 27.11.1986 | Übernahme einer politischen oder allgemeinen Tageszeitung nicht gestattet, wenn Unternehmen oder Gruppe dadurch Kontrolle über insges. >30 % der Auflage aller gleichartigen Zeitungen in Frankreich erlangt. | politische und allgemeine Tageszeitung mit 20 % oder mehr der Gesamtauflage aller ähnlichen Publikationen im Hoheitsgebiet des Landes. | 1 oder mehrere in der Region vertriebene landesweite oder nichtlandesweite Tageszeitungen | | Mit Ausnahme von internat. oder Reziprozitätsunternehmen können Ausländer keine Anteile erwerben, wenn sie dadurch direkt oder indirekt mehr als 20 % des Kapital-/Stimmrechtanteile einer Gellschaft innehaben, die eine französischsprachige Zeitung herausgibt. | | 1. Kein Anteilserwerb unter fremdem Namen.<br>2. Alle Anteile müssen namentlich gezeichnet sein.<br>3. Abdruck in allen Publikationen: Name d. Eigentümers u. d. Herausgebers, Unternehmenssitz, rechtlicher Vertreter, Unternehmenszweck<br>4. Information der Leser bei Übertragungen von 1/3 der Kapital-/Stimmrechtanteile + bei Übertragung von Eigentumsrechten. |
| HÖRFUNK | | Gesetz vom 30.9.1986 in der Änderung durch Gesetz Nr. 89-25 vom 17.1.89 | 1 Lizenz auf nationaler Ebene (>30 Mio Einwohner) kombinierbar mit:<br>1 oder mehreren Lizenzen, wenn der Hörerkreis <15 Mio bleibt. | Hörfunk für >30 Mio | 1 oder mehrere landesweite oder nichtlandesweite Programme, deren potentieller Hörerkreis in einem Gebiet bei >10 % des potentiellen Hörerkreises für ähnliche Programme in diesem Gebiet liegt. | | Mit Ausnahme von internat. Unternehmen dürfen Ausländer (Nicht-EG-Bürger) nicht mehr als 20 % der Kapital- /Stimmrechtanteile einer zur Ausstrahlung terrestrischer Hörfunk- oder Fernsehsendungen in französ. Sprache lizensierten Gesellschaft besitzen.<br><br>Ausländer:<br>* Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit<br>* Unternehmen, dessen Anteile sich mehrheitlich in nichtfranzösischer Hand befinden<br>* Vereinigungen und ausländische Führungskräfte | Nur Gesellschaften, Stiftungen und bestimmte Vereinigungen | Bestimmungen für alle Sendelizenzen:<br>* Lizenzbeantragung unter fremdem Namen verboten.<br>* Anteile der lizenzinnehabende Gesellschaft müssen namentlich gezeichnet sein.<br>* Lizenzinnehabende Gesellschaft muß veröffentlichen:<br>- Name des Eigentümers<br>- Name, Unternehmenszweck, Sitz, gesetzl. Vertreter + 3 Hauptgesellschafter<br>- Name des Geschäftsführers der Publikation sowie des Herausgebers<br>- Aufstellung der vom Unternehmen herausgegebenen Publikationen sowie der anderen Mediendienste des Unternehmens |
| TERR. TV | | | - entweder 1 nationale Lizenz (>6 Mio Einwohner) oder mehrere regionale Lizenzen, solange erreichter Zuschauerkreis nicht mehr als 6 Mio beträgt u. nur wenn Sendebereich klar abgegrenzt<br>- Wer >15 % und < 25 % der Kapital-/Stimmrechtanteile an einer Gesellschaft besitzt, darf nicht >15 % an einer weiteren innehaben.<br>- Wer >5 % u. < 15 % an 2 lizensierten Gesellschaften besitzt, darf nicht mehr als 5 % an anderen innehaben. | Terrestr. Fernsehen für >4 Mio Einwohner | 1 oder mehr landesweite oder nichtlandesweite terrestr. TV-Programme in dem betreffenden Gebiet | Landesweites terrestr. Fernsehen >6 Mio<br>Darf nicht mehr als 25 % der Kapital-/Stimmrechtsanteile des nationalen Lizenzinhabers besitzen.<br>Terrestr. Fernsehen >200.000 und <6 Mio<br>- höchstens 50 % an einer Gesellschaft. | | Nur Gesellschaften | * Alle Rechtspersönlichkeiten, die sich im Besitz von 20 % des Kapital-/Stimmrechtanteile einer lizenzinnehabenden Gesellschaft befinden, müssen bei Überschreitung des Limits innerhalb eines Monats die CSA davon in Kenntnis setzen. |
| SATELL.-TV | | | - nur 2 Lizenzen<br>- Wer >33 % und <50 % an einer Gesellsch. besitzt, kann bis zu 33 % an einer weiteren innehaben.<br>- Wer >5 % und < 33 % an 2 Gesellsch. besitzt, kann nicht mehr als 5 % an anderen innehaben. | | | Bis zu 50 % der Kapital-/Stimmrechtanteile. | | Nur Gesellschaften | |
| KABEL | | | Mehr als 1 Lizenz möglich, wenn Abnehmerkreis nicht >8 Mio. | Kabelnetz für >6 Mio Einwohner | Kabelnetze in dem betreffenden Gebiet | | | Nur Gesellschaften erhalten Lizenz | |

Historical Archives of the European Commission

# DEUTSCHLAND

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes vom 23.5.1949<br><br>und:<br>6 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1961, 1971, 1981, 1986, 1987, 1991<br><br>Länderkompetenz | §§ 22, 23, 24 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kompetenz des Bundes) | Fusionen von Unternehmen, die sich mit dem Verlegen, der Herstellung oder dem Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften befassen, können untersagt werden, wenn deren Umsatz insgesamt mehr als 25 Mio DM beträgt und die Gefahr einer Vormachtstellung entsteht. | <u>Presse - audiovisuelle Medien</u><br>keine Vorschriften im RuStV. In die Landesrundfunkgesetze z.B. in Bayern, Schleswig-Holstein und Hessen wurden jedoch Bestimmungen zur Verhinderung von "Doppelmonopolen" aufgenommen. Die Sendelizenz kann verweigert werden, wenn der Bewerber für ein Vollprogramm innerhalb des Sendegebietes eine dominierende Stellung in der Tagespresse einnimmt. | | | Auf private Unternehmen beschränkt | Handelt es sich bei dem Presseunternehmen um eine Kapitalgesellschaft, so gelten die allgemeinen Bestimmungen des Aktiengesetzes.<br><br>Obligatorischer regelmäßiger Bericht der Landesmedienanstalten über Verflechtungstendenzen<br>- zwischen Hörfunk und Fernsehen sowie zwischen Rundfunk und Presse<br>- zwischen Rundfunkveranstaltern<br>- sowie über internationale Verflechtungen im Medienbereich |
| HÖR-FUNK | | Rundfunkstaatsvertrag (RuStV) vom 31.8.1991<br><br>§ 21 Abs. 1 RuStV<br>§21 Abs. 3 RuStV<br>Verfahren zur Vergabe freier Satellitenkanäle:<br>§§ 34 Abs. 3 Buchstabe c) u. d); 36 RuStV | Betreiber darf im gesamten Bundesgebiet 2 Hörfunkprogramme verbreiten, von denen nur eines ein Vollprogramm und Spezialprogramm mit Schwerpunkt auf Informationen sein darf. | | | | Sendelizenz kann nicht an kommunale, öffentliche Behörden oder politische Parteien vergeben werden.<br><br>Landesrundfunkgesetz besagt auch: Öffentlich-rechtlichen Anstalten und deren Mitarbeitern darf keine Lizenz erteilt werden.<br>Der Rundfunk muß frei von staatlichen Einflüssen sein. | Wirtschaftsrechtliche Anforderungen (Bundesebene): wie Presse (s. oben)<br>Runfunkrechtliche Anforderungen (Länderebene): Jede Veränderung der Kapitalbeteiligung muß von den Landesmedienanstalten genehmigt werden.<br><br>Satellitenfernsehen:<br>Über freie Satellitenkanäle sind die Landesmedienanstalten in Kenntnis zu setzen. |
| TV | | | - Veranstalter darf im gesamten Bundesgebiet 2 Fernsehprogramme verbreiten, darunter jeweils nur ein Vollprogramm oder Spartenprogramm mit Schwerpunkt Information (konkretere Einschränkungen in mehreren Landesrundfunkgesetzen).<br><br>- Anteilseigner mit einem Anteil von mehr als 25 % aber weniger als 50 % an einem Voll- oder Informationsprogramm können nur an zwei weiteren entsprechenden Prgrammen mit weniger als 25 % und ohne maßgeblichen Einfluß beteiligt sein. | | Kein Anteilseigner darf 50 % oder mehr Kapitalanteile eines Vollprogramms oder Informationsprogramms innehaben. | | | |
| KABEL | | siehe Landesrundfunkgesetze<br>Kabelsendungen lizenzpflichtig | | | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# GRIECHENLAND

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNG | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 14 der Verfassung von 1975 | Gesetz Nr.:<br>1806/1988<br>1746/1988 | | | | | | PRESSE/HÖRFUNK/TV<br>1) Anteile müssen namentlich unterzeichnet sein, und Übertragungen sind meldepflichtig.<br>2) Die Bank von Griechenland sowie ein Vertreter des Gerichtshofes können Einblick in die Finanzen von Zeitungs- und Zeitschriften-, Hörfunk- und Fernsehunternehmen verlangen.<br>3) Bestimmte maßgebliche Führungskräfte, Herausgeber und Geschäftsführer von Zeitungen/Zeitschriften, Hörfunk- und Fernsehsendern sowie Personen/Gesellschaften, deren Ziel in der Herausgabe von Zeitungen/Zeitschriften oder der Einrichtung/Betreibung von Hörfunk- und Fernsehsendern besteht, sowie Gesellschaften, an denen die obengenannten Gesellschaften oder Personen zu mindestens 20 % beteiligt sind, können sich nicht auf das Bankgeheimnis berufen.<br>4) Die unter 3 genannten Rechtssubjekte müssen jährlich die Herkunft ihrer Finanzen angeben, die zur Beteiligung an Presse-/Hörfunk-/Fernsehunternehmen verwendet wurden. |
| HÖRFUNK | Artikel 15 der Verfassung von 1975 | Präsidentenerlaß Nr. 25 von 1988<br>Gesetze Nr.:<br>1806 von 1988<br>1746 von 1988 | Eine Lokalhörfunk-Lizenz für eine Einzelperson oder Gesellschaft.<br><br>Nicht im Besitz einer Hörfunklizenz befindliche Personen/Gesellschaften können an einem Lizenzträger bzw. Antragsteller beteiligt sein bzw. dort als Geschäftsführer oder Mitglied der Geschäftsleitung tätig sein. | | | Lizenzen können nur erteilt werden an:<br>a) griechische Staatsbürger<br>b) Rechtssubjekte, die von griechischen Staatsbürgern kontrolliert werden | | |
| TV Einschl. Kabel- und Satellitenübertragungseinrichtungen | | Gesetze Nr:<br>1730/1987<br>1746/1988<br>1806/1988<br>1866/1989 | Person/Gesellschaft kann nicht an mehr als einem lokalen Fernsehsender als<br>* Eigentümer<br>* Anteilseigner oder als Mitglied der Geschäftsleitung bzw. als Geschäftsführer<br>beteiligt sein. | | Kein Anteilseigner darf mehr als 25 % des Gesellschaftskapitals eines lokalen Fernsehsenders besitzen.<br><br>Die Gesamtzahl der Anteile im Besitz von Verwandten 4. Grades darf 25 % des Gesellschaftskapitals nicht übersteigen. | Der Auslandskapitalanteil darf insgesamt nicht mehr als 25 % des Gesellschaftskapitals betragen. | Lokale Fernsehsender können im Besitz von<br>a) Gesellschaften mit beschränkter Haftung<br>b) örtlichen Kommunen<br>sein. | HÖRFUNK<br>1. Jahresabschluß muß in zwei Tageszeitungen veröffentlicht werden, von denen eine im Sendegebiet erscheinen muß. Durchschrift an den speziellen Mediendienst.<br>2. Der nationale Hörfunk- und Fernsehrat, der entsprechend einem Gesetz von 1989 die Kommission für lokalen Hörfunk abgelöst hat, kann eine Untersuchung anordnen, um festzustellen, ob eine eventuelle Machtkonzentration bei lokalen Hörfunksendern in den Händen einer Person oder Gesellschaft vorliegt oder ob eine nichtgenehmigte Umgruppierung vorgenommen wurde. Die Kontrolle wird vom Finanzbeauftragten durchgeführt. |

Historical Archives of the European Commission

# IRLAND

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 40.6.1.i der der irischen Verfassung von 1937 | Gesetz über Fusionen, Übernahmen und Monopole von 1987<br>Änderungsgesetz über restriktive Praktiken von 1987<br>S.I. Nr. 17 von 1979 | Alle Fusionen/Übernahmen, bei denen mindestens eines der beteiligten Unternehmen im Zeitungsdruck-/-verlagswesen tätig ist, sind dem Minister für Industrie und Handel zu melden, der vom Direktor für lauteren Handel einen entsprechenden Bericht abfordern kann. Zudem kann der Minister den Direktor der Kartellbehörde auffordern, wegen vermeintlicher Monopolbildung zu ermitteln und zu berichten, ob dabei gegen das "Gemeinwohl" verstoßen wird. | | | | | |
| HÖRFUNK | | Gesetz über Rundfunk und drahtlose Telegraphie von 1988 / Hörfunk- und Fernsehgesetz von 1988 | Bei der Vergabe von Hörfunklizenzen soll die IRTC "darauf achten", ob Personen oder Personengruppen eine erhebliche oder maßgebliche Beteiligung an einer unverhältnismäßig großen Zahl von Hörfunkprogrammen gestattet werden kann. | Hörfunk- und TV-Lizenzen<br>Bei der Vergabe von kombinierten Hörfunk- und TV-Lizenzen soll die IRTC "darauf achten", ob Personen oder Personengruppen eine erhebliche oder maßgebliche Beteiligung an einer unverhältnismäßig großen Zahl von Massenmedien im Lizenzgebiet gestattet werden kann. | | | Lizenzen können Auflagen enthalten, wonach Abtretungen oder wesentliche Eigentumsveränderungen untersagt sind oder der vorherigen Zustimmung durch die Kommission bedürfen. | * Vom Minister erteilte Lizenz muß am Sitz der IRTC öffentlich ausliegen.<br><br>* Die IRTC ist bevollmächtigt, in finanziellen oder anderen Angelegenheiten des Hörfunk-/Fernsehlizenznehmers zu ermitteln. |
| NATIONALES TV Kabel- und Mikrowellenübertragung | | Gesetz über Rundfunk und drahtlose Telegraphie von 1988 / Hörfunk- und Fernsehgesetz von 1988 | Es wird nur 1 Fernsehlizenz vergeben.<br><br>Einschränkungen wie bei Hörfunk. | | | | | |
| MIKROWELLENÜBERTRAGUNG | | S.I. Nr. 39 von 1989 | Bei der Vergabe von Hörfunklizenzen soll der Minister darauf achten, ob Personen oder Personengruppen eine erhebliche oder maßgebliche Beteiligung an einer unverhältnismäßig großen Zahl von Sekundärübertragungssystemen gestattet werden kann; Mehrfachbeteiligungen sind bereits zugelassen worden. | | | | | Betreiber muß dem Minister alle von diesem gewünschten Auskünfte über den Übertragungsdienst erteilen und eine Kontrolle der Geschäftsunterlagen gestatten. |

Historical Archives of the European Commission

# ITALIEN

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 21, 41, 42 und 43 der Verfassung von 1948 | Gesetz Nr. 416 vom 5.8.81, geändert durch Gesetz Nr. 67 vom 25.2.87 und Gesetz Nr. 223 vom 6.8.90 | A) Geschäftsabschlüsse, die eine "vorherrschende Stellung" zur Folge haben, sind ungültig. Eine vorherrschende Stellung liegt dann vor, wenn ein Unternehmen einen Tageszeitungsverlag besitzt oder maßgeblich beherrscht, dessen Publikationen<br>1) eine Auflage von mehr als 20 % der Gesamtauflage aller italienischen Tageszeitungen erreichen,<br>2) > 50 % der in einer bestimmten Region erscheinenden Titel ausmachen,<br>3) eine Auflage von mehr als 50 % der Gesamtauflage der Tageszeitungen in demselben interregionalen Gebiet erreichen.<br>B) Siehe C unter multimediale Einschränkungen. | A) Tageszeitungen - Nat. TV<br>1) Keine Zulassung für nat. TV, wenn "Beherrschung" durch Zeitungsverlag, dessen Auflagen im vergangenen Jahr mehr als 16 % der italienischen Gesamtauflage bei Tageszeitungen erreicht hat.<br>2) Nur 1 nationale Zulassung, wenn "Beherrschung" durch Zeitungsverlag, dessen Auflagen mehr als 8 % der italienischen Gesamtauflage bei Tageszeitungen ausmachen.<br>3) Maximal 2 nationale Zulassungen, wenn "Beherrschung" durch Zeitungsverlag, dessen Auflagen weniger als 8 % der italienischen Gesamtauflage bei Tageszeitungen ausmachen.<br><br>B) Lokal-TV - Lokaler Hörfunk<br>Inhaber einer Lokalfernsehlizenz kann nur dann Lizenz für Lokalhörfunk erhalten, wenn Nachfrage an Hörfunkfrequenzen im selben Sendegebiet geringer ist als das Angebot. Eine weitere Lizenz kann innerhalb derselben Zone zu den gleichen Bedingungen erworben werden.<br><br>C) Massenmedien insgesamt<br>Transfers, Miet-/Managementverträge, Aktienübertragungen usw. zwischen Medienunternehmen sind ungültig, wenn dadurch einer Person direkt oder indirekt > 20 % der Gesamteinnahmen im Massenmedienbereich zufallen.<br>Grenze steigt auf 25 %, wenn die Person mindestens 2/3 ihrer Einnahmen im Bereich der Massenmedien erwirtschaftet. | "Ausländische Unternehmen" dürfen keine mehrheitlichen/erheblichen Anteile anTageszeitungsverlagen innehaben.<br><br>Der Unternehmenszweck darf nur in der Herausgabe, Verlagstätigkeit oder informationsbezogenen Aktivitäten bestehen. | Treuhandgesellschaften dürfen keine mehrheitlichen/erheblichen Anteile anTageszeitungsverlagen innehaben.<br><br>Der Unternehmenszweck darf nur in der Herausgabe, Verlagstätigkeit oder informationsbezogenen Aktivitäten bestehen. | Tageszeitungen, Periodika und Zeitschriften (außer fremdsprachige Publikationen mit weniger als 12 Ausgaben im Jahr) sowie nationale Presseagenturen müssen im nationalen Presseregister unter Angabe ihres Eigentümers, rechtlichen Vertreters, des Titels der sonst noch herausgegebenen Publikationen sowie des Erscheinungsorts eingetragen sein.<br>Der Servizio dell'editoria ist zu informieren über die<br>- Namen der Anteilseigner nebst Zahl der jeweiligen Anteile<br>- Anteilsübertragungen von > 10 % (bzw. von > 2 % bei börsennotierten Aktien) |
| HÖRFUNK | | Gesetz Nr. 103 vom 14.4.75<br><br>Gesetz Nr. 223 vom 6.8.90 | 1) An einen Veranstalter vergebene nationale Lizenzen dürfen 25 % der Zahl der im Gesamtfrequenzplan vorgesehenen nationalen Kanäle nicht überschreiten und dürfen keinesfalls mehr als 3 umfassen.<br>2) Lizenzen können nicht gleichzeitig auf nationaler und lokaler Ebene erteilt werden.<br>3) Lokaler Hörfunk: nur 1 Zulassung pro Sendegebiet; insgesamt 7 Zulassungen für aneinandergrenzende Sendegebiete möglich; insgesamt dürfen Sendegebiete nicht mehr als 10 Mio Einwohner haben.<br>4) Siehe C unter multimediale Einschränkungen. | | Inhaber von kommerziellen Hörfunk- und Fernsehlizenzen müssen italienische Staatsangehörigkeit oder Staatsangehörigkeit der EG besitzen.<br><br>Nicht-EG-Bürger dürfen keine mehrheitliche oder maßgebliche Beteiligung am Inhaber einer Hörfunk- und TV-Lizenz oder an dem den Lizenzinhaber beherrschenden Unternehmen besitzen. | * Nicht zum Erwerb einer privaten Hörfunk-/Fernsehlizenz zugelassen sind:<br>1) Unternehmen, deren Zweck nicht in der Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen, Informationsverbreitung oder Aktivitäten der Information und der bildenden Kunst besteht;<br>2) öffentliche Unternehmen;<br>3) Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung;<br>4) Kreditinstitute;<br>5) vorbestrafte Personen;<br>6) Personen, denen die Lizenz entzogen wurde.<br>* Treuhandgesellschaften dürfen keine mehrheitliche/maßgebliche Beteiligung an Hörfunk-/Fernsehlizenzinhaber (oder an beherrschender Gesellschaft) innehaben.<br>* Kommerzielle nationale Hörfunk- und Fernsehlizenzen können nur an Unternehmen oder Genossenschaften mit bestimmtem Mindestkapital erteilt werden.<br><br>* Ähnliche Vorschriften gelten für lokale Hörfunk- und Fernsehlizenzen. Diese können auch von Einzelpersonen erworben werden.<br>* Gemeinschaftshörfunklizenzen werden nur an Stiftungen, Vereinigungen kultureller, ethnischer, politischer oder religiöser Gruppen sowie an Genossenschaften mit solcher Zielstellung vergeben. | Zur Eintragung in das nationale Register über Hörfunk- und Fernsehgesellschaften sind folgende Informationen zu unterbreiten:<br>* Eigentümer und Höhe der einzelnen Anteile<br>* Anteilsübertragungen von > 10 % (bzw. von > 2 % bei börsennotierten Aktien).<br><br>TV- und Hörfunknachrichtenanbieter müssen sich in Übereinstimmung mit dem Pressegesetz von 1948 in der jeweils zuständigen Behörde des Sendegebiets registrieren lassen. |
| TV | | Gesetz Nr. 103 vom 14.4.75<br><br>Gesetz Nr. 223 vom 6.8.90 | 1) wie Hörfunk 1)<br>2 wie Hörfunk 2)<br>3) Lokalfernsehen: nur 1 Zulassung pro Sendegebiet; insgesamt 3 Zulassungen für verschiedene (auch aneinandergrenzende) Sendegebiete möglich; insgesamt dürfen Sendegebiete nicht mehr als 10 Mio Einwohner haben (4 aneinandergrenzende Sendegebiete in Süditalien möglich).<br>4) Siehe C unter multimediale Einschränkungen. | | Ausgenommen sind Bürger von Staaten, die Italien Gegenseitigkeit gewähren. | | |

Historical Archives of the European Commission

# LUXEMBURG

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGS-RECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGS-GRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄN-KUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Verfassung vom Oktober 1868, geänderte Fassung,<br><br>Artikel 19 und 24 | | | | | | | |
| HÖRFUNK | | Gesetz vom 30. Juli 1991 | - lokaler Hörfunk: 1 Lizenz möglich<br>- regionaler Hörfunk: Beteiligung nur an einer Gesellschaft möglich. | | regionaler Hörfunk: Beteiligung darf 25 % nicht übersteigen | | - lokaler Hörfunk: nur Vereinigungen ohne Erwerbszweck<br>- regionaler Hörfunk: nur Unternehmen | Die Anteile an CLT müssen zu 70 % namentlich gezeichnet sein. Ihre Übertragung ist nur mit Zustimmung der luxemburgischen Regierung zulässig.<br><br>Zur Kontrolle kann eine unabhängige Kommission eingesetzt werden. |
| TV | | Gesetz vom 30. Juli 1991 | | | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# NIEDERLANDE

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGSRECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 7 und 90-95 der Verfassung vom 19.1.1983, insbesondere Artikel 7 (1) | Mediengesetz der Niederlande vom 21. April 1987 | | Presse - audiovisuelle Medien<br>1) Lizenzen zum Betreiben von privaten kommerziellen Sendern werden nicht erteilt, wenn<br>(i) der Antragsteller direkt oder indirekt _25 % des Tageszeitungsmarktes innehat oder<br>(ii) eine juristischen Person direkt oder indirekt _25 % des Tageszeitungsmarktes innehat und allein oder zusammen mit anderen stimmberechtigten Anteilseignern mit oder ohne Vereinbarung über mehr als 1/3 der Stimmrechte des Antragstellers verfügt oder mehr als 1/3 der Mitglieder des Direktorengremiums/der Leitung des Antragstellers ernennen/entlassen kann.<br><br>2) Lizenzen zum Betreiben von privaten kommerziellen Sendern werden zurückgezogen, wenn<br>(i) die Betreiber von kommerziellen privaten Sendeanstalten direkt oder indirekt für die Dauer von zwei aufeinanderfolgenden Jahren _25 % des Tageszeitungsmarktes innehaben oder<br>(ii) wie 1 (ii).<br><br>3) Institutionen, denen Sendezeit eingeräumt wird, müssen sich auf die Gestaltung ihres Programms beschränken. Dies gilt nicht für Regierungsstellen, religiöse und spirituelle Organisationen, politische Parteien und Gruppierungen. Bei privaten kommerziellen Anbietern gelten diese Beschränkungen nicht.<br><br>Kabel: öffentlich-rechtliche/private Anbieter<br><br>Öffentliche Institutionen und Organisationen, denen Sendezeit eingeräumt wird (außer religiösen und weltanschaulichen Gruppierungen), Eigentümer/Betreiber von Kabelnetzen und NOBs sind - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht zur Verbreitung von Programmen über Kabelnetz berechtigt. | | | | |
| HÖRFUNK | Artikel 7 und 90-95 der Verfassung, insbesondere Artikel 7 (2). | in der Änderung durch<br>* die Verordnung vom 19.11.87<br><br>* das Gesetz vom 13.12.90<br><br>* die Verordnung vom 09.07.91<br><br>* das Gesetz vom 18.12.91 | | | | | Institutionen, denen Sendezeit im nationalen Hörfunk eingeräumt wird, dürfen nicht selbst das zur Produktion der Sendungen erforderliche Personal einstellen oder das Eigentum an der dazu erforderlichen Technik erwerben. Dies gilt nicht für religiöse und spirituelle Organisationen, politische Parteien und Gruppierung und Sendeanstalten, die bereits zum 15.02.1985 im Besitz von Hörfunkstudios waren. | |
| TV | wie Hörfunk | | | | | | Folgende Einrichtungen sind nicht zum Betreiben privater Fernsehsender berechtigt:<br>1. die niederländische Rundfunkanstalt<br>2. öffentliche Stellen<br>3. Eigentümer/Betreiber von Kabelnetzen<br>4. Institutionen, denen Sendezeit zugebilligt wurde<br>* wie für Hörfunk | Wurde einer Einrichtung Sendezeit zugebilligt, so darf sie nur nach vorheriger Mitteilung an die Medienanstalt eine Lizenz zum Betreiben einer privaten Rundfunkanstalt beantragen oder sich an einem kommerziellen privaten Sender beteiligen. |

Historical Archive of the European Commission

# PORTUGAL

| MEDIEN-BEREICH | VERFASSUNGS-RECHTL. BESTIMMUNGEN | GELTENDE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄN-KUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGS-GRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Artikel 37, 38 und 39 (geänderte Fassung) | Gesetz 85-C/75 | Allgemein stößt die Konzentration der Presse beim Gesetzgeber auf Kritik. Eine gesetzliche Regelung dieser Frage steht jedoch noch aus. | | | 1) Zum Besitz von Zeitschriften sind nur Rechtssubjekte mit portugiesischer Staatsangehörigkeit mit Wohn- oder Firmensitz in Portugal berechtigt.<br>2) Ausländer dürfen an Presseunternehmen maximal 10 % der Anteile und keine Stimmrechte besitzen.<br>3) Nur Portugiesen können als Direktoren/Leiter von Presseunternehmen tätig werden. | Eigentümer müssen im Vollbesitz ihrer bürgerlichen und politischen Rechte sein.<br><br>Presseagenturen, Verlage und Herausgeber dürfen nur die mit ihrem Hauptzweck "unmittelbar verbundenen oder mit diesem im Zusammenhang stehenden" Ziele verfolgen. | * Im Ministerium für soziale Kommunikation werden folgende Register geführt:<br>1. Zeitschriften mit Titel, Sitz, Eigentümer, Direktoren und Leitung<br>2. Presseunternehmen<br>3. nationale Presseagenturen<br>4. Verlage mit Angaben über Sitz, Leitung usw.<br>5. Ausländische Presseagenturen mit Sitz, Satzung und Name des verantwortlichen Mitarbeiters in Portugal<br>6. Ausländische Journalisten<br><br>* Von Presseräten wird einmal im Jahr ein Bericht über die Situation im portugiesischen Presseweesen angefertigt.<br>* In jedem Jahr veröffentlichen die einzelnen Zeitschriften im April Listen mit den Namen ihrer Anteilseigner und deren Anteilshöhe.<br>* Die Anteile an Presseunternehmen müssen namentlich gezeichnet sein (Gilt auch für Personengesellschaften.)<br>* In den Zeitschriften müssen u.a. der Name des Geschäftsführers, des Eigentümers sowie der Sitz ausgedruckt werden. |
| HÖRFUNK | | Gesetz 87/88<br>Verordnung 338/88 | Das Vorhandensein von bereits einer Hörfunklizenz wirkt sich nicht begünstigend auf die Lizenzerteilung aus.<br><br>Einzelpersonen/Gesellschaften dürfen nur an einem Hörfunkunternehmen beteiligt sein. | Eine Lizenzerteilung begünstigende Faktoren sind:<br>1) Die Mehrheit der Anteile gehört Experten für Kommunikationsfragen.<br>2) Das Unternehmen besitzt seit mindestens drei Jahren eine Regionalzeitung. | Ein Unternehmen darf nur Anteile an einer Hörfunkanstalt erwerben, wobei die Beteiligung 30 % des Sozialkapitals nicht übersteigen darf. | | Lizenzen werden nur an Unternehmen vergeben. | |
| TV | | Gesetz 58/90<br>Der Fernsehbetrieb kann über Antenne oder Kabelnetze erfolgen; Artikel 3-4 | Einzelpersonen/Gesellschaften dürfen sich nur an einer Bewerbergesellschaft beteiligen. | Alleiniges Ziel der lizenzinnehabenden Gesellschaft muß die "Fernsehtätigkeit" sein. | Die Anteile von Einzelpersonen/Gesellschaften sind auf 25 % des Kapitals einer Bewerbergesellschaft begrenzt. | Lizenzen werden nur an portugiesische Unternehmen mit Hauptsitz in Portugal vergeben. Der Anteil des Auslandskapitals an einer Fernsehbetreibergesellschaft ist auf 15 % des Gesamtkapitals begrenzt. | Lizenzen werden nur an Unternehmen vergeben, deren alleiniges Unternehmensziel die "Fernsehtätigkeit" ist.<br><br>Nicht an der Durchführung oder Finanzierung der Arbeit beteiligt sein dürfen<br>- politische Parteien oder Verbände<br>- kommunale Stellen<br>- Gewerkschaften | - Die Anteile müssen namentlich gezeichnet sein<br>- Bei allen Sendungen sind der Titel sowie die Namen des Verantwortlichen, der Mitwirkenden, des Autors, des Produzenten und des Regisseurs anzugeben.<br>- Beim Generaldirektor für soziale Kommunikation ist ein Verzeichnis der Fernsehbetreiber zu führen. Dieses enthält die Satzung des Unternehmens, Angaben zur Kapitalbeteiligung an anderen Massenmedien sowie zu den Verantwortlichen für die Programmgestaltung<br>- Die Fernsehsender müssen festlegen und bekanntgeben, innerhalb welchen Zeitraums Meinungen zu Programmen bzw. politische Stellungnahmen abzugeben sind<br>- Fernsehbetreiber sind verpflichtet, ihren Jahresabschluß unter Angabe der Herkunft der Eigen-und Fremdmittel in einer landesweit erscheinenden Zeitung zu veröffentlichen. |

Historical Archive of the European Commission

# SPANIEN

| MEDIEN-BEREICH | WICHTIGSTE VERFASSUNGS-RECHTL. BESTIMMUNGEN | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | KAPITALBETEILIGUNGSGRENZEN | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Verfassung von 1978, Artikel 20, 128 und 149 | Gesetz 21/1984 vom 2. August | | | | | | |
| HÖRFUNK | | Gesetz 31/1987 vom 18. Dezember | Gesellschaften können jeweils folgende Lizenzen erwerben:<br><br>1) eine Hörfunklizenz für Mittelwellensender<br><br>2) maximal zwei Lizenzen für UKW-Sender. Bei Hörfunksendern mit stark überlappenden Sendegebieten dürfen Gesellschaften nur an einem Sender die Mehrheitsanteile innehaben. | | | 1) Hörfunklizenzen werden nur an spanische Staatsbürger vergeben.<br>2) Der Anteil ausländischer Investitionen am Gesamtkapital ist auf 25 % beschränkt (Gilt nicht für EG-Bürger) | | Es sind ausschließlich namentlich gezeichnete Anteile zulässig. Dies gilt auch für Unternehmen, die Anteile am Lizenzträger besitzen. |
| TV | | Gesetz 31/1987 vom 18. Dezember, Gesetz 10/1988 vom 3. März | - Nur eine Lizenz.<br>- Gesellschaften können nur an einer Lizenzträger Anteile erwerben. | Die Gesellschaften dürfen mit der Lizenzerwerbung kein anderes Ziel als das Betreiben eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders verfolgen. | Gesellschaften dürfen nicht mehr als 25 % des Kapitals an einem Lizenzträger innehaben. | Bei den Lizenzträgern muß es sich um spanische Staatsbürger mit Wohnsitz in Spanien handeln.<br><br>Insgesamt darf die ausländische Beteiligung 25 % des Aktienkapitals nicht überschreiten. (Gilt nicht für EG-Bürger). | Lizenzen werden nur an Gesellschaften vergeben, die mit ihrem Antrag einzig und allein das Ziel des Betreibens eines öffentlich-rechtlichen Fernsehsenders verfolgen. Mindestkapital: 1 Mrd Peseta | Es sind ausschließlich namentlich gezeichnete Anteile zulässig.<br><br>Beim Ministerium für Verkehr, Fremdenverkehr und Fernmeldewesen wurde ein spezielles Register für Lizenzträger eingerichtet, an das alle Änderungen in der Satzung und Führung der Gesellschaft zu melden sind. Anteilsübertragungen bedürfen einer vorherigen behördlichen Genehmigung. |

Historical Archives of the European Commission

# VEREINIGTES KÖNIGREICH

| MEDIEN-BEREICH | WICHTIGSTE GESETZL. BESTIMMUNGEN | MONOMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN (PRESSE-AUDIOVISUELLE MEDIEN) | MULTIMEDIALE BESCHRÄNKUNGEN IM AUDIOVISUELLEN BEREICH | EINSCHRÄNKUNGEN BEI AUSLANDSEIGENTUM | ANDERE EIGENTUMSBESCHRÄNKUNGEN | TRANSPARENZANFORDERUNGEN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Rundfunkgesetz 1990. Kartellgesetz 1973, geänderte Fassung | Bei der Veräußerung von Tageszeitungen oder Anteilen an Zeitungsverleger, die mit ihren eigenen Zeitungen und der übertragenen Zeitung insgesamt eine durchschnittliche Tagesauflage von mindestens 500.000 erreichen, ist die Zustimmung des Ministers erforderlich. Dabei ist festgelegt, daß sich das Kartellamt zum "öffentlichen Interesse" an der Übertragung äußert. | A) Inhaber von nationalen oder lokalen Tageszeitungen können mit maximal 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die eine<br>1. Lizenz für Channel 3 bzw. 5<br>2. Lizenz für den nationalen Hörfunk innehaben.<br>Gilt nicht für Lokalzeitungen und das Regionalprogramm 3TV, wenn es zu keiner größeren Überschneidung des Zielgebietes kommt. Umgekehrt soll mit dieser Bestimmung verhindert werden, daß Inhaber von Lizenzen der Kategorie 1 und 2 mit mehr als 20 % an einem Unternehmen beteiligt sind, das nationale oder lokale Zeitungen herausgibt.<br><br>Inhaber von nationalen Tageszeitungen, die mit mehr als 5 % (und weniger als 20 %) an einem Unternehmen beteiligt sind, das<br>1. eine Lizenz für Channel 3 bzw. 5<br>2. eine Lizenz für den nationalen Hörfunk innehat, dürfen an anderen gleichgelagerten Unternehmen nur >5 % Anteile besitzen.<br>Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt.<br><br>B) Beschränkungen auf lokaler Ebene<br><br>Inhaber lokaler Tageszeitungen dürfen mit maximal 20 % an einem lizenzinnehabenden Unternehmen beteiligt sein, das auf dem Gebiet<br>1. des lokalen Hörfunks<br>2. des lokalen Zustelldienstes<br>tätig ist, sofern es zu einer größeren Überschneidung des Zielgebietes kommt. Umgekehrt soll mit dieser Bestimmung verhindert werden, daß Inhaber von Lizenzen der Kategorie 1 und 2 mit mehr als 20 % an einem Unternehmen beteiligt sind, das lokale Zeitungen herausgibt. | | | | |
| HÖRFUNK | | * Die Zahl der Lizenzen, die ein einzelner maximal innehaben kann, ist beschränkt auf<br>- eine Lizenz für den nationalen Hörfunk<br>- 20 Lizenzen auf lokaler Ebene<br>- 6 beschränkte Hörfunklizenzen.<br>* wie Satell.-TV A) und B) | | A) Inhaber von Lizenzen für<br>1. das regionale/landesweite Programm von Channel 3 oder Channel 5 oder<br>2. das nationale Satellitenprogramm oder<br>3. den nationalen Hörfunks<br>dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über Lizenzen für die jeweils beiden anderen Kategorien verfügen.<br><br>B) Inhaber ausländischer Lizenzen für Satellitenprogramme oder ausländische Satellitensender, deren Programme für den allgemeinen Empfang im VK bestimmt sind, dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über Lizenzen für die vorstehend genannten Kategorien A 1,2 oder 3 verfügen. Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt.<br><br>C) Inhaber von Lizenzen für<br>1. das regionale/landesweite Programm von Channel 3 oder Channel 5 oder<br>2. den nationalen Hörfunk<br>dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über Lizenzen für Satellitenhörfunkprogramme verfügen. Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt.<br><br>D) Inhaber von Lizenzen für<br>1. lokale Zustelldienste oder<br>2. lokale Hörfunksender oder<br>3. das regionale Programm von Channel 3<br>dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über Lizenzen für die jeweils beiden anderen Kategorien verfügen, sofern es zu einer größeren Überschneidung des Zielgebietes kommt. | Kein Recht auf den Erwerb von ITC/RA-Lizenzen haben:<br><br>1. Einzelpersonen, die weder über eine EG-Staatsbürgerschaft mit ordnungsgemäßen Wohnsitz innerhalb der Gemeinschaft verfügen, noch im VK, auf der Isle of Man oder den Kanalinseln ansässig sind.<br><br>2. Unternehmen, die weder nach den Gesetzen der EG-Mitgliedstaaten mit Stammsitz oder Hauptniederlassung innerhalb der EG noch gemäß den Gesetzen der Isle of Man/Kanalinseln gegründet wurden.<br><br>3. Einrichtungen, die von einer oder mehreren der unter Punkt 1 und 2 genannten Personen/Unternehmen kontrolliert werden. | Kein Recht auf den Erwerb von ITC/RA-Lizenzen haben<br><br>1. Gilt nur für den Hörfunk: Einrichtungen (mit Ausnahme kommunaler Stellen), die >50 % ihres Einkommen im vorausgegangenen Finanzjahr aus öffentlichen Mitteln bezogen haben, sowie bestimmte mit diesen in Zusammenhang stehende Organisationen; Unternehmen, an denen sie mit >5 % beteiligt sind.<br>2. kommunale Stellen und Unternehmen, an denen sie mit >5 % beteiligt sind.<br>3. Einrichtungen mit rein/hauptsächlich politischen Zielstellungen sowie bestimmte mit diesen in Zusammenhang stehende Organisationen.<br>4. Einrichtungen mit rein/hauptsächlich religiösen Zielstellungen sowie bestimmte mit diesen in Zusammenhang stehende Organisationen. Unternehmen, an denen sie mit >5 % beteiligt sind. Dabei kann ITC/RA ausländische Satellitenprogramme, lizenzfähige Programme sowie unabhängige ausländische Hörfunkprogramme von diesen Einschränkungen ausnehmen.<br>5. Personen, die "übermäßig stark" dem Einfluß kommunaler Stellen oder politischer Einrichtungen sowie bestimmter mit diesen in Zusammenhang stehenden Organisationen ausgesetzt sind, sofern mit einer Lizenzerteilung nach Ansicht von ITC/RA gegen das "öffentliche Interesse" verstoßen würde.<br>Gilt für den Hörfunk: Eine "übermäßig starke" Einflußnahme durch die unter Punkt 1) genannten Einrichtungen führt ebenfalls zum Verlust des Rechts auf Lizenzbeantragung.<br>6. die BBC, die Welsh Authority sowie ähnliche Einrichtungen.<br>7. Werbeagenturen und bestimmte mit diesen in Zusammenhang stehende Organisationen; Unternehmen, an denen sie mit >5 % beteiligt sind.<br>8. Auf Anweisung des Ministers können Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze sowie bestimmte mit diesen in Zusammenhang stehende Einrichtungen vom Recht auf Lizenzerwerb ausgeschlossen werden. | ITC und RA sind jeweilig befugt, von ihren Lizenznehmern umfassende Informationen zu fordern und die Lizenzvergabe an die Bedingung zu knüpfen, daß der Lizenznehmer vorab über beabsichtigte Maßnahmen informiert, die zu Veränderungen bei den Anteilen oder im Direktorengremium führen. |
| TV | | * Die Zahl der Lizenzen, die ein einzelner maximal innehaben kann, ist beschränkt auf<br>- 2 Lizenzen für das Regionalprogramm von Channel 3<br>- eine Lizenz für das landesweite Programm von Channel 3<br>- eine Lizenz für das landesweite Programm von Channel 5.<br>* Inhaber von Lizenzen für<br>- das Regionalprogramm von Channel 3 oder<br>- das landesweite Programm von Channel 3 oder<br>- Channel 5 dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über Lizenzen für die jeweils beiden anderen Kategorien verfügen. | | | Diese Einschränkungen gelten nicht für:<br>- lokale Zustellungsdienste sowie ausländische (Kabel- und MVDS-) Satellitenhörfunk- und -fernsehsender;<br>- lizenzfähige Programme (keine TV-Programme) und lizenzfähige Hörfunkprogramme;<br>- Zusatzleistungen. | | |
| SATELL.-TV/-HÖRFUNK (ausländi-sche/-nationale Satellitenpro-gramme = TV) | | A) Inhaber von Satellitenhörfunklizenzen dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über eine nationale Hörfunklizenz verfügen. Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt.<br><br>B) Inhaber von nationalen Satellitenhörfunklizenzen dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über eine ausländische Satellitenhörfunklizenz verfügen. Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt.<br><br>C) Inhaber von ausländischen Satellitenhörfunklizenzen oder ausländische Satellitenprogrammanbieter, deren Programme für den allgemeinen Empfang im VK bestimmt sind, dürfen nur mit weniger als 20 % an Unternehmen beteiligt sein, die über eine nationale Satellitenhörfunklizenz verfügen. Diese Bestimmung gilt auch umgekehrt. | | | | | |

Not to be republished © European Audiovisual Observatory

II. ÜBERSICHT

Der Stand der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über das Eigentum an den Medien läßt sich wie folgt zusammenfassen.

1. Gegenstand der Maßnahmen: Regelung der Beteiligung am Kapital der Medienunternehmen

Es sind vier Arten von Beschränkung des Eigentums an den Medien zu verzeichnen.

**a) Beschränkung der Häufung von Eigentum in ein und demselben Medienbereich (Monomedia):**

Um zu vermeiden, daß ein und derselbe Wirtschaftsträger in mehreren Unternehmen ein und desselben Medienbereichs (Zeitungen, Hörfunk, Fernsehen) Kontrolle oder Einfluß ausübt, untersagen einige Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Rechtsvorschriften die Häufung von Genehmigungen im Hörfunk (D, F, GR, I, L) oder im Fernsehen (D, E, F, GR, I, UK), Beteiligungen am Kapital anderer Rundfunkanbieter (D, E, F, I, P, UK), die Überschreitung eines bestimmten Marktanteils bei der Verbreitung von Tageszeitungen (F, I) oder unterstellen eine Überschreitung einer vorherigen Kontrolle (UK).

**b) Beschränkung der Häufung von Eigentum in mehreren Medienbereichen (Multimedia):**

Um zu vermeiden, daß ein und derselbe Wirtschaftsträger in mehreren Unternehmen verschiedener Medienbereiche Kontrolle oder Einfluß ausübt, untersagen einige Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften die Möglichkeit des Besitzes einer Rundfunklizenz oder der Übernahme von Beteiligungen am Kapital eines Rundfunkanbieters, wenn der Antragsteller eine bestimmte Schwelle der Verbreitung in der Presse überschreitet (D, E, F, I, L, NL, UK). In einigen Ländern (DK, B fr + fl, E, F, I, P, UK) bestehen diese Beschränkungen auch zwischen Fernsehen und Hörfunk.

Historical Archive of the European Commission

**c) Beschränkung auf eine Höchstgrenze der Erstbeteiligung am Kapital eines Rundfunkanbieters**

In einigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird die maximale Kapitalbeteiligung ein und desselben Aktionärs in einem Fernsehunternehmen (E, F, GR, P, D) oder einem Hörfunkunternehmen (D, GR, P) beschränkt oder wird ein Wirtschaftsträger an der Ausübung von entscheidendem Einfluß gehindert (DK). Mit diesen Regelungen soll der mögliche Einfluß des Mehrheitsaktionärs verringert und eine Aktionärsvielfalt gefördert werden, so daß es zu einer Vielfalt der inhaltlichen Programmgestaltung kommen kann.

**d) Beschränkung der Beteiligung am Kapital eines Rundfunkunternehmens aufgrund der Art der Tätigkeit bestimmter Bewerber**

Bestimmte Länder (B fr, I, NL, P, UK) untersagen in ihren jeweiligen Rechtsvorschriften den Zugang zum Kapital von Rundfunkanbietern, wenn die eine Genehmigung beantragenden Unternehmen aufgrund ihrer Tätigkeit Probleme hinsichtlich der Informationsvielfalt oder der programmgestalterischen Selbständigkeit verursachen könnten (z.B. politische Parteien).

**e) Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz**

Ergänzend zu diesen Maßnahmen und zugleich zu deren Anwendung werden in den meisten Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Ausprägung Anforderungen an die Identifizierung sämtlicher betroffener Anbieter und deren Tätigkeit gestellt.

2. Die Art der Maßnahmen: Regelungen und Ermessensspielraum

Die Anti-Trustregelungen können entweder Höchstschwellen bzw. genaue Bedingungen festlegen oder äußerst allgemein gehaltene Kriterien bestimmen, die den mit der Anwendung betrauten Stellen einen großen Ermessensspielraum lassen. Bestimmungen der zuletzt genannten Art gelten in Irland (Presse: "common good"; Rundfunk: "undue number of radio"; Multimedia: "undue amount of communication media"), im Vereinigten Königreich (Presse: "public

Historical Archives of the European Commission

interest") und in Dänemark (Hörfunk/Fernsehen: "entscheidender Einfluß"). In den übrigen Ländern enthalten die Regelungen relativ präzise Vorgaben, wobei den für ihre Auslegung zuständigen Stellen kein geringer Ermessungsspielraum bleibt.

Im übrigen kann in einigen Fällen mit dem konkreten Eingreifen der Kontrollbehörden eine Ad hoc-Lösung über die Eigentumsstruktur eines Unternehmens bewirkt werden. So griffen im Vereinigten Königreich IBA und ITC (als Nachfolger) im Dezember 1990 nach dem BSkyB-Zusammenschluß (der ein Bruch des "Programm Contract" von BSB war) ein und forderten die Schaffung einer besonderen Entscheidungsstruktur, bestehend aus zwei unabhängigen Direktoren, von denen der eine von BSB und der andere von News International benannt wird, die der Zustimmung von ITC bedürfen und über ein Vetorecht im "Compliance Committee of the Board" verfügen sollen. Ein weiterer Fall ist die Beteiligung der Hachette-Gruppe am französischen Fernsehprogramm "La Cinq", wo der Hohe Rat für audiovisuelle Medien (CSA - Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) am 23. Oktober 1990 seine Zustimmung zur geplanten Kapitalumstrukturierung gab, dafür jedoch Bedingungen stellte, insbesondere die Pflicht zur Einholung der Genehmigung des CSA bei Beteiligungen am Rundfunkkapital und zur vorherigen Unterrichtung bei Beteiligungen an Unternehmen des Kommunikationssektors.

3. <u>Die Verschiedenartigkeit der Maßnahmen: unterschiedliche Anwendungsbereiche und unterschiedlicher Grad der Beschränkungen</u>

Bei den einzelnen Rechtsvorschriften sind beträchtliche Unterschiede festzustellen (s. Tabelle), insbesondere gilt dies für die *Art der Beschränkung* (vgl. Pkt. 1), den *Anwendungsbereich* der Beschränkungen des Eigentums an Medien (besonders für das Monomedium Presse oder für Multimedia), die *Höhe der Schwellenwerte* (Anzahl der kumulierbaren Lizenzen bzw. Beteiligungen, mögliche Prozentanteile), die *Modalitäten der Anwendung* der Beschränkungen, z.B. Berechnungsgrundlage (Satelliten-/terrestrisches Fernsehen (F, F, UK), Fernseh-Vollprogramm/Informationsspartenprogramm (D), nationales/regionales Fernsehen (F, I, UK)) oder Bewertungskriterien außer Prozentanteilen (s. Punkt 2 oben).

Historical Archives of the European Commission

4. Anstoß zu den Maßnahmen: kürzliche gesetzgeberische Schritte

Rechtsvorschriften zum Eigentum an Medien bestehen erst seit kurzem; ihre Verabschiedung traf zeitlich mit der Liberalisierung des Mediensektors zusammen. Diese neue Generation von Rechtsvorschriften läßt sich eindeutig in die 2. Hälfte der 80er Jahre datieren (1986: F; 1988: E, GR; 1990: I, UK, DK, P; 1991: D, B fr., L). Die Zahl nimmt ständig zu (1992: NL), wobei einige Mitgliedstaaten die erforderliche Umsetzung der Richtlinie (89/552/EWG) vom 3.10.89 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvoschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (im folgenden "Fernsehen ohne Grenzen") Änderungen ihrer Rechtsvorschriften im Medienbereich nutzen.

Was die Printmedien angeht, so sind - mit Ausnahme der Multimedia-Vorschriften, die sich in die erwähnte gesetzgeberische Welle einfügen - speziell auf die Printmedien zugeschnittene Monomedienvorschriften nicht eindeutig für datierbare Zeitabschnitte nachzuweisen: UK: 1973; IRL: 1978 (+ 1987); D: 1980 (+ 1985); I: 1981 (+ 1987, 1990); F: 1986. Eine Erklärung dafür ist, daß in diesem Sektor keine "Liberalisierungs"-Phase stattgefunden hat.

Historical Archives of the European Commission

**Beispiele für Unterschiede::**
**Möglichkeiten für die Kontrolle**
**eines FERNSEHSENDERS je nach Anteilserwerber ***

| ERWERBENDES UNTERNEHMEN | PRINTMEDIEN ZEITUNGSVERTR. >8% | PRINTMEDIEN ZEITUNGSVERTR. >20% | PRINTMEDIEN ZEITUNGSVERTR. >25% | FERNSEHEN |
|---|---|---|---|---|
| VEREINIGTES KÖNIGREICH | CHANNEL 3 ET 5 : NEIN<br>SAT. FERNS. :<br>KEINE BESCHR. | CHANNEL 3 ET 5 : NEIN<br>SAT. FERNS. :<br>KEINE BESCHR. | CHANNEL 3 ET 5 : NEIN<br>SAT. FERNS. :<br>KEINE BESCHR. | CHANNEL 3 :<br>SAT. FERNS. :<br>KEINE BESCHR. |
| ITALIEN | 1 | NEIN | NEIN | 3 |
| FRANKREICH | KEINE BESCHR. | KEINE BESCHR. | TERRESTRE: 1<br>SAT. FERNS. :<br>KEINE BESCHR. | TERRESTR: 1<br>SAT . FERNS.: 2 |
| NIEDERLANDE | 1 | 1 | NEIN | KEINE BESCHR. |
| DEUTSCHLAND | LÄNDER | LÄNDER | LÄNDER | 2<br>(DAVON 1 VOLLPROGRAMM ODER INFORM.PROGR.) |

* Vereinfachte Darstellung, in der nicht alle - insbesondere nicht die auf lokaler Ebene - möglichen Kombinationen berücksichtigt werden und in der nur die Beschränkungen der Kontrolle (Lizenz), nicht aber die Beschrankungen bei Minderheitsbeteiligungen aufgezeigt werden.

Historical Archives of the European Commission

5. Besonderheiten: politisch sensible, situationsbedingte Rechtsvorschriften

Diesen gesetzgeberischen Maßnahmen ist häufig gemeinsam, daß sie in einem belasteten politischen Umfeld (wie die Parlamentsdebatten in den einzelnen Staaten belegen) verabschiedet wurden und unter dem Eindruck aktueller innerstaatlicher Situationen entstanden sind. Deutlich zeigt sich das beispielsweise im Falle Frankreichs, Italiens, Großbritanniens oder Deutschlands, wo die betreffenden Rechtsvorschriften der jeweiligen Lage der Hauptakteure in diesen Ländern angepaßt wurden. Folge dieser politischen Beeinflußung ist die Schaffung gesetzgeberischer Rahmenbestimmungen, die aufgrund des mühevoll zustandegekommenen unsicheren, labilen Gleichgewichts bisweilen nur unter Schwierigkeiten umzusetzen sind, nicht immer der Entwicklung des Sektors gerecht werden und aufgrund ihrer jeweils situationsbedingten Eigenlogik untereinander recht große Unterschiede aufweisen.

ZUSAMMENFASSUNG

*Seit Mitte der 80er Jahre haben die Mitgliedstaaten eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften zur Beschränkung des Medieneigentums eingeführt, mit denen die Aufrechterhaltung des Pluralismus sichergestellt werden soll. Diese Beschränkungen, die von gegenüber Gemeinschaftsbürgern diskriminierenden Beschränkungen zu unterscheiden sind, zeichnen sich durch eine grosse Vielfaltigkeit aus..*

Historical Archives of the European Commission

## Teil 4

## EINSCHÄTZUNG DER NOTWENDIGKEIT EINER AKTION DER GEMEINSCHAFT

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Gemeinschaft tätig werden muß, sind sowohl die Gemeinschaftsziele und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten als auch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

### Kapitel I: DIE ZIELE DER GEMEINSCHAFT

Das einzige Ziel der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus an sich stellt weder ein Gemeinschaftsziel dar, noch gehört dies zu den im EWG-Vertrag oder dem Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Befugnissen der Gemeinschaft. Von dieser Feststellung bleiben jedoch die anderen bestehenden Ziele und Befugnisse der Gemeinschaft unberührt. Folglich ist zu prüfen, ob es Gemeinschaftsziele gibt, die von der Frage des Medienpluralismus betroffen werden.

### I. Verwirklichung und Funktionieren des Binnenmarktes

Das in Artikel 8A EWGV und in Artikel G§B3 des Vertrages über die Europäische Union vorgesehene Ziel der Errichtung des Binnenmarktes wird von dieser Frage berührt, da dieses im Medienbereich durch die Auswirkungen der von den einzelnen Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung des Medienpluralismus getroffenen gesetzlichen Regelungen beeinträchtigt werden kann. Dieser Aspekt ist auch in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. September 1992 hervorgehoben worden[17]. Im übrigen kann die Verwirklichung dieses Zieles auch durch Schaffung neuer Möglichkeiten für Medienunternehmen zu einer Stärkung des Medienpluralismus beitragen.

---

[17] Entschließung zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Absatz W: "in der Erwägung, daß unterschiedliche nationale Gesetzgebungen in Bezug auf die Medienkonzentration nachteilig für das Funktionieren des Binnenmarktes sein können, da hierdurch Gefahren der Gesetzesumgehung und der Wettbewerbsverzerrung zwischen Medienunternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen werden sowie unterschiedliche Ausgangsbedingungen bei der Aufnahme von Aktivitäten im Medienbereich"

Historical Archives of the European Commission

II. Die Industriepolitik

Das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft war Gegenstand einer Mitteilung der Kommission zur Industriepolitik vom 16. November 1991 und ist ausdrücklich in G§B3, des Vertrags über die Politische Union enthalten. Für den Bereich der audiovisuellen Medien ist dieses Ziel auch in der Mitteilung der Kommission über die Politik im audiovisuellen Bereich vom 21. Februar 1990 angesprochen worden.

Dieses Ziel wird berührt, da die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über Unternehmenskonzentrationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen haben. Im übrigen kann die Umsetzung dieses Zieles durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen auch zum Erhalt des Medienpluralismus beitragen. Diesbezüglich hat das Parlament in seiner Entschließung vom 15. Februar 1990 unterstrichen, wie wichtig es ist, über "*einen wirtschaftlich lebensfähigen Mediensektor [zu verfügen], der unter der Voraussetzung der absoluten Transparenz von Medienunternehmen die Entstehung und Entwicklung einer Vielzahl von Medienunternehmen jeder Größe erlaubt,*"[18] und "*die Gründung und Entwicklung von Medienunternehmen auf europäischer Ebene zu begünstigen, um den Pluralismus durch ein erhöhtes Informationsangebot zu fördern*"[19].

III. Die Politik im audiovisuellen Bereich

In ihrer Mitteilung über die Politik im audiovisuellen Bereich[20] hat die Kommission ausdrücklich darauf hingewiesen, daß "für die Gestaltung des europäischen Medienraums nicht nur der Wille, die audiovisuelle Industrie zu fördern, sondern auch das Festhalten der Gemeinschaft an den Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaft wie beispielsweise Wahrung des Pluralismus der Medien und des Rechts auf freie Meinungsäußerung ausschlaggebend ist. **Die Medienpolitik der Gemeinschaft soll demnach auch sicherstellen, daß die Entwicklung des audiovisuellen Bereichs nicht auf Kosten des Pluralismus erfolgt...**" Das Ziel der Durchführung der Politik im

---

18 Absatz k)
19 Absatz m)
20 KOM (90)78 endg.

audiovisuellen Bereich setzt also voraus, daß der Medienpluralismus nicht beeinträchtigt wird. Das Parlament hat das Ziel der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus sowohl in seiner Entschließung vom 15. Februar 1990[21] als auch in der vom 16. September 1992[22] in den Vordergrund gestellt.

IV. Achtung der Grundrechte

Die Achtung der Grundrechte stellt einen wesentlichen Anspruch für das Funktionieren der Gemeinschaft dar. In Artikel F Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union wird die Rechtsprechung des Gerichtshofes bezüglich der Menschenrechte, nach der die Achtung der Grundrechte integraler Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze ist, deren Achtung durch den Gerichtshof gewährleistet wird, bekräftigt. Der Gerichtshof hat diesbezüglich ausdrücklich festgestellt, daß die Gewährleistung der Grundrechte im Rahmen der Strukturen und der Ziele der Gemeinschaft gewährleistet werden muß[23]. Angesichts des engen Zusammenhanges zwischen der Frage der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus und der Meinungsfreiheit[24] handelt es sich folglich um eine Verpflichtung, welche die drei vorstehenden Ziele einschließt und deren Definition sowie Realisierung voraussetzt.

Historical Archives of the European Commission

---

21 Entschließung zur Konzentration im Medienbereich, ABl. C 68 vom 19. 3. 90, Absatz B): "unter besonderem Hinweis darauf, daß die Beschränkung der Konzentrationen im Mediensektor nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen notwendig ist, sondern auch und vor allem, um Informationspluralismus und Pressefreiheit zu garantieren"

22 Entschließung über Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Absatz C

23 EuGH, 17.12.1970, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1125

24 siehe vorstehend Teil 1

## Kapitel II: CHARAKTERISIERUNG DES HANDLUNGSBEDARFS ANGESICHTS DER GEMEINSCHAFTSZIELE

Der Bedarf zum Handeln muß ausgehend von den oben genannten Zielen bestimmt werden; zu ihnen gehören zum einen diejenigen im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes (einschließlich der Industriepolitik) und zum anderen das im Rahmen der Politik im audiovisuellen Bereich gestellte Ziel, d.h. sicherzustellen, daß die Entwicklung dieses Bereiches nicht die Aufrechterhaltung des Medienpluralismus beeinträchtigt.

Diese Ziele sind ihrer Art nach unterschiedlich. Die im Vertrag über die Europäische Union ausdrücklich genannten Ziele im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt beinhalten die Verpflichtung zur Beseitigung aller Hindernisse für die Errichtung oder das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der Gemeinschaft. Das Ziel der Aufrechterhaltung des Medienpluralismus, das nicht als solches im Vertrag über die Politische Union enthalten ist, verpflichtet die Gemeinschaft, *im Rahmen ihrer Befugnisse* sicherzustellen, daß dieser Pluralismus nicht beeinträchtigt wird, sondern daß er gestärkt werden kann.

Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Zielarten bedeutet indes nicht, daß diese widersprüchlich sein müßten. Sie können sich im Gegenteil gegenseitig ergänzen, da der Binnenmarkt und die Industriepolitik durch die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Mediensektors den Pluralismus der Medien begünstigen können.

Diese Unterscheidung dient lediglich der besseren Herausarbeitung der folgenden beiden Fragen, aus deren Beantwortung sich ein eventueller Handlungsbedarf der Gemeinschaft ableitet:

- Inwieweit wirken sich Medienkonzentrationen und deren gesetzliche Regelung auf einzelstaatlicher Ebene negativ auf das Funktionieren des Binnenmarktes aus?

- Inwieweit bestehen Gefahren der Beeinträchtigung des Medienpluralismus, denen im Rahmen der gemeinschaftlichen Ziele und Befugnisse auf Gemeinschaftsebene entgegengewirkt werden müßte?

Historical Archive of the European Commission

Angesichts der Tatsache, daß das Parlament vorrangig mit dieser letzteren Frage beschäftigt ist, soll sie hier zuerst untersucht werden.

**Abschnitt 1: FESTSTELLUNG DES HANDLUNGSBEDARFS ANGESICHTS DES ZIELS DER AUFRECHTERHALTUNG DES PLURALISMUS**

Um festzustellen, ob Handlungsbedarf besteht, muß zuerst geprüft werden, ob die gegenwärtigen Möglichkeiten zur Beschränkung der Auswirkungen von Medienkonzentrationen auf den Pluralismus Lücken aufweisen, die im Zusammenhang mit der Gemeinschaft stehen. Dabei geht es nicht darum, die Wirksamkeit der bestehenden Schutzsysteme abstrakt einzuschätzen, sondern zu prüfen, in welchem Maße das gemeinschaftliche Umfeld, Wirksamkeit der Schutzsysteme unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung des Pluralismus beeinflußt und diese eventuell beeinträchtigt.

Dabei sind die beiden bereits bestehenden Arten von Rechtsinstrumenten zur Kontrolle von Medienkonzentrationen zu berücksichtigen: das Wettbewerbsrecht und die besonderen Rechtsvorschriften für Zusammenschlüsse im Mediensektor auf einzelstaatlicher Ebene sowie das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht auf Gemeinschaftsebene.

**Unterabschnitt 1:** <u>Die Wirksamkeit des auf einzelstaatlicher Ebene garantierten Schutzes</u>

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Handlungsbedarf, der aus eventuellen Unzulänglichkeiten eines einzelstaatlichen Systems zur Aufrechterhaltung des Pluralismus resultiert, und Handlungsbedarf, der sich ergibt, wenn es den einzelstaatlichen Systemen nicht möglich ist, Situationen mit einer Gemeinschaftsdimension zu regeln. Im ersten Fall sind die Unzulänglichkeiten auf Entscheidungen der nationalen Behörden selbst zurückzuführen[25]; im zweiteren Fall können die Unzulänglichkeiten durch

---

[25] So fällt das zuweilen angeführte Beispiel der Fusion von BskyB unter diese erste Kategorie, denn diese Fusion ist mit der durch den Broadcasting Act im Vereinigten Königreich eingeführten Regelung nicht unvereinbar und kann folglich nicht als Beispiel für die Grenzen der Anwendbarkeit eines einzelstaatlichen Gesetzes betrachtet werden. Auch der kürzliche Rechtsstreit zwischen Berlusconi und de Benedetti fällt unter diese Kategorie.

Historical Archives of the European Commission

Umstände hervorgerufen werden, die nicht der Beeinflussung durch die einzelstaatlichen Behörden unterliegen. Nur diese zweitere Kategorie wird hier in Betracht gezogen.

Bis jetzt ist der Kommission noch kein eindeutiger Fall bekannt geworden, wo die Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsbestimmungen allein aufgrund ihres einzelstaatlichen Geltungsbereiches zur Aufrechterhaltung des Pluralismus nicht ausgereicht hätte. Allgemein können jedoch bestimmte Sachverhalte angeführt werden, die die möglichen Grenzen der einzelstaatlichen Systeme zur Aufrechterhaltung des Pluralismus angesichts von Konzentrationen deutlich machen, so die Gefahren der Umgehung von Rechtsvorschriften, die Unmöglichkeit einer Kontrolle von Medienzusammenschlüssen auf einzelstaatlicher Ebene, sowie das Problem der Transparenz.

I. Die Gefahren der Umgehung von Rechtsvorschriften

**Problemstellung.** Es ist theoretisch möglich, daß ein Medienunternehmen die Antitrustgesetzgebung eines Mitgliedstaates zu umgehen sucht, indem es sich in einem anderen Mitgliedstaat niederläßt und von dort Sendungen verbreitet, die für Empfänger in ersterem Land bestimmt sind. Dabei könnte es sich auf die Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs sowie im Fall des Fernsehens auf die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" berufen. So könnte sich zum Beispiel ein Fernsehveranstalter in einem Land niederlassen, in dem es keine Antitrustvorschriften gibt, um von dort aus über Satellit in ein anderes Land zu senden, in dem er wegen des Überschreitens der Höchstzahl von Zulassungen keine weitere Lizenz erhalten würde. Obgleich ein solcher Fall noch nicht aufgetreten ist, wird er doch oft angeführt, um die Unzulänglichkeiten der in den einzelstaatlichen Regelungen gegebenen Garantien deutlich zu machen. Der Pressebereich ist weniger betroffen, da sich die Einschänkungen hauptsächlich auf die Rundfunk-Lizenzvergabe beziehen.

**Juristische Analyse.** Die geschilderte Situation ist unter Berücksichtigung des in Artikel 59 EWGV sowie in der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" vorgesehenen Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs zu bewerten, denn Fernsehsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat sind als in der Regel

Historical Archives of the European Commission

gegen Entgelt erbrachte Leistungen im Sinne des EWG-Vertrages anzusehen[26].

Das Ergreifen von Maßnahmen zur Verhinderung des Empfangs oder der Weiterverbreitung von Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat aufgrund der Tatsache, daß diese mit den gesetzlichen Vorschriften zum Erhalt des Pluralismus unvereinbar seien, würde eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen. Es ist daher zu prüfen, inwieweit ein Mitgliedstaat den freien Dienstleistungsverkehr aus Gründen im Zusammenhang mit dem Medienpluralismus einschränken darf. Dazu ist zuerst festzustellen, ob es sich um eine diskriminierende Beschränkung handelt, d.h. um eine Diskriminierung gegen einen Leistungsanbieter aufgrund seiner Staatsangehörigkeit bzw. aufgrund der Tatsache, daß er in einem anderen Staat als dem, in dem die Leistung erbracht wird, niedergelassen ist, oder ob die fragliche Beschränkung ohne Unterschied für eigene Staatsbürger und Bürger der Gemeinschaft gilt. Eine Maßnahme wäre als diskriminierend anzusehen, wenn sie z.B. die Kapitalbeteiligung für Nichtstaatsbürger oder Nichtansässige begrenzt. Wenn die Begrenzung der Kapitalbeteiligung jedoch gleichermaßen für In-und Ausländer gilt, dann handelt es sich um eine unterschiedslos geltende Beschränkung.

**1. Diskriminierende Beschränkungen**

Ein Mitgliedstaat kann eine diskriminierende Beschränkung auf Grund der Nationalität nur mit einem der in Artikel 56 EWGV genannten Gründe - öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit -(vorbehaltlich der Prüfung der Verhältnismäßigkeit) rechtfertigen. [27].

**Die Berufung auf den Pluralismus kann nicht zur Rechtfertigung diskriminierender Beschränkungen dienen, da dieser mit keinem der drei angeführten Gründe im Zusammenhang steht.** So hat der Europäische

---

[26] siehe "Fernsehen ohne Grenzen", Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, KOM (84)300 endg., Teil 5, A, I; sowie EuGH, Bond van Andveteerders und andere, 26. April 1988, Rs. 352/85, Slg. 1988, S. 2085

[27] So hat der Gerichtshof bereits bezüglich Artikel 36 EWGV festgestellt, daß bei Ausnahmen von einer Grundbestimmung des Vertrags Artikel 36 restriktiv auszulegen ist und nicht auf Gründe erweitert werden darf, die darin nicht ausdrücklich aufgeführt sind. EuGH, 10.1.85, Rs. 229/83 - Leclerc, Slg. 1985, Begründungspunkt 30

Historical Archives of the European Commission

Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil im Rechtsstreit Groppera[28] den Pluralismus auch nicht als mit den Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit in Verbindung stehend betrachtet, sondern der *Achtung der Rechte anderer* untergeordnet, die nicht in Artikel 56 EWGV aufgeführt ist. Wie der Gerichtshof der EG in seinem Urteil vom 18. Juni 1991 festgestellt hat, sind die Begrenzungen des Rechtes der Mitgliedstaaten zur Anwendung von Maßnahmen gemäß Artikel 66 und 56 EWGV aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit unter Berücksichtigung des in Artikel 10 EMRK bekräftigten allgemeinen Grundsatzes der Meinungsfreiheit zu beurteilen (Rechtssache 260/89, Begründungspunkt 45). Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten keine Rechtfertigungen anführen können, die über den Rahmen von Artikel 10 Abs. 2 EMRK hinausgehen, und sich im vorliegenden Fall nicht auf die öffentliche Ordnung berufen können, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht herangezogen wurde.

**2. Unterschiedslos geltende Beschränkungen**

Solange keine Harmonisierung der Gesetzgebungen erfolgt ist, kann ein Mitgliedstaat für Fernsehsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat, die seinen Rechtsvorschriften über den Pluralismus nicht entsprechen, nur unterschiedslos geltende Beschränkungen einführen, wenn 1. die Einschränkungen durch zwingende Gründe allgemeinen Interesses gerechtfertigt sind, 2. die Anforderungen der einschlägigen Gesetzgebung nicht bereits durch die Vorschriften, denen der Leistungsanbieter im Niederlassungsstaat unterliegt, erfüllt werden, und 3. wenn die Einschränkung nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel steht (d.h. die vorgesehene Maßnahme ist geeignet, die Erreichung des angestrebten Zwecks zu gewährleisten, und geht dabei nicht weiter, als zu dessen Erreichung notwendig ist).

Bei der Beurteilung, ob unterschiedslos geltende Beschränkungen die vorgenannten Bedingungen erfüllen, ist zunächst zu prüfen, ob die der Beschränkung zugrunde liegende Maßnahme sich auf die Dienstleistung als solche oder aber auf den Erbringer der Leistung bezieht.

---

[28] siehe vorstehend Teil 1

Historical Archives of the European Commission

A. Auf den Leistungserbringer gerichtete Maßnahmen

**a) Beschränkung**

Die Einschränkung würde hier darin bestehen, daß ein Rundfunkveranstalter aus einem anderen Mitgliedstaat den für die inländischen Anbieter geltenden Vorschriften über Medienbesitz unterworfen und die Weiterverbreitung seine Sendungen verhindert wird, weil er den von diesen Vorschriften geforderten Bedingungen nicht entspricht. Zum Zweck der Erfassung des Konzentrationsgrades werden in der Gesetzgebung bestimmter Mitgliedstaaten ausländische Rundfunkanbieter, deren Sendungen auf ihrem Staatsgebiet empfangen werden, inländischen Anbietern gleichgesetzt.

**In Deutschland** ist laut Artikel 21 des gesamtdeutschen Rundfunkstaatsvertrages vom August 1990, der die Anzahl der landesweit ausgestrahlten Programme auf zwei begrenzt (davon ein Voll- oder thematisches Nachrichtenprogramm), festgelegt, daß alle Programme ein und desselben Rundfunkanbieters, die *im gesamten Bundesgebiet empfangen werden können*, dabei zu berücksichtigen sind. So würde z.B. ein österreichischer Rundfunkanbieter, der ohne die Absicht der Umgehung der deutschen Gesetzgebung (Programme mit "österreichischem" Inhalt) auch nach Deutschland ausstrahlt, trotzdem zur Kontrolle der Einhaltung von Artikel 21 mitgezählt und könnte demnach z.B. kein zweites Vollprogramm realisieren, das in Deutschland weiterverbreitet werden soll (mit "deutschem" Inhalt). Wenn es sich dabei um ein Programm handeln würde, das der Rechtshoheit eines Mitgliedstaates unterliegt, und kein Fall von Rechtsumgehung im Sinne des Urteils van Binsbergen vorliegt, dann könnte eine solche vertragliche Regelung zu einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs führen.

**In Frankreich** wird laut § 41 Abs. 3 des Gesetzes vom 30. September 1986 der Betreiber eines Satellitenfernsehprogramms, das im Ausland ausgestrahlt wird und normal in Französisch auf dem französischen Staatsgebiet empfangen werden kann, dem Inhaber einer Sendelizenz gleichgesetzt. Unter Berufung auf diese Gleichsetzung könnte ggf. die Weiterverbreitung solcher Programme beschränkt werden, wenn die Stellung des Rundfunkanbieters nicht mit den Antitrustvorschriften, die z.B. die von einer Einzelperson gehaltenen Anteile auf 50 % begrenzen oder die Anzahl der Lizenzen für den Betrieb

Historical Archives of the European Commission

eines Satellitenprogramms auf zwei beschränken, vereinbar wäre. Gleichermaßen hat der CSA aufgrund des für die Weiterverbreitung von Programmen über Kabel geltenden Zulassungssystems die Möglichkeit, Auflagen zur Wahrung des Pluralismus vorzugeben.

**Im Vereinigten Königreich** werden durch den *Broadcasting Act* von 1990[29] Besitzer eines Satellitenfernsehprogramms, das über eine im Vereinigten Königreich nicht vergebene Frequenz ausgestrahlt wird, die jedoch laut ITC für den allgemeinen Empfang im Vereinigten Königreich vorgesehen ist (auch wenn sie noch anderenorts für Empfang vorgesehen ist), den gleichen Beschränkungen bezüglich des Besitzes an anderen Fernsehprogrammen unterworfen wie die "non domestic satellite services". Die Programme anderer Mitgliedstaaten könnten also ggf. von der Anwendung einer solchen Bestimmung betroffen werden.

*Abgesehen von diesen Fällen* ist es vorstellbar, daß die für die Lizenzvergabe zuständigen Behörden auch ohne das Bestehen diesbezüglicher spezieller Vorschriften ihren Ermessensspielraum nutzen, um die Lage des Antragstellers in bezug auf Medienkonzentration zu berücksichtigen. Im Extremfall könnten dabei sogar die Beteiligung an und die Kontrolle von Medien in anderen Staaten, auch wenn diese nicht in dem die Lizenz erteilenden Staat verbreitet werden, berücksichtigt werden[30]. In dieser Hinsicht könnten die verschiedentlich, insbesondere vom Europarat[31] zum Ausdruck gebrachten Bestrebungen zu einer Verbesserung des Austauschs von Informationen über grenzüberschreitende Konzentrationen ggf. als Grundlage für eine solche Berücksichtigung dienen.

Historical Archives of the European Commission

---

29 Schedule 2, Part III, paragraphe 6 (2)

30 Dieser letztere Fall scheint zumindest nicht ausdrücklich in den Antitrustvorschriften vorgesehen zu sein, denn diese beziehen sich entweder ausdrücklich auf das jeweilige Land ("Gesamtauflage der Zeitungen in Italien" z.B.) oder auf einen bestimmten Bereich (örtlich z.B.) oder auch auf den "landesweiten" Charakter des Programms bzw. Verbreitungsnetzes.

31 Entschließung, angenommen auf der dritten Europäischen Ministerkonferenz über die Politik auf dem Gebiet der Massenmedien, Nikosia, 9.-10. Oktober 1991

**b) Das Fehlen von gleichgerichteten Vorschriften im Ursprungsstaat**

Angesichts der Unterschiedlichkeit der einschlägigen einzelstaatlichen Gesetzgebungen sowie der Tatsache, daß in der Gesetzgebung in der Regel nur nationale Sachverhalte berücksichtigt werden, dürfte diese Bedingung in den meisten Fällen gegeben sein.

**c) Zwingende Gründe des Allgemeininteresses**

Das Ziel der Wahrung des Pluralismus kann zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die unterschiedslos geltende Einschränkungen rechtfertigen, gerechnet werden. Dies kann aus der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes über Art. 10 Abs. 2 EMRK abgeleitet werden, wonach der Pluralismus zu den zulässigen Zielen gehört, die Ausnahmen von dem in Art. 10 Abs. 1 festgelegten Grundsatz der freien Meinungsäußerung zulassen. Andererseits hat der Gerichtshof in zwei Urteilen vom 25. Juli 1991[32] festgestellt, daß *Kulturpolitik einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, der eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigt; denn die Aufrechterhaltung des Pluralismus, die mit dieser niederländischen Politik gewährleistet werden soll, steht im Zusammenhang mit dem in Art. 10 der EMRK geschützten Recht der freien Meinungsäußerung*[33].

In diesem Fall hat der Gerichtshof die von der niederländischen Regierung vorgebrachte Begründung nicht aufgrund des verfolgten Zieles, sondern aufgrund des Gebotes der Verhältnismäßigkeit abgelehnt[34]. Umgekehrt bedeutet dies, daß das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus unterschiedslos geltende Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen kann, wenn die beschränkende Wirkung der zur Erreichung dieses Zieles erlassenen Maßnahmen nicht im Mißverhältnis zu diesem Ziel

---

32 EuGH, 25.7.91, Rs. 288/89 und 353/89, nicht veröff.

33 Rs. 358/89, Begründungspunkt 30. Die vom Gerichtshof verwendete Formulierung könnte darauf schließen lassen, daß die Kulturpolitik und nicht die Aufrechterhaltung des Pluralismus das Allgemeininteresse darstellt. Im folgenden Begründungspunkt wird jedoch diese Unklarheit beseitigt, indem festgestellt wird, daß die betreffende Maßnahme *über das verfolgte Ziel, d.h. den Schutz des Rechtes der freien Meinungsäußerung, hinausgeht* (Begründungspunkt 31).

34 siehe weiter unten

Historical Archives of the European Commission

steht.

**d) Verhältnismäßigkeit der Beschränkung**

Gerechtfertigt ist die einschränkende Maßnahme nur dann, wenn sie die Verwirklichung des beabsichtigten Zwecks gewährleistet, ohne jedoch weiter zu gehen, als zur Erreichung dieses Zwecks notwendig ist.

*Rechtsprechung des Gerichtshofes.* Die beiden Urteile vom 25. Juli 1991 über das niederländische Mediengesetz stellen bis jetzt die einzigen vom EuGH geprüften Fälle dar, in denen der Pluralismus als Rechtfertigung für eine Beschränkung herangezogen wurde. In diesen beiden Urteilen ist der Gerichtshof zu der Feststellung gelangt, daß die eine der bemängelten Bestimmungen[35] über den beabsichtigten Zweck[36] hinausging und daß die zweite[37] diesem Zweck[38] nicht angemessen war.

Aus den beiden vorliegenden Fällen kann jedoch nicht geschlußfolgert werden, daß jede Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, die die Aufrechterhaltung des Pluralismus zum Ziel hat, von vornherein unverhältnismäßig und somit ungerechtfertigt wäre; denn in diesen Fällen bezogen sich die bemängelten Vorschriften nicht speziell auf die Erhaltung des Pluralismus (also z.B. auf die Besitzverhältnisse bei den Medien), sondern bezogen sich auf die Werbung und zielten auf die Aufrechterhaltung des nichtkommerziellen Status der Betreiber ab. Unter diesen Umständen

---

35 bezüglich der vollständigen oder teilweisen Pflicht, die technischen Anlagen des Bedrijf zur Realisierung der Rundfunk- oder Fernsehprogramme in Anspruch zu nehmen

36 "denn der Pluralismus im Bereich der audiovisuellen Medien eines Mitgliedstaates wird in keiner Weise dadurch beeinträchtigt, daß den inländischen Einrichtungen die Möglichkeit eröffnet wird, die Dienste im Ausland ansässiger Anbieter in Anspruch zu nehmen" (Begründungspunkt 31)

37 die Bedingungen bezüglich der Struktur der in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Rundfunkanbieter

38 "um den Pluralismus im audiovisuellen Bereich zu sichern, ist es keineswegs erforderlich, daß die einzelstaatliche Gesetzgebung den in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Rundfunkanstalten vorschreibt, sich nach dem niederländischen Beispiel zu richten ... Zur Gewährleistung des Pluralismus, den die niederländische Regierung aufrechterhalten will, reicht es aus, wenn diese sich darauf beschränkt, den Status ihrer eigenen Rundfunkanstalten auf geeignete Weise zu regeln" (Begründungspunkt 42)

konnte schwerlich davon ausgegangen werden, daß diese Vorschriften geeignete Maßnahmen zur Erhaltung des Pluralismus darstellten.

Der Fall, daß die Beschränkung darin besteht, daß ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiger Rundfunkveranstalter speziell den Pluralismus betreffenden Vorschriften, so z.B. zur Begrenzung des Besitzes an Medien, unterworfen wird, ist bis jetzt noch nicht vom Gerichtshof geprüft worden. Angesichts bestimmter einzelstaatlicher Regelungen[39] ist es jedoch nicht ausgeschlossen, daß ein solcher Fall eines Tages vor den Gerichtshof gebracht wird.

Unter Berücksichtigung der Prüfung der Verhältnismäßigkeit dürfte die einschränkende Wirkung, die sich aus der Anwendung einzelstaatlicher Antitrustvorschriften auf einen Rundfunkanbieter eines anderen Mitgliedstaates ergibt, schwerlich zu rechtfertigen sein.

- Bei einer Einzelfallprüfung müßte festgestellt werden, ob die einschränkende Maßnahme dem Ziel des Pluralismus angemessen ist. Diese Bedingung wäre z.B. in dem Fall schwerlich erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat den Besitz an Medien, die nicht auf seinem Staatsgebiet verbreitet werden, mit berücksichtigen würde, so daß bei der Prüfung, ob die im Empfängerstaat geltenden Höchstwerte eingehalten werden, die Beteiligungen eines Rundfunkanbieters in Drittstaaten mitgerechnet würden. Die Einbeziehung dieser Beteiligungen würde sehr schnell dazu führen, daß der Empfang von ausländischen Programmen in dem betreffenden Staat unmöglich wird. Ein solches grenzüberschreitendes Kriterium müßte als ungerechtfertigt betrachtet werden, da nicht nachzuvollziehen ist, wieso die Beherrschung von Medien in einem Staat den Pluralismus in einem anderen Staat, in dem diese Medien nicht aktiv sind, beeinträchtigen soll.

Gleichermaßen wäre die Voraussetzung der Angemessenheit nicht gegeben, wenn eine beschränkende Maßnahme, die den Empfang einer Sendung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Anbieters diesen ebenfalls daran hindern würde, diese Sendungen in dem Gebiet, in dem er ansässig ist, oder auf dem Gebiet anderer Mitgliedstaaten zu verbreiten. In einem solchen Fall könnte die Maßnahme dazu führen, den Anbieter daran zu hindern, zum Medienpluralismus im eigenen Land oder in anderen Ländern beizutragen. Die Anwendung eines einzelstaatlichen Gesetzes ist also kein angemessenes

---

[39] siehe vorstehend

Mittel zur Erhaltung des Pluralismus, sofern dieses den Pluralismus in anderen Ländern beschränkt.

- In der Einzelfallprüfung müßte weiterhin festgestellt werden, ob die einschränkende Maßnahme nicht über das erforderliche Maß hinausgeht. Diese Voraussetzung ist schwerlich erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat seine Vorschriften auf Programme aus anderen Mitgliedstaaten angewendet, die z.B. aufgrund eines nur begrenzten Publikums, der verwendeten Sprache(n) oder des nicht speziell auf die Bevölkerung dieses Landes ausgerichteten Programminhaltes keine wirkliche Bedrohung des Pluralismus darstellen, denn in diesem Fall wäre die Maßnahme nicht "objektiv notwendig"[40] zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks, der ja nicht in der Anwendung der nationalen Gesetzgebung an sich, sondern in der Aufrechterhaltung des Pluralismus besteht.

In all diesen Fällen liefen die Maßnahmen des sie ergreifenden Staates darauf hinaus, seiner Auffassung von Pluralismus eine extraterritoriale Geltung zu verschaffen. Es steht jedoch außer Zweifel, daß die Prüfung der Verhältnismäßigkeit aufgrund der Subjektivität der erforderlichen Beurteilung und der Schwierigkeit der Abgrenzung von Fällen, die unter die Rechtsprechung über die Umgehung von Rechtsvorschriften im eigentlichen Sinne fallen, sehr leicht zu einer sehr problematischen Angelegenheit werden kann.

**e) Die Rechtsprechung bezüglich der Umgehung von Rechtsvorschriften**

Angesichts des Urteils in der Sache "van Binsbergen"[41] könnte der Fall der Umgehung von Rechtsvorschriften, soweit die vom Gerichtshof aufgestellten Voraussetzungen gegeben sind, zur Rechtfertigung einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dienen.

Die *notwendigen Voraussetzungen* dafür, daß eine Beschränkung unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung als gerechtfertigt gelten kann, sind

---

40 EuGH, 26.2.1991, Rs. 180/89 - Kommission/Italien -, nicht veröff., Begründungspunkt 17

41 EuGH, 3.12.1974, Rs. 33/74, Slg. 1974, 1299, Begründungspunkt 13; siehe auch Urteil "Mitversicherung", EuGH, 4.12.86, Rs. 205/86, Slg. 1986, 3755, Begründungspunkt 22

Historical Archives of the European Commission

folgende: Die betreffende Aktivität muß ganz oder hauptsächlich auf ein Gebiet eines anderen Mitgliedstaates gerichtet sein (objektive Voraussetzung) mit dem Ziel, sich den im Ursprungsstaat dafür geltenden Vorschriften zu entziehen (subjektive Voraussetzung), und die Angelegenheit muß unter das Niederlassungsrecht fallen und nicht unter das Dienstleistungsrecht.

Die *rechtliche Grundlage* dieser Entscheidung ist nicht ausdrücklich dargelegt, abgesehen von der Tatsache, daß sie in dem durch das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr abgesteckten Rahmen[42] angesiedelt ist. Die Grundlage könnte in der Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes bestehen, nach dem der *Mißbrauch eines Rechtes* unzulässig ist, aber auch in der Rechtsprechung bezüglich der *Bestimmung des Begriffs Dienstleistung*. Im ersteren Fall wäre die Grundlage eine rein richterrechtliche, im zweiteren Fall würde sie auf der Nichtanwendbarkeit von Artikel 59 EWGV beruhen, weil die fragliche Tätigkeit nicht als Dienstleistung im Sinne von Artikel 60 betrachtet werden könnte, da die Voraussetzung bezüglich des grenzüberschreitenden Charakters nicht gegeben ist. In gewissen Situationen von Gesetzesumgehung wäre es möglich, daß "alle relevanten Merkmale sich innerhalb eines einzigen Mitgliedstaates konzentrieren"[43], was nach Feststellung des Gerichtshofes[44] eine Anwendung der Vorschriften bezüglich des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließen würde. Eine solche Auffassung würde im übrigen die von der tatsächlichen und dauerhaften Niederlassung ergänzen, die der Gerichtshof in seinem Urteil "Factortame"[45] bezüglich des

---

42 Was zum einen bekräftigt wird durch den letzten Teil des Begründungspunktes 13 des Urteils "van Binsbergen" und zum anderen durch die Tatsache, daß der Gerichtshof in dieses Urteil (im Gegensatz zu späteren Urteilen bezüglich Artikel 59) keinen speziellen Begründungspunkt zu der Frage aufgenommen hat, ob es sich tatsächlich um eine Dienstleistung im Sinne von Artikel 60 handelt; wäre dies der Fall gewesen, so hätte man daraus schlußfolgern können, daß die Frage der Gesetzesumgehung nicht mit der Art der betreffenden Tätigkeit (grenzüberschreitende Dienstleistung oder nicht) in Zusammenhang steht.

43 EuGH, 18.3.92, Rs. 52/79, Slg. 833, Begründungspunkt 9

44 ibidem sowie EuGH, 26.2.91, Rs. 198/89 -Kommission/Italien, nicht veröff., Begründungspunkt 9

45 EuGH, 25.8.91, Rs. 221/89, nicht veröff.; in Begründungspunkt 20 wird festgestellt, daß "der Begriff Niederlassung im Sinne der Artikel 52 ff. EWGV die tatsächliche Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit mittels einer

Niederlassungsrechts entwickelt hat. Da der Gerichtshof diese Auffassung jedoch noch nicht auf einen konkreten Fall angewendet hat, ist diese Frage nach wie vor ungeklärt.

Die *Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten*, die sich aus dieser Rechtsauffassung ergeben, sind offenkundig, denn die subjektive und die objektive Voraussetzung läßt dem Richter einen bedeutenden Ermessensspielraum, insbesondere die erstere, bei der der Tatbestand des Vorsatzes nachzuweisen ist[46], d.h. die tatsächliche Absicht des Leistungserbringers. Es müßte insbesondere nachgewiesen werden, daß bei der Wahl des Standortes die Absicht, die Antitrustvorschriften als solche und nicht etwa andere Vorschriften[47] zu umgehen, eine entscheidende Rolle gespielt hat. Des weiteren wäre bei der Beurteilung des Sachverhaltes zu berücksichtigen, daß ein Betreiber berechtigterweise danach streben kann, die vom gemeinschaftlichen Binnenmarkt gebotenen Möglichkeiten zu nutzen. Auch die Hinzuziehung einer Reihe von Indizien wird nicht verhindern können, daß diese Prüfung einen weitgehend subjektiven Charakter aufweist[48].

B. Auf die Dienstleistung gerichtete Maßnahmen

Im Vergleich zu den auf den Dienstleistungserbringer gerichteten Maßnahmen (Rechtsvorschriften bezüglich des Eigentums an Medien) werfen die auf die Dienstleistungen gerichteten Maßnahmen (Vorschriften bezüglich des Inhaltes

---

dauerhaften Einrichtung in einem Mitgliedstaat für eine unbestimmte Dauer beinhaltet".

46 Selbst in dem Falle, da es um die Feststellung des grenzüberschreitenden Charakters der Dienstleistung (und nicht eines Rechtsmißbrauchs) geht, denn die Feststellung des Staates, in dem sich die "relevanten Merkmale" der Tätigkeit konzentrieren, oder der "tatsächlichen Ausübung" (bereits genanntes Urteil "Factortame") kann die wirkliche Absicht des Leistungserbringers berühren.

47 insbesondere wenn diese kein im Allgemeininteresse liegendes Ziel zum Gegenstand haben

48 Abgesehen unter Umständen von dem Fall, bei dem es sich um einen Anbieter handelt, dessen Publikum ausschließlich im Empfängerstaat angesiedelt ist, dessen Programme im Empfängerstaat produziert werden, dessen Führungsgremien sich ebenfalls dort befinden und der vom gleichen Ursprungsland aus keine weiteren gleichartigen Programme in andere Länder ausstrahlt. In diesem Fall könnte das Vorliegen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung bezweifelt werden, da sich alle relevanten Bestandteile in der Tat in einem einzigen Staat konzentrieren.

von Sendungen), deren Anwendung auf Sendungen aus einem Mitgliedstaat zu Beschränkungen führt, Fragen anderer Natur auf. In der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" werden bereits die den Sendungsinhalt betreffenden Elemente abgestimmt, die aufgrund des Urteils "Debauve" zur Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Verkehrs von Fernsehsendungen dienen könnten.

Daß die Rechtsvorschriften bezüglich des Pluralismus, so das Gebot der Neutralität, der Objektivität, der Aufteilung von Sendezeiten, die Vorschriften bezüglich der politischen Werbung, des Verbotes der Veröffentlichung oder Verbreitung von Meinungsumfragen u.a., nicht unter den abgestimmten Bereichen zu finden sind, bedeutet, daß sie nicht von vorn herein zu denen gehören, von denen festgestellt wurde, daß sie in der Praxis Anlaß zu Beschränkungen der freien Weiterverbreitung von Sendungen aus einem Land, das ihrer Harmonisierung zugestimmt hat, geben können.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Vorschriften niemals zur Rechtfertigung bestimmter Einschränkungen in bezug auf das Gemeinschaftsrecht herangezogen werden könnten, denn wie bei den Maßnahmen bezüglich der Dienstleistungserbringer wäre auch hier die Bedingung der Verfolgung eines Zieles des Allgemeininteresses gegeben. Die Bedingung bezüglich des Fehlens einer vergleichbaren Dienstleistung im Land wäre ebenfalls in den meisten Fällen erfüllt. Die Bedingung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme würde jedoch das Verbot eines Programms[49] so gut wie ausschließen. Billigerweise können bestimmte Gebote einem grenzüberschreitenden Programm nicht vorgeschrieben werden (wenn die Weiterverbreitung nicht verhindert werden soll), wie z.B. das Gebot, die verschiedenen politischen Bewegungen innerhalb der Gesellschaft zu widerspiegeln. Im übrigen könnte nur der bemängelte Programmteil, wie z.B. ein regelmäßig über einen längeren Zeitraum gesendeter politischer Werbespot, der in dem Bestimmungsland unzulässig wäre, ggf. mit einem Sendeverbot belegt werden[50]. Es ist zu unterstreichen, daß hier

---

[49] Mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist ein besonders bedeutsamer Rahmen zur Beurteilung der Notwendigkeit einer Beschränkung gegeben.

[50] Wobei jedoch nachgewiesen werden müßte, daß es sich um die Maßnahme mit dem geringsten Zwangscharakter gegenüber dem zu wahrenden Interesse handelt und daß die gleiche Maßnahme auch für inländische Betreiber, die den gleichen Verstoß begehen, gelten würde. Wenn der Spot nicht für das betrachtete Land bestimmt ist, wäre ein Verbot der Weiterverbreitung

Gesetzesumgehungen offenkundiger sind als im Fall der Vorschriften über den Medienbesitz[51] und daß die Prüfung der Verhältnismäßigkeit folglich weniger problematisch, weniger Konflikte und weniger Rechtsunsicherheit mit sich bringen dürfte.

In der Praxis ist im übrigen die Gefahr von Gesetzesumgehungen gering, da zum einen die sich daraus ergebenden finanziellen Vorteile in der Regel gering sind[52] und da zum anderen die Strategie der Betreiber im allgemeinen kommerziellen und nicht vorrangig politischen Zielstellungen folgt[53].

**ZUSAMMENFASSUNG**

**Ausgehend von der juristischen Analyse hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, Fernsehsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat einzuschränken, wenn damit die inländischen Rechtsvorschriften über die Wahrung des Pluralismus umgangen werden und diese den Pluralismus bedrohen. Abgesehen von Fällen von Rechtsumgehung im engeren Sinn dürfte es für einen Mitgliedstaat jedoch schwieriger sein (Prüfung der Verhältnismäßigkeit), ohne daß es deshalb gänzlich ausgeschlossen ist, die Weiterverbreitung eines Programms aus einem anderen Mitgliedstaat einzuschränken, das ohne die Absicht zur Gesetzesumgehung nicht mit seinen einzelstaatlichen Vorschriften über die Wahrung des Pluralismus übereinstimmt.**

---

unverhältnismäßig, wenn er im Bestimmungsland zulässig wäre.

[51] Da angesichts der Tatsache, daß das politische Leben in den Mitgliedstaaten national geprägt ist, der Nachweis leichter zu erbringen ist, daß es sich um eine dem Empfängerland gemäße Sendung handelt (Werbung für eine inländische politische Persönlichkeit z.B.) und daß folglich nur eine einschränkende Maßnahme gegen das Programm geeignet ist, der Situation ein Ende zu setzen. Im Fall der Vorschriften über den Medienbesitz ist es schwieriger nachzuweisen, daß die Beschränkung zur Wahrung des Pluralismus notwendig ist (siehe weiter oben), denn die Unvereinbarkeit besteht auf der Ebene des Kapitals und nicht auf der Ebene des Bildschirms.

[52] Im Gegensatz zu Sendungen wie kommerzielle Werbung dürften Sendungen mit politischem Inhalt, mit denen einzelstaatliche Vorschriften umgangen werden sollen, in der Regel zu geringe finanzielle Einnahmen im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken erbringen.

[53] siehe "Study on pluralism and concentration im media - economic evaluation -" bereits erwähnt, S. 10

Archive of the European Commission

In der Praxis könnte sich jedoch die Umsetzung dieser Möglichkeit zur Einschränkung von Sendungen in den Fällen, die mit den Vorschriften über den Besitz an Medien im Zusammenhang stehen, als problematisch erweisen und wegen der unterschiedlichen Bewertungsmöglichkeiten von konkreten Sachverhalten zu Konflikten führen. Diesbezüglich sind insbesondere zwei Faktoren zu berücksichtigen:

- Die Unsicherheiten bezüglich der Feststellung des Tatbestandes der Gesetzesumgehung. Die Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofes auf Fälle von Gesetzesumgehungen bringt größere Auslegungsprobleme mit sich, da ein gleicher Sachverhalt von den betroffenen Staaten unterschiedlich bewertet werden kann. So dürfte es insbesondere einem Rundfunkanbieter in der Regel möglich sein, darauf zu verweisen, daß er auch andere Länder überstrahlt, um den Vorwurf der Gesetzesumgehung zu entkräftigen. Diese Länder könnten sich ebenfalls der Auffassung dieses Anbieters anschließen und geltend machen, daß der sich auf Gesetzesumgehung berufende Staat implizit die Pluralismusauffassung des Niederlassungsstaates in Frage stellt. Da der Rundfunk des weiteren einem System der Zulassung durch die öffentlichen Behörden unterworfen ist, wäre im Konfliktfall auch der Staat, der die Zulassung erteilt hat, indirekt betroffen. Dies würde sofort eine Grundsatzdiskussion auslösen, d.h. eine Diskussion über die Fähigkeit der einzelnen Systeme, den Pluralismus wirksam zu gewährleisten[54]. Diese Rechtsunsicherheit ist keine bloße theoretische Möglichkeit, da zuweilen schon bezüglich der durch die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" abgestimmten Aspekte Befürchtungen über mögliche Gesetzesumgehungen geäußert werden[55]; um so stärker dürften solche Befürchtungen auf die Bestimmungen bezüglich des Pluralismus zutreffen, für die noch keine Abstimmung durch eine Richtlinie vorgenommen wurde.

- Die Schwierigkeit, technische Maßnahmen gegen einen Anbieter zu ergreifen, der gesetzliche Bestimmungen umgeht. Im Fall des Rundfunkbetriebs über Satellit ist dieser Faktor nicht zu unterschätzen,

---

54 Warum sollte die Begrenzung auf ein terrestrisches landesweites Fernsehprogramm pro Anbieter wie in Frankreich legitimer (weniger legitim) sein als die Begrenzung auf 3 Programme wie in Italien?

55 so z.B. bei dem Vorhaben der Schaffung eines auf Filme spezialisierten französischsprachigen luxemburgischen Satellitenfernsehprogramms

**auch wenn er dabei vor allem auf den Individualempfang zutrifft (da Kabelnetze leichter zu kontrollieren sind). Wenn es auf diesem Gebiet zu einem längeren Rechtsstreit über die rechtliche Beurteilung eines Tatbestandes von Gesetzesumgehung käme, dann würde der betreffende Rundfunkbetreiber aller Wahrscheinlichkeit nach seine Tätigkeit fortsetzen, da der Staat, dessen Gesetzgebung umgangen wird, nicht über die technischen Mittel verfügt, dieser ein Ende zu bereiten. Dazu müßte er sich direkt an den Staat wenden, dessen Zuständigkeit der Betreiber untersteht, wodurch der Konflikt eine politische Dimension bekäme.**

II. Die Kontrolle von Medienzusammenschlüssen auf nationaler Ebene

Das Argument, daß die Mitgliedstaaten rechtliche Mittel besitzen, um sich gegen Aktivitäten von gemeinschaftsweiter Bedeutung, auf die die Gemeinschaftsgrundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs Anwendung finden, zu schützen, trifft auch auf den wettbewerbsrechtlichen Bereich zu. Wenn ein Unternehmenszusammenschluß aufgrund seiner gemeinschaftsweiten Bedeutung nicht mehr dem einzelstaatlichen, sondern dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unterliegt, so hindert dies die Mitgliedstaaten nicht, gegen diesen Zusammenschluß nationale Maßnahmen zur Wahrung des Pluralismus zu ergreifen.

So sieht Artikel 21 Abs. 3 der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ausdrücklich vor, daß die Mitgliedstaaten das Recht haben, weiterhin einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der "Medienvielfalt" anzuwenden, wenn die Kommission kein Verfahren gegen Konzentrationsvorgänge einleitet. Bestehen keine solche Rechtsvorschriften, haben die betreffenden Mitgliedstaaten nach Abs. 1 und 2 des genannten Artikels keine Befugnis mehr zur Kontrolle von Konzentrationsvorgängen, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, und die Kommission und der Gerichtshof sind in diesem Fall allein zuständig.

Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten aufgrund Art. 21 Abs. 3 ist jedoch nicht unbegrenzt, denn die auf dieser Grundlage erlassenen Maßnahmen müssen "mit den allgemeinen Grundsätzen und den übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar" sein (Art. 21, Abs. 3, 1. Satz). So müssen sie insbesondere vereinbar sein mit dem in Art. 59 EWGV garantierten

Historical Archives of the European Commission

Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs sowie mit der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen". Der Verweis auf die allgemeinen Grundsätze ist von Wichtigkeit, denn gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Grundrechte bedeutet dies, daß die von diesen Maßnahmen, die ihrem Wesen nach Ausnahmeregelungen darstellen (erster Teil), ausgehenden Beschränkungen nicht über die von Art. 10 Abs. 1 der EMRK zugelassenen Ausnahmen hinausgehen dürfen[56].

Des weiteren müssen diese Maßnahmen zum Schutz der Medienpluralität geeignet sein, wodurch alle nicht speziell auf diesen Zweck zugeschnittenen Maßnahmen ausgeschlossen sein dürften. So könnten beispielsweise im Gegensatz zu speziell auf den Medienpluralismus bezogene Antitrustvorschriften die nichtspezifischen einzelstaatlichen Wettbewerbsregelungen nicht zur Rechtfertigung einer Überprüfung eines von der Kommission als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar befundenen Konzentrationsfalles durch die einzelstaatlichen Behörden herangezogen werden.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit zu einzelstaatlicher Überprüfung nicht benutzen dürfen, um einen von der Kommission als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt erklärten Konzentationsvorgang zu genehmigen. In Artikel 21 Abs. 3 ist nur der umgekehrte Fall vorgesehen, d.h. ein Vorgang, der mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, aber unvereinbar mit dem einzelstaatlichen Recht in bezug auf den Pluralismus ist.

III. Transparenz

Der Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Transparenz ist mehrfach unterstrichen worden, insbesondere vom Europäischen Parlament[57] und vom Europarat[58]. Es kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, ob die Transparenz an sich Probleme aufwirft, die auf Gemeinschaftsebene behandelt werden müssen. Diesbezüglich sind die folgenden zwei voneinander getrennten

---

56 EuGH, 18.6.91, Rs. 260/89, nicht veröff., Begründunspunkt 41 ff.

57 Entschließung über die Medienkonzentration und die Meinungsvielfalt in Europa vom 16. September 1992

58 Entschließung, angenommen auf der dritten Ministerkonferenz in Zypern über Massenmedien

Historical Archives of the European Commission

Fragen zu unterscheiden:

**- Einholung und Austausch von Informationen**

. **Auf der Ebene der Mitgliedstaaten** können sich die Behörden entweder aufgrund der ihnen übertragenen Kontrollbefugnisse oder aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen Zugang zu bestimmten Informationen verschaffen. Das Ausmaß der Informationseinholung und Überprüfung ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich und hängt insbesondere davon ab, ob Medienkontrollbehörden bestehen und welche Vollmachten sowohl diese als auch die wettbewerbsrechtlichen Behörden besitzen.

Hierbei besteht ein Unterschied zwischen Rundfunk und Presse. Das System der vorherigen Zulassung beim Rundfunk verleiht den Behörden ein bedeutendes Druckmittel zum Erhalt der notwendigen Informationen (keine Information, keine Zulassung). Auf dem Gebiet der Presse besteht jedoch keine solche Möglichkeit, abgesehen von einem möglichen Eingreifen der wettbewerbsrechtlichen Behörden, die in bestimmten Fällen von Unternehmenszusammenschlüssen aktiv werden können.

Ferner ist ebenfalls zwischen Einholung von Informationen und deren Verbreitung zu unterscheiden. Bestimmte von den Wettbewerbsbehörden eingeholte Informationen sind vertraulicher Art und sind deshalb der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die einzelstaatlichen Behörden keine Möglichkeit zur Einholung solcher Informationen besitzen.

. **Auf europäischer Ebene** ist die Frage des Erhalts von Informationen über ein in einem anderen Mitgliedstaat ansässiges Unternehmen wiederholt, insbesondere vom Europarat, angesprochen worden, In der auf der dritten Ministerkonferenz angenommenen Entschließung wird dazu die Schaffung eines Konsultationsmechanismus zwischen den Staaten vorgeschlagen.

Hierzu ist festzustellen, daß die Notwendigkeit zum zwischenbehördlichen Informationsaustausch davon abhängt, inwieweit die Behörden in der Lage sind, die notwendigen Informationen direkt von den Unternehmen zu erhalten. Im Rundfunkbereich stellt die Tatsache, daß ein Unternehmen im Ausland angesiedelt ist, aus den vorstehend genannten Gründen nicht unbedingt ein

Historical Archives of the European Commission

Hindernis in dieser Hinsicht dar.

Der Informationsaustausch zwischen Behörden findet seine Grenzen in deren Befugnissen und deren Interesse an der Art von Informationen, die die ausländische Behörde braucht. So ist es durchaus vorstellbar, daß die einzelstaatlichen Behörden vor allem an spezifisch nationalen Informationen interessiert sind, die nicht unbedingt den Bedürfnissen ausländischer Behörden entsprechen müssen. Diesen Bedürfnissen kann nur durch direkten Zugang der betreffenden Behörden, ohne die Zwischenschaltung einer anderen Behörde, zu den einschlägigen Informationsquellen in einem anderen Mitgliedstaat entsprochen werden. Nach Kenntnis der Kommission bestehen keine Hindernisse in dieser Hinsicht. Wenn dennoch ein Austausch zwischen Behörden selbst notwendig sein sollte, dann dürfte es zweckmäßiger sein, wenn diese direkt miteinander kommunizieren, ohne daß ein institutioneller Mechanismus zwischengeschaltet wird.

**- Die Nutzung und die Bearbeitung der Informationen**

Der Endzweck der Informationen über die Transparenz besteht darin, herauszufinden, "wer wen kontrolliert". Die Hauptschwierigkeit besteht folglich in der Bestimmung des Begriffs Kontrolle und in der Festlegung geeigneter Kriterien. Dieses Problem ist kein spezielles Problem des Medienbereichs, sondern stellt sich überall, wo eine Kontrolle von Konzentrationsvorgängen vorgenommen wird. Eine solche Begriffsbestimmung kann sehr schwierig werden, denn dabei müssen sowohl die innere Struktur des Unternehmens als auch die äußeren Beziehungen zwischen den Anteilseignern berücksichtigt werden.

Ein weiterer Zweck der Sammlung von Informationen kann in der Beobachtung der Entwicklung der Konzentrationsvorgänge bestehen. Eine solche Beobachtung zu Analysezwecken wirft jedoch nicht so sehr Fragen der Informationserhebung auf als vor allem Fragen der Informationsverarbeitung und der Schaffung eines auf spezielle Bedürfnisse zugeschnittenen Analyseapparates. Es gibt bereits Privatunternehmen, Behörden und Institute, die auf diese Art von Tätigkeit spezialisiert sind. Schließlich ist auch zu bedenken, daß die Beobachtung der Entwicklung der Konzentration an sich noch keine Lösung eines eventuellen Problems in bezug auf den Medienpluralismus darstellt.

Historical Archives of the European Commission

**Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Transparenz an sich gegenwärtig keinen Bereich darstellt, der ein spezielles Eingreifen der Gemeinschaft rechtfertigen würde, zumindest solange es keine Hindernisse für den direkten Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Behörden gibt. Es sind jedoch Situationen denkbar, in denen die internationalen Rahmenbedingungen die zuweilen zu einem Mangel an Transparenz führenden Faktoren verstärken könnten.**

Historical Archives of the European Commission

**Unterabschnitt 2:** Die Wirksamkeit des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts

Eine spezielle Maßnahme zur Wahrung des Pluralismus auf Gemeinschaftsebene wäre nur dann notwendig, wenn das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht (Artikel 85 und 86 EWGV sowie die Verordnung über Konzentrationsvorgänge vom 21. 12. 89) den Erfordernissen der Aufrechterhaltung des Pluralismus nicht gerecht wird.

In seiner Entschließung vom 16. September 1992 stellt das Parlament fest, daß "die derzeitigen wettbewerbsrechtlichen Regelungen allein keine Garantie für Meinungsvielfalt und Pluralismus in den Medien bieten können".

In diesem Zusammenhang können die Beziehungen zwischen Wettbewerbsrecht und Pluralismus wie folgt charakterisiert werden.

**I. Interessenübereinstimmung zwischen Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und Wahrung des Pluralismus**

Ein wettbewerbsförderndes Umfeld und ein einwandfrei funktionierender Markt wirken sich in dem Sinne günstig auf den Pluralismus aus, daß dies zum einen auf einen offenen Markt hindeutet, der neuen Marktteilnehmern - in unserem Fall neuen Medien - die Möglichkeit zum Marktzutritt einräumt, und daß zum anderen die Akteure dadurch zu einer qualitativen Differenzierung des redaktionellen Inhaltes ihrer Medien und somit zu einer Erweiterung der Informationsvielfalt angehalten werden.

Somit besteht eine Interessenübereinstimmung zwischen dem Ziel der Wahrung des Pluralismus und dem der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs. Auch trägt die Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Regelungen und insbesondere der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. November 1989 (nachstehend die Verordnung genannt) zur Schaffung der für den

Historical Archives of the European Commission

Pluralismus notwendigen Bedingungen bei, indem "Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Mark oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert wird" verhindert werden sollen (Art. 2 Abs. 3 der Verordnung).

Diese Art von Zusammenschlüssen, die dem Wettbewerb schaden, sind auch dem Pluralismus abträglich, denn es ist wohl kaum ein Fall vorstellbar, in dem wettbewerbswidrige Faktoren sich günstig auf den Pluralismus auswirken würden. Deshalb könnte ein Konzentrationsvorgang, der mit dem gemeinsamen Mark unvereinbar ist, nicht aufgrund eventueller positiver Auswirkungen auf den Pluralismus als Ausnahmeregelung zugelassen werden (siehe oben).

Bestimmte Konzentrationsvorgänge, die zu Problemen im Zusammenhang mit dem Pluralismus führen können, könnten also durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts geregelt werden. Dies träfe z.B. im Bereich des Ankaufs von Werberaum für den Fall zu, daß durch einen Konzentrationsvorgang eine starke Abhängigkeit der Medien von einer Ankaufszentrale begründet wird. Dies wäre dem Pluralismus abträglich, wenn der Konzentrationsvorgang durch Preissenkungen für den Verkauf von Werberaum wegen der daraus resultierenden Verringerung der verfügbaren Einnahmen zu einer Begrenzung des Marktzutritts für neue Medien führte und zum anderen als Reaktion darauf wiederum neue Zusammenschlüsse bei den Medien ausgelöst würden. Ebenso könnte ein vertikaler Zusammenschluß zwischen einem Fernsehanbieter und einem Satellitenbetreiber oder ein Vorgang zur Kontrolle einer Technologie (z.B. Zugangskontrollsysteme), die zu einer Begrenzung des Marktzutritts für Satellitenprogramme führen würden, ggf. durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts verhindert werden. Dies würde auch auf den Fall zutreffen, wo ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung einnimmt und diese Stellung auf dem Markt für den Verkauf oder Erwerb von Programmrechten mißbrauchen würde.

**II. Die Grenzen der Interessenübereinstimmung**

Das Wettbewerbsrecht kann nur insoweit den Interessen des Pluralismus

dienlich sein, wie in den jeweiligen Fällen Wettbewerbsprobleme eine Rolle spielen, die mit den Konzepten des Gemeinschaftsrechts faßbar sind. Dies ist jedoch nicht immer der Fall.

**1. Aufrechterhaltung des Pluralismus und Aufrechterhaltung des Wettbewerbs - zwei unterschiedliche Kriterien**

Obgleich eine Interessenübereinstimmung zwischen beiden besteht, so sind doch das Kriterium für die Behinderung eines wirksamen Wettbewerbs und das der Aufrechterhaltung des Pluralismus ihrer Bedeutung und ihrer Art nach unterschiedlich. Das erstere hat das Verhalten des Wirtschaftsakteurs zum Inhalt, während das zweitere auf die Informationsvielfalt abzielt. Der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsakteuren könnte sich in einem Wettbewerb zwischen Ideen ausdrücken, doch handelt es sich hierbei um zwei Bewertungen unterschiedlicher Art.

Die Methodik der Kontrolle der Einhaltung der Verordnung beinhaltet, die Schaffung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung zu erfassen und zu beurteilen, ob ein wirksamer Wettbewerb in erheblicher Weise behindert wird.

Die Beurteilung einer Beeinträchtigung des Pluralismus kann hingegen nur auf der Grundlage einer Analyse der Vielfalt der für einen bestimmten Empfängerkreis verfügbaren Informationen unabhängig von der Wettbewerbsstellung der Medienunternehmen vorgenommen werden.

**2. Nichtanwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf bestimmte Fälle, in denen der Pluralismus beeinträchtigt wird**

Aufgrund der unterschiedlichen Natur der beiden Kriterien kann es zu Situationen kommen, in denen der Pluralismus beeinträchtigt wird, ohne daß ein wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder einem wesentlichen Teil desselben in erheblicher Weise behindert wird.

Historical Archives of the European Commission

**- Multimedia-Zusammenschlüsse**

Multimedia-Zusammenschlüsse fallen nur in den Geltungsbereich der Verordnung, wenn sie zu Wettbewerbsproblemen in dem oder den betroffenen Markt/Märkten führen. Die Definition der betroffenen Märkte erweist sich bei dieser Konzentrationsart als kompliziert, und es dürfte schwierig sein, einen Multimediamarkt als solchen zu untersuchen, abgesehen eventuell vom dem des Verkaufs von Multimedia-Werberaum. Es erscheint eher möglich, die Wettbewerbsprobleme, die in einem der betroffenen Teilmärkte, d.h. bei einem Medientyp hervorgerufen werden, zu berücksichtigen. So könnte ein Zusammenschluß zwischen einer Multimedia- und einer Monomediengruppe (z.B. TV-Unternehmen) dazu führen, daß eine marktbeherrschende Stellung auf dem Rundfunkmarkt (oder einem Teilmarkt) entsteht. In diesem Falle wäre der strittige Punkt nicht der multimediale Charakter der Tätigkeiten der betreffenden Unternehmen, sondern die monomedialen Auswirkungen[59]. Bezüglich des Pluralismus könnte eine multimediale Aktivität jedoch sehr wohl zu Problemen führen, auch wenn sie mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar ist. So könnte für einen Medienkonsumenten, der Radio hört (am Morgen), Zeitung liest (am Mittag) und fernsieht (am Abend), ein Multimedia-Zusammenschluß dazu führen, daß alle von ihm genutzten Medien von einem einzigen Anteilseigner kontrolliert werden, auch wenn dessen Marktanteile bei jedem Medium nicht so groß sind, daß eine Wettbewerbsbeeinträchtigung vorliegt. Die Vielfalt der Informationen und der die Medien kontrollierenden Unternehmen muß nicht nur im Rahmen eines Mediums, sondern auch im Verhältnis der Medien zueinander sowie unter Berücksichtigung der Praktiken des Medienkonsums beurteilt werden, wobei die Interessenübereinstimmung zwischen Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und des Pluralismus bei Multimedia-Zusammenschlüssen geringer ist als bei monomedialen Zusammenschlüssen.

---

[59] Dies könnte die Möglichkeiten verringern, ggf. einen Markt des Verkaufs von Multimedia-Werberaum zu berücksichtigen, denn die Schaffung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung wird sich in der Regel stärker auf dem monomedialen Markt bemerkbar machen. Der umgekehrte Fall, d.h. daß ein Multimedia-Zusammenschluß zu einer beherrschenden Stellung auf dem Multimedia-Werbemarkt führt, ohne daß der monomediale Markt davon betroffen wird, ist kaum wahrscheinlich.

**- Monomediale Zusammenschlüsse**

Bei monomedialen Konzentrationen könnte die Interessenübereinstimmung zwischen Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und des Pluralismus dadurch verringert werden, daß ein Sachverhalt, der nicht als Begründung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung oder als Behinderung eines leistungsgerechten Wettbewerbs angesehen werden kann, trotzdem eine Gefahr für den Pluralismus darstellt, da hierbei Bewertungskriterien unterschiedlicher Art zur Anwendung kommen.

Bezüglich der notwendigen Voraussetzung (im Sinne der Verordnung), d.h. der Schaffung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung, kann davon ausgegangen werden, daß in einem Fall, in dem der Pluralismus gefährdet ist, ebenfalls eine beherrschende Stellung vorliegt. Allerdings kann es bei der Bestimmung des betroffenen Marktes Probleme geben, wenn die eingetretene Lage es nicht rechtfertigt, von einer beherrschenden Stellung zu sprechen, jedoch trotzdem Auswirkungen auf den Pluralismus hat. So könnten z.B. im Falle des Zusammenschlusses zwischen einer Gruppe mit einem terrestrischen Fernsehprogramm und einem Unternehmen mit einem nichtthematischen Pay-TV-Programm der Pay-TV-Markt und der gebührenfreie TV-Markt (aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsart) getrennt betrachtet werden und so auf das Nichtvorliegen einer marktbeherrschenden Stellung geschlossen werden. Trotzdem würde ein und dasselbe Unternehmen jeweils ein Allgemeinprogramm auf diesen beiden Teilmärkten kontrollieren, was vom Standpunkt des Informationsverbrauchs eine Begrenzung des Pluralismus darstellen könnte. Die auf wettbewerbsrechtlichem Gebiet berücksichtigten Interessen können sich also von den pluralismusrelevanten Interessen unterscheiden. Insbesondere wird es immer schwieriger, die Aspekte des Pluralismus zu berücksichtigen, je stärker der Markt unterteilt ist.

Was die Bedingung einer erheblichen Behinderung eines wirksamen Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes oder eines wesentlichen Teils desselben betrifft, so könnte diese die Möglichkeiten der Anwendung der Verordnung auf Fälle, in denen der Pluralismus in Frage steht,

Historical Archives of the European Commission

begrenzen; allerdings nur wenn die bloße Begründung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung ausreicht, um den Pluralismus zu bedrohen, ohne daß eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs vorliegt. Die Intensität der Kontrolle muß also für die Aufrechterhaltung des Pluralismus höher sein als für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs.

**- Das Problem der Schwellenwerte**

Die drei in der Verordnung festgelegten Schwellen (Artikel 1 Abs. 2) begrenzen deren Anwendungsmöglichkeiten auf den Mediensektor. Bis heute sind zwei Verstöße, bei denen Medien einbezogen waren, gemeldet worden (Canal+/ESPN und Sunrise). Der Zusammenschluß SKY/BSB fiel hingegen nicht in den Anwendungsbereich der Konzentrationsbestimmungen, da das einschlägige Kriterium nicht erreicht wurde, d.h. zwei Drittel des Gesamtumsatzes eines jeden der betreffenden Unternehmen wurden nicht innerhalb ein und desselben Mitgliedstaates realisiert.

Diese hohen Schwellenwerte stellen jedoch kein Argument dar, um die Notwendigkeit einer speziellen Maßnahme auf Gemeinschaftsebene zu rechtfertigen. Würde es sich lediglich um eine Frage der Schwellenwerte handeln, dann könnten diese laut Artikel 1 Abs. 3 der Verordnung nach unten korrigiert werden.

**3. Die Schwierigkeit einer extensiven Auslegung des Wettbewerbsrechts**

Es scheint nicht möglich zu sein, die sich aus der unterschiedlichen Natur der beiden Kriterien ergebenden Grenzen durch eine spezielle Handhabung des Instruments Wettbewerbsrecht auszugleichen. So kann aufgrund des Fehlens einer entsprechenden rechtlichen Grundlage das Kriterium der Beeinträchtigung des Pluralismus als solches nicht für die Kontrolle von Konzentrationsvorgängen herangezogen werden. Die in Artikel 2 Abs.b vorgesehenen Kriterien können eine solche Grundlage nicht liefern.

Im übrigen schließt die Festlegung in Artikel 21 Abs. 3, welche die Kontrolle bezüglich des Pluralismus ausdrücklich in den innerstaatlichen



Historical Archives of the European Commission

Rahmen verlagert, zumindest ihrem Geist nach eine extensive Auslegung der Verordnung für Zwecke des Pluralismus aus.

Die Interessenübereinstimmung zwischen der Kontrolle des Wettbewerbs und der Kontrolle der Wahrung des Pluralismus bleibt also lediglich auf die positiven Auswirkungen begrenzt, die die erstere auf die letztere haben kann; sie geht nicht so weit, daß die erstere die letztere mit einschließt.

**4. Potentielle Grenzen**

Die vorstehend aufgeführten Grenzen sind bis jetzt noch nicht in der Realität überprüft worden. Dies liegt zum einen daran, daß die Verordnung erst kürzlich in Kraft getreten ist und daß zum anderen noch keine dementsprechenden Konzentrationsvorgänge aufgetreten sind.

Die tatsächliche Gefahr des Auftretens solcher Fälle in der Praxis läßt sich nur schwer abschätzen. Einer der Faktoren, die diese Gefahr begrenzen, könnte darin bestehen, daß neue medienspezifische Antitrustvorschriften bereits im Vorfeld Konzentrationsvorgänge verhindern, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen würden. Solche Konzentrationsfälle könnten demnach in Mitgliedstaaten auftreten, in denen keine oder weniger strenge Vorschriften dieser Art bestehen. Da solche Regelungen vor allem in kleineren Ländern fehlen (aufgrund der geringen Anzahl privater Hörfunk- und Fernsehanbieter), dürften die sie betreffenden risikovollen Konzentrationsvorgänge in erster Linie unter das einzelstaatliche und nicht unter das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht fallen.

**ZUSAMMENFASSUNG VON ABSCHNITT I**

**Das in den einzelstaatlichen Gesetzgebungen festgeschriebene Ziel der Wahrung des Pluralismus scheint es als solches nicht notwendig zu machen, daß die Gemeinschaft spezielle Maßnahmen erläßt. Zum einen haben die Mitgliedstaaten die rechtliche Möglichkeit, im Falle einer tatsächlichen Umgehung der Rechtsvorschriften zum Schutz des Pluralismus die**

Historical Archives of the European Commission

Weiterverbreitung von Sendungen aus einem anderen Mitgliedstaat einzuschränken. Zum anderen können gegen Konzentrationen, die zwar mit der Regelung zur Kontrolle von Konzentrationsvorgängen vereinbar sind, doch Probleme bezüglich des Pluralismus aufwerfen, einzelstaatliche Vorschriften zur Wahrung des Pluralismus herangezogen werden.

Die Tatsache, daß das Gemeinschaftsrecht kein geeignetes Rechtsinstrument zur Wahrung des Pluralismus ist (obgleich es dazu beitragen kann), reicht folglich nicht aus, um einen Handlungsbedarf zu begründen.

In der Praxis könnte jedoch die Anwendung der einzelstaatlichen Schutzvorschriften auf eine gewisse Rechtsunsicherheit stoßen, die sich aus den Schwierigkeiten einer rechtlichen Beurteilung von Gesetzesumgehungen ergibt, sowie zu Spannungen zwischen einzelstaatlichen Behörden führen.

## Abschnitt 2. BEDARFSERMITTLUNG MIT BLICK AUF DIE ZIELE FÜR DAS FUNKTIONIEREN DES BINNENMARKTES

Die speziell für den Medienbereich in den Mitgliedstaaten erarbeiteten innerstaatlichen Antitrustbestimmungen wirken auf den Binnenmarkt nicht neutral. Die jeweiligen Rechtsvorschriften unterscheiden sich voneinander. Ihre Unterschiedlichkeit an sich ist jedoch kein Grund für eine Intervention auf der Ebene der Gemeinschaft. Eine Intervention wird erst dann erforderlich, wenn sich diese Unterschiedlichkeit so auswirkt, daß ernsthafte Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarkts im Sinne von Artikel 8 a und Artikel G§B3 des Vertrages über die Europäische Union entstehen. Dabei sind sechs Arten von Hindernissen zu unterscheiden.

### I. Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bei Umgehung von Rechtsvorschriften

Durch die Unterschiedlichkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften kann es zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im



Historical Archives of the European Commission

gemeinschaftlichen Sinne kommen (juristische Untersuchung der Fälle von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, siehe Abschnitt 1). Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn - wie bei der Rechtsprechung van Binsbergen[60] - eine innerstaatliche Rechtsvorschrift zum Eigentum an den Medien umgangen wird.

Derartige Beschränkungen sind bislang noch nicht aufgetreten. In Anbetracht des in der Gemeinschaft vorhandenen gesetzgeberischen Rahmens ist jedoch die Gefahr der Entstehung solcher Beschränkungen nicht von der Hand zu weisen. Das Risiko einer Umgehung ist durch folgende Faktoren gegeben: die Erschwerung des **Marktzugangs** durch die Antitrustbestimmungen, die **Wachstumsaussichten** (Skalenerträge) und die **wirtschaftliche Anziehungskraft des Marktes**. Das Risiko einer Umgehung wird um so größer sein, je mehr der Zugang zu einem zukunftsträchtigen Markt durch zwingende Antitrustbestimmungen behindert wird.

Insofern sind auch alle im folgenden genannten Hindernisse für den Marktzugang Faktoren, die das Risiko einer Umgehung entstehen lassen. Ein System, in dem kaum Möglichkeiten für die Erlangung von Lizenzen (Gestaltung neuer Programme, Erneuerung von Lizenzen oder Übernahme einer Kontrolle in Unternehmen, die bereits Inhaber einer Lizenz sind) bestehen, führt zwangsläufig das Risiko einer Umgehung herbei. Das Umgehungsrisiko scheint jedoch im Rundfunkbereich realer zu sein als in den Printmedien, was zum einen daran liegt, daß die Beschränkungen für das Eigentum an den Medien eher den Rundfunksektor (Hörfunk und Fernsehen) und den multimedialen Bereich als den Pressebereich betreffen, und zum anderen daran, daß sich der Verkehr von Rundfunksendungen schwerer beschränken läßt als der von Zeitungen.

In dieser Hinsicht ist die Umgehung bei Satellitenübertragungen eine wahrscheinlichere Annahme als bei Übertragungen über terrestrische Sender. Länder, in denen ein großer Prozentsatz der Haushalte verkabelt bzw. mit Satellitenantennen ausgerüstet ist (B, NL, D, UK), sind daher stärker exponiert.

---

60 Siehe oben, Abschnitt 1, Unterabschnitt 1



Historical Archives of the European Commission

II. Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit

In der Tat wirken sich Grenzen für den Zugang zum Eigentum an den Medien beschränkend auf Wirtschaftsträger aus, die sich in einem Mitgliedstaat niederlassen wollen. Besonders restriktiv sind diese Auswirkungen für niederlassungswillige Unternehmen, die bereits in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, wenn mit den Grenzen der Grad der Beteiligung oder die Kontrolle der Bewerber in anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird, wie etwa in Frankreich oder Deutschland[61]. In diesem Falle werden Lizenzbewerber, die bereits Programme in anderen Mitgliedstaaten betreiben, die in den Staat übertragen werden, in dem die Lizenz beantragt wird, schneller die Schwellenwerte der Antitrustbestimmungen erreichen und demzufolge keine Sendelizenz erhalten. Demgegenüber hat der Bewerber, der kein Programm in anderen Mitgliedstaaten betreibt, mehr Möglichkeiten.

Beschränkungen, die - wie die pluralismussichernden Beschränkungen - unterschiedslos die eigenen Staatsbürger und die Angehörigen der Gemeinschaft treffen, laufen an sich nicht dem Artikel 52 zuwider. Laut Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere in seinem Urteil vom 12. Februar 1987 zum "Labor für klinische Biologie" (Sache 221/85), sieht Artikel 52 nur eine Behandlung nach der Staatszugehörigkeit vor, was bedeutet, *daß lediglich Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit* und verschleierte Diskriminierung mit diesem Artikel unvereinbar sind, es sei denn, sie können mit Artikel 56[62] begründet werden. Der Artikel 52 in seiner Auslegung durch den Gerichtshof erstreckt sich nicht auf Beschränkungen, die unterschiedslos Inländer und Angehörige der Gemeinschaft treffen[63].

---

61 Siehe Abschnitt 1

62 Das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus kann nicht über Artikel 56 geltend gemacht werden (Abschnitt 1)

63 Gelegentlich läßt der Gerichtshof aber eine gewisse Doppeldeutigkeit bestehen, so in seinem Urteil vom 7. Mai 1991, Sache 340/89, unveröff.

Die Tatsache, daß diese unterschiedslos geltenden Beschränkungen an sich laut Artikel 52 legitim sind, bedeutet nicht, daß sie auf Dienstleistungen aus einem anderen Mitgliedstaat anwendbar wären, um deren freien Verkehr zu beschränken. In diesem Falle wäre - wie bereits festgestellt[64] - die Beschränkung unvereinbar mit Artikel 59, da sie nicht die vom Gerichtshof festgelegten Bedingungen erfüllt, insbesondere nicht die eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses und die der Verhältnismäßigkeit der Beschränkung.

III. Beschränkungen des Wettbewerbs

Maßnahmen zur Beschränkung der Konzentration könnten gelegentlich indirekt dazu führen, daß ausländische Investitoren in einem Mitgliedstaat abgeschreckt und so die bereits in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmer gegenüber den Unternehmern eines anderen Mitgliedstaats protegiert werden, die sich in ersterem niederlassen möchten, um Zugang zu dessen Markt zu erhalten. Dazu sollen zwei Beispiele genannt werden:

- In Spanien, Frankreich, Griechenland und Portugal gibt es im Rundfunkbereich Bestimmungen, die für die Beteiligung eines Unternehmens an einem Fernsehprogramm die Obergrenze auf 25 % festsetzen; in Deutschland beträgt diese Obergrenze 50 %. Das kann bedeuten, daß ausländische Unternehmen nur zögerlich mit einem Kapitalanteil von lediglich 25 %[65] die Kontrolle über einen Fernsehsender ins Auge fassen, da sich dessen Management aufgrund der Kapitalstückelung problematisch gestalten könnte. In diesen Ländern sind Inhaber einer Sendelizenz in einem gewissen Maße vor einer Kontrollübernahme geschützt. Obschon dieser Schutz sich in gleicher Weise auf Inländer wie auf Ausländer erstreckt, kann er die Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten, in deren Rechtsvorschriften keine solche Begrenzung enthalten ist, ganz besonders treffen, denn letztere können von einer Kontrollübernahme ohne

---

64 Siehe Abschnitt 1

65 In Portugal beträgt die Begrenzung für den Hörfunk 30 %



Historical Archives of the European Commission

Höchstbeteiligungsgrenze betroffen sein, während ihnen selbst die Möglichkeit einer solchen Übernahme in Staaten, in denen eine solche Bestimmung besteht, kaum offensteht. Zusammen mit den gegenwärtigen Wirtschaftsstrategien mit grenzüberschreitenden *cross ownerships* im Medienbereich könnte dieses Ungleichgewicht bzw. dieses Fehlen von Gegenseitigkeit wirkliche Probleme schaffen und den gegenwärtigen Status quo zerstören[66]. So brachten die britischen ITV-Gesellschaften kürzlich ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, daß in einigen Ländern Eigentumsbeschränkungen bestehen, während ein Unternehmer der Gemeinschaft im Vereinigten Königreich eine ITV-Gesellschaft zu 100 % erwerben kann.

- Ein weiteres Beispiel: Rechtsvorschriften, die zum Zwecke der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen die Tätigkeiten ausländischer Sendeanstalten anrechnen, können sich auch dahingehend auswirken, daß bereits ansässige Unternehmen geschützt werden[67]. So kann in Deutschland der zwischen den Bundesländern geschlossene Rundfunkstaatsvertrag zur Erfassung der Tätigkeit ausländischer Medienanstalten mit deutschsprachigen Sendungen auf deutschem Staatsgebiet zur Folge haben, daß die betreffenden Anstalten daran gehindert werden, ein weiteres Programm - in diesem Falle nur für das deutsche Publikum bestimmt und damit direkter Wettbewerber der deutschen Programme - zu gründen, denn damit wäre der Schwellenwert der beiden Programme überschritten. Das gleiche Problem kann sich auch bei den französischen Rechtsvorschriften stellen, die eine ähnliche Bestimmung enthalten.

## IV. Wettbewerbsverzerrungen

Die Antitrustbestimmungen im Medienbereich bringen für den Zugang zum Eigentum an den Medien Zwänge mit sich, deren Ausprägung von einem Staat zum anderen unterschiedlich sein kann. Die unterschiedliche Ausprägung dieser Zwänge kann zwei Folgen haben:

---

66 Siehe oben, Teil 2
67 Siehe oben



Historical Archives of the European Commission

- Sie kann dazu führen, daß Investitionen aus Ländern mit einem geschlossenen System des Zugangs zum Eigentum im Medienbereich in Länder fließen, die in dieser Hinsicht offener sind. Letztere wären damit einer höheren Konzentration ausgesetzt als erstere, was für sie Anlaß sein könnte, nun ihrerseits ein geschlossenes System zu entwickeln. Dieser Abwanderungseffekt könnte vor allem innerhalb eines Sprachraums zum Tragen kommen, wenn dort bedeutende Unterschiede zwischen den Systemen bestehen. Auf diesen Abwanderungseffekt wird zuweilen im Zusammenhang mit der Beteiligung der Hersant-Gruppe an den belgischen Printmedien verwiesen[68].

- Umgekehrt ist es aufgrund dieser Unterschiede möglich, daß die in einem offenen Lande ansässigen Unternehmen eine starke Wettbewerbsposition erlangen, die es ihnen gestattet, auch auf den Markt der anderen Länder vorzudringen. Im Rundfunkbereich kann hier als Beispiel die Gesellschaft Fininvest genannt werden, der es gelungen ist, sich auf einem offenen nationalen Markt zu entwickeln.

## V. Rechtsunsicherheit in Fällen, in denen Rechtsvorschriften umgangen werden

Theoretisch könnten immer dann, wenn innerstaatliche Bestimmungen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus umgangen werden, seitens der Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich begründete Beschränkungen getroffen werden. Nun läßt sich aber - wie schon gesagt[69] - in der Praxis kaum feststellen, ob die Beschränkung des freien Verkehrs aufgrund der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes gestellten Bedingungen, vor allem der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, und der

---

[68] Angeblich hat der in der französischen Gesetzgebung vorgesehene Schwellenwert von 30 % für den Marktanteil an der Tagespresse die Hersant-Gruppe zu der Entscheidung veranlaßt, sich statt dessen mit 42 % an der belgischen Zeitung "Le Soir" zu beteiligen.
Im Europäischen Wirtschaftsraum kann dieser Abwanderungseffekt zwischen Deutschland und Österreich auftreten.

[69] Siehe oben.



Historical Archives of the European Commission

Bedingungen, unter denen ein bestimmter Fall als Umgehung bezeichnet werden darf, wirklich gerechtfertigt ist. Abgesehen von den Folgen für die Mitgliedstaaten und die Industrie wirkt sich diese Rechtsunsicherheit als ein *Hemmnis für gemeinschaftsweite Investitionen* aus. Denn es besteht -losgelöst von der Frage des Pluralismus - die Gefahr, daß ein Mitgliedstaat auch dann argumentiert, es seien Rechtsvorschriften umgangen worden, wenn ganz legitim Gelegenheiten genutzt wurden, die der Binnenmarkt bietet. Das führt, zusammen mit dem bereits hervorgehobenen Risiko der Entstehung von Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten, dazu, dass Wirtschaftsträger davon abgehalten werden, in dem betreffenden Sektor als einem risikobehafteten Sektor wirksam zu werden. Solch eine Situation würde nicht dem in Artikel 130 des Vertrags über die Europäische Union genannten Ziel der Industriepolitik entsprechen, das in der Förderung eines günstigen Umfeldes für die Weiterentwicklung der Unternehmen besteht.

## VI. Hindernisse für die Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeiten innerhalb der Gemeinschaft

Es liegt in der Natur der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über das Eigentum an den Medien dieser Rechtsvorschriften, daß sie den Zugang zum Eigentum an Medienunternehmen und somit den Zugang zum Rundfunk- und Printmedienmarkt begrenzen. Darüberhinaus beinhalten sie auch eine Begrenzung der Aufnahme von Tätigkeiten im Medienbereich. Im Rahmen des Binnenmarktes können diese Hindernisse mit den industriepolitischen Zielen nach Artikel 130 des Vertrags über die Europäische Union im Widerspruch stehen, mit dem entsprechend einem System offener, wettbewerbsfördernder Märkte günstige Rahmenbedingungen für die Initiative und für die Entwicklung der Unternehmen gefördert werden und ein offenes Konzept im Hinblick auf die Märkte beibehalten werden soll.

### a) Grenzen für den Zugang zum Eigentum an den Medien auf einzelstaatlicher Ebene

Die Zugangsbeschränkungen in Form der Antitrustbestimmungen im Medienbereich wirken besonders stark, denn sie betreffen den eigentlichen

Historical Archives of the European Commission

Grundsatz des Eigentums, auf welchem jegliche Art von Wirtschaftstätigkeit beruht, und beziehen sich nicht auf Zwänge, die lediglich die Ausübung dieser Tätigkeit erschweren.

**Rundfunk:** Die einzelstaatlichen Antitrustbestimmungen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus im Medienbereich schränken die beiden einzigen Zugangsmöglichkeiten zum Rundfunkmarkt ein, nämlich den Erwerb einer Lizenz oder die Beteiligung an einer Sendeanstalt, wann man bereits Lizenzinhaber ist. Die vorgesehenen Zwänge wirken dabei sowohl auf den Bewerber um eine Lizenz als auch auf den Bewerber um eine Beteiligung, wobei sie auf folgende Faktoren zurückzuführen sind:

- Begrenzte Anzahl der Lizenzen: In allen Mitgliedstaaten sind die Sendelizenzen zahlenmäßig limitiert; allerdings wird ihre Anzahl nicht unbedingt nur auf der Grundlage objektiver Kriterien (d.h. ausgehend von den wenigen verfügbaren Frequenzen) oder einer Einschätzung des Marktes festgesetzt, sondern auch willkürlich, d.h. ausgehend von Faktoren im Zusammenhang mit der Medienpolitik des betreffenden Mitgliedstaats. Paradoxerweise ist diese Limitierung ein zusammenschlußbegünstigender Faktor, denn wenn keine neuen Genehmigungen erteilt werden, so bleibt einem Neuankömmling als einzige Möglichkeit, Anteile an einem bereits bestehenden Lizenzinhaber zu erwerben. Umgekehrt würde eine Öffnung, d.h. eine größere Anzahl von Sendelizenzen, einer Konzentration entgegenwirken, da in diesem Falle neue Unternehmen mehr Chancen hätten.

- Bedingungen, die zu erfüllen sind, um eine Sendegenehmigung zu erlangen bzw. sich am Kapital einer Sendeanstalt beteiligen zu können. Zu nennen sind hier Bedingungen, die jede Art von Beteiligung und sogar von Minderheitsbeteiligungen verhindern, wie die für ausgeschlossene Personen (UK, I), oder Bedingungen, die die höchstmögliche Beteiligung begrenzen, oder auch Bedingungen, die monomediale oder multimediale Beteiligungen eines Lizenzinhabers in einem anderen Medium verhindern bzw. begrenzen. Dabei ist zu bemerken, daß die Bedingungen für den Zugang zum Markt je nach Art des Programms (Spartenprogramme, Regionalprogramme, Kabelprogramme) unterschiedlich sind. Auch können die Vorschriften über Zusammenschlüsse im Multimedienbereich zu noch größeren Hindernissen für

Historisches Archiv der Europäischen Kommission

den Zugang zum Markt führen, da sie die Zahl der möglicherweise betroffenen Unternehmen erhöhen.

**Presse:** Der Zugang zu den Pressetätigkeiten ist offener gestaltet als der zum Rundfunkbereich. Das ist auf folgende Tatsachen zurückzuführen:

- Spezielle "monomediale" Antitrustbestimmungen für den Pressesektor gibt es nur in fünf Mitgliedstaaten.

- Sie gründen sich nicht auf ein vorher zu durchlaufendes Lizenz- oder Genehmigungsverfahren.

- Zumeist gelten sie nur für die Tagespresse, so daß den anderen Presseerzeugnissen (Wirtschaftsmagazine, Sport- und Frauenzeitschriften) Chancen belassen bleiben. Es ist zu bemerken, dass aus den Statistiken hervorgeht, daß gerade im letztgenannten Bereich die meisten grenzübergreifenden Geschäfte zu verzeichnen sind[70].

- Außer in Frankreich und Italien beruhen sie nicht auf automatisch anwendbaren Schwellen und belassen somit mehr Möglichkeiten für die Ausübung von Pressetätigkeiten .

- Hindernisse im Pressebereich hängen vor allem mit den Regelungen im multimedialen Bereich zusammen.

b) <u>Auswirkungen der Unterschiedlichkeit dieser Grenzen auf der Ebene der Gemeinschaft</u>

Abgesehen von den in III genannten Wettbewerbsbeschränkungen ergibt sich für die Industrie eine Zunahme der Kosten.

Zunächst einmal steigen die **Kosten für Forschung** im Zusammenhang mit der Entwicklung der Strategien. Aufgrund der unterschiedlichen

---

70 European Advertising and Media forecast, Juni 1991, S. 23



Historical Archives of the European Commission

Rechtsvorschriften gestaltet sich die Planung der Strategien komplizierter und ungewisser, so daß sich umfangreiche Investitionen erforderlich werden.

**Kosten durch eine erzwungene Strategie:** Es kann geschehen, daß die Unternehmen aufgrund der Unterschiedlichkeit der innerstaatlichen Antitrustbestimmungen gezwungen sein werden, sich für eine Strategie zu entscheiden, die marktwirtschaftlich gesehen nicht die wirksamste Strategie ist, da sie in einem gewissen Maße von den Zugangsmöglichkeiten zu den einzelstaatlichen Märkten diktiert wird, die den Unternehmen wegen der Beschränkungen für das Eigentum an den Medien noch belassen bleiben. Der durch die Beschränkngen bewirkte Zwang könnte z.B. die Entscheidung für die eine oder andere Unternehmensstrategie beeinflussen:

. *Niederlassungs- oder Sendestrategien.* Aufgrund der unterschiedlichen Beschränkungen kann der Fall eintreten, daß sich eine Medienanstalt bei der Wahl zwischen verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten nicht für eine Niederlassungsstrategie entscheidet, sondern für eine Strategie der grenzüberschreitenden Dienstleistung, obgleich diese Strategie möglicherweise kostenaufwendiger und weniger selektiv ist. In der Tat kann es geschehen, daß ein Unternehmen aufgrund der Tatsache, daß es nicht in der Lage ist, sich auf bestimmten einzelstaatlichen Märkten niederzulassen, gezwungen ist, sich entweder für eine Strategie des Rückzuges auf einen Markt oder aber für eine Strategie in größerem Maßstab zu entscheiden. Im ersten Falle kann der Binnenmarktes nicht seinen Skaleneffekt entfalten, und im zweiten Falle lassen sich die Besonderheiten der verschiedenen nationalen oder subnationalen Märkte nur schwer nutzen. Wenn aber der Zugang zu den terrestrischen Sendemöglichkeiten über Richtfunk in einem Mitgliedstaat offen gestaltet ist, so kann sich das Unternehmen eine subtilere und selektivere Strategie wählen.

. *Monomediale oder multimediale Strategien.* Die auf die Eigentumsbeschränkungen im Medienbereich zurückzuführenden Entfaltungsgrenzen auf Märkten anderer Mitgliedstaaten können beispielsweise ein monomediales Unternehmen dazu veranlassen, sich für

eine Strategie des Rückzuges zu entscheiden, d.h. für eine multimedial ausgerichtete Strategie auf einzelstaatlicher Ebene. Derartige Effekte könnten ganz besonders schädlich für den Markt der Spartenprogramme sein, deren Lebensfähigkeit aufgrund des begrenzten Publikums auf nationaler Ebene zu einem großen Teil von den Entwicklungsmöglichkeiten in den anderen Mitgliedstaaten abhängt.

c) Vereinbarkeit dieser Hindernisse mit dem Gemeinschaftsrecht

Der einfachste Weg zur Beseitigung dieser Zugangshindernisse wäre ein Abbau der sie verursachenden einzelstaatlichen Beschränkungen für das Eigentum an den Medien. Diese Beschränkungen an sich sind aber - wie gesagt - nicht unvereinbar mit Artikel 52 und können daher auch nicht abgebaut werden.

Artikel 57 Absatz 2 kann aber auch nicht zur Anfechtung der Zulässigkeit dieser Beschränkungen herangezogen werden, denn mit diesem Artikel, wird nur das Ziel gesetzt, die Aufnahme und Ausübung von selbständigen Tätigkeiten zu erleichtern, ohne daß aber andererseits daraus zu schließen wäre, daß Maßnahmen, die die Aufnahme und Ausübung erschweren, als unvereinbar angesehen werden könnten.

Da es nicht möglich ist, die beschränkenden Bestimmungen zum Eigentum an den Medien selbst zu beseitigen, kann die Aufhebung ihrer Unterschiedlichkeit lediglich auf dem Wege der Angleichung erfolgen.

**SCHLUSSFOLGERUNG ZU KAPITEL II**

**Ausgehend von den Gemeinschaftszielen und der durchgeführten Untersuchung kann ein eventueller Handlungsbedarf wie folgt beschrieben werden:**

**1 - Aus dem Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus, wie er von den Mitgliedstaaten konzipiert und gesichert wird, erwächst nicht automatisch ein Interventionsbedarf. Zum einen bedeutet das Funktionieren der Gemeinschaft an sich keine Bedrohung für den Pluralismus, sondern kann sich ganz im Gegenteil positiv auf die beiden pluralismusbestimmenden**

Historical Archives of the European Commission

Faktoren, nämlich Anzahl der Medien und Vielfalt der Medieneigner, auswirken. Zum anderen verfügen die Mitgliedstaaten über rechtliche Mittel zur Sicherung des Pluralismus - vor allem dann, wenn die Rechtsvorschriften wirklich umgangen werden. Etwaige Schwierigkeiten könnten lediglich durch mögliche Spannungen zwischen einzelstaatlichen Behörden im Zusammenhang mit der Einstufung als Fall von Umgehung der Rechtsvorschriften sowie mit Fragen der Transparenz des Eigentums und der Kontrolle der Medien entstehen.

2 - Unter den auf einzelstaatlicher Ebene angewandten Verfahren zur Aufrechterhaltung des Pluralismus stellt die Unterschiedlichkeit der Antitrustbestimmungen im Medienbereich ein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarktes bei den Medien dar:

. Sie kann im Falle einer Umgehung zu Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs führen.

. Sie kann Niederlassungsbeschränkungen verursachen.

. Sie kann Wettbewerbsbeschränkungen verursachen.

. Sie kann Wettbewerbsverzerrungen verursachen.

. Sie kann im Falle einer Umgehung eine relative Rechtsunsicherheit verursachen.

. Sie schafft Grenzen für die Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeiten.

Der eventuelle Bedarf an einer Gemeinschaftsaktion ergibt sich somit mehr aus den Anforderungen des Funktionierens des Binnenmarktes als aus der eigentlichen Aufrechterhaltung des Pluralismus.

3 - Zunächst sind die Hindernisse noch eher potentieller Natur, da es sich um neue Rechtsvorschriften und oftmals noch um nationale Strategien der Unternehmen handelt.



Historical Archives of the European Commission

**4 - Die potentiellen Hindernisse kommen vor allem im Rundfunkbereich zutage, und hier insbesondere im Fernsehbereich, der am stärksten reglementiert ist. Der Pressebereich ist vorwiegend durch die Eigentumsbestimmungen im Multimedienbereich betroffen und weniger durch die monomedialen Bestimmungen für den Printmedienbereich.**

**5 - Die Beschränkungen für das Eigentum an den Medien, welche die Ursache der ermittelten Hindernisse sind, sind mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar.**

**FRAGE 1**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zu dem Aktionsbedarf. Insbesondere erbittet sie Mitteilungen:**

**- über Fälle, in denen Eigentumsbeschränkungen im Medienbereich durch die gemeinschaftsweite Dimension der Medientätigkeiten in bezug auf das Ziel der Aufrechterhaltung des Pluralismus, insbesondere durch eine Umgehung dieser Beschränkungen oder aufgrund von Tranzparenzproblemen, unwirksam geworden sind;**

**- über Beschränkungen oder beschränkende Wirkungen, die zusätzlich zu den oben ermittelten bestehen;**

**- über konkrete Fälle, in denen die Eigentumsbeschränkungen die Tätigkeit der Wirtschaftsakteure des Sektors behindert haben;**

**- über Sektoren und Tätigkeiten, die besonders von den Eigentumsbeschränkungen betroffen sind (ist beispielsweise der Pressesektor den beschränkenden Wirkungen nicht nur in multimedialer, sondern auch in monomedialer Hinsicht ausgesetzt?).**

Kapitel III. NOTWENDIGKEIT EINER AKTION ANGESICHTS DES BEDARFS

Historical Archives of the European Commission

Reicht der oben ermittelte Bedarf aus, um eine Aktion zu rechtfertigen, zumal ja die Hindernisse eher potentieller Natur sind?

*Unter dem Gesichtspunkt der Vollendung des Binnenmarkts* ist zu bemerken, daß die hier aufgeführten Fragen nicht zu den Hindernissen gehören, deren Aufhebung im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 vorgesehen wurde. Die Veränderungen der Rechtsvorschriften, die diese beschränkenden Wirkungen hervorriefen, setzten auch erst Mitte der achtziger Jahre ein. Unter dem Gesichtspunkt des *Funktionierens* des Binnenmarkts, der das Handeln der Kommission gleichfalls bestimmt, wurden jedoch restriktive Wirkungen festgestellt, die die Schaffung des Binnenmarkts im Mediensektor beeinträchtigen können. Somit geht es darum, festzustellen, ob die Unternehmen des Mediensektors voll in den Genuß der Möglichkeiten des Binnenmarktes kommen sollen oder ob es für diesen Sektor wie auch andere Sektoren keine spezifischen Aktionen geben soll.

*Unter dem Gesichtspunkt der sektoralen Politiken der Kommission* waren der audiovisuelle Sektor und die Medien im allgemeinen ein klarer Schwerpunktbereich in den Gemeinschaftsaktionen, was insbesondere in der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", in der Mitteilung der Kommission über die Politik im audiovisuellen Bereich, im MEDIEN Programm die Richtlinie des Rates 92/38/EWG über die Annahme von Normen für Fernsehsignale für die Verbreitung über Satellit und die Vorschläge für eine Richtlinie über Urheberrecht, zum Ausdruck kommt. Für den Printmediensektor kommen eher gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen, vor allem die Anwendung des Wettbewerbsrechts, als spezifische Aktionen zum Tragen.

*Unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Politiken* ist insbesondere die Industriepolitik der Gemeinschaft, so wie sie in der Mitteilung vom 16. November 1990 definiert ist, betroffen. Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen im Medienbereich stellen, können auch als typische Probleme der Strukturanpassung eines Sektors aufgefasst werden. Diese Probleme stehen in direktem Zusammenhang mit der Struktur des Marktes, denn zum einen betreffen sie das Prinzip der Aufnahme und

Historical Archives of the European Commission

Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten selbst (Eigentum an den Medien) und nicht etwa bestimmte untergeordnete Bedingungen für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit, und zum anderen reihen sie sich ein in eine tiefgreifende Entwicklung eines sich liberalisierenden Sektors. Gegenüber dieser Liberalisierung kann die Unterschiedlichkeit der Antitrustbestimmungen als Bremse für die Strukturanpassung aufgefaßt werden. Ein industriepolitisches Konzept verlangt, diese Strukturanpassung auf den Weg zu bringen, zu ermutigen und zu beschleunigen, und dazu ist es erforderlich, ein stabiles, wettbewerbsorientiertes Umfeld zu schaffen, das die Weiterentwicklung der Unternehmen befördert. Auf den Mediensektor angewandt würde dies bedeuten, daß ein dynamischer Ansatz, der darauf abzielt, die Hindernisse für die Anpassung durch eine Harmonisierung der speziellen Antitrustbestimmungen im Medienbereich so schnell wie möglich zu beseitigen, unter dem Gesichtspunkt der Industriepolitik durchaus gerechtfertigt sein kann. Die Perspektive einer strukturellen Anpassung der Bedingungen für den Zugang zum Eigentum an den Medien ist an sich nichts Neues, zumal dies im Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" von 1984 ausdrücklich vorgesehen ist[71].

In Anbetracht des ermittelten Bedarfs und der von der Kommission bereits eingeleiteten horizontalen und sektoralen Politiken erscheint die Notwendigkeit einer Aktion begründet. Es geht hierbei jedoch mehr um den Zeitpunkt einer solchen Aktion, denn da die Beschränkungen potentieller Natur sind, könnte eine vorgreifende Aktion zu früh erfolgen oder - wegen der nicht ausreichend bekannten Ausgangssituation -unangemessen sein. Umgekehrt könnte eine Abwartehaltung eine Erhöhung der ermittelten Hindernisse zur Folge haben. Folgende Faktoren könnten zu einer solchen

---

[71] "Erst die Erleichterung des Niederlassungsrechts der Rundfunkunternehmen, der Artikel 57 Absatz 2 genauso dient wie dem freien Verkehr ihrer Dienstleistungen, wird eine Angleichung einiger Bedingungen für die Aufnahme der Rundfunktätigkeit unumgänglich machen. Nach Meinung der Kommission sollte dies der zweite große Schritt auf dem Wege zu der vom Europäischen Parlament geforderten Rahmenordnung sein. Er kann schwerlich vor oder gleichzeitig mit dem ersten getan werden. Mitgliedstaaten und Gemeinschaft wären gleichermaßen überfordert." (S. 181)



Historical Archives of the European Commission

Erhöhung führen:

. Die Entwicklung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird sich voraussichtlich fortsetzen. Das gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, die noch keine oder die flexible spezifischen Antitrustbestimmungen haben und sich gegen eine Abwanderung der Unternehmen aus den geschlossenen Ländern in die offenen Ländern wappnen wollen.

. Das Europäische Parlament[72] und der Europarat[73] üben gleichfalls Druck zur Erarbeitung nationaler Antitrustbestimmungen aus.

. Es ist damit zu rechnen, daß die europaweiten Tätigkeiten der Medienanstalten sich entwickeln und dadurch möglicherweise der Status quo der Beteiligungen, die derzeit zumeist Minderheits- und nicht Mehrheitsbeteiligungen sind, in Frage gestellt wird. Die durch die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" bewirkte Liberalisierung dürfte die Tendenz zugunsten europaweiter Tätigkeiten sowie die Europäisierung der Wirtschaftstätigkeit und des Werbesektors weiter verstärken.

Die Vor- und Nachteile einer Abwartehaltung werden weiter unten behandelt (Kapitel V).

**SCHLUSSFOLGERUNG**

**In Anbetracht der Ziele des Binnenmarktes und der Ziele der Industriepolitik sowie der Politik der Kommission im audiovisuellen Bereich erscheint die Notwendigkeit einer Aktion aufgrund des obengenannten ermittelten Bedarfs begründet. Unklar ist jedoch der**

---

[72] Entschließung zur Konzentration im Medienbereich vom 15. Februar 1991, Abs. 4, und Entschließung zur Konzentration der Medien und zur Meinungsvielfalt vom 16. September 1992, Abs. 7

[73] Entschliessung Nr. 1 "Medienwirtschaft und politischer und kultureller Pluralismus", angen. auf der 3. Konferenz



Historical Archives of the European Commission

**Zeitpunkt der Aktion.**

**FRAGE 2**

**Die Kommission bittet die betroffenen ~~Seiten~~ Kreise um Stellungnahme zu der Frage, ob der ermittelte Bedarf mit Blick auf die Gemeinschaftsziele ausreichend groß ist, um eine Aktion im Medienbereich zu rechtfertigen, und, falls diese Frage bejaht wird, zu welchem Zeitpunkt die Aktion erfolgen sollte.**

Kapitel IV. NOTWENDIGKEIT EINER AKTION AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Da es auf dem Gebiet des Pluralismus und der Medienkonzentrationen keine ausschließliche Zuständigkeit gibt, zwingt das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 3 b Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union zu der Frage, auf welcher Ebene (Mitgliedstaat oder Gemeinschaft) die Aktion zur Verwirklichung der verfolgten Ziele stattfinden soll. Es ist festzustellen, ob die Ziele der Aktion in zureichendem Maße von den einzelnen Mitgliedstaaten verwirklicht werden können und ob sie nicht gegebenenfalls besser auf der Ebene der Gemeinschaft verwirklicht werden könnten.

Wenn das angestrebte Ziel einer etwaigen Aktion darin besteht, die Hindernisse für ein gutes Funktionieren des Binnenmarktes zu beseitigen, die auf die Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zurückzuführen sind, so könnte dies nicht in ausreichendem Maße durch eine Aktion geschehen, die allein auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgt. In der Tat erscheint eine Harmonisierung der Eigentumsbeschränkungen im Medienbereich als Ergebnis einer nur auf freiwilliger Basis erfolgenden Anpassung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten kaum realistisch und wirksam. Selbst wenn es zu einer Abstimmung unter den Mitgliedstaaten über die Festlegung gemeinsamer Spielregeln käme, wären diese aufgrund des Fehlens des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Rechtsordnung der Gemeinschaft unwirksam und würden der Industrie nicht genügend Rechtssicherheit bieten. Das Ziel

Historical Archives of the European Commission

einer Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Aufhebung der beschränkenden Auswirkungen kann daher nur durch eine gemeinschaftsweite Harmonisierung auf wirksame Weise erreicht werden.

**SCHLUSSFOLGERUNG**

**Ausgehend davon, daß eine Aktion zur Aufhebung der Disparitäten zwischen den einzelstaatlichen Beschränkungen zum Eigentum an den Medien notwendig erscheint, ist festzustellen, daß eine maximale Wirksamkeit nur auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann.**

**FRAGE 3**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zur Wirksamkeit im Hinblick auf die Gemeinschaftsziele einer Aktion, die lediglich auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt würde.**

KAPITEL V - ART DER AKTION ENTSPRECHEND DEM PRINZIP DER VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

Der Gegenstand der Aktion muß auf dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit gegründet sein, wie es im letzten Absatz von Artikel 3B des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen ist, nach dem die Aktion der Gemeinschaft nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung der verfolgten Ziele notwendig ist.

Ausgehend von dem ermittelten Bedarf und den Vorschlägen, die bereits in anderem Rahmen gemacht worden sind, könnten die ins Auge gefassten Aktionen von vornherein die Lösung verschiedener Arten von Fragen zum Gegenstand haben:



Historical Archives of the European Commission

## I. Harmonisierung der Beschränkungen für das Eigentum an den Medien

### A. Ziele der Aktion

Das allgemeine Ziel wäre, die Medienunternehmen in die Lage zu versetzen, die sich auf dem Binnenmarkt bietenden Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Sektoral würde das Ziel der Harmonisierung einmal darin bestehen, die Aufnahme und Ausübung einer Medientätigkeit zu erleichtern, und zum anderen, die Vielfalt der Medienunternehmen zu gewährleisten. Diese beiden Aspekte sind nicht voneinander zu trennen. Der eine würde für sich allein eine Liberalisierung ohne Rahmenbestimmungen bedeuten, die zwar das Entstehen neuer Medien begünstigte, die aber von der Kontrolle durch das gleiche Unternehmnen abhängig sein könnten, und das wäre für den Pluralismus gefährlich. Der zweite allein würde die Unabhängigkeit einer ganzen Reihe von Medienveranstaltern untereinander gewährleisten, aber das Hinzukommen von Neulingen begrenzen, die jedoch unerläßlich sind, wenn die Vielfalt der Unternehmen und damit der Pluralismus zunehmen sollen. Die ideale Situation, die mit der Harmonisierung angestrebt werden sollte, wäre also eine möglichst große Anzahl von Medienunternehmen, die voneinander unabhängig sind. Damit wäre es möglich, auf dem Binnenmarkt Hindernisse aus dem Weg zu räumen und gleichzeitig den Pluralismus zu fördern.

### B. Zuständigkeit

Die mit Artikel 57 Abs. 2 gegebene Rechtsgrundlage scheint geeignet zu sein, zumal der eigentliche Gegenstand der Harmonisierung die Erleichterung der Aufnahme und Ausübung einer Medientätigkeit ist. Eine solche Grundlage läßt durchaus zu, daß mit der Harmonisierung Grenzen für das Eigentum an den Medien geschaffen werden. So heißt es im Grünbuch von 1984 zum "Fernsehen ohne Grenzen": "'Erleichtern' heißt namentlich Erschwerungen aus rechtlichen Unterschieden beseitigen, bedeutet, 'Bestimmungen gleichwertig zu gestalten' (so Artikel 54 Abs. 3 Buchstabe

Historical Archives of the European Commission

g), um die Aufnahme und die Ausübung der betreffenden selbständigen Tätigkeit überall in der Gemeinschaft unter gleichwertigen Bedingungen zu ermöglichen und zu fördern" (S. 155). Die rechtliche Grundlage des Artikels 57 Abs.2 würde bedeuten, daß die Richtlinie als Instrument der Harmonisierung in Anspruch genommen wird. Eine weitere gesetzliche Grundlage könnte A.100a darstellen, der das Funktionieren des internen Marktes durchsetzen soll.

Dies würde, wie von einigen Parlamentsmitgliedern vorhergesehen, in dem Fall, dass eine solche Situation eintreten würde, die Übernahme einer Regulierung berücksichtigen.

C. Anwendungsbereich

Materieller Anwendungsbereich

Die Harmonisierung beträfe die einzelstaatlichen Antitrust-Rechtsvorschriften für den Medienbereich und nicht die Vorschriften über Pluralismus hinsichtlich des Inhalts der Sendungen. Letztere begrenzen nicht die Aufnahme der Medientätigkeit und könnten damit in jedem Mitgliedstaat auf die Rundfunkanstalten, die in dessen Zuständigkeitsbereich fallen, insofern weiterhin Anwendung finden, als sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Diese Harmonisierung würde sowohl die öffentlichen wie auch die privaten Anstalten betreffen, wobei erstere in die allgemeine Problematik der Vielfalt der Medienunternehmen mit aufgenommen werden müßten. Das hätte jedoch keine Auswirkung auf das grundsätzliche Bestehen eines besonderen Vorschriften unterliegenden öffentlichen Rudfunksektors.

Die Harmonisierung würde sämtliche Beschränkungen des Eigentums an den Medien erfassen. Das heißt nicht zwangsläufig, daß Beschränkungen von der Art, wie sie auf einzelstaatlicher Ebene bestehen, vorzusehen wären, sondern daß die Harmonisierung an deren Stelle träte, auch wenn mit ihr

Historical Archives of the European Commission

zu andersgearteten Beschränkungen gegriffen wird.

Geographischer Anwendungsbereich

Die Harmonisierung beträfe auch sämtliche Tätigkeiten der örtlichen, einzelstaatlichen wie auch der grenzübergreifenden Medienunternehmen, denn die Antitrust-Vorschriften erfassen auch sie und wirken sich damit auf die Aufnahme der Rundfunktätigkeit aus. Anzumerken ist, daß örtliche oder regionale Tätigkeiten, wie z.B. die Channel-3-Lizenzen im Vereinigten Königreich, die Veranstalter der anderen Mitgliedstaaten genau so anziehen können wie größere Märkte und damit unter die Harmonisierung fallen müßten.

Sektoraler Anwendungsbereich

Die unter die Harmonisierung fallenden Medienbereiche könnten je nach den in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bestehenden Beschränkungen pragmatisch definiert werden. Damit dürften lediglich die Medien, an denen das Eigentum durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften Beschränkungen unterliegt, unter die Harmonisierung fallen. Zwei Varianten sind hier vorstellbar:

**VARIANTE A**

Der Anwendungsbereich der Harmonisierung könnte die Aspekte *Monomedium Fernsehfunk, Monomedium Hörfunk, Multimedium Rundfunk/Tagespresse* betreffen. Der Printmediensektor würde nur über die Rechtsvorschriften zu Multimedia-Konzernen unter Ausschluß der Aspekte Monomedium Presse behandelt werden. Die Aufnahme Tätigkeit im Printmedienbereich ist tatsächlich nicht so stark begrenzt wie beim Rundfunk, da es kein Lizenzsystem gibt und die darauf anwendbaren Antitrust-Vorschriften nicht so häufig wie beim Rundfunk sind. Automatische Eigentumsbegrenzungen für Presseunternehmen gibt es nur in zwei Mitgliedstaaten (F, I). In anderen

Historical Archives of the European Commission

Mitgliedstaaten (D, UK) bestehen besondere Schwellenwerte, über die hinaus ein Konzentrationsvorgang dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und den entsprechenden Kontrollmechanismen unterliegt.

**VARIANTE B**

Im Vergleich zu Variante A würde der Anwendungsbereich auf den Sektor *Monomedium Tagespresse* ausgedehnt, um die bestehenden Beschränkungen in den Ländern zu erfassen, in denen es einen solchen Sektor gibt.

D. Allgemeiner Aufbau

Ausgehend vom Prinzip der Verhältnismäßigkeit sollte sich in den materiellrechtlichen Bestimmungen eine Ausgewogenheit zwischen dem Ziel der Gewährleistung eines Mindestmaßes an Vielfalt der Medieneigner und dem Ziel der Erleichterung der Aufnahme von Medientätigkeiten niederschlagen. Wenn die Harmonisierung optimal effizient sein soll, dann müssen diese beiden Ziele unbedingt erreicht werden.

Mit der Harmonisierung sollte grundsätzlich gelten, daß die Mitgliedstaaten keine Rundfunklizenzen oder -genehmigungen erteilen können, wenn die harmonisierten Bedingungen nicht erfüllt sind. Im Gegenzug könnten sich die Mitgliedstaaten auf keine anderen Bedingungen zum Pluralismus[74] berufen, um einen Antragsteller abzuweisen.

Die materiellrechtlichen Bestimmungen könnten zum Gegenstand haben:

a) Definition des Begriffs des eine Kontrolle ausübenden Unternehmens;

b) unter Berücksichtigung der Ausgewogenheit, von der weiter oben die Rede war, Festlegung von Rechtsvorschriften zur Häufung von

---

[74] Die Bestimmungen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus im Inhalt der Sendungen sind immer auf die Ausübung der Rundfunktätigkeit anzuwenden, dürfen aber nicht im Vorfeld die Erteilung einer Lizenz bedingen.



Historical Archives of the European Commission

Beteiligungen oder Kontrollen in mehreren Medienbereichen gleichzeitig; eben wegen dieser Ausgewogenheit scheinen Rechtsvorschriften zur Begrenzung der ersten Beteiligung an einem Medium (auch wenn es keine Interessenhäufung gleichzeitig an mehreren Medien gibt) nicht notwendig;

c) Festlegung des Grades der Vielfalt bei den Medienunternehmen im wesentlichen unter Bezugnahme auf die erfaßten Verbreitungsgebiete, die Anzahl der dort vorhandenen Unternehmen und die Publikumsgunst der Medien, die sie kontrollieren;

d) Ermittlung der Personen, die als Medienveranstalter ausgeschlossen sind;

e) Erarbeitung von Rechtsvorschriften zur Transparenz;

f) Vorbereitung auf Fälle von wesentlichen Veränderungen wie Beteiligungsübertragungen, Wechsel von Unternehmen, Veränderungen im Grad der Vielfalt;

g) gegebenenfalls Entwicklung einer gemeinsamen statistischen Methode zur Messung der Einschaltquoten.

Absatz b) sieht vor, die Verbraucherschaft als Hauptkriterium für die Festlegung der Beschränkungsschwellen zu nehmen. Diese Methode scheint angemessen, denn sie würde in zweierlei Hinsicht von Vorteil sein. Zum einen ginge man vom Verbraucher als Bezugsgröße aus, und damit wäre optimale Effizienz gegeben in bezug auf eines der angestrebten Ziele, das eben darin besteht, den Interessen des Medienverbrauchers zu dienen. Zum anderen werden mit dieser Methode abstrakte Kriterien vermieden, bei denen es infolge Automatismus und Nichtbeachten des Marktes zu einer Benachteiligung der Wirtschaftsträger kommen kann. Ausgehend von der Bedeutung der Ermittlung der Einschaltquote für andere damit zusammenhängende Themenkreise wie Urheberrecht oder Werbung, hat die Kommission bereits ein Programm zur Untersuchung der Einschaltquotenmessung in der Gemeinschaft eingeleitet.

Historical Archives of the European Commission

Die Verbindung mit dem allgemeinen Wettbewerbsrecht muß ebenfalls präzisiert werden. Da das Wettbewerbsrecht und die Eigentumsbeschränkungen unterschiedliche Zielsetzungen haben, müßte die Anwendung des einen immer unbeschadet des anderen erfolgen.

**FRAGE 4**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zum Inhalt eines eventuellen Harmonisierungsinstruments, wie es vorstehend angesprochen wurde, insbesondere zu den beiden Varianten des Anwendungsbereichs, zur Verwendung des Ist-Publikums als Grundlage für die Festlegung der Schwellen, zur Begrenzung der Verbreitungsgebiete, gegebenenfalls zu weiteren möglichen Bezugsgrößen und zu den Möglichkeiten, den Begriff Kontrolle ausübendes Unternehmen zu definieren.**

## II. Transparenz

Die Aktion auf Gemeinschaftsebene könnte auch die Verbesserung der Transparenz zum Gegenstand haben, d.h. die genaue Kenntnis des Eigentums an den Medien und der Kontrolle über sie. Rechtsvorschriften zur Transparenz ergeben sich generell aus den Vorschriften zur Begrenzung des Eigentums an den Medien. Falls eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgt, so würde dies zwangsläufig Maßnahmen zur Transparenz erforderlich machen.

Doch Maßnahmen zugunsten der Transparenz können auch für sich, also unabhängig von Eigentumsbeschränkungen, eine besondere Aktion darstellen.

**Das Europäische Parlament** hat in seiner Entschließung vom 16. September 1992 über die Medienkonzentration und den Meinungspluralismus die Bedeutung dieses Ziels hervorgehoben und verlangt, diese Aufgabe einem europäischen Medien-Rat zu übertragen.

Im **Europarat** wird mit der Entschließung der dritten Ministerkonferenz



Historical Archives of the European Commission

über die Massenkommunikationsmittel ebenfalls vorgeschlagen, die Einführung eines Befragungsmechanismus zu prüfen, mit dem regelmäßige Berichterstattungen der Mitgliedstaaten über die Entwicklung der Konzentrationen vorgesehen würden.

Sollte es tatsächlich einen Bedarf an Transparenz geben, dann ginge es darum, das Einholen von Informationen und deren Austausch zwischen den betreffenden Behörden zu erleichtern, und zwar über eine rechtliche Verpflichtung für die Medienunternehmen, die Informationen zu verbreiten (mit möglicher Feststellung der hinsichtlich der Kontrolle bestehenden Verbindungen) und für die zuständigen Behörden, die Informationen an andere Behörden weiterzugeben. In diesem Zweck könnte eine Empfehlung vorgeschlagen werden oder, falls notwendig, ein juristisches Instrumentarium. Eine Aktion, die darin bestünde, Informationen auf rein freiwilliger Basis einzuholen, könnte nicht die gewünschten Ergebnisse erbringen. Eine derartige Aktion sollte ergänzend sein und nicht die Arbeit von Forschungsinstituten oder anderen Institutionen, wie das "Observatoire européen de l'Audiovisuel", überschneiden.

Gleichwohl würde eine solche spezifische juristische Aktion zur Transparenz rechtliche Probleme aufwerfen. Es wäre nämlich nur möglich, sich auf Artikel 57 Abs. 2 oder 100 A des Vertrages zu berufen, wenn die Zielsetzung einer solchen Aktion die Erleichterung der Aufnahme oder der Ausübung selbständiger Tätigkeiten (57 Abs. 2) oder die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes (100 A) ist.

**FRAGE 5**

**Die Kommission bittet die betroffenen ~~Seiten~~ Kreise um Stellungnahme zum Nutzen einer Aktion zugunsten der Transparenz, die von einem Harmonisierungsinstrument losgelöst wäre.**

**III. Schaffung eines Organs**

Die Schaffung eines Organs ist eigentlich kein Mittel, um die Konzentration zu begrenzen, wird aber bisweilen - vom Parlament oder vom



Historical Archives of the European Commission

Europarat - als eine mögliche Maßnahme ins Auge gefaßt.

**Das Parlament** hat in seiner Entschließung vom 16. September 1992 über die Medienkonzentration und den Meinungspluralismus die Schaffung eines europäischen Medienrates vorgeschlagen, dessen Funktion neben der weiter oben angesprochenen Transparenz darin bestünde, Berichte und Stellungnahmen zu geplanten gemeinschaftsweiten Unternehmenskonzentrationen vorzulegen und der Kommission Vorschläge für eventuelle Maßnahmen der Entflechtung zu unterbreiten.

Im **Europarat** nimmt die Entschließung der dritten Ministerkonferenz ebenfalls Bezug auf die Schaffung eines Befragungsmechanismus, dessen Funktionen, wie vorstehend angegeben, die Transparenz im allgemeinen sowie ad-hoc-Anfragen zu besonderen Situationen durch einen oder mehrere Teilnehmerstaaten betreffen.[75]

Die in diesen Vorschlägen erwähnten Funktionen lassen sich aufgliedern in eine Funktion Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern des Organs, eine Funktion Konfliktregelung und eine Funktion Beratung oder Begutachtung.

Die Zweckmäßigkeit, ein Organ unabhängig von einem Harmonisierungsinstrument zu schaffen, ist auch vom Prinzip der optimalen Effizienz her umstritten, würde es doch keinesfalls die Schwierigkeiten beheben, die sich aus der Vielfalt der einzelstaatlichen Beschränkungen für das Eigentum an den Medien ergeben.

Dagegen scheint die Schaffung eines Organs im Rahmen eines Harmonisierungsinstruments eine durchaus mögliche Option, da es bei der Durchsetzung der harmonisierten Vorschriften mitwirken könnte und damit indirekt dem Ziel diente, Hemmnisse für das Funktionieren des

---

75 Zunächst scheinen die Arbeiten zu diesem Befragungsmechanismus nicht auf die Schaffung eines formalen Organs ausgerichtet zu sein, sondern eher auf eine Behandlung der Funktionen innerhalb des Expertenausschusses des Europarates für Konzentrationen.



Historical Archives of the European Commission

Binnenmarktes zu beseitigen. Geht man von der Entschließung des Parlements aus, dann sollte ein derartiges Gremium nicht von der Art der in der "Komitologie" des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen Ausschüsse sein, die aus Regierungsvertretern zusammengesetzte Gremien sind, sondern vielmehr eine Art "Rat der Weisen", für den die Unabhängigkeit seiner Mitglieder kennzeichnend ist. Immerhin sind solche unabhängigen Gremien dem Gemeinschaftsrecht nicht fremd, davon zeugt beispielsweise der Richtlinienvorschlag zum Schutz der Person hinsichtlich der Handhabung persönlicher Daten. Auf die Vor- und Nachteile eines solchen Ausschusses soll dann in Kapitel VI näher eingegangen werden.

**FRAGE 6**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme dazu, wie wichtig es wäre, unabhängig von "Komitologie"-Aspekten eines eventuellen Harmonisierungsinstruments ein Gremium zu schaffen, das mit Befugnissen im Bereich der Medienkonzentration ausgestattet wäre.**

## Kapitel VI - ZUSAMMENFASSUNG DER MÖGLICHEN OPTIONEN

Aus der vorstehenden Untersuchung wird deutlich, daß die Kommission für eine Entscheidung, die sie nach Konsultation der betroffenen Seiten treffen würde, von einer der fünf nachstehend genannten Optionen ausgehen könnte:

### 1. Keine spezifische Aktion auf Gemeinschaftsebene (OPTION I)

Nähere Erläuterung

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß sie in diesem Stadium keine spezifische Aktion auf Gemeinschaftsebene unternimmt. Mit einer solchen Haltung würde es den Mitgliedstaaten anheimgestellt, die Frage "Pluralismus und Medienkonzentration" in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht zu behandeln, entweder weil der ermittelte Bedarf als Rechtfertigung für ein Handeln nicht ausreicht, weil eine Aktion zum



Historical Archives of the European Commission

betreffenden Zeitpunkt verfrüht ist oder weil die Aktion nicht auf Gemeinschaftsebene erforderlich ist, sondern die einzelstaatliche Ebene dafür durchaus ausreicht.

Argumente dafür

+ Mit dieser Option könnte ausgehend von einer zutreffenderen Einschätzung der tatsächlich bestehenden Hindernisse gegebenenfalls eine angemessenere Reaktion erfolgen;

+ Mit ihr könnte eingeschätzt werden, ob durch die Disparität der freie Verkehr behindert wird oder ob lediglich Wettbewerbsverzerrungen bewirkt werden, die als solche eine Gemeinschaftsaktion in jedem Fall nicht hinlänglich rechtfertigen;

+ Jedem Mitgliedstaat bliebe die Möglichkeit für eigene Beschränkungen je nach der konkreten innerstaatlichen Situation;

+ Mit dieser Option könnten Streitfälle abgewartet werden, die dann einen wirklichen Handlungsbedarf nachweisen würden.

Argumente dagegen

+ Die Option würde den Wünschen des Europäischen Parlaments nicht entsprechen.

+ Sie würde verhindern, daß Schwierigkeiten und Marktstörungen, die künftig aufgrund dieser Beschränkungen eintreten, entgegengewirkt wird.

+ Die Hindernisse könnten diesen Markt inzwischen belasten und die Strategie der Wirtschaftsakteure beeinflussen, die ohnehin genötigt sind, die Auswirkungen dieser Regelungen zu berücksichtigen.

+ Die Hindernisse könnten sich vergrößern, da die Mitgliedstaaten

Historical Archives of the European Commission

weiterhin voneinander abweichende einzelstaatliche Rechtsvorschriften einführen und ausbauen könnten.

+ Die Medienunternehmen werden sich mehr und mehr mit den Hindernissen auseinanderzusetzen haben, da sie ihre Tätigkeiten europaweit entwickeln müssen.

+ Die Verwirklichung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" könnte sich schwieriger gestalten. Da die Richtlinie einmal in Kraft ist, sollte lieber rasch und ohne Zeitverzug gehandelt werden, damit die Umsetzung erleichtert wird. Einem Wirtschaftsakteur bietet sich das Bild eines unausgewogenen gesetzgeberischen Rahmens der Gemeinschaft, da hier der Aspekt "Dienstleistungen" begünstigt wird (Verbreitung aus einem Mitgliedstaat in andere Mitgliedstaaten), während der Aspekt "Niederlassung" (Niederlassung in mehreren Staaten), zu kurz kommt. Wegen dieser Unausgewogenheit könnte es daher in einigen Fällen dazu kommen, daß auf dem Markt der Aspekt "Dienstleistungen" künstlich und extensiv als Ersatz für den Aspekt "Niederlassung" Anwendung findet, daß also Grenz- und Konfliktsituationen vom Typ Gesetzesumgehung oder Ausübung von Kontrolle über Sendungen eines anderen Mitgliedstaates entstehen.

2. Mögliche Aktionen auf Gemeinschaftsebene (OPTIONEN II bis IV)

OPTION II - Eine Empfehlung bezüglich Transparenz

Nähere Erläuterung

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorgeschlagen wird, mit der eine größere Transparenz des Eigentums und der Kontrolle der Medien in der Gemeinschaft sichergestellt wird. Die Aktion wäre einzig und allein auf Transparenz ausgerichtet und würde unabhängig von einer etwaigen Aktion zur Harmonisierung der nationalen Beschränkungen des Eigentums an den Medien laufen. Diese Empfehlung würde es erleichtern, bestimmte Informationen zum Medieneigentum weiterzugeben und zwischen den Behörden auszutauschen. Falls diese Empfehlung die gewünschten Ziele nicht

Historical Archives of the European Commission

erreicht, könnte ein juristisches Instrumentarium vorgesehen werden.

Argumente dafür

+ Diese Option könnte die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden erleichtern, die mit der Kontrolle der Anwendung der Anti-Trustvorschriften betraut sind;

+ Sie könnte in einem bestimmten Umfang zwischen diesen einzelstaatlichen Behörden solidaritätsstiftend sein;

+ Sie würde die Kenntnis vom Stand der Konzentration in der Gemeinschaft fördern;

+ Sie wäre eine erste Etappe auf dem Weg zu weiteren Gemeinschaftsaktionen.

Argumente dagegen

+ Eine so geartete Aktion wäre keine Lösung für die Probleme, die sich aus den Auswirkungen der Beschränkungen des Medieneigentums auf das Funktionieren des Binnenmarktes ergeben;

+ Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht die Notwendigkeit dieser Aktion nicht fest, da der Kommission zur Zeit keine Fälle bekannt sind, in denen mangels eines geeigneten Gemeinschaftsinstruments ein Informationsaustausch zwischen einzelstaatlichen Behörden unmöglich gewesen wäre.

OPTION III. Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Wege einer Richtlinie

Nähere Erläuterung

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion mit dem Ziel vorgeschlagen wird, die Unterschiede zwischen den jeweiligen

Historical Archives of the European Commission

einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Medieneigentum abzuschaffen. Für diesen Zweck würde die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der diesbezüglichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 57 Abs. 2 einbringen. Gegenstand der Richtlinie wäre die Festlegung gemeinsamer Regeln anstelle der einzelstaatlichen Beschränkungen der zwölf Mitgliedstaaten, mit denen Ausgewogenheit zwischen dem Ziel der Sicherstellung der Eigentumsvielfalt und dem Ziel der Erleichterung der Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeiten erreicht würde.

Argumente dafür

+ Diese Option würde die Hindernisse beseitigen, die dem Funktionieren des Binnenmarktes aufgrund der Unterschiede der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Medieneigentum im Wege stehen;

+ Sie würde den Mitgliedstaaten einen bestimmten Freiraum für eine Anpassung an ihre jeweilige nationale Situation einräumen;

+ Mit ihr könnte die Frage der Transparenz leicht abgedeckt werden, soweit sie bezüglich der Rechtsgrundlage entstünden.

Argumente dagegen

+ Diese Option könnte als verfrüht angesehen werden;

+ Sie wäre wegen des den Mitgliedstaaten eingeräumten Freiraums nicht wirksam genug;

+ Ihr Zustandekommen würde sich kompliziert gestalten, besonders wenn man den ausgewogenen Inhalt der Richtlinie im Auge hat.

OPTION IV - Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Wege einer Verordnung

Nähere Erläuterung

Historical Archives of the European Commission

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion vorgeschlagen wird, deren Ziele mit denen der vorhergehenden Option übereinstimmen, die sich jedoch dadurch unterscheiden würde, daß nicht eine Richtlinie, sondern eine Verordnung als Instrument eingesetzt wird. Rechtsgrundlage hierfür wäre Artikel 100 A.

Argumente dafür (im Vergleich zu einer Richtlinie)

+ Die Harmonisierung wäre wirksamer, weil sie in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar wäre und weil es keine Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene gäbe;

+ Bezüglich des Verbraucherschutzes ist das Schutzniveau entsprechend Artikel 100 A Abs. 3 zu erhöhen.

Argumente dagegen (im Vergleich zu einer Richtlinie)

+ Der Sachgehalt müßte präziser sein, damit eine unmittelbare Anwendung möglich ist;

OPTION V - Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften bei gleichzeitiger Schaffung eines unabhängigen Ausschusses

Nähere Erläuterung

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen wird, deren Ziel mit dem Ziel der beiden letztgenannten Optionen übereinstimmt, die sich jedoch dadurch unterscheidet, daß in Ergänzung zur Harmonisierung (im Wege einer Richtlinie oder einer Verordnung) ein Organ geschaffen würde. In ihm wären unabhängige Stellen eines jeden Mitgliedstaates vertreten und seine Aufgabe bestünde darin, die Kommission beim Einsatz des Harmonisierungsinstruments zu unterstützen und Stellungnahmen zu Fragen der Medienkonzentration abzugeben.

Historical Archives of the European Commission

Argumente dafür

+ Die einzelstaatlichen Behörden könnten durch die unter ihnen bestehenden Kontakte Informationen und Erfahrungen austauschen;

+ Die so gesammelten Kenntnisse und Erfahrungswerte würden der Kommission in Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Hüterin des Gemeinschaftsrechts zugute kommen.

Argumente dagegen

+ Diese Option würde es erforderlich machen, daß die Mitgliedstaaten über für den audiovisuellen Bereich zuständige unabhängige Stellen verfügen; dies ist nicht immer der Fall, und so würden sich schwerwiegende Folgen für die Struktur der nationalen Mediensysteme ergeben, die über die Anstrengungen im Zusammenhang mit den Beschränkungen des Medieneigentums hinausgehen würden;

+ Mit dieser Option liefe man Gefahr, daß die Behandlung von Fragen, die entsprechend den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts auf nationaler Ebene zu klären sind, konzentriert auf die Gemeinschaftsebene verlagert würde.

**FRAGE 7**

**Die Kommission bittet die betroffenen Seiten um Stellungnahme zu jeder der möglichen Optionen.**

Historical Archives of the European Commission

# LES REGLES APPLICABLES AUX CONCENTRATIONS DES MEDIAS DANS LES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE(*)

## I. Présentation

La concentration dans le domaine des médias revêt des formes variées, et les instruments juridiques mobilisables pour prévenir les dangers qu'elle fait courir au pluralisme revêtent également des formes variées. Pour les besoins de l'étude, on opèrera une distinction selon les formes de concentration et les réglementations qui leur qui leur sont applicables.

### 1. Règles spécifiques relatives à la concentration monomédia

Par concentration intramédia on entend le cumul ou le contrôle des ressources ou de parts de marché d'un moyen de communication particulier (télévision, radio ou presse écrite, par exemple) entre les mains d'une même entreprise. Dans le domaine de la radiodiffusion, il y a ainsi une situation de concentration quand une entreprise organise ou contrôle la diffusion d'une pluralité de programmes. Pour prévenir la concentration et maintenir la structure la plus pluraliste possible, des réglementations limitent le nombre des programmes qui sont diffusés ou contrôlés par une même entreprise. Ces limites visent à garantir une offre pluraliste de programmes par une pluralité d'organismes de radiodiffusion différents.

### 2. Règles spécifiques relatives à la concentration multimédias

Par concentration multimédia on entend l'activité d'entreprises opérant aussi bien dans le domaine des télécommunications (radiodiffusion sonore et

Historical Archives of the European Commission

(*) Cette étude a été faite sur la base des réponses envoyée par la plupart des Etats membres à une demande d'information de la Commission du 17 avril 1990.

télévisuelle notamment) que dans celui de la presse écrite, et en particulier de la presse quotidienne d'opinion. Cette forme de propriété dite "croisée" (cross ownership) n'augmonte pas seulement l'influence exercée sur la formation de l'opinion publique, mais elle joue aussi un rôle au regard de la concurrence parce qu'elle permet la commercialisation croisée des offres d'une entreprise et peut lui donner un avantage sur des concurrents opérant uniquement dans l'un ou l'autre des deux domaines en cause. Dans certains Etats membres, des réglementations limitent le cumul de propriété (ou de participations) de plusieurs médias à la fois.

### 3. Règles générales de concurrence

Les concentrations multimédias entraînent aussi un cumul de ressources économiques entre les mains d'un petit groupe d'entreprises puissantes et risquent de conduire à des positions dominantes restrictives de la concurrence sur les différents marchés. D'une manière générale, le droit de la concurrence et, au niveau communautaire, les articles 85 et 86 du traité CEE et le règlement du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration, ont pour objet d'empêcher toute concentration de cette nature(1). Il existe par ailleurs aussi dans certains Etats membres des règles spécifiques sur le contrôle des fusions qui peuvent être mobilisées pour éliminer les concentrations propres à restreindre la concurrence.

### 4. Obligations structurelles internes imposées aux entreprises titulaires d'une licence

Pour certains médias particulièrement formateurs de l'opinion publique, tels les programmes radiodiffusés par voie hertzienne à portée nationale, certains Etats membres imposent des garanties structurelles internes de

Historical Archives of the European Commission

(1) JO n° L 395 du 30.12.1989, page 1.

pluralisme, c'est-à-dire de ne pas laisser à l'entreprise la possibilité d'arrêter toute seule les contenus des programmes diffusés. A cet effet, la loi exige parfois la création de groupements de radiodiffuseurs dans lesquels les entreprises peuvent acquérir des parts de capital et des droits de vote à concurrence d'un plafond défini. Une autre solution consiste à prévoir, au sein des entreprises, la création de comités de programmes pluralistes dans leur composition, qui exercent une véritable influence sur les contenus des programmes. Ces dispositions visent toutes à assurer le pluralisme structurel interne au niveau de l'organisme de radiodiffusion. Comme elles forment partie intégrante des règles de pluralisme applicables dans certains Etats membres, il y a lieu de les englober dans la présente étude.

## 5. Garanties de pluralisme attachées aux programmes

La défense du pluralisme dans le domaine de la radiodiffusion peut, enfin, aussi directement passer par des obligations attachées aux programmes proprement dits. C'est à l'évidence le cas du système dit du pluralisme interne où des principes de programmation obligent les radiodiffuseurs à maintenir un juste équilibre entre tous les courants d'opinion.

## 6. Transparence de la concentration

La condition préalable de toute surveillance du développement des concentrations dans les médias et singulièrement dans le domaine de la radiodiffusion est une bonne connaissance des relations de propriété et de contrôle entre les entreprises concernées. Pour produire les effets recherchés, les entraves physiques et les plafonds de participation doivent être complétés par des dispositions formelles propres à assurer une transparence suffisante et, partant, la contrôlabilité des relations de participation très changeantes et le plus souvent réciproques.

Historical Archives of the European Commission

## II. Les systèmes de limitation des concentrations et de garantie du pluralisme dans les Etats membres

### 1. BELGIQUE

#### A) Observations préliminaires

Le système de radiodiffusion belge présente trois caractéristiques qui ont également leur importance du point de vue de la garantie du pluralisme. Premièrement, du fait de la division linguistique et culturelle du pays, il existent des réglementations différentes en Flandre et en Wallonie dans le domaine de la radiodiffusion, et les radiodiffuseurs privés sont agréés sur la base de critères et par des organes propres à chaque communauté. Chacun des deux espaces linguistiques a ses propres radiodiffuseurs privés (en Wallonie : RTL-TVI, Canal plus et en Flandre : Vlaamse Televisie Maatschappij, VTM, Filmnet). Deuxièmement, on péut capter partout en Belgique des programmes étrangers attrayants dans la langue originale (principalement en provenance de France et des Pays-Bas), programmes qui entrent en concurrence avec les programmes nationaux. Troisièmement, avec un taux de câblage de 93 %, la Belgique est le pays le plus câblé de la Communauté, ce qui accroît encore le nombre de programmes offerts et, de ce fait, la concurrence.

Dans ce contexte, un des principaux objectifs de la législation belge sur la radiodiffusion a été de renforcer les radiodiffuseurs nationaux de chaque communauté linguistique. Contrairement à ce qui se passe dans les autres Etats membres, leur activité n'est pas limitée par des réglementations en matière de concentration; elle est au contraire soutenue par des textes législatifs qui leur assurent une position forte en particulier en ce qui concerne l'acquisition de la publicité. Etant donné, que pour des raisons de rentabilité, pendant longtemps un seul programme de télévision commerciale par communauté linguistique était prévu et

Historical Archives of the European Commission

autorisé, le problème de la pluralité de radiodiffuseur ne se posait pas non plus. Cette situation particulière nous oblige à nous écarter de la structure que nous avons adoptée jusqu'à présent dans notre exposé et a distinguer seulement entre les deux grandes communautés linguistiques.

**B) Wallonie**

(I) Observations générales

En ce qui concerne la communauté française, le fondement juridique de la radiodiffusion privée est le décret du 17 juillet 1987[2] modifié par le décret du 19 juillet 1991[3]. Celui-ci distingue les télévisions locales et communautaires. Dans la télévision privée francophone les deux chaînes sont RTL-TVI (la CLT luxembourgeoise détient une participation de 66 %) et Canal plus TVCF (composé principalement de RTBF, de Canal plus France et de Deficom.

(II) Concentrations monomédias

En ce qui concerne les radios privées autorisées conformément au décret du 19 juillet 1991, il est prévu qu'une personne physique ou morale ne peut détenir, ni directement ni indirectement, plus de 24 % du capital de plus de 5 radios privées, ni avoir une participation de plus d'un tiers dans les organes de gestion de plus de 5 radios privées, ni être gérant de plus de 5 radios privées[4]. Etant donné la promotion de la production culturelle radiophonique, l'Exécutif peut déroger exceptionnellement à ce principe, sauf l'avis négatif préalable du Conseil supérieur de l'Audiovisuel. En ce qui concerne la participation

Historical Archives of the European Commission

(2) Voir Moniteur belge du 22 août 1987, p.12505.
(3) Voir Moniteur belge du 2 octobre 1991, p. 21671 et seq.
(4) Article 32 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

dans les radios privées au sein d'une même zone géographique, il existe une restriction pareille mais limitée plus strictement à une (au lieu de 5) radio privée(5). Dans ce cas une dérogation à ce principe par l'Exécutif n'est pas prévue. Le nouveau décret empêche aussi une personne physique ou morale de participer au traitement de l'information pour plus d'une radio au sein d'une même zone géographique.

A l'égard des télévisions privées de la Communauté française le décret du 17 juillet 1987 dispose que toute personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital d'une télévision privée de la Communauté française ne peut détenir directement ou indirectement plus de 24 % du capital d'une autre télévision privée de la Communauté française(6). En plus, les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ne peuvent participer ni directement ni indirectement au capital ou aux organes de gestion des télévisions privées de la Communauté française, sauf s'il s'agit de la participation d'un distributeur(7) ou d'un organisme public de radiodiffusion pour autant que sa participation ne dépasse pas 24 % du capital de la télévision privée(8).

(iii) Concentrations multimédias

En ce qui concerne les concentrations télévision-radio, toute personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement plus de 24 % du capital d'une télévision privée de la Communauté française ne peut détenir directement ou indirectement plus de 24 % du capital de plus de 5 radios privées. Le nouveau décret précise qu'un cablo-distributeur et

Historical Archives of the European Commission

(5) Article 32ter du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(6) Article 41.
(7) défini à l'Article 21.
(8) Article 17 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

son gestionnaire ne peuvent détenir ensemble plus de 24 % du capital d'un organisme privé de radiodiffusion, ni avoir une participation de plus d'un tiers dans les organes de gestion, ni être gérant d'un organisme privé de radiodiffusion ou d'une télévision locale et communautaire(9).

(iv) Restrictions concernant la participation par les étrangers

Pour être autorisée, une radio privée doit, inter alia, "avoir introduite une demande rédigée en langue française, signée au moins par deux personnes de nationalité belge, indiquant leurs noms et leurs domiciles situés obligatoirement dans la zone d'émission de la radio dont la reconnaissance est demandée"(10).

(v) D'autres restrictions concernant la participation

Le décret du 17 juillet 1987 porte qu'une radio privée, pour être autorisée, doit être indépendante d'une organisation représentative des employeurs, d'une organisation représentative des travailleurs ou d'un parti politique(11). En plus, les pouvoirs publics ne peuvent contrôler ni directement ni indirectement une ou plusieurs radios privées(12). Afin d'être autorisée, une télévision locale et communautaire doit être constituée en association sans but lucratif conformément aux lois belges.

En ce qui concerne les télévisions privées et sauf les exceptions notées dans paragraphe (iii) les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ne peuvent participer ni directement ni

Historical Archives of the European Commission

(9) Article 21 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(10) Article 31(3) du décret du 17 juillet 1987.
(11) Article 31(4).
(12) Article 33.

indirectement au capital ou aux organes de gestion des télévisions privées da la Communauté française(13). En plus, une télévision privée doit établir son siège social et son siège d'exploitation dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(14). Une règle pareille existe pour les personnes qui veulent établir ou exploiter un réseau de radiodistribution ou de télédistribution(15).

(vi) Garanties du pluralisme dans le contenu des programmes

En ce qui concerne les radios privées, il faut, pour être autorisée, viser la promotion culturelle, l'éducation permanente, l'information, l'animation locale, le divertissement, les services au public, séparément ou cumulativement(16). Elles doivent aussi veiller dans leur programmation à mettre en valeur le patrimoine culturel ainsi que les artistes et les créateurs de la Communauté française et des Etats membres des Communautés européennes(17).

Une des conditions pour obtenir une autorisation est qu'une télévision locale et communautaire doit viser dans sa programmation, l'information et l'animation locales, le développement culturel et l'éducation permanente(18).

Les télévisions privées de la Communauté française doivent mettre en valeur dans ses programmes le patrimoine culturel de la Communauté

Historical Archives of the European Commission

(13) Article 17 du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(14) Article 16(2) du décret du 17 juillet 1987.
(15) Article 20 (3) du décret du 17 juillet 1987.
(16) Article 31 (2) du décret du 17 juillet 1987.
(17) Article 31 (6) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.
(18) Article 4(2) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

française[19]. Elles doivent mettre en oeuvre des collaborations visant au maintien et au développement du pluralisme de la presse écrite dans la Communauté française[20].

Le nouveau décret prévoit des conditions relatives à la publicité dans les programmes de la RTBF et d'autres organismes de radiodiffusion relevant de la Communauté française, suivant lesquels ces organismes doivent participer à la promotion de production culturelle audiovisuelle de la Communauté française et des Etats membres des Communautés européennes et au maintien et au développement du pluralisme audiovisuel des chaînes de la Communauté française et de la presse écrite d'opinion ou d'information générale en Communauté française[21].

(vii) Transparence des concentrations

Les seules dispositions relatives à la transparence des concentrations sont que les radios privées et les télévisions privées de la Communauté française doivent être des sociétés commerciales, dont le capital est représenté exclusivement par des actions nominatives[22].

(viii) Règles de concurrence

Il n'y a pas de règles de droit de la concurrence spécifiques aux médias. La loi du 27 mai 1960 relative à la protection contre l'abus de la puissance économique s'applique aux entreprises en règle générale. La loi du 5 août 1991 (qui entrera en vigueur le 1er avril 1993) contient des dispositions relatives aux pratiques restrictives qui

Historical Archives of the European Commission

(19) Article 16 (4) du décret du 17 juillet 1987
(20) Article 16 (9) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié
(21) Article 26 (3) du décret du 17 juillet 1987.
(22) Articles 31 (1) et 16 (1) du décret du 17 juillet 1987 comme modifié.

restreignent la concurrence et aux abus de position dominante. Elle porte également des dispositions concernant les concentrations d'entreprises. Elle s'applique aux entreprises des médias en règle générale.

C) Flandre

(i) Observations générales

En Flandre, la radiodiffusion privée est réglée par le décret du 28 janvier 1987 (télévision) et le décret du 6 mai 1982 (radio)(23).

La législation fait une distinction entre trois catégories de sociétés de télévision non-publique: la société qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande; des sociétés dont les programmes s'addressent à un public cible à l'intérieur de la Communauté flamande, d'une communauté régionale ou d'une communauté locale; et des sociétés qui assurent un service de radio/télédiffusion à péage(24). Un projet de décret(25) va introduire une nouvelle catégorie: des sociétés qui offrent d'autres types de services au public ou à une partie du public.

(ii) Concentrations monomédia

Une licence exclusive peut être octroyée à une seule société de télévision à laquelle un monopole en matière de publicité est assureé.

Historical Archives of the European Commission

(23) Voir moniteur belge du 19 mars 1987, p. 4196 (télévision).
(24) Article 7 du décret du 28 janvier 1987.
(25) Projet de décret du 5 juillet 1991, relatif à l'agrément et à l'autorisation des réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la promotion de la diffusion et de la production de programmes télévisés, Article 12.

Cette société est VTM, consortium composé de neufs éditeurs de la presse écrite flamande. VTM a commencé à émettre le 1er février 1989. La restriction relative à l'émission de la publicité par une seule société s'adressant à l'ensemble du public de la Communauté flamande s'applique également pour les organisations de radiodiffusion(26) . La publicité régionale peut être diffusée par les organisations de radiodiffusion sonore et télévisuelle qui s'addressent à une partie du public de la Communauté flamande ou à une collectivité locale. Il faut noter aussi qu'il ne peut être agréée qu'une seule société de télévision régionale non publique à l'intérieur d'une zone de diffusion(27).

(iii) Concentrations multimédias

Il y a lieu de relever la disposition en vertu de laquelle 51% au moins du capital de la société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande doit être détenu par des éditeurs de quotidiens, et d'hebdomadaires de langue néerlandaise, dont le siège social est situé dans la région néerlandophone ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(28). Il faut noter que le projet de décret vise l'abrogation de cette disposition suite à une procédure d'infraction engagée par la Commission.

Avec cette disposition qui privilégie les éditeurs flamands, les participations croisées, qui sont limitées dans les autres pays, sont non seulement favorisées, mais institutionnalisées par la loi(29). Cette réglementation vise à réserver aux éditeurs flamands une part des

Historical Archives of the European Commission

(26) Article 3 du décret du 12 juin 1991. Voir moniteur belge du 14 août 1991, p. 17735.
(27) Article 7(1) du décret du 23 octobre 1991 portant organisation et agrément des sociétés de télévision régionales non publiques.
(28) Article 8(1) du décret du 28 janvier 1987.
(29) Les distributeurs ne peuvent toutefois détenir dans cette société de télévision qu'une participation inférieure à 20 %.

recettes de la télévision privée pour compenser la perte éventuelle de recettes publicitaires. Elle cherche aussi à préserver le caractère flamand des programmes.

(iv) Restrictions concernant la participation par les étrangers

Voir ci-dessus la disposition relative à une participation de 51% d'éditeurs.

(v) D'autres restrictions concernant la participation

La loi flamande porte que les sociétés de télévision non publiques doivent être créées sous la forme de personnes juridiques de droit privé et leur siège doit être établi dans la région néerlandophone ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale(30). Les sociétés de télévision régionales non publiques doivent être constituées en association sans but lucratif(31). En plus, la loi précise que pour être agréée, une société de télévision régionale non publique doit avoir comme but exclusif d'assurer des émissions de télévision régionale(32); exploiter une seule télévision régionale(33); et être indépendante de tout groupement politique ou professionel et de toute organisation commerciale(34).

(vi) Garanties du pluralisme dans le contenu des programmes

Les stations de radio bénéficient d'un monopole légal dans leur zone de diffusion locale ou régionale, mais elles sont en même temps soumises à des règles très strictes en matière de pluralisme.

Historical Archives of the European Commission

(30) Article 5 du décret du 28 janvier 1987.
(31) Article 4(1) du décret du 23 octobre 1991.
(32) Article 4(3) du décret du 23 octobre 1991.
(33) Article 4(4) du décret du 23 octobre 1991.
(34) Article 4(5) du décret du 23 octobre 1991.

La loi flamande prévoit que les sociétés de télévision non publiques qui s'addressent à l'ensemble de la Communauté flamande doivent apporter dans leurs programmes une variété d'information, de formation et de divertissement selon des quotas fixés par l'Exécutif flamand(35). En ce qui concerne les sociétés de télévision non publiques dont les programmes s'addressent à un public ciblé à l'intérieur de la Communauté flamande, d'une communauté régionale ou d'une commnauté locale, des différentes dispositions appliquent: la loi porte que cettes sociétés doivent être des personnes morales de droit privé dont l'objet social se limite à l'organisation d'émissions de programmes socio-culturels, éducatifs et de formation(36). En plus, c'est prévu que la société de télévision régionale non-publique a pour mission d'assurer des émissions d'information, d'animation, de formation et de délassement en vue de promouvoir dans sa zone de diffusion, la communication entre les habitants et de contribuer au développement social et culturel général de la région(37). Ses émissions d'information doivent répondre aux normes usuelles en matière de déontologie journalistique en garantissant l'impartialité et l'indépendance rédactionnelle(38).

Il est intéressant de noter que le projet de décret du 5 juillet 1991 dispose que les organisations de radiodiffusion sonore et télévisuelle doivent transmettre de façon simultanée et dans leur intégralité un nombre de programmes sonores et télévisés des services de radiodiffusion autorisés par le gouvernement du pays où ils sont établis et qui s'addressent à toute la communauté concernée, égal au nombre de programmes sonores et télévisés des services publics de radiodiffusion de la Communauté flamande, pour autant qu'il est établi par la

Historical Archives of the European Commission

(35) Articles 9 et 10 du décret du 28 janvier 1987.
(36) Article 5(1) de l'arrêté du 11 mai 1988.
(37) Article 2 du décret du 23 octobre 1991.
(38) Article 4(9) du décret du 23 octobre 1991.

Communauté flamande que ces programmes sont diffusés dans ce pays sur le réseau du câble dudit pays, et pour autant que les émissions aient lieu dans la langue ou dans une des langues du pays concerné(39).

(vii) Transparence des concentrations

La société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande est obligée de communiquer à l'Exécutif flamand toute modification portant à son capital social. En plus, elle doit transmettre chaque année à l'Exécutif un rapport précisant la manière dont elle a satisfait aux conditions des lois sur les médias(40). La loi porte aussi que le capital social de la société de télévision non publique qui s'addresse à l'ensemble de la Communauté flamande doit être composé exclusivement de parts nominatives(41).

(viii) Règles de concurrence

En Belgique, il n'existe pas de contrôle des fusions proprement dit sur la base des règles de concurrence qui serait susceptible d'avoir une incidence sur les médias.

## 2 DENMARK

### a) Background

Danish broadcasting, inspired by traditional public service objectives and with an essentially national focus, has provided a relatively limited

Historical Archives of the European Commission

(39) Article 9(1)(5).
(40) Article 2 de l'arrêté du 11 mai 1988.
(41) Article 8(1) du décret du 28 janvier 1987.

domestic service in comparison with many of its European partners. Denmark has one of the lowest per capita viewing figures in Europe(42). Although Danish radio started operations in 1922 as a private enterprise, political consensus was quickly reached that this new medium should be placed under state control as a public service. Thus in 1926, the same year that the British Broadcasting Company received its royal charter and became the British Broadcasting Corporation, Danmarks Radio (DR), a statutory public corporation funded by licence fees, was granted a monopoly over radio broadcasting. This monopoly was extended in 1954 to the television sector. In 1985 existing legislation was amendend to open the way to private broadcasters, albeit at the carefully contained local level(43). Private broadcasters have consistently been refused entry at the national level, although a degree of competition for DR has now been provided by the new, public television station TV2 which began regular broadcasts in 1988. TV 2, unlike DR, is funded predominantly by advertising revenues and seeks to reflect regional interests through its network of eight regional stations.

Due to the limitations of the public system cable started life early and registered extensive growth in the mid seventies. Localised master antenna networks were established and in 1985 an ambitious cable plan was launched with the intention to establish within six years a national 'hybrid net'using high technology fibre optic cable. Sole rights to install the main cable lines linking satellite receivers to the master antenna systems were granted to the regional telephone companies. These were thus able to capitalise on the high technology, but also high cost, optic fibre cables which they had already started to install. To further encourage this investment the telephone companies were given one other important monopoly: they alone were entitled to capture satellite signals and relay them to master antenna systems over their cable trunk lines. This protection was to last for two years and in 1987 the hybrid net legislation was amended to

Historical Archive of the European Commission

(42) Special 1991 edition of Mediaspouvoirs by Truffart, F. entitled "Guide des télévisions en Europe"; at p. 21.

(43) Law no. 589 of 1985, now part IIa of Law no. 421 of 1973.

allow both individual and satellite master antenna (SMATV) reception. Since then there has been a rapid growth in SMATV systems able to relay satellite programmes at significantly lower rates, with the number of households attached to SMATV systems closely vying with that of those connected to the hybrid net. Cable relay has been deliberately structured to retain close local ties but with the development of the hybrid net showing signs of exhaustion there are calls for the relaxation of the existing rules to open the way for a national cable broadcast service. At present, a draft law proposes to make some changes in the audiovisual sector. However, this will not affect the existing position on ownership and pluralism in the media.

b) Principles of Constitutional Law

The policy behind Danish legislation concerning the media is based on the freedom of expression and information. The Danish Constitution of 1953 sets out a general guarantee of freedom of expression in article 77 which provides that "(a)ny person shall be entitled to publish his thoughts in printing, in writing, and in speech, provided that he may be held answerable in a court of justice. Censorship and other preventive measures shall never again be introduced".

c) The Regulation of Concentrations in the Local Radio and Television Sectors

Danish legislation centres on the discretionary award of local licences and few, if any, specific requirements are set down in primary legislation.

Historical Archives of the European Commission

Two categories of licence holders are identified(44): firstly, local authorities; and secondly, private broadcast organisations.

No specific mono or cross media ownership restrictions are contained in the governing legislation. Indeed, the only provision in point is one which favours a specific form of cross media ownership: publishers of national and local newspapers are exempt from the prohibition on profit-making entities having a "decisive influence" in local radio or television stations (section 15 a. (2) of the 1990 Order). The award of a broadcast licence to a company in which newspaper interests predominate is, however, conditional on the broadcast station operating so as "to provide a forum for broad local debate". At the mono media level, licence holders are required to carry out their activities in an 'independent' fashion without cooperation on a long-term basis with other licencees. In particular, section 15 a. (4) provides that their programme activities may not, except in exceptional cases, include programmes which are simultaneously broadcast by another licensee.

d) Foreign and Other Ownership Restrictions for Local Radio and Television Licences

The category of applicants for local licences is closely circumscribed. Although there are no restrictions on foreign ownership as such, a number of legislative provisions serve to deter foreign or indeed more general commercial investment in the private audiovisual sector(45). The majority

Historical Archives of the European Commission

(44) The main legislation for the audiovisual sector stems from the 1973 Radio and Television Act, no. 421 of the 15th of June. This has undergone numerous amendments over time and these were recently consolidated in Bekendtgorelse no.339 of 1990, hereinafter referred to as the '1990 Order'. The licencing provisions for the private broadcast sector are set out in Chapter 2a of the 1990 Order.

(45) Section 15 a. (2) of the 1990 Order.

of board members of a licensed company or association are required to be resident in the local area and licence holders must have as their sole object radio or television activities. Moreover, commercial entities, with the exception of national and local newspaper publishers, as noted above, are not allowed to have a "decisive influence" in local radio and television organisations. Licences may also be granted to local authorities but then only if their purpose in engaging in programme activities is solely to make available production and broadcasting facilities for citizens or to provide information concerning the local authority (section 15a (3)).

e) Cable Relay

Tight ownership provisions for private entities have served to fuel the demand for foreign programmes and Denmark now possesses a technologically advanced network of hybrid-cable and SMATV systems. Limitations in the offer at domestic level are thus counterbalanced by widespread access to foreign stations.

Nevertheless ownership of the technical infrastructure is carefully controlled acting to block foreign and commercial entry. Thus, ownership of MATV systems has been restricted mainly to the regional telephone companies and antenna societies, with a continuing emphasis on local control and accountability.

Small, domestic MATV networks of twenty five or fewer head ends do not require formal authorisation (section 3a.(5) of the 1990 Order), while the larger nets must obtain a licence from the Minister for Communications (section 5). Licence awards for master antenna cable networks have been restricted to four distinct categories: local government bodies, the regional telephone companies, owners of appartment blocks and non-profit user groups or antenna societies. In 1989 more than 80% of the MATV systems were owned by the antenna societies and private companies have had to

Historical Archives of the European Commission

content themselves with 'operating contracts' to install and run the networks.

The possibility that ownership of MATV networks might be concentrated in a few hands or that there might be direct penetration by private concerns with interests in other media outlets is thus greatly reduced. Private installation companies, despite their capital investment, have to negotiate coverage and programme terms with the antenna societies and find themselves at a disadvantage vis a vis the powerful telephone companies. Nevertheless, independent firms have moved into the Danish cable market with Finvik, part of the Swedish group Kinnevik, establishing a strong market presence. It will be apparent that these ownership restrictions serve to prevent foreign companies from owning the cable infrastructure, although they are not precluded from seeking operating contracts on similar terms to Danish companies.

f) Domestic Competition Legislation

Domestic competition legislation was introduced in 1989(46). This requires that the Competition Board be notified of all 'agreements and decisions, by which a dominant influence is exerted or may be exerted on a certain market' (section 5.(1)). The Competition Board has wide powers of investigation and may, subject to safeguards concerning confidential information, publish reports where this will promote 'transparency' in the market structure. Where practices are thought to be restrictive of competition the Board is empowered to initiate negotiations, terminate agreements and set maximum price or profit thresholds. The Act applies to commercial enterprises and associations of such enterprises and, to a more limited extent, to business activities performed by central or local government administrations. The more draconian powers of the Competition Board to terminate agreements and set maximum price or profit thresholds do

(46) Law no. 370 of 7th June 1989.

Archive Photo of the European Commission

not, however, apply to the latter category of business activities performed by public bodies, nor to business activities which, under special provision, are subject to control or approval by public authorities.

g) The Protection of Pluralism through Content Regulation

Danmarks Radio, as the established public service broadcaster, is required to broadcast news, information, entertainment and cultural programmes(47). Moreover, in programme planning, paramount emphasis must be placed on freedom of information and expression. It is to strive to offer quality, diversity and pluralism and to attach importance to objectivity and impartiality in its news programmes. Apart from these very general provisions the only other requirement is to broadcast civil defence information at a time of crisis.

The other national television broadcaster, TV2, a public corporation distinct from DR, is set up around eight regional and one central boards. TV2 has even fewer express public service obligations than DR: section 15 k. of the 1990 Order merely requires it to strive to provide quality, diversity and pluralism and ensure that its regional programming has a real link with the region in question. TV2 is required by its statutes to broadcast news and information programmes, entertainment and artistic and cultural programmes. News and information programmes must be objective and impartial. In any event the broadcasting of programmes must be made having regard to diversity and pluralism(48). The vast bulk of TV2's programmes, with the exception of its news and current affairs programmes, must be

Historical Archives of the European Commission

(47) See section 6 which deals specifically with the programme obligations of DR. See also Article 3 of Decree n° 148 of 6th March 1989 concerning the statutes of DR.

(48) Article 3(2) of Decree n° 75 of 5th February 1990 concerning the statutes of TV2.

commissioned from independent producers, although it is involved in some coproduction activity. TV2 is, however, subject to one specific content provision designed to favour Scandinavian production: it is 'to endeavour' to ensure that at least 50% of its transmitted programmes are of Danish or Nordic origin.

In the private radio and television sector the award of licences is an essentially discretionary affair and very few guidelines are set as to the criteria which should be employed. Some stress is placed, however, on the applicants' awareness of local specificities: those seeking a licence are required to describe their projected programme activity to the local Commission so that it can ensure that there will be an adequate connection with the local area (section 15 b. (2)). In processing applications the Commission is also to endeavour to ensure that the local area is serviced by a 'comprehensive' range of programmes (ibid.). Local broadcast licencees must also transmit emergency messages to the population. The Minister for Communications is empowered to lay down rules for local radio and television broadcasting (section 15 j.).

Cable and master antenna systems may relay foreign sound or television programmes from direct broadcast and communications satellites, provided that the programmes are distributed simultaneously and without alteration (49). Nevertheless, the Minister for Communications is empowered to regulate not only the licencing of these systems but also the level of consumer influence over the programmes to be offered(50) . Licences have been granted to a limited number of operators so that cable installation companies have had to negotiate installation and operating contracts with these entities, frequently the non-profit antenna societies. This has

Historical Archives of the European Commission

(49) Section 3 of the 1990 Order.
(50) Section 5 of the 1990 Order.

placed them at an undoubted contractual disadvantage when negotiating terms. Regulations(51) require that where ownership of the nets is not in the hands of a user group that users be consulted over programme policy and that there should be an attempt to follow their proposals. Consultation is also necessary where an existing programme profile is to be changed. Decisions by the user groups themselves should be followed. In consequence, programme policy for the master antenna networks is in part dictated by the consumers.

h) Transparency

The Danish legislation contains no transparency requirements relating to ownership shares in the media. However, the Press Law of 1986 provides that all Danish publications must have printed within them the publisher's name and that periodicals should also include the name of the editor and the place where published(52).

**3. ALLEMAGNE**

**A) Obligations constitutionnelles**

La liberté de la radiodiffusion garantie par l'article 5 paragraphe 1 deuxième phrase de la loi fondamentale est considérée par la Cour constitutionnelle fédérale dans sa jurisprudence constante avant tout comme une liberté "fonctionelle" dont l'exercice doit garantir une information

Historical Archive of the European Commission

(51) Order no. 651 of 22nd September 1986 as amended by order no. 755 of 12th December 1988, Chapter 5.

(52) Law no. 533 of 1986, sections 1 and 2.

qui ne soit pas soumise à l'influence de l'Etat ou de groupes d'intérêts particuliers(53). Dans ses premiers arrêts, la Cour avait estimé que cela n'était possible que sur la base d'un pluralisme interne des sociétés de radiodiffusion, dans le cadre duquel celles-ci du seul fait de leur structure, intéreraient nécessairement différents courants d'opinion et seraient tenues de proposer des programmes équilibrés. Ce n'est que dans l'arrêt FRAG de 1981 que la Cour a évoqué également la possibilité d'un pluralisme externe des sociétés de radiodiffusion privées, dans le cadre duquel le pluralisme des opinions serait garanti par une pluralité de programmes(54). Les lois en matière de radiodiffusion et de médias adoptées par les Länder au cours de la période qui a suivi ont autorisé la radiodiffusion privée selon différentes formules intermédiaires entre le pluralisme interne et le pluralisme externe, et sur la base de différentes réglementations visant à empêcher toute concentration dans le domaine des médias. La loi de la Basse-Saxe sur la radiodiffusion n'offrant pas toutes les garanties à cet égard, la Cour constitutionnelle fédérale a été amenée à préciser les conditions auxquelles devaient répondre les réglementations en matière de concentrations. Elles devaient en particulier interdire aux sociétés de radiodiffusion de cumuler les programmes et empêcher les doubles monopoles dans le domaine de la radiotélévision et de la presse(55). La Cour a toutefois estimé qu'une entreprise de presse pouvait étendre son activité au domaine de la radiodiffusion ("cross ownerships") pour autant que cela ne permette pas à un groupe de sociétes

Historical Archives of the European Commission

(53) BVerfGE 12, 205 ebss.; 57, 295 ebss.; 73, 118 ebss.; 74, 297 ebss., 83,238 (315).
(54) BVerfGE 57, 295 (325).
(55) BVerfGE 73, 118 (175 ss.). Critique à cet égard, Kull, Auf dem Wege zum dualen Fernsehsystem - Das vierte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AfP 1987, 365 (369).

d'acquérir une position dominante dans le domaine de la formation de l'opinion publique(56). Dans l'ensemble, la garantie de pluralisme et en particulier l'interdiction des concentrations occupent une place importante dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Celle-ci a répété à plusieurs reprises que "les tendances à la concentration devaient être contrecarrées aussi précocement et aussi efficacement que possible", au motif "qu'il est particulièrement difficile, dans ce domaine, de réparer les erreurs commises"(57).

En ce qui concerne le concept de pluralisme, dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, les mesures en faveur du pluralisme sont nécessaires pour donner effet et garantir le principe de base de l'article 5 §1 de la Loi fondamentale. En ce qui concerne la radiodiffusion l'article 5 exige des lois par lesquelles les radiodiffuseurs sont organisés de telle façon que toutes les forces entrant en ligne de compte puissent s'exprimer (arrêt de 61); la liberté constitutionnelle de la radiodiffusion est une liberté "au service" du principe constitutionnel de la libre formation de l'opinion garanti par l'article 5 (3ème arrêt de 81 + 6ème de 91). En ce qui concerne la presse, l'objectif de la liberté de la presse, c'est à dire faciliter et assurer la formation de la libre opinion, rend nécessaire de protéger la presse contre les tentatives d'éliminer la concurrence des opinions par des leviers économiques (BVerfGE 25).

**B) Concentration monomédia**

Le Rundfunkstaatsvertrag der Länder (RStV) du 31 août 1991 contient une réglementation uniforme en matière de concentrations applicable aux

Historical Archives of the European Commission

(56) BVerfGE 73, 118 (175 ss.). La Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si le législateur fédéral était tenu constitutionnellement d'interdire les interpénétrations multimédias, 83,238 (328).

(57) BVerfGE 57, 295 (323) et E 73, 118 (173).

programmes diffusés sur l'ensemble du territoire de la fédération, alors que les 16 lois des Länder en matière de médias applicables aux programmes diffusés au niveau du Land, de la région ou au niveau local prévoient parfois des dispositions divergentes. La disposition clé des réglementations des Länder en matière de concentrations est l'interdiction de cumuler les programmes. Cette interdiction se retrouve, avec quelques variantes, dans la quasi-totalité des lois dont les Länder se sont dotés en matière de médias(58), ainsi que dans l'article 21 paragraphes 1 et 2 du Rundfunkstaatsvertrag. L'article 21 § 1 et 2 du Rundfunkstaatsvertrag précise qu'un radiodiffuseur peut diffuser sur l'ensemble du territoire jusqu'à deux programmes de radiodiffusion sonore et télévisuelle. Pour la télévision, par exemple, un opérateur peut diffuser deux programmes et de ces deux programmes un seul peut être généraliste ou thématique axé essentiellement sur l'information.

Il est tenu compte également des programmes sur lesquels la société de radiotélévision peut exercer une influence déterminante en raison de sa participation au capital ou de toute autre manière, notamment la fourniture de programmes(59).

L'autorisation de diffuser sur l'ensemble du territoire fédéral un

Historical Archives of the European Commission

(58) Cf. article 5 paragraphe 3 Rh.-Pf.; article 19 paragraph 1 LMG Hmb.; article 5 paragraph 2LRG Nds.; article 40 paragraph 2LRG Saar.; article 5 paragraph 4LRG Schl.-H.; article 19 paragraph 1u.3LMG Bade-Wurtemberg.; article 6 paragraph 3LRG NW; article 15 paragraph 1 un.2HPRG; article 25 paragraph 5BayMEG. La loi sur le projet pilote de télévision par câble du Land de Berlin contient une disposition comparable en matière de "goulet d'étranglement" de la capacité de diffusion; cf. à ce propos Kreuziger, Probleme bei der Gestaltung von Landesmedien- und Landesrundfunkgesetzen, DVB1.1986, 1095 (1079) et Ricker, Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat, 1985, p. 100.

(59) Article 21 paragraphs 1 et 2.

programme généraliste ou un programme thématique centré sur l'information ne peut être accordée qu'à un radiodiffuseur dans lequel aucune des personnes intéressées ne détient 50 % ou plus des parts de capital et de droit de vote ou exerce d'une autre manière une influence dominante comparable(60).

Ce type de restrictions à la propriété se trouvent également dans le droit des médias de certains Länder (par exemple article 25 § 5 de la loi de Bavière) qui prévoient qu'un opérateur peut diffuser qu'un programme radio ou TV dans sa zone locale ou régionale.

a) Régime des participations minoritaires

Le Rundfunkstaatsvertrag et la majorité des lois des Länder imputent également à une société de radiotélévision les programmes sur lesquels elle peut exercer une influence déterminante, soit seule, soit conjointement avec des tiers, bien qu'elle détienne pas de participation minoritaire (sous forme de parts du capital ou de droits de vote) dans la société qui diffuse ces programmes et qu'elle ne soit pas liée à celle-ci d'une autre façon(61). Cette extension de l'imputation inclut donc également les nombreuses autres possibilités économiques d'exercer une influence et les rapports de dépendance de fait auxquels une société de radiotélévision peut être soumise.

Cependant, le Rundfunkstaatsvertrag et la législation en vigueur dans certains Länder viennent moduler ce principe d'imputation par le jeu d'un

Historical Archives of the European Commission

(60) Article 21, paragrapmh 2 RuStV.

(61) Par exemple, par le biais de participations croisées représentant 25% du capital (article 19 paragraphe 1 AktG) ou par des contrats de domination ou de transfert de bénéfices au sens des articles 291 et 292 AktG.

certain nombre de présomptions libérales en vertu desquelles on considère que l'influence exercée "n'est pas déterminante" au-dessous de certains seuils de participation(62). Le paragraphe 3 de l'article 21 prevoit que toute personne ou société qui détient 25 % ou plus, mais moins de 50 %, des parts de capital et de droit de vote d'un organisme diffusant un programme de télévision généraliste ou un programme thématique axé sur l'information sur l'ensemble du territoire fédéral ou qui peut exercer sur lui une influence dominante de toute autre manière, également sous le formes décrites au paragraphe 1 quatrième phrase, ne peut avoir des intérêts que dans deux autres organismes de radiodiffusion proposant des programmes correspondants et ne peut détenir plus de 25 % des parts de capital et de droit de vote de ces radiodiffuseurs ou ne peut exercer d'une autre manière une influence dominante sur ces radiodiffuseurs, même sous les formes visées au paragraphe 1 quatrième phrase.

Dans les législations de certains Länder les seuils étaient fixés respectivement:

- à 25 % des parts de capital ou des droits de vote et du programme, pour les chaînes de télévision de portée fédérale et dans le Land de Rhénanie-Westphalie et Mecklenburg-Vorpommern(63);

- à 10 % du total des droits de vote dans les Länder de Bade-Wurtemberg, de Hesse et de Berlin(64);

Historical Archives of the European Commission

(62) Sur l'article 8 paragraph 5RStV, voir Hartstein/Ring/Kreile, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, numéros 51 et s.

(63) Article 8 paragraph 5 4e phrase RStV, article 6 paragraph 3 4e phrase LRG NRW.

(64) Article 19 paragraph 2 2HS LMG Bade-Wurtemberg (également du programme); article 15 paragraph 1 point 2 HPRG; article 37 paragraph 2 4e phrase 2.HS KPPG. Sur les problèmes d'application dans le Land du Bade-Wurtemberg, cf. le rapport de LFK, p. 138.

- à 5 % des parts de capital ou des droits de vote et à 10 % du programme à Brême(65), et

- à 33 % des parts de capital et du programme dans la Sarre(66).

Ces disparités parfois considérables traduisent les différences de sévérité avec laquelle les législateurs des différents Länder entendent autoriser les participations dans plusieurs programmes. En outre, la législation de certains Länder autorise de nombreuses dérogations à l'interdiction de cumuler les programmes, lorsque l'entreprise de radiotélévision concernée présente une structure interne "pluraliste"(67). Cette situation laisse une marge de manoeuvre suffisante pour tourner les dispositions législatives visant à limiter les concentrations, en procédant à des montages qui sont totalement artificiels dans certains cas.

b) La "clause d'influence"

On retrouve la même disparité d'interprétation sur la question de savoir ce

Historical Archives of the European Commission

(65) Article 8 paragraph 2 2. HS BremLMG.

(66) Article 40 paragraph 3 3e phrase 2.HS LRG Sarre. La législation des autres Länder ne prévoit aucun seuil particulier de participation pour l'appréciation de cette influence déterminante.

(67) Ainsi, l'article 19 paragraphe 3 LMG Bad.-Württ. (cf. à ce propos le rapport de la LFK [note 83] page 136 et ss.); article 5 paragraphe 3 LRG Nieders. Aux termes de l'article 5 paragraphe 3 LRG Rh.-PF., une entreprise de radiotélévision peut théoriquement participer à autant de groupement d'entreprises de radiotélévision qu'elle le souhaite, à conditions que sa participation soit inférieure à 50 %. Sur la justification des dispositions en vigueur dans le Bade-Wurtemberg, cf. Bullinger, in: Bullinger/Gödel, LMG Bade-Wurtemberg, point 19 numéros 6 et s., et Ricker, (cf. note 78), p. 101.

qui doit être considéré comme une "autre influence déterminante". Le Staatsvertrag considère - comme la grosse majorité des législations des Länder en matière de médias - qu'il suffit que l'entreprise de radiotélévision puisse influer de manière déterminante sur une autre entreprise. A l'article 21 § 1, quatrième phrase n° 1 et 2 il est précisé ce qui c'est considéré comme une influence dominante: lorsqu'un radiodiffuseur ou une personne qui peut lui être assimilée

1. s'attribue régulièrement une grande partie du temps d'antenne d'un autre radiodiffuseur en diffusant des unités de programme fournies par lui ou

2. occupe, en vertu d'accords contractuels, de dispositions conformes au droit statutaire ou de toute autre disposition, une position lui permettant de subordonner à son autorisation des décisions importantes d'un autre radiodiffuseur concernant la programmation, l'achat ou la production de programmes.

La question s'est posé de savoir si le fait que M. Kirch participe dans SAT 1 ("programme généraliste") avec 43 % et dans Première (chaîne spécialisé dans le divertissement) avec 25 % est incompatible avec l'article 21 § 1 et 3 du RuStV. En outre, son fils, Thomas Kirch détient 48 % des parts de Pro 7 (chaîne spécilisé dans le divertissement) qui lui-même detient 45 % de Kabelkanaal (également spécialisé dans le divertissement).

Par ailleurs 10 % de cette dernière chaîne est détenue par M. Kofler qui est le directeur de Pro 7. Le programme de Pro 7 est fourni par Leo Kirch qui detient les droits sur une grande quantité de films et de série. Prises ensembles ces deux situations pourraient être incompatibles avec l'article 21 § 1 du Rundfunkstaatsvertrag qui interdit à une personne d'avoir plus de deux chaînes différent sur l'ensemble du territoire.

En revanche, l'article 5 paragraphe 4 de la loi du Schleswig-Holstein est plus spécifique, puisqu'il exige une "influence juridique", ce qui réduit considérablement l'éventail des formes d'influence possibles.

Historical Archives of the European Commission

Cette divergence d'interprétation de la "clause d'influence" revêt actuellement une grande importance pratique, car elle est décisive notamment pour apprécier les rapports de participation dans les cas de PRO7 et de Télé 5.

C) Concentration multimédias

Dans la République fédérale, ni les législations sur les médias ni le RuStV limitent les interpénétrations multimédias. Les interpénetrations intermédias ou "diagonales" entre des entreprises de radiotélévision et de presse ne sont limitées par les lois des Länder sur les médias que dans le cas où elles menacent de créer un "double monopole" à l'échelle locale ou régionale. Si une entreprise de presse détient une position dominante dans le secteur de la presse quotidienne sur un territoire donné, elle ne peut pas exercer également une influence déterminante sur un programme de radiotélévision du même territoire de diffusion, car autrement elle pourrait acquérir une position dominante dans le domaine de la formation de l'opinion publique(68). En revanche, pour les programmes diffusés sur tout le territoire fédéral, le Rundfunkstaatsvertrag ne limite pas les participations des entreprises de presse.

a) Disparités entre les réglementations des Länder

Historical Archives of the European Communities

(68) D'où la proposition de la Commission des monopoles, cf. Sondergutachten 11, Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen, 1981, numéros 2 et s. Cf. également à ce propos Schmidt, Rundfunkvielfalt. Möglichkeiten und Grenzen einer "pluralistischen Rundfunkorganisation", 1984, p. 84.

La majorité des lois des Länder sur les médias(69) cherchent à éviter les doubles monopoles locaux par des règles spéciales en matière de concentration qui limitent la possibilité pour une entreprise de presse détenant une position dominante sur le marché de prendre des participations dans des entreprises de radiotélévision du même territoire de diffusion.

- Les réglementations de Hambourg et de Brême permettent aux entreprises de presse occupant une position dominante sur la marché de s'éteindre à la radiodiffusion, mais uniquement dans le cadre de groupements d'entreprises de radiodiffusion, et à condition qu'elles ne détiennent pas plus de 25% des droits d'émission et des droits de vote(70). La Bavière a institué une limitation similaire, fixée à 50 % des programmes, mais uniquement dans les régions où il n'est pas possible de réaliser plus de deux programmes; dans les autres cas, la part détenue par l'entreprise de presse dans les programmes de radiodiffusion ne doit pas dépasser un tiers(71).

- La loi sur les médias du Land de Bade-Wurtemberg ne prévoit en revanche

Historical Archives of the European Commission

(69) Il n'existe aucune disposition comparable à Berlin, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre, et cette situation est manifestement en contradiction avec les dispositions parfaitement claires de l'arrêt Basse-Saxe.

(70) Article 19 paragraphe 3 HmbLMG (en l'occurrence, la part du capital peut atteindre 35 %); article 8 paragraphe 4 BremLMG. Comp. à ce sujet Mook, Privater Rundfunk im Spiegel der Landesrundfunkgesetze, AfP 1986, 10 (14); Kull, Aktuelle Fragen der Rahmenbedingungen für privaten Rundfunk, AfP 1985, 265 et s.; Ricker, (cf. note 78), p. 103 et ss.; Groß Medienlandschaft im Umbruch, 1985, p. 102 ets., Stammler, Informationsvielfalt und Wettbewerbsprobleme. Überlegungen zur Wettbewerbsordnung im Bereich privaten Rundfunks, medlaperspektiven 1985, 601 (605).

(71) Article 25 paragraphe 6 2e phrase BayMEG.

aucun plafond en matière de parts ou de programmes, mais elle exige en lieu et place que les entreprises de radiotélévision prennent les mesures nécessaires pour assurer leur pluralisme interne (par exemple, création d'un comité de programmation) dans tous cas où une entreprise de presse occupant une position dominante sur le marché détiendrait plus de 50 % des parts de capital ou des droits de vote(72).

- La situation est tout autre dans les Länder qui n'ont pas de société de radiodiffusion locale ou régionale (Hesse, Basse-Saxe et Schleswig-Holstein); en effet, comme il n'existe pas d'entreprises de presse dominant le marché au niveau du Land, le risque de création de double monopole n'existe pas de la même manière que dans les Länder du sud de l'Allemagne qui privilégient des conceptions locales de la radiotélévision. On a donc pu se limiter à fixer des limites correspondantes pour les programmes ou émissions à caractère local(73).

b) Problèmes pratiques d'application

Les réglementations citées sont le plus souvent conçues comme un moyen permettant de limiter les autorisations; de ce fait, les modifications qui surviennent ultérieurement dans les rapports de participation ne peuvent être appréhendées qu'indirectement sur la base de motifs généraux de

Historical Archives of the European Commission

(72) Cf. article 22 paragraphe 3 rappproché du paragraphe 2 du LMG Bad.-Württ. : par son organisation, et plus particulièrement par la création d'un comité de programmation composé de représentants des grandes tendances de l'opinion sur le territoire de diffusion, et par sa grille de programmes et les grands axes de sa programmation, toute société de radiotélévision doit garantir juridiquement que ses émissions respectent le principe du pluralisme.

(73) Cf. article 23 LRG Nieders.; article 16 HPRG; dans le Land de Schleswig-Holstein, aucune disposition correspondante n'a encore été prise à ce jour. Cf. à ce propos Gross (cf. note 89), p. 102.

révocation de ces autorisations, ce qui laisse une grande marge de manoeuvre. Ainsi, à Hambourg, il existe certes une réglementation expresse (tout dépassement de la limite doit être corrigé dans un délai d'un an, article 19 paragraphe 4 HmbLMG), mais cette réglementation elle-même offre des possibilités de tourner la loi et ne contient aucune disposition concernant la manière dont il convient de revenir au plafond légal, ni concernant les sanctions éventuelles en cas de non-régularisation.

D'une manière générale, les dispositions que les législateurs des Länder ont adoptées pour lutter contre les doubles monopoles n'appréhendent qu'en partie le phénomène des interpénétrations entre médias. Sur leur territoire de diffusion local ou régional (il n'existe pas d'entreprise dominante au sens de l'article 22 GWB au niveau du Land ou de la fédération), les entreprises de presse détenant une position dominante sur le marché ne peuvent prendre une participation dans une entreprise de radiotélévision émettant sur le même territoire que dans la limite citée. En revanche, elles échappent à cette limitation si elles acquièrent une participation dans une entreprise de radiotélévision opérant sur un autre territoire de diffusion, ou encore dans une entreprise de radiotélévision opérant au niveau du Land ou de la fédération. Elles peuvent également prendre des participations dans plusieurs entreprises de radiotélévision pour autant que celles-ci émettent sur des territoires différents.

D) Règles de concurrence en matière de concentrations

Dans la République fédérale, les entreprises de radiotélévision privées sont soumises non seulement à la législation des Länder en matière de médias, mais aussi aux règles en matière concentrations adoptées dans le

Historical Archives of the European Commission

cadre de la législation générale sur les ententes, et en particulier aux dispositions en matière de contrôle des fusions des articles 23 et 24 de la loi relative aux restrictions de la concurrence (GWB)(74). En vertu de ces dispositions, il y a fusion lorsqu'une entreprise acquiert le patrimoine ou plus de 25 % des parts d'une autre entreprise, ou lorsqu'elle porte sa participation à plus de 50 % (article 23 paragraphe 2 GWB). Il faut en outre que la fusion présente une certaine importance, c'est-à-dire que les entreprises concernées doivent détenir ensemble une part de marché égale à 20 % du territoire fédéral, réaliser ensemble un chiffre d'affaires d'au moins 500 millions de DM ou employer au moins 10 000 salariés.

Cet ensemble de dispositions est peu efficace pour contrôler les concentrations dans le cas d'entreprises de radiotélévision privées, étant donné qu'elles n'appréhendent pas la "croissance interne de l'entreprise" (c'est-à-dire son extension sur les marchés locaux) et du fait que même des prises de participation qui se situent sous le seuil d'application de la loi peuvent être importantes au point de vue de l'influence sur l'opinion publique, par exemple lorsqu'il s'agit de prises de participation d'entreprises de presse. Toutefois, il y a surtout le fait qu'il est très rare que des entreprises de radiodiffusion privées atteignent les seuils fixés(75), ce qui explique qu'il est également extrêmement rare que

Historical Archives of the European Commission

(74) La compétence des Länder en matière de radiodiffusion ne s'y oppose pas, BVerfGE 73, 118 (174). Voir également Kübler, Medienverflechtung, page 57 ets.; Mestmäcker, Die Anwendbarkeit des GWB auf Zusammenschlüsse zu Rundfunkunternehmen, GRUR Int. 1983, 553 etss.

(75) Spieler, Fusionskontrolle im Medienbereich, 1988, p. 203; au sujet de la fusion Bertelsmann-RTL Plus, voir BKartA TB 1983/84, p.105.

l'office fédéral des ententes soit saisi d'affaires de fusions. 163

Pour les entreprises de presse qui éditent, impriment ou distribuent des journaux ou des périodiques(76), le seuil est en revanche abaissé à 25 millions de DM(77) de ce fait, les fusions dans le domaine de la presse peuvent être interdites déjà à partir d'un chiffre d'affaires beaucoup moins élevé(78). Lorsque des entreprises de presse participent à des concentrations avec des entreprises de radiodiffusion, la fusion est contrôlée sur la base des règles plus sévères propres à la presse et il y a généralement vérification par l'office fédéral des ententes.

Même dans ce cas, une concentration ne peut toutefois être interdite que lorsqu'elle a pour effet de créer ou de renforcer une position dominante (article 24 paragraphe 1 GWB). Jusqu'à présent, on a toujours estimé que

Historical Archives of the European Commission

(76) Voir à ce sujet Mestmäcker, dans Immenga/Mestmäcker, GWB, paragraphe 23 point 40; Möschel, Pressekonzentration und Wettbewerbsgesetz, 1978, p. 167 et ss.

(77) En vertu de l'article 23 paragraphe 1 phrase 7 du GWB, il convient de tenir compte du vingtuple du chiffre d'affaires. Cependant, en vertu de la 6e phrase de cette disposition, seuls les 3/4 du chiffre d'affaires sont pris en considération pour les entreprises commerciales, le seuil applicable aux entreprises de diffusion de presse étant porté à 33,3 millions de DM.

(78) La constitutionnalité du contrôle des fusions dans le secteur de la presse, qui a fait l'objet d'une vaste polémique, n'a jamais été mise en doute par le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), BVerfG (commission d'examen préalable) NJW 1986, 1743. Cf. également BGHZ 76, 55 (page 64 etss.); Kübler, Medienverpflichtung, p. 55, avec références et renvois.

ce n'était pas le cas lorsqu'il y avait concentration entre une entreprise de presse et une entreprise de radiodiffusion, étant donné que l'on considère généralement qu'il s'agit de marchés différents(79). En outre, le fait que les possibilités techniques de transmission soient limitées et les particularités du marché de la radiodiffusion, sur lequel il existe de puissantes entreprises publiques, créent dès le départ une situation peu satisfaisante sur le plan de la concurrence. Il n'y a donc guère d'occasions d'appliquer la législation sur le contrôle des fusions préserver la concurrence existante. De toute façon, les instruments de contrôle des fusions ne permettent pas d'appréhender efficacement les influences et le positions dominantes en matière de formation de l'opinion publique.

E) Prescriptions relatives à la structure interne des entreprises de radiodiffusion

Comme mentionné ci-dessus, l'article 21 § 2 prévoit que l'autorisation ne peut être accordée qu'à un radiodiffuseur dans lequel aucune personnes intéressées ne détient 50 % ou plus du capital ou droit de vote ou exerce d'une autre manière une influence dominante comparable.

Dans le pratique, lors de l'attribution des rares canaux disponibles, on a toutefois souvent tendance à donner la préférence aux "groupements de radiodiffusion" ou aux entreprises regroupant des associés d'horizons différents, en espérant que cette structure interne pluraliste assurera la prise en compte d'un éventail plus large d'opinions. C'est la raison pour laquelle en général, les fréquences terrestres ont été attribuées à des groupements de radiodiffusion regroupant plusieurs associés.

Historical Archives of the European Commission

(79) WuW/EB BKartA, 1921, 1924 etss.; KGWuW/E OLG 2228, 2232; Monopolkommission; Fünftes Hauptgutachten Tz. 575. Spieler (voir note 94), p. 177 etss., 183 etss., et Kübler, Medienverflechtung, p. 61.

F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes

En ce qui concerne le contenu des programmes, seuls les Länder de Hambourg, de Brême et de Nordrhein-Westfalen imposent des exigences d'équilibre et de prise en compte de toutes les tendances idéologiques afin de garantir le pluralisme interne. Les autres Länder et le Rundfunkstaatsvertrag n'imposent une telle exigence d'équilibre que dans le cas où un nombre minimal déterminé d'entreprises de radiodiffusion (2 ou 3) n'est pas atteint, c'est-à-dire dans le cas où il n'y a pas de "pluralisme externe". Toutefois, jusqu'à présent, les organes de contrôle n'ont contesté aucun programme, sur cette base et dans la pratique, on ne constate guère de différences entre le contrôle exercé par les Länder exigeant un pluralisme externe d'une part et ceux exigeant un pluralisme interne d'autre part. Des quotas par catégorie de programmes (culture, formation, etc.) ne sont pas prévus par les législations des Länder ou le sont simplement à titre indicatif(80).

G) Transparence des concentrations

L'article 21 § 4 du Rundfunkstaatsvertrag prévoit que tout projet de modification des rapports de participation et des autres influences au sens des paragraphes 1 à 3 doit être notifié à l'Office de communication régional compétent avant sa réalisation. Cette obligation concerne le radiodiffuseur et les personnes intéressées directement ou indirectement à lui. La validité des changements ne peut être attestée par l'Office de communication régional que dans la mesure où la situation nouvelle répondrait aux critères fixés pour l'octroi d'une autorisation. Si un projet de modification dont la validité ne peut être attestée en vertue de

Historical Archive of the European Commission

(80) Par exemple à l'article 8 paragraphe 2 du Rundfunkstaastvertrag pour les programmes diffusés au niveau de la fédération.

la troisième phrase est réalisé, le retrait de l'autorisation s'opère conformément au droit du Land.

Les lois des Länder sur les médias imposent toujours aux entreprises de radiodiffusion l'obligation de déclarer toute modification survenant dans la composition de leur capital ou de faire autoriser ces modifications par les organes de contrôle. Dans certains Länder, les manquements à cette obligation de déclaration peuvent entraîner l'imposition d'amendes, voire le retrait de la licence dans les cas graves. Ces dispositions ne garantissent toutefois pas dans tous les cas une transparence suffisante en ce qui concerne les influences qui peuvent être exercées sur les entreprises de radiodiffusion. En particulier, les autorités de tutelle des médias des Länder ne disposent pas jusqu'à présent de conséquences et de moyens d'intervention suffisants pour pouvoir tirer au clair les rapports complexes d'interpénétration qui peuvent exister, dans lesquels peuvent intervenir des sociétés prête-noms. Elles ne disposent pas des pouvoirs de vérification étendus dont disposent par exemple les autorités e surveillance des ententes (article 46 GWB), ce qui fait qu'elles ne peuvent pas vérifier sur place les informations fournies par les entreprises. Cela a posé des problèmes, notamment dans le cas de PRO7 et de SAT1. De plus, pour éclaircir les rapports de participation et les interpénétrations entre radiodiffuseurs opérant par-delà les frontières des Länder, la structure fédérale du contrôle, avec 16 autorités dont les compétences sont chaque fois limitées aux frontières du Land, s'est révélée inadaptée.

H) Expérience et perspectives en matière de concentrations

L'organisation des radios privées étant encore relativement récente, on ne dispose jusqu'à présent que de peu de données d'expérience fiables sur le contrôle des concentrations dans les Länder allemands. Le débat animé suscité par la prise de participation de Thomas Kirch dans le programme national de télévision PRO7 et par la prise de participation de la

Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) dans Télé 5 a toutefois révélé l'existence de lacunes en matière de contrôle, qui sont dues tant à l'insuffisance des instruments de contrôle qu'à des problèmes de coordination entre les autorités de tutelle des médias des différents Länder(81). Il a été très difficile d'arriver à un compromis dans le cadre de la conférence des directeurs des autorités de tutelle des médias des différents Länder notamment parce que les autorités de chaque Land ne voulaient rien entreprendre contre les entreprises de radiodiffusion établies sur leur territoire(82).

Dans le domaine de la radio également, et surtout dans les Länder du sud de l'Allemagne qui privilégient une conception locale de la radiodiffusion, on

EU Archives of the European Commission

(81) Cf. à c propos epd/KuR du 19.8.1989 et les développements particulièrement instructifs de Röper, Formationen deutscher Medienmultis 1988, Media Perspektiven 1988, p. 749 etss.; quelques réflexions générales sur ces questions, Jens, Privater Hörfunk - eine Verlegerdomäne ? Media Perspektiven 1989, p. 23 etss.; Klingler/Schröter, Privatrechtlicher Hörfung in Baden-Württenberg. S'achemine-t-on vers des chaînes provinciales couvrant chacun un Land ? Media Perspektiven 1989, p. 419 etss.

(82) Ainsi, Röper, Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1989, Media Perspektiven 1989, page 533 (535) reproche aux autorités de tutelle des médias des différents Länder d'avoir totalement vidé de leur sens les règles de droit destinées à empêcher des concentrations intempestives, et d'avoir usé et abusé des dispositions dérogatoires en la matière. Cf. également la critique de Lange, Landesmedienanstalten und "Aussenpluralismus" auf dem Prüfstand, Media Perspektiven 1989, p. 268 etss., qui se réfère aux conclusions d'une étude en trois volumes parue sous le titre "Rundfunkausicht", réalisée par Hellstern, Hoffmann-Riem et Reese, dans le cadre de l'enquête commanditée par le Land de Rhénanie-Westphalie à l'occasion du projet pilote de câblage de la ville de Dortmund.

a assisté à des phénomènes de concentration face auxquels les autorités de tutelle sont le plus souvent restées passives. Sous l'effet d'une vague d'acquisitions d'entreprises, de modifications des participations détenues dans le capital d'entreprises de radiodiffusion ou de prises de participations du secteur l'industrie des médias dans différentes entreprises de radiodiffusion, ou encore du fait de l'acquisition de programmes-cadres ou de la conclusion de vastes contrats de livraison d'émissions - pour ne citer que quelques-unes des formes de concentration envisageables -, nombre d'entreprises de radiotélévision autrefois autonomes ont perdu leur indépendance, abandonnant un pouvoir d'influence d'autant plus grand aux mains d'un petit nombre d'entreprises. Cette évolution vers une interdépendance avec les grands groupes de presse s'accompagne de tendances à une concentration régionale, lorsque des entreprises locale de radiotélévision se regroupent en pools de diffusion de la publicité ou en chaînes et perdent ainsi l'indépendance que le législateur souhaitait précisément voir conserver aux entreprises locales de radiotélévision(83).

## 4. GREECE

### A) Background Note

The Greek audiovisual sector has historically been dominated by the public service broadcaster, 'Greek Radio and Television', referred to by the

Historical Archives of the European Commission

(83) Cf. epd/KuR n° 64 du 16.8.1989, Wöste, Networkbildung durch die Hintertür ? Programmzulieferer für privaten Hörfunk in der Bundesrepublik - Eine Bestandsaufnahme, Media Perspektiven 1989, p. 9 etss. et Klinger/Schröter cf. note 102, b. 425 etss. Egalement, le rapport du Landesanstalt für Kommunikation du Baden-Wurtemberg au gouvernement du Land, Stuttgart 1989, p. 79 et s. et 92 etss., qui reconnaît l'existence de ces mouvements de concentration.

acronym ERT, which since legal changes in 1987 has taken the form of a limited liability company under public ownership. Although radio broadcasting was in private hands until 1935, strict government control has characterised Greek broadcasting ever since: until recently the only significant derogation to the state monopoly was the broadcast service developed by the armed forces, YENED, which in 1982 was converted into what was then the second broadcast service, ERT-2.

ERT currently broadcasts three television channels. ET 1 and ET 2 are national channels, while the struggling and highly commercial ET 3, launched in 1989, is restricted to Athens and Thessalonika. ERT is financed by a mixture of advertising revenue and a tax imposed on all those connected to the main electricity grid, the tax is levied regardless of whether the individual owns or uses a television set. Apart from its three television channels ERT also provides a number of national and regional radio services.

The ERT broadcast monopoly was finally broken at the local level for radio, in 1987 and for television in 1989. Dissatisfaction of the public and limited programme range led from the mid eighties onwards to the establishment of pirate radio stations by political groups and entrepreneurs offering popular music interspersed with advertising. Consequently, when the liberalisation of local radio finally took place it was little more than legal recognition of existing broadcast reality. But the liberalisation of local radio was to prove but the first step in a confused and largely unregulated move to a mixed public/private television system: the attraction of foreign satellite channels for retransmission over-air, without payment of copyright royalties, has proved too attractive a commercial proposition to let pass and new television channels have sprung up to meet popular demand. Despite the enactment of Law no. 1866 in 1989, which provided for the award of local television licences, no grants have to date been made and the cut-throat, fiercely competitive nature of Greek television broadcasting is reminiscent of Italy in the early 1980's.

Archive of the European Commission

B) Principles of Constitutional Law

The 1975 Greek Constitution, written in the immediate aftermath of dictatorship, with a heightened awareness of the dangers of monolithic state control over public information sources, makes specific reference to both the print and audiovisual media. Article 14 sets up a general guarantee of free expression: '(e)very person may express and diffuse his thoughts orally, in writing and through the press in compliance with the laws of the State'. There then follow specific provisions for the press sector, with a prohibition on prior censorship and the expedition of legal prosecutions for press offences.

By contrast Article 15 applies to the electronic media and states that the protections offered the press in Article 14 do not apply to 'films, sound recordings, radio, television, or any other similar medium for the transmission of speech or images'. Instead clause two stipulates that '(r)adio and television shall be under the immediate control of the State and shall aim at the objective transmission, on equal terms, of information and news reports as well as works of literature and art'. The quality level of programmes is guaranteed in recognition of their social mission and contribution to the cultural development of the country.

The ambit and meaning of Article 15 has caused considerable legal and political controversy. Does 'immediate control of the State' necessitate State ownership, that is, a State broadcasting monopoly, or does it merely require that the State determine and oversee the regulatory framework of the audiovisual sector? Moreover, can the State justifiably use its power of 'control' to determine the content of news or other politically sensitive programmes, long a fact of life in Greek public broadcasting; or is it rather required to ensure a degree of pluralism - as the reference to 'equal terms' in Article 15.2. might lead one to conclude? Despite, or perhaps because of, the restrictive history of state monopoly in the Greek broadcast field, pirate radio and television stations have displayed a

Archive Florence of the European Commission

particular virulence. It was government attempts to close these stations down which ultimately brought the scope of Article 15 directly into question.

The Council of State, in its important judgment 1144 of 1988, concluded that the constitution did not require the institution of a state monopoly, so as to legally preclude all private broadcast activity. Instead it held that it was left to the discretion of the legislator, in the exercise of its power of control, to decide whether or not to institute a public monopoly, a mixed or even entirely private broadcast system(84). Over a decade earlier, the Council of State had held in its judgment 2209 of 1977 that the freedom of expression recognised in the first paragraph of Article 14 also included the freedom to obtain information or ideas from whatever available source. Consequently, individual reception of readily available broadcast signals, whether directly from foreign satellites or even from operators acting illegally on the national territory, cannot be prohibited under Greek law.

C) The Regulation of monomédia Concentration

a) Radio

Law no. 1730 of 1987 and Presidential Decree no. 25 of 1988 set up the legal conditions for the award of private radio licences(85). The monopoly of the public broadcaster ERT was retained at the national level,

Historical Archives of the European Commission

(84) Two judges gave dissenting judgments, holding that the Constitution actually prohibited the establishment of a public monopoly.

(85) These provisions have been further modified by Law number 1866 of 1989, notably in the abolition of the Commission for Local Radio (Article 3.7).

private licences being solely local in ambit. Moreover, ERT has retained monopoly rights over the use of the medium and short wave bands: private broadcasters being restricted to frequencies between 87.5 and 107.7 mega hertz.

Licences, of a renewable two year duration, are awarded by the Minister to the President of the Government, on the advice of the National Council for Radio and Television, the new regulatory body introduced by Law no. 1866 of 1989. Licences are inalienable and granted to two distinct categories of users: to individuals, companies or municipal authorities which seek to provide a varied and wide-ranging, essentially professional, service and to individuals with some knowledge of radio technology who wish to set up an amateur service, connecting individuals within a given quarter or establishment or who share a particular interest.

The 1988 Decree institutes strict ownership limits for local radio. Article 4 provides that individuals or companies can own only one local radio licence and those which do not own, either wholly or partially, a radio licence are entitled to own shares in, or act as manager, president or member of the administration of, only one company which holds, or has applied to hold, a radio licence. This ensures diversity in the share structures of the various licence holders and prevents evasion of the 'one licence per entity' rule through the use of company structures to hide real ownership interests. Article 6 of the 1988 Decree prohibits the creation of networks by linking stations through shared programming.

b) Hertzian Television

It was to take another two years for the public television monopoly to be broken, and here, just as for radio, private broadcasting was to be permitted solely at the local level, ERT retaining its monopoly over national broadcasting. The national television and radio monopoly of ERT is confirmed by paragraph 2 of article 18 of Law no. 1866 of 1989. Local television licences, of seven years duration and renewable, are granted by

National Archives for European Comparison

joint decision of the Minister of the President of the Government, of the Interior, of Finance, of Transport and Communication. The prior advice of the National Council for Radio and Television must be sought before allocation. The licences awarded local television broadcasting stations may cover the use of cable or satellite relay facilities.

Just as for radio, tight restrictions on concentration of ownership in the private television sector have been instituted: Article 4.g. of Law no. 1866 provides that an individual or company cannot have interests in two television sations, whether as proprietor or in any other capacity - as shareholder, manager or member of the council of administration of a second television station. It is forbidden to cede the use or exploitation of a television station to any other company or individual except to a communal or inter-communal organisation.

As at the time of writing no formal licences have been granted, although there are indications that allocations may at last take place in the course of the next few months. In the absence of a functioning legal framework, private television stations have multiplied, with anything between twenty to forty stations broadcasting at any given time. Mega Channel and New Channel have established a quasi-official status but others such as Antenna TV and Kanali 29 are currently jostling for position in the battle to become dominant actors in the private television market. Competition has been fierce with stations retransmitting satellite channels on terrestrial networks or programming 'pirated' video cassette tapes: only four of the stations make regular copyright payments(86). The ability to

Historical Archives of the European Commission

(86) Terrestrial retransmission of satellite broadcasts began in the summer of 1988 when the mayor of Thessaloníka set up his own relay station. This was challenged in court as contrary to the states' then monopoly over television broadcasts and led to a long running legal battle centering on whether satellite relay should be seen not as an original broadcast but merely as facilitating the individuals' constitutional right to reception.

garner advertising revenues through the insertion of publicity in what amounts to de facto, if not de jure, 'free programming' has proved too great a commercial enticement to ignore. The government has been reluctant to intervene to close down the illegal stations because of extensive penetration by powerful press groups, capable and willing to use their papers for political advantage.

c) Satellite

The relay of satellite channels by terrestrial broadcasters has retarded the development of direct satellite to home reception. It is not, however, only the private television channels which make use of satellite programming: the national broadcaster, ERT, has reached agreement with a number of broadcast satellite stations, among them MTV Europe and CNN, for relay of their programmes in Greece. Linguistic and financial restraints undoubtedly limit the scope to develop domestic satellite channels, although ET1 is currently broadcast by the Eutelsat satellite for reception in Cyprus.

d) Cable

Here, too, development has been retarded by the growth of terrestrial private television channels and cable is not yet a significant aspect of Greek broadcasting. Article 4 of Law no. 1866 of 1989 envisages that local television stations in receipt of a broadcast licence may employ cable transmission technology. With the passage of law no. 1866 of 1989 ERT lost its monopoly over the installation of the technical infrastructure necessary for sound and television broadcasting, a monopoly which had covered installation both of satellite emittors and retransmittors and cable networks (article 2.2(b) of 1730) - the ability to install such equipment falls henceforth merely within 'its capacity' to provide national sound and television licences. Cable retransmission is governed by the Presidential Decree of May 1988, which establishes the technical and economic prerequisites for obtaining the mandatory licence to relay

Historical Archives of the European Commission

satellite signals from any station outside Greece over a cable network (Ad van Loon, CDMM (90) 67, prov. p. 55).

D) The Regulation of multimedia Concentration

At present Greek law contains no inter or cross media ownership restrictions. In the radio and television sectors this is mitigated to some extent by the adoption, considered above, of a strict 'one licence only' principle: cross ownership could thus never extend beyond one licence in each domain. Nevertheless, there has been considerable concern at the scale of involvement by Greece's newspaper establishment in the private television and radio industry. Many Greek newspapers are now owned by sizeable business enterprises with interests which range beyond the publishing field to such politically sensitive sectors as banking and the petrol industry and although undoubtedly motivated by financial gain, there are fears that publishers may be tempted to use the audiovisual media for political advantage. Most of the major private TV ventures have close links with the printed press: Mega Channel, for example, is owned by a powerful consortium of press groups, including that of Lambrakis, the proprietor of the leading daily paper Ta Nea; Kanali 29 was backed by Kouris Bros also with press interests, while New Channel belongs to the publisher Voudouris together with two other publishing companies(87).

E) Capital Participation Limits

a) Radio

Historical Archives of the European Commission

(87) See, inter alia, the Jeandon report for the European Community on the 'Impact des nouvelles technologies sur la concurrence dans l'industrie de la télévision en Europe' Office of Official Publications of the EC, Luxembourg 1988.

Greek legislation contains no capital participation limits as such for local radio, a provision which might have seemed slightly incongrous given that licences may be granted to single individuals, with the absolute ownership this entails. Capital participation limits would have fragmented ownership solely in the company field. Nevertheless, there do exist provisions which seek to limit the ability of individuals or companies to influence radio companies through their financial muscle. The Presidential Decree no. 25 of 1988 provides that an individual or company can cover more than 5% of the functioning costs of only one local radio station, although certain exceptions are made for various Greek savings banks and credit institutions, as well as for local authorities or entities funded by them. Revenues from gifts or advertising from one or more related individuals, or from individuals linked economically or through work, must similarly not exceed 5% of the stations' functioning costs.

b) Television

In the private television sector article 4 of Law no. 1866 provides that no shareholder can control more than 25% of the social capital of a local television station. To restrict the more obvious forms of circumvention, individuals related to the fourth degree are prohibited from together owning shares in excess of the 25% threshold. In the public sector ERT has been heavily criticised, even after the structural changes introduced by Law no. 1730 of 1987, as unrepresentative and government controlled. The Minister of the President of the Government is empowered to select the president, vice president and members of the powerful council of administration of ERT from among the names forwarded by the National Council for Radio and Television (Art. 3.4 of law no. 1866); while the potentially more representative watchdog body, the Representative Assembly of Viewers and Listeners, drawing widely on individuals from the fields of science, culture and the arts, is structurally hampered by its extraordinary size of 50 members: some indication of its potential may be gleaned from the fact that no meeting had been held over a year from the passage of the 1987 law.

Historical Archives of the European Commission

F) Foreign Nationality and other Ownership Restrictions

Greek law significantly curtails foreign ownership and investment in radio and television. Article 2 of Law no. 1730 of 1987 provides that local radio licences, apart from those granted to local administrations, can only be awarded to individuals of Greek nationality or to legal entities under Greek control. There are, however, no specific limits to foreign capital participation. Awards may be made to individuals, companies and to local municipalities.

In the television sector, Article 4 of Law no. 1866 of 1989 stipulates, as noted in the previous section, that no shareholder can hold more than 25% of the social capital of a local television company and that foreign capital must not exceed 25% of its total. Television licences can be awarded either to companies or to local authorities, there is no mention in article 4 of grants to individuals. Shares in local television companies cannot be held by individuals or companies found guilty of various press offences.

Infringements proceedings pursuant to article 169 of the Treaty have been started against Greece.

G) The Control of Concentration in the Press

There are no sector specific regulations controlling press concentrations, whether at the mono or multi media levels.

H) Domestic Competition Rules

Domestic competition legislation (Law no. 703 of 1977) is very general and

Historical Archives of the European Commission

prohibits a wide range of anti-competitive and abusive market practices: its terms mirror closely the wording of Articles 85 and 86 of the Treaty of Rome. The Competition Commission is charged with overseeing compliance with the legislation which is applicable to both public and private media organisations.

1) The Protection of Pluralism through Content Regulation

ERT is required by Article 2 of Law no. 1730 to fulfill the traditional public service obligation of contributing to the education, entertainment and information of the Greek people. Article 3 of the 1987 law provides that broadcasts are to be inspired by such ideals as liberty, democracy, national independence and peace and friendship among peoples. More specifically ERT is required to ensure the objectivity and completeness of broadcast information, the good quality of broadcasts, the protection of the Greek language and the protection, advancement and dissemination of Greek culture and traditions. The public television channel ET 1, previously ERT 1, is the central public service channel, and has traditionally sought to broadcast the maximum number possible of Greek productions. A significant proportion of these programmes have been commissioned from external producers, rather than produced in-house. The second public channel pursues a more commercial logic, while ET 3, relying heavily on repeat programming, is in serious financial difficulties. All three channels face stiff competition from the new private television stations and ERT has responded by increasing its entertainment programming and extending its broadcast day to cover the morning and late night slots. The National Council for Radio and Television which oversees the whole range of radio and television services, both public and private, has the general mission to guarantee the objectivity, equality of terms and quality of programmes in conformity with article 15.2 of the Greek Constitution. It is empowered to establish codes of conduct for programmes and advertisements.

Article 6.2 of the 1989 Act places local private television stations under the same obligations as those imposed on the public stations, considered above. In granting licences the quality of the proposed programmes and any improvements to the competitivity of the public service must be taken into account.

In the private radio sector Law no. 1730 of 1987 requires consideration to be given, when granting local radio licences, to the programme policy of applicants, to whether any cultural or social bodies are to contribute to the programming and to the stations' openness to intellectual, cultural and social movements within the local community as well as to young people in the area. Control over radio programmes is exercised at both the internal and external level. At the internal level, every private local radio station is required to have its own professional standards committee of three to five members, chosen from individuals residing in the reception area of the station and who are distinguished in the fields of science, journalism or the arts. The members of the committee are named by the owner of the station or the municipal council where this provides a local radio service. The committee is required to monitor compliance with the various rules and regulations which govern radio programmes and publicity. Its decisions are binding on the management of the station and failure to comply with committee recommendations may be considered when a decision is taken whether or not to renew the broadcast licence. External control is exercised by the National Council for Radio and Television, established by the 1989 legislation.

In both the public and private radio and television sectors there is a recognised right of reply, with the National Council for Radio and Television now having competence in this field (Article 6.8 of Law 1866). The unregulated growth of private commercial television stations has badly hit radio revenues and cinema box office takings.

J) Transparency Requirements

Historical Archives of the European Commission

There are extensive transparency requirements set up by Greek law for the press, radio and television sectors, primarily concerned to reveal the origins of their financial resources. To this end, all shares in companies owning daily papers or private radio and television stations are required to be named(88). The Bank of Greece and the Deputy to the Procureur of the Appeal Court are empowered to examine the finances of the daily and periodical press, radio and television companies. The principle of banking confidentiality cannot be called in aid by an extensive category of individuals and companies in order to block such an examination. These include certain key administrative figures, editors and directors of the daily or periodical press, of radio and television stations, as well as companies or individuals which have as their object the editing of daily or periodical papers or the running of radio or television stations. These provisions are also applied to companies in which the above mentioned individuals or companies hold at least twenty percent of the social capital. All such entities are required, by article 40.5 of Law no. 1806 of 1988, to declare annually the origin of the finances they have invested in press, radio and television enterprises.

Private radio stations are required to publish their annual accounts in two daily papers, one of which is published in the region covered by the station. A special investigation into concentration of ownership in the radio sector by the Commissioner for Accounts can be ordered by the National Radio and Television Council, substituted under the 1989 legislation for the Commission for Local Radio (Article 13.5 of the 1988 Presidential Decree no. 25).

The National Council for Radio and Television has wide powers to

Historical Archives of the European Commission

(88) See Article 24 of Law no. 1746 of 1988 (press), Article 4.a) of Law no. 1866 of 1989 (television), and Article 2.8 of Law no. 1730 of 1987 (radio).

investigate breaches of the laws governing the audiovisual media and to establish whether the restrictions on media concentrations and the formation of networks have been compiled with(89).

## 5. ESPAGNE

### A) Obligations constitutionnelles

Bien que la constitution espagnole soit la plus jeune de la Communauté (1978), elle ne contient aucune disposition précise sur l'organisation et la structure juridique de la radiodiffusion. Elle garantit la liberté d'expression et d'information également dans le domaine de la radiodiffusion (article 20), mais elle confère à l'Etat le droit d'organiser lui-même les services publics essentiels ou de réglementer ceux-ci (articles 128 et 149). L'organisation et la réglementation de la radiodiffusion sont donc laissées au législateur et surtout à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle espagnole a approuvé le point de vue du législateur selon lequel la radiodiffusion doit être considérée comme un "servicio publico esential". Un monopole d'Etat ou du moins un ensemble de dispositions législatives strictes, sont donc conformes à la constitution(90). Selon la constitution, la création d'une radio privée n'est pas obligatoire, elle est laissée à la décision du législateur(91). En cas de création d'une radio privée, il y a lieu de légiférer en vue d'exclure les concentrations

Historical Archives of the European Commission

(89) Article 3.5 of Law no. 1866 of 1989.
(90) Arrêt n° 12/1982 du 31.3.1982, publié dans le Boletin Oficial del Estado du 21.4.1982, point 4 de l'exposé des motifs.
(91) Arrêt n° 12/1987, point 3 de l'exposé des motifs.

et la constitution d'oligopoles dans le domaine de la radiodiffusion(92).

Le cadre législatif actuel du système de radiodiffusion espagnol se compose de la loi du 4 janvier 1980 sur la radiodiffusion(93), la loi du 18 décembre 1987 des télécommunications(94) et de la loi du 3 mai 1988 sur l'agrément de télévisions privées(95). Ces lois soumettent la radiodiffusion privée et en particulier la télévision privée à des limitations rigoureuses en matière d'organisation et de contenu des programmes. Le nombre total de concessions qui peuvent être accordées à des chaînes de télévision terrestres nationales a été limité à trois. Les télévisions par câble et par satellite ainsi que les télévisions locales terrestres ne peuvent pas bénéficier d'une concession.

B) Concentration monomédias et pluralité de radiodiffusion

Aux termes de la loi sur l'agrément des télévisions privées, une entreprise ne peut recevoir plus d'une des trois concessions de télévision (article 10 e). Une entreprise ne peut détenir des participations dans plusieurs entreprises titulaires d'une licence (article 19 paragraphe 2).

Pour la radio, une entreprise ne peut être titulaire de plus d'une

Historical Archives of the European Commission

(92) Arrêt n° 12/1982 du 31.3.1982, publié dans le Boletin Oficial del Estado du 21.4.1982, point 3 de l'exposé des motifs.
(93) Loi n° 4/80 du 10 janvier 1980, dans : Boletin Oficial del Estado n° 11 du 12.1.1980.
(94) Loi n° 31/87 du 18 décembre 1987, dans Boletin Oficial del Estado n° 303 du 19.12.1987.
(95) Loi n° 10/1988, Boletin Oficial del Estado n° 10 du 5.5.1988, p. 13666.

oncession pour l'exploitation de services de radiodiffusion sonore d'onde moyenne ni de plus de deux concessions pour l'exploitation de services de radiodiffusion sonore d'ondes métriques avec modulation de fréquence qui coincident substantiellement dans leur zone de couverture. Dans ce dernier cas une entreprise peut avoir deux concessions avec des zones qui coincident seulement s'il y a un manque de pluralité dans les services sonores pour cette région. C'est aussi prévue qu'une personne morale ou juridique ne pourra pas participer à la majorité dans plus d'une société concessionnaire lorsqu'elles exploitent de services de radiodiffusion sonore qui coincident substantiellement dans leur zone de couverture(96).

C) Concentration multimédia

Selon l'article 19 du projet(97) de la loi actuellement en vigueur sur la télévision privée, une entreprise ne devait pas détenir plus de 15 % du capital d'une société de télévision lorsqu'elle détenait déjà une participation de plus de 15 % dans la maison d'édition d'un quotidien ou d'un hebdomadaire ou dans une agence de presse. Il en allait de même lorsqu'une entreprise détenait déjà une participation supérieure à 15 % dans une société de radio. Cette limitation des prises de participation des entreprises de presse dans des sociétés de radiodiffusion et la limitation du cumul de licences de radio et de télévision n'ont pas été retenues par le législateur et ne sont donc pas prévues dans la version de la loi actuellement en vigueur. Par conséquent, actuellement, il n'existe pas de limitation spéciale en Espagne en ce qui concerne les concentrations multimédias.

Historical Archives of the European Commission

(96) Law n° 31/87, Chapitre IV, article 26 et Dispositions Supplémentaires, Sixième: 1. d) et e).

(97) Publié au Boletin Oficial de las Cortes Generales n° 30 du 10 avril 1987.

D) Obligations relatives à la structure interne des sociétés de radiodiffusion

En vertu de l'article 18 de la loi sur la télévision privée, ne peuvent obtenir une licence de télévision que les sociétés par actions ayant exclusivement pour objet de diffuser un programme de télévision. L'article 18 affirme aussi que sans préjudice du droit communautaire, les sociétés concessionnaires devront avoir la nationalité espagnole et être domiciliées en Espagne. Les entreprises sans la nationalité d'un Etat membre sont donc empechées d'entrer sur le marché télévisuel espagnole comme concessionaire. Seule les entreprises ayant la forme de société anonyme peuvent être actionnaires dans société concessionnaires et il est prévu, comme en France, un plafonnement des participations à 25 % du capital ou des droits de vote (article 19 paragraphe 3). En cas de dépassement de ce plafond, la licence est nulle de plein droit si la société ne ramène pas sa participation au niveau autorisé dans un délai d'un mois à compter de l'avertissement des autorités de surveillance (article 17 paragraphe 2). La participation des entreprises étrangères non communautaires(98) ne peut pas dépasser au totale 25 % des parts d'une société titulaire d'une licence (article 19 paragraphe 4).

E) Garanties de pluralisme liées aux programmes

La loi les définissant en tant que "servicio publico", les différentes chaînes ont un devoir d'objectivité et de neutralité et elles doivent respecter le pluralisme de l'expression sur le plan politique, religieux, social, culturel et linguistique(99).

Historical Archives of the European Commission

(98) La loi de finance du 28 décembre 1990 (BOE 311) prévoit que les restrictions antérieures aux investissements étrangers dans les secteurs de la radio et de la TV ne s'appliquent plus aux ressortissants communautaires.

(99) Article 4 de la loi du 4 janvier 1980 sur la radiodiffusion.

F) Transparence des concentrations

Afin d'assurer la transparence pour le public de la structure interne des sociétés titulaires de licence, la loi sur la télévision privée a institué un registre public spécial dans lequel doivent figurer des indications relatives à la structure des participations détenues dans les sociétés titulaires de licence, à leur statut ainsi qu'aux modifications en la matière (article 20). Les sociétés par action ne peuvent émettre que des actions nominatives. En outre, toutes les transactions portant sur des actions des sociétés titulaires de licence, comme par exemple leur acquisition, leur vente ou leur mise en gage, doivent être préalablement autorisées par l'autorité de contrôle (article 21). La licence en tant que telle est expressément déclarée non transmissible(100).

G) Réglementation applicable à la presse

Au regard de la loi n° 29 1984 du 2 août il n'y a pas de restrictions discriminatoires à la propriété de la presse. Cependant pour qu'une entreprise de presse puisse bénéficier des diverses aides publiques la totalité de son capital doit être détenue par des compagnies ou des personnes de nationalité espagnole. En ce qui concerne la transparence les entreprises de presse doivent publier annuellement leurs comptes, indiquer la structure de leur capital jusqu'au second degré, identifier ceux qui ont plus de 10 % d'intérêt et s'assurer qu'elles sont inscrites dans le registre national de la presse de sorte qu'elles puissent recevoir le soutien public. Enfin, l'aide sera donnée aux entreprises de presse qui n'ont pas d'intérêt dans le secteur de la publicité.

Historical Archive of European Commission

(100) Voir aussi Loi n° 31/1987, Dispositions Supplémentaires, Sixième 1.b).

## 6. FRANCE

### A) Principes de droit constitutionnel

Le Conseil constitutionnel français estime que le souci de garantir le droit à la liberté d'information et d'expression consacré par le droit constitutionnel justifie l'adoption de mesures particulières pour défendre le pluralisme dans le domaine de l'audiovisuel - par opposition à la presse(101). Il a confirmé cet avis dans une décision de principe prise le 18 septembre 1986 où il a jugé que les règles de pluralisme contenues dans la loi relative à la liberté de communication et entrée en vigueur peu auparavant, étaient insuffisantes(102). Cette décision accorde au pluralisme dans les médias une place non négligeable en le considérant en lui-même comme un objectif de valeur constitutionnelle et en le soumettant à la protection particulière de la Constitution. Dans la pratique, la décision portait sur le volume admissible de l'engagement d'une entreprise dans le domaine de la radiodiffusion, autrement dit, sur les plafonds de participation et la limitation des participations croisées ainsi que sur les compétences de la commission nationale de la communication et des libertés (CNCL), que le Conseil constitutionnel a jugées insuffisantes pour assurer convenablement l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes. Une loi du 27 novembre 1986(103) a resserré les dispositions contestées et fixe des limites précises pour garantir le pluralisme.

En ce qui concerne la notion de pluralisme, le Conseil Constitutionnel

Historical Archives of the European Commission

(101) Décisions du 27 juillet 1982 et n° 84-181 des 10 et 11 octobre 1984, Journal officiel du 13 octobre 1984.
(102) Décision n° 86, 217 DC; Journal officiel du 19 septembre 1986, page 11294.
(103) Journal officiel du 28 novembre 1986, page 14297.

considère le pluralisme comme nécessaire pour assurer l'application effective du principe de la liberté d'expression. Le Conseil Constitutionnel ne se situe pas sur le terrain de l'incompatibilité justifiée, il estime que le pluralisme est un objectif de valeur constitutionnelle qui est nécessaire pour l'effectivité de la libre communication des pensées et opinions prévue dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens. L'effectivité signifie un nombre suffisant de publications de tendances de caractère différent (Décision relative à la loi sur la presse du 29 juillet 1986). Le principe de l'effectivité de l'article 11 DDH est repris dans la Décision relative à la loi sur l'audiovisuel du 18 septembre 1986, le Conseil ajoutant des précisions: le pluralisme est une condition de la démocratie, il signifie la mise à disposition du public de "programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information" et doit permettre le libre choix des auditeurs et des téléspectateurs "sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leur propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché". Le Conseil dans cette décision estime que le dispositif anticoncentration est non conforme à la constitution car il ne satisfait pas "l'exigence constitutionnelle de préservation de pluralisme" (le dispositif a été renforcé par la suite).

B) Concentration monomédia

La loi française relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986, dans sa version révisée du 27 novembre 1986, contient une réglementation des organismes de radiodiffusion, qui a été maintenue dans les amendements apportés à la loi depuis cette date. C'est ainsi que l'article 41 opère des distinctions fondées sur les procédés de télécommunication (voie hertzienne, câble, satellite) et sur l'audience de chaque radiodiffuseur en particulier :

a) Services de télévision

Historical Archives of the European Commission

- Nul ne peut être titulaire de deux autorisations relatives chacune à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre.

- Nul ne peut être simultanément titulaire d'un autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre et d'une autorisation relative à un service de même nature autre que national.

- Une personne ne peut être titulaire de plus de deux autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé exclusivement sur des fréquences affectées à la radiodiffusion sonore et à la télévision par satellite.

- Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre autre que national ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature autre que national si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de six millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des services de même nature pour lesquels elle serait titulaire d'autorisations.

- Une personne titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre dans une zone déterminée ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature diffusé en tout ou partie dans la même zone.

- Une personne titulaire d'une ou de plusieurs autorisations relatives chacune à l'exploitation d'un réseau distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision ne peut devenir titulaire d'une nouvelle autorisation relative à un service de même nature si cette autorisation devait avoir pour effet de porter à plus de huit

Historical Archives of the European Commission

millions d'habitants la population recensée des zones desservies par l'ensemble des réseaux qu'elle serait autorisée à exploiter. Il faut noter qu'un même service diffusé simultanement par satellite de diffusion directe et par voie hertzienne terrestre est consideré comme un seul service par voie hertzienne.

La sauvegarde de la pluralité des services de communication audiovisuelle est de surcroît assurée par des dispositions limitant les participations croisées des entreprises dans des entreprises titulaires d'une autorisation de radiodiffusion télévisuelle. Une personne qui détient déjà entre 15 % et 25 % (ou pour la TV par satellite entre 33,3 % et 50 %) du capital ou de droits de vote d'un organisme de radiodiffusion ne peut détenir plus de 15 % du capital (33,3 % pour la diffusion par satellite) d'un second organisme de radiodiffusion. Une personne qui détient déjà deux participations entre 5 et 15 % dans une TV hertzienne (entre 5 et 33,3 % pour TV par satellite) ne peut en acquerir une troisième que si elle est inférieur ou égale à 5 %. Enfin en ce qui concerne les télévisions hertziennes terrestres à couverture régional le nombre de participations n'est pas limité.

b) Services de radiodiffusion sonore

- Une personne qui dispose d'un réseau de diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre à caractère national, ne peut devenir titulaire d'une ou de plusieurs autorisations d'usage de fréquences pour la diffusion de services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne terrestre que dans la mesure où la population recensée dans les zones qu'elle dessert sur le fondement des nouvelles autorisations est inférieure à quinze million d'habitants.

- Dans le domaine de la câblodistribution, une même entreprise peut détenir plusieurs autorisations dans la mesure où l'audience cumulée ne dépasse pas huit millions de personnes.

Historical Archives of the European Commission

c) Presse

La loi du 27 novembre 1986 interdit à peine de nullité, l'acquisition, la prise de contrôle ou la prise en location-gérance d'une publication quotidienne imprimée d'information politique et générale lorsque cette opération a pour effet de permettre à une personne physique ou morale ou à un groupement de personnes physiques ou morales de posséder, de contrôler, directement ou indirectement, ou d'éditer en location-gérance des publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale dont le total de la diffusion excède 30 % de la diffusion sur le territoire national de toutes les publications quotidiennes imprimées de même nature.

C) Concentration multimédias

En vertu des dispositions des articles 41 paragraphes 1 et 2 de la loi française relative à la liberté de communication, la participation des entreprises de presse dans le domaine de la radiodiffusion dépend de l'importance des ressources et des parts de marché qu'une même entreprise réunit dans chaque branche de l'audiovisuel. Une règle dite règle des "deux sur quatre", qui prend aussi en considération des aspects de la concentration multimédias, opère une distinction entre la radio et la télévision, d'une part, et entre la diffusion nationale et la diffusion locale ou régionale, d'autre part.

a) Radiodiffusion nationale

Aucune autorisation de radio, de télévision hertzienne ou à un exploitant d'un réseau distribuant par câble des services de radio et de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouve dans plus de deux situations suivantes:

- être titulaire d'une ou plusieurs autorisations de télévision permettant

Historical Archives of the European Commission

la desserte de 4 millions d'habitants.

- être titulaire d'une radio deservant plus de 30 millions d'habitants.

- être titulaire d'une ou plusieurs autorisations relatives à l'exploitation de réseaux distribuant par câble des services de radio ou télévision permettant la desserte envers une population de plus de 6 millions d'habitants.

- éditer ou contrôler une ou plusieurs publications quotidiennes imprimées d'information politique et générale, représentant plus de 20 % de la diffusion totale sur le territoire national.

b) Radiodiffusion régionale ou locale

Aucune autorisation, autre que national, de radio, TV hertzienne ou à un exploitant d'un réseau distribuant par câble des services de radio et de télévision ne peut être délivrée à une personne qui se trouve dans plus de deux des situations suivantes:

- exploiter un service de télévision, à caractère national ou non, diffusé par voie terrestre dans la zone considérée,

- exploiter un ou plusieurs service(s) de radiodiffusion sonore dont l'audience potentielle cumulée dans la zone considérée dépasse 10 % de l'audience potentielle cumulée dans la même zone;

- exploiter un réseau de câblodistribution distribuant dans cette zone des services de radio ou TV;

- exploiter une ou plusieurs publication(s) quotidienne(s) d'information politique et générale à caractère national ou régional diffusée(s) dans la zone considérée.

Historical Archives of the European Commission

Ces règles n'interdisent pas de manière absolue les participations croisées dans le secteur des moyens de communication imprimés ou audiovisuels. Tout d'abord, elles ne visent que les publications quotidiennes d'information politique et générale, à l'exclusion donc des autres périodiques. Les entreprises de communication audiovisuelle ou d'édition qui opèrent principalement sur ce marché particulier ne sont donc soumises à aucune condition d'accès dans le domaine de la radiodiffusion. Pour les publications quotidiennes, la réglementation permet de détenir une part non négligeable du marché, dans la limite d'un plafond de 20 %. Ensuite, la réglementation ne contraint pas les éditeurs de publications quotidiennes occupant une position importante voire dominante sur le marché à renoncer à la radiodiffusion, mais à choisir entre la radiodiffusion sonore, la télévision et la câblodistribution. Une entreprise de presse détenant une part élevée du marché des publications quotidiennes nationales peut ainsi également détenir une participation dans une société de programme nationale (comme n'importe quelle autre entreprise, c'est-à-dire dans la limite d'un plafond de 25 %).

La réglementation est, en revanche, plus restrictive sur le plan local et régional. La limite de 20 % ne s'applique pas en l'espèce si bien que la simple exploitation d'un quotidien dans la zone de desserte tombe déjà sous le coup de la loi. Une participation n'est pas entièrement exclue, mais elle est circonscrite à une seule branche de la communication audiovisuelle.

En conclusion, la règle des "deux sur quatre" présente l'avantage de la souplesse, car elle permet à l'entreprise de choisir elle-même la structure de ses participations multimédias.

Historical Archives of the European Commission

D) Concentrations incompatibles avec le droit de la concurrence

La loi française, dans le nouvel article 41 paragraphe 4 de la loi du 17 janvier 1989[104], se réfère au droit général de la concurrence et notamment à l'ordonnance du 1er décembre 1986[105]. Le nouvel article exclut néanmoins expressément l'application des règles gouvernant le contrôle des fusions (titre V de l'ordonnance), qui revêtent un intérêt particulier pour les concentrations.

En ce qui concerne l'abus de positions dominantes et les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence, les entreprises de radiodiffusion relèvent du droit de la concurrence d'application générale et de ce fait de la surveillance du Conseil de la concurrence.

Depuis la modification apportée par la loi du 17 janvier 1989, il n'appartient plus à la CNCL et à la Commission de la concurrence de veiller conjointement au respect des règles, cette tâche incombant désormais exclusivement du Conseil de la concurrence créé en 1986. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a cependant la possibilité d'adresser des observations au Conseil de la concurrence et de le saisir en cas de manquement aux règles.

E) <u>Obligations structurelles internes imposées aux organismes de radiodiffusion</u>

Outre les règles gouvernant les concentrations qui viennent d'être décrites, la loi française sur la liberté de communication contient des

Historical Archives of the European Commission

(104) Journal officiel du 18 janvier 1989, page 728.
(105) Loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 modifiée par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, Journal officiel du 9 décembre 1986, page 14773. Dans sa version de 1989, l'article 41 paragraphe 4 exclut le titre V de l'ordonnance.

dispositions détaillées concernant la structure du capital des différentes sociétés de radiodiffusion :

Une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre ne peut être délivrée qu'à une entreprise dans laquelle aucune personne physique ou morale ne détient plus de 25 % du capital ou des droits de vote (50 % pour la radiodiffusion par satellite). Pour les organismes à couverture régionale ayant une audience comprise entre 200 000 et six millions d'habitants, la limite est portée à 50 % du capital; aucune limite n'est prévue en dessous de 200.000 habitants.

En limitant rigoureusement la structure du capital d'un organisme de radiodiffusion, la loi est sensée à répartir le pouvoir de décision sur une même chaîne de télévision entre plusieurs entreprises afin d'encourager l'expression d'un large éventail de courants de pensée et d'opinion dans le programme.

La rigidité du dispositif ayant créé des problèmes dans la pratique, le CSA plaide pour un assouplissement des règles(106). Du point de vue de la limitation des concentrations, la réglementation peut aussi avoir tous effets d'obliger les entreprises intéressées à former des groupements artificiels qui ne répondent souvent pas aux conditions du marché, et elle risque de favoriser le développement de concentrations dans d'autres domaines. La question se pose au demeurant de savoir si le dispositif permet d'atteindre l'objectif de pluralisme recherché.

**F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes**

Une règle dite règle des trois tiers, vise à garantir l'équilibre de la programmation télévisuelle. Tous les organismes de télévision sont tenus d'accorder le même temps d'antenne aux émissions politiques du gouvernement

(106) Lettre du CSA, avril 1990, page 5.

Historical Archives of the European Commission

ainsi que de la majorité et de l'opposition parlementaire. Le CSA veille aussi soigneusement au respect de la règle dans les programmes privés et publie tous les trois mois un relevé. En cas de manquement, il a un pouvoir de sanction pouvant aller jusqu'à la suspension ou au retrait d'une autorisation. Il applique la disposition avec réticence - du moins à l'égard des radiodiffuseurs privés - parce qu'elle ne figure pas expressément dans la loi sur la liberté de communication et repose sur un principe de droit coutumier datant de l'époque de la radiodiffusion de droit public.

La répartition rigoureuse du temps de programmation a donné lieu à des critiques qui ont notamment porté sur ce mode particulier de "comptabilisation" de la tendance d'un programme qui ne tient notamment pas compte de l'heure de diffusion et par conséquent du nombre de téléspectateurs. Le CSA pense aussi que le dispositif est inadapté et réfléchit actuellement à des solutions alternatives(107).

G) Transparence des concentrations

Les mauvaises expériences, qui ont été faites au cours des premières années d'existence de la radiodiffusion privée avec l'usage de prête-nom et les prises de participation déguisées dans des organismes de radiodiffusion privés, ont incité le législateur français à adopter toute une série de mesures pour assurer la contrôlabilité et la transparence de la structure de la propriété dans les sociétés titulaires d'autorisation et prévenir le contournement des règles(108). C'est ainsi que les entreprises titulaires d'autorisation doivent tenir en permanence à la disposition du public les noms des personnes physiques propriétaires ou des trois principaux associés

Historical Archives of the European Commission

(107) La lettre du CSA, avril 1990, page 4.

(108) La Haute Autorité et la CNCL semblent s'être heurtées à des problèmes de preuve pour mettre en évidence une structure de propriété occulte ou l'usage de prête-nom.

la liste des publications qu'elles éditent et la liste des autres services de communication qu'elles assurent. Les entreprises constituées en sociétés anonymes ne peuvent émettre que des actions nominatives. De plus, toute entreprise qui acquiert une fraction supérieure ou égale à 20 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation doit en informer le CSA dans un délai d'un mois à compter du franchissement du seuil (articles 36 à 38).

Ces obligations d'information sont complétées et garanties par des règles d'interdiction et des sanctions rigoureuses. Les opérations de prête-nom et les prises de participation déguisées sont expressément interdites et sont punies d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à douze mois ou d'une amende pouvant atteindre 200 000 FF (ou un million en cas de manquement aux règles régissant les participations croisées) applicables à toute personne bénéficiaire de l'opération. Tout manquement aux obligations de transparence imposées aux radiodiffuseurs est puni d'une amende pouvant atteindre 120 000 FF.

Il est également interdit de contourner les règles de limitation en rachetant une autorisation à un autre radiodiffuseur. L'autorisation de radiodiffusion n'est pas cessible, autrement dit, en cas de cessation d'activité, elle doit faire l'objet d'une nouvelle procédure d'autorisation devant le CSA. Pour sa part, le CSA peut, sans mise en demeure préalable, retirer l'autorisation en cas de modification substantielle de la composition du capital social ou des droits de vote ou encore de changements intervenus dans la composition des organes de direction.

## 7. IRELAND

### A) General Observations

Irish radio broadcasting dates back to the early twenties and, as in many countries at that time, it was ultimately decided to keep popular

Historical Archives of the European Commission

broadcasting in the public sector, rather than open it up to private competition along American lines.

Dissatisfaction with the highly circumscribed national radio service, funded by a mixture of licence fees and advertising revenue, led to the establishment of a new authority in 1960 (which became 'Radio Telefis Eireann', RTE, in 1966) with a mandate to provide both radio and television services. The first national television service started operation at the end of 1961 and the State sector now comprises two national television channels, RTE 1 and RTE 2, and three national radio channels, Radios 1 and 2 and the Irish language service Raidio na Gaeltachta. This public service approach dominated State regulatory policy until the late 1980's when a new determination to open radio and television to private actors received concrete recognition in the Radio and Television Act 1988.

The 1988 legislation envisaged the introduction of a new private sector: one additional television channel and a number of radio services to include one channel of national ambit. An Independent Radio and Television Commission was instituted to authorise these new ventures on the basis of licences previously issued to it by the Minister for Communications. Questions of concentration are only now, therefore, receiving concrete legal and regulatory examination as Ireland moves away from a history of public monopoly, dominated by RTE.

Since the early seventies pirate radio stations offering alternative popular music successfully took root and many households in the areas bordering Northern Ireland and on the east coast of the country have tuned into the British television stations available 'off the air'. Those who could not receive these channels considered themselves to be 'second-class' media citizens and pressed for universal coverage. This demand for foreign stations led to an extensive cabling programme which has enabled the Irish government to plan the introduction of the new television channel, TV3, solely on the basis of cable and microwave technology. Prior, therefore, to the recent liberalisation it was felt necessary to 'purge' the airwaves

of illegal broadcasters, thus instituting a clean slate for the award of contracts without the domination of powerful private groups who have established themselves over time. This was effected through the Broadcasting and Wireless Telegraphy Act 1988, section 3(1) of which provides that a 'broadcast shall not be made from any premises or vehicle in the state unless it is made pursuant to and in accordance with a licence issued by the Minister', complementing the licensing requirements set out for the cable sector in S.I. No. 67 of 1974 and ensuring State control over the whole field of audiovisual activities.

B) Principles of Constitutional Law

Article 40.6.1.i. of the 1937 Irish Constitution provides that the state guarantees the right of the citizens to express freely their convictions and opinions. The ambit of this guarantee has to date received very little judicial examination and a number of questions, particularly relevant for the audiovisual media remain open. It has not yet, for example, been conclusively settled whether the expression of 'convictions and opinions' covers also the communication of what might be referred to as 'straight' information. In Attorney General v. Paperlink Ltd.(109) it was held that letter post, since this might involve the communication of information, did not fall within the protection afforded by Article 40.6.1.i. Similar reasoning was adopted in the later case of Kearney v. Minister for Justice (110) where it was held that freedom of expression in Article 40.6.1.i. did not extend to the transmission of mere information. In Attorney General for England and Wales v. Brandon Books Publishers Ltd.(111), however, it was held that there was a constitutional right under Article 40.6.1.i. to publish information so long as this does not constitute a breach of copyright or confidentiality or is otherwise contrary to the

Historical Archives of the European Commission

(109) Unreported, High Court, 15th July, 1983.
(110) 19 IR 116, 1987 ILRM 52.
(111) 1987 ILRM 135.

public interest.

Whatever the scope of the protection offered by the first sentence of Article 40.6.1.i., further phrases set out specific limits to the enjoyment of this freedom by the 'organs of public opinion'. These 'organs' are expressly held to embrace 'radio', 'press' and 'cinema'; while in The State (Lynch) v. Cooney(112) 'radio' was held to cover also television. These organs shall not, in the terms of Article 40.6.1.i., 'be used to undermine public order or morality or the authority of the State', while the 'publication or utterance of blasphemous, seditious, or indecent matter' is held to be 'an offence which shall be punishable in accordance with the law'.

C) Mono- and multimedia concentration in the audiovisual sector

a) The regulation of new national Television and Radio services under the Radio and Television Act 1988

The Irish audiovisual scene is characterised by the absence of express restrictions on mono- and multimedia concentrations. There are, for example, no fixed capital participation limits or ownership restrictions based on nationality. Such issues, where they are to be considered, fall within the general discretion of the Commission or Minister in awarding broadcast contracts or licences.

(i) Monomedia concentration

Provision was made in the Radio and Television Act 1988 for the authorisation by the Independent Radio and Television Commission ('the Commission') of one further television service in addition to RTE, to be distributed using cable and microwave networks (section 17), and an

Archival Archive of the European Commission

(112) 1983 ILRM 89.

unspecified number of sound broadcasting services, to include a national channel. Since many of the provisions in the 1988 Act apply equally to the new radio and television services the two media will be considered together.

Section 6(2)(g) of the Radio and Television Act 1988 requires the Commission to have regard, in awarding the new radio contracts, to the desirability of allowing any person or group to have control of, or substantial interests in, an undue number of sound broadcasting services authorised under that Act. Section 6(2)(g) may thus be used to brake undue concentration although it is left to the discretion of the Commission to determine how many radio contracts would be numerically 'undue'. This provision is extended by section 18 to the new television service but it is difficult to ascertain its relevance where only one contract is to be awarded. The television contract has now been granted to the Windmill Lane consortium. In addition 25 local independent radio services have been authorised, with the national radio contract awarded to Century Radio currently providing competition for the established RTE stations.

(ii) Multimedia concentration

Section 6(2)(h) of the 1988 Act requires the Commission to have regard in awarding sound contracts and, by virtue of section 18, television contracts to the desirability of allowing any person, or group of persons, to have control of, or substantial interests in, an undue amount of the communications media in the area covered by the contract. Once again this provision merely requires the Commission to consider the issue of concentration, but leaves it to its discretion to determine the concrete implications of its findings. There is thus no specific prohibition on newspaper interests in the audiovisual sector.

Archive of the European Commission

b) Satellite

The Irish government, given the high-risk, high-finance nature of satellite broadcasting, has chosen not to adopt specific concentration restrictions in this field. All five Irish direct broadcast satellite channels were awarded in 1986 to one company, Atlantic Satellites, owned by the US company Hughes Communications Inc. and the Irish businessman James Stafford. To date Atlantic has not exploited its franchise, although the Irish satellite footprint covers the potentially attractive UK market. It has more recently, however, considered launching two twenty-four transponder satellites, the earliest launch date being 1993, but wishes to have up-front finance from satellite tenants before commencing the project.

c) Cable

Cable developed in Ireland relatively early, encouraged by the ability to relay (without copyright payments to the British programme companies) British television channels to areas beyond their natural off-air reach. About 35 per cent of the Irish household population now subscribes to cable, enjoying access to from eight to twenty-six television channels. Since the objectives of the cable companies were initially limited the technical capacity of early networks was restricted, sufficient for the most part merely to relay the four British channels and the RTE television and radio services.

By 1974 the growth of cable was seen as an inevitable development and the Wireless Telegraphy (Wired Broadcast Relay Licence) Regulations, 1974 (S.I. No. 67 of 1974) introduced a new regime to regulate the award of cable licences. The 1974 regulations give the Minister for Posts and Telegraphs (now Communications) absolute discretion in deciding whether or not to grant a cable licence: no guidelines for this assessment are set out in the instrument itself and there is no reference to the issue of media pluralism.

Historical Archives of the European Commission

Closely circumscribed in their programming, the post '74 cable nets nevertheless enjoyed a degree of protection from competition. At the mono-media level it has been government policy to grant one licence only in a given area, thus protecting those cable companies providing the initial finance for the technical infrastructure from damaging competition. In addition, licences for the more limited SMATV networks have not been granted in areas already covered by a cable franchise. Finally, considerable concentration in cable ownership has been tolerated, with operators able to accumulate licences for more than one area. In particular, the Cablelink company, owned eighty percent until recently by RTE, has obtained licences in the Dublin, Waterford and Galway areas. At the multimedia level this incursion of RTE into the cable world indicated a government willingness to tolerate a substantial degree of broadcast/cable cross ownership.

d) Multi-Point Microwave Distribution Systems

Microwave relay is covered by the Wireless Telegraphy (Television Programme Retransmission) Regulations, 1989 and over thirty microwave licences have now been granted by the Minister for Communications. These new licences are intended, primarily, to relay the British channels and a selection of satellite channels to rural areas which for economic reasons are not covered by cable. They are also to relay, under their sole 'must carry' obligation, the service of the new national broadcaster TV3.

In contrast to the absence of all reference to the problem of media concentrations in the cable regulations, the 1989 Wireless Telegraphy Regulations require the Minister when awarding licences to have regard to 'the desirability of allowing one person, or group of persons, to have control of, or substantial interests in, an undue number of programme retransmission systems' (Section 4 (1)(c)). Nevertheless multiple licences have been granted to individual companies such as Cablelink in the hope

Historical Archives of the European Commission

that higher distribution costs in difficult areas will be offset by income recouped from the more profitable networks. Despite the reference in the 1989 regulations to the issue of monomedia concentration, there is no reference to multimedia concentration, along the lines set out in section 6(2)(h) of the 1988 Radio and Television Act for radio and television. Consequently press and cable consortiums have been allowed to establish sizeable cross interests in microwave. The Independent Newspaper Group, for example, had by late 1990 built up direct or indirect interests in nineteen of the thirty three franchises, while Westward Cable was awarded seven microwave licences in 1989.

D) Foreign and Other Ownership Restrictions

There are no express restrictions in the governing legislation. For both radio and television under the 1988 Act and microwave under the 1989 Regulations the Commission and Minister respectively are called to have regard to 'the character of the applicant' or, if a company, the 'character of the body and its directors, manager, secretary or other similar offices and its members and the persons entitled to the beneficial ownership of its shares'. No guidance is given, however, as to the weight which the Commission or Minister should give to any given ownership characteristic, such as foreign nationality. Despite this lack of formal requirements, it is probable that in order to meet the guidelines set out in the 1988 Act and to convince the Commission of an acceptable sensitivity to local interests a strong Irish connection, whether at the management or equity level, will be essential for success.

Radio and television contracts under the 1988 Act may contain a condition prohibiting assignment, or material changes in ownership where a company is involved, and, where there is no such provision then the Commission's prior written consent must be obtained before any such changes take place. The Commission is thus able to keep control of subsequent alterations in the ownership structure of contractors, applying the same considerations as

National Archives of Ireland Digital Commission

those relevant on the initial grant. In the cable field the Minister's written consent is required before any assignment but no such provision is included in the 1989 regulations relating to microwave licences.

E) Domestic Competition Rules

The Mergers, Take-overs and Monopolies (Control) Act, 1978, as amended by the Restrictive Practices (Amendment) Act 1987, requires that the Minister for Industry and Commerce be notified of company mergers involving companies whose turnover exceeds a given threshold(113). The Minister can either make no order with regard to the proposed merger, which may then proceed, or refer the notification to the Fair Trade Commission. The Fair Trade Commission will then prepare a report on the proposed merger or take-over, stating whether it considers that this would operate against the 'common good'. After considering this report the Minister may then prohibit the merger absolutely or on terms.

Statutory Instrument number 17 of 1979 makes specific provision for the application of these controls in the newspaper sector. All mergers and take-overs involving companies, at least one of which is engaged in the printing or publication of one or more newspapers, are subject to the notification and scrutiny provisions, whether or not the threshold turnover limits are met.

The 1978 Act also enables the Minister to call on the Director of Consumer Affairs and Fair Trade to investigate apparent monopolies and to report on whether any such monopoly restricts competition, or is in restraint of trade, or operates against the 'common good'. The Minister, having considered this report, may then rule that the monopoly should only be allowed to continue on compliance with certain secified conditions or require that it be broken up through asset sales or by other mechanisms.

Historical Archives of the European Commission

(113) See now S.I. no. 230 of 1985.

These powers were used in 1986 to investigate the monopoly acquired by Dublin Cablesystems Ltd in the Dublin cable industry. Section 8 of the 1987 Act also affords the Minister additional powers to prohibit restrictive or unfair practices or unfair methods of competition 'in the interests of the orderly and proper regulation of competition'.

F) The protection of pluralism through content regulation

The public broadcaster RTE has, not unlike many of its European counterparts, been expected to fulfil a number of cultural and social obligations in exchange for its protected monopoly status. RTE is legally required to have regard to the defence of the Irish language and culture, the furtherance of democratic values enshrined in the Constitution, the promotion of an understanding of other countries' cultures and traditions (particularly those of other EC Member States) and the need to work for peace and understanding.

Under the 1976 Broadcasting Authority (Amendment) Act RTE is required to ensure the objectivity and impartiality of all news and current affairs broadcasts. In the past there has been considerable friction between RTE and the government over the coverage of the conflict in Northern Ireland, with ministerial powers under the broadcasting acts being used to ban the transmission of interviews, or even reports of interviews, with spokesmen of proscribed groups, a category which includes members of the political Sinn Féin party. These provisions were unsuccessfully challenged before the Irish courts as contrary to the constitutional protection of free speech(114) in Article 40.6.1.i. and the matter has now been referred to the Commission of the Court of Human Rights in Strasbourg by interested journalists and producers.

Historical Archives of the European Commission

(114) The State (Lynch) v. Cooney, 1983 ILRM 89.

Both the public and the private broadcast sectors are, of course, subject to important programme restrictions set out in Irish law. These restrictions, recognised in the 1937 Constitution, derive from the laws on confidentiality, on defamation, privacy, contempt of court and the protection of official secrets.

In the private sector the Commission, in awarding the new radio and television contracts, is required to have regard to a number of programming issues, among them the quality, range and type of the proposed programmes (particularly of the Irish language programmes), the opportunities which will be provided to Irish talent, the coverage of minority interests and the extent to which any proposed service will meet the needs of local communities or communities of interest. The television contractor is to show the same sensitivities to cultural and democratic values as those, set out above, which underpin the public broadcast service. This requirement is not, however, placed on the new radio contractors. Radio contractors, under section 9(1)(c), are required to offer a minimum percentage of news and current affairs coverage.

In both the radio and television sectors news and current affairs programmes are to be presented in an objective, fair and impartial manner, without expression of the broadcaster's views. Broadcasters are to ensure(115) that they do not broadcast anything offending against good taste or decency, that might promote crime or tend to undermine the authority of the State. Existing or future Ministerial directions on the coverage of prescribed organisations are to be complied with by the new services(116).

Not unsuprisingly, the Irish cable and microwave nets, essentially carriers of existing programme packages, have not been subjected to equivalent programming requirements. Control is exercised through the

Historical Archives of the European Commission

(115) Sections 9(1)(d) and 18 of the 1988 Act.
(116) Section 12 of the 1988 Act.

government's power to direct the carriage of certain favoured channels. In the cable sector this has led to must-carry requirements for RTE television and radio services although the new microwave nets have not been placed under a similar obligation.

G) Transparency Requirements

Transparency requirements in the audiovisual media have received little express legislative consideration. Licences issued to the Commission by the Minister for Communications are to be open for public inspection at the Commission's registered offices. The Commission has wide powers to investigate the 'financial...or other affairs' of a sound or television contractor (section 13). In the cable and microwave field the Minister, and through him authorised officers, are given a number of investigative powers but these powers seem to be primarily concerned with the ascertainment of the fees to be paid by cable licencees or the charges to be levied and frequencies used by microwave operators, rather than with the ownership of the franchise holders as such.

**8. ITALIE**

**A) Le fondement constitutionnel**

Le fondement constitutionnel de la radiodiffusion italienne est l'article 21 de la constitution italienne qui garantit à chacun le droit de

Historical Archives of the European Commission

s'exprimer librement sa pensée par la parole, par l'écrit ou par tout autre moyen de diffusion. Sur cette base, la Cour constitutionnelle a rendu une série d'arrêts qui définissent une conception de la radiodiffusion dont les valeurs centrales sont le pluralisme des opinions et la liberté de l'information des individus(117). Ce faisant, elle a toujours exhorté le législateur à arrêter des mesures permettant de lutter efficacement contre la constitution de monopoles et d'oligopoles. La position de la Cour apparaît de manière particulièrement claire dans son arrêt de 1988, qui qualifie la situation alors existante "d'anormale et de déséquilibrée", et qui exige la mise sur pied d'un système définitif et efficace permettant de défendre efficacement le pluralisme de l'information à tous les niveaux contre la constitution de positions dominantes(118).

B) Historique absence de législation sur les concentrations

Historical Archives of the European Commission

(117) Arrêt du 13.7.1960 n° 59/1960, Giurisprudenza costituzionale 1960, p. 759 et ss; arrêt du 10.7.1974 n° 226/1974, Giur. cost. 1974, p. 1791 t ss; arrêt du 28.7.1976 n° 202/1976, Giur. cost. 1976, p. 1267 et ss; arrêt du 21.7.1981 n° 148/1981, Giur. cost. 1981, p. 1379 et ss; arrêt du 17.10.1985 n° 23/1985, Foro Italiano 1985, 1ère partie, p. 2829 et ss; décision du 14.7.1988 n° 826/1988, Gazzetta Ufficiale, n° 29 du 20 juillet 1988, arrêt du 21.2.1990, n° 102/1990, Gazzetta Ufficiale n° 10 du 7.3.1990.

(118) Arrêt du 14.7.1988 n° 826/1988, Gazzeta Ufficiale n° 29 du 20 juillet 1988.

Malgré cette prise de position particulièrement claire de la Cour constitutionnelle, alors que les radios privées existent maintenant depuis quinze ans, il n'existait en Italie pas jusqu'au passage de la loi "Mammi" en août 1990[119] de loi sur la radiodiffusion privée ni, jusqu'au octobre 1990 aucune réglementation générale limitant les concentrations[120]. Les entreprises italiennes de radiodiffusion pouvaient agir selon les lois du marché, sans être soumises aux règles les plus élémentaires en matière de concentrations.

Il existe il est vrai pour le secteur de la presse écrite une réglementation anti-trust qui prévoit qu'une entreprise ne peut contrôler publishers whose papers attain in excess of 20 % of the total turnover of all daily papers published in Italy[121]. Toutefois, cette réglementation peut être tournée, du fait qu'elle ne s'applique pas aux entreprises à "participations croisées". En outre, it applies in practice only to concentrations arising after its entry into force, leaving prior acquisitions untouched. It does not cover within its control concentrations in the important periodical sector and on n'a jamais clairement précisé quelles sont les publications qui doivent être imputées à la presse

Historical Archives of the European Commission

(119) Loi n° 223 du 6.8.1990.

(120) Loi n° 287 du 10.10.1990 et pour de plus amples détails concernant la situation juridique de la radiodiffusion privée, Wagner, Duale Rundfunkordnung und Rundfunkwirklichkeit in Italien - Gegenwärtiges Erscheinungsbild und Perspektiven, ZUM 1989, p. 221 (223).
Rauen, Italien: Kartellbildung von Medien und Industrie, Media Perspektiven 1990, p. 156 (164).
Lanzillo, R Le comunicazioni di Massa, vol I, A. Giapmichelli Editore, Torino, 1990.
Rauen, Platz für zwei Networks: Medienkonzentration in Italien, Media Perspektiven 1984, p. 161 (164).
Rauen, Italian, Kartellbildung von Medien und Industrie, Media Perspektiven 1990, p. 156 tss, 164 et ss.

(121) Loi sur les ententes de presse, loi n° 416/1981.

d'opinion, si l'on peut ne pas tenir compte des publications sportives, etc.. De ce fait, dans la pratique, aucune concentration d'entreprises n'a encore été interdite jusqu'à présent sur la base de la loi sur les ententes de presse.

L'absence de toute limitation des concentrations en matière de radiodiffusion privée a été pleinement exploitée : les stations locales indépendantes qui existaient au départ ont tout d'abord donné naissance à de petits réseaux d'émetteurs, qui se sont rapidement transformés en chaînes nationales dotées de gros moyens financiers. Au début des années 1980, celles-ci se sont livrés une concurrence sans merci, dont le holding Fininvest de Silvio Berlusconi est finalement sorti en position forte.

C) Law n° 223 of 1990: a new framework for the Italian broadcast media

En août 1990 ce qui a commencé en 1987 comme un projet du ministre des PTT, M. Mammì, est devenu la nouvelle loi, n° 223, après bien des modifications et les négotiations politiques.

I) Concentrations monomédia

La nouvelle loi précise que les concessions au niveau national relatives à la radiodiffusion sonore et télévisuelle, délivrées à une même personne ou à des personnes contrôlées ou liées à des personnes qui à leur tour contrôlent d'autres titulaires de concessions ne peuvent dépasser 25% du nombre des réseaux nationaux prévus par le plan d'attribution et en tout état de cause ne peuvent être supérieures à trois(122). Il paraît que Fininvest a choisi de conserver le contrôle des ses trois chaînes de télévision en échange d'un relâchement de son

(122) Article 15(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Historical Archives of the European Commission

influence sur la presse quotidienne.

Il faut noter aussi qu'il est interdit d'être tutulaire en même temps de concessions ou d'autorisations de radiodiffusion sonore ou télévisuelle au niveau national et au niveau local(123). A company will therefore have to make a strategic investment choice as to the level at which it wishes to enter the market.

Des dispositions restreignent également le contrôle de médias radiodiffusés dans une zone locale particulière. En ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle au niveau local, une même personne ne peut bénéficier que d'une concession par bassin de réception et de trois concessions ou maximum pour des bassins de réception différents(124). Dans ces bassins, qui peuvent être contigus, à condition que, globalement, leur population ne dépasse pas 10 millions d'habitants, une programmation unique pendant toute la journée est autorisée. Dans cette limite de population, le nombre des bassins contigus peut être étendu à quatre dans la région méridionale(125).

En ce qui concerne la radiodiffusion sonore au niveau local la loi précise qu'une même personne ne peut bénéficier que d'une concession par bassin de réception et de sept concessions au total pour des bassins contigus, à condition que, globalement, leur population ne dépasse pas 10 millions d'habitants. Une programmation unique pour toute la journée est autorisée(126).

Les actes de cession, les contrats de location ou de gestion d'entreprises opérant dans le secteur des communications de masse, ainsi que le transfert entre vifs d'actions, participations ou parts des

Historical Archives of the European Commission

(123) Article 19(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(124) Article 19(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(125) Ibidem
(126) Article 19(2) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

sociétés opérant dans ledit secteur sont nuls lorsqu'ils ont pour effet qu'une même personne, fût-ce, par l'intermédiaire de personnes contrôlées ou liées, réalise plus de 20% des recettes totales du secteur de la communication de masse. La limite s'élève à 25% dans le cas où la même personne réalise dans le secteur de la communication de masse des recettes représentant au moins les deux tiers du total de ses propres recettes(127).

ii) Concentrations multimédias

En ce qui concerne les concentrations entre entreprises de la presse écrite et de radiodiffusion télévisuelle, la nouvelle loi précise qu'il est interdit d'être titulaire:

- d'une concession de radiodiffusion télévisuelle, au niveau national lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage annuel a dépasse au cours de l'année civile précédente 16% du tirage total des quotidiens en Italie(128);

- de plus d'une concession de radiodiffusion télévisuelle au niveau national, lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage dépasse 8% du tirage total des quotidiens en Italie(129);

- de plus de deux concessions de radiodiffusion télévisuelle au niveau national, lorsqu'on a le contrôle d'entreprises d'édition de quotidiens dont le tirage total ne dépasse pas 8% du tirage total des quotidiens en Italie(130).

Historical Archives of the European Commission

(127) Article 15(2) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(128) Article 15(1) (a) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(129) Article 15(1) (b) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(130) Article 15(1) (c) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Les mêmes règles que l'on vient de décrire au-dessus relatives aux actes de cession et cetera qui donnent à une entreprise un pourcentage supérieure de 20% des recettes totales du secteur de la communication de masse, s'appliquent aussi pour les concentrations multimédias.

Au niveau de la radiodiffusion locale la loi précise que le titulaire d'une concession de radiodiffusion télévisuelle peut obtenir une concession de radiodiffusion sonore au niveau local à condition que pour le même bassin de réception, le nombre de demandes pour le secteur radiophonique ne dépasse pas le nombre de fréquences à attribuer. Sous la même condition, la personne qui a déjà obtenu une concession de radiodiffusion sonore locale peut en obtenir une seconde dans le même cadre territorial(131).

D) Restrictions discriminatoires et autres restrictions à la propriété des médias

Dans le secteur de la presse les firmes et institutions financières "étrangères" ne peuvent pas détenir une majorité du capital ou contrôler des compagnies éditant des quotidiens. Une interdiction similaire existe vis-à-vis de la participation au capital de firmes qui contrôlent de telles entreprises d'édition(132).

La nouvelle loi précise que la radiodiffusion sonore à caractère communautaire doit être exercée par des fondations, des associations reconnues et non reconnues qui sont l'expression d'intérêts particuliers d'ordre culturel, ethnique, politique ou religieux et, dans certaines conditions, par des coopératives qui ont pour objet social la réalisation d'un service de radiodiffusion sonore à caractère culturel, ethnique, politique ou religieux(133). Il faut noter aussi que la transformation

Historical Archives of the European Commission

(131) Article 19(3).
(132) Law n° 416 of 5th August 1981, as amended, Article 1.
(133) Article 16(5) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

d'une concession de radiodiffusion sonore à caractère communautaire en concession de radiodiffusion sonore à caractère commercial n'est pas autorisée(134).

En ce qui concerne la radiodiffusion sonore à caractère commercial au niveau national et la radiodiffusion télévisuelle au niveau national la loi précise qu'une concession ne peut être accordée qu'à des sociétés de capitaux ou à des coopératives constitués en Italie ou dans d'autres Etats Membres de la Communauté économique européenne, qui disposent d'un capital social non inférieur à trois milliards de lires, si elles ont pour objet la radiodiffusion télévisuelle ou à 500 millions de lires, si elles ont pour objet la radiodiffusion sonore(135).

Au niveau local la concession de radiodiffusion télévisuelle ne peut être accordée qu'à: i) des personnes physiques, ayant la nationalité italienne ou la nationalité d'un des Etats membres de la Communauté économique européenne, qui fournissent un cautionnement d'un montant au moins égal à 300 millions de lires; ii) certains organismes reconnus par l'Etat italien ou par d'autres Etats membres de la Communauté économique européenne, qui fournissent un cautionnement d'au moins 300 millions de lires; ou iii) à des sociétés constituées en Italie ou dans d'autres Etats membres de la Communauté économique européenne, à l'exlusion des "sociétés simples", disposant d'un capital d'au moins 300 millions de lires(136). En ce qui concerne la radiodiffusion sonore au niveau local à caractère commercial la concession ne peut être accordée qu'à des mêmes personnes pour lesquelles les obligations de cautionnement sont réduites à un tiers(137).

Il faut noter l'existence d'une catégorie de personnes qui ne peuvent pas

Historical Archives of the European Commission

(134) Article 16(6) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(135) Article 16(7) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(136) Article 16(8).
(137) Article 16(9).

obtenir une concession de radiodiffusion sonore et télévisuelle privée. Ce sont des sociétés n'ayant pas comme objet social l'exercice d'une activité radiotélévisuelle d'information éditoriale ou relative à un titre quelconque à l'information ou au spectacle(138). La concession ne peut être accordée à des organismes publics, même économiques, à des sociétés à participation publique majoritaire ni à des établissements de crédit(139). Elle ne peut être accordée non plus ni à des personnes qui ont été condamnées à une peine de détention pour faute délictuelle ou conformément aux dispositions de la loi, ni aux personnes auxquelles a été retirée une autre concession, même pour un autre niveau local(140).

La loi précise aussi des restrictions relatives à la possession d'actions. La majorité des actions ou des parts des sociétés concessionnaires privées et un nombre d'actions ou de parts permettant le contrôle de ces sociétés ou la création des liens entre elles ne doivent pas appartenir à des personnes physiques ou morales, à des sociétés, avec ou sans personalité morale, de nationalité étrangère, ni à des sociétés fiduciaires. Cette interdiction vaut également pour les actions ou parts des sociétés qui contrôlent directement ou indirectement les sociétés concessionnaires privées. Cependant, il faut noter que les interdictions, concernant les sociétés étrangères n'appliquent pas aux sociétés constituées dans des Etats membres de la Communauté économique européenne ou dans des Etats qui appliquent vis-à-vis de l'Italie un traitement de réciprocité(141).

Finally, it should be noted that the 1990 Act attempts to address the powerful position acquired by the advertising agencies in Italy, linked variously to the public (RAI) and private (Fininvest) sectors. Article 15(7) of the 1990 Act states that where a public or private licence holder finds itself in control of or connected with an advertising agency, this

Historical Archives of the European Commission

(138) Article 16(11).
(139) Article 16(12).
(140) Article 16(13).
(141) Article 17(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

latter cannot collect advertising for more than three national television channels, or two national and three local or one national and six local channels. The same provision applies in reverse to advertising agencies which own or control radio or television licencees. Contracts which contravene these provisions are to be null and void. Section 24(3) further stipulates that where a company controls an advertising agency which collects more than 50 % of the advertising income for a national radio or television broadcaster that company will itself be treated as though it holds the operating licence for that station.

**E) Domestic Competition Legislation**

General competition legislation was finally introduced in October 1990 with Law n° 287. This seeks to outlaw restrictive practices, abuses of dominant positions and market concentrations which substantially restrict or eliminate competition. A new authority, the Autorità garante della concorrenza e del mercato, with extensive powers of investigation and able to impose fines, or, in certain instances, suspend agreements, has been established to oversee the competition regulations. In the broadcast and press sectors, however, it is the Garante par la radiodiffusione e l'editoria, set up under the 1990 audiovisual legislation, who is empowered to enforce the competition provisions, having previously sought the opinion of the Autorità garante della concurrenza e del mercato.

**F) Garanties de pluralisme attachées aux programmes**

Pour l'octroi d'une concession de radiodiffusion sonore et télévisuelle privée au niveau local une société doit consacrer au moins 20% de sa

Historical Archives of the European Commission

rogrammation hebdomadaire à l'information locale (nouvelles et services) et à des programmes liés aux événements locaux à caractère non commercial(142).

Au niveau national la loi précise que les tutulaires d'une concession de radiodiffusion sonore ou télévisuelle sont tenus de diffuser, quotidiennement, des journaux télévisés ou des journaux radiophoniques(143).

**G) Transparency Requirements**

The transparency requirements in the press field go beyond the daily paper sector to cover all periodicals and reviews (excepting those published in a foreign language, monthlies or papers with less than 12 issues a year). Also covered are national press agencies. Details of the names of shareholders, the size of their holdings, together with details of changes in control or transfers relating to more than 10 % of the share capital (reduced to 2 % for quoted companies) must be notified to the Servizio dell' editoria. Transfers falling within the latter category must also be published in all papers edited by the company in question.

All press bodies covered by the legislation must be inscribed in the National Press Register which details such matters as the firms' social objects, its legal representative, the titles it prints and their place of publication(144).

A national register is also kept for radio and television companies. This covers public and private licencees, programme production and distribution

Historical Archives of the European Commission

(142) Article 16(8) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(143) Article 20(6) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(144) Articles 1, 2, 3, 7, 10 and 11 of Law n° 416/1981, as amended.

companies and audiovisual advertising agencies. Les contrats conclus entre le concessionnaire public, les concessionnaires privés et les entreprises italiennes de production, de distribution des programmes ou les entreprises concessionnaires de publicité sont nuls lorsqu'une des parties au contrat n'est pas inscrite au registre national(145). Les sociétés soumises à l'obligation d'inscription sont tenues de demander l'inscription au registre national des entreprises de radiotélévision de leurs propres associés, y compris des sociétés, des associés des sociétés titulaires des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise, ainsi que des associés des sociétés qui, d'une façon quelconque, la contrôlent directement ou indirectement, en indiquant le nombre des actions ou l'importance des parts qu'ils possèdent. L'obligation de s'inscrire s'applique aussi aux associés personnes physiques lorsque ceux-ci possèdent au moins 2% des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise de radiotélévision, des sociétés tutulaires des actions ou des parts de la société qui exploite l'entreprise ou des sociétés qui d'une façon quelconque la contrôlent directement ou indirectement(146).

Il faut notifier aussi tout transfert, à quelque titre que ce soit, des entreprises individuelles ou constituées sous la forme de sociétés par actions ou par parts soumises à l'obligation d'inscription, qui concerne plus de 10% du capital social et des transferts successifs de parts inférieurs à 10% qui dépassent cette limite. La limite est ramenée à 2% pour les sociétés par actions cotées en bourse(147).

## 9. LUXEMBOURG

Le Luxembourg connaît une situation particulière qui fait qu'il n'y existe pas de réglementation sur les concentrations comparable à celle des pays

(145) Article 12(4) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(146) Article 12(5) de la loi n° 223 du 6 août 1990.
(147) Article 13(1) de la loi n° 223 du 6 août 1990.

Historical Archives of the European Commission

déjà examinés. Au Luxembourg, compte tenu du petit nombre d'habitants (à peine 400 000), une télévision commerciale ne peut être rentable et une concurrence entre plusieurs diffuseurs est encore moins imaginable. Un radiodiffuseur commercial ne peut exister au Luxembourg que s'il peut étendre son rayon d'action au-delà des frontières nationales dans des conditions favorables ou coopérer étroitement avec des diffuseurs des pays voisins. Seule une telle internationalisation a permis à la CLT (Compagnie luxembourgeoise de Télédiffusion) de devenir un grand radiodiffuseur commercial européen. C'est également sur cette base qu'opère la SES (société européenne des satellites), établie elle aussi au Luxembourg et qui exploite le principal satellite de radiodiffusion d'Europe (ASTRA), dont 16 programmes peuvent être captés dans presque tous les pays d'Europe occidentale. Le succès de ces deux entreprises tient non seulement à la situation centrale favorable du Luxembourg, mais également à la clairvoyance du gouvernement luxembourgeois, qui a toujours soutenu activement l'engagement de la CLT (le plus gros contribuable du Grand-Duché) et de la SES[148]. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la législation luxembourgeoise ne contienne aucune disposition visant à limiter les concentrations.

a) La situation actuelle - monopole de la CLT

En vertu de la loi du 29 décembre 1929 sur la radiodiffusion et de plusieurs contrats de concession, la CLT dispose d'un droit exclusif d'utiliser les fréquences luxembourgeoises et est depuis cette époque la seule entreprise de radiodiffusion du pays. Elle est organisée sous la forme d'une société par actions et elle est financée exclusivement par des recettes publicitaires. Pour diffuser ses programmes de télévision et de radio, qui portent le plus souvent le nom de RTL, elle dispose de trois fréquences terrestres de télévision et de huit fréquences terrestres de radio. Sur ces fréquences, elle diffuse, en dehors d'un programme radio et

Historical Archives of the European Commission

(148) ef-Santer, Stahl - Banken - Medien, Luxemburg im wirtschaftlichen Wandel, Discours du premier ministre luxembourgeois à Düsseldorf.

de quelques émissions télévisées en langue luxembourgeoise, des programmes en français, en allemand et en anglais, qui sont en partie identiques aux programmes diffusés dans les pays voisins avec la participation de la CLT (RTL Plus et RTL-TVI). De plus, la CLT détient des participations importantes dans d'autres sociétés de radiodiffusion, notamment en Allemagne (RTL Plus, 46,1 %; TELE 5, 25 %), en France (M6, 25 %), au Luxembourg et aux Pays-Bas (RTL Veronique, 35 %) et en Belgique (RTL-TVI, 66 %), ainsi que dans le programme de langue anglaise Eurobusiness (EBC, 10 %).

Bien que l'Etat luxembourgeois ne détienne pas de participation dans la société, il peut exercer une influence sur les décisions de la CLT par le biais des contrats de concession et des cahiers des charges, ainsi que par le biais de sa participation aux organes de la CLT. Il a ainsi été convenu et prescrit dans les statuts de la CLT que les programmes doivent être organisés dans la stricte neutralité dans le cadre du droit international et doivent respecter les droits des minorités et les convictions religieuses. Le capital de la CLT est détenu par différentes sociétés holdings groupant des actionnaires français, belges, néerlandais et allemands (Audiofina S.A., franco-belge, 29,1 %; FRATEL S.A., notamment Bertelsmann, 27,6 %, Groupe PARIBAS, franco-néerlandais, 22,4 %,; Audiolux S.A., luxembourgeois, 6,1 %, etc.). Il n'est prévu aucune limitation des participations des entreprises de presse ou des entreprises étrangères.
Afin de garantir la transparence des rapports de force au sein de la société et de pouvoir les contrôler, il est prévu que 70 % des actions doivent être nominatives et ne peuvent être cédées sans l'autorisation du gouvernement luxembourgeois.

La SES est elle aussi organisée sous la forme d'une société privée. Elle exploite le satellite ASTRA sur la base d'une autorisation du gouvernement luxembourgeois; elle ne produit pas de programmes elle-même, mais "loue" les canaux du satellite à des diffuseurs qui sont le plus souvent étrangers. Elle a ainsi réussi à accroître la portée de son satellite en sélectionnant les programmes non pas tellement sur la base des recettes

qu'ils pouvaient lui procurer, mais en fonction de leur attrait. Un deuxième satellite (Astra 1 b) , capable lui aussi de transporter 16 programmes) a été lancé en février 1991.

Outre l'Etat luxembourgeois (participation de 20 %), les actionnaires de la SES sont des sociétés de six pays européens. Là non plus, il n'existe aucune limitation en ce qui concerne les prises de participation d'autres entreprises de presse ou d'autres médias. La CLT elle-même ne détient pas de participation dans la SES, étant donné que la SES a été fondée contre sa volonté, le gouvernement luxembourgeois ayant estimé que la CLT était trop hésitante dans sa gestion du satellite. Toutefois, depuis lors, la CLT utilise elle aussi le satellite Astra pour certains de ces programmes.

b) Loi du 30 juillet 1991 sur les médias électroniques

La loi du 30 juillet 1991 transpose la directive communautaire sur la radiodiffusion dans le droit luxembourgeois et vise avant tout à réglementer la télévision par satellite et à promouvoir différents programmes nationaux. La loi ne prévoit des règles anticoncentrations que pour le domaine de la radiodiffusion sonore fait à partir d'émetteur de faible puissance c'est à dire pour les radio locales et pour les programmes à réseau d'émission (radios régionales).

- Radio locales: elles doivent avoir la forme d'une association sans but lucratif et une seule permission est possible par association.

- Programmes à réseau d'émission: ils doivent avoir la forme d'une société à responsabilité limitée et aucune personne ne peut détenir des parts dans plus d'une société bénéficiaire d'une permission ni détenir plus de 25% des parts et des droits de vote dans une telle société y compris les participations indirectes.

Par ailleurs, il faut noter que les cahiers des charges relatifs aux programmes de radio sonore à émetteur de haute puissance ainsi que ceux des

Historical Archive of the European Commission

programmes de radio locale peuvent contenir des dispositions relatives au "respect du pluralisme dans la présentation de l'actualité et des idées" (pour les premiers, Art. 13(4)bis) et au "respect du pluralisme dans la présentation de l'actualité locale et des idées" (pour les seconds art. 17(6) 9).

En ce qui concerne la télévision, la loi ne prévoit pas de restrictions à la propriété mais uniquement que le cahier des charges des programmes à rayonnement international (radio sonore ou TV) ou des programmes de télévision visant un public résident peut contenir des dispositions relatives au pluralisme (art. 10(1) c et 12(2) b).

Enfin, il faut noter qu'il doit être mis fin au monopole de la CLT, en tout cas dans le domaine de la radio, en faveur de nouveaux diffuseurs. Les autres fréquences de télévision et de radio destinées à l'intérieur du pays peuvent toutefois être attribuées à la même entreprise que les fréquences destinées à l'étranger, étant donné qu'il n'est pas prévu d'interdire le cumul de programmes.

## 10. PAYS-BAS

### A) Généralités

Dans le système audiovisuel néerlandais non commercial traditionnel, les programmes sont produits par les organisations des principaux groupes sociaux et par la NOS (Nederlandse Omroepprogramma Stichting) qui assure leur coordination. Transmission is effected through the Netherlands Broadcasting Transmitter Company (NOZEMA), owned jointly by the State and

Historical Archives of the European Commission

the broadcasting associations. La gestion publicitaire des programmes est confiée à une société semi-publique, la Stichting Ether Reclame (STER), dont les recettes sont ensuite réparties entre tous les diffuseurs (proportionnellement au nombre de leurs adhérents, calculé sur la base du nombre d'abonnés du magazine de télévision édité par chacun d'eux)(149). Les organisations de radiodiffusion revêtent un caractère non commercial qui leur est imposé à la fois par la loi et par leurs statuts, et il leur est expressément interdit de coopérer avec d'autres entreprises à vocation commerciale du secteur des médias(150). Les entreprises de presse elles non plus ne peuvent pas détenir de participation dans ces organisations de radiodiffusion. Ces organisations exercent toutefois une activité d'édition, étant donné qu'elles ont le droit exclusif d'éditer des magazines donnant les programmes de télévision(151). Publishers may nevertheless be permitted to participate in the exploitation of commercial advertising on public local and regional channels. Cable newspapers may also be licensed to broadcast in the public system, though they are not permitted to show moving images.

Dans le cadre de ce système, il ne pouvait y avoir de mouvements de concentration motivés par des considérations économiques et susceptibles de menacer le pluralisme. Par conséquent, ni la loi de 1967 sur la radiodiffusion(152) ni la loi du 21 avril 1987 sur les médias(153) ne

Historical Archives of the European Commission

(149) Voir van Reenen, Der Runfunk in den Niederlanden, in : Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/1989, Baden-Baden 1988, p.124 et ss.; Reijnders, Die Medienpolitik der Niederlande, Media Perspektiven 1985, p.419 et ss.; Brants/Jankowski, Kabelfernsehen in den Niederlanden und Belgien, Media Perspektiven 1985, p.412 et ss.

(150) Article 55 par. 1 de la loi du 21 avril 1987.

(151) Article 57 de la loi du 21 avril 1987.

(152) Traduite en allemand dans UFITA Bd.60 (1971) p.202 et ss.

(153) Staatsblad van het Koninkrijk der nederlanden 1987, n°249. Publié en langue anglaise par la NOS, Hilversum 1987.

contiennent de réglementation anti-trust propre à la radiodiffusion.

Aux Pays-Bas également, on constate actuellement que l'audiovisuel commence à s'ouvrir aux diffuseurs commerciaux. La loi sur les médias entrée en vigueur début 1988, qui a créé une troisième chaîne de télévision, qui a autorisé davantage de publicité et qui a progressivement privatisé la NOS (devenue la NOB, Nederlandse Omroepproduktie-Bedrijf) avait déjà amorcé cette évolution. Entre temps, les restrictions très sévères en matière de publicité ont également été libéralisées conformément aux arrêts de la Cour de Justice(154) et à la directive "Télévision sans frontières". La nouvelle loi sur les médias n°769 de 18.12.1991 modifie la loi du 21.4.1987 et prévoit l'institution d'une chaîne commerciale de télévision et d'une chaîne commerciale de radio.

Un rapport ("le rapport Donner") a été récemment préparé sur l'attribution des fréquences et la radiodiffusion commerciale. Il examine les implications du droit communautaire sur la politique des médias aux Pays-Bas. Sur la base de ce rapport le ministre de la culture a soumis de Parlement un document et il est probable que d'autres changements interviennent sur la loi relative aux médias de 1987.

**B) Monomedia Concentration**

In the press field there has been considerable concentration in ownership and since 1955 the number of independent newspaper publishers has halved. Five press groups currently control the entire market for national daily newspapers. In 1989, after much political debate, the cabinet expressed its

(154) Voir Affaire C-352/85, Bond van Adverteerders c. Royaume des Pays-Bas, Rec. 1988, p. 2085; Affaire C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda c. Commissariaat voor de Media, du 25 juillet 1991; et Affaire C-353/89 Commission des CE c. Royaume des Pays-Bas, du 25 juillet 1991.

Historical Archives of the European Commission

opinion that pluralism was threatened not so much by concentration in ownership as concentration in editorial control. It concluded from this that future legislation should focus on the independence of the editorial board vis-à-vis the publishers/proprietors rather than institute a form of merger regulation for the press. Since then, however, there has been continued pressure to revise this approach and enact legislation designed to restrict any further market concentration(155). The possibility of introducing legislation which would prohibit concentrations giving a company a share in excess of 20 to 25% of the newspaper market, has been dropped by the Cabinet following prolonged debate on the constitutional validity and practical effects of such measures.

At present there are no direct ownership restrictions in the press sector, but a publisher wishing to receive support for its paper from the Pressfund, established in 1974 to support daily and non-daily newspapers and opinion magazines in difficult finances as well as to help launch new titles, will only be successful where the paper in question is, inter alia, targeted at the Netherlands readership and is published in the Netherlands(156).

C) Multimedia Concentration

The new broadcasting act provides that a private commercial broadcasting licence will be refused to an applicant if he, or one or several legal persons or companies connected with the applicant, have a share of 25% or more of the daily newspaper market; or if a legal person (being the applicant), or one or several legal persons or companies connected with

Historical Archives of the European Commission

(155) Fact sheet on the press in the Netherlands by the Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs, C-3-E-1990.
(156) Article 129(2) of the law of 21.4.1987.

it, have a share of 25% or more of the daily newspaper market and alone or together, with or without an agreement with others having voting rights, can either control more than 1/3 of the voting rights at the meeting of shareholders in the applicant, or can appoint or discharge more than 1/3 of the Members of the Board or of the Commissioners of the applicant(157).

A private commercial broadcasting licence will be revoked by the Media Authority if the commercial broadcaster, or one or several of the legal persons with which he is connected, alone or together, hold a share of 25% or more of the daily newspaper market in 2 consecutive calendar years; or if a legal person (being the commercial broadcaster) or one or several legal persons or companies connected with it have a share of 25% or more of the daily newspaper market and, alone or together, with or without an agreement with others having voting rights, can either control more than 1/3 of the voting rights at the meeting of shareholders in the commercial broadcaster, or can appoint or discharge more than 1/3 of the Members of the Board or of the Commissioners of the commercial broadcaster(158).

Institutions which have been allocated broadcasting time are prohibited from engaging in any activities other than the provision of their programmes(159). This prohibition does not apply to private commercial broadcasters nor to government institutions, religious organisations, political parties and groups, and spiritual organisations. There are also restrictions on the exploitation of copyright in broadcasts in the context of publication by broadcasters(160).

Historical Archives of the European Commission

(157) Article 71d of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of18.12.1991.
(158) Article 71e of the law of 21.4. 1987 as introduced by the law of 18.12.1991.
(159) Article 57(1) of the law of 21.4.1987.
(160) Article 62 (3) of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.

General publishers are not permitted to publish programme guides in the Netherlands. Broadcasting associations are nevertheless permitted to publish radio and television programme guides, though these must not be supplied in conjuction with another magazine(161). This applies to private associations broadcasting in the public system but not to private commercial broadcasters. An exception is made for institutions providing educational programme components, which are permitted to produce and distribute material to back up their broadcasts. Foreign magazines are permitted to publish under licence detailed programme schedules provided that such magazines are not also sold on the market in the Netherlands.

Owners and operators of the Dutch cable networks are prohibited from owning or participating in the new private TV licences. The proposed television station is to be relayed solely over the well established and extensive cable networks: terrestrial frequencies having been reserved for the traditionally favoured public broadcasting services. Concerns over possible abuses stemming from ownership of both programme and distribution rights clearly underly this restriction. Also prohibited from participating in the new ventures is the Netherlands Broadcasting Production Company (NBPC) which holds a dominant position in the market for production facilities. The public service broadcasters are not allowed to acquire the ownership of production facilities (article 60 of the Media Act 1988) and have turned to the NBPC to provide studios, cameras, sound and other essential equipment.

The new legislation also prohibits private associations which already hold a broadcast licence under the public system from participating in private radio and television ventures. In contrast to the public system, and marking a clear break with the past, there has been an attempt to establish a degree of political neutrality in the ownership of the private broadcast

Historical Archives of the European Commission

(161) Articles 57 (2) and 58 (5) of the law of 21.4.87 as amended by the law of 18.12.91.

channels. Thus public service organisations are not allowed to own a private broadcasting station.

It is worth noting in parentheses that the prohibition on the participation in the private broadcasting system(162) is expressed in the legislation in terms of a prohibition on the provision of programmes which are distributed via a cable network (as opposed to a prohibition on participation per se). The term "provision of programmes" is defined as "the process of preparing, compiling and executing a programme for domestic broadcasting, the Dutch World Broadcasting Service or a subscription channel"(163). Since private commercial broadcasting will, in principle, be restricted to distribution via cable, the effect of the legislation is that the "disqualified persons" mentioned above will not be permitted to participate in private commercial broadcasting. In certain circumstances and on certain conditions the Media Authority may grant a broadcasting licence, in derogation from this rule, to local or regional broadcasting bodies for a limited period of time(164).

Other ownership restrictions prohibit institutions having national broadcasting time from acquiring production facilities, that is to say the staff and equipment required for programme production. Exceptions to this rule exist for religious and spiritual organisations, political parties and groups,and broadcasting organisations which owned radio broadcasting studios on 15th February 1985(165). The NBPC is permitted to set up radio broadcasting studios but only if the need for these is not already satisfied by existing studios belonging to the broadcasting organisations(166).

Historical Archives of the European Commission

(162) Article 70a of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(163) Article 1 p of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(164) Articles 75a and 75b of the law of 21.4.87 introduced by the law of 18.12.91.
(165) Articles 60 and 148 (1) of the law of 21.4.87.
(166) Article 148(2) of the law of 21.4.87.

D) Guarantees of pluralism in programming content

As far as programme content in public service broadcasts is concerned, the providers of programmes for subscribers determine and retain responsibility for their form and content(167). In the private sector the broadcasters themselves are responsible for the form and content of the programmes which they provide(168).

Public service broadcasters are obliged to provide a complete programme, including components of a cultural, informative, educational and entertaining nature and there are content restrictions on educational bodies, religious and spiritual organisations and political parties or groups. For example, religious organisations must use all their broadcasting time to provide a religious programme(169). In addition, television programmes for subscribers must include components of a Dutch cultural nature(170).

E) Transparency

Apart from the requirement to apply for broadcasting licences, there is no general duty to disclose the extent of a company's participation in a media body. However, the new broadcasting act provides that before applying for a

Historical Archives of the European Commission

(167) Article 72 of the law of 21.4.1987.
(168) Article 71f of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.
(169) Article 50 of the law of 21.4.1987 as amended by the law of 13.12.1990 and the law of 18.12.1991.
(170) Article 72 of the law of 21.4.1987.

private broadcasting licence or participating in a private commercial broadcaster, a body which has been allocated broadcasting time must inform the Media Authority(171).

F) Competitions rules

The media are subject to general competition legislation. The Minister for Economic Affairs may declare competition arrangements (especially cartel agreements) partly or wholly inoperative if he considers them to be against the general interest. However, he may declare such agreements to be "generally binding" if this is in the interest of the branch of industry or trade concerned. The Minister may also impose obligations on or make orders in respect of undertakings or groups of undertakings occupying a dominant position which has effects contrary to the general interest.

11. PORTUGAL

A) Background

The law governing radio and television broadcasting in Portugal has recently undergone considerable development, opening up in the last three years to private radio and television initiatives after a long history of intrusive state control and virtual monopoly ownership. In December 1975, after the civil upheavals of the 1974 military coup, all broadcast services were nationalised and concentrated in state hands. In the radio sector the old government station Emissora Nacional was merged with nine private stations to form the public corporation Radiodifusao Portuguesa, 'RDP', while the pre-existing television concessionary, Radiotelevisão Portuguesa, 'RTP', was also converted into a public

Historical Archives of the European Commission

(171) Article 71m of the law of 21.4.1987 as introduced by the law of 18.12.1991.

corporation under direct state supervision. The sole sanctioned exception to the state monopoly was Radio Renascença, the radio station of the Catholic Church.

The 1976 Constitution gave formal approval to the dominance of the public sector in the audiovisual field. Article 38 established a licensing requirement for radio broadcasters and prohibited outright the private ownership of television stations. In the radio sector, despite the leaway offered by article 38, control was kept firmly in public hands and it was only in 1988 that new legislation was passed specifically recognising a place for private radio. For television, however, article 38, which was unaffected by the constitutional revision of 1982, remained to block all attempts to initiate a parallel liberalisation. Revision took place only in September 1989 with new articles 38 and 39 of the constitution acting as precursors to Law no. 58 of 1990 which established the legal framework for private television broadcasting. Article 3 of the 1990 Act specifically states that television broadcasting can be performed by public and private operators 'according to the Constitution and the present law'.

B) Principles of Constitutional Law

Article 37 of the 1976 Constitution, in its most recent revised form, sets out the basic guarantee of freedom of information and expression: '(e)veryone shall have the right to express and make known his or her thoughts by words, images or any other means, and also the right to inform, obtain information and be informed without hindrance or discrimination'. Article 37 goes on to prohibit censorship and to provide for a right of reply, of rectification and compensation for loss. Offences committed in the exercise of these rights are punishable under the general principles of criminal law and fall within the jurisdiction of the courts.

The new article 38, as revised in May 1989, is in part addressed

Archival Institute of the European Commission

specifically to the press (sections 1 and 2) but consideration is given more generally to the 'organs of social communication' (sections 3 and 4), embracing within this formulation the audiovisual media. Article 38 considers directly the problem of media pluralism and in its specificity goes well beyond the generalised guarantees of protection which tend to characterise constitutional provisions in the mass media field. Four distinct aspects, variously considered to promote pluralism, are identified in the constitutional text: internal participation by journalists in the editorial direction, transparency of ownership, independence from political and economic influence and specialisation. Thus, freedom for the press is held to involve not merely the usual freedom from prior administrative censorship or restraint but also a right for journalists and literary collaborators to participate in the editorial orientation of the journal, save where this belongs to the state or is of a doctrinal or religious nature, and to elect editorial councils. A degree of positive participation by journalists in editorial policy-making is therefore envisaged.

The second concern, that of transparency, also finds recognition in article 38. Section 3 requires that the law ensures that proper divulgation is made of the ownership and financial sources of the mass media. Section 4 calls on the State to protect the independence of mass media organs from both political and economic power, preventing ownership from being concentrated in a few hands. The danger which a concentration in ownership poses for freedom of expression finds, therefore, direct constitutional recognition. Finally, 'specialisation' is demanded of those enterprises which invest in the mass media field, a term which indicates that such organisations are expected to limit their involvement in other potentially conflicting sectors.

In the audiovisual domain, article 38 requires the state to provide a public radio and television service. State bodies are, however, to be independent of government and the administration, leaving scope for the expression of and confrontation between different opinions. Finally,

Archives of the European Commission

the prohibition on private television has been replaced by a general provision which states that both radio and television stations require a licence, granted after a call for tenders, in accordance with the law.

Portugal stands apart from many of its European neighbours in its decision to give constitutional recognition to a central regulatory body for the mass media, the High Authority for Mass Communication. Article 39 establishes the structural make-up and general competences of the Authority, which is required to ensure, inter alia, realisation of the rights constitutionally set out in article 38 and examined above. The Authority is to give its opinion on the award of licences by the government to private television operators and on the appointment and removal of the directors of media organisations owned by the state or by public entities or organisations directly or indirectly under their economic control.

C) The Regulation of Monomedia Concentration

a) The Press

Portugal set up a potentially far-reaching regulatory system for the press. Article 8.2 of Law no. 85 - C/75 of the 26th February 1975 provides that special legislation is to be passed to ensure that the press fulfills its public role, independent from political and economic influence. This goal is to be achieved, notably, through the prevention of concentration among press companies and agencies. Although this law is now fifteen years old no specific legislation has been passed to limit concentration in the press field.

b) Radio

Liberalisation of radio took place in 1988 and, in contrast with countries such as Greece or Denmark who have carefully limited any new

Historical Archive of the European Commission

private ventures to the local dimension, Decree-Law no. 338 of 1988 envisages (article 5) the grant not only of regional and local but also national broadcast licences. The public service retains a monopoly over the use of long and short waves, leaving the private operators with medium and very short (fm) frequencies.

Although there is no express prohibition on holding multiple radio licences the fact that the applicant does not hold, directly or indirectly, another radio licence will be considered a positive factor when awarding licences (article 7). To prevent circumvention of this provision through the application for licences by a number of legally distinct companies, all with the same matrix of shareholders and administrators, article 2.5 and 2.7 provides that a company can only own shares (up to a 30% maximum) in one other radio broadcasting company and that individuals can only own shares or act in the administration of one such company.

c) Television

The way was opened for private television broadcasting two years later by Law no.58 of 1990. Here again licences may be either national or regional, with preference being given to national coverage (article 4). Licence holders may broadcast using hertzian waves or employ satellite or cable transmission facilities (article 3.4).

There is no express prohibition on holding multiple licences and in contrast with the radio provisions non-ownership of a television licence is not specified to be a positive factor in favour of applicants. Heavy emphasis is instead placed on the quality and range of programmes proposed by a licence applicant, with licences being granted to the company whose proposals appear most in the 'public interest'. There is thus no explicit bar to an existing licence holder applying for a further licence. Nevertheless, the 1990 Act contains similar provisions to those found in the radio sector: individuals and companies are

Archive of the European Commission

prohibited from holding shares in more than one television broadcasting company and individuals cannot act in an administrative capacity for more than one such operator. These provisions ensure that a company already in receipt of a television licence, beyond making an outright application itself for a second licence, will only be able to hold shares in one other applicant company, and its shareholding in this second company is itself subject to a threshold 25% limit. No two applicants, at any given licensing round, can thus have the same equity participants, a provision designed to ensure maximum diversity in the ownership of television franchises.

D) The Regulation of multimedia Concentration

Portugal has no specific restrictions on the accumulation of interests in different media. Substantial cross ownership of private radio and television outlets is nevertheless restricted in practice by the one licence only principle for capital participation limits. In addition, article 9 of the 1990 television law, requires applicant companies to have as their sole object the provision of 'television activities', thus preventing the television licensees themselves, as opposed to their shareholders, from involvement in other media domains. A parallel provision can be found in article 7.7 of Decree-Law no. 85-C/75 which stipulates that press companies, editing houses and press agencies can only have, beyond their principal object, the exercise of activities inherent in or complementary to that main activity. This is somewhat more open than the restriction imposed on television companies since it is possible that 'complementary activities' could be interpreted to cover participation in the audiovisual media. This view is supported by one of the few other legislative provision specifically in point: article 7 of Decree law no. 338 of 1988 stipulates that it will be considered a positive factor in awarding radio licences that the applicant company has a majority participation by professionals from the communication sector or owns regional papers of at least three years

Archive Photo of the European Commission

standing.

E) Capital Participation Limits

Radio and Television

Portuguese law precludes individuals or companies from holding shares in more than one private radio or television company. In the radio sector, article 2.5 of the 1988 Decree-Law no. 338, provides that any company can participate only up to 30% of the capital of the radio broadcasting company. Interestingly, article 2.7 does not apply the same limit to participation by individuals. Given, however, that licences can only be awarded to companies this enables an individual to exercise effective control over a radio outlet, albeit behind a company structure.

By contrast in the television sector, no company or individual can hold in excess of 25% of the capital of a broadcasting company.

F) Foreign Nationality and other Ownership Restrictions

a) Radio and Television

Radio licences are awarded only to companies and although there are no foreign participation limits, as there are for television, article 8.3 provides that where applicants appear to be of approximately equal stature preference will be given to those based in the geographical area covered by the licence. There are no specific prohibitions on ownership of radio stations by political or professional organisations.

For television the provisions are more restrictive with a strong emphasis on Portuguese nationality. Licences can only be granted to Portuguese companies with their head office in Portugal and with a

Archive Photos of the European Commission

minimum social capital of 2.5 million thousand PTEs (article 9 of the 1990 legislation). The same article limits foreign participation to 15% of the social capital. Companies seeking television licences must have as their sole object 'television activities'; while article 3.6 precludes political parties or associations, trade unions, professional associations and local authorities, or bodies in which such entities have a capital participation, from owning or financing television broadcasting stations.

b) The Press

Portugal adopted measures which restrict ownership in the press field. Here again the restrictions focus on ensuring Portuguese control. Article 7 of Decree-Law no. 85-C/75 provides that only entities which have Portuguese nationality, which reside in Portugal and enjoy full civil and political rights can own a periodical paper, although exceptions are made for the publications of foreign diplomatic, commercial and cultural representations. Commercial press companies must have their principal seat in Portugal and foreign shareholdings must not exceed 10% of the social capital nor give voting rights (article 7.8). Finally, members of the administration or direction of press companies must be individuals of Portuguese nationality (article 7.11).

G) Domestic Competition Rules

The Competition Act, Decree-Law no. 422/83, has as its stated object (article 1) the protection of competition in the national market with a view, inter alia, to ensure the transparency of the market and reinforce the competitivity of economic actors. It is applicable to all activities in the public, cooperative or private sectors. The Act outlaws certain individual restrictive practices, for example the imposition of minimum prices, as well as concerted practices by a number of distinct

Historical Archives of the European Commission

organisations. Exceptions are, however, made in article 5 to the prohibition on setting minimum prices for certain sectors, among them the book, newspaper and magazine trades. Also prohibited, in article 14, are those 'abusive' activities by a company or companies, dominant in the market, which have as their object or effect the restriction of competition. Enforcement of these provisions is entrusted to the Competition Council.

The 1983 Act is not applicable to central, regional and local administrations, to the post and telecommunications services, nor does it cover those restrictions which are the result of legal or regulatory provisions, whether or not enacted before or after the competition legislation itself (article 36).

H) The Protection of Pluralism through Content Regulation

RTE, as the established public broadcaster, has traditionally been subjected to public service obligations, concerned both to ensure a wide range of programme types and to promote the national culture. To further televisions' educational role the Open University is to be given preferential terms by the public service operator. As public broadcaster it is also required, under the terms of the 1990 Television Act, to allow access time to certain preferred social organisations. Thus, up to two hours a day is to be allocated to religious bodies (article 25) while political parties, trade unions, professional and economic organisations can also claim a share of available airtime (article 32). Messages from the President of the Republic, the President of the Parliament and the Prime Minister must be carried by the public service broadcaster, and in times of emergency private television operators are placed under an equivalent obligation (article 24). Nevertheless, non governmental political parties which have a representation in parliament may together share an equal period of public broadcast time to that granted the government (article 40). Individuals and companies are

Historical Archives of the European Commission

afforded a right of reply where offensive, erroneous or personally damaging material has been transmitted on the public or private television channels (article 35).

In the private radio sector considerable emphasis is placed on the technical and financial aspects of applicants, their economic viability, projected coverage etc. Where there are applicants of equal stature, however, one preferential factor is stated to be a major allocation of time to cultural, educational and informational programmes (article 7.3.c of Decree-Law no. 338 of 1988).

In the television sector the recent law, no. 58/90, sets out in article 6 a range of objectives considered to underpin all television broadcasting, whether provided by public or private actors. These include the familiar aims to educate, inform and entertain the viewing public, with an emphasis being placed on the promotion of cultural values in order to 'express the national identity' and increase the exchange of ideas between Portuguese and foreign citizens. Programming is to be independent, plural, rigorous, objective and distanced from government interference (on this, see also article 15). The wide range of public interests are to be taken into consideration, as well as the needs of children, youth and cultural minorities.

In the private television domain somewhat more rigorous programme requirements have been set than those which pertain for private radio. Here licences are awarded to the applicant whose projected service appears to be most in the public interest, taking into consideration the projected time for cultural, fictional and informational programmes, together with the applicants capacity to satisfy the public diversity of tastes. Finally, television broadcasters are required to transmit regular news services performed by professional journalists (article 23).

Historical Archives of the European Commission

I) Transparency Requirements

Considerable importance has been afforded the need for transparency in the mass media, with detailed requirements laid down in the governing legislation for the press and television sectors. These call both for self disclosure of certain details to the public as well as the creation of official registers to catalogue such information as media ownership and shareholdings.

Shares held in private television companies must be nominative (article 9.4 of Law no. 58/90) and television operators are required to publish annually in a national newspaper their company report and accounts. The origin of their finance, whether from their own operations or obtained from external sources must be indicated (article 63 ibid). In addition the Director General for Social Communication is required to keep records of all licensed television operators, with details of their capital participation in other mass media organisations (article 61 ibid). Finally, all television programmes are to include details of the author, producer and director (article 23 ibid).

Shares in press companies must be nominative and the names of all shareholders and the extent of their holdings must also be published each April in all periodicals owned by the company in question (article 7 of Decree-Law no. 85-C/75). Furthermore, all periodicals must have printed within them the names of the director and owner together with the company seat (article 11 ibid). The Press Council is to produce an annual report on the state of the Portuguese press detailing the degree of concentration among publishing companies and their financial situation (article 17 ibid).

Registers containing full details of periodical publications, press publishing companies, national press agencies, editing houses, foreign press agencies and journalists of the foreign press are kept by the Minister for Social Communication.

European University Institute. Historical Archives

## 12. ROYAUME-UNI

### A) Principes de droit constitutionnel

Contrairement aux autres Etats membres des CE de l'Europe continentale, la Grande-Bretagne n'a pas de constitution écrite d'où il serait possible de déduire l'obligation de veiller au pluralisme dans les médias. De ce fait, il n'y a pas non plus de tribunal constitutionnel susceptible d'influer sur l'organisation de l'audiovisuel.

Judicial involvement in the media has also been restricted by an unwillingness to intervene in the decisions of specialist regulatory bodies, or step too far into policy decisions which may be considered to fall within parliamentary, rather than judicial competence. Most recently the House of Lords refused to overturn the decision of the Home Secretary, taken in October 1988, to use his powers under section 29(3) of the Broadcasting Act 1981, to prohibit the broadcast of direct interviews or statements by members of certain organisations linked with terrorism in Northern Ireland: a ban which covers, most noticeably, elected members of the Sinn Féin political party. Thus, although the concept of "freedom of speech" has found some recognition in British Courts(172) the lack of a written constitution and the residual nature of such public interests render it a principle of little use to an aspiring litigant.

C'est dans une large mesure la volonté politique du gouvernement en place qui détermine l'évolution de la radiodiffusion, notamment en ce qui concerne la garantie du pluralisme et la lutte contre les concentrations. Toutefois, comme la radiodiffusion britannique se trouve actuellement dans une phase de réforme et de restructuration fondamentale après le passage de

Historical Archives of the European Commission

(172) A.G. v BBC 1981 A.C. 303, Marshall v BBC 1979, I.W.L.R. Schering Chemicals v Falkman 1981, 2 All E.R. 848.

la Broadcasting Act 1990, quelques explications introductives sont nécessaires.

**B) Dualité du système entre le statu quo et la réorganisation**

1) Le système de radiodiffusion avant la réforme

Dans le système traditionnel de la radiodiffusion britannique, la radiodiffusion privée est soumise dans une large mesure à l'obligation de respecter l'intérêt général et a de multiples réglementations, qui limitent ses possibilités d'agir en faisant jouer la concurrence ou en se laissant guider par les lois du marché. The broadcast services provided by the ITV contractors and Channel 4 are to continue under their existing terms until the 31st December 1992, with the Independent Television Commission stepping into the regulatory shoes of the IBA for the interim period. Les 15 producteurs de télévision regroupés dans l'ITV ("Independent Television") sont limités à une diffusion régionale et sont soumis à des obligations importants en matière de programmes qui doivent garantir l'établissement d'un programme diversifié comportant des quotas régionaux. Channel 4, qui subsiste, est conçu de telle manière qu'il doit émettre des programmes qui font appel aux goûts et intérêts qui ne sont pas visés par ITV pour assurer une proportion adéquate de programmes éducatifs et pour encourager l'innovation dans la forme et le contenu de ses programmes(173). Jusqu'au présent Channel 4 a été financé, non par ses propres annonces publicitaires, mais par les excédents des sociétés ITV qui en retour ont le droit de vendre l'espace publicitaire sur channel 4. Dans la mesure ou channel 4 a un niveau de revenu garanti, sans tenir compte de son succès commercial, il ne peut donc être considéré simplement comme une radiodiffusion privée commerciale. Jusqu'à présent, il n'existe pas dans le domaine de

(173) Section 2 (1) of the Broadcasting Act 1981. These obligations have been carried over under the terms of the Broadcasting Act 1990, Section 25.

l'audiovisuel de radiodiffuseurs privés nationaux, mais une cinquantaine de sociétés locales (Independent Local Radio, ILR) qui doivent fournir des programmes de haute qualité qui font l'objet d'un contrôle intensif assorti parfois d'instructions.

Cable and satellite broadcasting regulations under the Cable and Broadcasting Act of 1984 were less restrictive than those of the 1990 Broadcasting Act. Cable ceased to be merely a relay vehicle for existing domestic channels in the early 1980's, but its growth as a distinct broadcast medium has been slow. The total number of homes passed in July 1990 numbered only 1.7 million with a subscriber figure of just 347,000(174). There has been considerable interest from North American investors already established in the field, with US cable and telephone companies controlling 90% of UK cable franchises. Cable operators obtained a considerable market advantage from the confusion surounding the competing Sky and BSB satellite services: they were able to offer the two services on one system, thus obviating the need to buy and install two different reception aerials. With the merger of the two satellite firms, however, some have seen a black cloud over the future of British cable, fearing that satellite broadcasters could fix service rates high enough to push the cable operators out of business.

The new direct to home satellite services have been more popular than cable with the viewing public and it is thought that the combined service offered by BSkyB will prove even more attractive.

Du fait de la structure généralement peu concurrentielle du système de radiodiffusion britannique, les efforts de concentration caractéristiques de ce marché ne se manifestaient guère jusqu'a présent. L'IBA (Independant Broadcasting Authority), puissant organe de contrôle, pouvait s'y opposer par des méthodes souples.

Historical Archives of the European Commission

(174) Variety, November 19th, 1990 at page 100.

ii) The Broadcasting Act 1990

La nouvelle Broadcasting Act 1990 a modifié profondément la structure de la radio et de la télévision privée en Grande-Bretagne. Le gouvernement a annoncé la philosophie générale de la réforme, à savoir renforcer la concurrence et augmenter les possibilités de choix pour le public, tout d'abord pour la radio dans son Livre vert de 1987(175) ("Radio : Choice and Opportunities" (La radio : les possibilités et les choix)) puis plus généralement dans le Livre blanc de novembre 1988(176) ("Broadcasting in the 90's : Competition, Choice and Quality" (La radiodiffusion dans les années 1990 : concurrence, choix et qualité)). Dans le cadre de l'élargissement de l'offre de programmes envisagé, on prévoit, outre la création d'une cinquième chaîne télévisée par voie hertzienne à partir de 1993 ("Channel 5"), de nouveaux programmes par câble et par satellite et, pour la première fois, trois stations de radio nationales. Les anciennes sociétés ITV deviendront des radiodiffuseurs régionaux indépendants sur ce qui s'appellera désormais "Channel 3". Cette chaîne pourra en outre être autorisée à émettre des programmes partiels de durée limitée (par exemple des actualités). Channel 4 sera doté d'une société de programmes qui devra être instituée par l'autorité de contrôle, et a conservé pour la plupart le reste son statut particulier. Nevertheless, Channel 4's status as an innovatory and alternative television station may be threatened by the new requirement introduced by the 1990 Broadcasting Act that the station sell its own advertising time. At a time of recession and in a newly competitive audiovisual climate the pressures on Channel 4 to be commercially successful, even at the expense of minority programming will be considerable. Some reassurance may, however, be gleaned from section 26 of the 1990 Act which provides that where Channel 4's estimated qualifying revenue for a given year falls below the prescribed minimum income for that year the ITC may impose a levy on the Channel 3 licencees to be paid to

Historical Archives of the European Commission

(175) Home Office 1987, Consultative Document, Londres 1987.
(176) Home Office 1988, The Government's Plan for Broadcasting Legislation, Londres 1988.

Channel 4 to cover the shortfall.

Les obligations auxquelles les radiodiffuseurs privés étaient jusqu'à présent soumis en matière de programmes sont remplacées par des "dispositions pour la protection des consommateurs", plus souples, qui permettent d'orienter la structure des programmes en fonction de critères liées à la concurrence et à l'intérêt du public. Le régime de contrôle appliqué préalablement par l'IBA sera relayé par une "régulation en douceur", qui devra être appliquée par l'Independent Television Commission (ITC) et dans le domaine de la radio par la Radio-Authority. Plus important, ITV réagit rétroactivement aux programmes diffusés par ces licenciés plutôt que de jouer un rôle actif dans la programmation conformément aux lignes établis par le IBA.

Les auteurs du Livre blanc ont été bien conscients de ce que cette politique de "déréglementation" et d'acceptation des lois du marché peut favoriser le développement de tendance à la concentration et mettre en danger le pluralisme, c'est pourquoi ils ont estimé nécessaire, malgré certains assouplissements, de prévoir des réglementations destinées à limiter les concentrations(177). En conséquence, la Broadcasting Act 1990 prévoit dans son annexe (Schedule 2) des règles détaillées relatives aux concentrations.

C) <u>Concentration monomédias</u>

Historical Archives of the European Commission

(177) Livre blanc 1988, Home Office novembre 1988, page 31-32 : "... Il faudra des règles claires qui imposent des limites aux concentrations de propriété et au développement excessif de la propriété croisée, dans les médias, afin que le marché reste ouvert pour les nouveaux venus et afin d'éviter toute tendance à l'uniformité de l'information ou à la domination d'un petit nombre de groupes".

I) Television

The Broadcasting Act 1990 limits the number of licences which can be held by a given organisation for each possible type of broadcast(178). A given company is limited to two regional licences within the new channel 3 network. Only one national Channel 3 licence can be held by any one person and one Channel 5 licence. According to new government guidelines those with controlling stakes in one of the nine "large" regional Channel 3 franchises will be prohibited from taking controlling stakes in other "large" franchises but will be allowed to control in addition one of the smaller six franchises, plus up to twenty per cent in one other franchise and five percent in others. Although under these guidelines neighbouring franchises may be held in common, it is thought that the Home Secretary may disqualify initial bids for adjacent areas, while allowing a "large" franchise holder to take-over a smaller neighbour once the moratorium on take-overs comes to an end in 1994(179). Si une entreprise détient une licence regional ou national de Channel 3 licence ou est titulaire d'une licence pour "Channel 5", sa participation maximale dans une société qui detient une licence pour une des deux autres catégories est limitée à 20 %(180). This must not only prevent a concentration of programmes but also must guarantee the original independence of channel 3 broadcasters which could be jeopardized if the supply and exchange of programmes were to take place between the same regional and national broadcasters.

II) Satellite

The holder of a non-domestic satellite service licence or a person

Historical Archives of the European Commission

(178) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 2(1).
(179) Screen Digest, January 1991, page 5, Media Guardian, January 21st 1991, page 21.
(180) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 5(2).

providing a satellite television service (other than a non-domestic satellite service) provided on a non-UK allocated frequency but intended for general reception in the UK ne peut détenir une participation supérieure à 20 % dans les sociétés titulaires de domestic satellite licence. Just as, vice versa, domestic satellite licencees can only hold up to 20% in such a satellite service(181). Tous ces plafonds de participation prévus dans la loi peuvent être modifiés par ordonnance du Ministre de l'Intérieur.

In relation to satellite radio services, it is provided that a person who holds a licence for such a service cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence for a national radio service(182). The converse applies also. In addition, a person holding a licence to provide a satellite radio service on any frequency allocated to the United Kingdom for broadcasting by satellite ("a domestic licence") cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence to provide a satellite radio service which is not provided on any such frequency ("a non-domestic licence")(183). Again, the rule applies also conversely.

iii) Radio

Existing local sound broadcasting contracts are to continue in force under the terms of the 1981 Act for the remainder of their contracual term, with only a few amendments and the substitution, as regulatory body of the new Radio Authority (RA) for the IBA.

For the future, licences will be awarded by the Radio Authority and the

Historical Archives of the European Commission

(181) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(2).
(182) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraphe 6(5).
(183) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(6).

Broadcasting Act 1990 limite le nombre maximal de programmes de radio locaux de chaque entreprise à vingt(184). Une entreprise ne peut être titulaire que d'une seule licence des trois nouvelles stations de radio nationales à créer(185). Finally, a person may not hold more than six restricted radio licences(186). Apart from those mentioned above in relation to satellite radio services, rules limiting concentration at both the national and local level, or restricting multiple shareholdings, in the radio sector, have yet to be established.

D) Concentrations multimédias

I) Participations croisées entre la radiodiffusion et la presse

En Grande-Bretagne, la discussion sur les liaisons diagonales (dites participations croisées) entre la radiodiffusion et la presse est engagée depuis les années 1960(187). La "Television Act" de 1964 ouvrait la possibilité de résilier le contrat de programme d'un radiodiffuseur lorsque les autorités de contrôle estimaient que la participation de la presse à une société de radiodiffusion était contraire à l'intérêt public. Cette réglementation, qui jusqu'au passage de la Broadcasting Act 1990 est restée inchangée même lors des modifications ultérieures de la loi, n'a toutefois, dans la pratique, été utilisée qu'avec une très grande réserve. Depuis 1968, l'IBA (ou son précurseur) n'a du moins plus autorisé qu'une entreprise de presse détienne une participation majoritaire dans une société de programme. Sur le plan technique, elle y est parvenue en

Historical Archives of the European Commission

(184) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 2(1).
(185) Ibidem
(186) Ibidem
(187) Un rapport du "Pilkington Committee on Broadcasting" (1962) a par exemple lancé une mise en garde très nette contre les dangers pour le pluralisme et les risques de distortion de la concurrence dus au cross-marketing.

incluant des obligations et des avenants appropriés dans les contrats de licence conclus avec les radiodiffuseurs. Cette pratique a été soutenue par la "Royal Commission on the Press" en 1977 et a été maintenu jusqu'à la nouvelle loi de 1990.

En dehors du cas de ces participations majoritaires détenues par une entreprise, la participation de la presse à la radiodiffusion n'a pas été limitée. Les entreprises de presse locales ont même parfois été encouragées à prendre des participations dans des sociétés de programme régionales.

La Broadcasting Act 1990 contient maintenant une réglementation plus concrète et plus différenciée des participations croisées. Selon cette loi, l'éditeur d'un journal national ou local ne doit pas acquérir une participation supérieure à 20 % auprès d'un titulaire d'une licence pour Channel 3 ou Channel 5(188). Cette règle s'applique aussi inversement pour limiter la participation d'un tel titulaire dans un éditeur d'un journal national ou local à un maximum de 20%(189). En ce qui concerne la participation d'un éditeur d'un journal national ou local à un radiodiffuseur national (INR), la limite est également fixée à 20 % des parts(190). This restriction also applies conversely to limit those with national radio licences from holding more than a 20% interest in the proprietor a national or local paper(191). It is important to note that the above-mentioned restriction imposed on the proprietor of a local newspaper in respect of a participation in the holder of a licence to provide a regional Channel 3 service applies only where the newspaper and the service each serve an area which is to a significant extent the same as that served by the other(192).

Historical Archives of the European Commission

(188) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(1)(a).
(189) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(1)(a).
(190) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphe 2(1)(b).
(191) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphe 3(1)(b).
(192) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(2).

In addition, it is provided that the proprietor of a national newspaper who holds more than a 5% interest (but not greater than 20%) in a company holding a Channel 3 or Channel 5 licence or a national radio licence, cannot hold more than a 5% interest in any other such company(193). This rule applies also conversely in respect of the participation by such companies in a company which runs a national newspaper(194).

At the local level, the Broadcasting Act 1990 provides that the proprietor of a local newspaper cannot hold more than a 20% interest in a company which holds a licence to provide a relevant local radio service where there is a significant overlap in the zones served(195). This provision applies also conversely in respect of the participation in local newspapers by companies with local radio licences(196).

Although the desirability of press-radio concentration at the local level was debated at committee stage during the passage of the Broadcasting Bill, the 20 % limit to cross investment where there is a common service area was retained. To ensure that undue concentration does not arise through cable-press cross holdings at the local level the same provision also prohibits participation over 20 % by local newspapers in local delivery services (and vice versa), again where there is a significant overlap in the areas served(197). However, these tresholds could be modified by the Secretary of State.

Historical Archives of the European Commission

(193) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 2(3).
(194) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(3).
(195) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(4) and 2(4).
(196) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraph 3(4).
(197) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(4), 2(4) and 3(4).

La Broadcasting Act ne prévoit pas de restrictions comparables pour les titulaires de licences de programmes diffusés par satellite et leurs associés. Mais elle habilite le ministre de l'intérieur à prévoir le cas échéant par voie d'ordonnance des plafonds de participation pour les éditeurs des journaux(198). Il faut noter que les règles susmentionnées concernant les participations croisées ne s'appliquent pas aux éditeurs of papers which do not circulate wholly or mainly in the United Kingdom or a part of it, although the ITC or RA may extend this to papers with a particular influence or circulation in the UK where they deem this to be appropriate(199).

ii) Limitations of Multimedia Concentration within the audiovisual sector

The Broadcasting Act 1990 introduces a detailed series of provisions(200) to deal with concentrations across the various broadcast media. These focus both on the national and local levels as well as on cross interests involving non-domestic or foreign satellite services. At the national level holders of regional or national Channel 3 or Channel 5 television licences, of domestic satellite licences or national radio licences cannot hold more than a 20 % interest in a company holding a licence for either of the other two categories(201).

Historical Archives of the European Commission

(198) Edwards/Buttler, The Broadcasting Bill. Restrictions on Ownership, International Media Law, Avril 1990, page 29(30), and see the Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV paragraph 2(5)(e).

(199) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part IV, paragraphs 1(1) and 1(2).

(200) A 20% cross investment limit has been adopted as one which in the words of the then Secretary of State, Mr. Mellor, "prevents a controlling interest but recognises the benefit to the industry as a whole of permitting access to investment finance". Broadcasting Bill, Standing Committee F, 25th January 1990, Hansard p. 300.

(201) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(1).

A similar 20 % limit on cross interests has been imposed at the local level for the holders of local delivery (cable and MVDS) licences, local radio licences and regional Channel 3 television licences where the zones served significantly overlap(202). It is provided also that the holder of a non-domestic satellite licence or the provider of a satellite television service, broadcasting on frequencies which have not been allocated to the UK but whose service appears to the ITC to be intended for general reception in the UK, cannot hold more than a 20 % interest in a regional or national Channel 3 or Channel 5 licencee, in a domestic satellite licencee or a national radio licencee(203). This is an isolated attempt, in the context of European legislation, to address the issue of concentration at both the domestic and foreign (that is for those services which do not use UK allocated frequencies) levels. Finally, holders of satellite radio licences are disqualified from holding more than a 20 % interest in a regional or national Channel 3 or Channel 5 licencee or holders of a national radio licence(204). This provision applies also vice versa to limit participation to a maximum of 20 % by holders of one of the specified licences in satellite radio licencees.

The Broadcasting Act 1990 also provides that these restrictions apply to limit participation in companies controlling licence holders and connected persons, to prevent attempts to evade the cross-participation provisions considered above(205).

E) Foreign and Other Ownership Restrictions

Historical Archives of the European Commission

(202) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(7).
(203) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(2). This rule applies also conversely.
(204) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III, paragraph 6(5).
(205) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part III paragraphs 7 and 8.

The Broadcasting Act 1990 adopts a two-prong approach to foreign ownership in the audiovisual media. For those activities where the centre of operations would simply be moved outside the UK if foreign ownership restrictions were enforced (eg. non-domestic satellite services) or where foreign, and in particular North American, investment has been sought (eg. cable) no such restrictions have been imposed. Thus foreign ownership requirements have not been established for local delivery services, non-domestic satellite radio and satellite television services, licensable sound programme and licensable programme services or for additional services(206). For all other licences granted by the ITC or RA applicants must, if individuals, either be EC nationals ordinarily resident in the EC, or, ordinarily resident in the UK, the Isle of Man or the Channel Islands(207); if a corporation, a body formed under the law of a Member State of the EC with its registered or head office or principal place of business within the EC, or a body incorporated under the law of the Isle of Man or the Channel Islands(208). Any body which does not meet these criteria is disqualified, as are bodies which are controlled by any such body(209).

In addition, the Broadcasting Act 1990 sets out a series of disqualifications for ownership which reflect the long standing suspicion of direct political or religious involvement in British broadcasting. Thus, local authorities and companies in which they have more than a 5% interest are disqualified(210). Also disqualified are bodies whose

Historical Archives of the European Commission

(206) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(2).
(207) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(a).
(208) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(b).
(209) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(i).
(210) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(c) and (h).

objects are wholly or mainly of a political nature, certain related bodies and companies in which such bodies have more than a 5% interest(211). The same applies in respect of bodies whose objects are wholly or mainly of a religious nature, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(212). In respect of such religious bodies only, the Broadcasting Act 1990 provides that the general rule on disqualification shall not apply, where the ITC or the RA deem appropriate, to licences for non-domestic satellite services, licensable programme services and non-national independent radio services(213). In respect of radio services only the 1990 Act disqualifies certain "publicly-funded" bodies. These are bodies (other than local authorities) which receive more than 50% of their income in the last financial year from public funds, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(214). Also disqualified are persons who are subject to "undue influence" from a local authority or political body and certain related bodies, but only where the ITC or the RA deems this to be contrary to the "public interest"(215). In relation to radio services this disqualification applies also where such "undue influence" is exerted by any of the "publicly-funded" bodies mentioned above(216). Finally, the general disualification applies also to the BBC, the Welsh Authority and certain related bodies(217); advertising agencies, certain related bodies and companies in which they have more than a 5% interest(218). National public telecommunications operators and certain related bodies are not

Historical Archives of the European Commission

(211) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 1(1)(d) to (h).
(212) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, part II, paragraph 2(1).
(213) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 2(2).
(214) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 3(1).
(215) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 4(1).
(216) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 4(2)(b).
(217) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 5.
(218) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part II, paragraph 6.

disqualified by the 1990 Act but the Secretary of State is empowered to disqualify them from holding certain categories of licences(219). The provisions noted above are carefully designed to prevent ownership "through the back door" by certain related or associated organisations. The underlying philosophy of the 1990 Act is that the licence holders themselves should not have direct religious or political involvement, nor should they express their own viewpoints on such issues: rather they are to facilitate the expression of a range of political and religious opinions on their stations.

F) Les interdictions de concentrations relevant du droit de la concurrence

En Grande-Bretagne, il existe à côté des réglementations sur les concentration susmentionnées spécifiques propres aux médias des règles générales de concurrence qui peuvent empêcher des fusions et qui doivent surtout exclure la formation de monopoles. Ces dispositions sont également applicables aux entreprises de l'audiovisuel, même si elles ne prévoient pas de dispositions spéciales à leur égard.

Selon le Fair Trading Act de 1973, le secrétaire d'Etat peut faire contrôler des fusions réalisées ou en projet par la Monopolies and Mergers Commission (the "Commission") et, si elles risquent de fausser la concurrence, les interdire ou ordonner leur annulation. De plus, l'Office of Fair Trading (OFT) peut, en vertu de la Competition Act de 1980, intervenir contre les positions d'entreprises de l'audiovisuel propres à fausser la concurrence.

In the press sector section 58 of the Fair Trading Act 1973 provides that the transfer of a newspaper, or of newspaper assets, to a newspaper proprietor whose papers, plus the paper to be transferred, have an average daily circulation of 500,000 or more copies, requires the prior consent of

National Archive of the European Commission

(219) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part V.

the Secretary of State. In most circumstances the Secretary of State is required to consider before granting or witholding consent a report prepared by the Commission on whether the proposed transfer will operate against the public interest. Where, however, the Secretary of State is satisfied that the newspaper in question is not economic as a going concern he may give his consent without reference to the Commission where the newspaper is to continue as a separate newspaper and the case is one of urgency; and must give his consent without requiring a report from the Commission if the newspaper is not intended to continue as a separate newspaper. Similary, where the Secretary of State is satisfied that the newspaper concerned has an average daily circulation of not more than 25,000 copies he may also give his consent without a reference to the Commission. Where a report is given the Secretary of State remains free to decide whether or not to give his consent to the transfer. Although few newspaper mergers have been blocked under the Fair Trading Act's provisions David Sullivan, publisher of the Sport and Sunday Sport was prevented from increasing his holding in the Bristol Evening Post in June 1990. Despite recent moves to view the merger regulations solely in competition terms the "public interest" was resurrected, largely it was felt in certain quarters to block an operator whose fanciful and "soft porn" papers had found disfavour with the establishment(220).

**G) Guarantees of pluralism within the structure of the broadcaster and in programming content**

In the Broadcasting Act 1990 there are no specific restrictions concerning the structure of the broadcaster. The Act marks something of a sea change in British broadcasting, designed to introduce a "lighter touch" form of regulation, more suited to the competitive environment. Thus gone is the familiar requirement to provide a public service to disseminate "information, education and entertainment" and to

(220) The Guardian, Friday, June 1st, 1990.

Digital archive of the European University Institute

secure a "wide showing" for "programmes of merit"(221). In their place the ITC is to "ensure fair and effective competition" in the provision of licensed services and in services connected with them. It must also ensure the provision of services which, taken as a whole, are "of high quality and offer a wide range of programmes calculated to appeal to a variety of tastes and interests"(222).

The RA is subject to obligations similar to those imposed on the ITC. Thus, it is to ensure diversity of national and local radio services, facilitate the provision of high quality programmes and offer a wide range of programmes calculated to appeal to a variety of tastes and interests, as well as ensuring fair and effective competition in the provision of such services(223).

What is most marked is not, perhaps, the stated objectives to be attained, for a clear continuity with the past exists, but in the way in which such objectives are to be fostered and enforced. Under the Broadcasting Act 1981 the IBA laboured under an obligation to ensure its contractors complied with its codes and the statutory requirements. It had wide powers to review programme schedules, suggest modifications and even deletions(224) - its powers were essentially pro- rather than reactive. In contrast, although the ITC is to oversee compliance with the general licence requirements (covering such matters as taste, decency, the prevention of disorder and with heavy emphasis on accuracy and impartiality), the Commission is required merely to "do all that it can" in this respect and has no power to

Historical Archives of the European Commission

(221) Broadcasting Act 1981, section 2.
(222) Broadcasting Act 1990, section 2(2).
(223) Broadcasting Act 1990, section 85(2).
(224) Broadcasting Act 1981, sections 5 and 6.

review schedules in advance. The breach of the terms contained in a licence granted to a Channel 3 or Channel 5 operator may, however, lead to the imposition of a fine, a reduction in the licence period or ultimate withdrawal of the licence, after an initial warning notice(225).

There is also a marked difference in the procedure under which Channel 3 licences are awarded. Once the applicant has met a basic "quality threshold" the ITC is to award a licence to the highest bidder unless exceptional circumstances indicate that the quality of the service proposed by a "low bidder" substantially exceeds that of the "higher bidder". The initial quality threshold is now considerably higher than many had expected, however, with applicants required to show a commitment to allocate sufficient time for high quality news and current affairs programmes, for high quality programmes generally, for regional, religious and childrens' programmes, together with a "proper proportion" of EC programmes(226). A total 25% of time allocated for qualifying programmes is to be set aside for independent productions(227). Applicants may be held to comply with their proposals in these matters by licence conditions imposed by the ITC(228) and enforced by threat of fine or ultimate withdrawal of the licence. In relation to licensed radio services the RA is to secure, inter alia, that programmes do not offend good taste or decency and that news programmes are presented with "due accuracy and impartiality"(229).

Historical Archives of the European Commission

(225) These enforcement provisions are extended to domestic satellite services, non domestic satellite services (wtih an amendment over the amount of the fine, which can be imposed) and to local delivery licences. Similar provisions apply to the radio sector.
(226) Broadcasting Act 1990, section 16.
(227) Broadcasting Act 1990, section 16(2)(h).
(228) Broadcasting Act 1990, section 33.
(229) Broadcasting Act 1990, section 90.

H) La transparence en matière de concentration

La Broadcasting Act 1990 prévoit des dispositions pour garantir la transparence des liens de participation et empêcher des détournements déguisés des restrictions. C'est ainsi que l'ITC peut obliger les sociétés titulaires de licences, par des clauses particulières, à indiquer à l'avance les modifications envisagées dans les liens de participation ou dans la composition des organes de direction(230). En cas de modification substantielle de la structure de l'organisme de radiodiffusion, elle peut retirer la licence(231). Similar provisions apply also in respect of the RA(232). Pour protéger des détournements les limites imposées en matière de concentrations, on ajoute au titulaire de licence dans une large mesure d'autres personnes qui dépendent de lui ou qui peuvent avoir une influence sur lui, comme par exemple ses associés et les membres de sa famille(233).

Mais, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays, la licence n'est pas intransmissible par principe; elle peut au contraire être transmise à une autre entreprise lorsque celle-ci remplit également les exigences minimales fixées par la loi en matière de pluralisme. Ce n'est que si cela s'avere ne pas être le cas que ITC ou Radio-Authority peut retirer la licence. Ceci correspond à la nature particulière du nouveau système en vertu duquel les licences doivent être concédées au plus offrant à l'issue d'un contrôle de la pluralité.

Historical Archives of the European Commission

(230) Broadcasting Act 1990, section 5(2)(d).
(231) Broadcasting Act 1990, section 5(2) and (5).

(232) Broadcasting Act 1990, section 88(2)(d) and (5).
(233) Broadcasting Act 1990, Schedule 2, Part I, paragraphes 1(2) à (5).

Cette étude est citée dans le livre vert et sera disponible sur demande auprès de la Commission.

# COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

## DIRECTORATE-GENERAL III/F-5

## FINAL REPORT

## STUDY ON PLURALISM AND CONCENTRATION IN MEDIA - ECONOMIC EVALUATION -

Historical Archive of the European Commission

*Brussels, 6 February 1992*

BOOZ·ALLEN & HAMILTON

# CONTENT


| | | Page |
|---|---|---|
| 1. | INTRODUCTION | 1 |
| 2. | MEDIA CONSUMPTION | 3 |
| 3. | MEDIA CONCENTRATION | 5 |
| 4. | RELEVANT TRENDS | 8 |
| 5. | POLICY CONSIDERATIONS | 12 |

APPENDIX


Historical Archives of the European Commission

# 1. INTRODUCTION

Historical Archives of the European Commission

# 1. INTRODUCTION

The Commission of the European Communities is in the process of studying the phenomenon of media concentration and the mechanisms in place to ensure pluralism - with a view to determine if an action at the Community-level is appropriate.

Within this context, the study evaluated the relevant economic aspects - particularly to assess the current and future trends in media concentration. The study did not cover magazines. This is consistent with national pluralism law which typically focuses only on radio, newspapers and TV.

While the subject has been well documented and debated, the study was given a unique direction such that the subject of pluralism and concentration of media was reviewed from the point of view of share in media consumption. As a consequence, the starting point in the study involved characterisation of media consumption in the Community to establish media footprints and to identify potential exposure areas for detailed analysis.

Overall, the study approach involved three main analytical modules (see Exhibit 1.1) - to answer the following key questions:

- What are the relevant media consumption patterns from the point of view of exposure to lack of pluralism?
  - Range of choice available to media consumers
  - Consumption shares by type in each of the media footprints
- How concentrated is the supply and consumption of media?
  - Share of media consumption per footprint by channel controller
  - Structure of media providors and their ability to influence content
- What are the underlying trends and their motivations? Will there be a need for a Community-level intervention in the field of pluralism and concentration of media?

Specific direction provided during the study allowed for particular focus on:

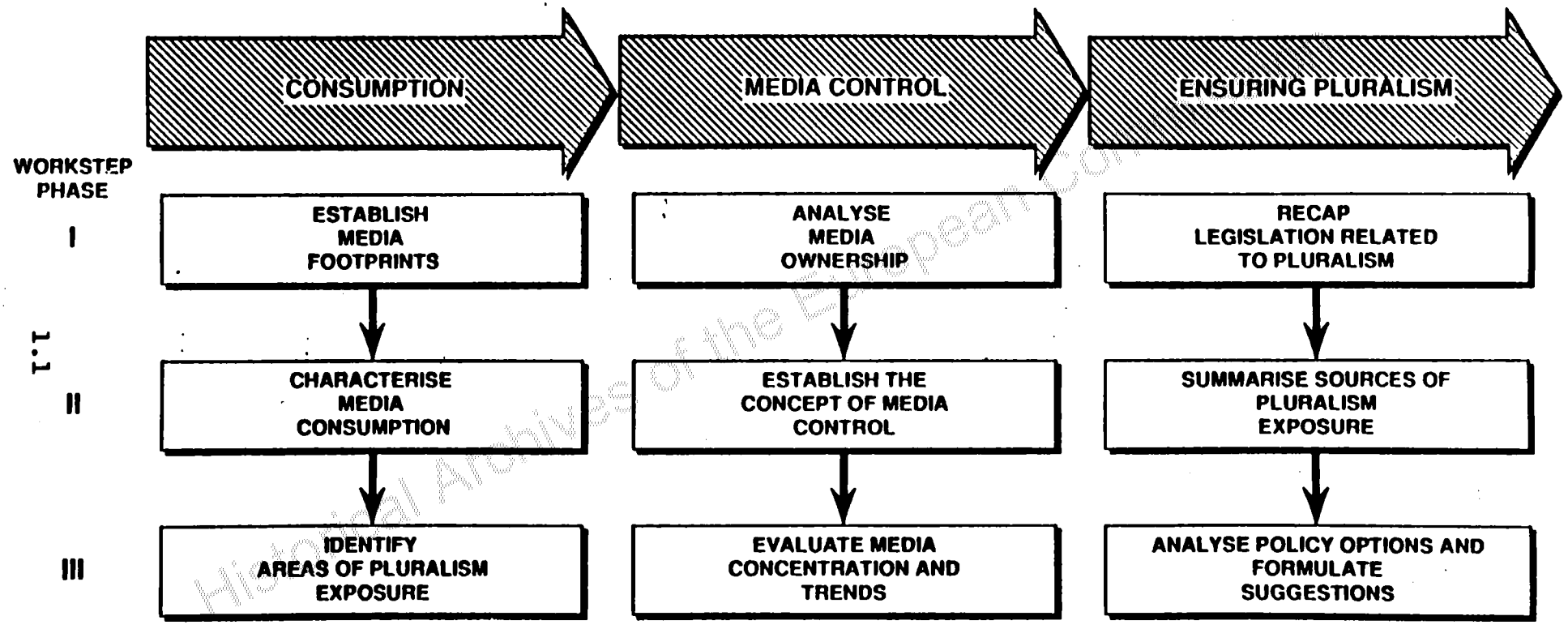
- Cross border media flows and its contribution towards ensuring diversity





Historical Archives of the European Commission

# THE STUDY APPROACH HAS THREE MAIN ANALYTICAL MODULES




Source: Booz·Allen

Historical Archives of the European Commission

## 2. MEDIA CONSUMPTION

Historical Archives of the European Commission

- External pluralism via ownership and operating control (as opposed to internal pluralism i.e. controls over programme content)

- The notion of a media channel controller (irrespective of government or private ownership)

- Underlying trends in media concentration versus increase in diversity in choice of options.

The study was executed on a best efforts basis (with 45 days of work effort) and did not involve extensive field work for verification of the data and the analysis presented. As such the results and conclusions reported should be considered as being tentative.

It should be also noted that media consumption shares between different TV and radio broadcasters or newspaper publishers can vary significantly between different samplings. It is therefore possible that the media consumption shares quoted in this report are different from those obtained from other sources or those referring to a different sample period. We believe, however, that any such differences are unlikely to be significant enough to affect the conclusions reported.

Historical Archives of the European Commission

## 2. MEDIA CONSUMPTION

Overall, it is difficult to generalise about the pattern of media consumption across the EC

- There are big differencies in the distribution of media consumers between the Member States (we have used this to vary the focus during the study by Member States) (see Exhibits 2.1 & 2.2)

- While TV tends to have a high audience reach, there is a big difference between the countries in radio and newspaper reach. Newspaper reach appears particularly low in Spain and Portugal (see Exhibit 2.3, 2.4)

- Media consumption levels (or reach) does not appear to be related to the range of choices available (for example in radio, there is no relationship between the total stations available and the average daily minutes of listening) (see Exhibit 2.5)

We have focused our analysis to highlight two relevant aspects - share per channel in consumption by media type and the range of choice available to consumers by media type.

The range of choice available to consumers across all media types is also relevant as the same consumers tend to consume different media types at different times in the day (see Exhibit 2.6). Infact there is a high level of certainty that the same consumers tend to be exposed to several medias; TV and radio, TV and daily newspaper, radio and daily newsapaper or all, TV, radio and daily newspaper in a majority of the countries (particularly those in the North) (see exhibit 2.7)

Media consumption footprints in the Community mostly mirror the national boundaries

- Not surprisingly, media consumption is clustered around the nine language areas in the Community - english, french, german, italian, spanish, flemmish/dutch, danish, greek and portuguese speaking areas (see Exhibit 2.8)

- Only the smaller countries with same language speaking neighbours have significant transfrontier media consumption (mainly TV) (see Exhibit 2.9). Examples include:

  - Penetration of the French TV channels in the french speaking southern part of Belgium
  - Penetration of the British TV channels in Ireland

Historical Archives of the European Commission

There is potentially a wide choice available to the consumers. For example, in Germany, TV consumers have the possibility to access several public channels (own Länder ARD programmes as well as those from the neighbouring Länders), at least three German private channels, a number of cable and pay-TV channels and, at the border, transmissions by broadcasters from neighbouring countries (see Exhibit 2.10). In radio, consumers can tune-in to over fifty stations and in newspapers, consumers can have access to four to five nationwide titles as well as two to three regional titles (in addition to many magazines). Such a wide choice is not uncommon in the other EC countries

While there is plenty of choice of channels, a few national channels (TV broadcasters or radio stations) or daily newspaper titles in any one media tend to have a dominant share in consumption. This means that media consumption patterns at the country level can be safety assumed for the regions. For example, in radio, two to three national stations account for over 60% of the share of minutes listened:

- In Germany, the local ARD radio stations plus two private stations (Funkkombi and Radio RSH) dominate in most of the länders (see Exhibit 2.11)

- In France, the nationwide broadcasts by Radio France stations and RTL account for the majority of the listening (see Exhibit 2.12)

The media consumption footprints which are most exposed to the risk of lack of pluralism can be identified. Pluralism exposure is generally transparent as media provision is often concentrated in a few nationwide channels (see Exhibits 2.13). For example:

- In TV and radio, government-owned broadcasters dominate in several countries - particularly the UK, Germany, Denmark, Ireland, Portugal and the Netherlands (see Exhibit 2.14)

- In daily newspapers, nationwide titles dominate circulation in several countries (nationwide titles have over 40% share of total circulation in all countries and an average of 63.5%) (see Exhibits 2.15)

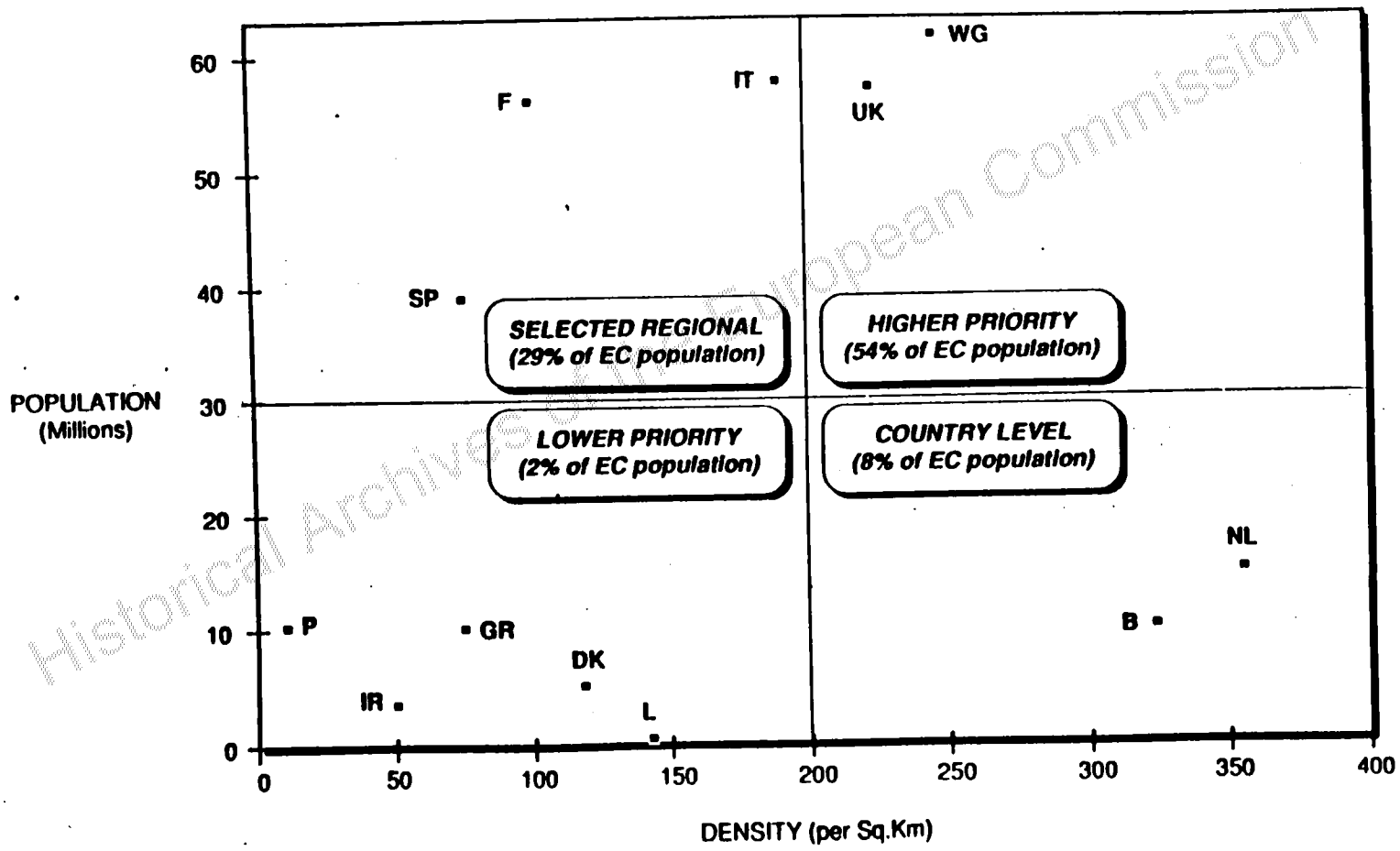
A more detailed country-by-country analysis of media consumption by media type is provided in the appendix.





Historical Archives of the European Commission

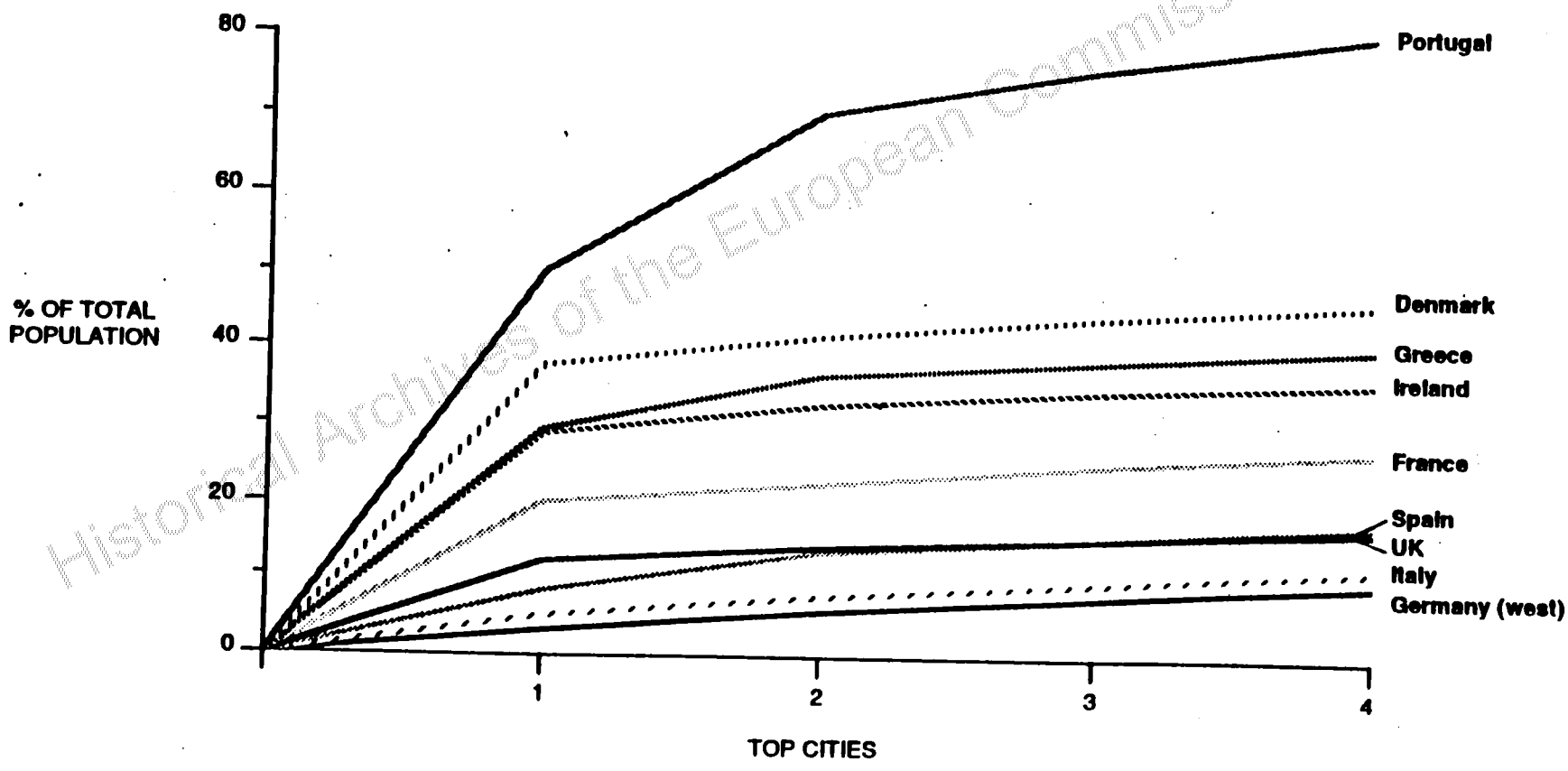
# THE PATTERN OF DISTRIBUTION OF MEDIA CONSUMERS ACROSS THE COMMUNITY IS HIGHLY VARIED




Note : EC-12 population = 324.6 M (1989), density = 144/Sq. Km (1988)
Source : Eurostat 1990 (27e)

Historical Archives of the European Commission

## IN THE SMALLER COUNTRIES, A FEW CITIES WILL ACCOUNT FOR AN IMPORTANT PORTION OF THE CONSUMPTION




Source : Eurostat

Historical Archives of the European Commission

# WHILE TV AND RADIO HAS A HIGH REACH ACROSS THE COMMUNITY, DAILY NEWSPAPERS HAVE A RELATIVELY LOW REACH IN THE SOUTHERN COUNTRIES

## MEDIA REACH
## 1989/90

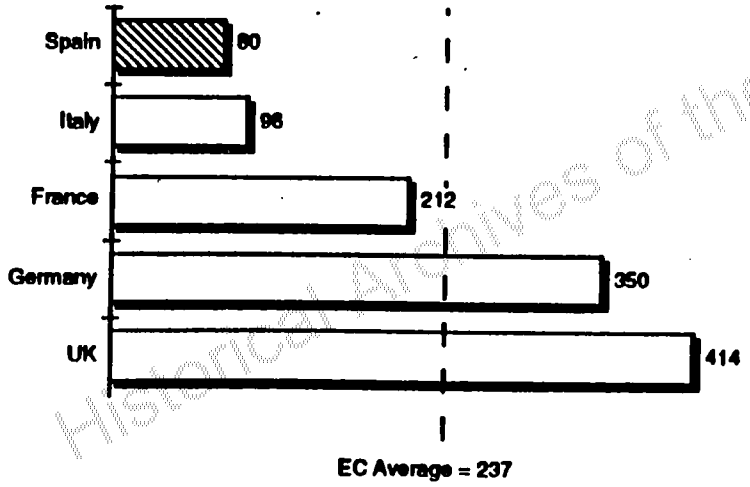
| | TV | RADIO | ANY DAILY NEWSPAPERS | BASIS | SOURCE |
|---|---|---|---|---|---|
| BELGIUM | 78.0 | 85.0 | 72.0 | Weekly % of adults | CIM 1989-L'heure du temps, IBP 1989 |
| DENMARK | 96.9 | 95.2 | 71.6 | Weekly % of adults | Brogger & Nygart |
| FRANCE | 97.0 | 87.3 | 52.3 | Weekly % of population | CESP 1990 |
| GERMANY | 96.8 | 87.3 | 82.1 | Bi-weekly % of adults | MA '90/ Gruner & Jahr |
| GREECE | 64.3 | 55.0 | 44.3 | Weekly % of population | Geo/Young & Rubican |
| ITALY | 98.5 (monthly) | 77.2 | 68.4 | Weekly % of adults | ISPI/ISEGI/ Auditel/ Audiradio |
| NETHERLANDS | 65.0 | 80.0 | 93.0 | Daily % of adults | Het Media Institute/ Gear |
| PORTUGAL | 83.8 | 77.5 | 23.8 | Weekly % of adults | Team-Young & Rubican |
| SPAIN | 85.5 | 50.0 | 31.5 | Daily % of adults | E.M.G. May-June '90 |
| UNITED KINGDOM | 93.2 | 86.8 | 89.0 | Weekly % of adults | BARB, JICNARS, JICRAR |

Historical Archives of the European Commission

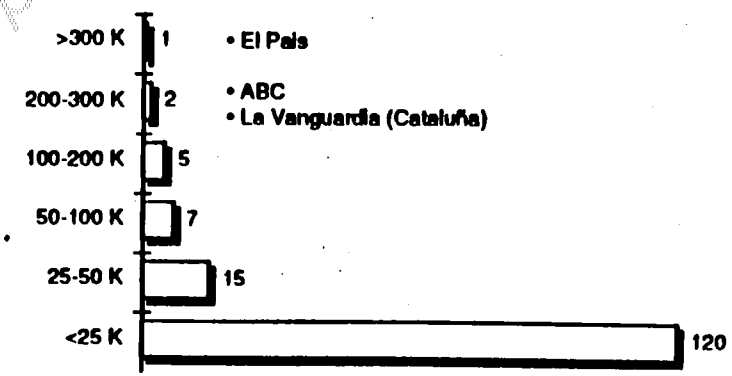
# THERE IS A LOW CONSUMPTION OF NEWSPAPERS IN THE SOUTHERN COUNTRIES

EXAMPLE: SPAIN

**NEWSPAPER DISTRIBUTED PER 1000 ADULTS (1989)**




**NO. OF NEWSPAPERS TITLES BY CIRCULATION RANGE (1989)**



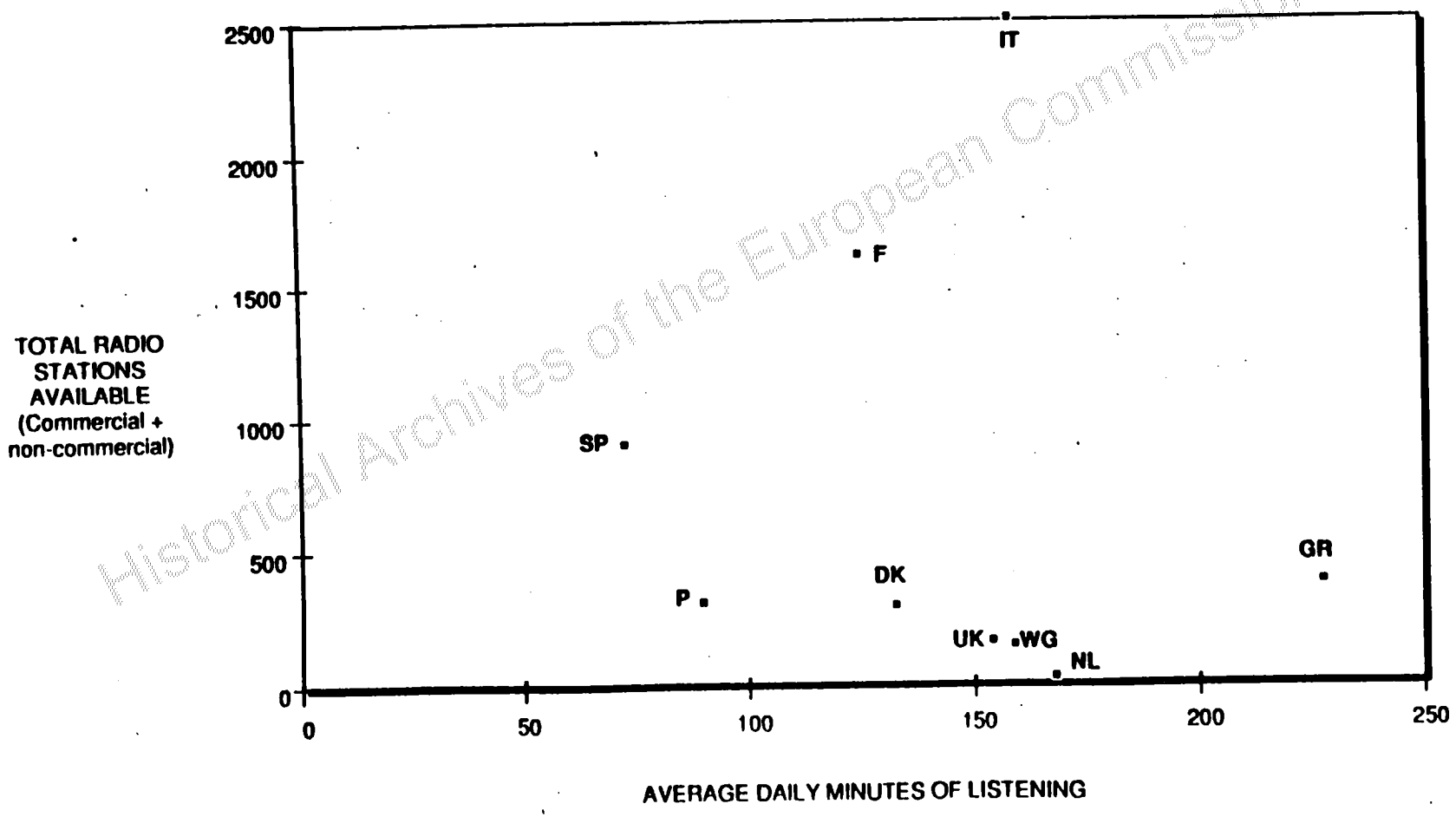

Note: Average daily circulation per title of six popular national newspapers in the UK was 1,980 in 1989

Source : Spanish Media Analysis

2.4

Historical Archives of the European Commission

# MEDIA CONSUMPTION LEVEL IS NOT NECESSARILY RELATED TO THE AVAILABILITY OF MEDIA

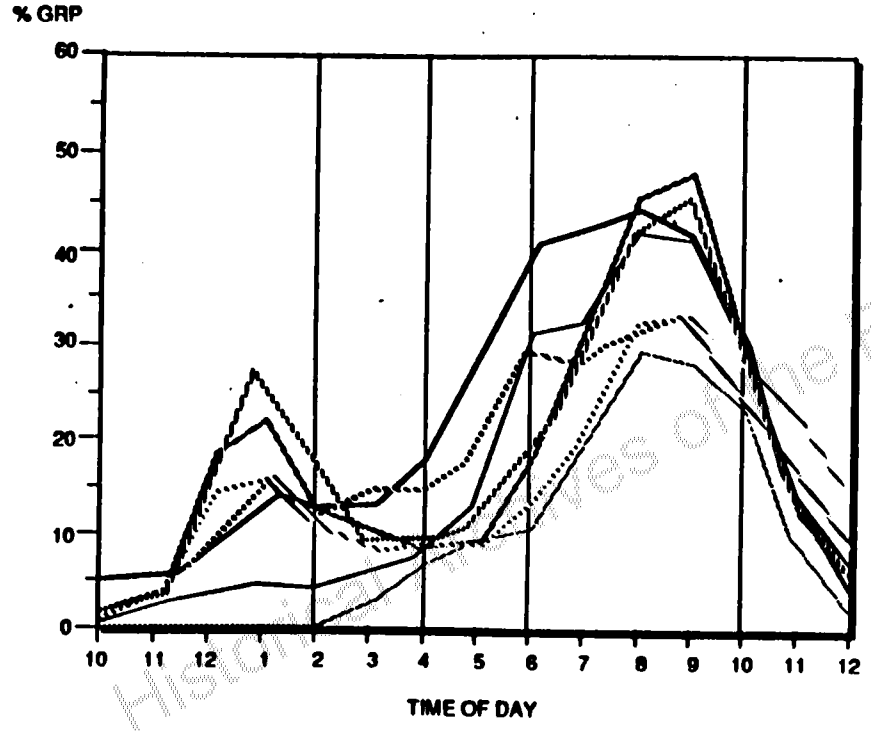



Historical Archives of the European Commission

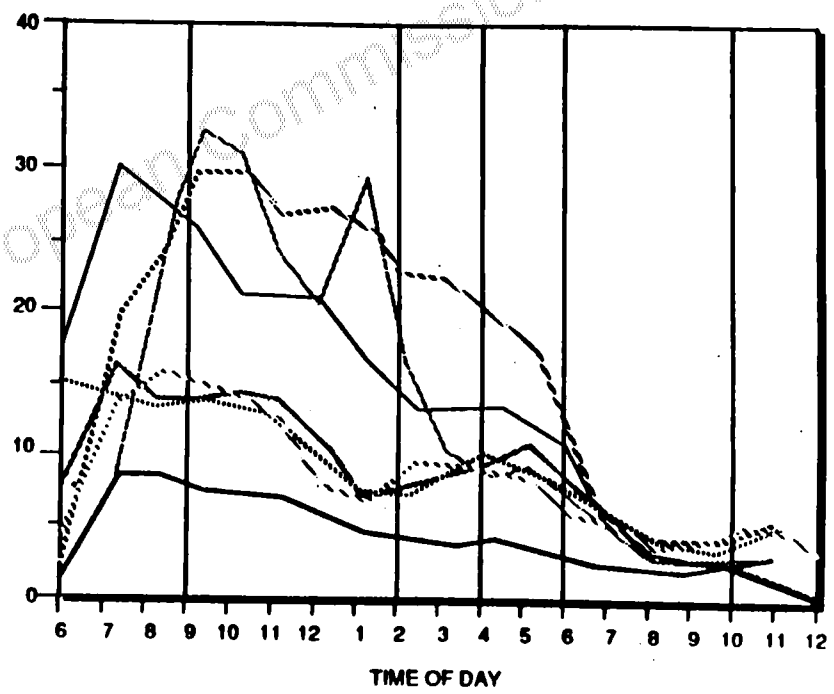
Source : Carat International '90

# THE SAME CONSUMERS TEND TO CONSUME THE DIFFERENT MEDIA TYPES

## TV VIEWING PATTERNS*




## RADIO LISTENING PATTERNS




France
Germany
Ireland
Netherlands
UK
Italy
Portugal

* Consumption data before 10 not available on the same basis
GRP : Gross Rating Points
Source : Media & Marketing Europe

Historical Archives of the European Commission

# THERE IS A HIGH-LEVEL OF CERTAINTY THAT MULTI-MEDIA CONSUMPTION IS VERY COMMON IN THE NORTHERN COUNTRIES

APPROXIMATE MINIMUM PERCENTAGE OF POPULATION (OVER 13 YEARS) WITH MULTI-MEDIA REACH (DERIVED FROM MEDIA REACH DATA - 1989/90)

| | TV AND RADIO | TV AND DAILY NEWSPAPER | RADIO AND DAILY NEWSPAPER | TV, RADIO AND DAILY NEWSPAPER |
|---|---|---|---|---|
| • Belgium | 70 | 61 | 64 | 53 |
| • Denmark | 93 | 70 | 69 | 67 |
| • France | 85 | 50 | 45 | 43 |
| • Germany | 85 | 80 | 75 | 73 |
| • Greece | 37 | 26 | 18 | 0 |
| • Italy | 76 | 67 | 56 | 55 |
| • Netherlands | 55 | 61 | 76 | 51 |
| • Portugal | 65 | 17 | 13 | 0 |
| • Spain | 43 | 25 | 7 | 0 |
| • United Kingdom | 83 | 85 | 81 | 77 |

* Note: – All figures refer to weekly reach except Germany (bi-weekly), Netherlands and Spain (daily)
– 50% of unreached audience is assumed to overlap (after rounding up)

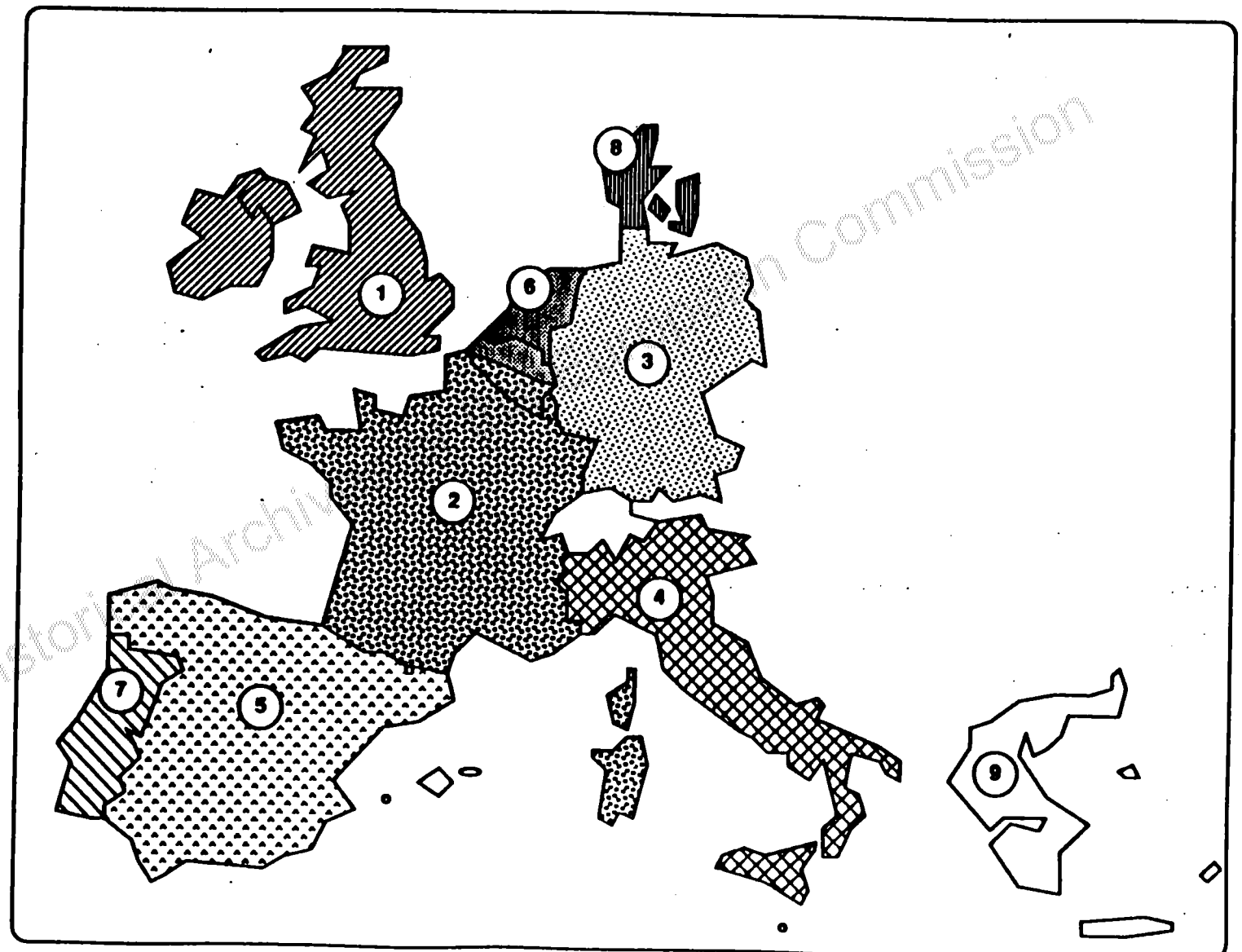
9112-NBS-G-01





Historical Archives of the European Commission

# MEDIA CONSUMPTION FOOTPRINTS IN THE COMMUNITY - CLUSTERED AROUND THE MAIN LANGUAGE AREAS - MOSTLY MIRROR THE NATIONAL BOUNDARIES




Historical Archive European Commission

2.8

# PENETRATION OF CROSS BORDER TRANSMISSION IS LOW - LANGUAGE AS A BARRIER DOES NOT FULLY EXPLAIN IT

| Example languages \ Example EC countries | % LANGUAGE SKILLS OF POPULATION (OVER 15 YEARS) IN EXAMPLE EC COUNTRIES | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Belgium | Denmark | France | Germany (W.) | Ireland | Italy | Netherlands | Spain | UK | TOTAL |
| English | 26 | 51 | 26 | 43 | 99 | 13 | 68 | 13 | 100 | 45.9 |
| French | 71 | 5 | 100 | 18 | 12 | 27 | 31 | 15 | 15 | 35.8 |
| German | 22 | 48 | 11 | 100 | 2 | 6 | 67 | 3 | 6 | 29.1 |
| Italian | 4 | 1 | 8 | 3 | 1 | 100 | 2 | 4 | 1 | 23.2 |
| Spanish | 3 | 1 | 13 | 1 | 1 | 5 | 4 | 100 | 2 | 16.4 |
| Flemish | 68 | 1 | 1 | 3 | - | - | 100 | - | 1 | 8.4 |
| Population (m) | 9.87 | 4.24 | 43.99 | 48.82 | 3.54 | 50.50 | 11.92 | 30.50 | 46.32 | 249.7 |
| % share by non-national TV transmission | 5.9 (NL)<br>15.7 (FR)<br>24.6 | 0 | 0 | 0 | 25.8 (UK) | 0 | 3.3 (B)<br>3.3 (G)<br>1.7 (UK)<br>6.2 Others<br>14.5 | 0 | 0 | 2.0% |

Source: Gallup International, Nielsen

Historical Archives of the European Commission

# THE RANGE OF CHOICE AVAILABLE TO CONSUMERS IN TV WILL BE HUGE
# EXAMPLE: CURRENT CHOICE AVAILABLE IN GERMANY

## TERRESTRIAL
(Stand 30 Juni 1990)

| | Baden-Württemberg | Bayern | Berlin | Bremen | Hamburg | Hessen | Niedersachsen | Nordrh.-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ARD: | | | | | | | | | | | |
| NDR (HH | | | | x | x | | | | | | x |
| NDR (Nieders.) | | | | x | x | x | x | | | | x |
| NDR (SH) | | | | | x | | x | x | | | x |
| RB | | | | x | x | | x | | | | |
| SFB | | | x | | | | x | x | | | |
| WDR | | | | | | x | | | | | |
| HR | x | | | | | x | x | x | x | | |
| SDR | x | x | | | | x | x | x | | | |
| SWF | x | x | | | | x | | x | | x | |
| SR | | | | | | | | x | x | | |
| BR | x | x | | | | x | | x | | | |
| Programme: | | | | | | | | x | | | |
| Nord 3 | | | x | x | | x | | | | | x |
| West 3 | | | | | | x | x | x | | | |
| Hessen Drd | x | | | | | x | | x | | | |
| 3/SDR | x | x | | | | x | x | x | | | |
| 3/SWF | x | | | | | x | | x | | x | |
| 3/SR | | | | | | | x | x | | x | |
| 3/FS | x | x | | | | x | | x | | | |
| ZDF | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| RTLplus | x | x | | | x | | x | x | x | | x |
| SAT.1 | x | x | x | x | x | | x | v | x | | x |
| PRO 7 | x | x | | x | | | | x | | | |
| Tele 5 | | x | | x | x | | | | | | |
| DFF1 | | x | x | x | x | x | x | | | | x |
| DFF2 | | x | x | x | x | x | x | | | | x |
| offener Kanal | | | x | | x | | | x | x | x | x |
| BRT1 | | | | | | | | x | | | |
| BRT2 | | | | | | | | x | | | |
| RTBF1 | | | | | | | | x | x | x | |
| RTBF2 | | | | | | | | x | x | x | |
| DR1 | | | | | | | | | | | x |
| DR2 | | | | | | | | | | | x |
| TF1 | x | | | | | | | | x | x | |
| Antenne 2 | x | | x | | | | | | x | x | |
| FR3 | x | | | | | | | | x | x | |
| TV5 | x | | | | | | | | | | |
| M6 | x | | | | | | | | | | |
| La Cinq | x | | | | | | | | x | x | |
| RTL (franz.) | | | | | | | | | | | |
| NOS1 | | | | | | | x | x | | | |
| NOS2 | | | | | | | x | x | | | |
| NOS3 | | | | | | | x | x | | | |
| ORF1 | x | x | | | | | | | | | |
| ORF2 | x | x | | | | | | | | | |
| DR8 | x | x | | | | | | | | | |
| TRT | x | x | | | | | | | | | |
| TSR | x | x | | | | | | | | | |

*nur in Teilen Bundeslandes empfangbar

Quelle: DBP Telekom und Landesmedienanstalten

## CABLE
(Stand 30 Juni 1990)

| | Baden-Württemberg | Bayern | Berlin | Bremen | Hamburg | Hessen | Niedersachsen | Nordrh.-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| RTLplus | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| SAT 1 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| PRO 7 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Tele 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3sat | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 1 PLUS | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| BFS | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| West 3 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| CNN | | | x | | | | | | | | |
| Eurosport | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Japan S. TV | | | | | | | | x | | | |
| La Cinq | | | x | | | | | | | | |
| Lifestyle | | | | | x | x | | x | | | x |
| MTV | x | x | x | | x | x | x | x | | | x |
| One World Ch. | | | | | | | | x | | | |
| SportKanal | x | x | x | | x | x | x | x | x | | x |
| Super Channel | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| Teleclub | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| TRT-INT. | | x | x | | | | | x | | | |
| TV 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | x |
| Worldnet | | | | | | | | x | | | |

Quelle: DBP Telekom und Landesmedienanstalten

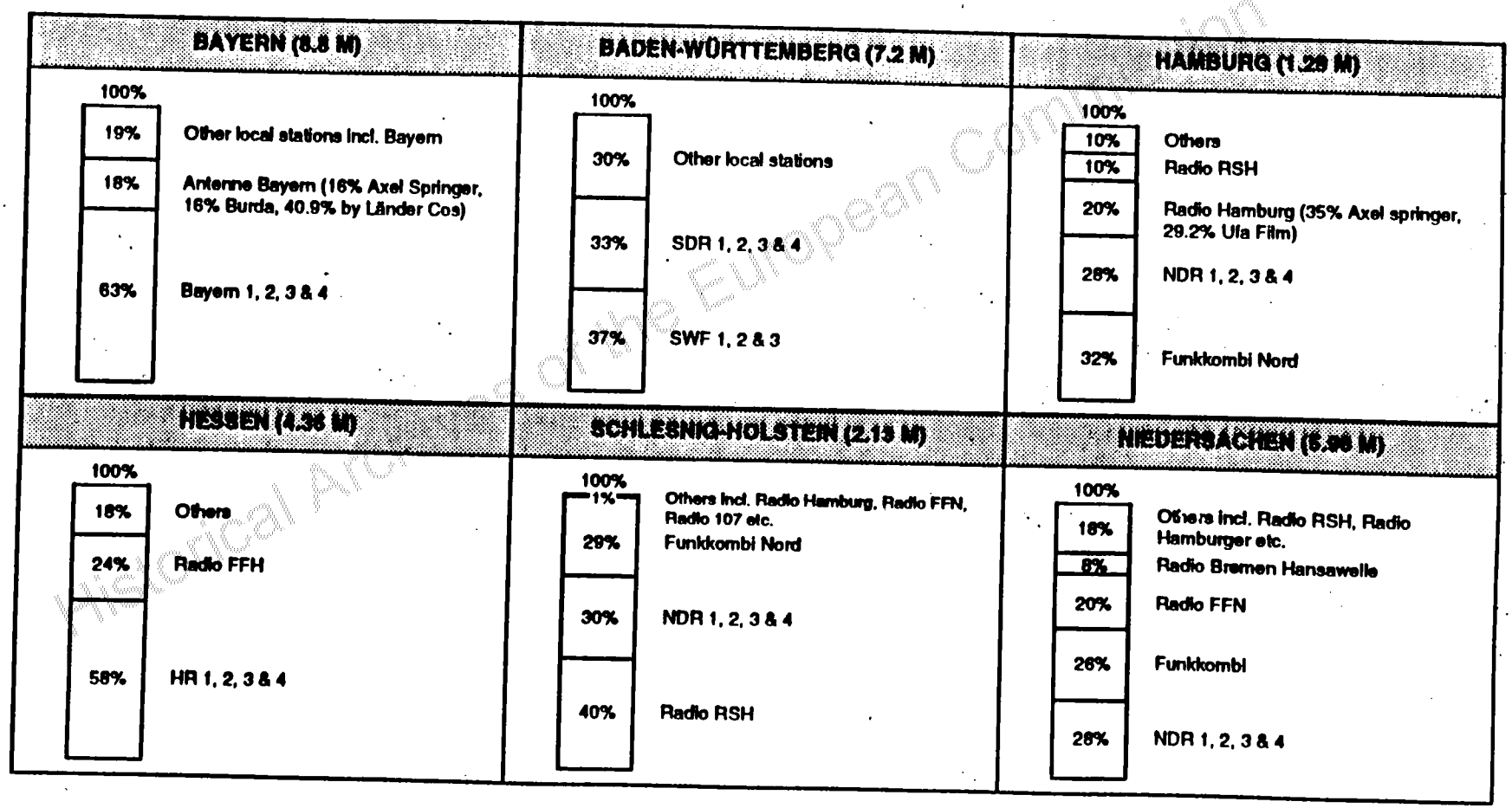
KEY:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3sat | 3sat (ORF/SRG/ZDF) | NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| 1 PLUS | ARD 1 PLUS | NOS 1 | Niederlande 1 |
| BFS | 3. Programm BR | NOS 2 | Niederlande 2 |
| BR | Bayerischer Rundfunk | NOS 3 | Niederlande 3 |
| BRT1 | Belgische Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen 1 | ORF 1 | Österreichischer Rundfunk 1 |
| BRT2 | Belgische Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen 2 | ORF 2 | Österreichischer Rundfunk 2 |
| CNN | Cable News Network | RB | Radio Bremen |
| DFF 1 | Deutscher Fernsehfunk 1 (DDR) | RTBF 1 | Radio Tél. Belge de la Communauté Française de Belgique 1 |
| DFF 2 | Deutscher Fernsehfunk 2 (DDR) | RTBF 2 | Radio Tél. Belge de la Communauté Française de Belgique 2 |
| DR1 | Danmarks Radio 1 | RTL | Radio Télévision Luxembourg (französ.) |
| DR2 | Danmarks Radio 2 | S3 | Südwest, 3. Programm von SDR, SR, SWF |
| DR8 | Fernsehen der deutschsprachigen und rätoromanischen Schweiz | SDR | Süddeutscher Rundfunk |
| FR3 | France Regions 3 | SFB | Sender Freies Berlin |
| Hessen Drd | 3. Programm HR | SR | Saarländischer Rundfunk |
| HR | Hessischer Rundfunk | SWF | Südwestfunk |
| Japan S. TV | Japan Satellite TV | TF 1 | Télévision Française 1 |
| M 6 | franz. Privatsender | TRT-INT. | Turkish Radio-TV Corporation International |
| MTV | Music Television Europe | TSI | Televisione Svizzera Italiana |
| Nord 3 | Nordkette, 3. Programm von NDR, RB, SFB | TSR | Télévision Suisse Romande |
| | | TV 5 | TV 5-Satellitmages |
| | | WDR | Westdeutscher Rundfunk |
| | | West 3 | 3. Programm WDR |

Historical Archives of the European Commission

# A FEW RADIO STATIONS HAVE A DOMINANT SHARE IN CONSUMPTION

## RADIO CONSUMPTION SHARE (MINUTES LISTENED) BY CONTROLLER IN GERMANY (OVER 14 YEARS OLD - 1990)




Source: Hörfunk analyse 1990 (Nord, Baden-Württemberg)

Historical Archives of the European Commission

# WHILE THERE IS PLENTY OF CHOICE IN RADIO, A FEW STATIONS DOMINATE

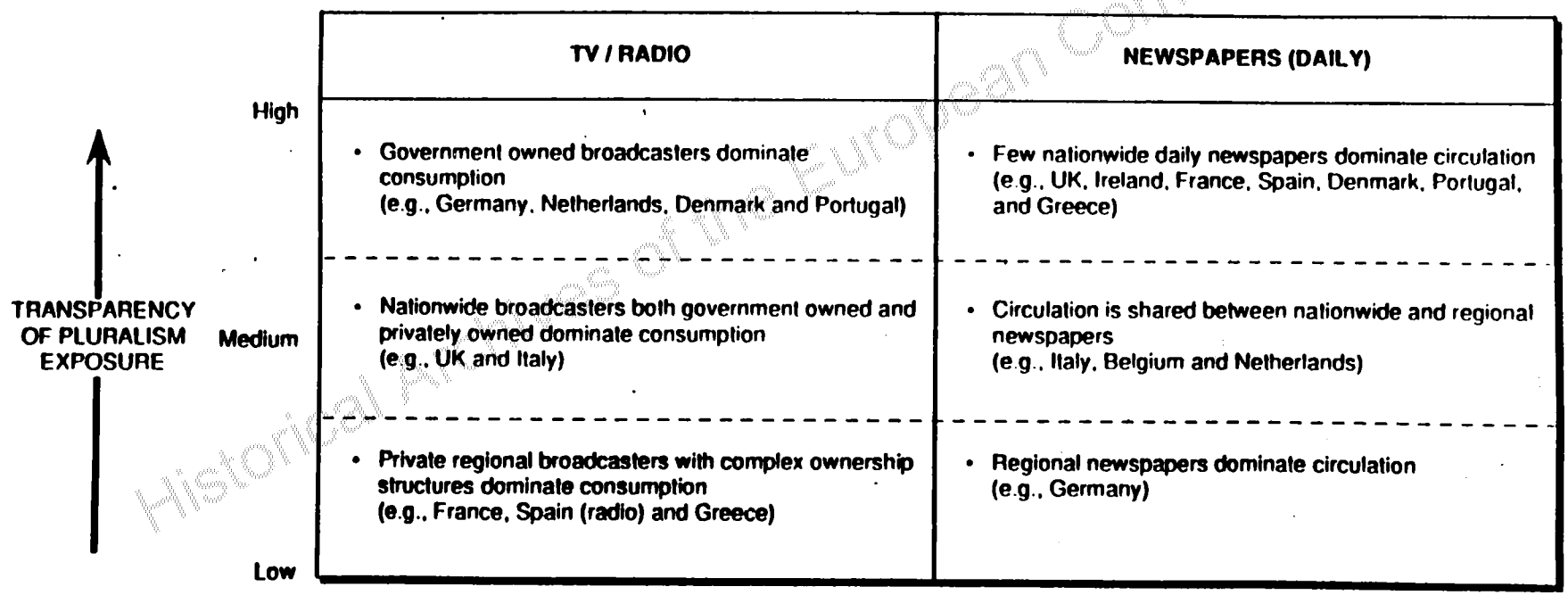
## RADIO CONSUMPTION SHARE (MINUTES LISTENED) BY CONTROLLER IN FRANCE (1990)

| Regions (population) | Radio France | National Stations (including foreign) | | | | Local Stations | | | | | Other | Total % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | RTL (Havas - CLT) | Europe 1 (Hachette) | RMC | Other | NRJ | Europe 2 (Hachette) | SKY | Nostalgie | Fun (Havas) | | |
| • Paris (8.0 m) | 22 | 22 | 11 | – | – | 10 | 5 | 5 | 2 | 2 | 21 | 100 |
| • West Paris Basin (4.3 m) | 13 | 32 | 15 | – | – | 9 | 4 | 1 | 3 | 2 | 21 | 100 |
| • East Paris Basin (3.7 m) | 9 | 36 | 14 | – | – | 13 | 4 | 1 | 3 | 4 | 16 | 100 |
| • West (5.8 m) | 23 | 22 | 11 | – | – | 11 | 5 | 3 | 3 | 5 | 17 | 100 |
| • East (3.9 m) | 9 | 32 | 13 | – | – | 8 | 4 | 2 | 4 | 1 | 27 | 100 |
| • South West (4.8 m) | 29 | 6 | 3 | 11 | 9 | 10 | 4 | 3 | 5 | 3 | 17 | 100 |
| • South East (5.2 m) | 23 | 12 | 10 | 10 | 1 | 6 | 5 | 2 | 7 | 4 | 20 | 100 |
| • North (5.2 m) | 9 | 33 | 10 | – | – | 5 | 2 | 5 | 3 | 2 | 31 | 100 |
| • Mediterranean (5.3 m) | 20 | 2 | 2 | 22 | – | 11 | 3 | 2 | 9 | 5 | 24 | 100 |
| • Aggregated for France (comparable basis) | 19 | 21 | 10 | 4 | 2 | 9 | 4 | 3 | 4 | 3 | 21 | 100 |

Source: Multimedia (March 89-February 90)

Historical Archives of the European Commission

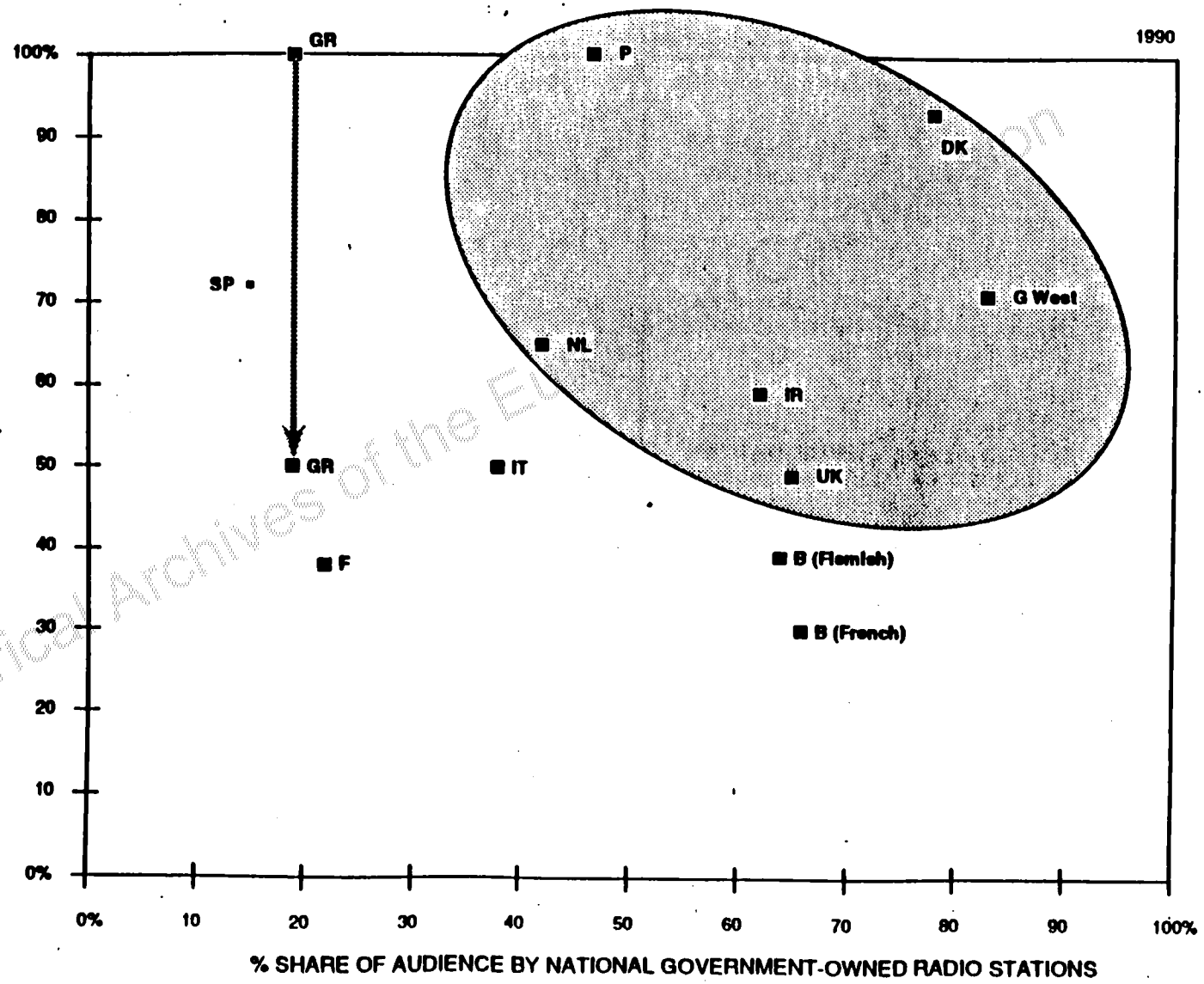
## PLURALISM EXPOSURE IS LIKELY TO BE LEAST TRANSPARENT WHEN MEDIA PROVIDORS ARE DECENTRALISED




2.13

Historical Archives of the European Commission

# GOVERNMENT-OWNED BROADCASTING DOMINATES BOTH TV AND RADIO IN SEVERAL COUNTRIES




2.14

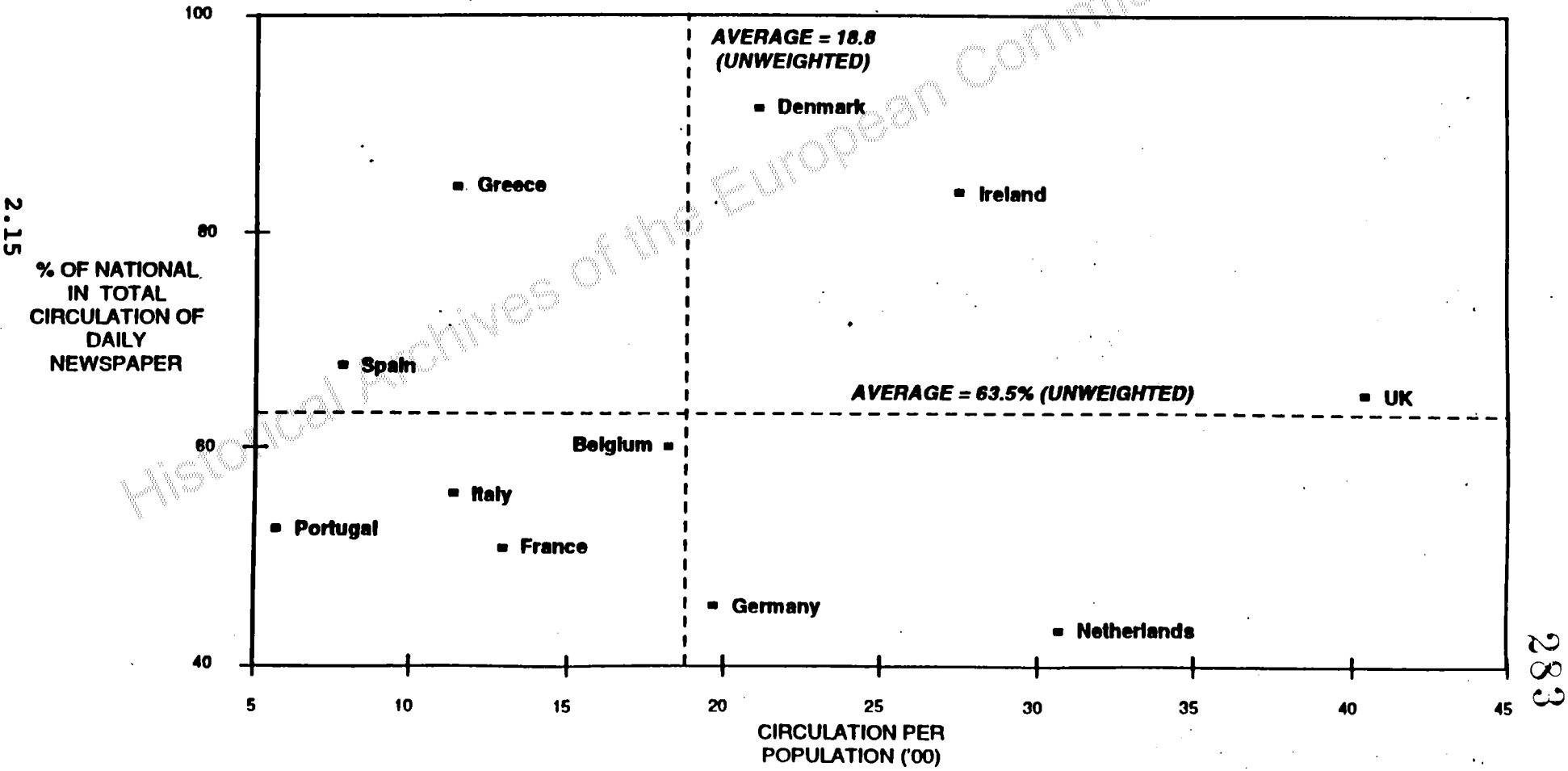
Source: Booz·Allen database

9110-FFD017-A-11 FR

Historical Archives of the EU

# NATIONAL NEWSPAPERS HAVE AN IMPORTANT SHARE IN CIRCULATION OF DAILY NEWSPAPERS

## NATIONWIDE NEWSPAPERS HAVE A MORE IMPORTANT SHARE IN CIRCULATION OF DAILY NEWSPAPERS




Source: Booz-Allen Database, Carol

Historical Archives of the European Commission

## 3. MEDIA CONCENTRATION

Historical Archives of the European Commission

## 3. MEDIA CONCENTRATION

We believe that it is not appropriate to measure media concentration by different consumer segments as media consumers can be split into many narrowly defined segments. A concentration problem, if identified at the lowest level of segmentation would be meaningless. For example, in France the nationwide music radio stations serve specific narrowly defined segments (defined as age groups of over 50% of the audience in 1989).

- NRJ - 15-26 years
- Nostalgie - 28-42 years
- Europe 2 - 23-31 years
- Skyrock - 15-26 years
- Fun - 16-23 years
- RFM - 23-32 yearsqq

Concentration needs to be defined from the context of when (and under what circumstances) it begins to pose a problem from the point of view of threatening pluralism or an exposure to abuse of dominant power.

Overall, top three TV channel controllers have over 80% of the audience share in most of the Member States. In radio too, top four station controllers (many of which operate many stations) have over 70% of the listeners in 7 of the 12 EC countries. The concentration level in daily newspapers is low in comparison with TV and radio (see Exhibit 3.1-3.2 and the Appendix for more details)

In TV and radio where concentration levels are high, government-owned broadcasters have a significant share of the consumption in most of the countries in the Community (see Exhibit 3.3). In several of these countries, the pluralism exposure has been limited. For example, in Germany, the government has defined specific legislation and controls to ensure and adequate level of internal pluralism (see Exhibit 3.4).

Historical Archives of the European Commission

For example in France, there are extensive rules to ensure internal pluralism which apply to both the public as well as the private TV channels. The TV channels are obliged to give a balanced exposure to the government, the ruling party and the opposition party (and similarly to the different unions and pressure groups). To monitor performance against these obligations, an independent regulatory authority, CSA, records all emissions, measures the air time given to the different groups and regularly reports to the channels their performance. This system, while being quantitatively rigorous and generally respected by the channels, tends to have difficulties related to coping with changes e.g. emergence of new pressure groups or special events led reporting (strikes) etc.

In the case of private broadcasters, governments have attempted to control the pluralism exposure via other rules such as by limiting any one group's ownership of a channel to a maximum level and/or that groups eligibility to own up to a maximum level in another channel as in Spain, France and Germany. In UK too there is a limit on eligibility to own up to a maximum level subject to specific shareholding conditions in other channels.

The rules limiting the shareholding in a channel do not appear to prevent dominating influence of a single group as the other shareholders (typically non-media players) tend to hold stakes as long term investments, letting one majority shareholder control the channel operations and programme content (see Exhibit 3.5 & 3.6). Also, such rules tend to promote partnerships between large media groups which could otherwise be competing with each other (see Exhibits 3.7 & 3.8)

In newspapers, the ownership and concentration profile is different compared to TV and radio.

- A few private publishers tend to have a significant share of the total circulation in most countries. Unlike in TV and radio, however, there are no significant government-owned publishers

- The most successful top title publishers are highly incented to have scale. These publishers have several national and regional newspapers as well as magazine titles (see Exhibit 3.9)

- In Germany, although the top two publishers have only 32% share of the total circulation. Axel Springer and Bertelsmann have significant shares of specific markets - particularly in nationwide daily newspapers and in Hamburg and Berlin regions (see Exhibit 3.10)

- In Spain, too, the regional concentration can be buried in the nationwide consumption statistics. For examples, the publisher Comecosa has 12% share in the total newspaper circulation with its seven titles. Its share in the region Pais Vasco does, however, exceed 77% (of regional newspapers) with just two of the regional titles - El Correo Espanol and El Diario Vasco

- In France, while share of a few big names such as Hachette, Hersant and Amaury (25% owned by Hachette) is high, none of these groups on their own have an overwhelming high share compared to the others (see Exhibit 3.11)

- In Italy, the newspaper market is much more fragmented than the magazines market (see Exhibit 3.12).

Overall, media concentration in the Community appears to be high if government's-ownership role is included in the media control analysis. On this basis, top two media controllers control 81% of TV, 67% of radio and 46% of newspaper consumption in the Community on average (see Exhibit 3.13).

The top media groups in the Community can be characterised as being mostly composed of privately owned publishers operating via numerous subsidiaries and with several majority and minority shareholdings in media businesses. Their international expansions have so far been predominantly in the magazine business where the content tends to have a longer shelf-life and a wider appeal. Their expansions into TV is seen as being inevitable given the perception that electronic media will one day takeover from print media. The relatively high recent growth in TV advertising as compared to newspaper advertising has led to these perceptions in the industry.

Several of these groups have already entered in private TV broadcasting (and some also in radio) but mostly as minority shareholders in partnerships.

The main exceptions to the above-mentioned characterisation of the top media groups are the few TV-broadcasting-based groups which include privately held groups such as Canal Plus, CLT, Fininvest and publicly held groups such as RTVE, ARD, RAI etc. Of these, the publicly held channels often have specific public service type of obligations in their operating charter which can limit their ability or willingness to go across borders. In future, we can expect the publicly held groups to expand aggressively across borders including by becoming partners in new satellite and/or cable channels to defend their market shares. Some have already significant experience in this respect as for example the BBC whose World Service broadcasts 786 hours by radio in some 35 languages in 1990. BBC already started BBC TV Europe channel by Satellite for the continent in March 1990.

The private media groups typically have presence in TV, radio and/or newspapers through a complex web of direct and indirect ownership stakes (see Exhibits 3.14 & 3.15). In many cases, it is not obvious, as to who really controls a channel and how autonomous such a concept of control would be in case of dispute with the other shareholders (see Exhibit 3.16).

The media groups in pursuing their growth strategies are likely to increasingly experience more attractive synergies within one media rather than in having multimedia positions. The need to have multimedia position is, however, perceived from advertising point of view.

In TV and radio broadcasting, unique access to appropriate content and advertising revenues will be key to success. Several broadcasters are already integrated into producing their own programme material. The synergy potential between TV/radio and print media is considered to be low (except perhaps in sharing a similar set of journalistic values and cultures and potentially in the business of printing TV guides). News and other programme content requirements are very different between these medias.

In newspapers, unique access to distribution channels is becoming almost as important as (if not more than) scale economies in copy production and printing operations. Few newspapers have content which has a wide, multinational appeal. Those that do tend to have a relatively limited share in the total circulation (for example, the Financial Times, and the Wall Street Journal).

As the same leading media groups tend to be present as partners in many of the new private channels, there is a potential risk that the relationship between them gets cosy.

- Hersant transferred over control of La Cinq in France to Hachette gradually. Hersant and Hachette are already partners in Journal du Dimanche (40:60)and the Neptune Yachting magazine (50:50)

- Axel Springer has a direct and an indirect shareholding of 27% in SAT 1, a private satellite TV channel in Germany. It also has 29% share in a rival channel, Tele 5, with other partners which include CLT (24%) and Fininvest (21%). The German anti-concentration rules limit Axel Springer from owning other TV channels. Thomas Kirch (the son of Leo Kirch who also owns SAT 1) has, however, a 49% stake in a third private TV channel, Pro-7. The media authority is concerned as there is a systematic programme sharing arrangement between these channels. CLT a partner of Springer Groups in Tele-5 is also a 46% owner with Bertelsmann of the only other main private channel, RTL plus.

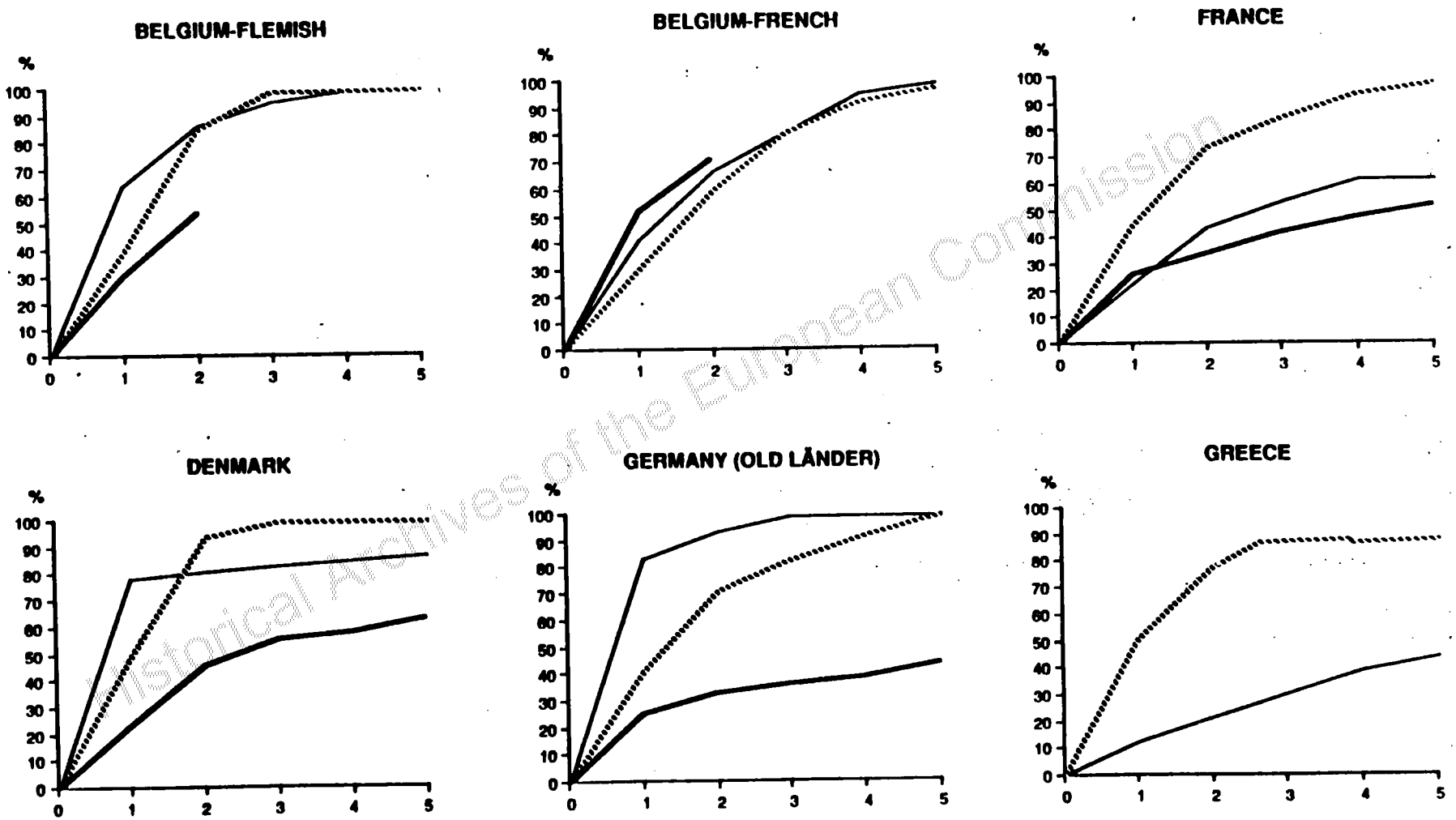
- The main rival German publisher groups, Bertelsmann and Axel Springer, are partners in the ownership of Radio Hamburg (29.2: 35) with another publisher group, Bauer (25%).

We also know that relationships between shareholders are not always cosy as for example in the case of Berlusconi's dissatisfaction with Hachette's take-over of control of La Cinq from Hersant or the continuing tension between Kirch and Springer families, the shareholders in Sat 1 in Germany.

In TV, we can expect an increasing trend towards the leading publishing groups entering the TV broadcasting business as partners with the "TV groups". In radio, where the entry limitations and costs are relatively low, we can expect a continued increase in the range of choice for consumers. The big media groups are unlikely to see radio as a core business while small to medium sized operators will start to play an increasingly important role. In newspapers, the publishers of the leading titles will continue to attract access to favourable distribution channels and will therefore continue to get even stronger by launching more magazine and newspaper titles (taking advantage of the synergies of being linked to successful titles). Any expansion across borders will be firstly in magazines and is likely to be via partnerships with strong local players.

Historical Archives of the European Commission

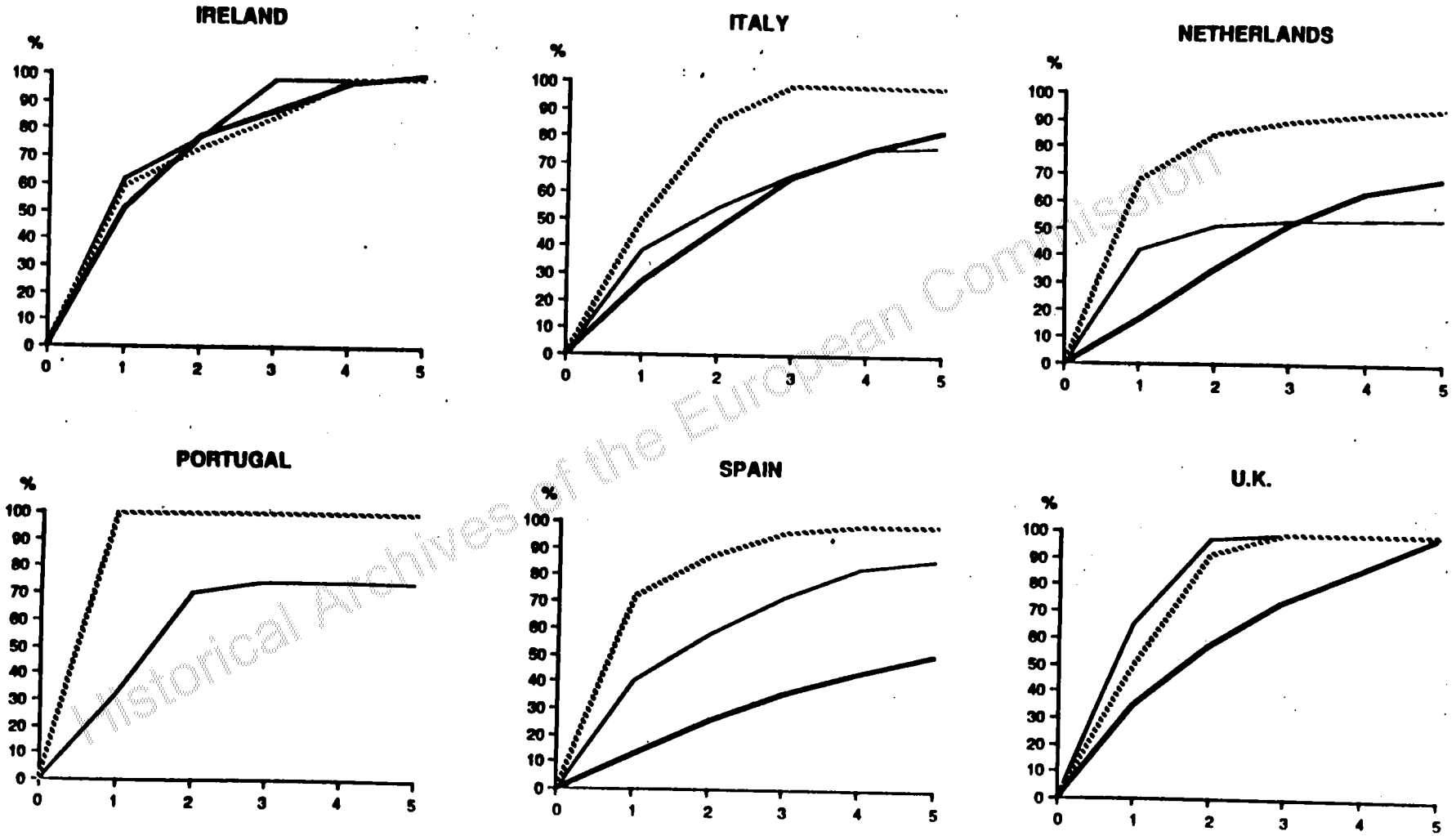
# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS




Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

# CUMULATIVE SHARE (%) OF CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION/TV CHANNEL CONTROLLERS AND NEWSPAPER PUBLISHERS

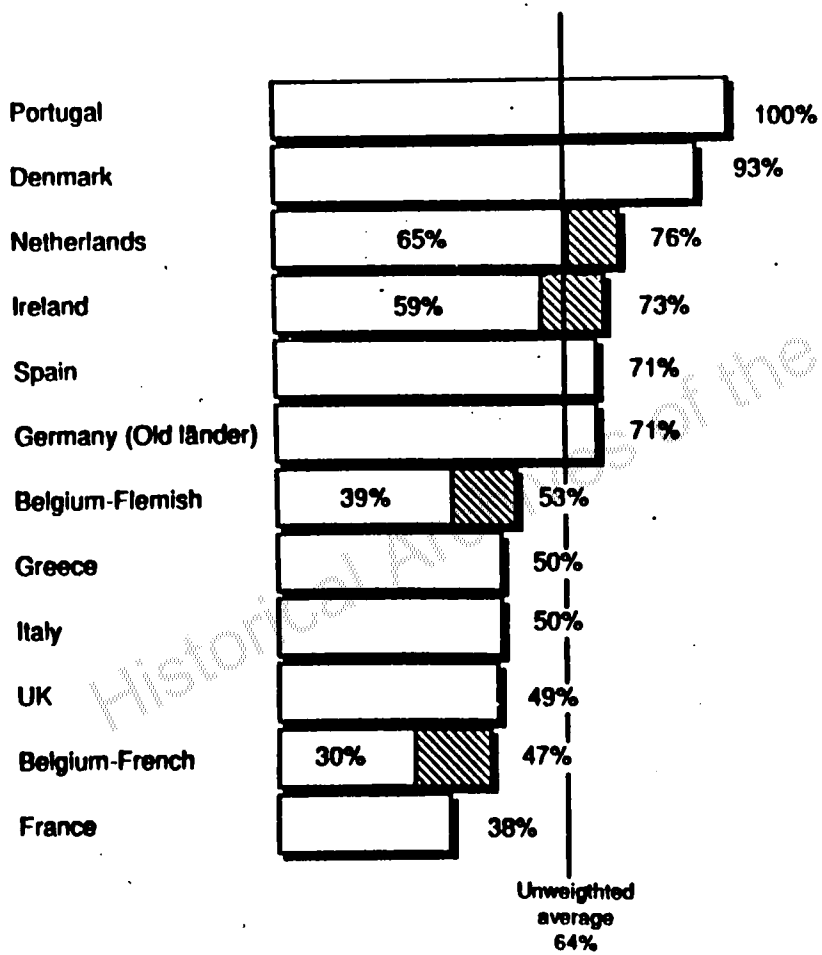



Source: Project Database

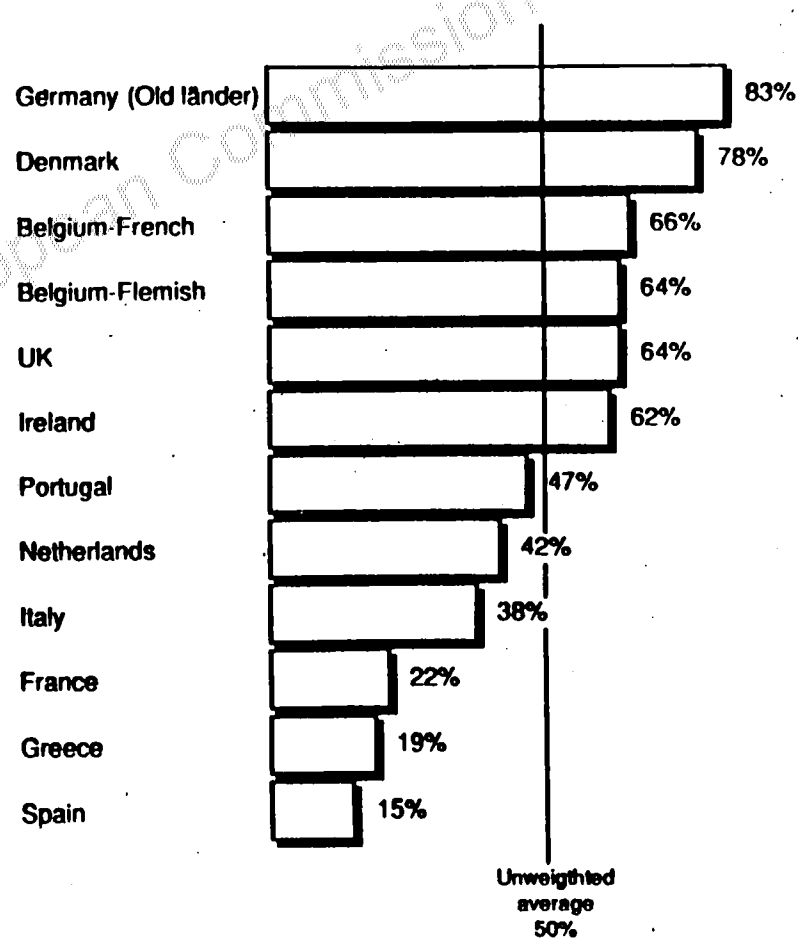
Historical Archives of the European Commission

# GOVERNMENT OWNERSHIP DOMINATES TV AND RADIO IN THE COMMUNITY

## % SHARE OF VIEWING BY GOVERNMENT-OWNED TV CHANNELS




## % SHARE OF AUDIENCE BY GOVERNMENT-OWNED RADIO STATIONS




Broadcasts from abroad

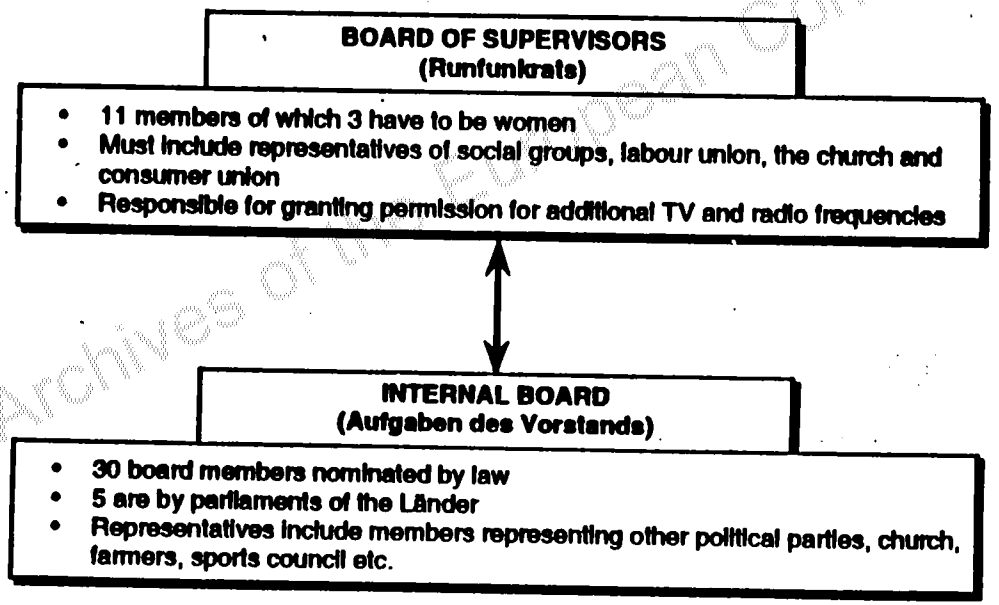
Source: Booz·Allen database

Historical Archives of the European Commission

# IN GERMANY, PLURALISM IS ENSURED IN GOVERNMENT-OWNED BROADCASTERS VIA THE BOARD STRUCTURE

## EXAMPE: HAMBURG

### TWO TIERED BOARD STRUCTURE WITH BROAD REPRESENTATION OF THE VARIOUS INTERERST GROUP

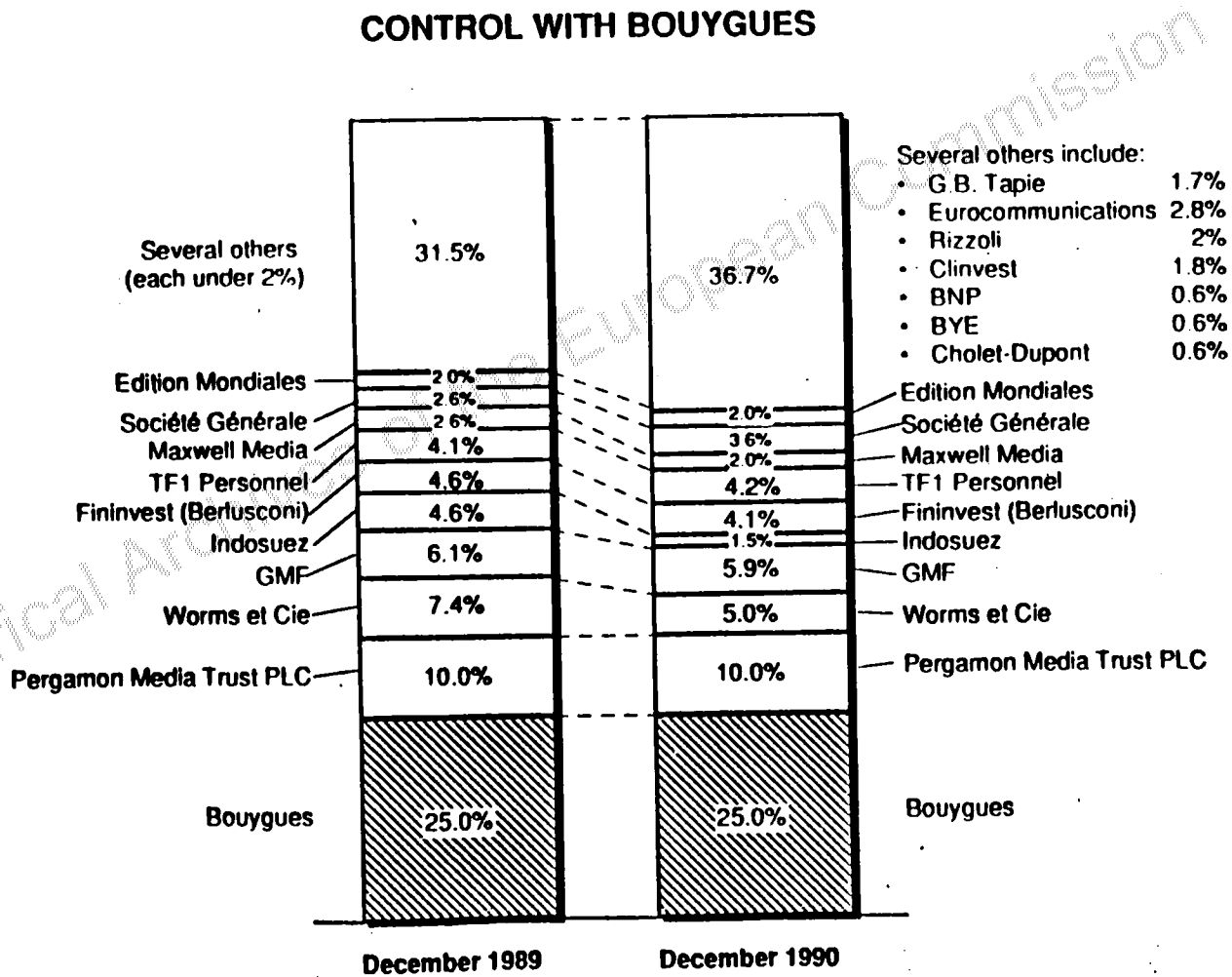



Source: HAM Rechtsgrundlagen, Interviews

Historical Archives of the European Commission

# RULES LIMITING THE SHAREHOLDING DOES NOT NECESSARILY PREVENT DOMINATING INFLUENCE OF A SINGLE GROUP

## EXAMPLE: TF1 OWNERSHIP STRUCTURE



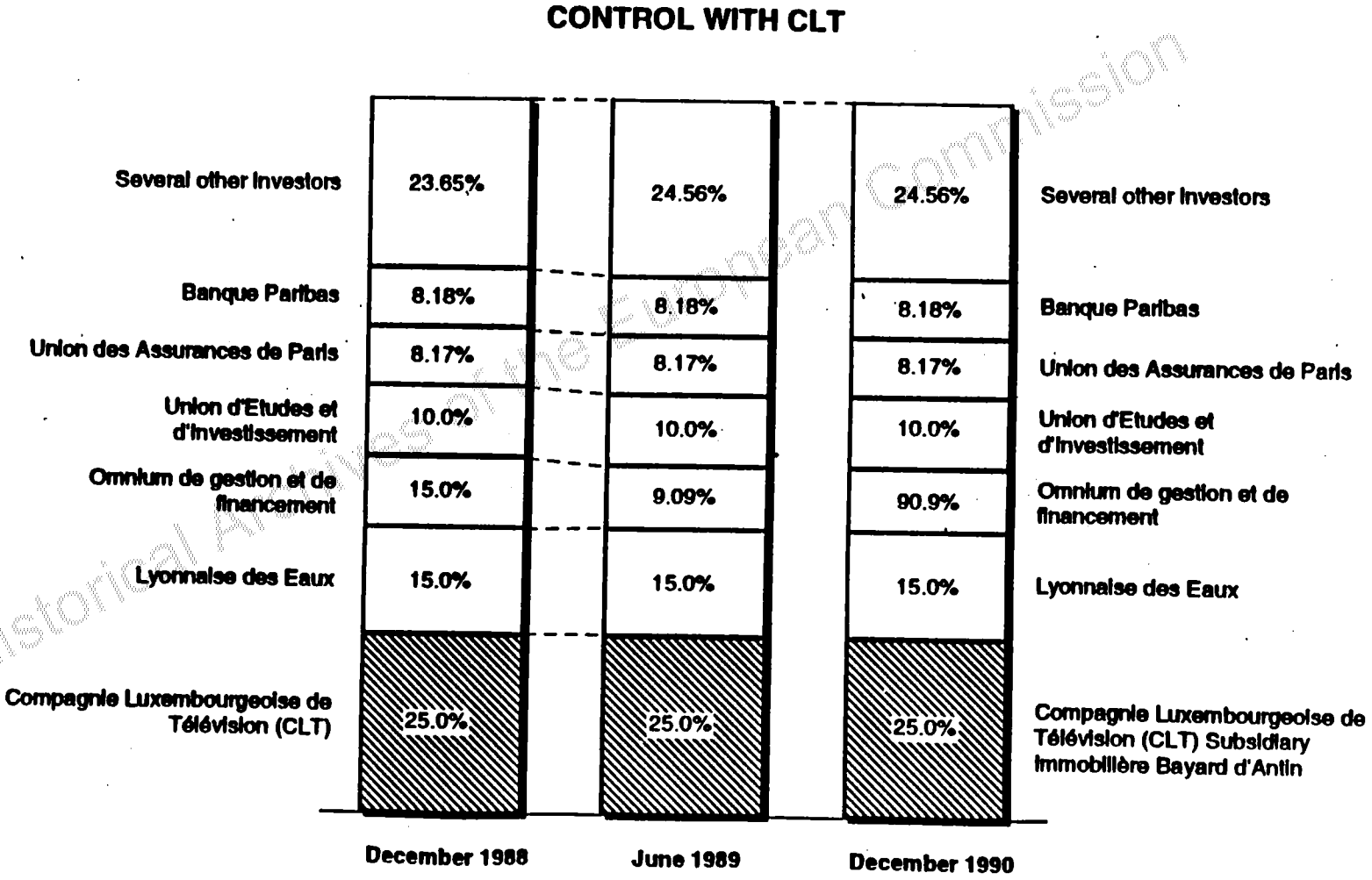

Note: Law of 30 Sept 1986 limits maximum participation to 25%

Source: CSA 1990

Historical Archives of the European Commission

# THE OTHER SHAREHOLDERS TEND TO BE RATHER PASSIVE INVESTORS ALLOWING THE CONTROLLING GROUP TO INFLUENCE THE OPERATIONS

## EXAMPLE: M6 (METROPOLE TELEVISION)

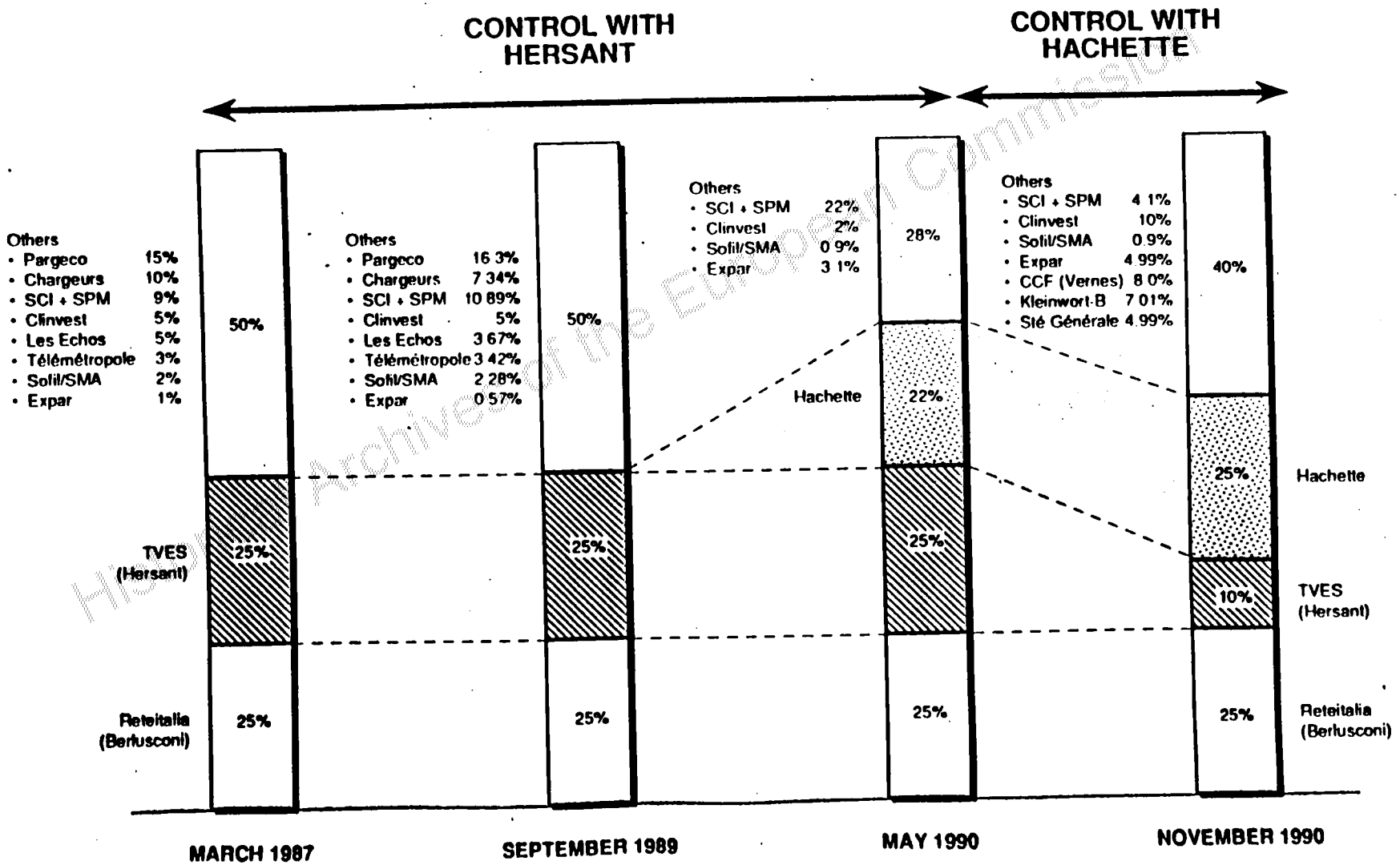



Source: CSA 1990

Historical Archives of the European Commission

# THE CHANGEOVER IN CONTROL BETWEEN GROUPS IS OFTEN SUBTLE AND PHASED - NOT OBVIOUSLY APPARENT FROM OWNERSHIP BREAKDOWN

## EXAMPLE: LA CINQ OWNERSHIP STRUCTURE




Source: CSA 1990

Historical Archives of the European Commission

# OWNERSHIP LIMITING RULES TEND TO PROMOTE PARTNERSHIPS BETWEEN LARGE MEDIA GROUPS WHICH COULD OTHERWISE BE COMPETING WITH EACH OTHER

## EXAMPLE: GERMANY

**RTL PLUS**
**10.2%**

46.1% – CLT

38.9% – UFA Film (Bertelsmann)

10.0% – Westdeutsche Allgemeine Zeitungsverlag E. Borst und J. Funke GmbH & Co.

1.0% – Frankfurter Allgemeine Zeitung

2.0% – Burda GmbH

2.0% – Deutsche Bank AG.

**SAT. 1**
**8.9%**

15% – Aktuell Presse-Fernsehen

15% – Axel Springer Verlag

15% – AV Euromedia/Holtzbrinck

1% – Neue Medien Ulm TV

1% – Ravensburger Film + TV GmbH

40% – PKS - Kirch Group
Programmegesellschaft für Kabel-u Satellitenrundfunk

13% – Others

**PRO. 7**

51% – Gerhard Ackermans

49% – Thomas Kirch

**TELE - 5**

26% – Tele-München Fernseh GmbH & Co.

24% – CLT

21% – Reteitalia S.p.A (Fininvest)

29% – Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH

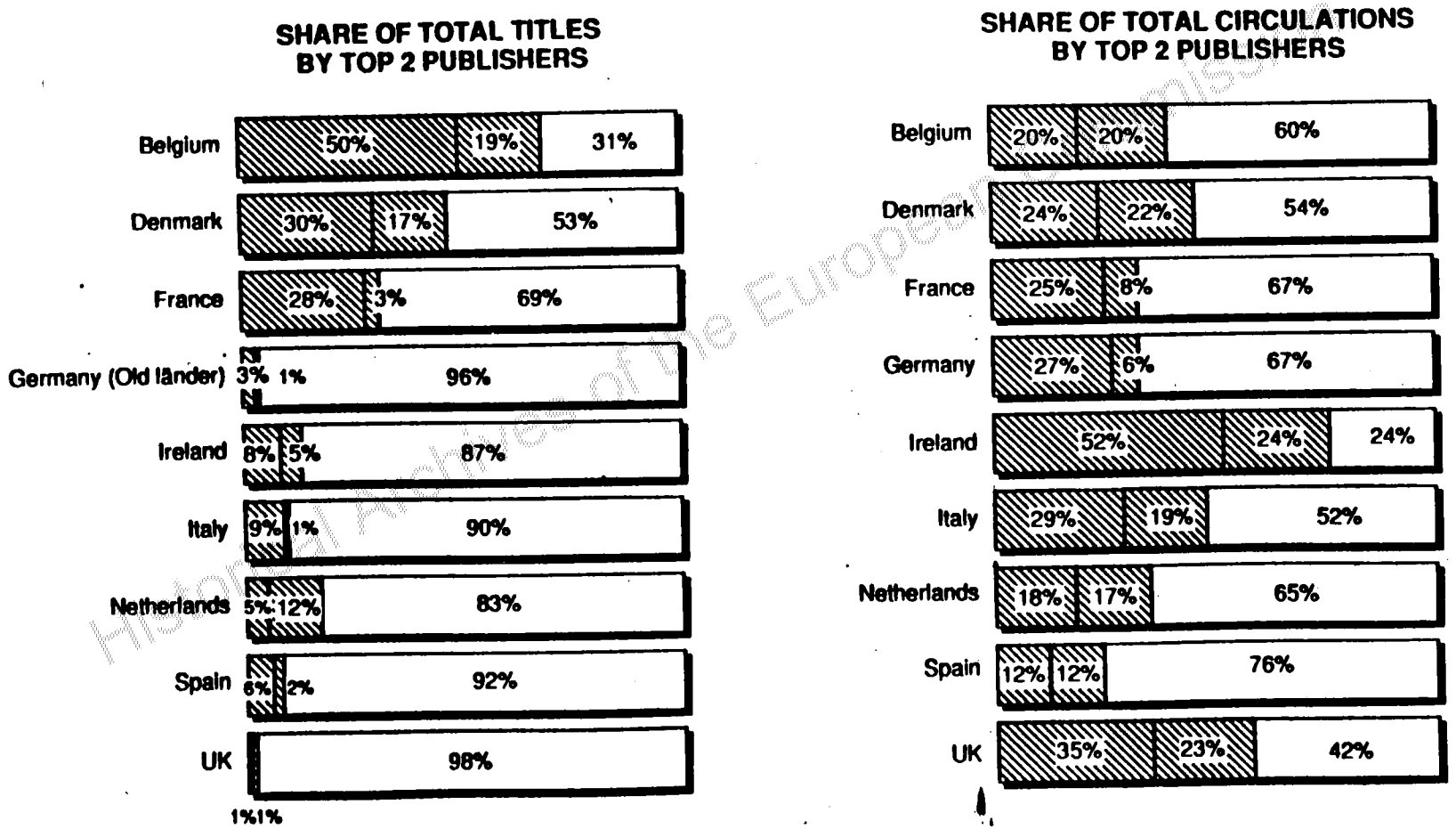
Note: Public channels have 73.6% share, other private channels have 7.3% (1989)

3.8

Historical Archives of the European Commission

# THERE APPEAR TO BE SIZEABLE INCENTIVES FOR SCALE IN NEWSPAPERS

## CONCENTRATION IN DAILY NEWSPAPERS IN EXAMPLE EC COUNTRIES

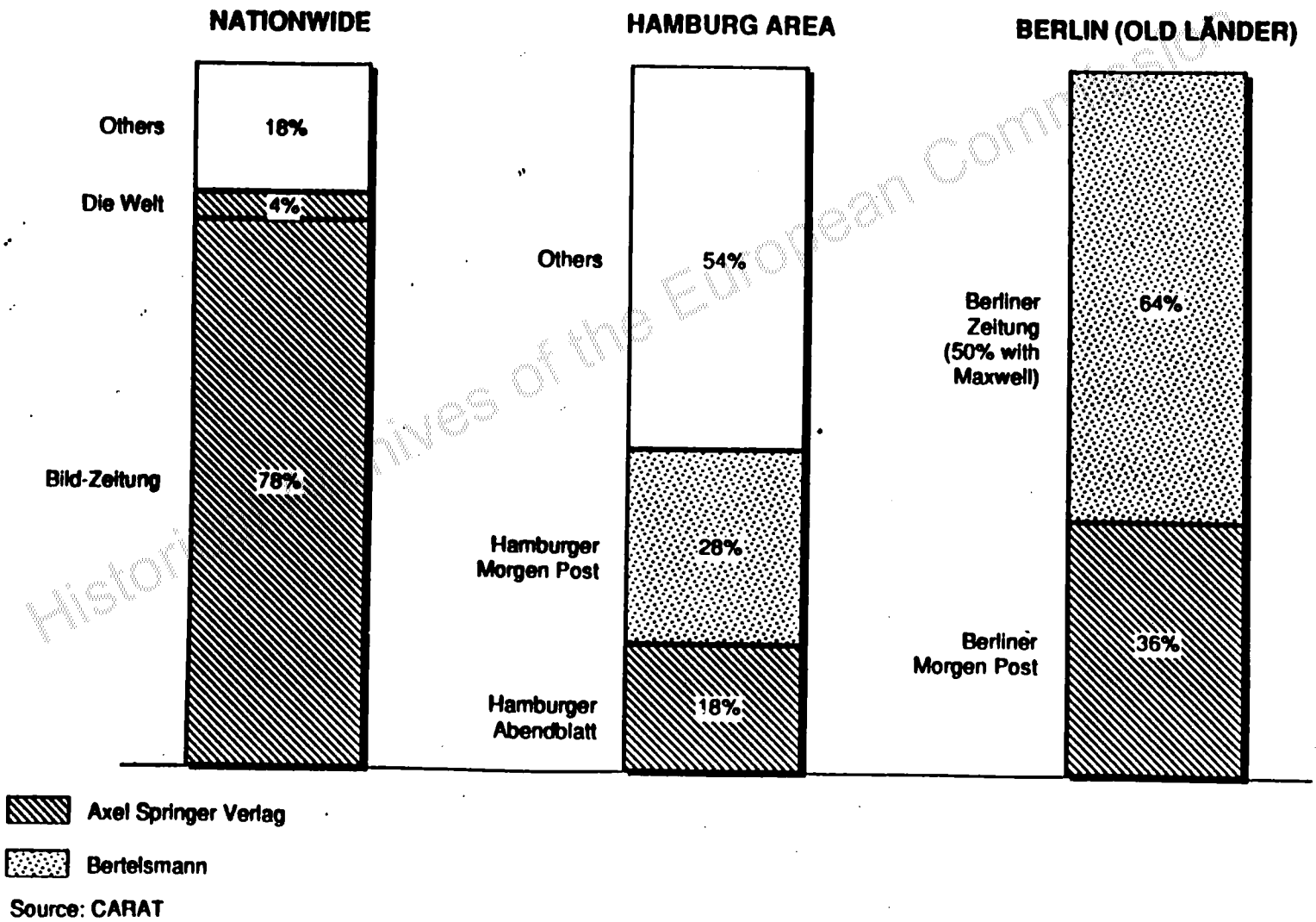



Source: CARAT International 1990

Historical Archives of the European Commission

# AXEL-SPRINGER APPEARS TO BE CLOSE TO DOMINATING THE POPULAR PRESS

## DAILY NEWSPAPER CIRCULATION SHARE 1989




Source: CARAT

3.10

Historical Archives of the European Commission



9110-FFD017-A-14 FR

# IN FRANCE, WHILE A FEW GROUPS DOMINATE IN PRESS, NO ONE GROUP APPEARS TO BE DOMINATING ON ITS OWN

| REGIONAL NEWSPAPERS 1989 | | |
|---|---|---|
| MAIN TITLES | CIRCULATION ('000) | PUBLISHER |
| • Ouest France | 786 | • Les Journaux de l'Ouest |
| • Le Parisien | 405 | • Amaury* |
| • Sud-Ouest | 375 | |
| • La Voix du Nord | 372 | |
| • Le Progrès | 354 | • Hersant |
| • Le Dauphine Libre | 293 | • Hersant |
| • La Nle Rép. du Centre Ouest | 269 | |
| • Nice-Matin | 253 | |
| • La Montagne | 250 | |
| • L'Est Républicain | 246 | |
| • La Dépêche du Midi | 239 | • Hersant |
| • Les Dernières Nles d'Alsace | 222 | • Hachette |
| • Le Républicain Lorrain | 193 | |
| • Le Midi Libre | 184 | |
| • Le Provençal | 159 | • Hersant |
| • L'Alsace | 125 | • Hachette |
| • Le Courrier de l'Ouest | 117 | • Hachette |
| • L'Union | 109 | • Hersant |
| | 110 | • Amaury* |
| TOTAL | 5 061 | |

| NATIONAL NEWSPAPERS | | |
|---|---|---|
| MAIN TITLES | CIRCULATION ('000) | PUBLISHER |
| • Le Figaro | 424 | • Hersant |
| • Le Monde | 386 | • Le Monde |
| • L'Equipe | 301 | • Amaury* |
| • France Soir | 257 | • Hersant |
| • Libération | 182 | |
| • Les Echos | 109 | |
| • La Croix | 103 | • Hachette |
| • L'Humanité | 84 | |
| • La Tribune de l'Expansion | 61 | • Hersant |
| TOTAL | 1 907 | |

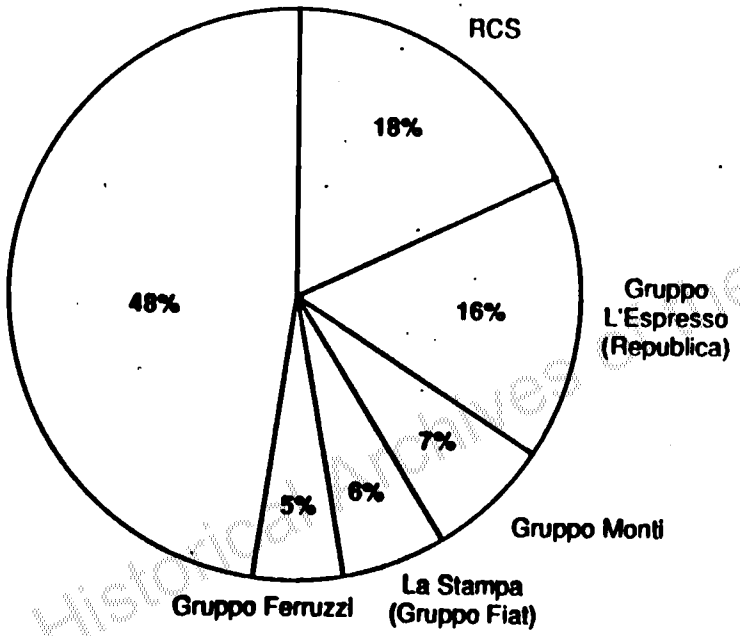
* 25% owned by Hachette
Source: CESP, Multimedias March 90 (DM October 1990)

Historical Archives of the European Commission

# IN ITALY, THE NEWSPAPER MARKET IS QUITE FRAGMENTED WHEN COMPARED WITH MAGAZINES WHERE ABOUT A THIRD APPEARS TO BE CONTROLLED BY THE SILVIO BERLUSCONI GROUP

3.12

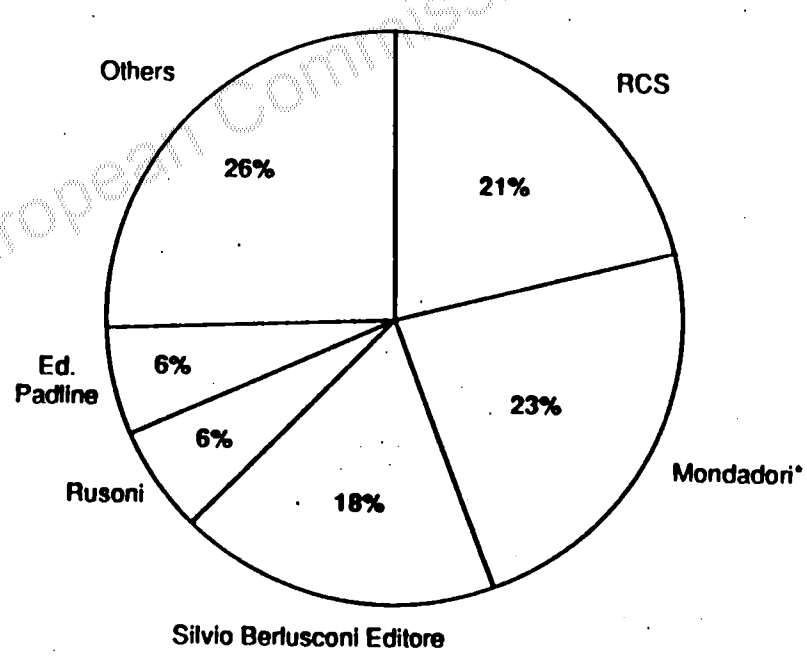
## NEWSPAPERS




**TOTAL = 6.8 MILLION NEWSPAPER/DAY**

Source: Il Mondo

## MAGAZINES




**TOTAL = 752.4 MILLION COPIES/YEAR**

Note (*): Mondadori is now controlled but not managed by Silvio Berlusconi's group

Historical Archives of the European Commission

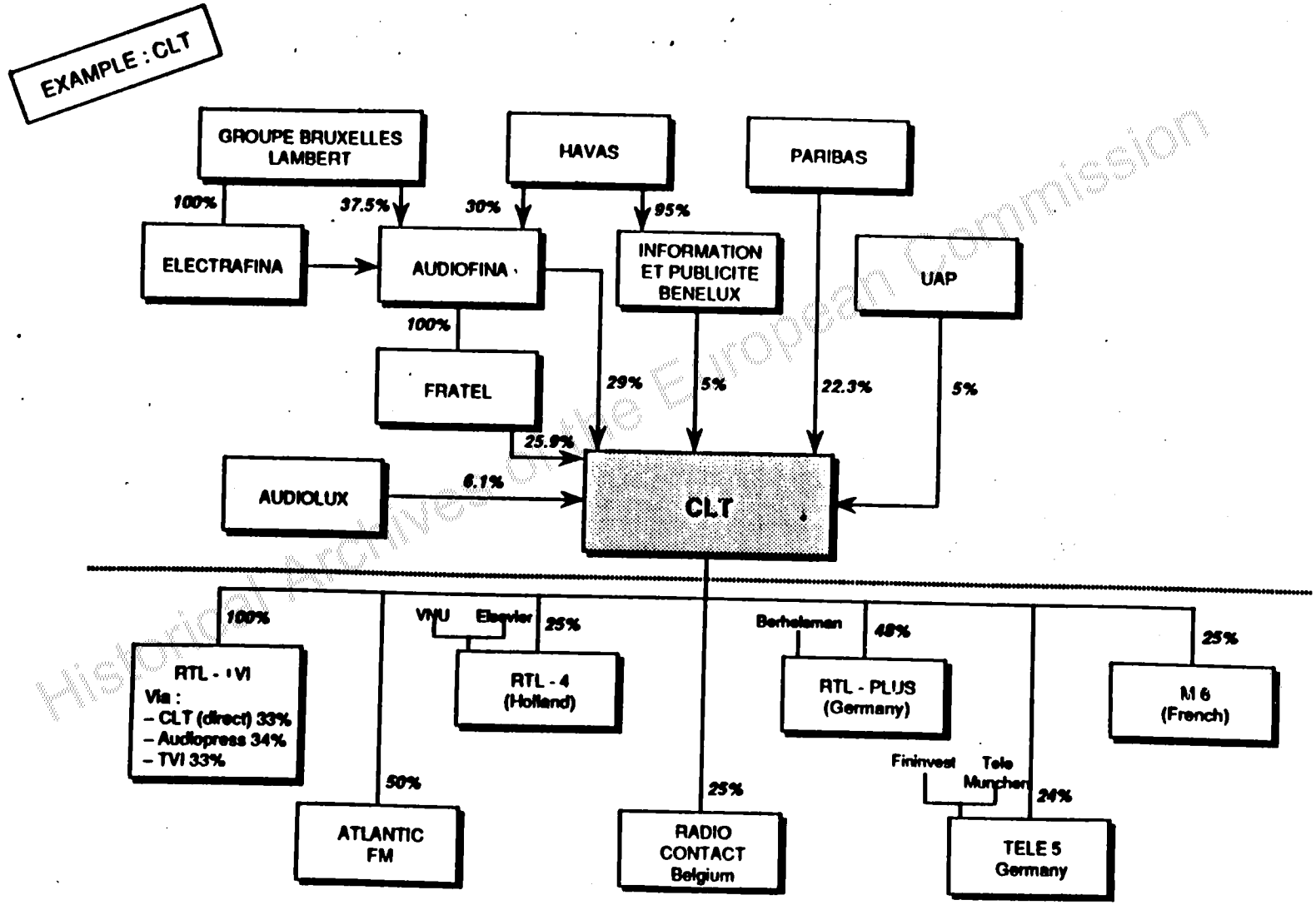
# MEDIA CONCENTRATION IN THE COMMUNITY IS HIGH IF GOVERNEMENT-OWNERSHIP IS INCLUDED

## ANALYSIS OF CONSUMPTION-BASED CONCENTRATION IN THE EC MEDIA FOOTPRINTS

| CONSUMPTION FOOTPRINTS | POPULATION (Million) | % SHARE OF CONSUMPTION BY TOP TWO MEDIA CONTROLLERS | | | NOTES |
|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | Newspapers | |
| • Belgium - French speaking | 3.4 | 59 | 80 | 38 | |
| • Belgium - Flemish | 6.1 | 86 | 86 | 46 | |
| • France | 56.3 | 73 | 43 | 33 | |
| • Denmark | 4.2 | 95 | 88 | 46 | |
| • Germany (Old länder) | 61.4 | *62 | *93 | 33 | ARD is composed of 7 independent regional broadcasters |
| • Greece | 9.9 | 77 | 21 | 60 | |
| • Ireland | 3.5 | 73 | 77 | 76 | |
| • Italy | 57.4 | 86 | 54 | 48 | |
| • Netherlands | 14.9 | 86 | 51 | 35 | |
| • Portugal | 10.0 | 100 | 57 | 51 | |
| Spain | 37.7 | 87 | 58 | 24 | |
| United Kingdom | 55.6 | 89 | 96 | 58 | ITV should perhaps be split into regions |
| AVERAGE | | 81 | 67 | 46 | Weighted 79, 68, 41 |

Historical Archives of the European Commission

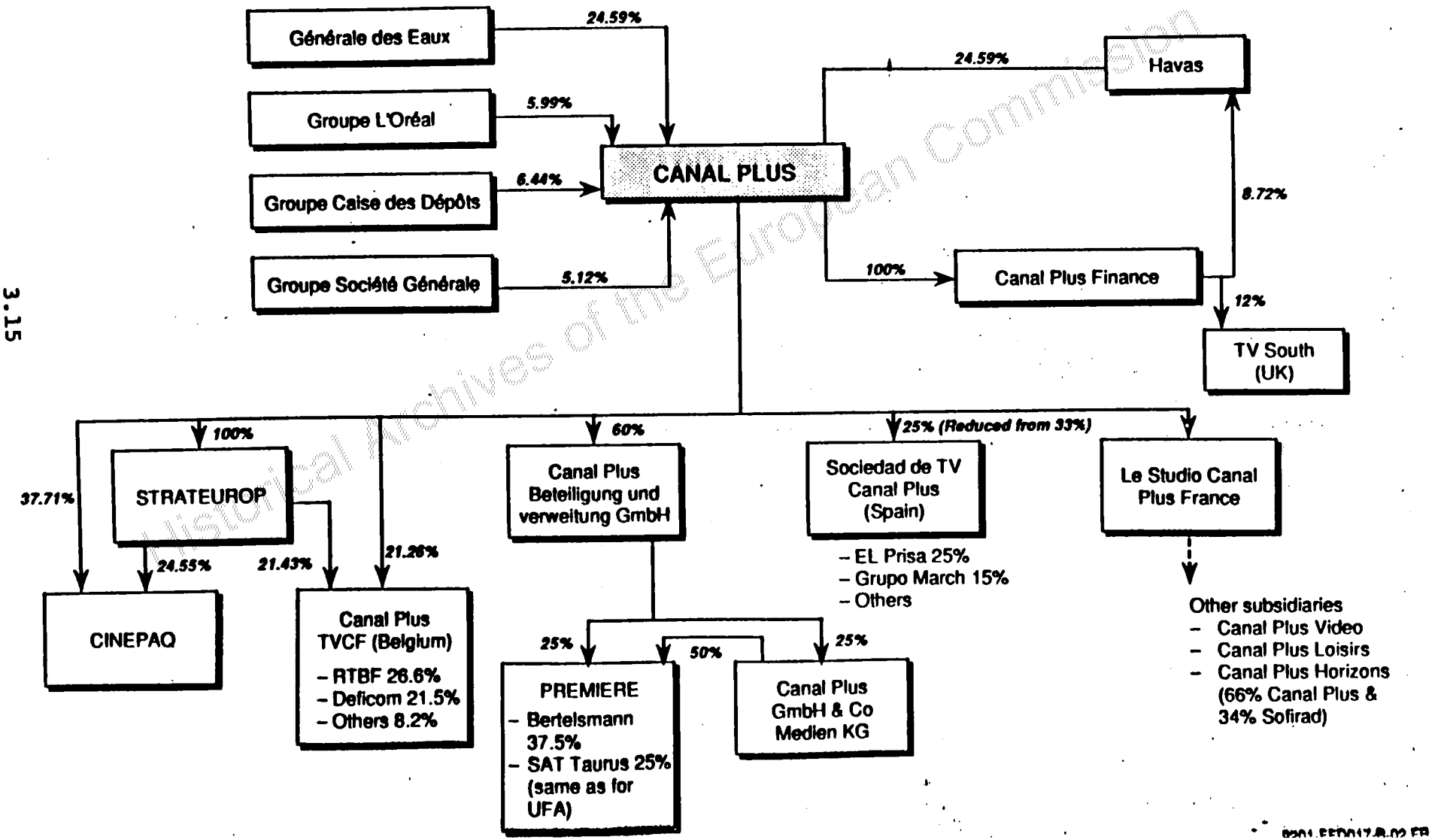
# OWNERSHIP AND CONTROL ARE VIA A COMPLEX WEB OF HOLDINGS BY THE MEDIA GROUPS




Source: RTL-TVI, Audiovisuel 1991

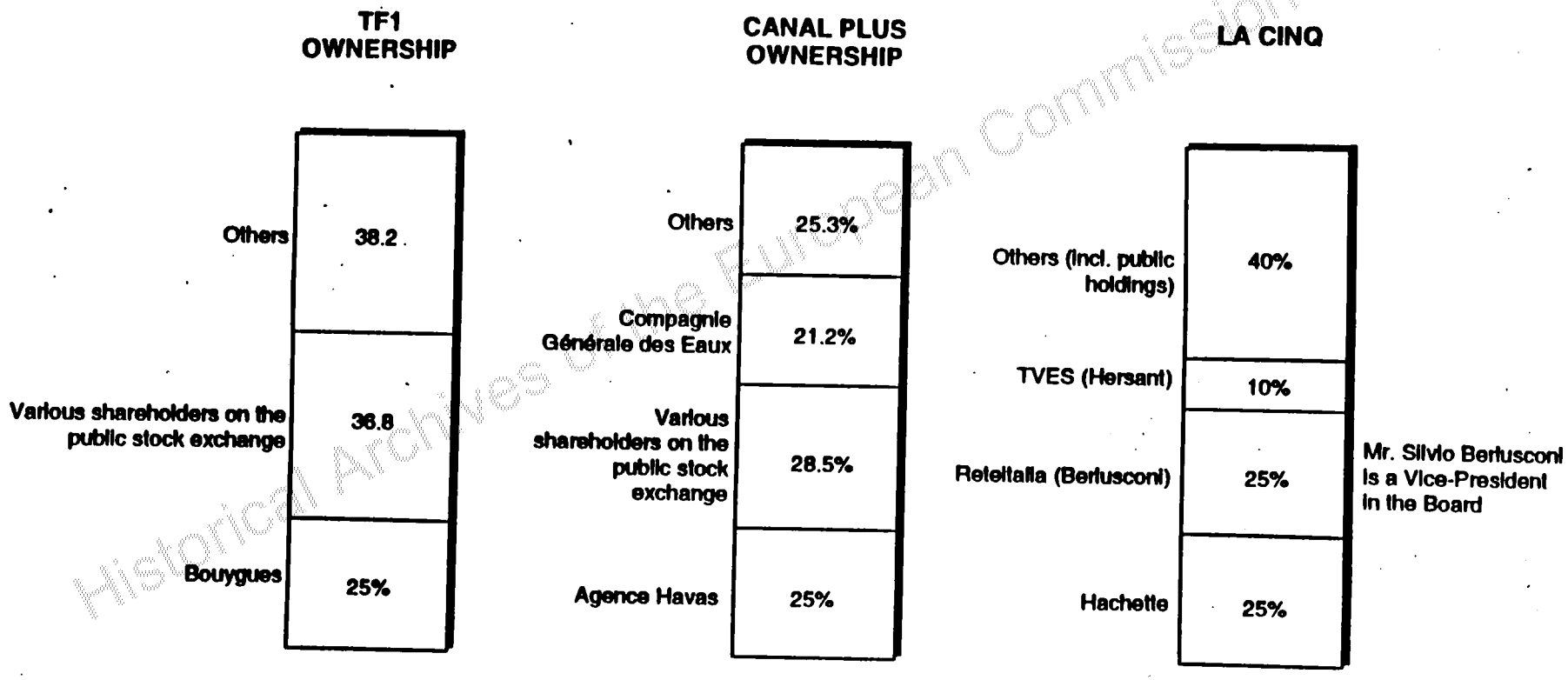
Historical Archives of the European Commission

# EVEN A HIGHLY FOCUSED GROUP SUCH AS CANAL PLUS HAS EXPANDED ABROAD VIA A WEB OF HOLDINGS




Historical Archives of the European Commission

# OFTEN THERE IS NO COMMON VIEW ON WHO ULTIMATELY CONTROLS A TV CHANNEL OPERATOR




Source: TF1 (April 1991), INA (1990)

Historical Archives of the European Commission

## 4. RELEVANT TRENDS

Historical Archives of the European Commission

## 4. RELEVANT TRENDS

The government-owned TV and radio broadcasters are likely to experience a reduction in their share of the consumption

- The number of private TV channels - home country based and those from across borders - are increasingly rapidly (see Exhibit 4.1)
- The start-up private channels are typically owned by well experienced and/or highly motivated media groups (for example in Greece, Ireland and Spain) - to ensure their success and continuity (see Exhibit 4.2)
- The new entrants have tended to take away share from the existing broadcasters (see Exhibits 4.3 - 4.6)

The private media groups will gain an increasingly important role. Their strategies seem to be mainly driven by business opportunities such as to capture the ever increasing advertising revenues (see Exhibit 4.7). In this regard, those already successful publishing will probably be the most aggressive in the future

- Overall, only a few of the media groups are dependent on newspapers, TV and radio business (see Exhibit 4.8)
- Very often, their presence in the media appears to be purely incidental to their overall business strategy - and hardly ever to control or influence media content (see Exhibits 4.9 - 4.12)
- Several are pursuing multi-media and multi-country expansion strategies (see Exhibit 4.13)
- With their emphasis on magazines, colour newspaper supplements and free newspapers in their media portfolio their strategies appear to be mostly aimed at maximizing advertising revenues (see Exhibits 4.14 - 4.20)

These media groups could, however, if they wanted to, have an influence on programme schedules or media content through their ownership leverage no matter how small their shareholding (i.e. by threatening to sell-off their shares, etc).

Typically, governments have reacted to the expansion of the media groups by introducing legislation to ensure pluralism - usually by limiting concentration in media. As a consequence, related legislation in Member States can be very different. For example, between Italy and France, there are almost irreconcilable differences (see Exhibit 4.21)

In Spain, Greece and Ireland, the anti-concentration legislation for private TV ownership is quite similar to that in France. No entity can be an owner - directly or indirectly - of more than 25% of shares in a TV concession holding entity. Such a limitation has already had the effect of fragmented ownership structure of the three new private channels (see exhibit 4.2). In Germany, the limit is 50%.

In the UK, while there are no specific upper limits on the percentage share in a private channel, ownership restrictions are rigourously defined and monitored to control the level of concentration in media (see Exhibit 4.22).

The anti-concentration legislative environment will significantly influence the strategies of the media groups. For example, the 1990 Italian Broadcasting Act (Legge Mammi) has had a significant impact on Fininvest's strategy in media

- It had to transfer its control over the Mondadori publishing group to De Benedetti Group (via the CIR company). The Mondadori group controls Italy's top selling newspaper - La Republica as well as several regional newspapers

- It will have to give up its control of Il Giornale newspaper (for the Milanese region)

- It had established three pay TV channels - Tele Piu 1 (films), Tele Piu 2 (spot) and Tele Piu 3 (news) - the ownership of which will have to be split equally among ten others including Berlusconi, Leonardo Mondadori and Luca Formenton

- It has pursued media interests abroad given the limits imposed on it in the Italian market

  - In France, it has 4.1% in TF1 and 25% in La Cinq
  - In Spain, it has a controlling 25% stake in Telecinco
  - In Germany, it has an advisory role in management of Tele 5 via its 21% stake

By contrast, the French groups, Havas, Hachette and Hersant, are pursuing strategies aimed at reinforcing their multi-media presence in the French market while acquiring media interests abroad.

The Luxembourg-based CLT group has aggressively pursued opportunities across Europe to have become almost a leader in the European audio visual market.

The other media groups, e.g. from Germnay, the UK and the Netherlands, have mostly pursued domestic expansion strategies as a priority in TV and newspapers.

Publishers tend to expand abroad by starting with magazines or with minority stakes in newspaper (see Exhibits 4.23 - 4.24), radio and/or TV.

In TV, while we expect there to be an emergence of a few big groups taking positions across borders as controllers of the increasingly new private channels, their entry will improve the overall controller to channel ratio rather than reduce it (see Exhibits 4.25 - 4.26). We also believe that in the future, there will be an increasing role of the transfrontier European broadcasts, thereby reducing a potential hypothetical risk of lack of pluralism at the local (or regional level).

- Regional channels already do not dominate - even in Spain where there is a strong regional identity (see Exhibit 4.27)

- There is already an emergence of transfrontier European broadcasters with ownership structures which is not too different from that of the private broadcasters operating on a national basis (see Exhibits 4.28 - 4.29)

In newspapers, the domination of a few groups in the share of the circulation is clearly a risk in some countries (see Exhibits 4.30 - 4.31), but we believe the risk is low at the Community level

- Cross-border consumption of newspapers is minimal - although the newspaper distribution system in the EC has developed well enough to provide ready access to foreign titles throughout the Community (mostly for expatriates and tourists). While most leading print media groups are increasingly present cross borders, they tend to be in partnership with local firms and, mostly in magazines (at first) - not in newspapers (see Exhibits 4.23 - 4.24)

- Most Member States either have rules to check on the possible dominance by any one group or have an open system for new entrants in the market (as for example the successful entry by The Independent in the UK, see Exhibit 4.32). Also, newspaper publishers considering taking over other publishers have to notify the anticoncentration authorities in advance for a clearance (Monopolies and Mergers Commission in the UK)

On the risk of multi-media dominance by big groups, while our analysis confirms that the number mergers and acquisitions in the media sector has been growing as the big publishers increasingly take positions in radio and TV, we do not consider the trend to be alarming in terms of audience reach (or share) at the Community level, as yet.





Historical Archives of the European Commission

- Between 1988/89 and 1991, the value of mergers and acquisitions in media industry increased by 96% from 6.6 BECU to 13.0 BECU. Included in this was the trend towards broadcasters taking stakes in other broadcasters. The acquisition activity was, however, spread all along the media value chain and was particularly strong with regards to the production sector as a target (see Exhibit 4.33-4.35) - only 6 of the 20 deals related to TV included publishers

- Private TV start-ups involve considerable risk particularly because governments tend to award licenses via auctions with discretion subject to "quality" conditions, which involve high upfront investment and commitments on the part of the bidders (see Exhibits 4.36 & 4.39). This encourages partnering - typically between experienced TV operating companies, the leading usually "cash-rich" and eager publishing groups and some daring financial investors

Historical Archives of the European Commission

# THE CHOICE AVAILABLE IN TELEVISION CHANNELS HAS BEEN INCREASING IN MOST COUNTRIES

| Country | TV Channels In 1980 | Start-ups In 1981-85 | Start-ups In 1986-90 |
|---|---|---|---|
| B | • BRT 1<br>• TV2<br>• RTBF 1<br>• Tele 21<br>• RTL-TVI | | • VTM<br>• Canal Plus |
| DK | • TV1 | | • TV2 |
| F | • TF1<br>• Antenne 2<br>• FR3 | • Canal Plus | • La Cinq<br>• M6 |
| D | • ARD 1<br>• ZDF<br>• ARD III | • SAT 1<br>• RTL Plus<br>• Tele 5 | • Pro 7 |
| GR | • ERT 1<br>• ERT 2 | | • ERT 3<br>• Megachannel<br>• Antenna |
| IR | • RTE 1<br>• Network 2 | | • TV3 |
| IT | • RAI 1<br>• RAI 2<br>• RAI 3<br>• Canale 5 | • Italia 1<br>• Rete 4<br>• TMC | • Odein TV<br>• Italia 7 |
| NL | • Nederland 1<br>• Nederland 2 | | • Nederland 3<br>• RTL-4 |
| P | • RTP-1<br>• RTP-2 | | |
| S P | • TVE-1<br>• TVE-2 | • TV3 (R)<br>• TVGa (R)<br>• ETB-1 (R)<br>• ETB-2 (R) | • Antenna 3<br>• Tele 5<br>• Canal Plus<br>• Canal 9 (R)<br>• Canal Sur (R)<br>• Canal 33 (R)<br>• TM 3 (R)<br>• TV Mur (R) |
| UK | • BBC 1<br>• BBC 2<br>• ITV (14 regional channels) | • ITV-am<br>• Channel 4 | • Sky Television<br>• BSB |
| Interna-tional | | • The childrens' channel<br>• CNN<br>• 3-Sat<br>• Filmnet<br>• Kindernet<br>• Lifestyle<br>• MTV Europe<br>• Screensport<br>• Super Channel<br>• TV5 | • Discovery<br>• Eins Plus<br>• Eurosport<br>• Galavision<br>• La Sept<br>• TV3 |
| Total | 29 | + 20 | + 24 |

Source: Carat International

Historical Archives of the European Commission

# THE PRIVATE TV START-UPS INVOLVE ESTABLISHED LOCAL MEDIA PLAYERS AND / OR BIG MUTLI NATIONAL GROUPS

## GREEK PRIVATE CHANNELS

### MEGA CHANNEL

100% – Teletypos (publishing conglomerate)

### ANTENNA TV

— Rupert Murdoch

— Leo Kirch

— Minos Kyriakou (radio broadcaster and publisher)

### NEW TELEVISION

## IRISH PRIVATE CHANNELS

### TV-3

— Windmill Lane (produciton house)

— Paul McGuinness (Manager of rock band)

— TVS (ITV franchise holder)

## SPANISH PRIVATE CHANNELS

### ANTENA 3

18% — La Vanguardia (Grupo Godó)
7% — Antena 3 Radio
10% — 23 Daily Newspaper Publishers
4% — 8 Magazine Publishers

### TELECINCO

25% — Fininvest
25% — Javier de la Rosa (Private investor)
25% — Spanish Institute for the Blind (ONCE)

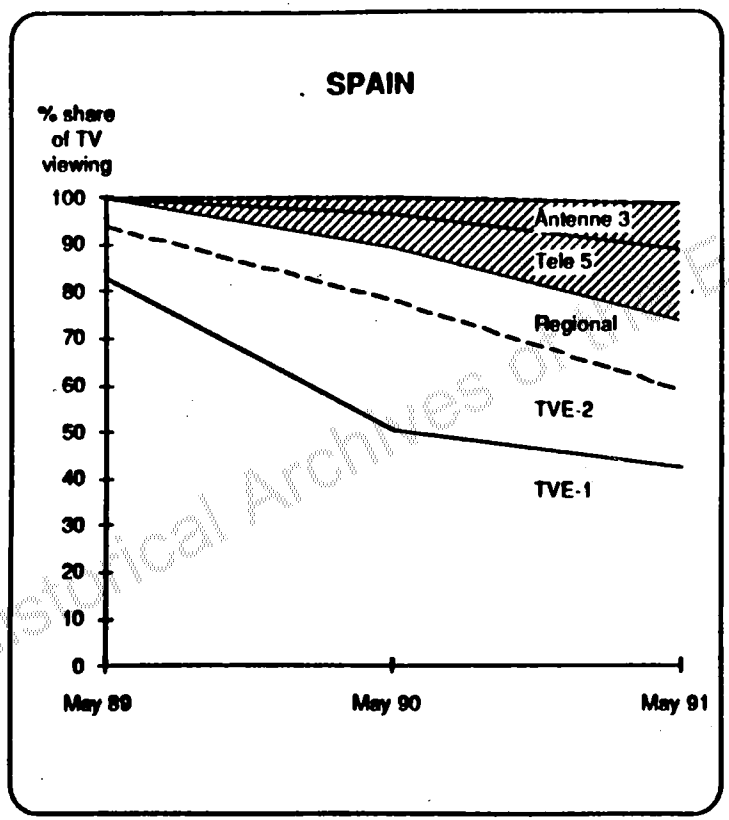
### CANAL PLUS

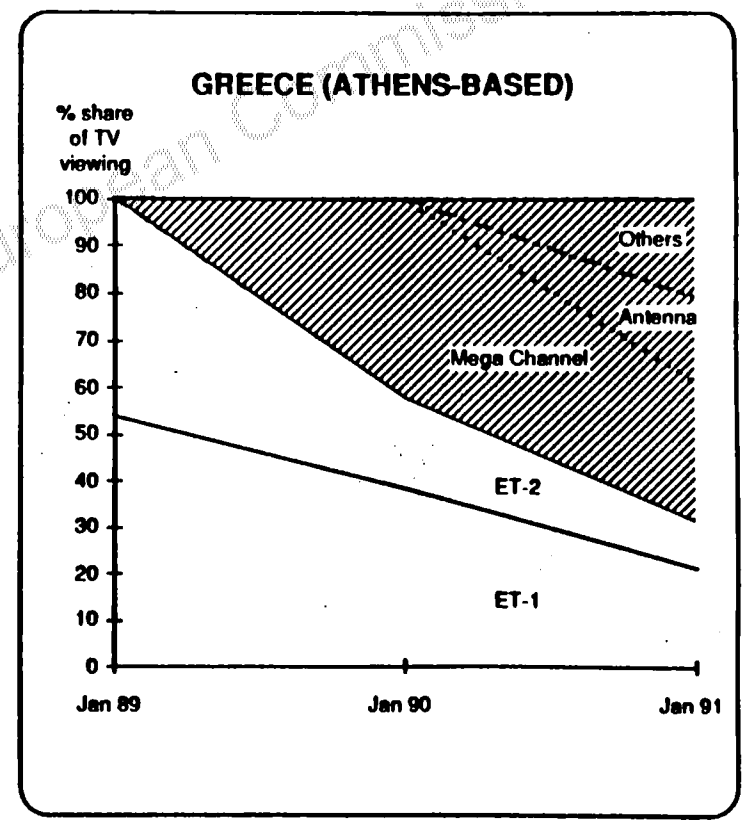
25% — Prisa (El Pais Publisher)
25% — Canal+ (France)
40% — 4 Spanish Banks

Note: Ownership data was not available for Greece and Ireland

Historical Archives of the European Commission

# PRIVATE TV START-UP CHANNELS CAN RAPIDLY GAIN SHARE IN A PUBLIC-TV DOMINATED ENVIRONMENT



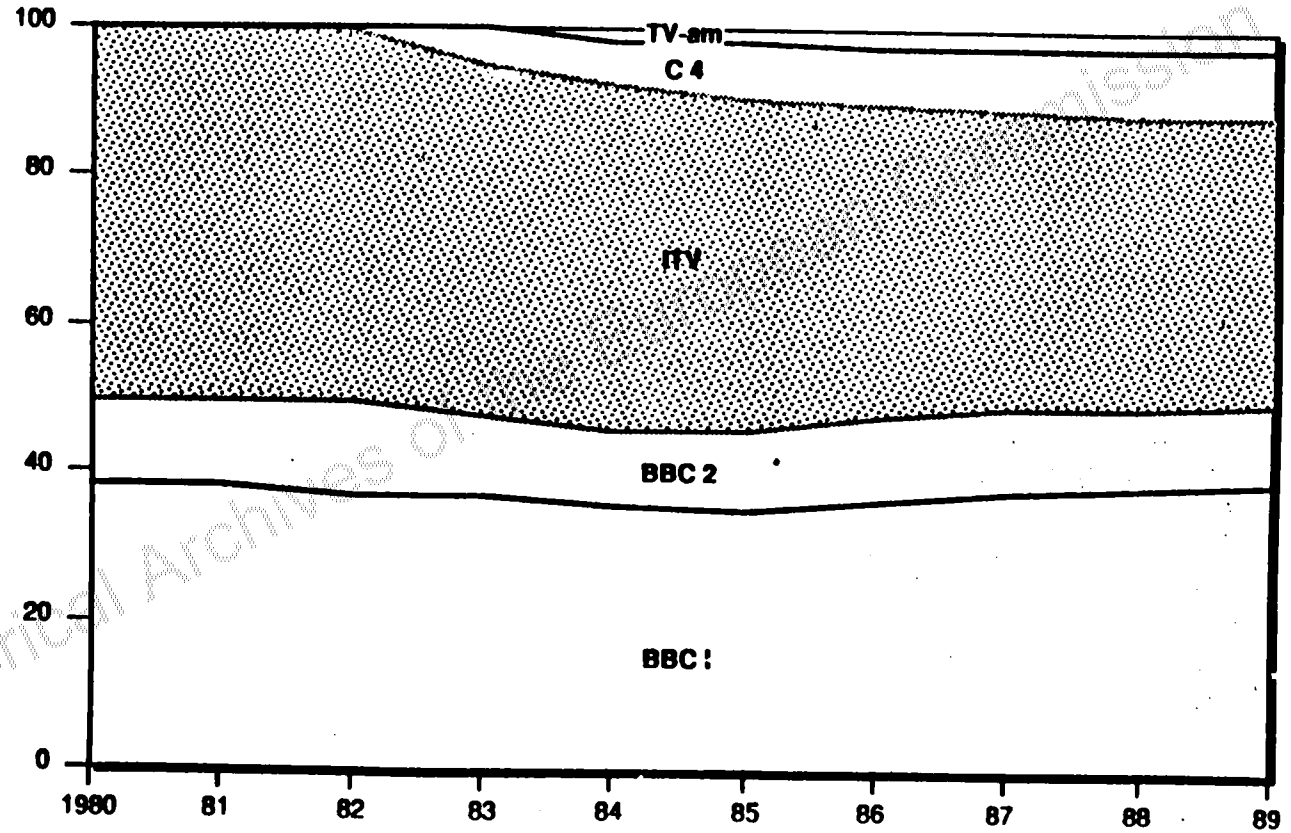

Private TV & start-up channels
Share of TV viewing

Source: Ecotel, EGM, ICAP, AGB Hellas

Historical Archives of the European Commission

# IN UK, THE NEW PRIVATE CHANNELS HAVE ONLY ERODED ITV'S SHARE

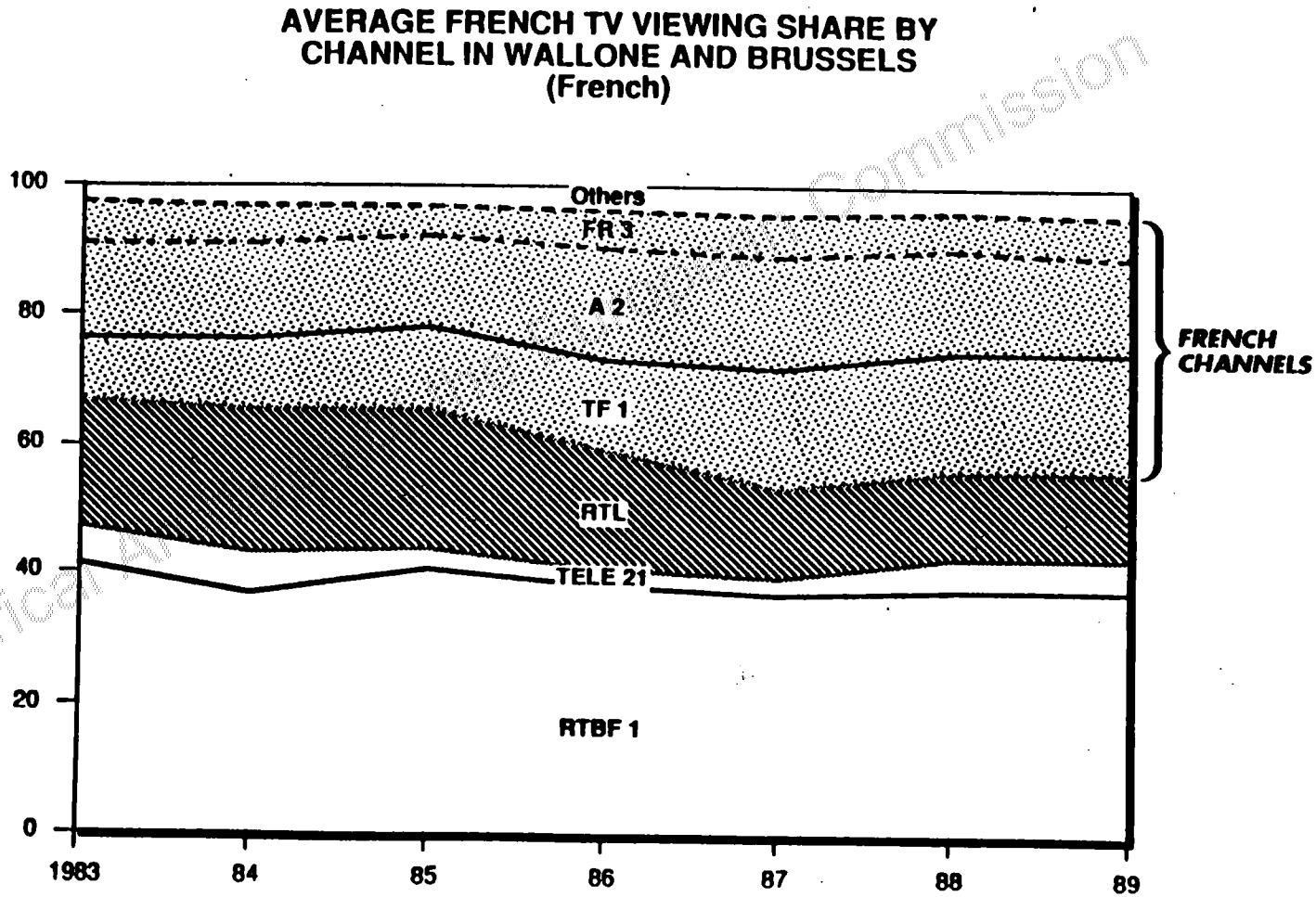
## PERCENTAGE SHARE OF TV AUDIENCE BY CHANNEL




Source : BARB/YSR

Historical Archives of the European Commission

# IN BELGIUM, THE FRENCH CHANNELS HAVE MOSTLY ERODED RTL'S SHARE



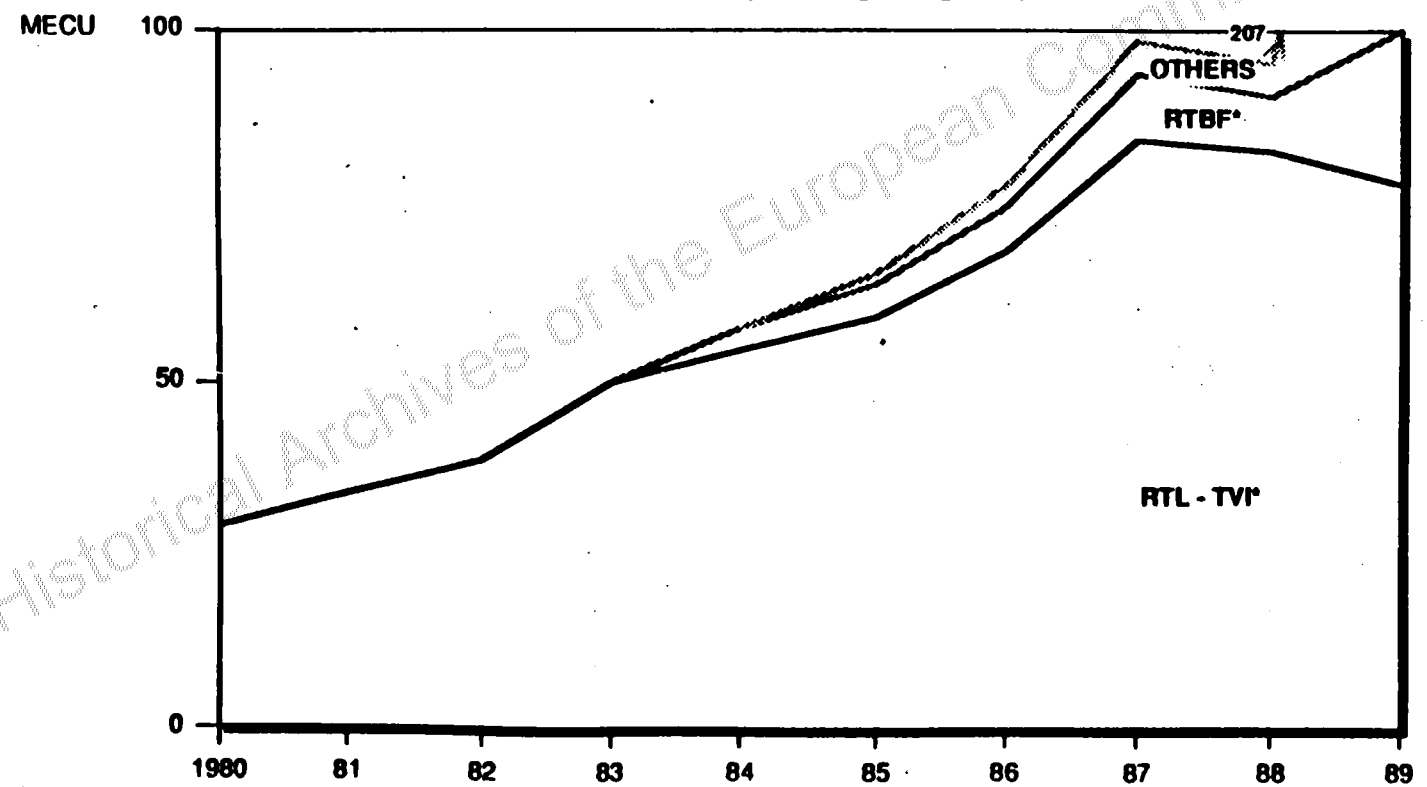

Source : RTBF, CIRECC

Historical Archives of the European Commission

# NEW ENTRANTS IN ADVERTISING HAS NOT SIGNIFICANTLY HURT THE EXISTING BROADCASTERS (UNTIL RECENTLY)

**EXAMPLE :**
**BELGIUM, FRENCH SPEAKING REGION**

## TV ADVERTISEMENT REVENUES
## 1980 - 1989
## (French Speaking Belgium)




Historical Archives of the European Commission

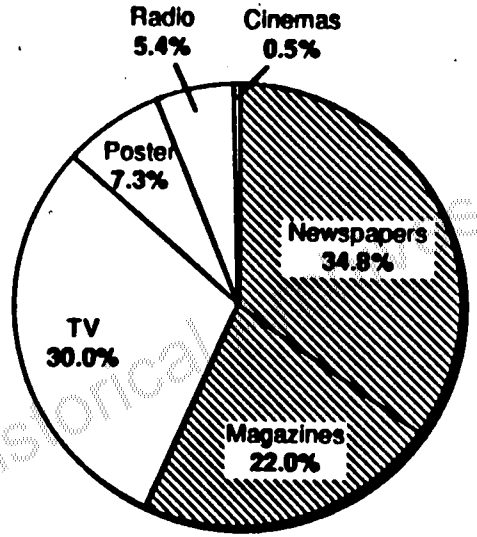
* Incl. 50% of TVB
Source : Conseil de la publicité, AAS

4.6

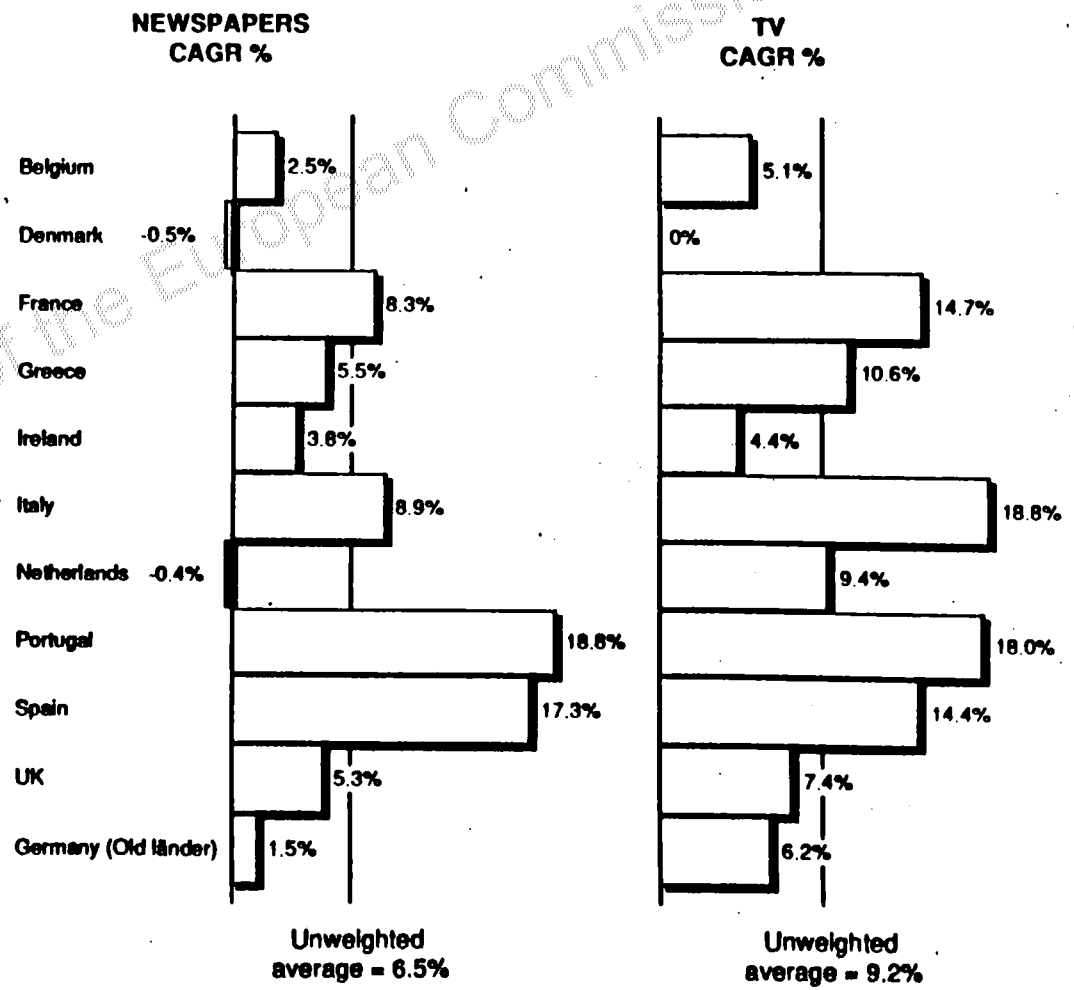
# BIG GROUPS' EXPANSION STRATEGIES APPEAR TO BE DRIVEN BY OPPORTUNITIES TO CAPTURE THE GROWING ADVERTISING REVENUES IN THE PRINT MEDIA, AND INCREASINGLY IN TV

## AVERTISING REVENUES IN THE EC BY MEDIA

*34 BECU IN 1989*




## GROWTH RATES (1980-1989) IN ADVERTISING REVENUES

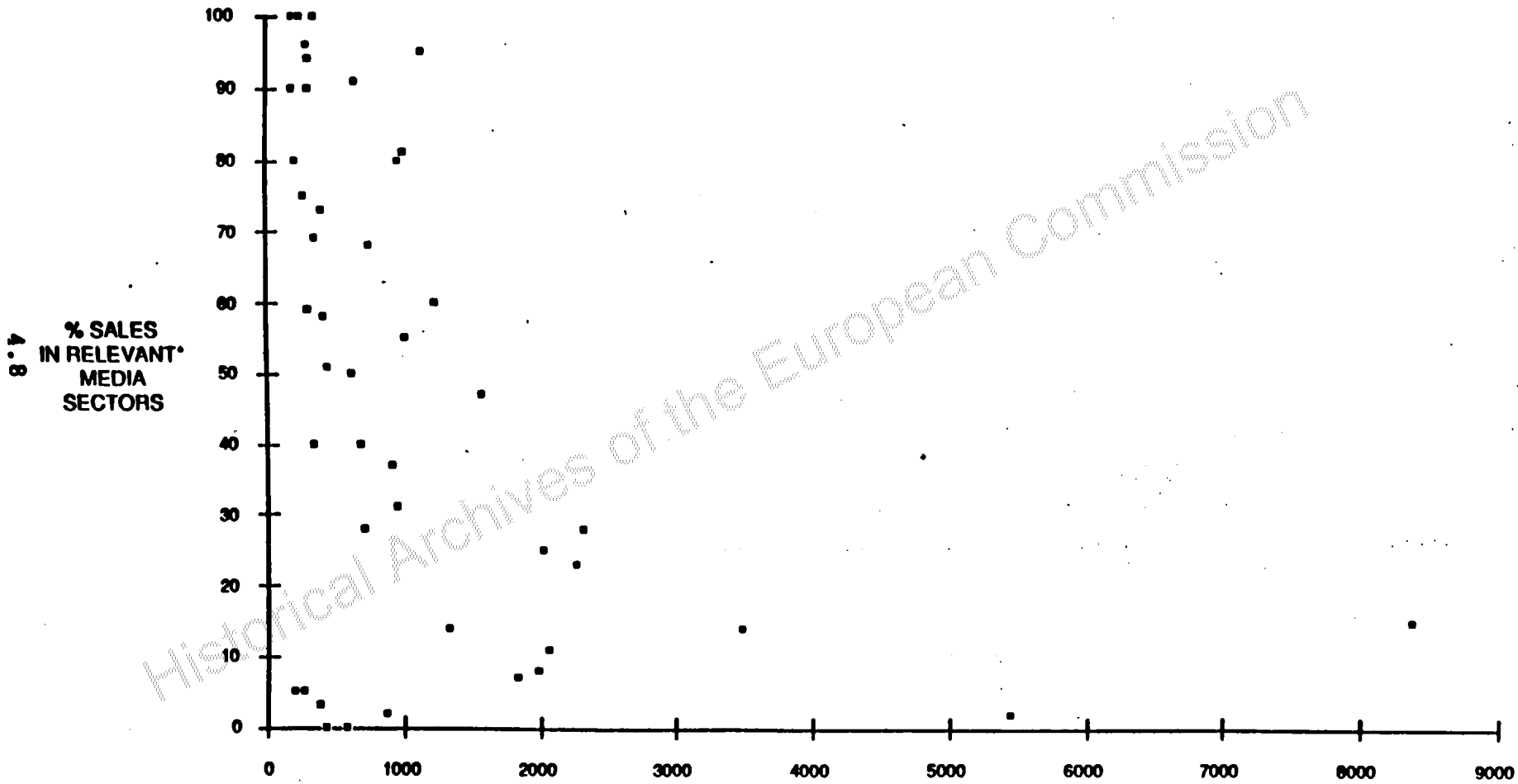



Note: Advertising revenue in the US = 60.4 BECU in 1989 (Newspapers = 37.5%, Magazines = 11.2%, TV = 38.4%)

Source: NTL

Historical Archives of the European Commission

# ONLY A FEW MEDIA GROUPS ARE DEPENDENT ON THE RELEVANT* MEDIA SECTORS




*Relevant media sectors = Newspaper, radio and TV sectors

9201-FFD017-A-11 FR

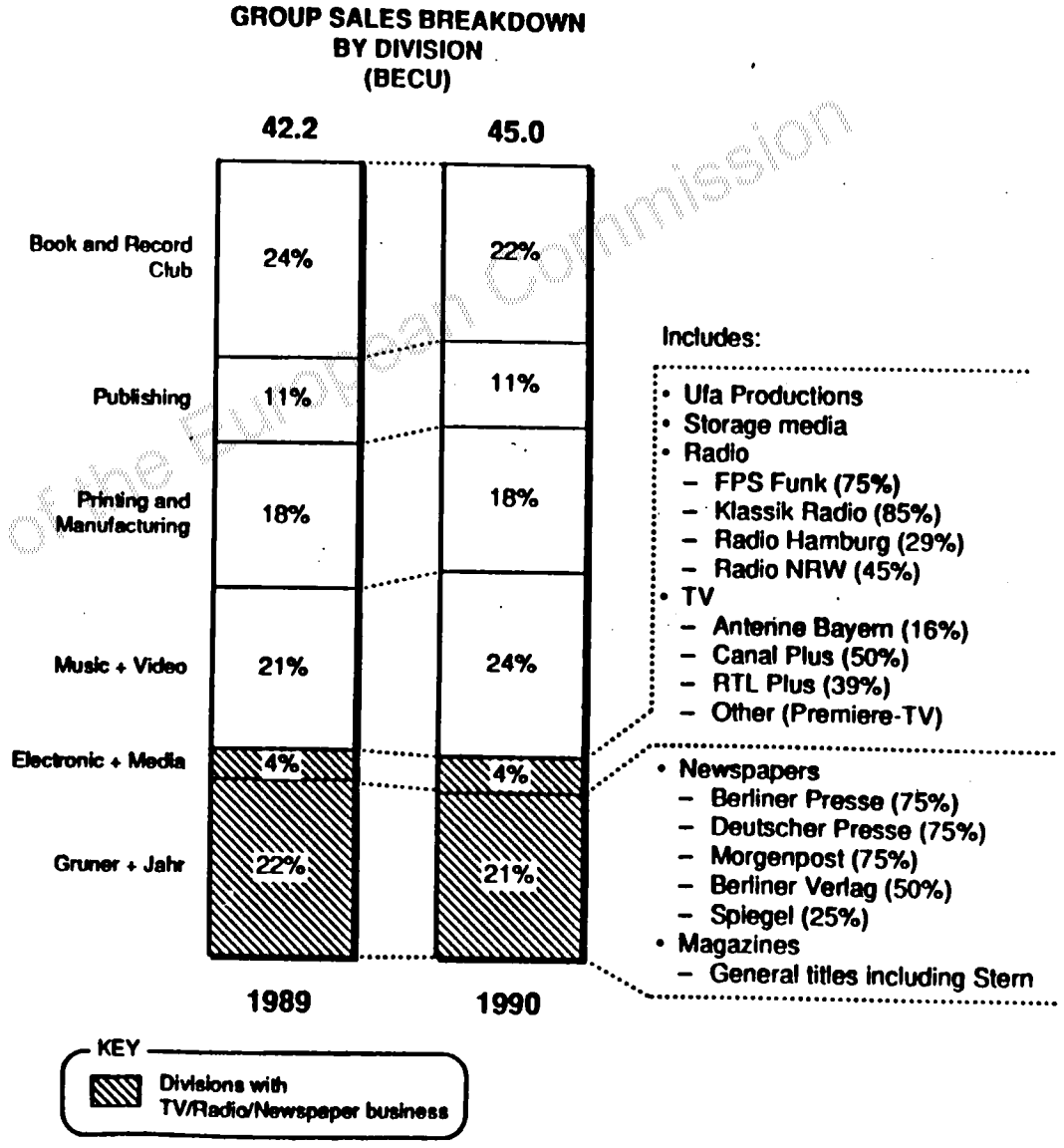
Historical Archives of the European Commission

# BERTELSMANN IS ON A GROWTH TRAIL IN MEDIA - AT PRESENT, MOSTLY IN THE DOMESTIC MARKET (INCLUDING EAST GERMANY)

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"Our intention is to continue the basic corporate strategy which has worked well for us for the past decade"

- "Our growth strategy is a balanced blend of careful expansion of our core business, developmental projects with future potential, acquisitions and strategic alliances"
- Our major investment projects this year will focus on strengthening our new book club in Eastern Germany, developing the Premiere Pay-TV channel and vigorous expansion in the newspaper field by Gruner + Jahr




Note: Sales from minority held cos. such as RTL Plus are not included in revenues
Source: Annual Reports

Historical Archives of the European Commission

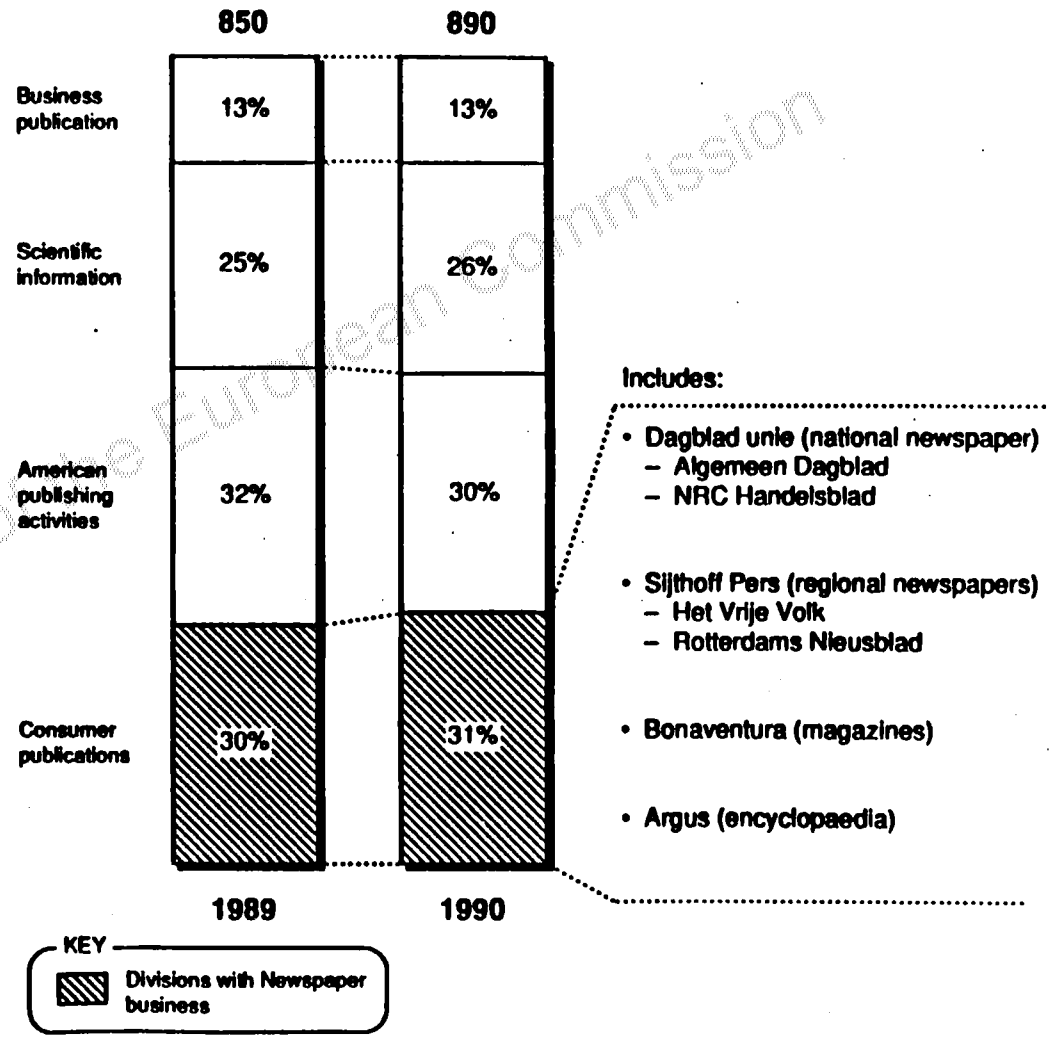
# ELSEVIER'S SIZEABLE SHARE IN THE DUTCH NEWSPAPER MARKET APPEARS INCIDENTAL TO ITS CORE INTEREST

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"There has been no essential change in Elsevier's strategy over the last ten years"

- "In going for profit growth, we continue to focus primarily on scientific, professional and trade information markets"
- "First and foremost, we are concentrating on activities requiring little or no working capital (e.g., periodicals), with profits being deployed to finance growth ..."
- ...

**GROUP SALES BREAKDOWN BY DIVISION (M ECU)**




Note 1: • Shareholding in Wolters Kluwer were disposed in 1990
• Shareholding in Pearson decreased to 8.9%
Note 2: • Owns 19% of RTL-4 via 50% shareholding in European Media Investors (in Luxembourg)
Source: Annual Reports

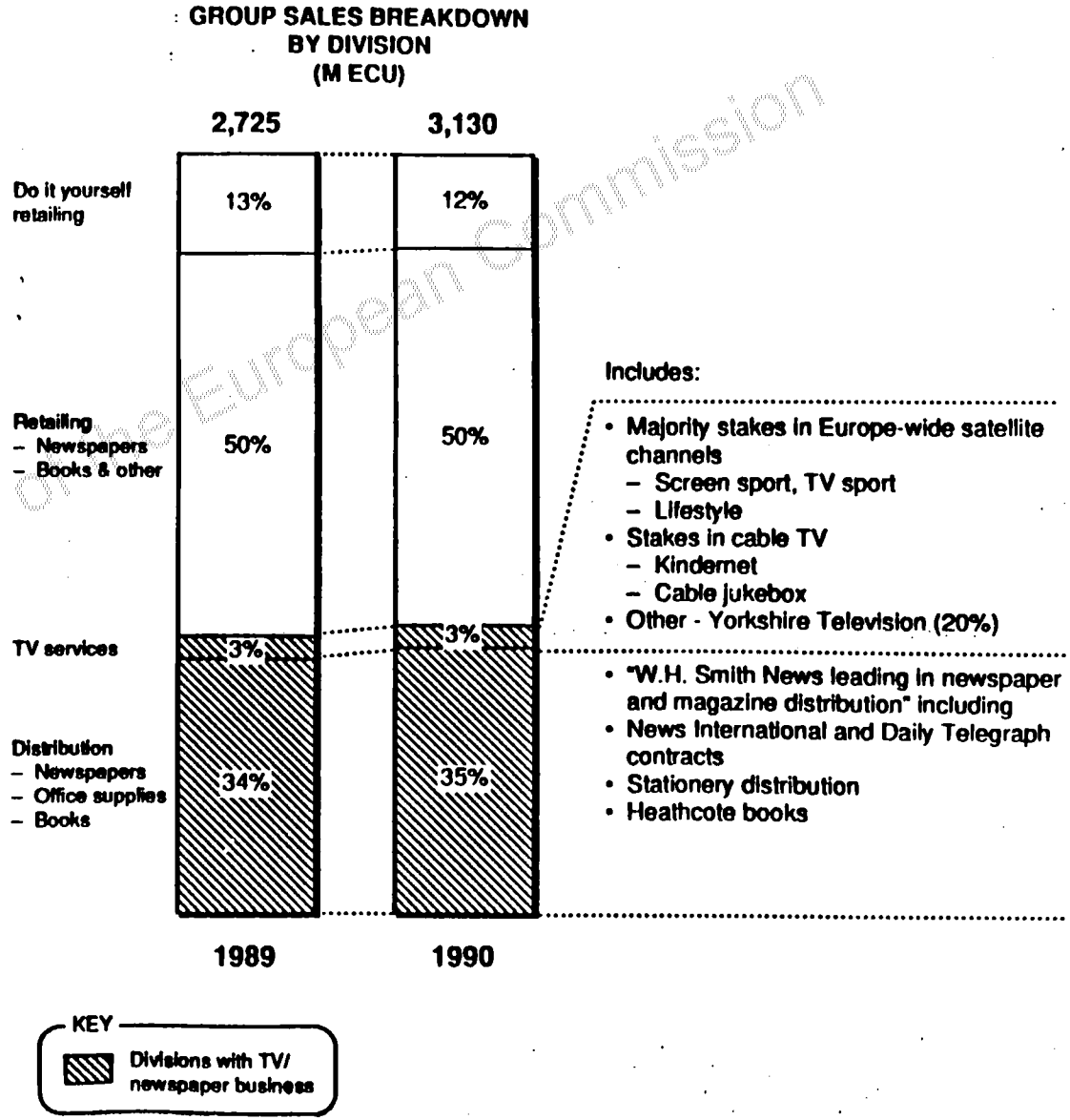
Historical Archives of the European Commission

# W.H. SMITH (U.K.) HAS A DOMINANT POSITION VIA ITS CONTROL OVER NEWSPAPER DISTRIBUTION IN UK AND EUROPEAN LEADERSHIP IN SOME SEGMENTS OF PAY-TV

## RELATED STRATEGY ELEMENTS

"Our goal is to be the market leader in everyone of our chosen markets"

- "To be the leading distributor of newspapers, magazines and office supplies in the U.K."
- "To make WHSTV one of the leading companies in the European TV industry"
- ...

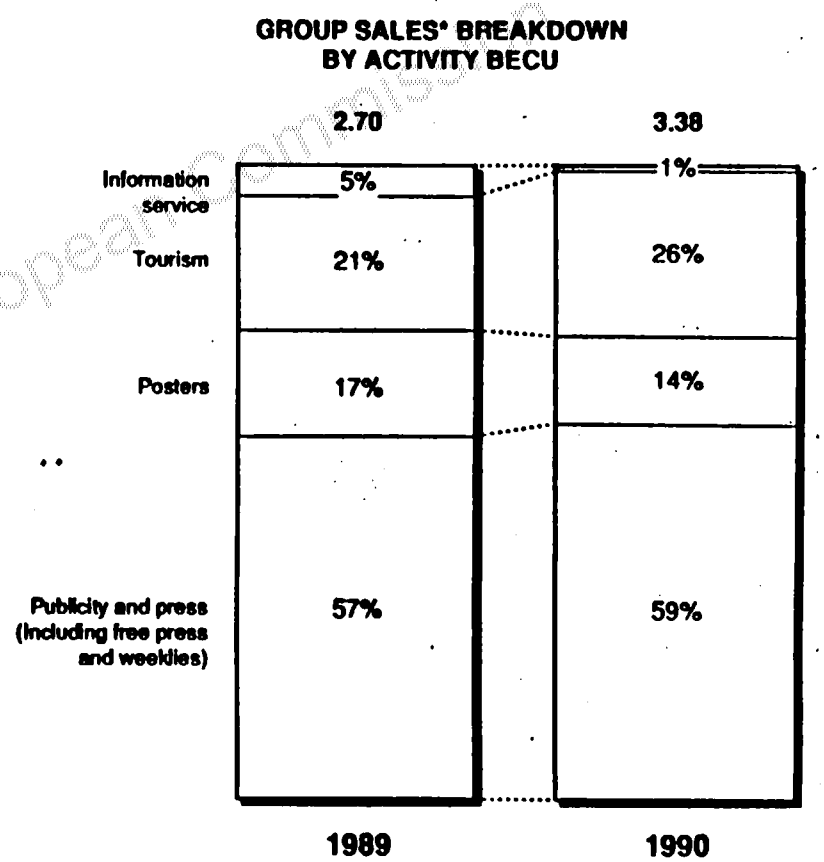



Historical Archives of the European Commission

# HAVAS CONSIDERS ITS MINORITY STAKE IN PAN-EUROPEAN TV AND RADIO GROUPS, CLT AND CANAL+, AS AN INTEGRAL PART OF ITS BUSINESS STRATEGY

**RELATED STRATEGY ELEMENTS**

- "Internationalisation remains our priority for the future" to gain an important position at the European level, similar to that which has been achieved in France"
- "While we expand, we will treat Europe as being made up of many individual markets each with its own specific cultural and local tastes"
- "Expansion abroad will be via partnering with local companies to reduce the risks" Examples
  - 25% interest in Canal+ group
  - 27% interest (and 52% control) in Comareg group (free press)
  - 16% interest in CLT via 30% share in Audiofina stake




Source: Annual Reports

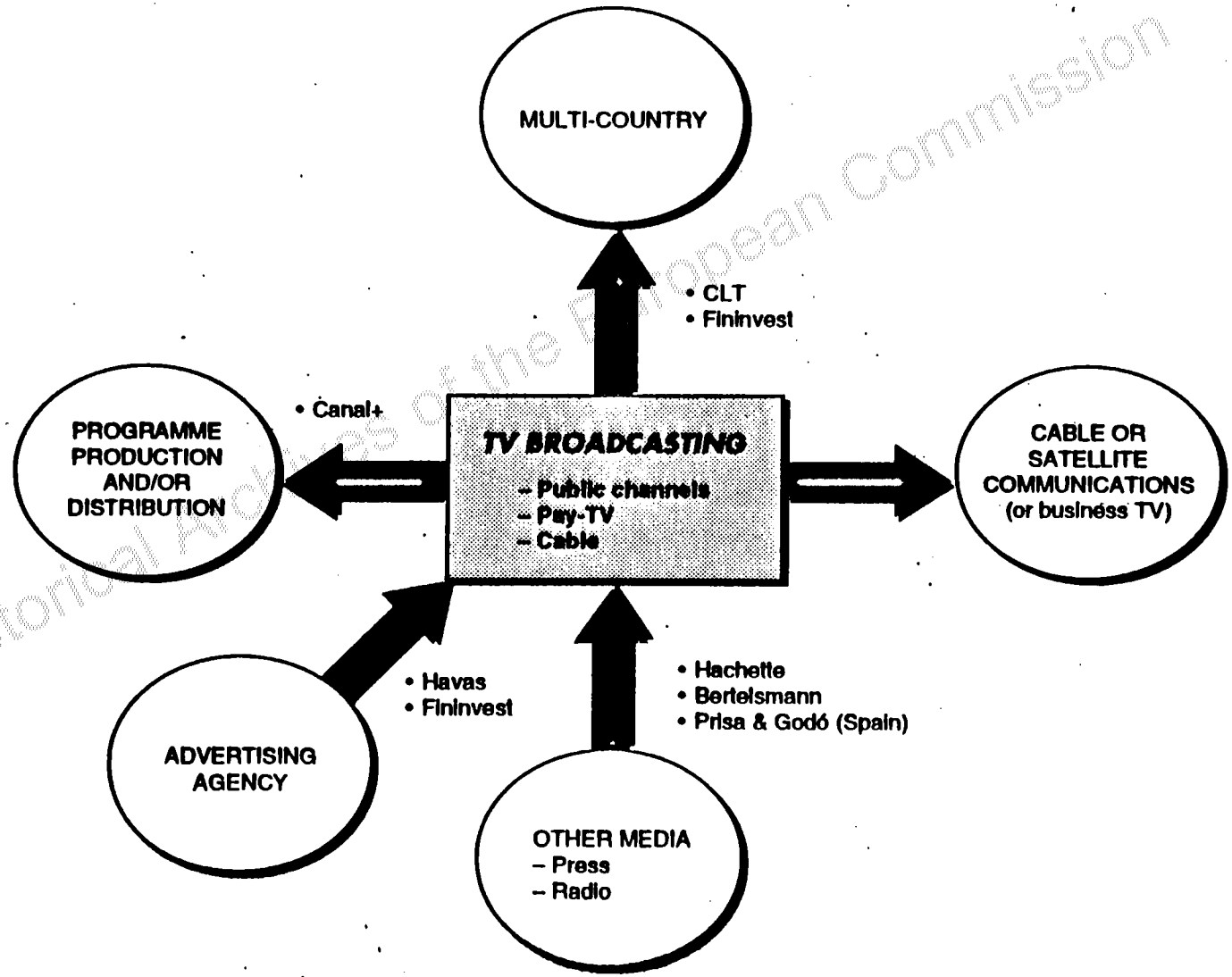
*Turnover excludes minority participation companies - particularly Eurocom, C.E.P. Communications, Canal+ and Audiofina/CLT

9201-FFD017-A-10 FR

4.12

Historical Archives of the European Commission

# SEVERAL GROWTH DIRECTIONS EMERGE FROM TV-RELATED STRATEGIES OF MEDIA GROUPS

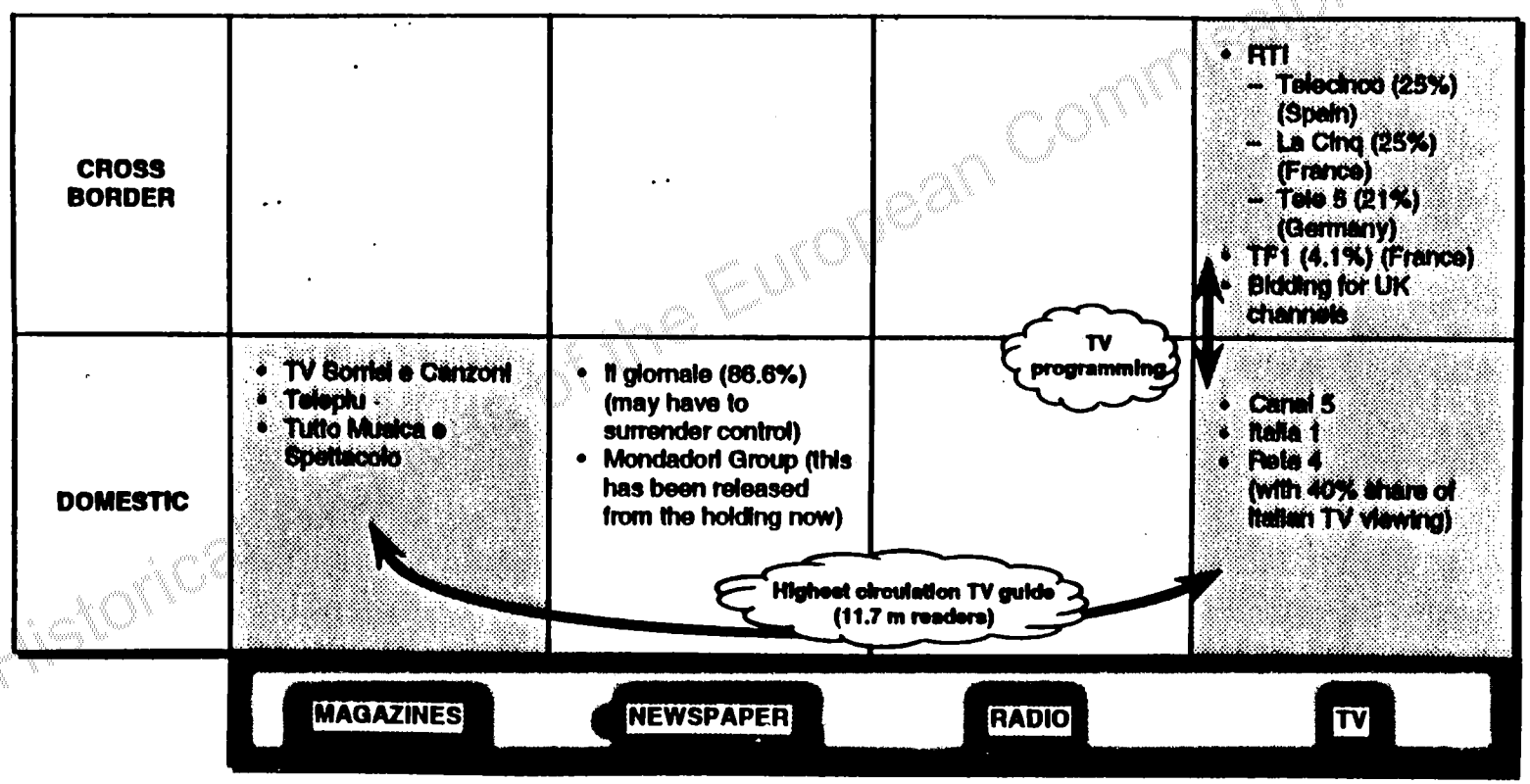



Historical Archives of the European Commission

# FININVEST IS TAKING ADVANTAGE OF ITS SUCCESSFUL TV PROGRAMMING STRATEGIES



## MEDIA REVENUES = 2.0 BECU (1989)



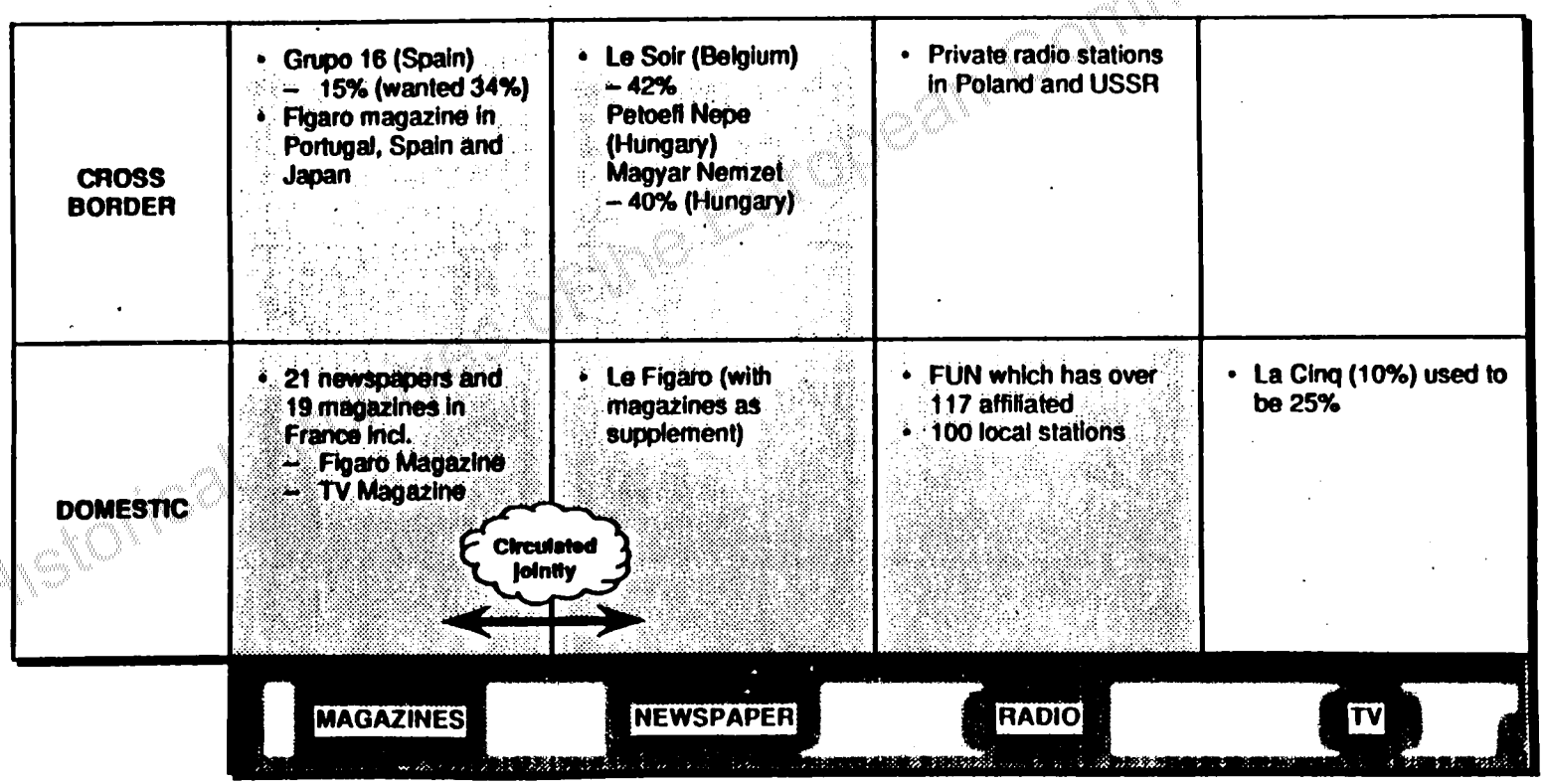

Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archives of the European Commission

# HERSANT IS LEVERAGING SYNERGIES BETWEEN ITS PRINT MEDIA ACTIVITIES BUT IS WITHDRAWING FROM TV

## MEDIA REVENUES = 1.38 BECU (1989)



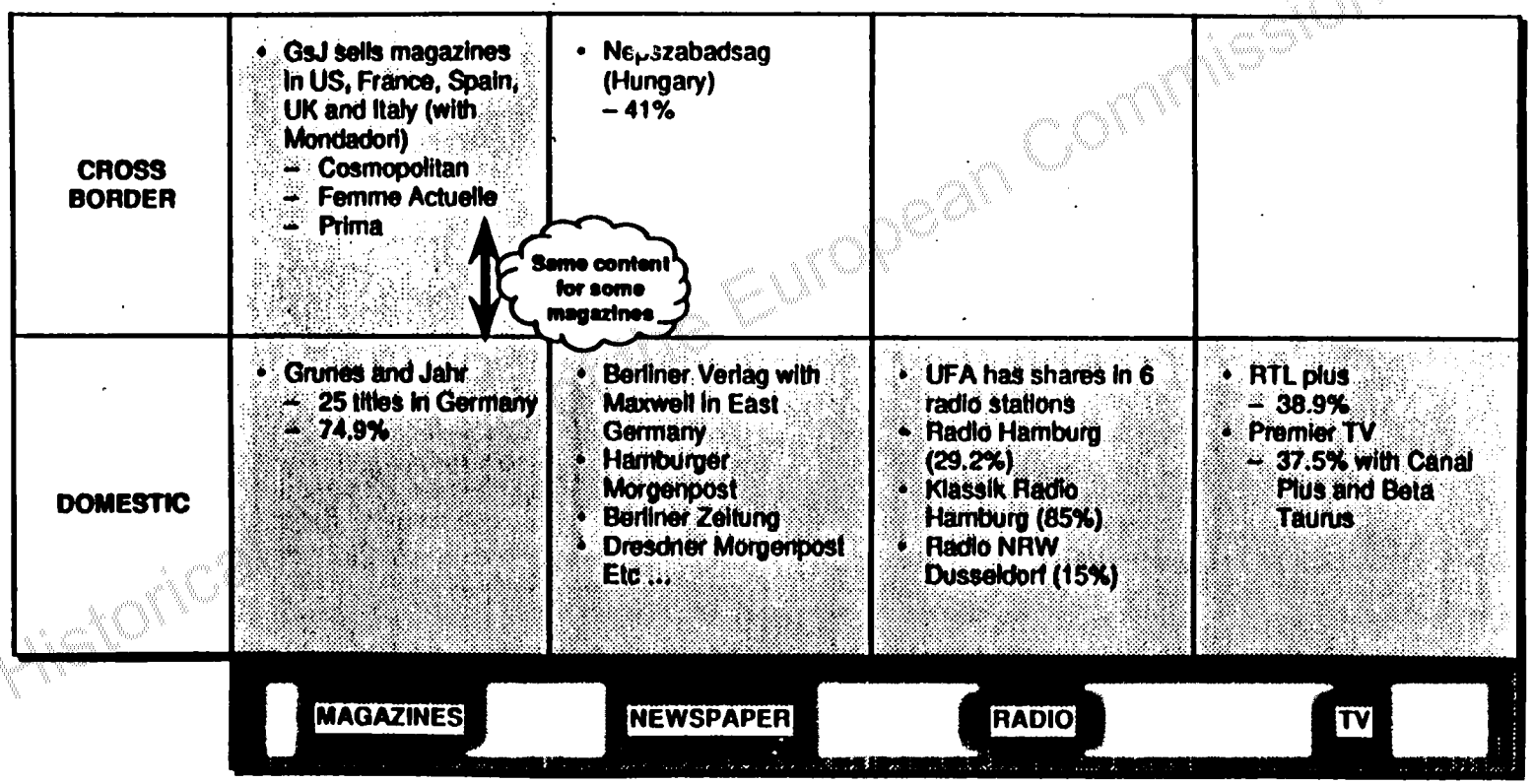

Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archive of the European Commission

# BERTELSMANN'S GsJ GROUP APPEARS TO BE SHARING MAGAZINE CONTENT

## MEDIA REVENUES = 1.8 BECU (1989)



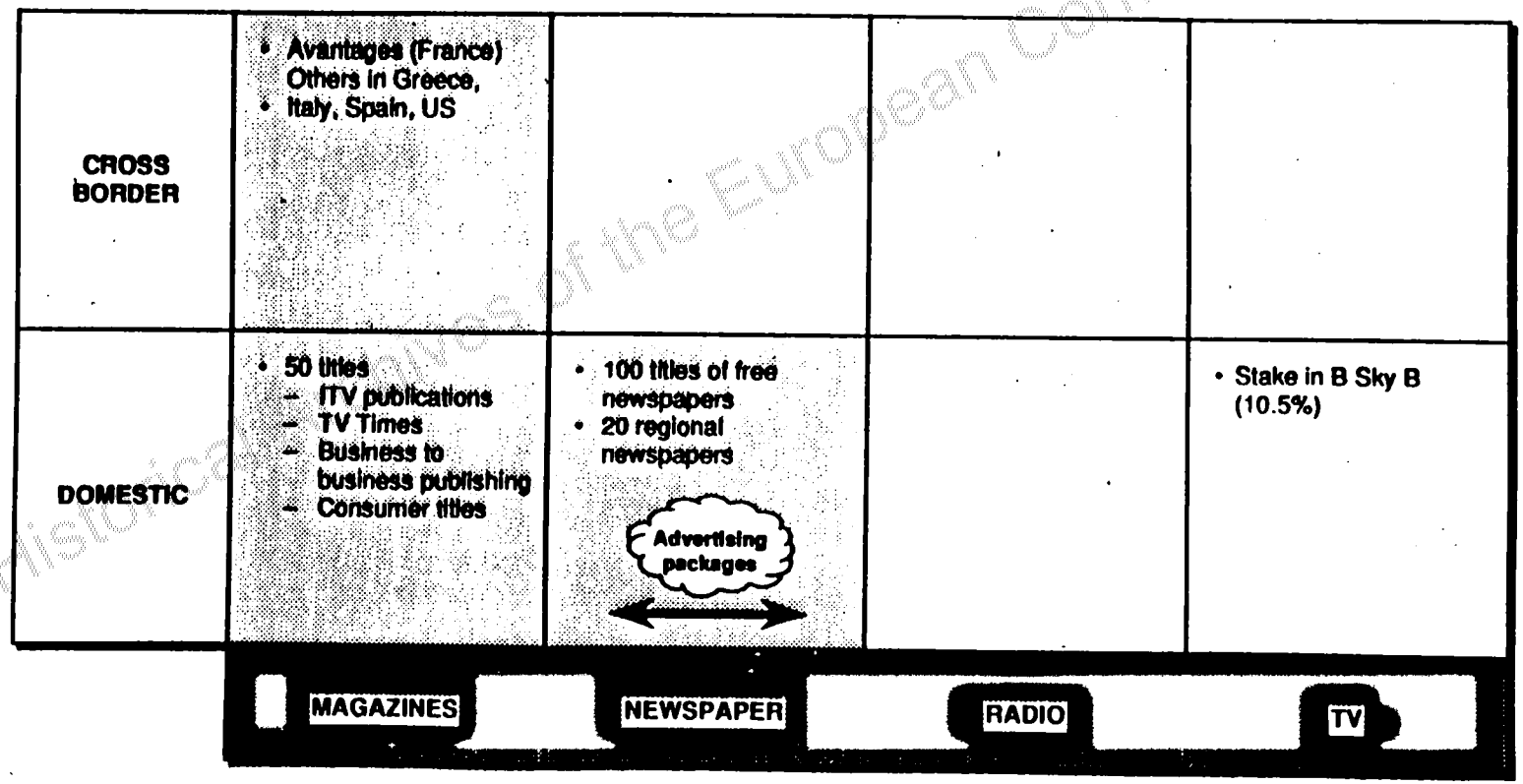

Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archive European Commission

# REED INTERNATIONAL HAS FOCUSED ON PRINT MEDIA MAINLY IN THE DOMESTIC MARKET

**MEDIA REVENUES = 2.2 BECU**
**(1990)**



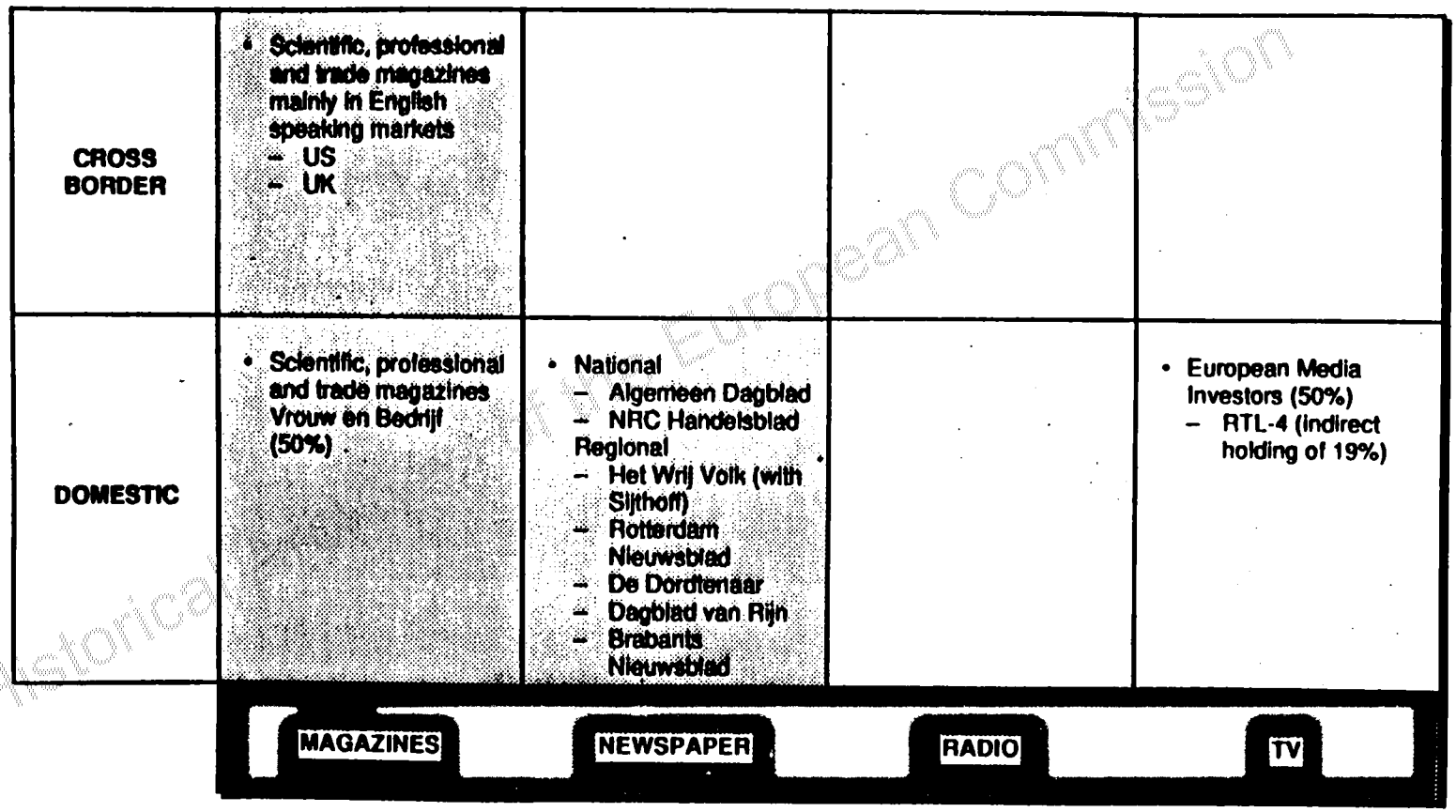

↔ Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archives of the European Commission

# ELSEVIER'S TARGET IS GROWTH IN SCIENTIFIC, PROFESSIONAL AND TRADE MEDIA. "PERIODICALS (NEWSPAPERS) REQUIRE LITTLE WORKING CAPITAL AND THE FUND GROWTH"

## MEDIA REVENUES = 0.56 BECU (1989)




Source : Annual report

Historical Archive of the European Commission

# CLT (ESTABLISHED IN LUXEMBURG) IS THE MOST IMPORTANT "PRIVATE" PLAYER IN THE EUROPEAN AUDIOVISUAL MEDIA MARKET

**MEDIA REVENUES = 0.21 BECU**
**(1999)**

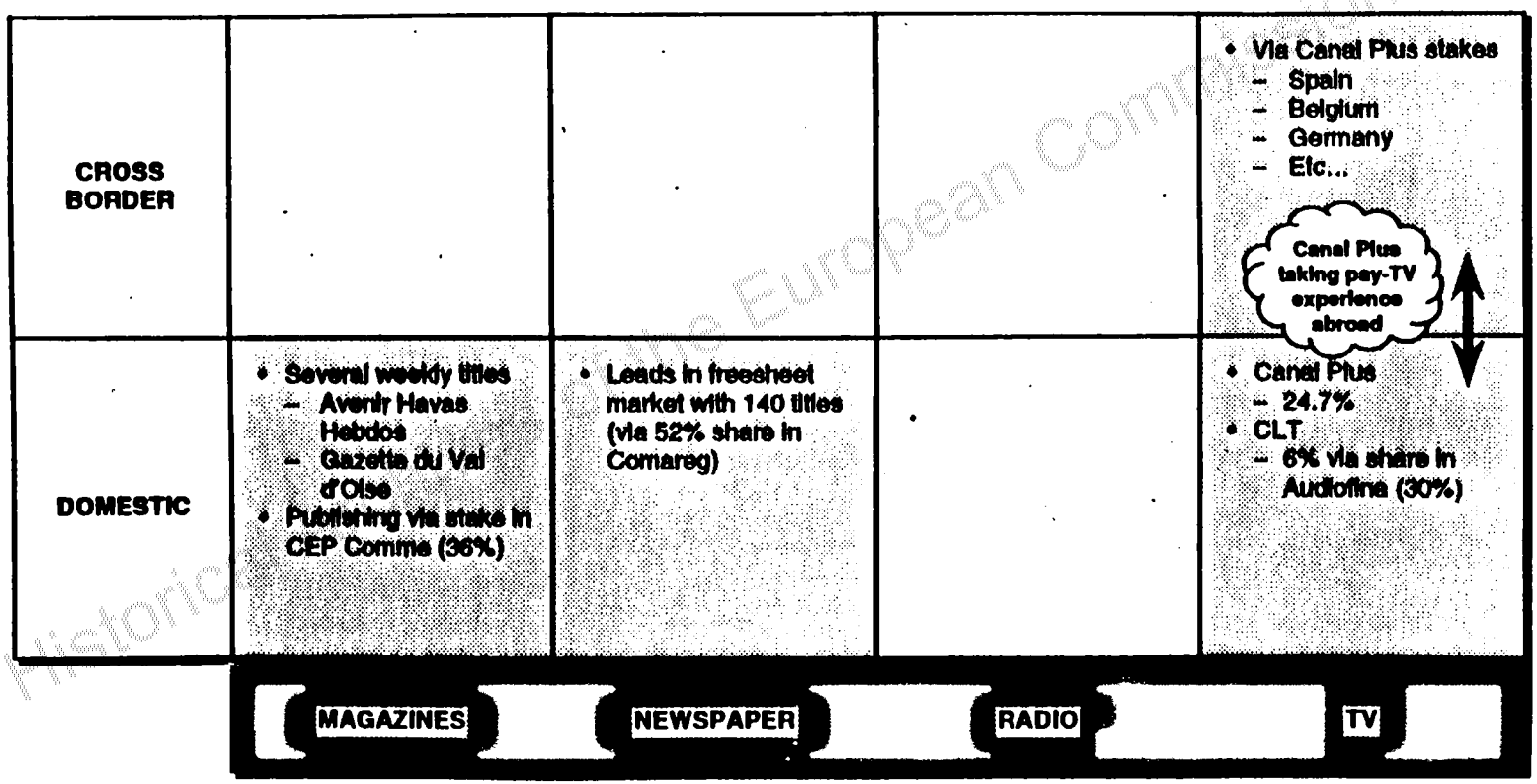
| | MAGAZINES | NEWSPAPERS | RADIO | TV |
|---|---|---|---|---|
| **CROSS BORDER** | • TV, editions (66%)<br>Telester (100%)<br>Starpress (100%)<br>• Top Santé<br>MOSTLY TV RELATED MAGAZINES | | • France<br>– RTL Paris (93.6%)<br>– Maximum (83.7%)<br>• UK<br>– Radio Luxemburg (100%)<br>– Atlantic 252 (25%) (Radio Tara)<br>• Germany<br>– RTL Radio Baden-W (70.1%)<br>– RTL Radio<br>– Radio Contact (35%)<br>• RTL International | • France<br>– RTL Lorraine<br>– M6 (25%)<br>• Germany<br>– RTL Plus (48.1%)<br>– Télé 5 (24%)<br>• Other<br>– RTL-4 (NL) (40%)<br>– RTL-TVi (B) (66%) |
| **DOMESTIC** | • Revue (100%) | | • RTL (92.5%) | • Hei Elei, Kuck Elei |

Source : Annual report

Historical Archives of the European Commission

# HAVAS IS IN MEDIA VIA STAKES IN BIG GROUPS – OTHERWISE, IT IS MAINLY AN ADVERTISING GROUP

## MEDIA REVENUES = 0.85 BECU (1989)




↔ Synergy being realised

Source : Zenith

Historical Archive of the European Commission

# EXHIBIT - DIFFERENCES BETWEEN ITALY AND FRANCE IN THE REGULATORY ENVIRONMENT

- Regulatory authority: In Italy, the public network, RAI, is governed by two bodies: the Consiglio di Amministrazione (Board of Directors) and the Direttore Generale (General Director). RAI is a publicly owned limited liability company [99-55% of its shares are held by the state owned IRI (Instituto Ricostruzione Industriale) and the remaining by SIAE (Societa Italiana Autori and Editori)]. The responsibility for its supervision is with the Parliamentary Commission responsible for control of broadcasting services. For the private broadcasters, the regulatory responsibility has been assigned to a Guarantor of broadcasting and publishing (previously only responsible for implementing newspaper antitrust laws).

  In France, the public broadcasters are controlled by CSA which also regulates the private broadcasters

- Political broadcasts: RAI, in Italy, operates three television networks which used to be managed by personnel tied to the three major practices: RAI 1 (Democrazia Cristiana), RAI 2 (Partido Socialista Italiano) and RAI 3 (Partido Comunista Italiano). The rules currently governing RAI oblige it to give all political parties an "equal time" right of access. Also, RAI is required to be impartial during political campaigns. The political parties cannot purchase political advertising on RAI. These rules, however, do not apply to private channels

  In France, all broadcasters - public and private - have to carefully balance the exposure given on TV to the government, the opposition parties and the various pressure groups

- While broadcaster ownership changes have to be notified to the responsible authorities in both France and Italy, the concept of control in Italy was accepted as defined in article 2359 of the Civil Code as the "ownership of a majority of the shares or the exercise of a dominant influence due to the ownership of shares or to particular contractual ties

  The French system does not rely on any definition to establish a controller for each channel

- The Italian rules limit multi-channel and mult-media ownership (control) rather than percentage of shares held in any one media channel as in France

- In Italy, each broadcaster can have an interest in three national networks but no local stations. This would not be allowed in France. Local broadcasters in Italy can control in different areas; three TV stations (four in South Italy) or seven radio stations (can be adjacent if they serve less than 10 million people and broadcast the same programme). 30% of TV and 70% of radio frequencies will be awarded to local stations (reaching less than 60% of the country) for six years

- In future, only one local radio or one TV licence (including cable stations and pay-TV services) will be awarded to same person in an area in Italy (unless the broadcaster was already established or, in the case of radio licence, there were fewer applicants than frequencies available)

- In Italy, the multimedia limitations are far stronger than in France and, partly, based on limiting the share of the total media revenue. Broadcasters controlling three networks are forbidden to own interests in daily press. Broadcasters controlling two networks can control up to 8% of national newspaper circulation. Those controlling one network can be associated with 16% of the newspaper market. No newspaper company with a 20% market share can be associated with broadcasting. Finally, companies were not allowed to control more than one fifth of national mass media revenue (existing operators can control 25% but this has to be disposed in two years)

Historical Archive of the European Commission

# EXHIBIT - MEDIA OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE UNITED KINGDOM

In the UK, the Broadcasting Bill provides the rules related to restrictions on ownership of TV and radio licences.

- Non-EC individuals and companies are disqualified from becoming or remaining holders of TV or radio licences other than operating local delivery services (e.g. cable TV). A company is considered non-EC if it is not registered or does not have its head office or principal place of business within the EC

- Entities with political and/or religions connections such as local authorities, religions bodies, political parties and entities in which local authorities, religions bodies or political parties have more than 5% interest are also disqualified from owning a broadcasting licence

- Publicy funded bodies (those with more than half their annual income from public funds) are disqualified from holding radio service licences

- Advertising agencies and BBC or entities in which they have more than 5% are also disqualified from holding a broadcasting licence granted by Independent Television Commission (ITC)

Separate provisions of the Bill limit the extent to which entities holding a broadcasting licence can hold in other licences.

- There is a limit on the maximum number of licences which can be held by any one entity:

  - Regional Channel 3: 2 licences
  - National Channel 3: 1 licence
  - Channel 5: 1 licence
  - National Radio: 1 licence
  - Local Radio: 6 licences

  The Committee of the Government is likely to limit entities from holding more than one "large" Channel 3 licence or two contiguous Channel 3 licences.

- There will be limit (as yet an undefined) on the extent to which a licence holder can participate in entities holding other licences. The Secretary of State will be given the power to further specify and apply specific limitations (currently set at 20%). Similarly, national telecommunications service providors are restricted from holding licences subject to the secretary of state clearance.

The Bill also specifies cross-media ownership rules.

- Proprietor of a national or a local newspaper is restricted from having more than 20% in an entity with Channel 3, Channel 5 or National Radio licence (a local newspaper owner can have more than 20% in a different Regional Channel 3 licence)

- Proprietor of a national newspaper with any participation in Channel 3, Channel 5 or National Radio should not have more than 5% in any other body holding such a licence

## EXHIBIT - MEDIA OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE UNITED KINGDOM (cont'd)

- Similarly, holders of a Channel 3, Channel 4 or National Radio Service licence should not have more than 20% in an entity running a national or local newspaper.

These abovementioned rules have several detailed conditions which probably need to be examined on a case-by-case basis. Furthermore the Secretary of the State retains some discretion particularly as they relate to proprietors of foreign newspapers or holders of satellite service licences.

In the UK, any changes in ownership involving newspapers, radio or TV require Department of Trade and Industry (DTI) clearance. In some cases, the DTI refers the request to the Monopolies and Mergers Commission (MMC) for its opinion before the clearance is granted. This provides the government with the means to directly control the level of concentration in media ownership in the UK.

Historical Archives of the European Commission

# PRINT MEDIA GROUPS ARE PRESENT ACROSS BORDERS - BUT MOSTLY IN PARTNERSHIP WITH LOCAL FIRMS AND IN MAGAZINES (NOT NEWSPAPERS)

**EXAMPLE: FOREIGN PARTICIPATIONS IN PRINT MEDIA IN SPAIN (31/10/89)**

| THE NETHERLANDS | ITALY | FRANCE |
|---|---|---|
| • VNU has 50% of Publinformatica<br>– El Periodico INformatico<br>– Ordenador Popular<br>– PC Magazine<br>– Commodore<br>– Network<br><br>• VNU has investments in Ediciones Ardcadia<br>– Electronica Hoy<br>– Quimica 2000<br>– Micros<br>– Chip | • Agostini has 50% of Planeta Agostini<br>– Practica, libros y fasciculos<br><br>• Class Editori SPA has 50% of Class Publicaciones<br>– Class<br><br>• FABRI (Agnelli) has 75% of Editorial Orbis<br><br>• Rizzoli (Agnelli) has 75% of Fociedad Editora of Futuro Empresorial<br><br>• Mondadori<br>– 62% of Editorial Grijalbo<br>– 20% of Sociedad Editora of El Sol<br><br>• Rusconi<br>– 50% of Cambio y Rusconi (Genk y Viajes)<br>– 10% of Impulsa | • Album has 50% of Informacion y Moda<br>– La Casa de Marie Claire<br>– Marie Claire 16<br><br>• Expansion has 30% of Estructura<br>– Rapport Economico<br>– Finco Dias<br>– Mercado<br>– Tria<br><br>• Hachette<br>– 100% of Hachette Publicaciones (subsidiary)<br>– 75% of Fotogrames (magazines including Elle)<br>– 70% of Editorial Salvat<br>– 99% of Sociedad General Espanola de Librevia<br><br>• Robert Hersant has 35% of Impulsa<br><br>• Banque Indozuez has 5% of Estructura<br><br>• Lyonnaise Banque 5% of Estructura |

Source: Situacion

Historical Archives of the European Commission

# PRINT MEDIA GROUPS ARE PRESENT ACROSS BORDERS - BUT MOSTLY IN PARTNERSHIP WITH LOCAL FIRMS AND IN MAGAZINES (NOT NEWSPAPERS)

**EXAMPLE: FOREIGN PARTICIPATIONS IN PRINT MEDIA IN SPAIN (31/10/89)**

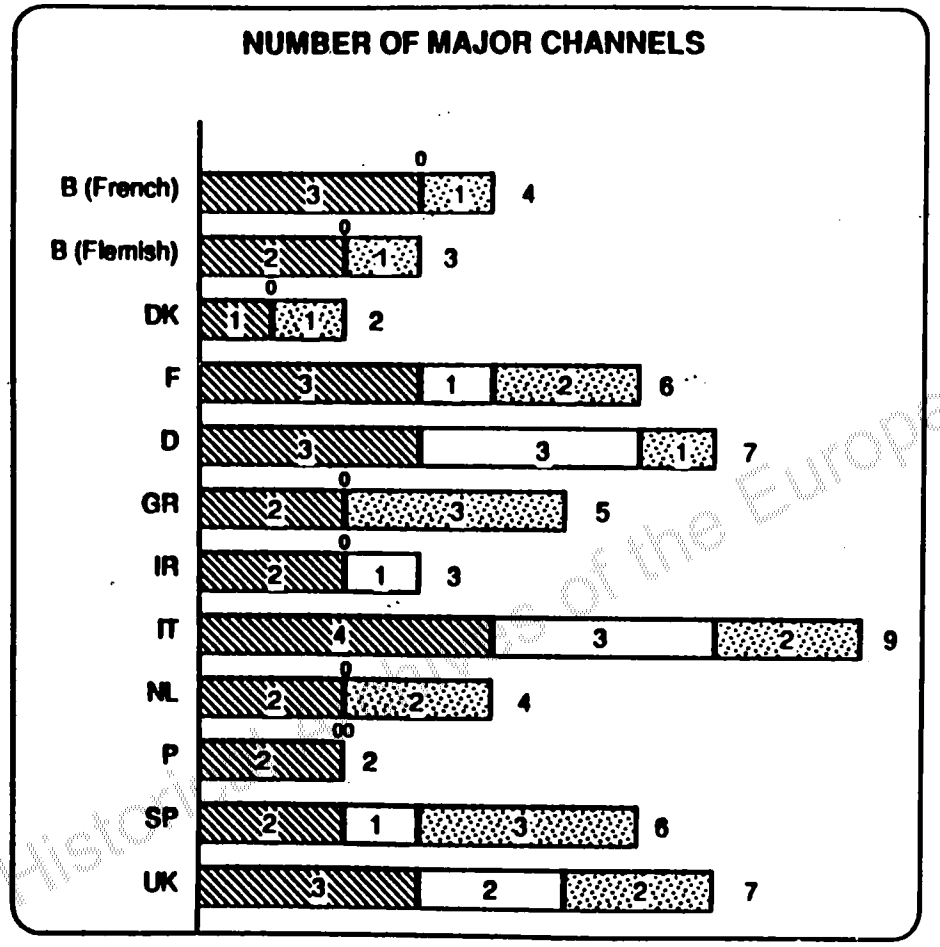
| UK | FRG | US |
|---|---|---|
| • The Guardian and Manchester Evening News Ltd. has 10% of Unidad Editorial<br>– El Mundode Siglo XX1<br>• Pearson Group has 35% of Area Editorial<br>– Expansion<br>• News International has 25% of Grupo Zeta<br>– La Gaceta de Los Negocios<br>– El Periodico de Cataluna<br>– La Voz de Asturias<br>– Extremadura<br>– Primera Linea<br>– Panorama<br>– Interviú<br>– Tiempo<br>– Dinero<br>– Man<br>– Productora Protzesa<br>– Agencia OTR Press | • Bauer owns TV Plus and Mikado<br>• Bertelsmann owns Plaza y Janes group<br>• Gruner and Jahr (Bertelsmann) owns Editorial Orbe (also 51% of Luike Motor Press)<br>– Muy Interesante<br>– Ser Padres Hoy<br>– Natura<br>– Dunia<br>– Geo<br>– Mia<br>• Jurg Marquard owns La Editorial Cibra<br>• Axel Springer Verlag owns 97% of Sarpe<br>– Nuevo Estilo<br>– Mucho Mas<br>– Complice<br>– Vitalidad<br>– Prima<br>– Greca | • Conde Nast owns of Ediciones Conde Nast<br>– Casa Vogue<br>– Vogue<br>• Dow Jones has 10% of Estructura<br>– Rapport Economico<br>– Cinco Dias<br>– Mercado<br>– Tria |

Source: Situacion



Historical Archives of the European Commission

# THE ENTRY OF NEW — MOSTLY PRIVATE — CHANNELS HAS IMPROVED THE CONTROLLER TO CHANNEL RATIO, IN MOST COUNTRIES




## CONTROLLER TO CHANNEL RATIO

| | END 1980 | END 1990 | TREND |
|---|---|---|---|
| B (French) | 0.67 | 0.75 | ↗ |
| B (Flemish) | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| DK | 1.0 | 0.5 | ↘ |
| F | 0.33 | 0.83 | ↗ |
| D | 0.67 | 0.86 | ↗ |
| GR | 0.5 | 0.8 | ↗ |
| IR | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| IT | 0.5 | 0.56 | ↗ |
| NL | 0.5 | 0.5 | → |
| P | 0.5 | 0.5 | → |
| SP | 0.5 | 0.83 | ↗ |
| UK | 0.67 | 0.57 | ↘ |

Note: 1. Regional returns are considered as one channel
2. While it is recognised that each regional channel has a separate controller (in UK, Germany and Spain) - one controller is assumed for these network as consumers in each region are only exposed to their main regional channel
3. NL - several broadcasters on time share basis on the state-owned channel

Historical Archives of the European Commission





9111-FFD017-A-02

## CURRENTLY, THERE ARE ONLY A FEW ESTABLISHED CROSS-BORDER TV CHANNEL CONTROLLERS (THESE ARE HAVAS, CLT, RTL AND FININVEST)

| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| B (French) | • French authority<br>• CLT<br>• Canal Plus | • RTBF 1, Tele 21 (100%)<br>• RTL-TVI (100%)<br>• Havas-CLT (33%) |
| B (Flemish) | • Flemish authority<br>• VTM | • BRT 1, TV 2 (100%) |
| DK | • State | • TV 1 & 2 (100%) |
| F | • State<br>• Bouygues<br>• Havas<br>• Hersant<br>• CLT | • Antenne 2, FR3 (100%)<br>• TF1 (25%)<br>• Canal Plus (25%)<br>• La Cinq (25%)<br>• M6 (25%) |
| D (Old länder) | • State<br>• Regional authorities (9)<br>• L. Kirch<br>• CLT<br>• Tele Muuchen<br>• G. Ackerman | • ZDF (100%)<br>• ARD I, ARD III(100%)<br>• Sat 1 (40%)<br>• RTL Plus (46.1%)<br>• Tele 5 (45%)<br>• Pro 7 (51%) |
| GR | • State<br>• Teletypos<br>• ? | • ERTI 1, 2 & 3<br>• Megachannel<br>• Antenna |

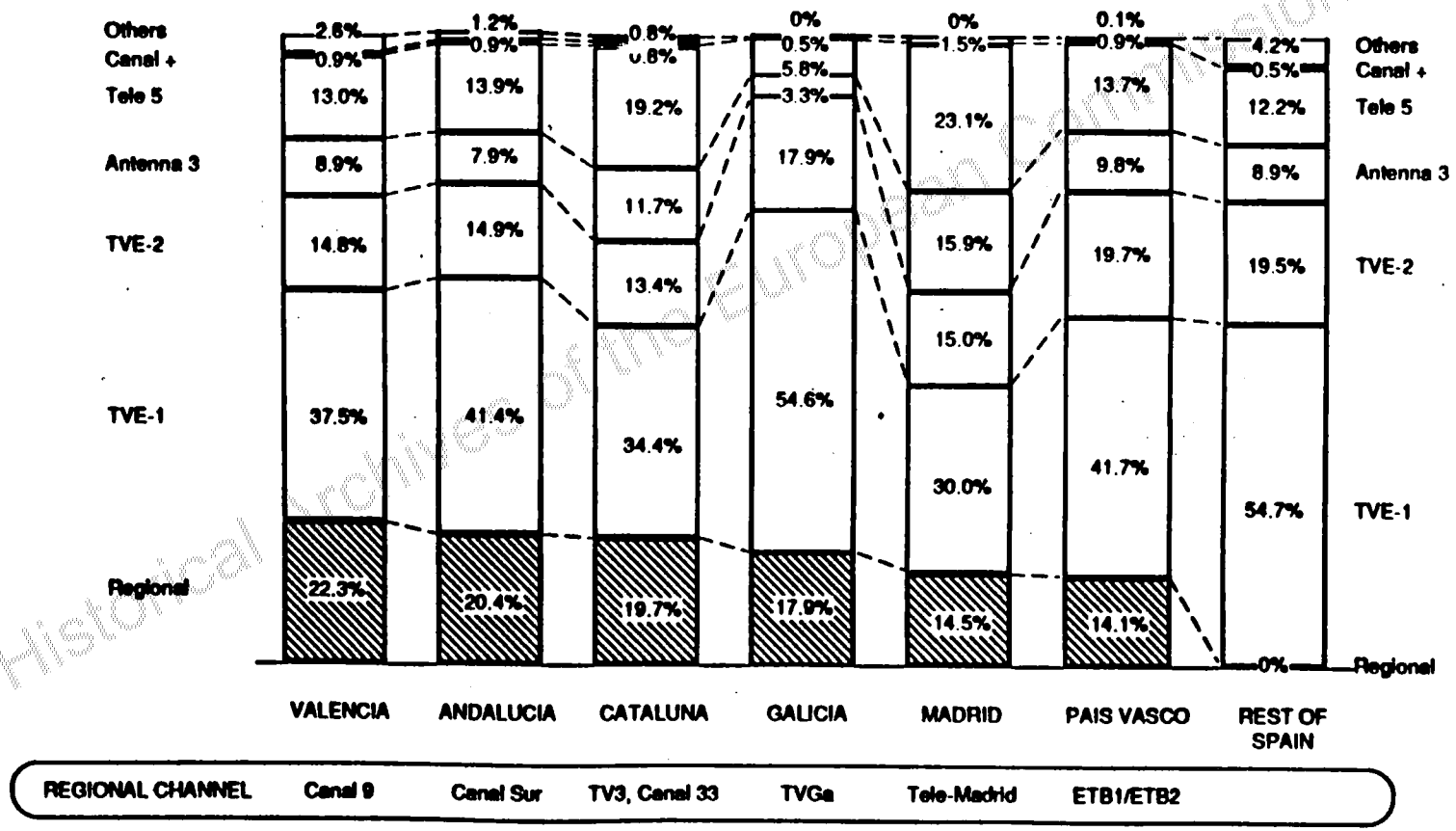
| Country | TV Controllers in 1990 | Channels |
|---|---|---|
| IR | • State<br>• TVS | • RTE 1, Network 2<br>• TV-3 |
| IT | • State<br>• Fininvest<br>• Globo<br>• Parretti/Parini<br>• Italia | • RAI 1, 2 & 3<br>• Canale 5, Italia 1, Rete 4<br>• TMC<br>• Odeon TV<br>• Independents |
| NL | • State (with several broadcasters on time share basis) | • Nederland 1, 2 & 3 |
| P | • State | • RTP 1 & 2 |
| S P | • State<br>• Regional authorities<br>• La Vanguardia<br>• Havas<br>• Fininvest | • TVF 1, 2 & 3<br>• TV 3, TVGa, ETB-1 & 2, Canal 9, Canal Sur, Canal 33, TM3, TV Murcia<br>• Antenna 3<br>• Canal Plus (25%)<br>• Tele 5 (25%) |
| UK | • State<br>• Independents (incl. several UK media groups) | • BBC 1 & 2<br>• ITV regional channels |

Source: Carat International

Archive of the European Commission

# REGIONAL CHANNELS DO NOT DOMINATE, EVEN WHERE THERE IS A STRONG REGIONAL IDENTITY (E.G., SPAIN)

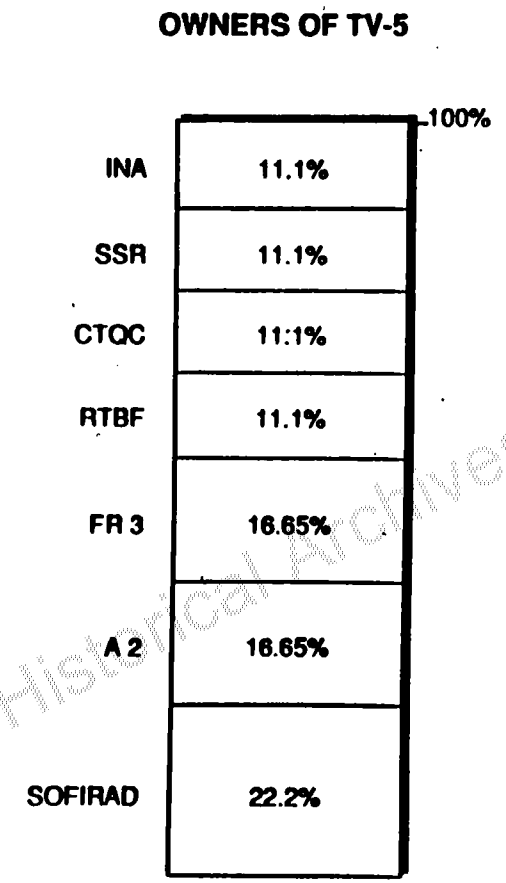
## TV VIEWING SHARE BY CHANNEL IN MARCH 1991 (SPAIN)

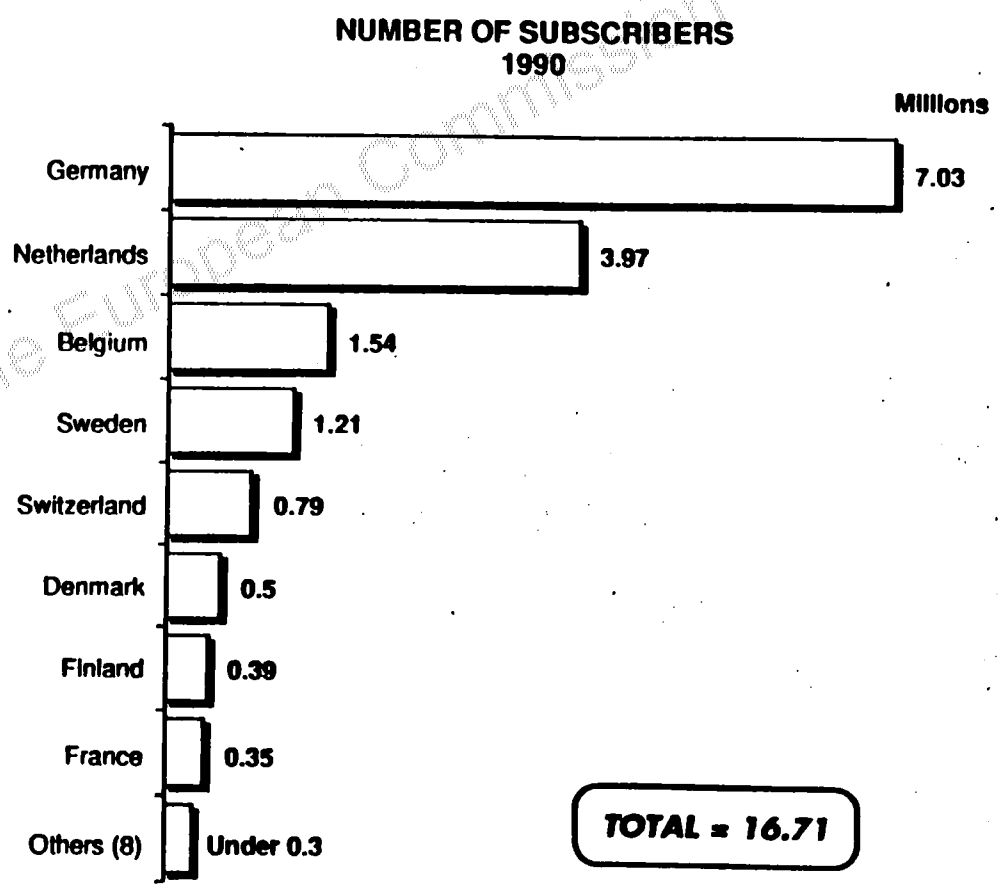



Source: Ecotel

Historical Archives of the European Commission

# TV-5 EUROPE HAS BEEN A HIGHLY SUCCESSFUL CROSS-BORDER BROADCASTER



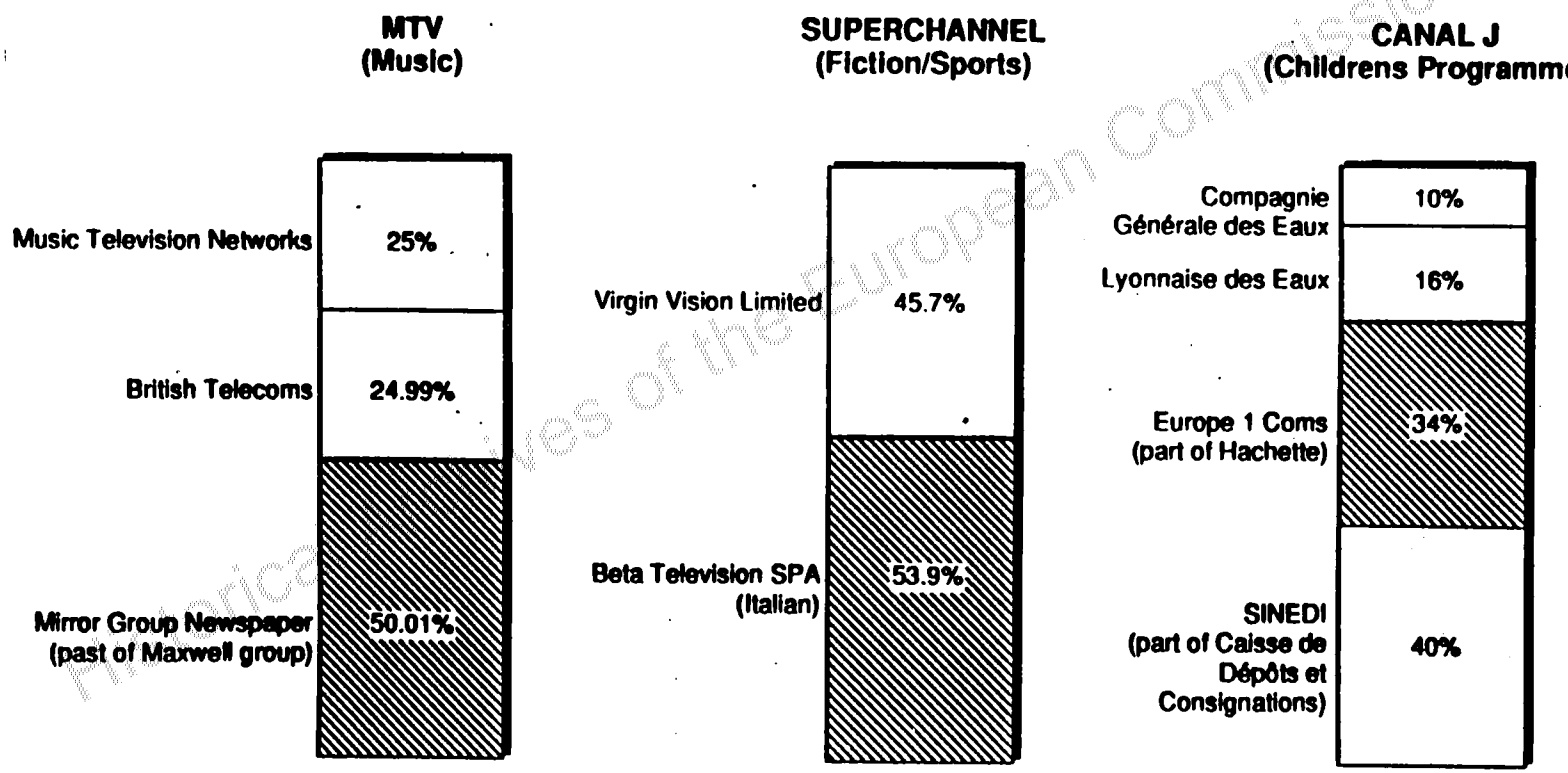




4.28

Historical Archives of the European Commission

Note : TV-5 Europe (transmited for 8 hours per day in 1988 and 18 hours per day in 1990
Source: CSA, INA

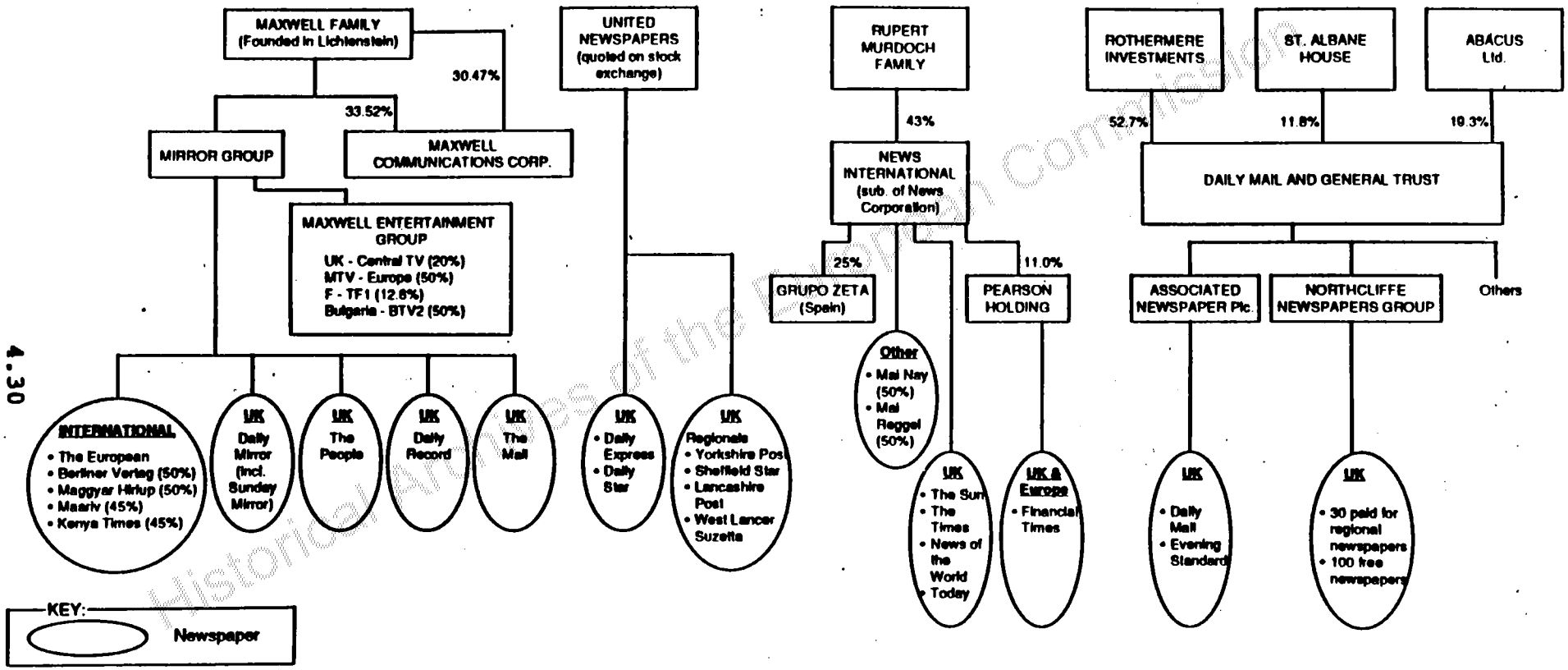
# SOME OF THE MEDIA GROUPS ARE ALSO REPRESENTED IN THE EMERGING PAN-EUROPEAN TV BROADCASTERS




Source: Audiovisuel 1991

Historical Archives of the European Commission

# A FEW GROUPS IN THE UK CONTROL MOST OF THE DAILY NEWSPAPER CIRCULATION

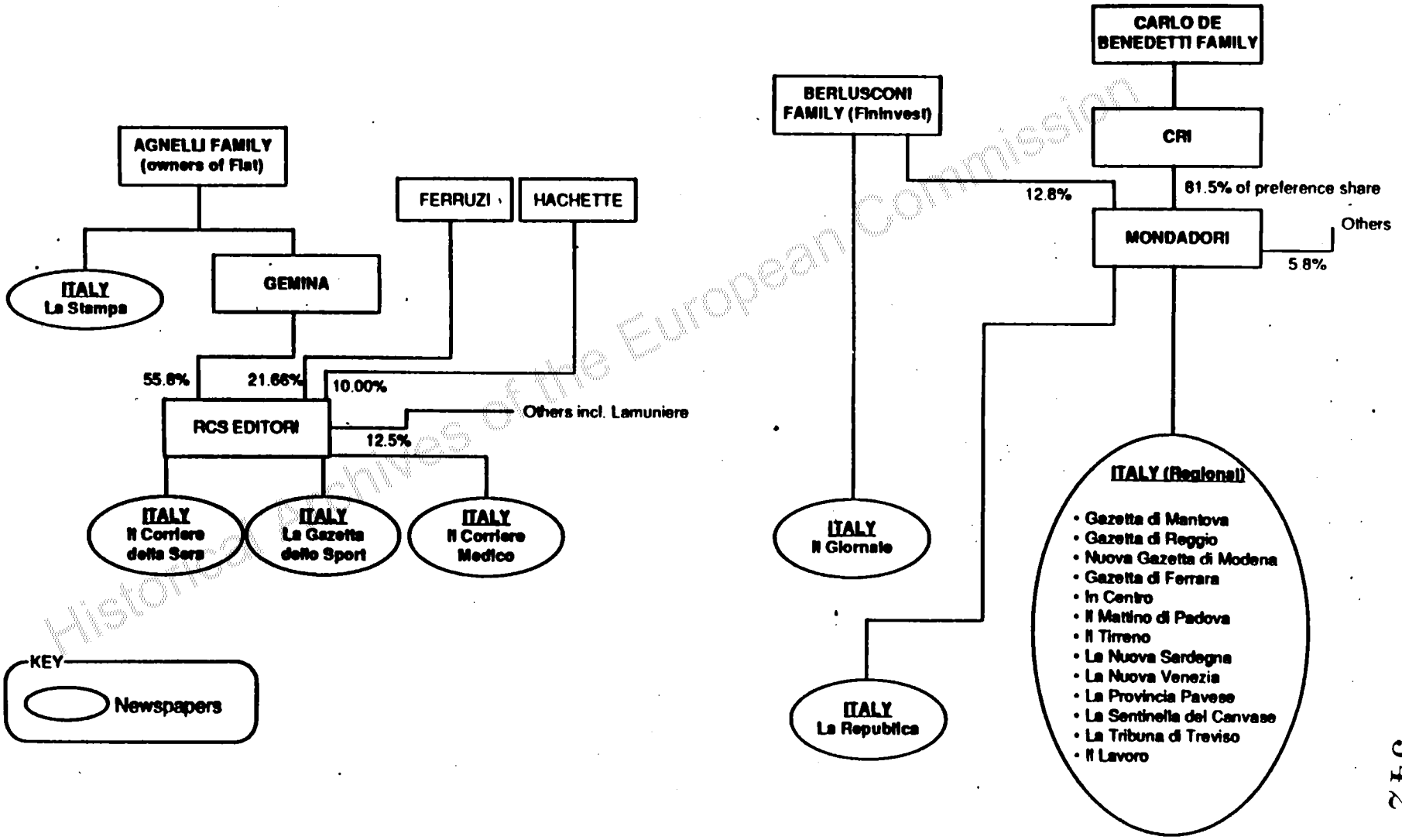



| | MAXWELL | UNITED PAPERS | R. MURDOCH | DAILY MAIL AND GEN. TRUST |
|---|---|---|---|---|
| % share of daily National Newspaper Circulation | 36.6% | 16.3% | 33.0% | 11.1% |

Note: The Daily Mail and General Trust

Historical Archives of the Labour Party Collection

# THE WELL KNOWN FAMILIES IN ITALY INDIRECTLY CONTROL A SIZEABLE SHARE OF THE ITALIAN NEWSPAPER CIRCULATION




Source: Zenith (1990)

9111-FFD017-A-05 FR

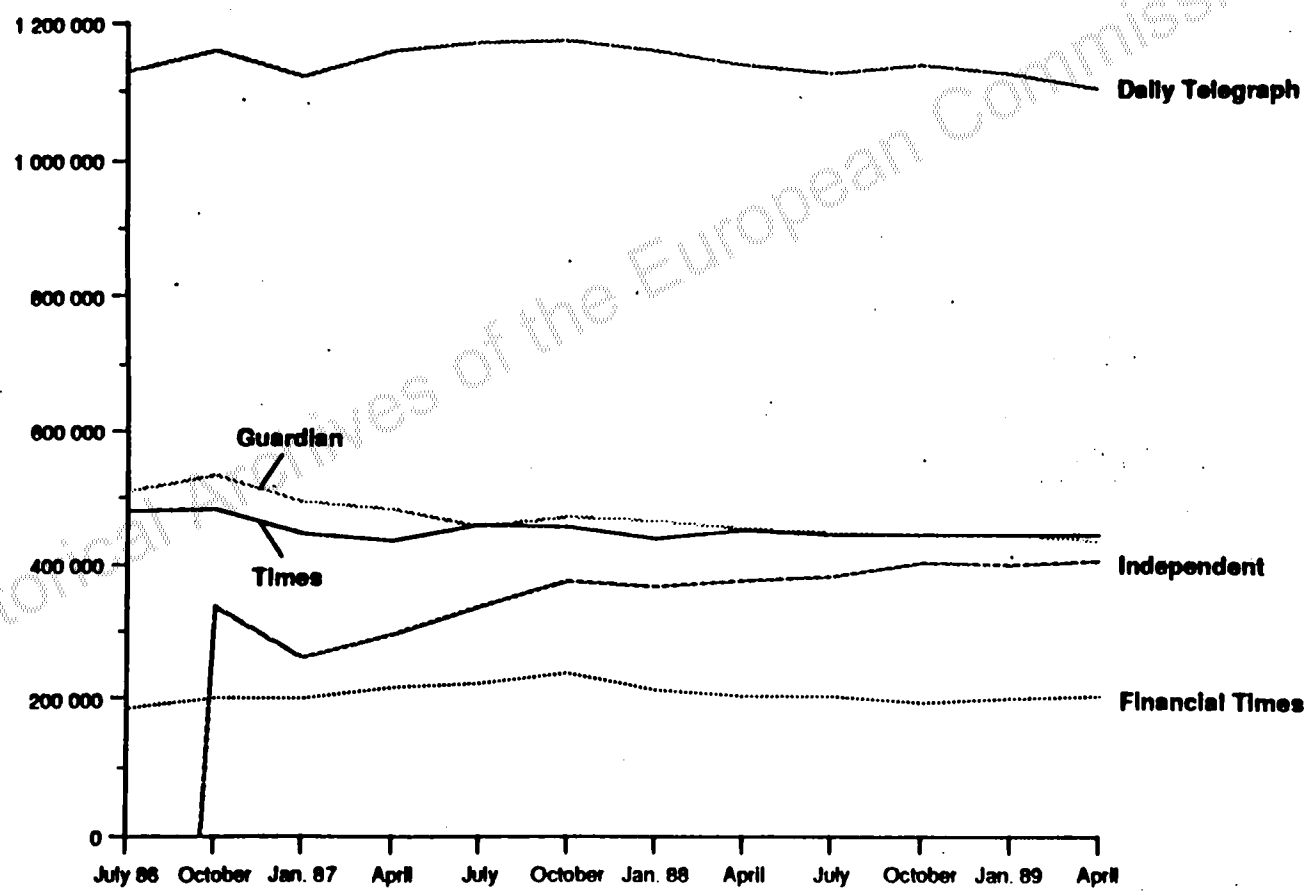
4.31

342

Historical Archives of the European Commission

## ENTRY IN THE NEWSPAPER MARKET IS POSSIBLE

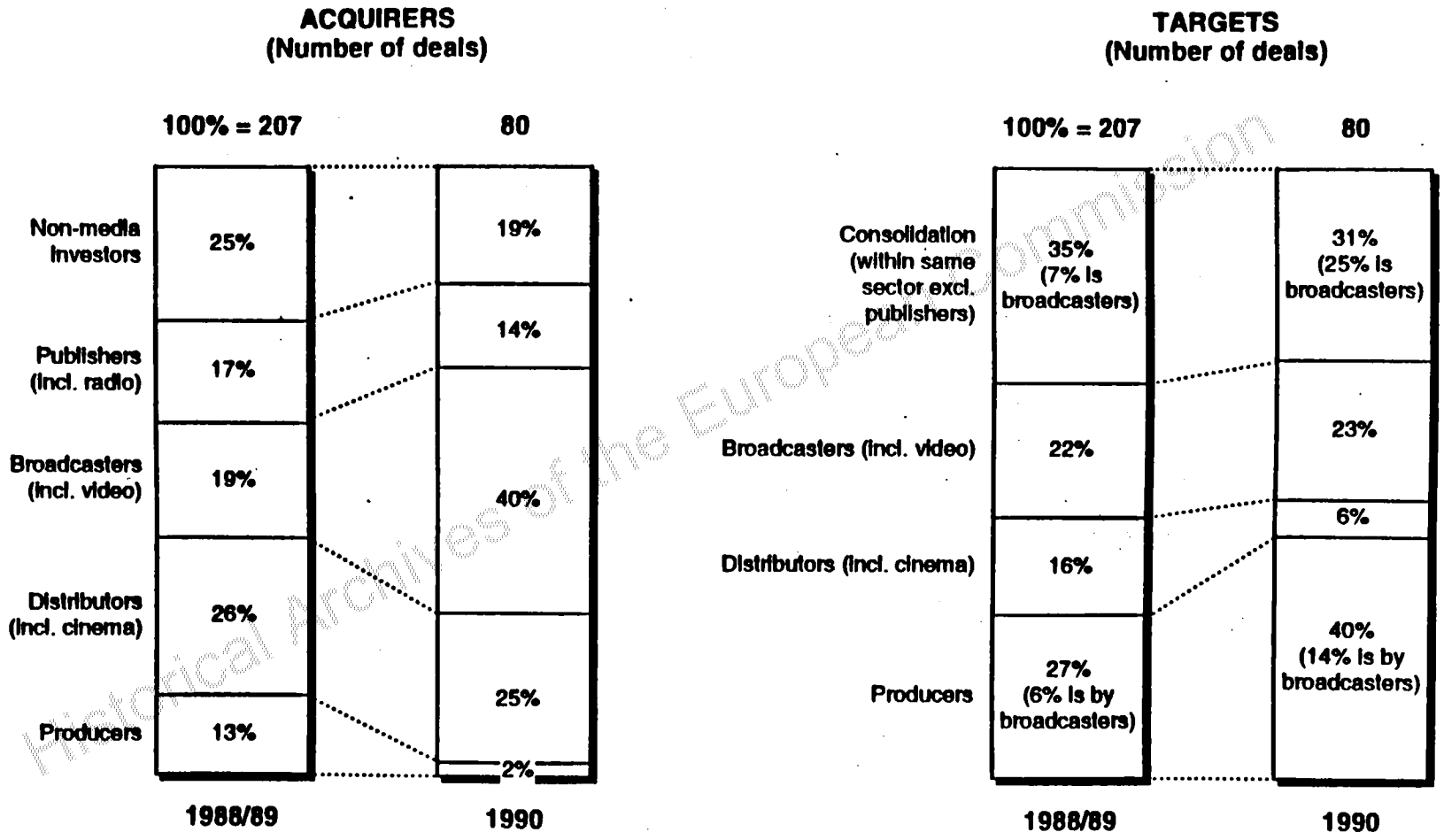
EXAMPLE: U.K.




Historical Archives of the European Commission

4.32

# THERE HAS BEEN A SIGNIFICANT INCREASE IN ACQUISITIONS BY BROADCASTERS – MAINLY OF STAKES IN OTHER BROADCASTERS




Historical Archives of the European Commission

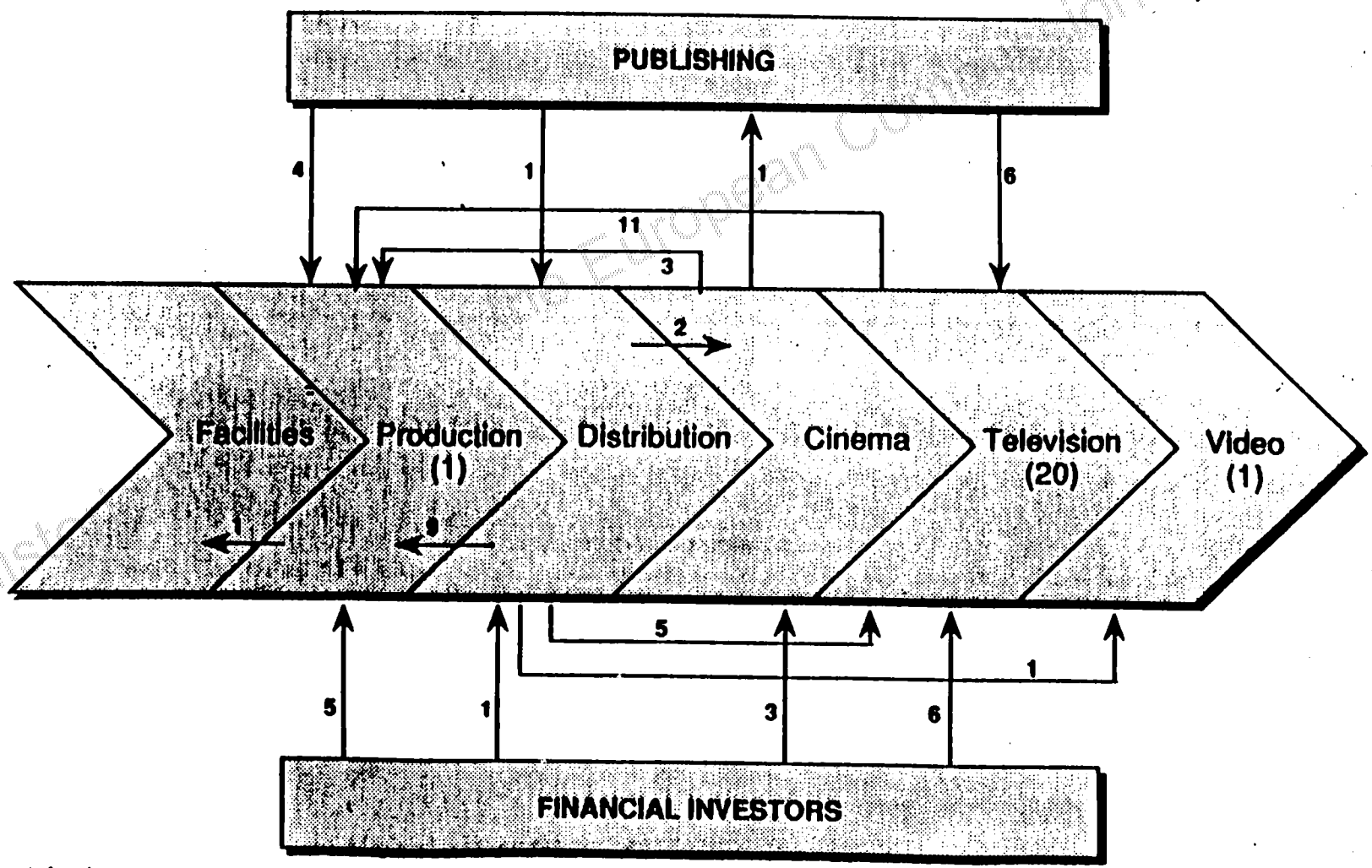
Note: 1. % analysis is based on number of significant deals (analysis by value was not possible as bid values are often not available)
2. Non-media and non-TV media deals within the same sector have not been included

Source: Booz-Allen M&A Database Analysis

9202-FFD019-C-01 FR

## IN ADDITION TO CONSOLIDATION, TV BROADCASTERS ALSO ACQUIRED TO INTEGRATE INTO PRODUCTION

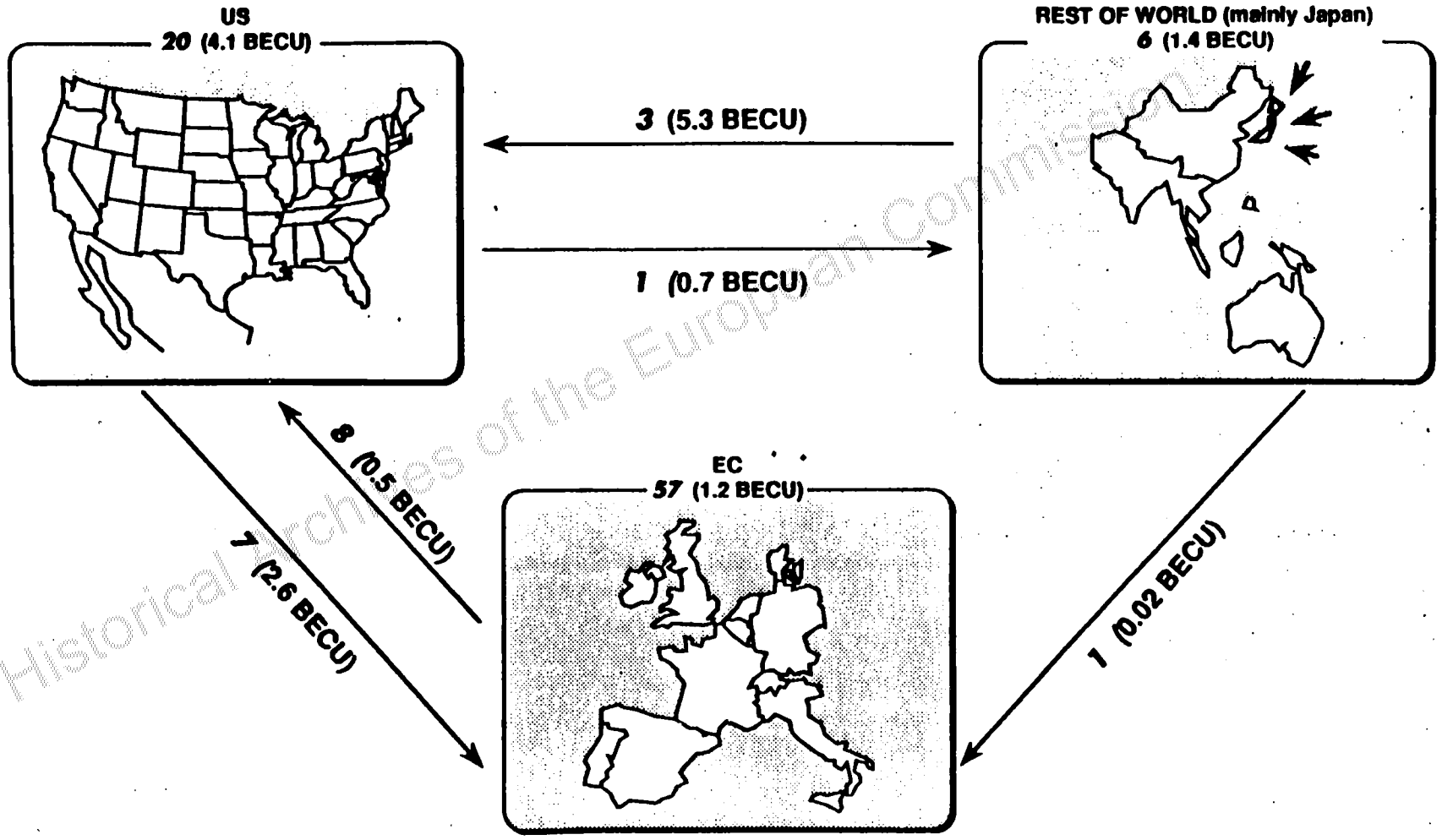
### NUMBER OF MERGERS AND ACQUISITIONS IN THE EC BY SECTOR
### (based on an analysis of the publicly announced deals in 1989-1990)




*Figures in brackets indicate acquisitions within the sector by companies of the same sector*

# WHILE THE LEVEL OF ACQUISITION ACTIVITY INITIATED IN EUROPE HAS BEEN SIGNIFICANT, IT IS DWARFED (IN VALUE) BY THAT FROM THE US AND JAPAN

## NUMBER AND VALUE OF M&A TRANSACTIONS IN THE MEDIA INDUSTRY 1990




* One main deal involving MCA/Universal and a British consortium for an investment in studio facilities at Rainham Marshes in the U.K. accounts for most of the 2.6BECU (from U.S. to the EC)

Note: Value of declared bids equivalent to indicative figures only

Source: Booz·Allen M&A Database

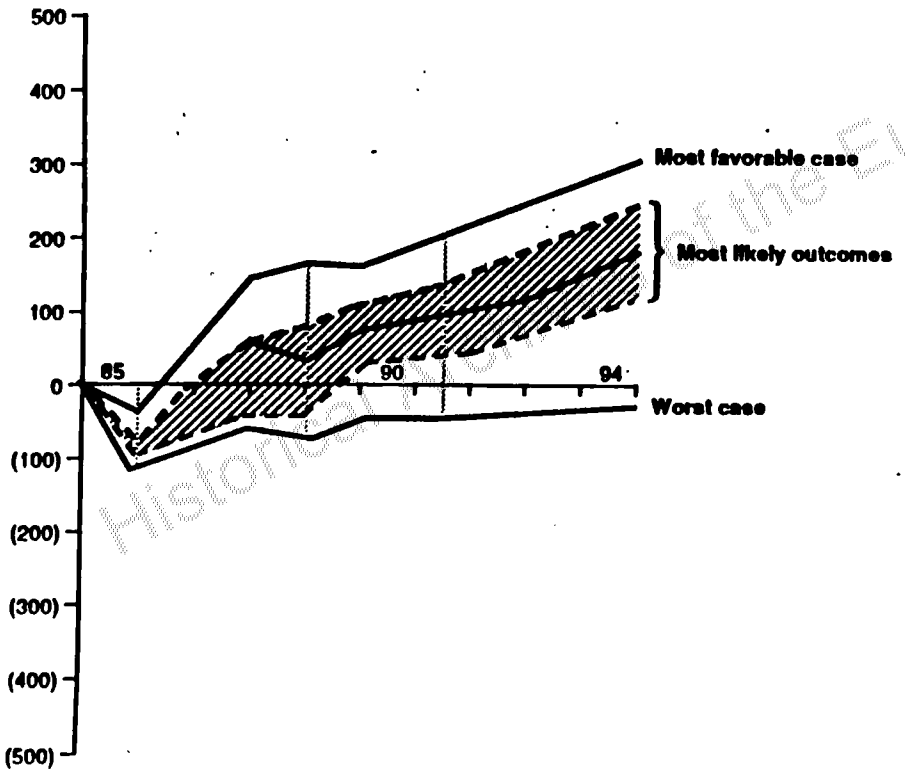
9202-FFD019-C-02 FR

Historical Archives of the European Commission

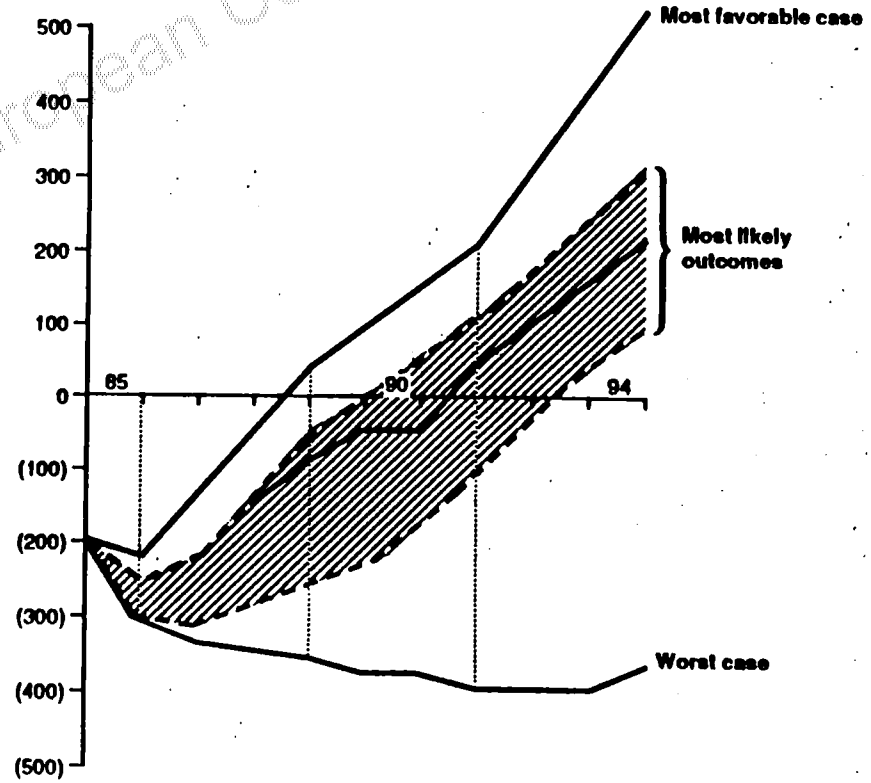
# TYPICALLY START-UP TV CHANNELS INVOLVE A LOT OF RISK AND UPFRONT INVESTMENT. THIS ENCOURAGES PARTNERING

ILLUSTRATIVE

## PROFIT BEFORE TAX SCENARIOS FOR A START-UP TV CHANNEL

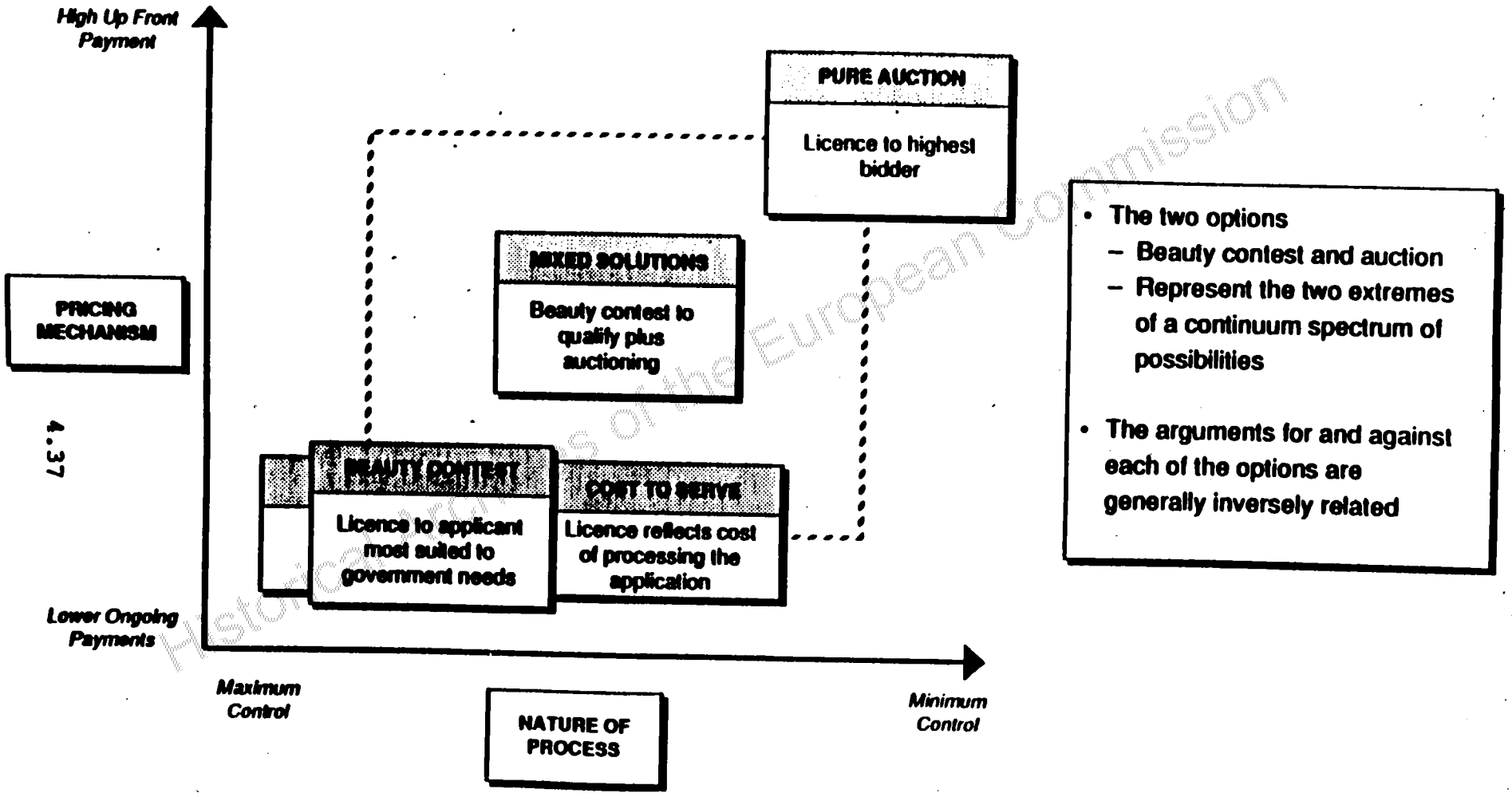



## CUMULATIVE CASH BALANCE SCENARIOS FOR A START-UP TV CHANNEL




Historical Archive of the European Commission

# SEVERAL OPTIONS CAN BE USED FOR RADIO AND TV SPECTRUM ALLOCATION

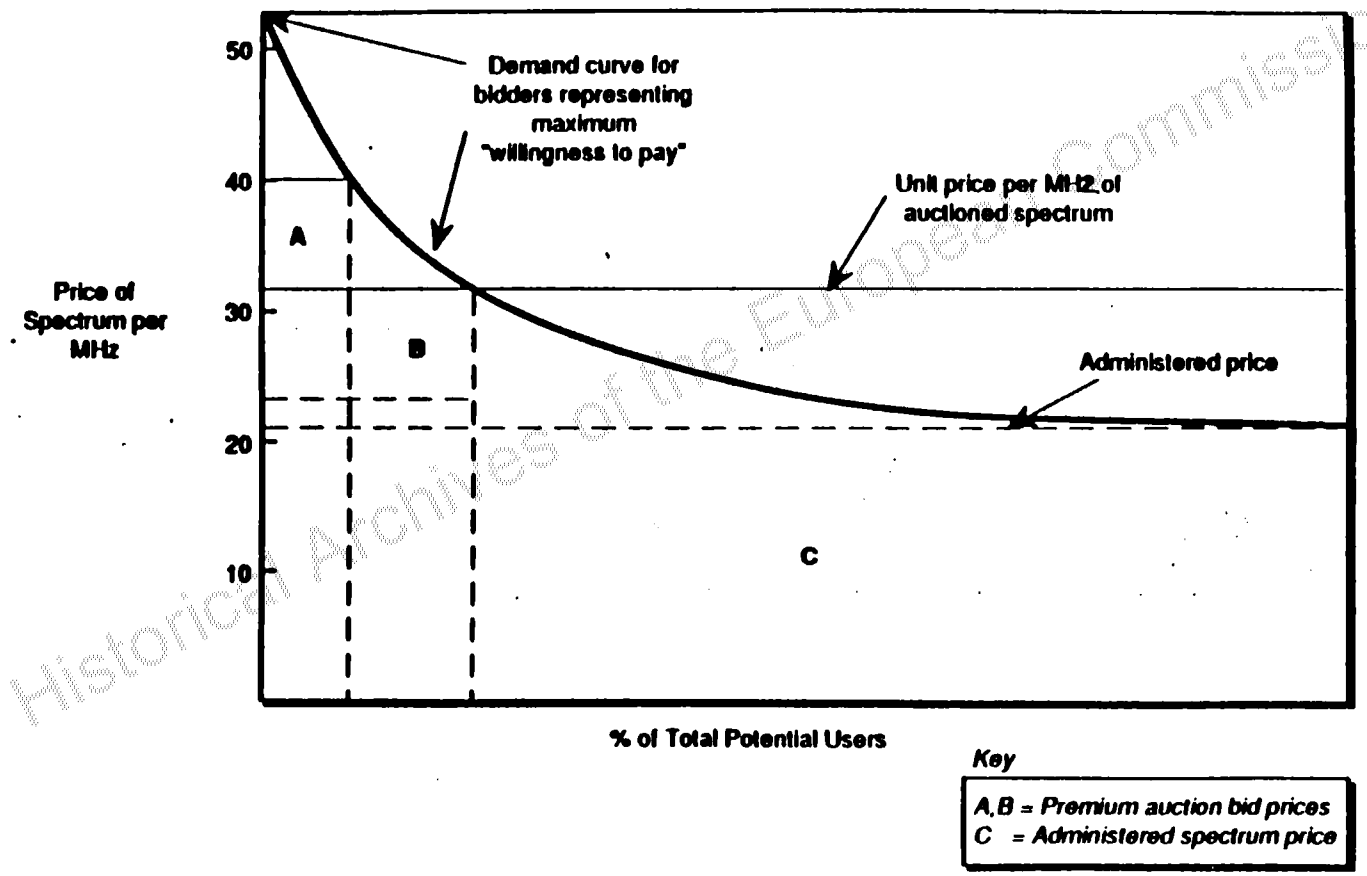



- The two options
  - Beauty contest and auction
  - Represent the two extremes of a continuum spectrum of possibilities
- The arguments for and against each of the options are generally inversely related

4.37

Historical Archives of the European Commission

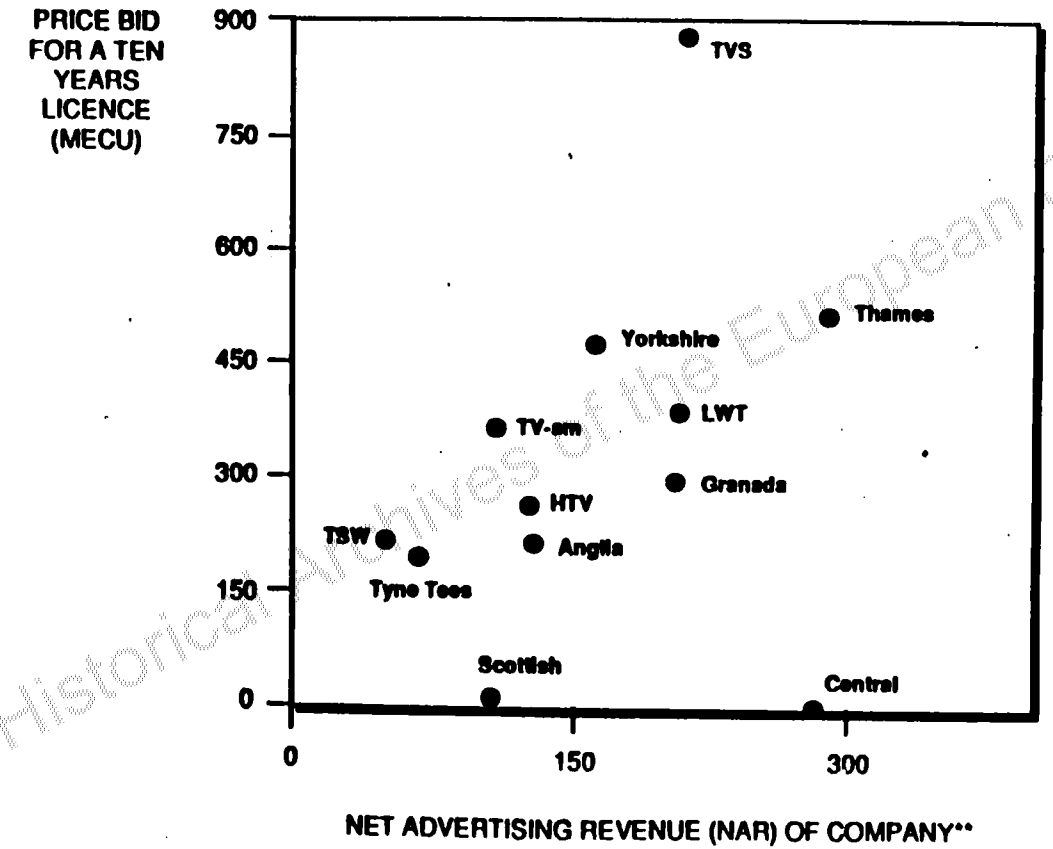
## HIGHER PRICES TEND TO GET REALISED BY AUTHORITIES VIA THE AUCTIONING OPTION




4.38

Historical Archives of the European Commission

# REVENUE EXPECTATIONS DO NOT ALWAYS EXPLAIN AUCTION BID LEVELS AS FOR EXAMPLE IN THE RECENT UK TELEVISION AUCTION




| TOTAL AUCTION BID AND ROYAL REVENUE (BECU) | |
|---|---|
| Auction : | 4.3 |
| + | |
| Revenue : | 2.0 |
| | 6.3 |

4.39

Historical Archives of the European Commission

350

* Note all figures in 1991 prices
** Excluding revenue from C4
Source: Press Reports

## 5. POLICY CONSIDERATIONS

Historical Archives of the European Commission

## 5. POLICY CONSIDERATIONS

Member States have used a combination of different approaches to ensure pluralism in media, particularly as it relates to TV.

- Detailed controls on the content such as on political broadcasts in TV as in France
- Multi-interest representation in the management board as for the German public TV broadcasters
- Limits on the maximum shareholding in a channel by any one group as in Germany, Spain and France
- Limit on multi-channel control (mono media) as in UK, Germany, France and Italy
- Control on multi-media ownership as in Italy, France and the UK
- Control on maximum share of media revenue as in Italy
- Restrictions on certain sectors from direct participation in ownership, e.g. advertising agencies in UK

It has been argued that such controls are not necessary in radio or newspapers where consumers have plenty of choice and there are few barriers for new entrants. As such most Member States do not have as detailed a set of rules for radio and newspapers as for TV except in the context of preventing anti-competitive behaviour or dominant positions.

This regulation at the Member State level seems sufficient as there does not appear to be a problem at the Community level, as yet.

- Cross-frontier media consumption is, as yet, minimal and, in any case, so long as national broadcasters (public and private) dominate consumption the Member States, the task of ensuring pluralism can be safely considered a responsibility of the authorities in the Member States
- While there is much discussion on the increasing dominance of the big media groups, much of the expansion abroad has been indirect - through participations. Furthermore, none of these big groups is dominating the media scene in any one segment at the Community level as yet

Historical Archives of the European Commission

- In the future, we can expect more cross-border presence of a few leading media groups as the trend is clearly towards more private participation in TV and radio (newspapers have always been privately owned). These groups are likely have an increasing presence as they seem to have the necessary financial muscle (and the interest) to take stakes in the increasingly risky and highly competitive private TV opportunities, particularly those across borders. Other players in this market are likely to be other "cash rich" companies such as the water distribution companies (CGE, Lyonnaise des Eaux), construction companies (Bouygues), etc. Any one group is not going to dominate consumption in what is going to be an increasingly fragmented market.

There is, however, a risk that the different rules across the Community to ensure pluralism - without specific initiatives to harmonise them - may result in a distortion of competition at the Community level and could delay the completion of the internal market in media. For example, one group (such as Fininvest) can fully own three TV channels in Italy (with 40% share of the viewing) while this is not possible in France. Such a group could be considered as being advantaged in pursuing opportunities abroad.

Similarly, ownership rules in the UK allow 100% shareholding subject to specific conditions being met unlike in France, Spain, Greece, Ireland or Germany where ownership by one group must be limited to 25% (50% in the case of Germany). ITV has recently complained that such differences can pose a barrier to the achievement internal market in media.

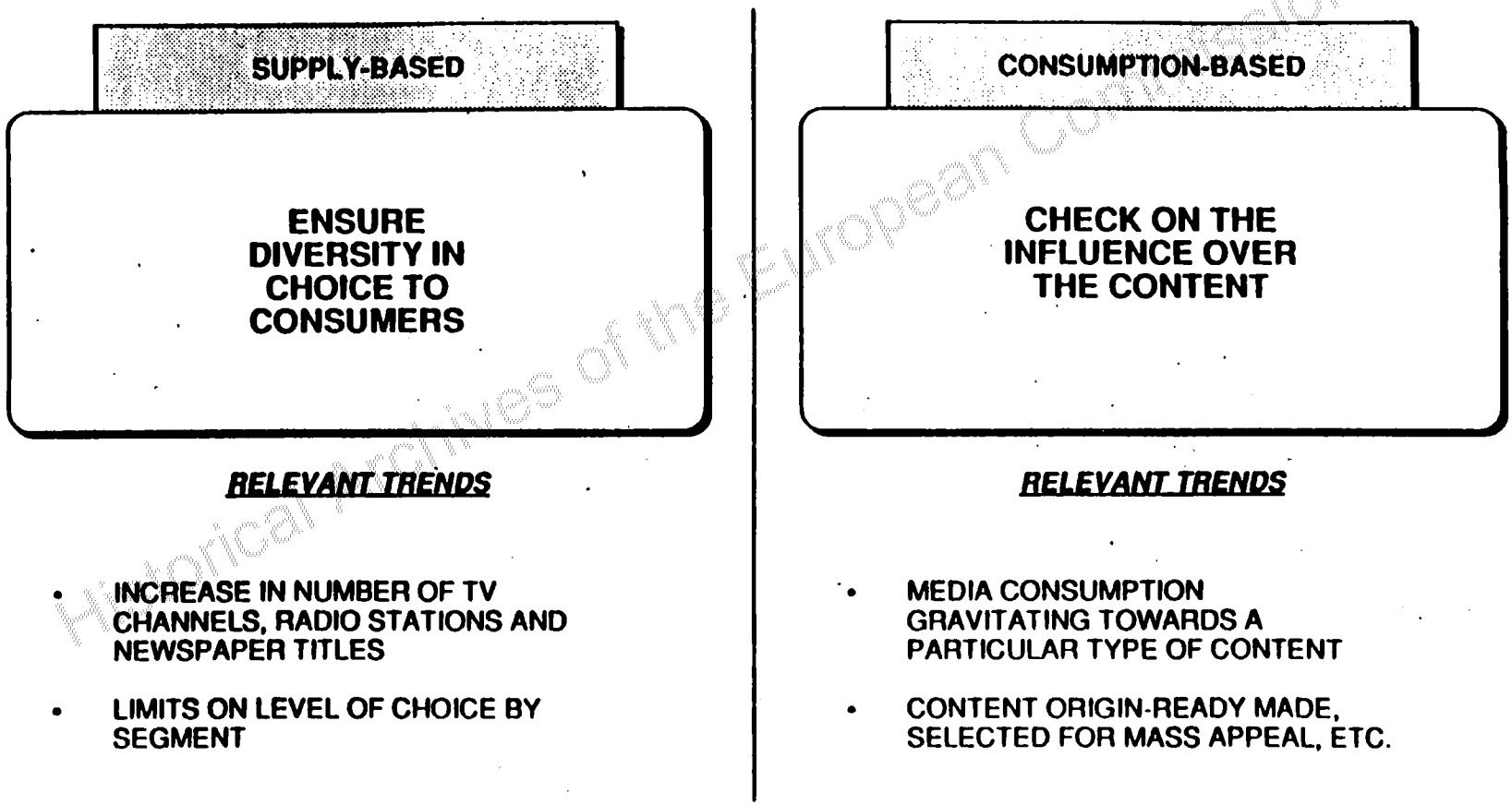
Furthermore, in the "TV without frontiers" environment, the Member States will find it increasingly difficult to have tough rules to ensure pluralism as these rules would be difficult to apply to broadcasters-from-across-the-borders. There has already been a significant growth in the level of access to TV channels from across-the-borders and to pan-European channels (see Exhibits 5.2 & 5.3). For example, Filmnet pay-TV's subscriptions increased in the Benelux and Scandinavia from 320 K in 1988 to ov er 500 K in 1990 despite many new entrants during the period.

The big groups have shares in channels through a complex web of ownerships - the structure of which is not always apparent. The reasons for these complex construction are also not always obvious. Such structures could lead to possible circumvention of the national ownership limiting rules. One such group claimed that a creative business such as the media business is best managed as a collection of many decentralised subsidiaries each with significant autonomy and accountability. In such an environment it will get tough for the Member States to check and apply ownership related rules at the Community level.

A Community-level initiative to harmonise the different rules aimed at ensuring pluralism and checking on media concentration may perhaps be appropriate from these abovementioned perspectives. These harmonised set of rules could be imposed as the minimum requirements which a cross-border broadcaster has to meet. Member States could continue to have their own tougher rules for domestic broadcasters but over time these tougher rules will probably be considered redundant and are likely to be superceded by the Community standards.

Historical Archives of the European Commission

# THERE ARE TWO ESSENTIAL ASPECTS TO ENSURING PLURALISM




Historical Archives of the European Commission

# MANY HOMES ALREADY HAVE ACCESS TO TRANSMISSIONS FROM ACROSS THE BORDERS

**% OF FRENCH (OVER 15 YEARS OLD) WHO CAN RECEIVE TRANSMISSIONS FROM ACROSS BORDERS**
**(1% = 440 K individuals)**

| Country - Origin | % |
|---|---|
| • German | 4.6 |
| • Belgian | 3.6 |
| • Swiss | 2.0 |
| • Italian | 1.5 |
| • British | 1.5 |
| • Spanish | 1.0 |
| Others | 1.0 |
| **TOTAL** | **15.2** |

**% OF FOREIGN CHANNEL RECEIVERS IN WALLONE AND BRUSSELS**

| Provinces | Dutch NL.1 | French TF1 | Italy RAI | German ARD 1 | UK BBC 1 |
|---|---|---|---|---|---|
| • Brussels | 89 | 94 | 74 | 86 | 84 |
| • Nivelles | 83 | 94 | 75 | 84 | 79 |
| • Hainault | 63 | 98 | 70 | 74 | 48 |
| • Liège | 84 | 93 | 77 | 90 | 22 |
| • Luxembourg | 18 | 93 | 35 | 78 | 4 |
| • Namur | 60 | 94 | 63 | 83 | 8 |
| **TOTAL** | **73** | **95** | **71** | **82** | **46** |

Source: Médiamétrie (Avril-Juin 1990), RTBF (1990)

Historical Archives of the European Commission

# INCREASING PAN-EUROPEAN REACH OF MEDIA WILL FURTHER COMPLICATE APPLICATION OF PLURALISM LEGISLATION AT THE NATIONAL LEVEL

**EXAMPLE: TV**

## MAJOR SATELLITE CHANNELS

| Channel | Language | # of countries | Home reached (M) 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|
| • Super Channel | English | 14 | 19.6 | 21.9 |
| • MTV | English | 14 | 12.7 | 20.3 |
| • TV5 | French | 13 | 13.6 | 17.6 |
| • RTL Plus | German | 7 | 11.2 | 13.5 |
| • ScreenSport | Multi | 14 | 6.5 | 13.2 |
| • SAT 1 | German | 3 | 11.2 | 9.9 |
| • Pro 7 | German | 6 | 7.2 | 9.4 |
| • 3 Sat. | German | 3 | 7.0 | 9.1 |
| • CNN | English | 14 | 5.8 | 8.7 |
| • Télé 5 | German | 2 | 6.5 | 8.6 |
| • Eins Plus | German | 1 | 6.5 | 8.4 |
| • BR 3 | German | 1 | 6.5 | 7.1 |
| • WDR 3 | German | 1 | 6.5 | 6.6 |
| • BBC Europe | English | 8 | N/A | 6.3 |
| • RTL 4 | Dutch | 1 | 4.3 | 5.0 |
| • RAI | Italian | 4 | 5.1 | 4.0 |
| • Children's | English | 7 | 2.4 | 3.2 |
| • Lifestyle | English | 7 | 6.4 | 2.9 |
| • TV 3 | Scandinavian | 3 | 2.5 | 2.9 |
| • Kindernet | Dutch | 1 | N/A | 2.1 |

## SHARE OF PRIME-TIME AUDIENCE BY NON-NATIONAL CHANNELS

- Netherlands (1990)
  (82% of households connected to cable)
  - Belgian 3.1%
  - German 3.3%
  - BBC 1.1%
  - Eurosport 1.0%
  - Others 8.5%
- Belgium - Flemmish speaking (1991)
  (93% of households connected to cable)
  - Dutch 8.9%
  - Others 14.7%
- Belgium - French speaking (1991)
  - French 35.0%
  - Others 15.2%
- Ireland (1991)
  (45% of households connected to cable)
  - BBC 1 14%
  - Others 9%

Source: Zenith Media Fact 1990/91

Historical Archives of the European Commission

# APPENDIX

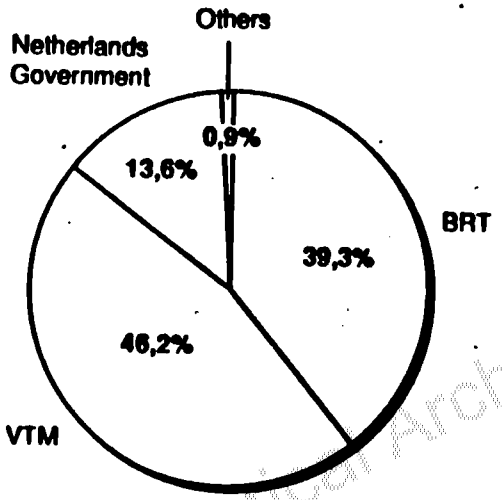
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

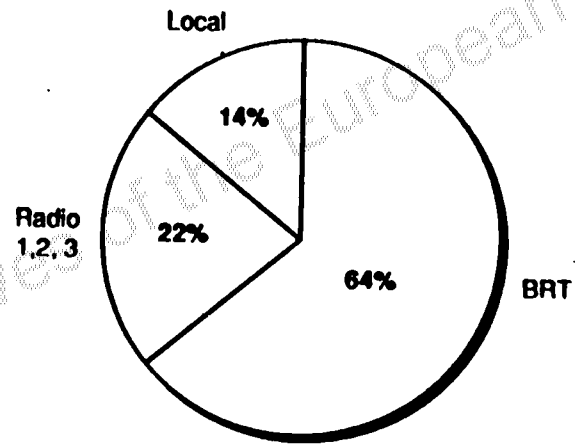
# BELGIUM – FLEMISH SPEAKING

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

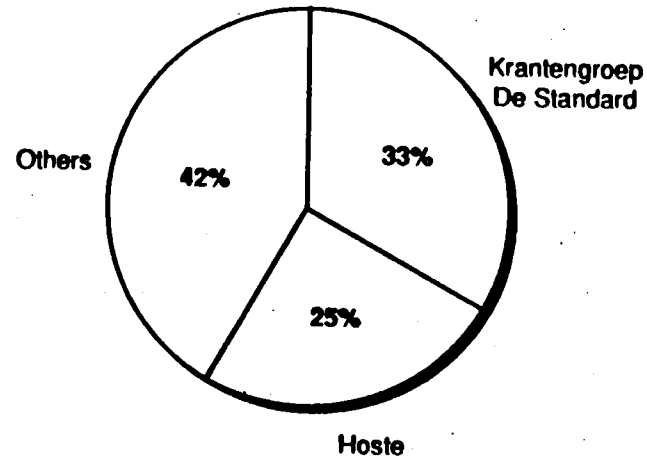
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

# BELGIUM - FLEMISH SPEAKING

(Population: 6.1 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • BRT | 30.8 | **Public** | | **National** | |
| • TV2 (BRT) | 8.5 | • BRT 1, 2, 3 | 64 | • Standard/Nieuwsblad/Gentenaar | 33 |
| • VTM | 46.2 | | | • Laaste Nieuws/Nieuwe Gazet | 25 |
| | | **Commercial** | | | |
| • Nederland 1 | 6.2 | • Radio 1, 2, 3 | 22 | **Regional** | |
| • Nederland 2 | 7.4 | | | • Gazette van Antwerpen | 16 |
| | | **Local Stations** | 14 | • Belang van Limburg | 9 |
| • Others | 0.9 | | | • Volk/Nieuwe Gids | 16 |
| | | | | • Others | 1 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CIM '89, Audimetrie Jan. 1990

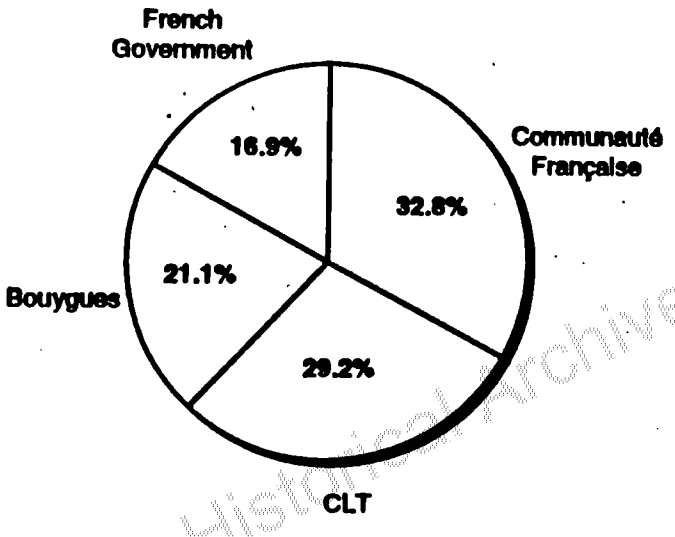
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

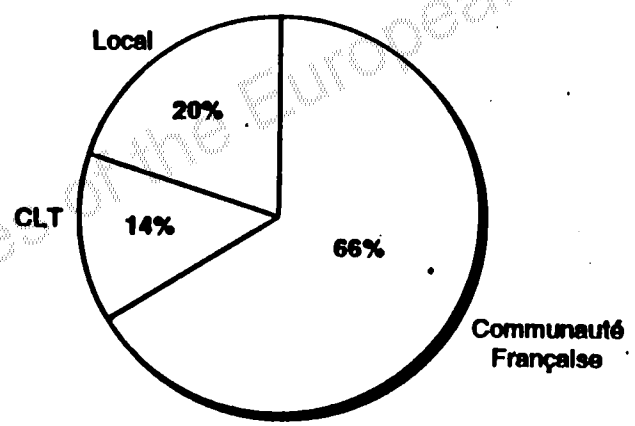
# BELGIUM – FRENCH SPEAKING

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

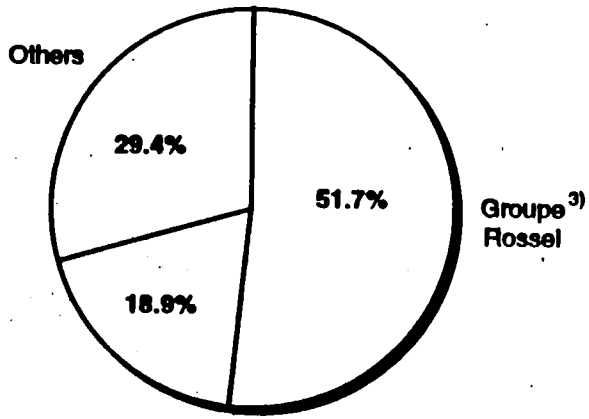
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Group Rossel also owns (as majority shareholder) several private , local FM radio stations

Consumption Footprint ...

# BELGIUM - FRENCH SPEAKING

(Population: 3.8 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTBF | 29.9 | **Public** | | **National** | |
| • RTL-TVi | 29.2 | • RTB 1, 2, 3 | 41 | • Le Soir | 40 |
| • TF1 | 21.1 | • Radio 21 (estimate) | 25 | • Libre Belgique/Gazette de Liege | 16 |
| • Antenne 2 | 11.5 | | | • Dernière Heure/Sports/L'Avenir du Roumaisis | 18 |
| • FR3 | 5.4 | **Commercial** | | | |
| • Télé 21 | 2.9 | • RTL | 14 | **Regional** | |
| | | **Local Stations (estimate)** | 20 | • La Muese/Lanterne | 26 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CIM '89, Zenith

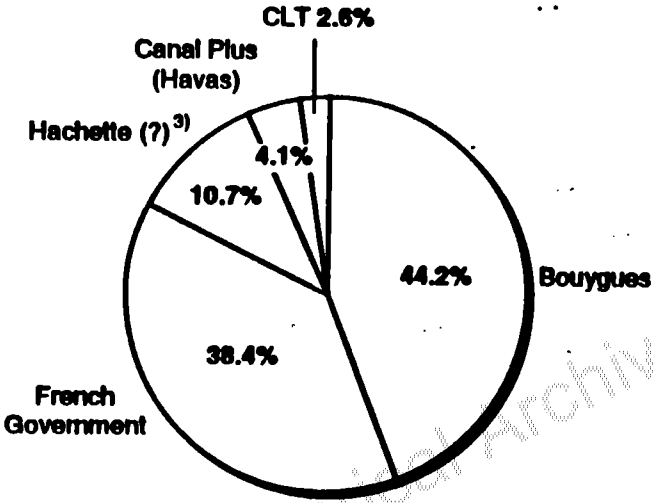
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

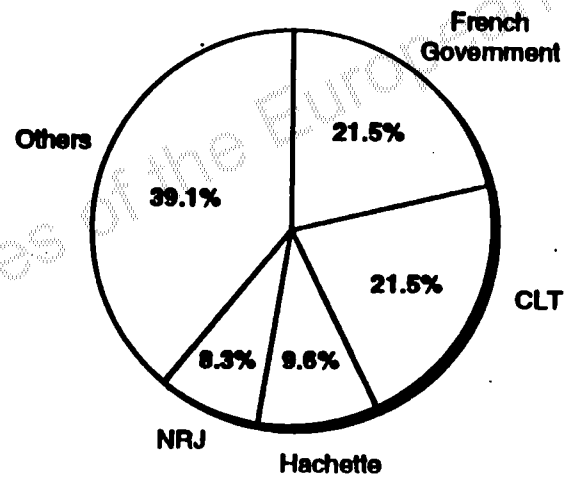
# FRANCE

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

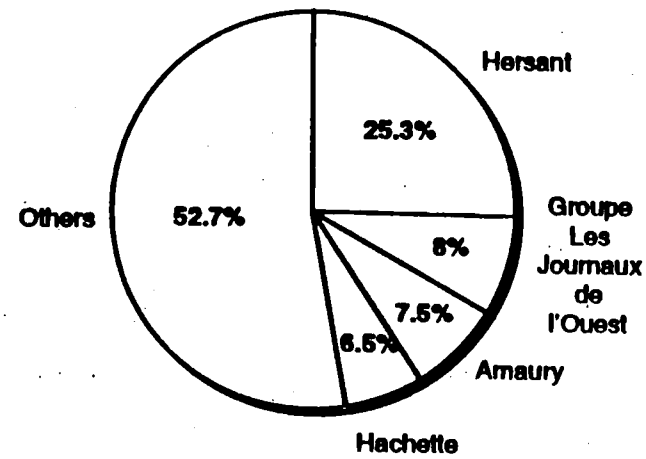
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives Of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Controllership of La Cinq is currently undergoing changes

Consumption Footprint ...

## FRANCE

(Population: 56.3 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • TF1 | 44.2 | **Public** | | **National** (50.7% of total) | |
| • Antenne 2 | 28.8 | • Radio France | 21.5 | • Le Figaro | 12 |
| • FR3 | 9.6 | – France Inter | | • Le Parisien | 11 |
| • Canal + | 4.1 | – France Info | | • Le Monde | 9 |
| • La Cinq | 10.7 | – France Musique | | • France Soir | 8 |
| • M6 | 2.6 | – France Culture | | • Libération | 6 |
| | | | | • L'Humanité | 2.5 |
| | | **Private Stations** | | • Les Echos | 2.5 |
| | | • RTL | 21.5 | | |
| | | • Europe 1 | 9.6 | **Regional** | 49 |
| | | • NRJ | 8.3 | | |
| | | • Others (incl. Regional FM) | 39.1 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: CESP, Mediametrie, Zenith

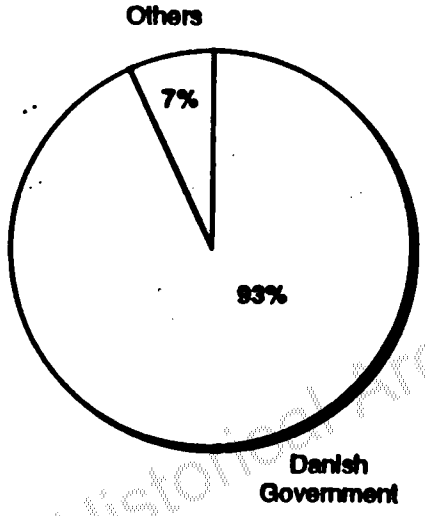
Historical Archive of the European Commission

INDICATIVE

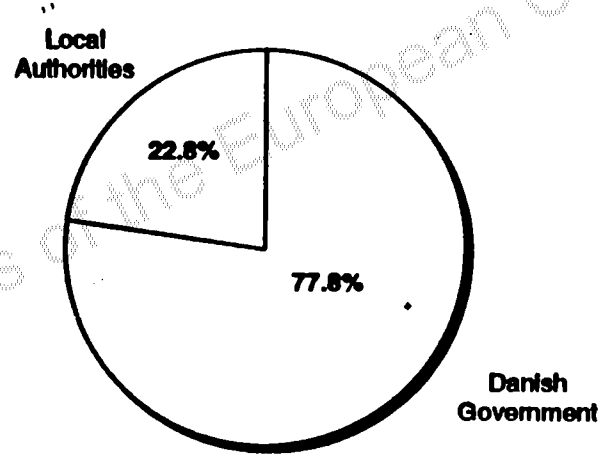
# DENMARK

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

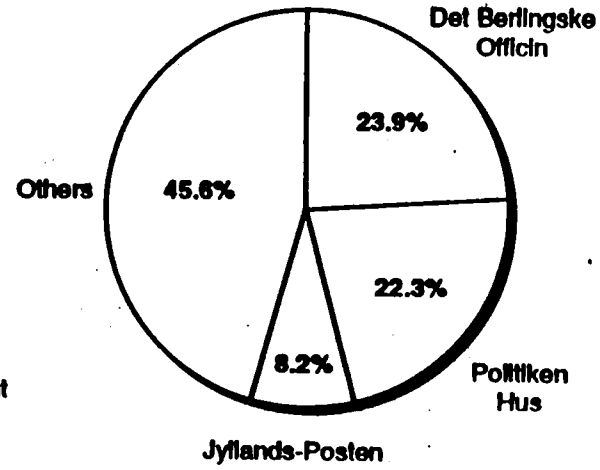
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

# DENMARK

(Population: 4.2 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • Danmarks Radio | 49.1 | • Danmarks Radio (P1, P2, P3) | 77.8 | **National** (91.5% of total) | |
| • TV2 | 44.1 | • Local Stations | 22.2 | • Ekstra Bladet | 31 |
| • Others | 6.8 | | 100 | • BT | 23 |
| | | | | • Politiken | 15 |
| | | | | • Jyllands Posten | 14 |
| | | | | • Berlingske Tidende | 13 |
| | | | | • Det Fri Aktuelt | 6 |
| | | | | • Borsen | 4 |
| | | **Regional (local):** | | | |
| | | **Copenhagen** | | | |
| | | • Radio Updown | 10 | | |
| | | • Radio Downtown | 10 | | |
| | | • Radio Mercur | 9 | | |
| | | • H&S | 9 | | |
| | | • Radio Rodoure | 9 | | |
| | | • Frederiksberg Radio | 9 | | |
| | | • Radio Falcon | 9 | | |
| | | • Others | 35 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: Carak International, Zenith

Historical Archives of the European Commission

Consumption Footprint ...

## GERMANY (OLD LÄNDER)

(Population: 61.4 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • ARD | 31.4 | **Public** | | **National** (45.3% of total) | |
| • ZDF | 30.5 | • ARD-commercial | 73 | • Bild Zeitung | 78 |
| • ARD III | 9.1 | • ARD-non commercial | 10 | • Süddeutsche Zeitung | 6 |
| • Sat 1 | 9.0 | | | • FAZ | 6 |
| • RTL Plus | 11.1 | **Private Stations** | | • Die Welt | 4 |
| • Others | 8.9 | • RTL-Radio (Luxembourg) | 10 | • Frankfurter Rundschan | 3 |
| | | • Funk Kombi | 6 | • Handelsblatt | 3 |
| | | • Others | 1 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional (North incl. Hamburg Area)** | |
| | | | | • Bremer Anzeigenblock | 14 |
| | | | | • Hamburger Abendblatt | 18 |
| | | | | • Hamburger Morgenpost | 28 |
| | | | | • FAZ (total) | 21 |
| | | | | • Neue Osnabrücker Zeitung | 19 |
| | | | | **Total** | 100 |

Note: ARD includes regional channels:
- Bayerischer Rundfunk (BR)
- Hessischer Rundfunk (HR)
- Norddeutscher Rundfunk (NDR)
- Radio Bremen (RB)
- Saarländischer Rundfunk (SR)
- Sender Freies Berlin (SFB)
- Süddeutscher Rundfunk (SDR)
- Südwestfunk (SWF)
- Westdeutscher Rundfunk (WDR)
- Deutsche Welle (DW)
- Deutschlandfunk (DLF)

Source: GfK TV-Research, IVW '89, Zenith, DLM Jahrbuch

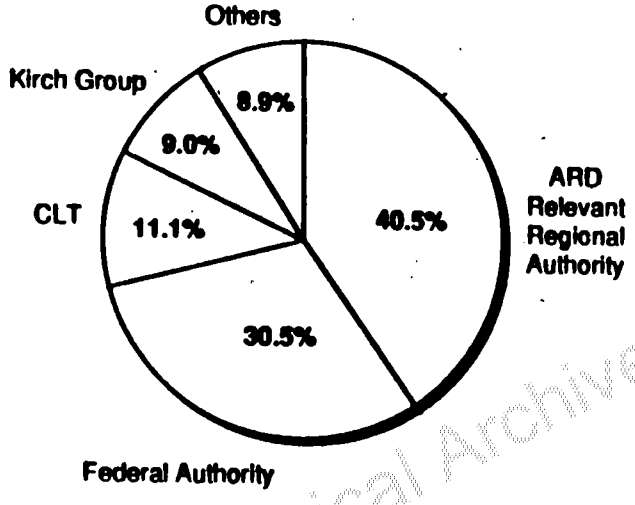
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

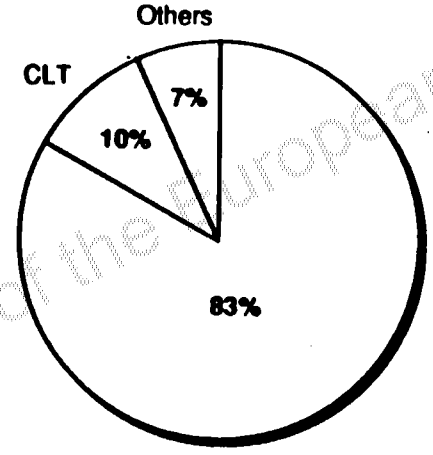
# GERMANY (OLD LÄNDER)

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1]

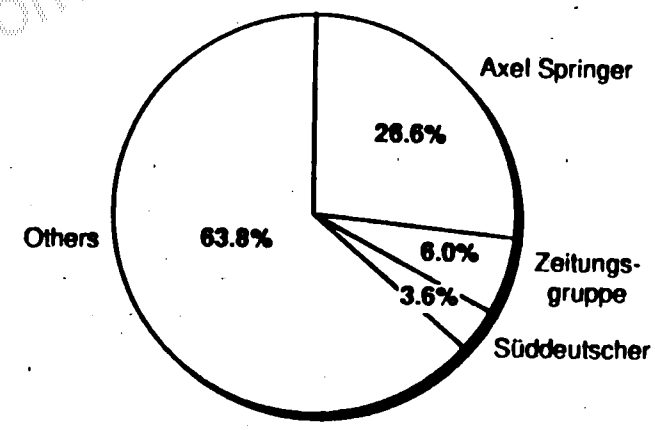
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS[2]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## GREECE

(Population: 9.9 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • ET-1 | 26.8 | **Public** | | **National** (84.3% of total) | |
| • ET-2 | 23.5 | • ERA-1 & 3 | 5.7 | • Eleftheros Typos | 23.6 |
| • Mega Channel | 26.7 | • ERA-2 & 4 | 3.5 | • Ta Nea | 16.8 |
| • Antenna TV | 23.0 | • Municipal Stations | 9.5 | • Eleftherotypia | 14.7 |
| | | **Private Stations** | | • Ethnos | 12.8 |
| | | • Antenna | 11.7 | • Avriani | 11.5 |
| | | • Sky | 8.6 | • Apogevmatini | 10.2 |
| | | • Athina 98.4 | 5.3 | • Epikerotita | 8.5 |
| | | • Others | 55.7 | • Others | 0.1 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Historical Archives of the European Commission

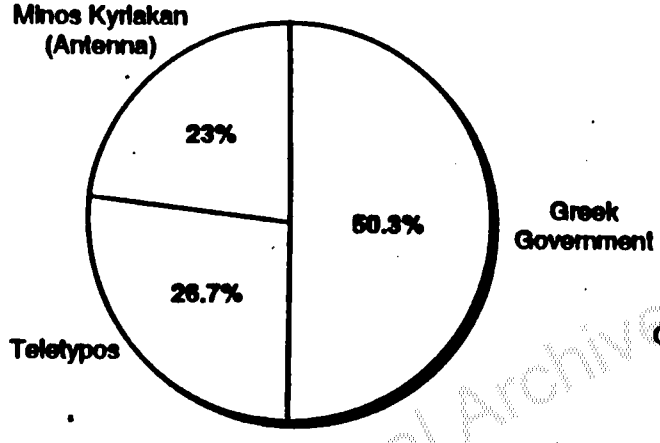
Source: GEO/Youn & Rubican, Zenith, Carot International

INDICATIVE

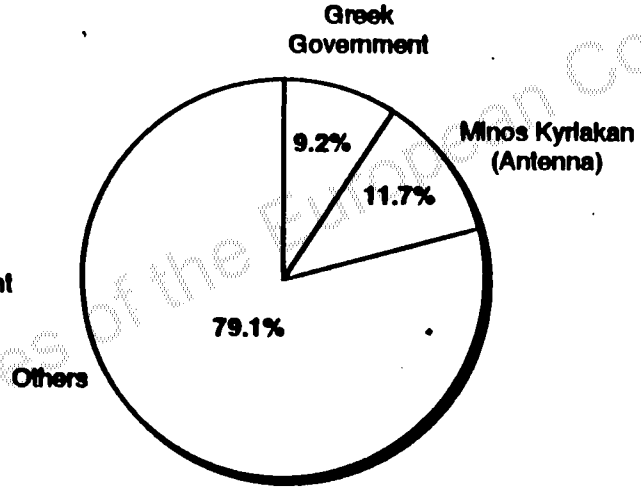
# GREECE

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

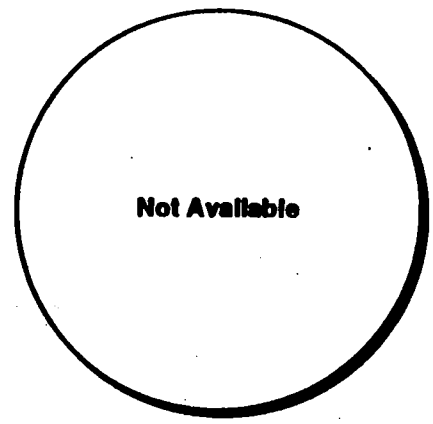
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives Of the European Commission

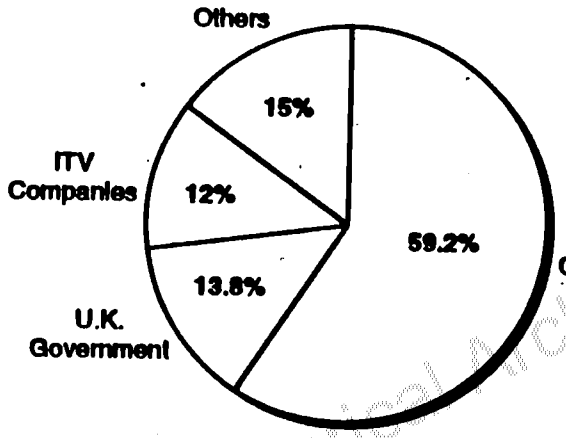
Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations

INDICATIVE

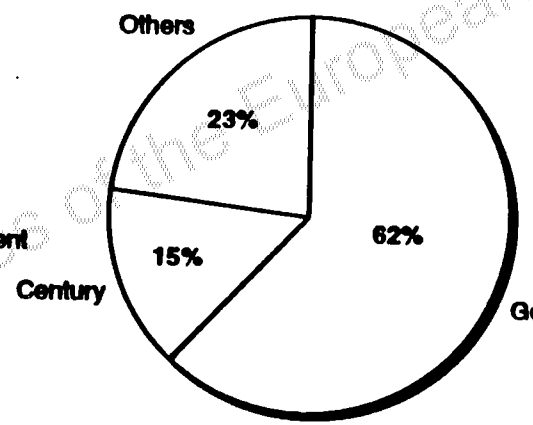
# IRELAND

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

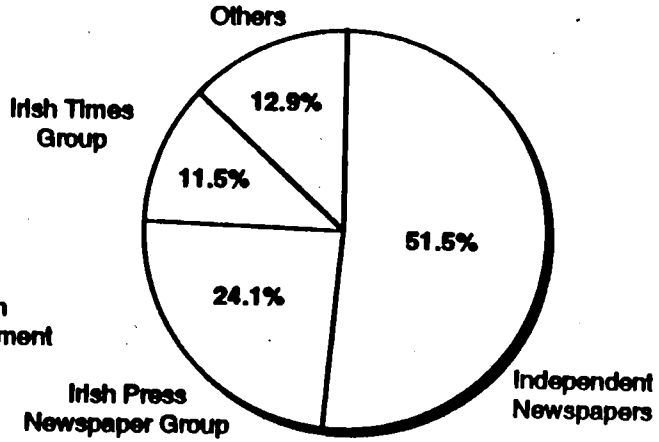
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## IRELAND

(Population: 3.5 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide*) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTE 1 | 41.4 | • RTE Radio 1 | 42 | National (83.7% of total) | |
| • Network 2 | 17.8 | • RTE Radio 2 FM | 20 | | |
| • BBC 1 & 2 | 13.8 | • Century Radio | 15 | • Irish Independent | 24.1 |
| • ITV (UTV, HTV, CH4, S4C) | 12.0 | • Regional (incl. Capital) | 19 | • Evening Herald | 15.6 |
| • Others | 15.0 | • Others | 4 | • Evening Press | 15.4 |
| | | | | • Irish Times | 14.4 |
| | | | | • Daily Star | 11.5 |
| | | | | • Irish Press | 9.8 |
| | | | | • Cork Examiner | 9.2 |
| **Total** | **100** | **Total** | **100** | **Total** | **100** |

Historical Archives of the European Commission

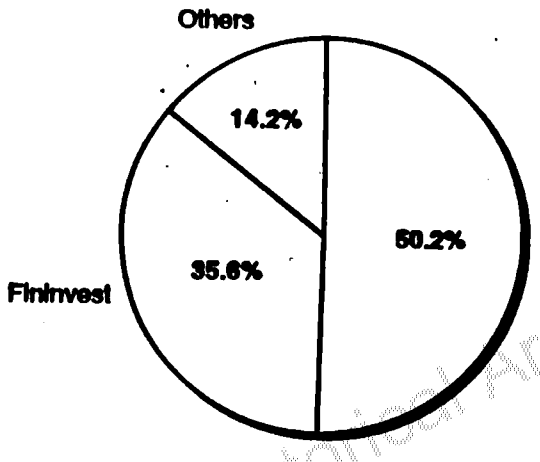
* Based on Dublin Area
Source: Gear Report 1989, RTE 1990, Zenith, Carot International

INDICATIVE

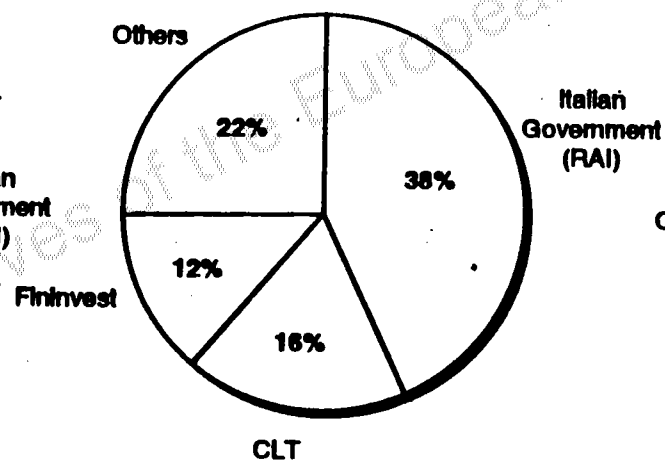
# ITALY

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

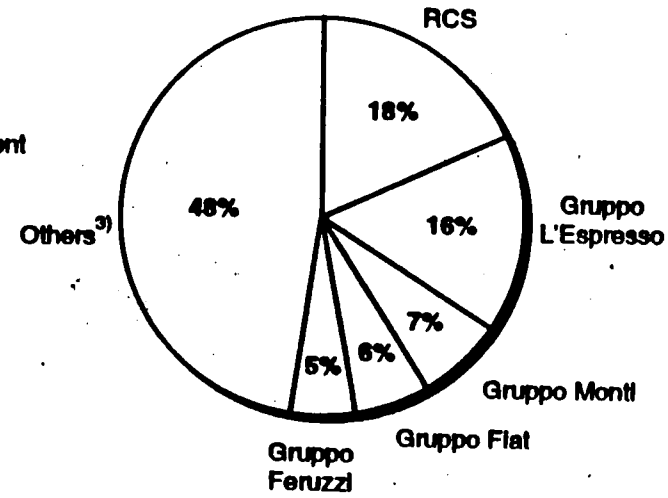
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles
3) Others may include some companies which are parts of the big group (i.e. Fininvest, Feruzzi, Fiat)

Consumption Footprint ...

# ITALY

(Population:, 57.4 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RAI 1 | 26.4 | **Public** | | **National** (55.7% of total) | |
| • RAI 2 | 17.6 | • RAI 1 & 1 | 32 | • Corriere della Sera | 22.2 |
| • RAI 3 | 5.8 | • RAI 3 | 2 | • La Republica | 20.5 |
| • Canale 5 | 18.9 | • RAI 1 & 2 Stereo | 4 | • Gazzetta dello Sport | 17.5 |
| • Italia 1 | 9.2 | | | • Carriere dello Sport | 12.0 |
| • Rete 4 | 7.7 | **Private** | | • Il sole 24 Ore (Business) | 8.6 |
| • Others | 14.5 | • SPER (RTL) | 16 | • L'Unita | 5.9 |
| | | • RDI | 10 | • Il Giornale | 3.8 |
| | | • Radio E Reti | 12 | • Tuttosport | 5.3 |
| | | • Others | 24 | • Others | 4.2 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional** (e.g. centre incl. Rome) | |
| | | | | • Il Messagero | 43 |
| | | | | • La Nazione | 29 |
| | | | | • Le Tempo | 15 |
| | | | | • Il Tirreno | 13 |
| | | | | **Total** | 100 |

Source: Auditel, Zenith

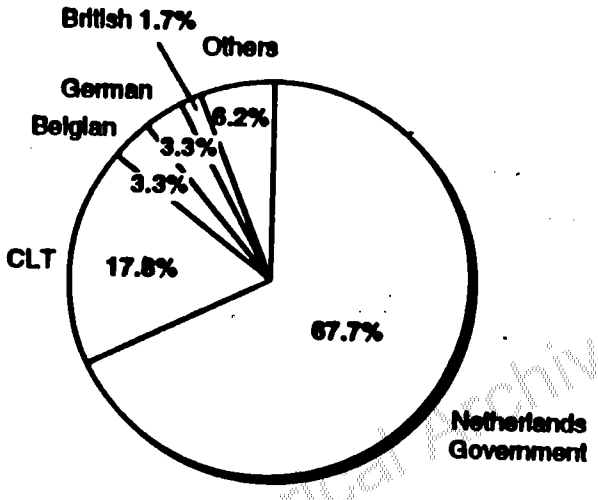
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

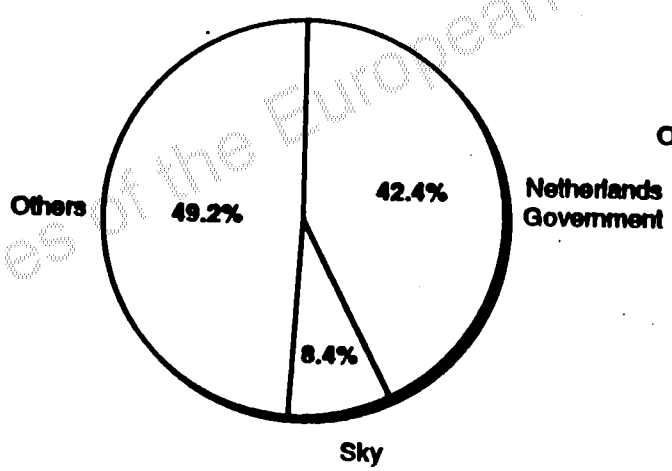
# NETHERLANDS

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

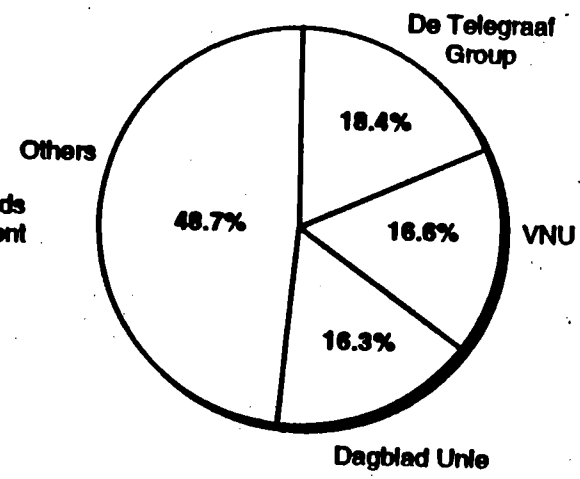
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## NETHERLANDS

(Population: 14.9 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • Nederland 1 | 25.5 | **Public** | | **National** | |
| • Nederland 2 | 26.7 | • Radio 1 | 10.8 | • De Telegraaf | 40 |
| • Nederland 3 | 15.5 | • Radio 2 | 20.3 | • Algemeen Dagblad | 23 |
| • RTL Veronique | 17.8 | • Radio 3 | 6.5 | • De Volkskrant | 18 |
| • BRT 1, 2 | 3.3 | • Radio 4 | 3.6 | • NRC/Handelsblad | 12 |
| • ARD, ZDF | 3.3 | • Radio 5 | 1.2 | • Trouw | 7 |
| • BBC 1, 2 | 1.7 | | | | |
| • Others | 6.2 | **Private** | | | |
| | | • Sky Radio | 8.4 | | |
| | | • Foreign Stations | 7.8 | | |
| | | • Radio 10 | 2.4 | | |
| | | • Regional/local Others | 39.0 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional** | |
| | | | | • Brabant Pers Dagbladen | 30 |
| | | | | • Haagsche Courant/ Binnenhof | 18 |
| | | | | • Nieuwsblad v/h Noorden | 14 |
| | | | | • Others | 38 |
| | | | | **Total** | 100 |

Source: Gear, Het Media Institute 1990, Zenith

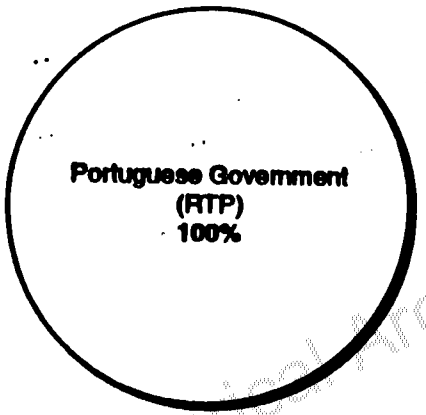
Historical Archive of the European Commission

INDICATIVE

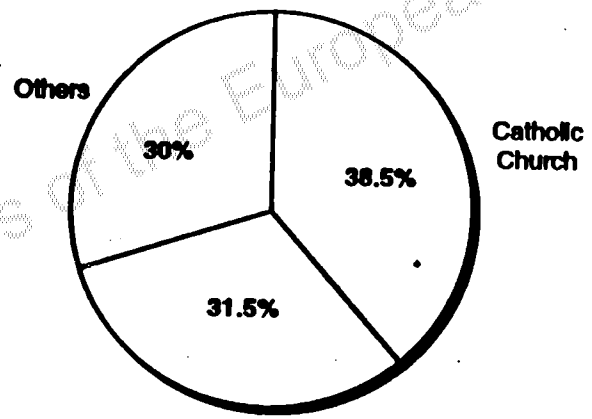
# PORTUGAL

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING

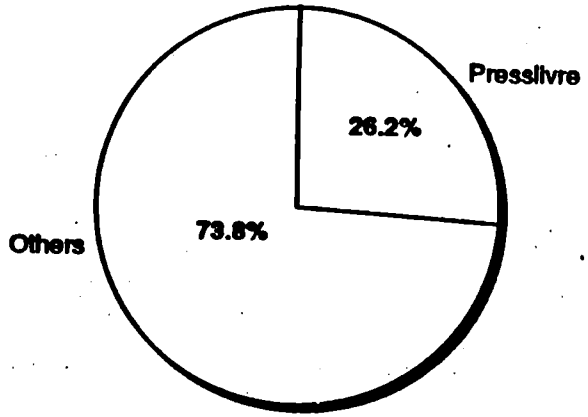



### RADIO
### % AUDIENCE REACH




Portuguese Government

### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## PORTUGAL

(Population: 10.0 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • RTP 1 | 80.0 | **Public** | | **National** (52.3% of total) | |
| • RTP 2 | 20.0 | • Antena 1 | 13.8 | • Correio da Manha | 26.2 |
| | | • Programa 2 | 0.8 | • Jornal de Noticias | 24.4 |
| | | • Radio Commercial (FM+AM) | 16.9 | • Diario de Noticias | 15.9 |
| | | | | • Comercio do Porto | 13.5 |
| | | **Catholic church owned** | | • A Capital | 10.3 |
| | | • Canal 1 | 25.4 | • Diario Popular | 9.7 |
| | | • RFM | 13.1 | | |
| | | **Regional/local (public/private)** | 30.0 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: NTC-European Marketing Pocket Book 1991, Zenith

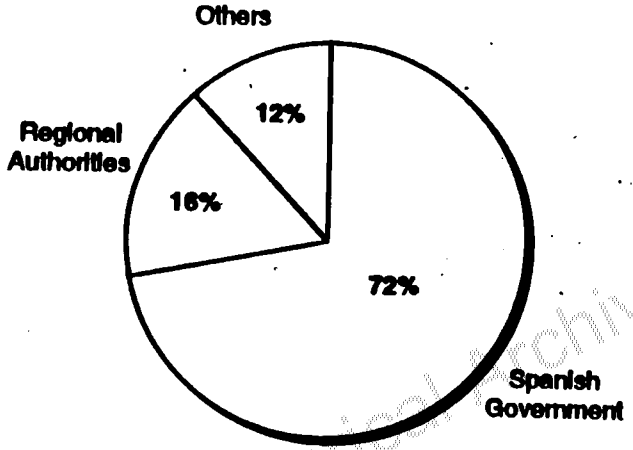
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

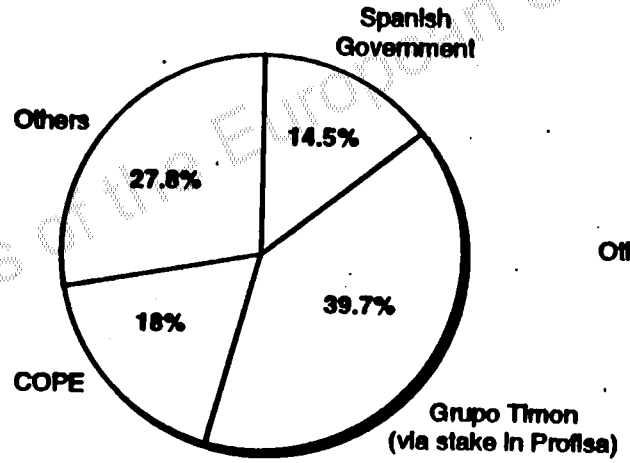
# SPAIN

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

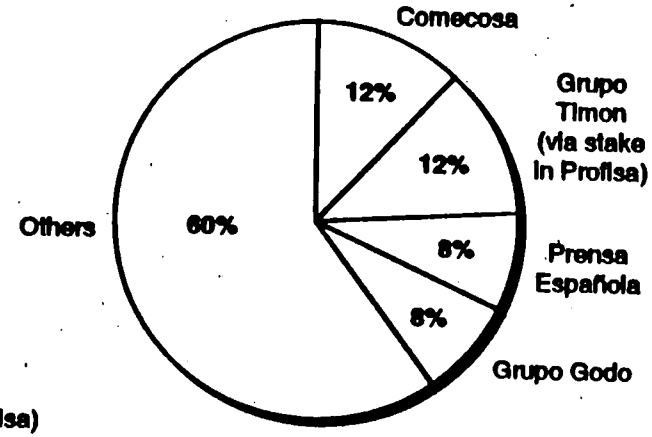
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## SPAIN

(Population: 37.7 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Madrid Region** | | **Public (RNE)** | | **National** | |
| • TVE-1 | 47.2 | • Radio 1-5 | 14.5 | • ABC | 35 |
| • TVE-2 | 24.5 | | | • Diario 16 | 17 |
| • TM3 | 15.5 | **Private** | | • El Pais | 48 |
| • Antenna 3 | 8.4 | • SER (FM & AM) | 39.7 | | |
| • Others | 4.4 | • COPE (FM & AM) | 18.0 | | |
| | | • Antenna 3 | 10.5 | | |
| | | • RATO | 3.6 | | |
| | | **Regional/local** | 13.7 | | |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |
| **Cataluna Region** | | | | **Regional (Cataluna)** | |
| • TVE-1 | 37.3 | | | • La Vanguardia | 40 |
| • TVE-2 | 18.9 | | | • El Periodico de Cataluna | 33 |
| • Canal 33 | 32.0 | | | • Las Noticias (estimate) | 27 |
| • Antenna 3 | 6.6 | | | | |
| • Others | 5.2 | | | | |
| **Total** | 100 | | | **Total** | 100 |
| | | | | **Regional (Pais Vasco)** | |
| | | | | • El Correo Espanol | 42 |
| | | | | • Diario Vasco | 28 |
| | | | | • Deia | 16 |
| | | | | • Egin | 14 |
| | | | | **Total** | 100 |

* Note: The main regional TV channels are: TV 3 & Canal 33 in Cataluna, ETB 1 & ETB 2 in Pais Vasco, TVGa in Galicia, Canal Sur in Andalucia, Tele-Madrid in Madrid and Canal 9 in Valencia

Source: Ecotel w/e 25/02/1990, Zenith

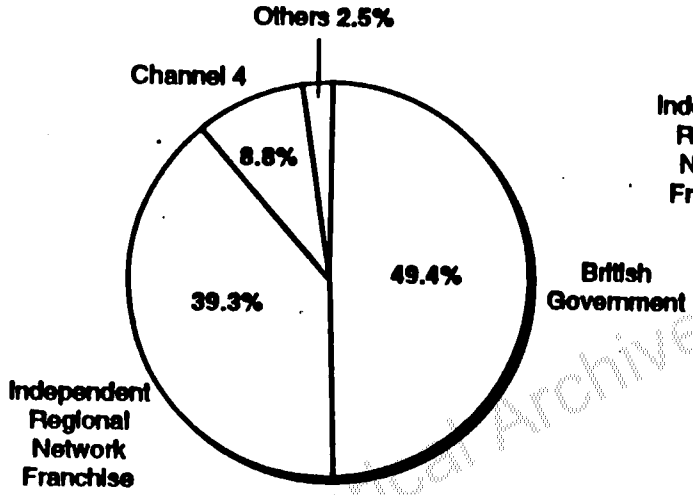
Historical Archives of the European Commission

INDICATIVE

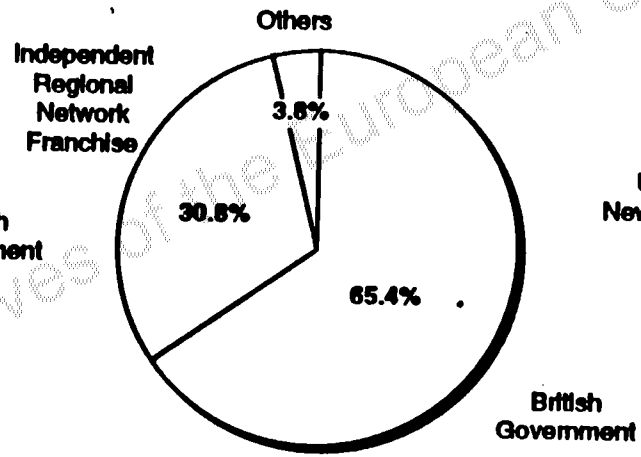
# UNITED KINGDOM

## % SHARE OF CONSUMPTION BY CONTROLLER[1)]

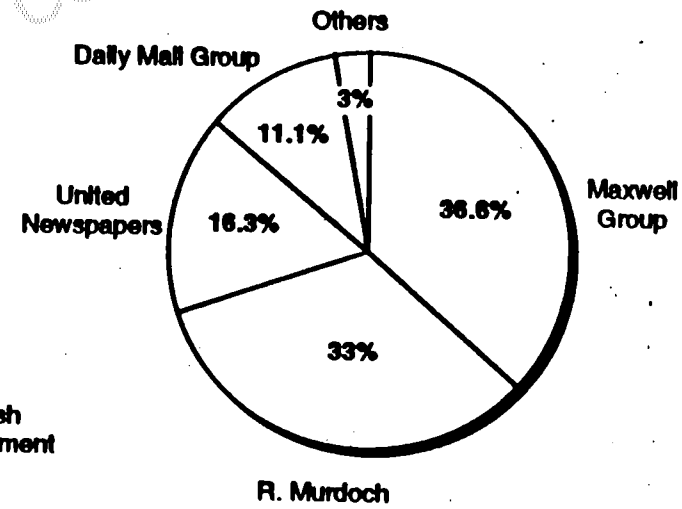
### TV
### % SHARE OF DAILY VIEWING




### RADIO
### % AUDIENCE REACH




### NEWSPAPERS [2)]
### % SHARE OF CIRCULATION




Historical Archives of the European Commission

Note: 1) There is no general agreement on the concept of controller and often it is difficult to assign any one group the responsibility of being the ultimate controller. We have made broad assumptions in the above allocations
2) Newspaper shares are based on share of all newspapers including regional and weekly titles

Consumption Footprint ...

## UNITED KINGDOM

(Population: 55.6 M)

| TV (% share of daily viewing) | | RADIO (Nationwide) (% audience share) | | NEWSPAPERS (Daily) (% circulation share) | |
|---|---|---|---|---|---|
| • BBC 1 | 39.0 | **Public** | | **National** (64.9% of total) | |
| • BBC 2 | 10.4 | • BBC Radio 1 | 24.6 | • The Sun | 27 |
| • ITV | 39.3 | • BBC Radio 2 | 18.3 | • Daily Mirror | 21 |
| • TV-am | 2.0 | • BBC Radio 3 | 1.9 | • Daily Mail | 12 |
| • Channel 4 | 8.8 | • BBC Radio 4 | 12.2 | • Daily Express | 11 |
| • Others | 0.5 | • BBC Local | 8.4 | • The Daily Telegraph | 8 |
| | | | | • The Star | 6 |
| | | **Private** | | • Today | 4 |
| | | • Independent Radio (IBA's Regional Franchises) | 30.8 | • The Guardian | 3 |
| | | | | • The Times | 3 |
| | | • Radio Luxembourg | 0.3 | • The Independent | 3 |
| | | • Others | 3.5 | • Financial Times | 2 |
| **Total** | 100 | **Total** | 100 | **Total** | 100 |

Source: BARB (Jul.-Aug. 1990), BARB (Jan.-Dec. 1989), JICRAR

Historical Archives of the European Commission

## CULMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CONSUMPTION BY TOP TV CHANNEL CONTROLLER

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 39 | 85 | 99 | | |
| Belgium - French | 32.8 | 62 | 83 | 95 | 100 |
| Denmark | 93 | | | | |
| France | 44 | 82 | 93 | 97 | 100 |
| Germany (Old länder) | 41 | 71 | 82 | 91 | |
| Greece | 50 | 77 | 100 | | |
| Ireland | 59 | 73 | 85 | | |
| Italy | 50 | 86 | | | |
| Netherlands | 68 | 85 | 89 | 92 | 95 |
| Portugal | 100 | | | | |
| Spain (Madrid) | 72 | 87 | 96 | | |
| UK | 49 | 91 | 99 | | |

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

## CULMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CONSUMPTION BY TOP RADIO STATION CONTROLLER

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 64 | 86 | 95 | | |
| Belgium - French | 41 | 66 | 80 | 95 | |
| Denmark | 78 | 80 | 82 | 84 | 86 |
| France | 22 | 43 | 53 | 61 | |
| Germany (Old länder) | 83 | 93 | 99 | | |
| Greece | 12 | 21 | 30 | 39 | 44 |
| Ireland | 62 | 77 | | | |
| Italy | 38 | 54 | 66 | 76 | |
| Netherlands | 42 | 51 | 53 | | |
| Portugal | 32 | 70 | | | |
| Spain (Madrid) | 38 | 58 | 72 | 83 | |
| UK | 65 | 97 | | | |

Source: Project Database

Historical Archives of the European Commission

## CUMULATIVE SHARE (%) OF DAILY CIRCULATION BY TOP NEWSPAPER GROUPS

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgium - Flemish | 33.0 | 58.0 | | | |
| Belgium - French | 51.7 | 70.6 | | | |
| Denmark | 23.9 | 46.2 | 54.4 | 58.6 | 62.8 |
| France | 25.3 | 33.3 | 40.8 | 47.3 | 51.2 |
| Germany (Old länder) | 26.6 | 32.6 | 36.2 | 39.5 | 42.7 |
| Greece | – | N/A | – | | |
| Ireland | 51.5 | 75.6 | 87.1 | 98.0 | 100 |
| Italy | 18.0 | 34.0 | 41.0 | 47.0 | 52.0 |
| Netherlands | 18.4 | 35.0 | 51.3 | 63.2 | 68.9 |
| Portugal | – | N/A | – | | |
| Spain | 13.2 | 25.6 | 36.6 | 43.6 | 50.2 |
| UK | 34.7 | 58.0 | 73.4 | 85.0 | 92 |

Source: Carat International (1990), Press Review - Spain

Historical Archives of the European Commission

| Media consumption footprints | % of population | Government-owned share | | National share in total circulation of daily newspaper | Level of centralisation of media provision | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | | TV | Radio | Newspaper |
| FRENCH (F, B-FR, L) | 18.6 | 38.6 | 24.8 | 63.0 (B)<br>50.7 (F) | ● | ● | ○ |
| ENGLISH (UK, IR) | 18.6 | 50.4 | 57.2 | 83.7 (IR)<br>64.9 (UK) | ◑ | ◑ | ○ |
| GERMAN (OLD LÄNDER) | 19.0 | 71.0 | 83.0 | 45.3 | ○ | ○ | ● |
| ITALIAN (IT) | 17.5 | 50.0 | 38.0 | 55.7 | ◑ | ● | ◑ |
| SPAIN (SP) | 12.0 | 71.0 | 15.0 | 67.6 | ○ | ● | ○ |
| DUTCH / FLEMISH (NL, B-FL) | 6.4 | 69.0 | 48.6 | 43.1 (NL)<br>58.9 (B) | ○ | ○ | ◑ |
| DANISH (Dk) | 1.6 | 93.0 | 78.0 | 91.5 | ○ | ○ | ○ |
| PORTUGUESE (P) | 3.2 | 100.0 | 47.0 | 52.3 | ○ | ○ | ○ |
| GREEK (GR) | 3.1 | 50.0 | 19.0 | 84.3 | ◑ | ● | ○ |
| | 100 | | | | | | |

KEY

Level of centralisation based on consumption

● Low ◑ Medium ○ High

Note: East Germany has been excluded
*Excluding that as a result of government ownership
Source: Booz·Allen database

Historical Archives of the European Commission

# DAILY NEWSPAPER CONSUMPTION

| Example Countries | Total Circulation of Main Daily Newspapers (1000) | Circulation per Population (100) | Daily Titles | Share of National Dailies in Total |
|---|---|---|---|---|
| • Belgium | 1.803 | 18.3 | 16 | 58.9 (Flemmish) 63.0 (French) |
| • Denmark | 1.081 | 21.1 | 47 | 91.5 |
| • France | 5.727 | 13.0 | 117 | 50.7 |
| • Germany (Old länder) | 12.304 | 19.7 | 358 | 45.3 |
| • Greece | 1.149 | 11.5 | 28 | 84.3 |
| • Ireland | 700 | 27.5 | 8 | 83.7 |
| • Italy | 5.437 | 11.4 | 97 | 55.7 |
| • Netherlands | 3.567 | 30.7 | 61 | 43.1 |
| • Portugal | 592 | 5.7 | 13 | 52.3 |
| • Spain | 2.359 | 7.8 | 115 | 67.6 |
| • United Kingdom | 22.537 | 40.5 | 129 | 64.9 |

Source: Zenith 1990, Carat International 1990, Booz.Allen

Historical Archives of the European Commission

| MEDIA GROUPS IN THE EC | | TOTAL $ MEDIA 1989 | | RELEVANT SALES % | EST. MEDIA BREAKDOWN % MAGAZINES | NEWS. | TV | RADIO | RELEVANT OTHER KEY INTERESTS OF RELEVANCE: SALES IN MECU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| REED INTERNATIONAL | UK | 2587 | 2001 | 8 | 90 | 10 | | | 154 | UK-BSB(10,5%) |
| FININVEST | IT | 10905 | 1810 | 15 | 10 | 3 | 87 | | 1253 | F-LA CINQ(25%),TF1(4%),FRG-TELE 5(21%),SP-TELECINCO(25%) |
| BERTELSMANN | FRG | 7074 | 1649 | 2 | 90 | 10 | | | 127 | FRG-RTL PLUS(38,9%),PREMIERE(37,5%)+ SEVERAL RADIO INTERSTS |
| MAXWELL C.C. | UK | 2036 | 1596 | 47 | 40 | 60 | | | 737 | UK-MTV(50%),CENTRAL TV(20%),F-TF1(12,6%),FRG-B.VERLAG(50%) |
| HACHETT | F | 4537 | 1596 | 14 | 60 | 40 | | | 491 | F-AMAURY(32,6%),LA CINQ(25%),EUROPE1(39,8%),CANAL EN.(15%),IT-RCS(10) |
| RTVE | SP | 1470 | 1400 | 95 | | | 99 | 1 | 1077 | |
| AXEL SPRINGER | FRG | 1600 | 1372 | 60 | 30 | 70 | | | 739 | FRG-SAT1(27%),TELE 5(25%)+ SEVERAL RADIO INTERESTS |
| HERSANT | F | 1253 | 1253 | 80 | 20 | 75 | | 5 | 771 | B-LE SOIR(42%)+SEVERAL RADIO INTERESTS |
| UNITED NEWSPAPERS | UK | 1314 | 1205 | 55 | 40 | 60 | | | 556 | IR-INDEPENDENT STAR(50%) |
| HEINRICH BAUER | FRG | 1137 | 1117 | 2 | 98 | 2 | | | 17 | FRG-RADIO HAMBURG(25%) |
| NEWS INTERNATIONAL | UK | 1306 | 1108 | 81 | 5 | 90 | 5 | | 810 | UK-BSB(48%),SKY RADIO, GR-ANTENNA TV, SP-GRUPO ZETA(25%) |
| RCS | IT | 1176 | 1085 | 37 | 60 | 40 | | | 334 | F-FILIPACCHI(5%),TF1(2%) SP-EDICIONES FUTURO(85%),GR-ATHENIAN(25,5%) |
| MONDADORI | IT | 1724 | 980 | 14 | 75 | 25 | | | 186 | UK-THE INDEPENDENT(12,5%) |
| ARD | FRG | 3013 | 843 | 28 | | | 60 | 40 | 648 | |
| DAILY MAIL & GEN. | UK | 971 | 826 | 68 | 20 | 80 | | | 508 | UK-SWANSEA SOUND(18%),GWR(17%),CROWN COMMS(9%) |
| HAVAS | F | 2958 | 772 | 23 | 10 | 90 | | | 534 | F-CANAL PLUS(25%),CEP COMMS(36%),L-CLT(16%) |
| CANAL PLUS | F | 840 | 766 | 91 | | | 100 | | 589 | UK-TVS(9,7%)+SEVERAL PAY-TV INTERESTS - F,B,NL,FRG,SP |
| VNU | NL | 1232 | 757 | 31 | 50 | 50 | | | 291 | NL-RTL 4(19%),B-VTM(11%) |
| TF1 | F | 831 | 753 | 91 | | | 100 | | 579 | |
| RAI | IT | 2639 | 668 | 25 | | | 90 | 10 | 514 | |
| ELSEVIER | NL | 921 | 644 | 28 | 60 | 40 | | | 198 | UK-PEARSON(9,3%), NL-RTL 4(19%),HET VRIJE VOLK(50%),R.NIEUWS(30%) |
| PEARSON | UK | 2393 | 576 | 7 | 70 | 30 | | | 133 | NL-ELSEVIER(22,3),UK-BSB(11%),YORKSHIRE TV(20,2%),THE ECONOMIST(50%) |
| WAZ | FRG | 800 | 500 | 50 | 20 | 80 | | | 308 | FRG-RTL PLUS(10%) |
| THAMES TV | UK | 443 | 443 | 100 | | | 98 | 2 | 341 | UK-ITN(22,2%),GWR(9,5%),CHILDREN'S CHANNEL(24,9%) |
| SEBALDUS | FRG | 389 | 389 | 90 | | 90 | | | 269 | FRG-RADIO GONG(29%),ANTENNE BAYERN(7%) |
| CENTRAL IND. TV | UK | 524 | 385 | 73 | | | 100 | | 296 | UK-CHILDREN'S CHANNEL(24,9%),MIDLANDS RADIO(2%) |
| DAILY TELEGRAPH | UK | 383 | 378 | 94 | 5 | 95 | | | 276 | |
| CHANNEL FOUR | UK | 370 | 357 | 96 | | | 100 | | 275 | |
| ZDF | FRG | 894 | 354 | 40 | | | 100 | | 272 | |
| EDITIONS MONDIAL | IT | 345 | 345 | 5 | 95 | 5 | | | 13 | F-LE POINT(10%),L'EST REPUBLICAN(10%),TF1(2%) |
| EMAP | UK | 433 | 343 | 40 | 50 | 50 | | | 132 | UK-MID ANG. RADIO(17%),EAST ANG. RADIO(20%),KFM RADIO(41%),KISS FM(26,5%),HOME C. NEW |
| BURDA | FRG | 559 | 342 | | 100 | | | | | FRG-RTL-PLUS(2%)+VARIOUS RADIO INTERESTS |
| TVS ENTERTAINMENT | UK | 534 | 311 | 58 | | | 100 | | 239 | UK-ITN(8%),CBC/MTM(50%) |
| ANTENNE 2 | F | 451 | 309 | 69 | | | 100 | | 238 | F-SPORT 2-3(33,3%),CANAL ENFANTS(10%),BRAVO(20%),TV-5(16%) |
| THE GUARDIAN | UK | 306 | 306 | 100 | | 100 | | | 235 | UK-ANGLIA TV(5,1%),TRANS WORLD RADIO(16,7%),SP-EL MUNDO(5%) |
| DE TELEGRAAF | NL | 352 | 306 | 75 | 14 | 85 | | 1 | 202 | NL-RADIO DE AMSTERDAMMER(100%) |
| LWT | UK | 576 | 292 | 51 | | | 100 | | 225 | |
| SUDDEUTSCHE | FRG | 395 | 291 | 59 | 20 | 80 | | | 179 | FRG-MBT1(21,6%),MBT2(13,7%),MBT3(22,9%),RADIO GONG(24,9%),AKTUELL PRESSE-F.(3,1%) |
| RUSCONI EDITORE | IT | 494 | 291 | 3 | 95 | 5 | | | 11 | |
| GRANADA GROUP | UK | 2682 | 287 | 11 | | | 100 | | 221 | UK-BSB(11%) |
| CEP | F | 760 | 287 | | 100 | | | | | |
| AMAURY | F | 273 | 273 | 80 | 20 | 80 | | | 168 | F-LE MAINE LIBRE(99%),LE COURIER DE L'OUEST(32,77%),M6(1%) |
| FAZ | FRG | 269 | 269 | 100 | | 100 | | | 207 | FRG-RTL PLUS(1%) |
| FILIPACCHI | F | 252 | 252 | 5 | 95 | | | 5 | 10 | F-SKYROCK(51%),MARLIS(35%) SP-HACHETTE PUBLICACIONES(25%) |
| CLT | L | 247 | 247 | 100 | | | 22 | 78 | 190 | B-RTL-TVI(66,1%),RADIO CON.(35%),NL-RTL4(25%),FRG-RTL+(46,1%),TELE 5(24%),F-M6(25%),AT |
| GRUPO ZETA | SP | 240 | 240 | 90 | 10 | 90 | | | 186 | |

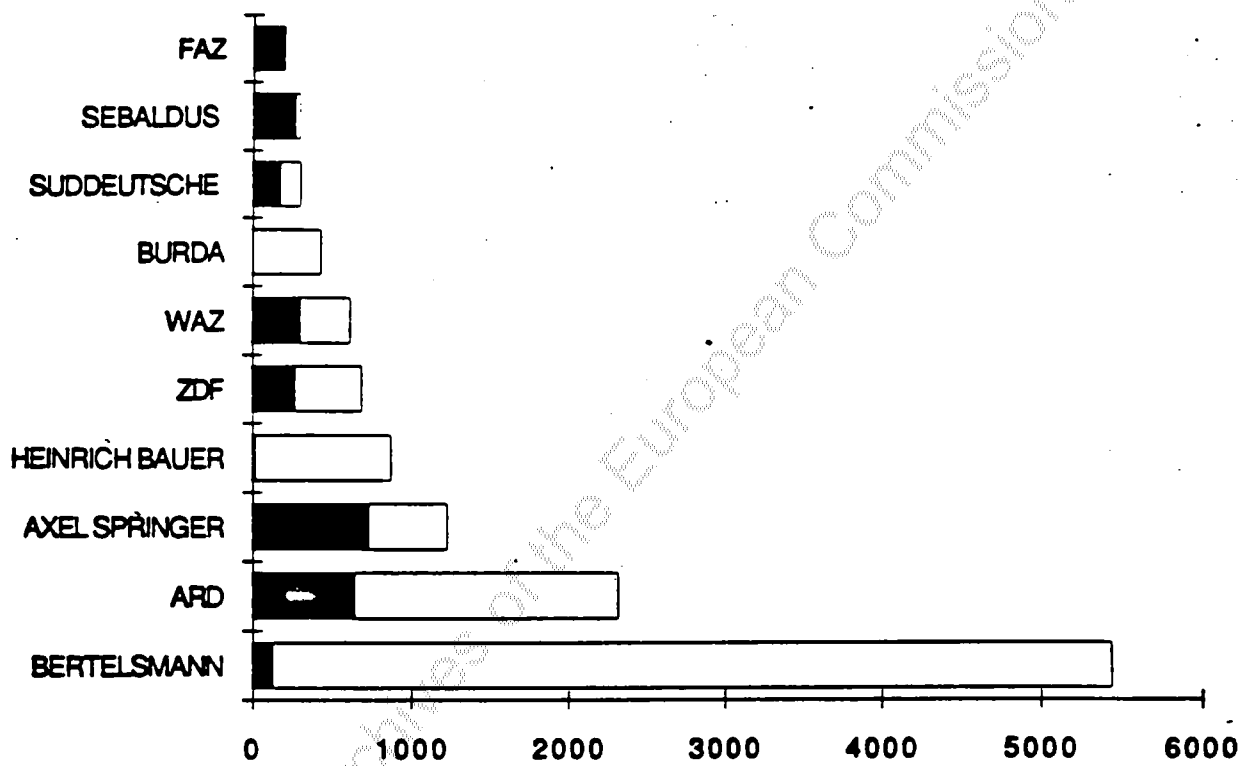
Historical Archives of the European Commission

SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ.ALLEN DATABASE

NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN GERMANY




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

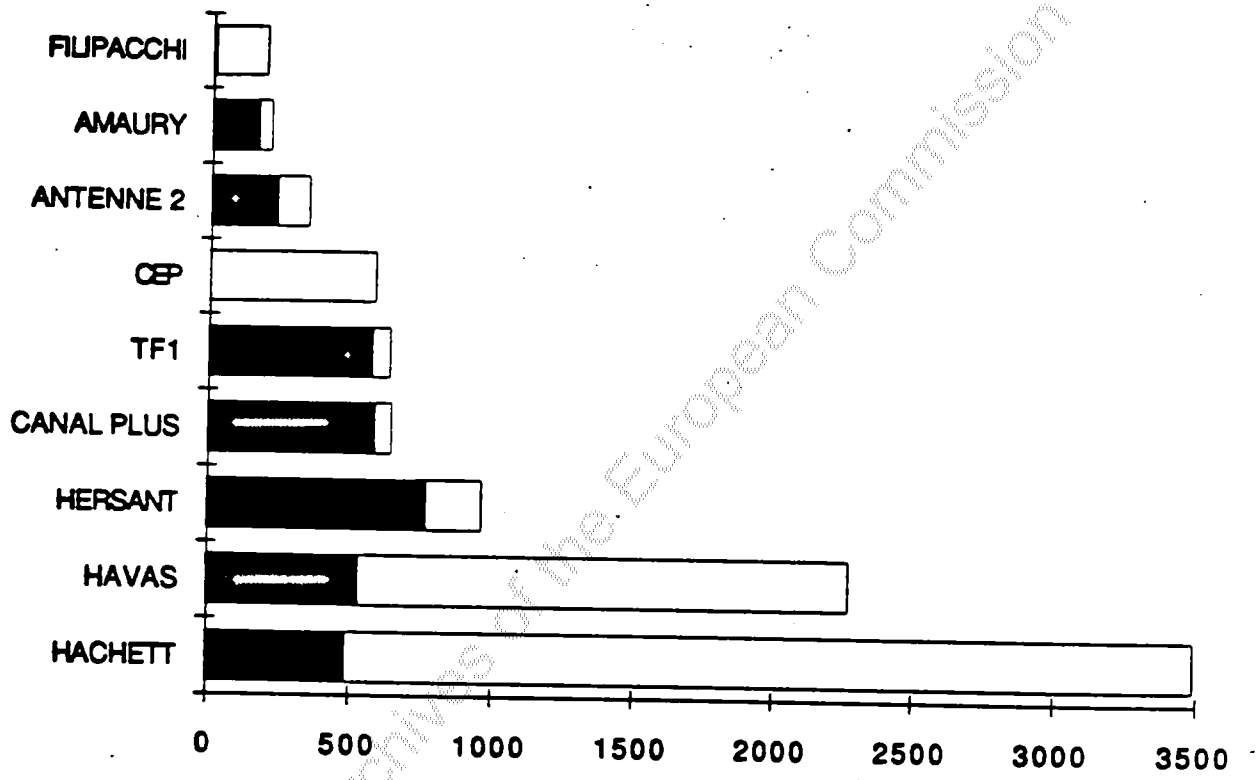
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN FRANCE




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

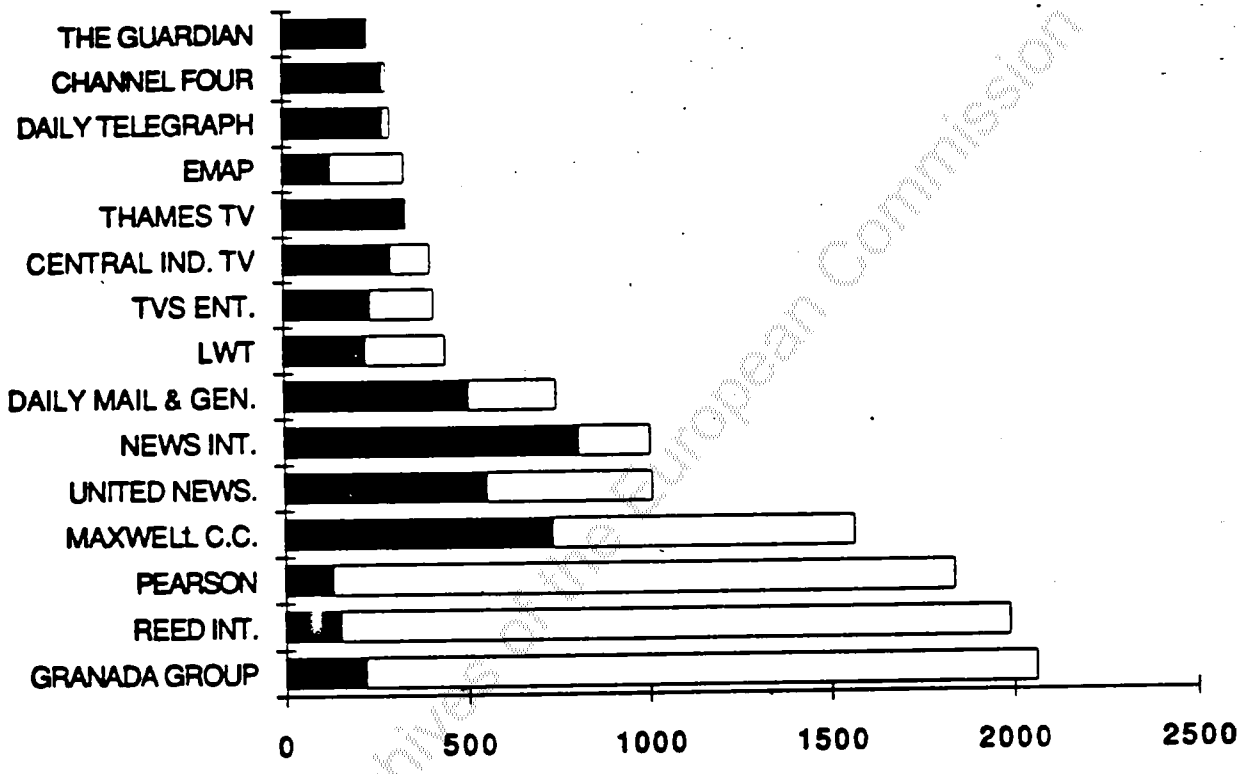
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN UNITED KINGDOM




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

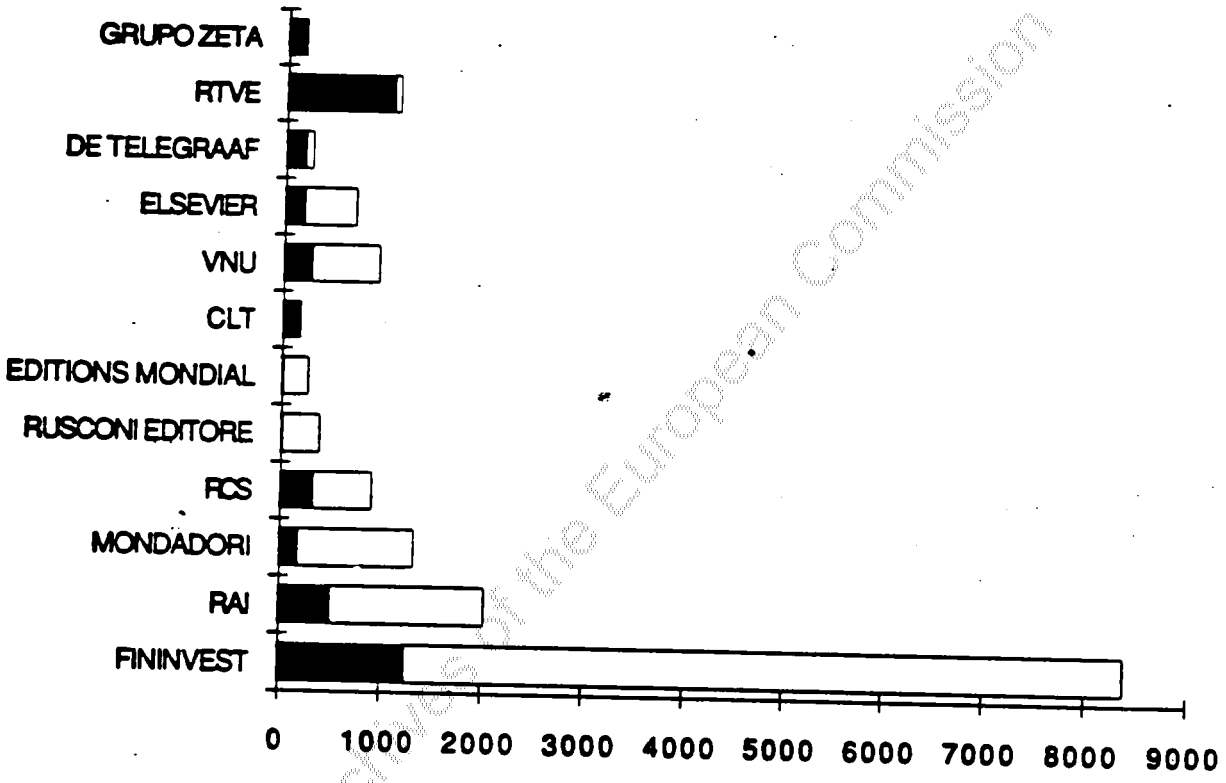
Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

# BIG MEDIA GROUPS IN SPAIN/BENELUX/ITALY




Total Turnover 1989 (MECU)

KEY

Estimated T/o in TV/Radio/Newspapers

*SOURCE: ZENITH, INTERVIEWS, BOOZ ALLEN DATABASE*

*NOTE: TURNOVER DATA EXCLUDES THOSE COMPANIES WHICH ARE NOT CONSOLIDATED ALTHOUGH THE GROUP MAY HAVE AN IMPORTANT INTEREST (BUT LESS THAN 50% SHARE) IN THE COMPANY*

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat Général

COM(92)480/2

(Corrigendum au document
COM(92) 480)

Bruxelles, le 08 décembre 1992

O/92/363

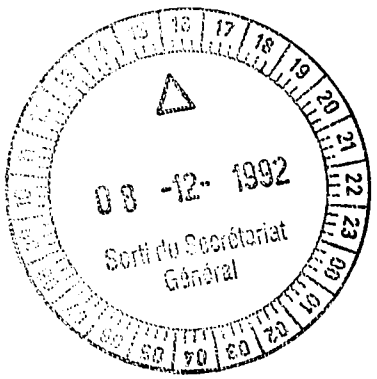
Réunion spéciale des
Chefs de cabinet

TEXTE F

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS
LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA
NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

---

Communication de M. BANGEMANN




- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

Historical Archives of the European Commission

## Corrigendum

- La page "Avertissement" ci-après est à insérer en page 2 du livre vert;
- Page 12 supprimer la première phrase et "En effet" de la deuxième phrase;
- Les pages 7, 8 et 9 du résumé du livre vert sont à remplacer par les pages 7, 8 et 9 ci-après;
- Les pages 122 à 124 du livre vert sont à remplacer par les pages 122 à 124 ci-après.

( le sommaire et la table des matières seront adaptés en conséquence)

Historical Archives of the European Commission

AVERTISSEMENT

Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises que la Commission propose des mesures communautaires visant à maintenir le pluralisme face aux concentrations des médias. La nécessité et l'opportunité de faire d'éventuelles propositions sont des questions complexes et sensibles qui nécessitent avant toute position finale de mener une large consultation avec toutes les parties intéressées et de lancer un débat. A cette fin la Commission a décidé de présenter ce livre vert.

Le livre vert analyse les besoins d'action et envisage les différentes options possibles. La Commission n'a, à ce stade, aucune préférence pour l'une ou l'autre des options et reste ouverte à d'autres options éventuelles.

Outre l'avis du Parlement européen et des autorités compétentes des Etats membres, la Commission souhaite recueillir l'avis de toutes les parties intéressées en particulier les organisations européennes représentatives des secteurs de la télévision, de la radio, de l'édition, du journalisme, de la création audiovisuelle, de la production audiovisuelle, des satellites, de la cablodistribution, et de la publicité.

La Commission compte organiser une audition au printemps prochain à laquelle seront conviées les organisations européennes représentatives.

Les commentaires devront être fait par écrit et adréssés avant l'audition à l'adresse suivante:

Commission des Communautés européennes
DG III/F/5 - Unité "Médias et protection des données"
N-9; 6/11
200 rue de la Loi
B- 1049 Bruxelles

Historical Archives of the European Commission

# RESUME

L'objet du Livre Vert est de présenter une première évaluation sur la nécessité de proposer une action au niveau communautaire en matière de concentration des médias (télévision, radio, presse) ainsi que les différentes options que pourrait prendre la Commission après avoir recueilli les avis des parties intéressées.

Le Parlement a exprimé ces dernières années, à plusieurs reprises, ses préoccupations sur cette question, en particulier dans deux résolutions du 15 février 1990 et du 16 septembre 1992 qui demandent à la Commission de proposer des mesures réglementaires visant à limiter les concentrations des médias afin de sauvegarder le pluralisme.

Au regard à la fois des objectifs de la Communauté et de ses compétences, l'analyse des besoins d'action peut se résumer comme suit:

1. La protection du pluralisme en tant que telle est une tâche qui relève en premier lieu des Etats membres. La Communauté, dans le cadre de la mise en oeuvre de ses objectifs et de ses compétences, doit veiller à ce que ses activités et celles qui relèvent de sa compétence ne portent pas préjudice au pluralisme. A cet égard, par rapport au seul objectif de sauvegarder le pluralisme, un besoin d'intervention au niveau communautaire ne semble pas apparaître car les mécanismes nationaux de protection du pluralisme mis en place dans les Etats membres peuvent s'appliquer à des situations qui ont une dimension communautaire. Ainsi, en cas de réel contournement de législation sur le pluralisme par un radiodiffuseur établi dans un autre Etat membre, l'Etat membre de réception pourrait, sous réserve du respect des conditions fixées par la jurisprudence de la Cour de Justice, restreindre la libre circulation des

Historical Archives of the European Commission

émissions de ce radiodiffuseur. De même, dans le cas où une opération de concentration déclarée compatible avec le marché commun en vertu du règlement sur les opérations de concentration soulèverait des problèmes du point de vue du pluralisme, les Etats membres auraient encore la possibilité de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection du pluralisme.

2. Cette capacité des Etats membres à maintenir le pluralisme par un encadrement réglementaire national des concentrations peut, toutefois, entrainer des interférences avec l'espace sans frontières constitué par la Communauté. En effet, depuis le milieu des années 80, des législations sur la propriété des médias sont mises en place et se développent avec des divergences entre elles. Ces législations relatives au pluralisme, qui consistent, en particulier, à limiter la participation maximale au capital d'un média et à empêcher des cumuls de contrôles ou de participations dans plusieurs médias à la fois, doivent être distinguées des restrictions discriminatoires qui limitent la propriété par des étrangers et qui sont de ce fait incompatibles avec le Traité.

3. La disparité des dispositions nationales ayant pour objet d'assurer le pluralisme peut avoir, au moins potentiellement, des incidences sur le fonctionnement de cet espace sans frontières:

- un Etat membre aurait la possibilité de restreindre la libre circulation des émissions radiodiffusées en cas de réel contournement d'une de ces législations;

- l'établissement des entreprises de média dans un autre Etat membre pourrait être limité;

- des restrictions à la concurrence et des distorsions de concurrence sont créées;

- une insécurité juridique, préjudiciable à la compétitivité des entreprises pourrait résulter des divergences d'appréciation pour qualifier un cas de contournement;

Archive Irene of the European Commission

- ces législations limitent l'accès aux activités et à la propriété des médias alors qu'il devrait être facilité pour permettre l'établissement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises de média qui est nécessaire au pluralisme.

4. Les restrictions à la propriété à l'origine de ces effets ne sont pas en tant que telles incompatibles avec le droit communautaire. En effet, elles ne sont pas discriminatoires et poursuivent un objectif d'intérêt général lié à la liberté d'expression.

5. Les restrictions sur la propriété des médias ne peuvent pas être remplacées par la seule application du droit général de la concurrence, notamment, au niveau communautaire, du règlement sur les opérations de concentration. Celui-ci ne peut empêcher les concentrations qui affectent le pluralisme que dans la mesure où elles affectent également la concurrence, ce qui n'est pas toujours le cas.

6. Au regard de cette analyse les différentes positions que pourrait prendre la Commission peuvent être réduites à trois options:

I. ne pas intervenir

II. proposer une recommandation en matière de transparence

III. proposer une harmonisation des restrictions nationales à la propriété des médias par :

a) une directive du Conseil, ou

b) un règlement du Conseil, ou

c) une directive ou un règlement accompagné d'un comité indépendant

A ce stade la Commission n'a pas de préférence pour l'une ou l'autre de ces options et reste ouverte sur d'autres options éventuelles. Elle souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur ces options

Historical Archives of the European Commission

+ au regard du principe de subsidiarité il n'est pas certain qu'elle soit nécessaire car la Commission n'a pas eu connaissance, pour le moment, de cas où l'échange d'informations entre autorités nationales aurait été rendu impossible faute d'instrument communautaire adapté;

**OPTION III. Une harmonisation des législations**

**Présentation**

La position de la Commission pourrait être de proposer une action ayant pour objectif de supprimer la disparité des restrictions nationales à la propriété des médias. A cette fin trois approches sont envisageables:

***Sous-option A** Une coordination des législations par une directive du Conseil*

Une proposition de directive d'harmonisation des législations nationales en la matière serait présentée par la Commission sur la base de l'article 57§2. L'objet de la directive serait d'établir des règles communes, qui se substitueraient aux restrictions nationales des douze Etats membres, et qui représenteraient un équilibre entre l'objectif de garantir la diversité de la propriété et celui de faciliter l'accès aux activités de médias.

**Arguments en faveur**

+ Cette option supprimerait les obstacles aux fonctionnement du marché intérieur créés par la disparité des restrictions nationales à la propriété des médias;

+ elle laisserait aux Etats membres une certaine marge d'adaptation aux situations nationales;

+ elle permettrait de couvrir plus facilement la question de la transparence en ce qui concerne la base juridique;

Historical Archives of the European Commission

Arguments contre

+ Cette option pourrait être jugée prématurée;

+ elle ne serait pas assez efficace en raison de la marge laissée aux Etats membres;

+ elle serait complexe à mettre au point, en particulier pour que le contenu de la directive soit équilibré.

*Sous-option B Un rapprochement des législations par un règlement du Conseil*

La position de la Commission pourrait être de proposer une action ayant les mêmes objectifs que l'option précédente mais qui s'en distinguerait en raison du fait que ne serait pas utilisé l'instrument de la directive mais celui du règlement. La base juridique serait l'article 100A.

Arguments en faveur (par rapport à une directive)

+ l'harmonisation serait plus efficace en raison de son caractère directement applicable dans les Etats membres et de l'absence de transposition au niveau national;

+ du point de vue de la protection des consommateurs, le niveau de protection devra être élevé conformément au paragraphe 3 de l'article 100A.

Arguments contre (par rapport à une directive)

+ le contenu matériel devrait être plus précis afin qu'il soit directement applicable;

Historical Archives of the European Commission

*Sous-option C* *Un rapprochement des législations accompagnées de la création d'un comité indépendant*

La position de la Commission pourrait être de proposer une action au niveau communautaire ayant le même objectif que les deux dernières options mais qui s'en distinguerait toutefois car en plus de l'harmonisation (par une directive ou un règlement) un organe serait créé. Il serait composé d'autorités indépendantes de chaque Etat membre et il aurait pour fonction d'aider la mise en oeuvre de l'instrument d'harmonisation et de donner des avis sur les questions relatives à la concentration des médias.

**Arguments en faveur**

+ les autorités nationales seraient en contact et pourraient ainsi échanger leurs informations et expériences;

+ les connaissances et expériences ainsi regroupées seraient utiles à la Commission dans l'exercice de sa mission de gardienne du droit communautaire.

**Arguments contre**

+ cette option nécessiterait de demander aux Etats membres de créer des autorités indépendantes compétentes en matière audiovisuelle ce qui n'est pas toujours le cas et aurait ainsi des conséquences profondes sur la structure des systèmes audiovisuels nationaux qui iraient au-delà des préoccupations liées aux restrictions à la propriété des médias;

+ elle risquerait de centraliser au niveau communautaire le traitement de questions qui doivent être traitées au niveau national conformément aux principes généraux de l'application du droit communautaire.

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat Général

COM(92)480/2

(Corrigendum au document
COM(92) 480)

Bruxelles, le 08 décembre 1992

O/92/363

Réunion spéciale des
Chefs de cabinet

TEXTE D

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS
LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA
NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

Communication de M. BANGEMANN

Historical Archives of the European Commission

- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

## Corrigendum

- Die beiliegende Seite "Vorbemerkung" ist auf Seite 2 des Grünbuchs einzufügen;

- Die Seiten 6, 7, 8 und 9 der Zusammenfassung des Grünbuchs sind durch beiliegende Seiten 7, 8 und 9 zu ersetzen;

- Die Seiten 116 bis 119 des Grünbuchs sind durch beiliegende Seiten 117 bis 120 zu ersetzen;

- Auf Seite 11 ist der erste Satz zu streichen.

(Inhaltsübersicht und Inhaltsverzeichnis werden entsprechend geändert)

Historical Archives of the European Commission

## VORBEMERKUNG

Das Europäische Parlament hat mehrfach die Kommission aufgefordert, gemeinschaftliche Maßnahmen vorzuschlagen zur Aufrechterhaltung des Pluralismus angesichts der Konzentrationen im Medienbereich.
Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, eventuelle Vorschläge zu unterbreiten, sind komplexe und sensible Fragen, die eine umfassende Befragung aller interessierter Kreise und die Vorbereitung einer Debatte erfordern, bevor eine endgültige Haltung eingenommen wird. Zu diesem Zweck hat die Kommission beschlossen, ein Grünbuch vorzulegen.

Das Grünbuch analysiert die Bedarfsermittlung und sieht die verschiedenen möglichen Optionen vor. Die Kommission gibt im Moment noch keiner dieser Optionen einen Vorzug und ist darüberhinaus für jegliche Alternativen zugänglich.

Außer der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und der zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten, möche die Kommission die Meinung aller interessierten Kreise einholen, insbesondere der repräsentativen europäischen Organisationen im Bereich des Fernsehens, des Hörfunks, der Verleger, der Journalisten, der audiovisuellen Schöpfung, der audiovisuellen Herstellung, der Satelliten, der Kabelweiterverbreitung und der Werbung.

Die Kommission beabsichtigt, im nächsten Frühjahr eine Anhörung zu veranstalten, zu der die repräsentativen europäischen Organisationen eingeladen werden.

Kommentare sind schriftlich vor der Anhörung einzureichen bei der :

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**
**DG III/F-5 - Referat "Medien und Datenschutz"**
**N-9; 6/11**
**200 rue de la Loi**
**B - 1049 Brüssel**

Historical Archives of the European Commission

ZUSAMMENFASSUNG

Anliegen des Grünbuches ist es, eine erste Einschätzung über die Notwendigkeit einer Aktion der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Konzentration im Medienbereich zu treffen und verschiedene Optionen (Fernsehen, Radio, Presse) vorzustellen, für die sich die Kommission nach Eingang der Stellungnahmen der interessierten Kreise entscheiden könnte.

Das Parlament hat in den vergangenen Jahren mehrfach seine Besorgnis über diese Frage zum Ausdruck gebracht, und zwar insbesondere mit seinen Entschliessungen vom 15. Februar 1990 und vom 16. September 1992, in denen die Kommission aufgefordert wird, Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Medienkonzentrationen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Informationspluralismus zu unterbreiten.

Angesichts der Ziele der Gemeinschaft und ihrer Befugnisse können zur Bestimmung des Handlungsbedarfs folgende Aussagen getroffen werden:

1. Der Schutz des Pluralismus als solcher ist an erster Stelle eine Aufgabe der Mitgliedstaaten. In Verwirklichung ihrer Ziele und in Wahrnehmung ihrer Befugnisse muß die Gemeinschaft darauf bedacht sein, daß durch ihre Tätigkeit und durch die Wahrnehmung ihrer Befugnisse der Pluralismus nicht gefährdet wird. Schaden entsteht. In dieser Hinsicht scheint für ein speziell auf den Erhalt des Pluralismus gerichtetes Eingreifen auf Gemeinschaftsebene kein Bedarf vorzuliegen, da die in den Mitgliedstaaten geschaffenen nationalen Mechanismen zum Schutz des Pluralismus auf Situationen Anwendung finden können, die eine Gemeinschaftsdimension aufweisen. Kommt es also dazu, daß ein in einem anderen Mitgliedstaat betriebener Sender die Rechtsvorschriften über Pluralismus tatsächlich umgeht, so kann der Mitgliedstaat, in dem die Sendung empfangen wird, unter Beachtung der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes festgelegten Bedingungen den freien Sendeverkehr des betreffenden Senders einschränken. Ebenso gilt für den Fall, daß eine aufgrund der Verordnung über Unternehmenszusammenschlüsse als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar erklärte Konzentration hinsichtlich des Pluralismus Probleme verursacht, die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Pluralismus zu treffen.

Historical Archives of the European Commission

2. Diese Fähigkeit der Mitgliedstaaten, den Pluralismus durch nationale Rahmenvorschriften über Konzentrationsvorgänge aufrechtzuerhalten, kann allerdings Abweichungen von dem Raum ohne Grenzen, der durch die Gemeinschaft geschaffen wurde, nach sich ziehen. So ist zu beobachten, daß seit Mitte der 80er Jahre voneinander abweichende Rechtsvorschriften zur Regelung des Eigentums an Medienunternehmen eingeführt und angewendet werden. Diese Rechtsvorschriften über Pluralismus, die insbesondere in einer Beschränkung der Höchstbeteiligung am Kapital eines Medienanbieters und in der Vermeidung der Häufung der Beherschung von oder Beteiligungen an mehreren Medienunternehmen bestehen, sind von den diskriminierenden Beschränkungen zu unterscheiden, mit denen Eigentumsrechte für Ausländer beschränkt werden und die daher mit dem Vertrag unvereinbar sind.

3. Die Unterschiedlichkeit der nationalen Bestimmungen, die darauf abzielen, den Pluralismus zu garantieren, kann zumindest potentiell Auswirkungen auf das Funktionieren dieses Raums ohne Grenzen haben.

- ein Mitgliedstaat hätte die Möglichkeit den freien Sendeverkehr eines Rundfunksenders einzuschränken, wenn eine der Rechtsvorschriften tatsächlich umgangen wird;

- die Niederlassung von Medienunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat könnte eingeschränkt werden;

- Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen können entstehen;

- aus einer unterschiedlichen Bewertung des Tatbestandes der Umgehung könnte sich eine für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nachteilige Rechtsunsicherheit ergeben;

- solche gesetzlichen Bestimmungen schränken den Zugang zur Medientätigkeit und zum Eigentum an denselben ein, anstatt diesen Zugang zu erleichtern, damit der Binnenmarkt geschaffen werden kann und die für den Pluralismus erforderliche Wettbewerbsfähigkeit der Medienunternehmen ermöglicht wird.

4. Die Eigentumsbeschränkungen, die diese Auswirkungen verursachen, sind nicht als solche mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar. Sie sind nicht diskriminierend und dienen in Verbindung mit der freien Meinungsäußerung

Historical Archives of the European Commission

dem allgemeinen Interesse.

5. Die Beschränkungen des Eigentums an den Medien können nicht ausschließlich durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts - auf Gemeinschaftsebene insbesondere durch die Verordnung über die Unternehmenszusammenschlüsse - ersetzt werden. Diese können Zusammenschlüsse nur insofern verhindern, als diese nicht nur den Pluralismus, sondern auch den Wettbewerb behindern; doch dies ist nicht immer der Fall.

6. Im Rahmen dieser Analyse lassen sich die einzelnen Positionen, die die Kommission beziehen könnte und zu denen sie die Auffassungen der betreffenden Seiten zu erfahren wünscht, in folgende fünf Optionen zusammenfassen:

I. Keine Aktion

II. Vorschlag für eine Empfehlung im Bereich der Transparenz

III. Vorschlag für eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Beschränkungen des Eigentums an Medienunternehmen durch:
   a) eine Richtlinie des Rates oder
   b) eine Verodnung des Rates oder
   c) eine Richtlinie oder eine Verordnung zusammen mit einem unabhängigen Ausschuss.

Die Kommission gibt im Moment noch keiner dieser Optionen einen Vorzug und ist darüberhinaus für jegliche Alternativen zugänglich. Sie wäre dankbar, wenn sie von den interessierten Kreisen sowohl deren Meinung zu den Optionen als auch zu den am Ende des "Grünbuchs" zusammengefassten Fragen erfahren würde.

Historical Archives of the European Commission

Argumente dafür

+ Diese Option könnte die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden erleichtern, die mit der Kontrolle der Anwendung der Anti-Trustvorschriften betraut sind;

+ Sie könnte in einem bestimmten Umfang zwischen diesen einzelstaatlichen Behörden solidaritätsstiftend sein;

+ Sie würde die Kenntnis vom Stand der Konzentration in der Gemeinschaft fördern;

+ Sie wäre eine erste Etappe auf dem Weg zu weiteren Gemeinschaftsaktionen.

Argumente dagegen

+ Eine so geartete Aktion wäre keine Lösung für die Probleme, die sich aus den Auswirkungen der Beschränkungen des Medieneigentums auf das Funktionieren des Binnenmarktes ergeben;

+ Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht die Notwendigkeit dieser Aktion nicht fest, da der Kommission zur Zeit keine Fälle bekannt sind, in denen mangels eines geeigneten Gemeinschaftsinstruments ein Informationsaustausch zwischen einzelstaatlichen Behörden unmöglich gewesen wäre.

OPTION III. Eine Aktion zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften

Nähere Erläuterung

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion mit dem Ziel vorgeschlagen wird, die Unterschiede zwischen den jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Medieneigentum abzuschaffen. Für diesen Zweck kann von drei Möglichkeiten ausgegangen werden:

Historical Archives of the European Commission

Unter-Option A. Eine Koordinierung der Rechtsvorschriften im Wege einer Richtlinie

Die Kommission würde einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der diesbezüglichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 57 Abs. 2 einbringen. Gegenstand der Richtlinie wäre die Festlegung gemeinsamer Regeln anstelle der einzelstaatlichen Beschränkungen der zwölf Mitgliedstaaten, mit denen Ausgewogenheit zwischen dem Ziel der Sicherstellung der Eigentumsvielfalt und dem Ziel der Erleichterung der Aufnahme und Ausübung von Medientätigkeiten erreicht würde.

Argumente dafür

+ Diese Option würde die Hindernisse beseitigen, die dem Funktionieren des Binnenmarktes aufgrund der Unterschiede der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Medieneigentum im Wege stehen;

+ Sie würde den Mitgliedstaaten einen bestimmten Freiraum für eine Anpassung an ihre jeweilige nationale Situation einräumen;

+ Mit ihr könnte die Frage der Transparenz leicht abgedeckt werden, soweit sie bezüglich der Rechtsgrundlage entstünden.

Argumente dagegen

+ Diese Option könnte als verfrüht angesehen werden;

+ Sie wäre wegen des den Mitgliedstaaten eingeräumten Freiraums nicht wirksam genug;

+ Ihr Zustandekommen würde sich kompliziert gestalten, besonders wenn man den ausgewogenen Inhalt der Richtlinie im Auge hat.

Historical Archives of the European Commission

Unter-Option B. Eine Angleichung der Rechtsvorschriften im Wege einer Verordnung des Rates

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion vorgeschlagen wird, deren Ziele mit denen der vorhergehenden Option übereinstimmen, die sich jedoch dadurch unterscheiden würde, daß nicht eine Richtlinie, sondern eine Verordnung als Instrument eingesetzt wird. Rechtsgrundlage hierfür wäre Artikel 100 A.

Argumente dafür (im Vergleich zu einer Richtlinie)

+ Die Harmonisierung wäre wirksamer, weil sie in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar wäre und weil es keine Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene gäbe;

+ Bezüglich des Verbraucherschutzes ist das Schutzniveau entsprechend Artikel 100 A Abs. 3 zu erhöhen.

Argumente dagegen (im Vergleich zu einer Richtlinie)

+ Der Sachgehalt müßte präziser sein, damit eine unmittelbare Anwendung möglich ist;

Unter-Option C. Eine Angleichung der Rechtsvorschriften bei gleichzeitiger Schaffung eines unabhängigen Ausschusses

Die Haltung der Kommission könnte darin bestehen, daß eine Aktion auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen wird, deren Ziel mit dem Ziel der beiden letztgenannten Optionen übereinstimmt, die sich jedoch dadurch unterscheidet, daß in Ergänzung zur Harmonisierung (im Wege einer Richtlinie oder einer Verordnung) ein Organ geschaffen würde. In ihm wären unabhängige Stellen eines jeden Mitgliedstaates vertreten und seine Aufgabe bestünde darin, die Kommission beim Einsatz des Harmonisierungsinstruments zu unterstützen und Stellungnahmen zu Fragen der Medienkonzentration abzugeben.

Historical Archives of the European Commission

Argumente dafür

+ Die einzelstaatlichen Behörden könnten durch die unter ihnen bestehenden Kontakte Informationen und Erfahrungen austauschen;

+ Die so gesammelten Kenntnisse und Erfahrungswerte würden der Kommission in Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Hüterin des Gemeinschaftsrechts zugute kommen.

Argumente dagegen

+ Diese Option würde es erforderlich machen, daß die Mitgliedstaaten über für den audiovisuellen Bereich zuständige unabhängige Stellen verfügen; dies ist nicht immer der Fall, und so würden sich schwerwiegende Folgen für die Struktur der nationalen Mediensysteme ergeben, die über die Anstrengungen im Zusammenhang mit den Beschränkungen des Medieneigentums hinausgehen würden;

+ Mit dieser Option liefe man Gefahr, daß die Behandlung von Fragen, die entsprechend den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts auf nationaler Ebene zu klären sind, konzentriert auf die Gemeinschaftsebene verlagert würde.

**FRAGE 7**

**Die Kommission bittet die betroffenen Kreise um Stellungnahme zu jeder der möglichen Optionen.**

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat Général

COM(92)480/2

(Corrigendum au document
COM(92) 480)

Bruxelles, le 08 décembre 1992

0/92/363

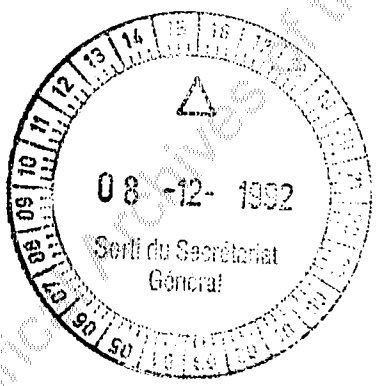
Réunion spéciale des
Chefs de cabinet

Historical Archives of the European Commission

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS
LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA
NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

---

Communication de M. BANGEMANN




- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

**Corrigendum.**

- The attached page entitled "Notice to the reader" should be inserted as page 2.

- Pages 7,8, and 9 of the summary of the green paper are to be replaced by the attached pages 7,8 and 9.

- Pages 116 to 119 of the text should be replaced by the attached pages 116 to 119.

- On page 12 the first phrase should be deleted.

(The summary and Table of contents will be adapted to account for these alterations.)

Historical Archives of the European Commission

## NOTICE TO THE READER.

On a number of occasions, the European Parliament has requested that the Commission should propose measures aiming to safeguard pluralism in view of mergers and acquisitions taking place within the media sectors. The questions arising as to the necessity and timeliness of such possible actions are both complex and sensitive requiring, prior to taking a final decision, the wide canvassing of views from interested parties as well as the initiation of a public debate. To these ends the Commission has decided to propose this Green paper.

The Green paper analyses the need for action and considers potential options. The Commission has not committed itself to any of these options to date and would be willing to consider others that might arise.

In addition to the views of the European Parliament and competent national authorities, the Commission seeks to receive the opinions of all interested parties and particularly the European organisations representing television broadcasters, radio broadcasters, publishers, journalists, audio-visual creative artists, audio-visual producers, satellite distributors, cable distributors and advertisers.

The Commission plans to invite these European trade organisations to a hearing on this issue in the spring of next year.

Written comments should be submitted before the hearing and mailed to the following address:

DGIII/F/5 - "Media and Data Protection" Unit,
N-9; 6/11
200 rue de la Loi
B - 1049 Brussels

Historical Archives of the European Commission

## SUMMARY

The purpose of the Green Paper is to present an initial assessment of the need for Community action concerning concentration in the media (Television, radio, press) together with the different approaches which the Commission might adopt once it has consulted the parties concerned.

In recent years, Parliament has expressed its concern about this question on several occasions, in particular in its resolutions of 15 February 1990 and 16 September 1992, which call on the Commission to propose regulatory measures so as to restrict concentration in the media and safeguard pluralism.

In the light of the Community's objectives and powers, the results of this look into the need for action can be summarized as follows:

1. Protection of pluralism as such is primarily a matter for the Member States. In working towards its objectives and exercising its powers, the Community must, however, ensure that its own activities and those for which it has competence do not adversely affect pluralism. In this respect with regard solely to the objective of safeguarding pluralism, there would not appear to be any need for action at Community level, since national mechanisms for protecting pluralism can be applied to situations with a Community dimension. Thus, should a broadcaster established in another Member State genuinely circumvent legislation on pluralism, the Member State of reception could, subject to observing the conditions laid down in the case law of the Court of Justice, restrict the free movement of such broadcasts. Similarly, where a merger declared to be compatible with the common market under the Merger Control Regulation is harmful to pluralism, the Member State would still be able to take appropriate measures to ensure that pluralism is protected.

Historical Archives of the European Commission

2. This capacity of the Member States to safeguard pluralism through a national regulatory framework for mergers may, however, lead to interference within the area without frontiers consisting of the Community. Since the mid-1980s, laws on media ownership have been introduced and are developing in divergent ways. Such laws on pluralism, which consist in particular in limiting maximum holdings in media companies and in preventing cumulative control of, or holdings in, several media companies at once, must be distinguished from the discriminatory restrictions which limit ownership by foreigners and which are therefore incompatible with the Treaty.

3. Disparities between national measures aiming to safeguard pluralism may, at least potentially, impact upon the functioning of this area without frontiers :

- a Member State could possibly restrict the free movement of broadcasts in the event of genuine circumvention of one of these laws;

- the establishment of media companies in another Member State could be limited;

- restrictions and distortions of competition are introduced;

- uncertainty in the law, harmful to the competitiveness of companies, could result from diverging views on what constitutes circumvention;

- such laws limit access to the activities and to the ownership of the media, when access should be facilitated so as to permit the establishment of the single market and secure the competitiveness of media companies which pluralism requires.

4. The restrictions on ownership at the root of these effects are not, as such, incompatible with Community law. They are not discriminatory and pursue a public-interest objective associated with freedom of expression.

5. Restrictions on media ownership cannot be replaced just by applying general competition law and in particular, at Community level, the Merger Control Regulation. The latter can prevent mergers which adversely affect pluralism only in so far as they also affect competition, which is not always the case.

Historical Archives of the European Commission

6. In the light of this analysis, there are five different options among which the Commission may choose and on which the Commission would like to know the opinions of the parties concerned:

(i) taking no action;

(ii) proposing a recommendation to enhance transparency;

(iii) proposing the harmonization of national restrictions on media ownership by

(a) a Council Directive, or

(b) a Council regulation, or

(c) a directive or a regulation together with an independent committee.

The Commission does not currently have a particular preference for, any one of these options and leaves open the possibility for other eventual alternatives. It wishes to know the views of interested parties on these options as well as on the questions posed in this Green paper which are summarised below:

*QUESTION 1*

*The Commission would welcome the views of interested parties regarding the needs for action, and in particular on:*

*- any cases where the Community dimension of media activity has meant that restrictions on media ownership imposed for the purpose of maintaining pluralism have become ineffective, for example because they are circumvented or because of transparency problems;*

*- the existence of restrictions or restrictive effects other than those identified above;*

*- practical instances where ownership restrictions have actually impeded the activity of economic operators in the sector;*

Historical Archives of the European Commission

+ in the light of the subsidiarity principle it is not certain that it is necessary because at the moment the Commission does not know of a case in which it would have been impossible for national authorities to exchange information owing to the lack of a suitable Community instrument.

OPTION III. Action to harmonize laws

Presentation

The Commission's position might be to propose action with the objective of eliminating differences in national restrictions on media ownership. To this end three potential approaches can be envisaged.

Sub-option A : co-ordination of national legislations by means of a Council directive

A proposal for a directive harmonizing national laws on media ownership on the basis of Article 57(2). The purpose of the directive would be to establish common rules which would replace the national restrictions of the twelve Member States and which would strike a balance between the objective of guaranteeing ownership diversity and the objective of making it easier to take up media activities.

Arguments in favour

+ This option would eliminate the obstacles to the functioning of the internal market created by the differences in national restrictions on media ownership;

+ it would leave Member States some room for adjustment to national situations;

+ it would facilitate the tackling of the transparency question in terms of the legal basis.

Historical Archives of the European Commission

Arguments against

+ This option might be considered premature;

+ it would not be effective enough because of the room for manoeuvre left to Member States;

+ it would be difficult to prepare, in particular to ensure that the content of the directive was balanced.

Sub-option B : approximation of the differing laws by means of a Council directive

The Commission's position might be to propose action with the same objectives as the preceding option but with the difference that the instrument used would be a regulation and not a directive. The legal basis would be Article 100a.

Arguments in favour (compared with a directive)

+ Harmonization would be more effective because a regulation is directly applicable in the Member States and does not have to be transposed into national law;

+ the level of consumer protection would have to be high in accordance with Article 100a(3).

Arguments against (compared with a directive)

+ The substantive content would have to be more precise for it to be directly applicable.

Historical Archives of the European Commission

Sub-option C : approximation of legislations accompanied by the establishment of an independent committee

The Commission's position might be to propose action at Community level, the objective being the same as under the last two options but with a difference, because in addition to harmonization (by directive or regulation) a body would be set up. It would consist of independent authorities from each Member State and its task would be to assist in implementing the harmonization instrument and to give opinions on questions relating to media concentration.

Arguments in favour

+ The national authorities would be in touch with one another and could exchange information and experience;

+ the knowledge and experience pooled in this way would be useful for the Commission in carrying out its task of guardian of Community law.

Arguments against

+ Under this option Member States would have to be asked to set up independent authorities competent for audiovisual matters; these do not always exist, and their creation would have far-reaching implications for the structure of national audiovisual systems, going beyond the anxieties connected with restrictions on media ownership;

+ the risk would be that the handling of questions which must be dealt with at national level in accordance with the general principles for the application of Community law would be centralized at Community level.

Historical Archives of the European Commission

*QUESTION 7*

*The Commission would welcome the views of interested parties on each of these foreseeable options.*

Historical Archives of the European Commission

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

Secrétariat Général

COM(92)480/3

Bruxelles, le 11 décembre 1992

0/92/363

O.J. 1132 - point 15

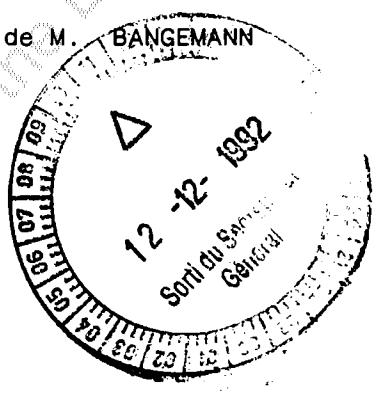
(Corrigendum au document
COM(92) 480 comme suite à
la réunion spéciale des Chefs
de cabinet du 10 décembre 1992)

TEXTE F

PROJET DE LIVRE VERT DE LA COMMISSION:
"PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS
LE MARCHE INTERIEUR - EVALUATION DE LA
NECESSITE D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE"

---

Communication de M. BANGEMANN




- Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 1132ème réunion de la Commission le mercredi 16 décembre 1992.

Destinataires : Membres de la Commission
MM. PERISSICH, EHLERMANN, Mme FLESCH, MM. SMIDT, CARPENTIER, FITCHEW, DEWOST

Historical Archives of the European Commission

## Corrigendum

- La version consolidée du livre vert (sans l'annexe législative) ci-après modifie la page 123 (117 version en anglais, 119 version en allemand) du COM(92)480/2 en ajoutant dans le paragraphe "arguments contre (par rapport à une directive", un deuxième sous paragraphe:

*(F) "+ le règlement laisserait moins de souplesse pour des mesures au niveau national" ;*

*(E) "+ the regulation would reduce the flexibility for measures at the national level "*

(D) *"+ die Verordnung würde weniger Spielraum für Massnahmen auf nationaler Ebene einräumen"*

elle contient également des modifications d'ordre linguistique des versions allemandes et anglaises ainsi que des adatations pour le tableau VII et ceux des pages 39 et 40.

Historical Archives of the European Commission

rev.3

11.12.92

# PLURALISME ET CONCENTRATION DES MEDIAS DANS LE MARCHE INTERIEUR

## Evaluation de la nécessité d'une action communautaire

## Livre vert de la Commission

Historical Archives of the European Commission

# AVERTISSEMENT

Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises que la Commission propose des mesures communautaires visant à maintenir le pluralisme face aux concentrations des médias. La nécessité et l'opportunité de faire d'éventuelles propositions sont des questions complexes et sensibles qui nécessitent avant toute position finale de mener une large consultation avec toutes les parties intéressées et de lancer un débat. A cette fin la Commission a décidé de présenter ce livre vert.

Le livre vert analyse les besoins d'action et envisage les différentes options possibles. La Commission n'a, à ce stade, aucune préférence pour l'une ou l'autre des options et reste ouverte à d'autres options éventuelles.

Outre l'avis du Parlement européen et des autorités compétentes des Etats membres, la Commission souhaite recueillir l'avis de toutes les parties intéressées en particulier les organisations européennes représentatives des secteurs de la télévision, de la radio, de l'édition, du journalisme, de la création audiovisuelle, de la production audiovisuelle, des satellites, de la cablodistribution, et de la publicité.

La Commission compte organiser une audition au printemps prochain à laquelle seront conviées les organisations européennes représentatives.

Les commentaires devront être fait par écrit et adréssés avant l'audition à l'adresse suivante:

Commission des Communautés européennes
DG III/F/5 - Unité "Médias et protection des données"
N-9; 6/11
200 rue de la Loi
B- 1049 Bruxelles

Historical Archives of the European Commission

**SOMMAIRE**

**RESUME**

**Introduction**

**Première partie. PRESENTATION**

**Deuxième partie. ETAT DE LA CONCENTRATION DANS LES MEDIAS**

**Troisième partie. ETAT DES MESURES PRISES AU NIVEAU NATIONAL**

**Quatrième partie. EVALUATION DE LA NECESSITE D'UNE ACTION**

**Chapitre I. LES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES**

**Chapitre II. CARACTERISATION DES BESOINS AU REGARD DES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES**

*Section 1. Identification des besoins au regard des objectifs relatifs au pluralisme*

*Section 2. Identification des besoins au regard des objectifs relatifs au fonctionnement du marché intérieur*

**Chapitre III. NECESSITE D'UNE ACTION AU REGARD DES BESOINS**

**Chapitre IV. NECESSITE D'UNE ACTION AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTE**

**Chapitre V. LE TYPE D'ACTION ENVISAGEABLE AU REGARD DE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE**

**Chapitre VI. SYNTHESE DES OPTIONS**

1. Pas d'action spécifique au niveau communautaire (option I)
2. Actions envisageables au niveau communautaire (options II et III)

Annexe : Etude sur les législations nationales

Historical Archives of the European Commission

TABLE DES MATIERES

RESUME ..... 7
Introduction ..... 12

Première partie. PRESENTATION ..... 14
I. Le concept de "pluralisme" ..... 14
II. Pluralisme et concentration ..... 19
*conclusion* ..... 22

Deuxième partie. ETAT DE LA CONCENTRATION DANS LES MEDIAS ..... 23
I. Observations générales ..... 23
II. Observations par type de médias ..... 25
III. Stratégies des opérateurs ..... 26
*conclusion* ..... 27

Troisième partie. ETAT DES MESURES PRISES AU NIVEAU NATIONAL ..... 37
I. Présentation par pays ..... 38
II. Présentation synthétique ..... 52
*conclusion* .....56

Quatrième partie. EVALUATION DE LA NECESSITE D'UNE ACTION ..... 57
Chapitre I. LES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES ..... 57
I. La réalisation et le fonctionnement marché intérieur ..... 57
II. La politique industrielle ..... 58
III. La politique audiovisuelle ..... 59
IV. Le respect des droits fondamentaux ..... 60

Chapitre II. CARACTERISATION DES BESOINS AU REGARD DES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES ..... 61
Section 1. Identification des besoins au regard des objectifs relatifs au pluralisme ..... 62

Historical Archives of the European Commission

**Sous section 1. L'efficacité de la protection garantie au niveau national ..... 63**

**I. Les risques de contournement ..... 63**

**§1. Les restrictions discriminatoires ..... 65**

**§2. Les restrictions indistinctement applicables ..... 66**

**A. les mesures relatives au prestataire ..... 66**

**B. les mesures relatives au service ..... 75**

***conclusion* ..... 77**

**II.Le contrôle des concentrations au niveau national ..... 79**

**III. La transparence ..... 80**

***conclusion* ..... 83**

Sous section 2. L'efficacité du droit communautaire de la concurrence 84

**I. La coïncidence d'intérêts entre le maintien de la concurrence et le maintien du pluralisme ..... 84**

**II. Les limites de la coïncidence d'intérêts ..... 86**

§1 le maintien du pluralisme et le maintien de la concurrence: deux critères différents ..... 86

§2 l'impossibilité d'appliquer le droit de la concurrence à certaines situations relatives au pluralisme ..... 87

§3 la difficulté d'une interprétation extensive du droit de la concurrence ..... 90

§4 des limites potentielles ..... 90

***conclusion section 1* ..... 91**

**Section 2. Identification des besoins au regard des objectifs relatifs au fonctionnement du marché intérieur ..... 92**

**I. Les restrictions à la libre circulation des services en cas de contournement de législation ..... 92**

Archival Archives of the European Commission

II. Les restrictions au droit d'établissement ..... 93
III. Les restrictions à la concurrence ..... 95
IV. Les distorsions de concurrence ..... 96
V. L'insécurité juridique relative aux situations de contournement 97
VI. Les obstacles à l'accès aux activités de média dans la Communauté ..... 98

*conclusion du chapitre II* ..... 102
*question 1* .....103

Chapitre III. LA NECESSITE D'UNE ACTION AU REGARD DES BESOINS .... 104
*conclusion* ..... 107
*question 2* ..... 107

Chapitre IV. NECESSITE D'UNE ACTION AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTE ... 108
*conclusion* ..... 108
*question 3* ..... 109

Chapitre V. LE TYPE D'ACTION ENVISAGEABLE AU REGARD DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE ..... 110

I. L'harmonisation des législations ..... 110
A. Objectif de l'action ..... 110
B. Compétence ..... 111
C. Champ d'application ..... 111
D. Architecture générale ..... 113
*question 4* .....115

II. La transparence ..... 115
*question 5* .....116

III. La création d'un organe ..... 117
*question 6* .....118

Chapitre VI. SYNTHÈSE DES OPTIONS ENVISAGEABLES ..... 119

Historical Archives of the European Commission

**1- Pas d'action spécifique au niveau communautaire (option I) ... 119**

**2- Actions spécifiques envisageables au niveau communautaire (options II et III)..... 121**

**. Option II Une recommandation relative à la transparence .... 121**

**. Option III Une harmonisation des législations ..... 122**

**Sous-option A Une coordination des législations par une directive.....**

**Sous-option B Un rapprochement des législations par un règlement.....123**

**Sous-option C Un rapprochement des législations accompagné de la création d'un comité indépendant .....124**

***question 7*** **.....125**

Annexe : Etude sur les législations nationales

Historical Archives of the European Commission

## RESUME

L'objet du Livre Vert est de présenter une première évaluation sur la nécessité de proposer une action au niveau communautaire en matière de concentration des médias (télévision, radio, presse) ainsi que les différentes options que pourrait prendre la Commission après avoir recueilli les avis des parties intéressées.

Le Parlement a exprimé ces dernières années, à plusieurs reprises, ses préoccupations sur cette question, en particulier dans deux résolutions du 15 février 1990 et du 16 septembre 1992 qui demandent à la Commission de proposer des mesures réglementaires visant à limiter les concentrations des médias afin de sauvegarder le pluralisme.

Au regard à la fois des objectifs de la Communauté et de ses compétences, l'analyse des besoins d'action peut se résumer comme suit:

1. La protection du pluralisme en tant que telle est une tâche qui relève en premier lieu des Etats membres. La Communauté, dans le cadre de la mise en oeuvre de ses objectifs et de ses compétences, doit veiller à ce que ses activités et celles qui relèvent de sa compétence ne portent pas préjudice au pluralisme. A cet égard, par rapport au seul objectif de sauvegarder le pluralisme, un besoin d'intervention au niveau communautaire ne semble pas apparaître car les mécanismes nationaux de protection du pluralisme mis en place dans les Etats membres peuvent s'appliquer à des situations qui ont une dimension communautaire. Ainsi, en cas de réel contournement de législation sur le pluralisme par un radiodiffuseur établi dans un autre Etat membre, l'Etat membre de réception pourrait, sous réserve du respect des conditions fixées par la jurisprudence de la Cour de Justice, restreindre la libre circulation des

Historical Archives of the European Commission

émissions de ce radiodiffuseur. De même, dans le cas où une opération de concentration déclarée compatible avec le marché commun en vertu du règlement sur les opérations de concentration soulèverait des problèmes du point de vue du pluralisme, les Etats membres auraient encore la possibilité de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection du pluralisme.

2. Cette capacité des Etats membres à maintenir le pluralisme par un encadrement réglementaire national des concentrations peut, toutefois, entrainer des interférences avec l'espace sans frontières constitué par la Communauté. En effet, depuis le milieu des années 80, des législations sur la propriété des médias sont mises en place et se développent avec des divergences entre elles. Ces législations relatives au pluralisme, qui consistent, en particulier, à limiter la participation maximale au capital d'un média et à empêcher des cumuls de contrôles ou de participations dans plusieurs médias à la fois, doivent être distinguées des restrictions discriminatoires qui limitent la propriété par des étrangers et qui sont de ce fait incompatibles avec le Traité.

3. La disparité des dispositions nationales ayant pour objet d'assurer le pluralisme peut avoir, au moins potentiellement, des incidences sur le fonctionnement de cet espace sans frontières:

- un Etat membre aurait la possibilité de restreindre la libre circulation des émissions radiodiffusées en cas de réel contournement d'une de ces législations;

- l'établissement des entreprises de média dans un autre Etat membre pourrait être limité;

- des restrictions à la concurrence et des distorsions de concurrence sont créées;

- une insécurité juridique, préjudiciable à la compétitivité des entreprises pourrait résulter des divergences d'appréciation pour qualifier un cas de contournement;

Historical Archives of the European Commission

- ces législations limitent l'accès aux activités et à la propriété des médias alors qu'il devrait être facilité pour permettre l'établissement du marché intérieur et la compétitivité des entreprises de média qui est nécessaire au pluralisme.

4. Les restrictions à la propriété à l'origine de ces effets ne sont pas en tant que telles incompatibles avec le droit communautaire. En effet, elles ne sont pas discriminatoires et poursuivent un objectif d'intérêt général lié à la liberté d'expression.

5. Les restrictions sur la propriété des médias ne peuvent pas être remplacées par la seule application du droit général de la concurrence, notamment, au niveau communautaire, du règlement sur les opérations de concentration. Celui-ci ne peut empêcher les concentrations qui affectent le pluralisme que dans la mesure où elles affectent également la concurrence, ce qui n'est pas toujours le cas.

6. Au regard de cette analyse les différentes positions que pourrait prendre la Commission peuvent être réduites à trois options:

I. ne pas intervenir

II. proposer une recommandation en matière de transparence

III. proposer une harmonisation des restrictions nationales à la propriété des médias par :

a) une directive du Conseil, ou

b) un règlement du Conseil, ou

c) une directive ou un règlement accompagné d'un comité indépendant

A ce stade la Commission n'a pas de préférence pour l'une ou l'autre de ces options et reste ouverte sur d'autres options éventuelles. Elle souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur ces options

Historical Archives of the European Commission

ainsi que sur les questions qui sont posées dans le livre vert et qui sont reprises ci-après :

**QUESTION 1**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'identification des besoins d'action et en particulier:

- sur d'éventuels cas où la dimension communautaire des activités des médias aurait rendu les restrictions à la propriété des médias inefficaces, par rapport à l'objectif du maintien du pluralisme, notamment à cause de leur contournement ou à cause de problèmes de transparence;

- sur l'existence de restrictions ou d'effets restrictifs autres que ceux identifiés ci-dessus;

- sur les cas concrets où les restrictions à la propriété ont entravé effectivement l'activité des opérateurs économiques du secteur;

- sur les secteurs et les activités qui sont plus particulièrement touchés par les restrictions à la propriété (par exemple le secteur de la presse est-il soumis aux effets restrictifs non seulement pour les aspects multimédia mais également pour les aspects monomédia?) .

**QUESTION 2**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur la question de savoir si les besoins qui ont été identifiés sont suffisamment importants, au regard des objectifs communautaires, pour rendre nécessaire une action dans le secteur des médias et, si c'est le cas, à quel moment devrait intervenir cette dernière.

Historical Archives of the European Commission

**QUESTION 3**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'efficacité, au regard des objectifs communautaires, d'une action qui serait réalisée uniquement au niveau des Etats membres.

**QUESTION 4**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur le contenu d'un éventuel instrument d'harmonisation tel qu'il est envisagé ci-dessus, en particulier sur les deux variantes du champ d'application, sur le recours à l'audience réelle comme base pour fixer des seuils, sur la délimitation des zones de diffusion, le cas échéant sur les autres références possibles, et sur les moyens de définir la notion de contrôleur.

**QUESTION 5**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'intérêt d'une action en faveur de la transparence qui serait distincte d'un instrument d'harmonisation.

**QUESTION 6**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'intérêt de créer un organe ayant des compétences en matière de concentration des médias.

**QUESTION 7**

La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur chacune des options envisageables.

Historical Archives of the European Commission

# INTRODUCTION

Avant de prendre une position sur la nécessité d'une initiative communautaire en matière de concentration des médias (télévision, radio, presse), la Commission tient à présenter sa première évaluation et à recueillir la contribution de toutes les parties intéressées.

L'objet du Livre Vert est de répondre aux demandes exprimées depuis plusieurs années par le Parlement, en particulier dans sa résolution du 15 février 1990 "sur la concentration des médias"[1] dans laquelle le Parlement demande à la Commission, notamment, "d'avancer des propositions pour établir un cadre législatif spécifique sur les concentrations et rachats d'entreprises des médias".

Le Parlement a élaboré une nouvelle résolution, adoptée le 16 septembre 1992, qui réitère cette demande[2]. La résolution fait référence aux effets de la disparité des législations sur le fonctionnement du marché intérieur et demande à la Commission, notamment, "*de proposer, après consultation des parties concernées, des mesures efficaces de contrôle et de limitation de la concentration dans le secteur des médias, au besoin dans le cadre d'une directive anti-concentration...*"[3].

Historical Archives of the European Commission

---

[1] *JO C 68 du 19. 3. 90, pp. 137, 138.*

[2] *Résolution sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions; résolution A3-0153/92/corr.*

[3] *paragraphe 27*

La Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 21 février 1990 sur la politique audiovisuelle[4], précise dans un paragraphe intitulé "Pluralisme et concentration" que:

*"En raison de l'importance qu'elle accorde à l'objectif du maintien du pluralisme, la Commission étudie ce problème en vue d'une éventuelle proposition de directive dont l'objet serait d'harmoniser certains aspects des législations nationales dans ce domaine".*

Afin de répondre aux demandes du Parlement et d'identifier les différentes options possibles, le Livre Vert s'appuie sur une étude économique commandée par la Commission[5] ainsi que sur une étude décrivant les différentes législations nationales en la matière (annexe).

Historical Archives of the European Commission

---

[4] *COM (90)78 final*

[5] *"Study on pluralism and concentration in media -economic evaluation-", Booz-Allen & Hamilton; fevrier 92; Cette étude est diponible auprès de la Commission sur demande par fax ou courrier adréssée à: Commission des Communautés européennes, DG III F-5, Unité médias et protection des données, N-9, 6/11; 200 rue de la Loi, B-1049 Bruxelles, Belgique; Fax: (2 ) 295 02 81.*

# Première Partie

## PRESENTATION

La problématique soulevée par l'effet de la concentration dans le secteur des médias sur le pluralisme des médias ne peut être appréhendée que par une définition préalable de ce que l'on appelle le "pluralisme".

### I. LE CONCEPT DE "PLURALISME"

En dehors du contexte juridique le concept de "pluralisme" est utilisé dans un sens large et général. Ainsi, il est parfois fait référence au pluralisme pour des actions positives en faveur de la liberté d'expression et de la diversité des sources d'information, par exemple pour des aides à la presse ou des systèmes de distribution. Il s'agit d'une utilisation de l'expression "pluralisme" qui s'inscrit dans le contexte général des mesures en faveur des médias et dont les limites sont difficiles à cerner car le pluralisme est facilement invoqué dès lors qu'il s'agit d'une question relative aux médias.

L'analyse juridique apporte, cependant, quelques précisions même si les textes internationaux en matière de droits fondamentaux n'utilisent pas cette expression. Dans les ordres juridiques nationaux le concept de pluralisme n'est pas reconnu explicitement dans les textes constitutionnels[6] mais se trouve dans la jurisprudence des cours constitutionnelles de certains Etats membres (F, D, I) qui en font un principe ayant une nature constitutionnelle. Les autres textes législatifs qui font référence au pluralisme ne précisent pas le concept. La diversité des expressions utilisées avec le mot pluralisme témoigne de l'absence d'une appréhension commune de ce concept: pluralisme des

---

*6 L'art. 20 § 3 de la constitution espagnole utilise la notion de "pluralisme de la société".*



Historical Archives of the European Commission

médias, pluralisme dans les médias, caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion[7], pluralisme de l'information[8], pluralisme de la presse écrite[9], pluralité des médias[10].

L'analyse juridique de la convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, et des législations nationales permet, toutefois, de dégager deux caractéristiques communes :

- le concept de pluralisme a pour fonction de limiter la portée du principe de la liberté d'expression,

- l'objet de cette limitation est de garantir au public la diversité des informations.

**1. Le concept de pluralisme a pour fonction de limiter la portée du principe de la liberté d'expression.**

Si dans certains Etats membres le principe du maintien du pluralisme a une valeur constitutionnelle, il ne constitue pas en tant que tel un droit de l'homme ou un droit fondamental. Le lien entre le maintien du pluralisme et le principe de la liberté d'expression ne permet pas de faire du premier un droit fondamental. En observant les textes ou la jurisprudence, il apparaît que ce lien a une nature dérogatoire par rapport au principe de la liberté d'expression. Comme certaines obligations relatives au contenu éditorial (bonnes moeurs, impartialité, "taste and decency", etc..), la fonction du concept est de limiter dans certains cas l'application du droit à la liberté d'expression à un bénéficiaire potentiel. Ainsi, au nom du pluralisme il sera par exemple

---

*7 Loi française du 30 septembre 1986.*

*8 I, loi du 6 août 1990; E, loi du 3 mai 1990; L, loi du 27 juillet 1991, P, loi du 7 septembre 1990.*

*9 L, loi du 27 juillet 1991.*

*10 Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, relatif au contrôle des opérations de concentration du 21 décembre 1989.*

Historical Archives of the European Commission

possible de refuser une licence de radiodiffusion, la prise de contrôle d'un journal, une structure d'entreprise monolithique, la participation à un média etc...

Cette nature dérogatoire est révélée à la fois par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que par la jurisprudence des Cours suprêmes de certains pays[11].

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH) considère que le pluralisme est une exception au principe de la liberté d'expression ayant pour but la protection des droits d'autrui (art 10§2).

Dans son arrêt Groppera du 28 mars 1990 la Cour EDH rattache le pluralisme à l'article 10§2 (qui prévoit la possibilité de restriction si la mesure est prévue dans la loi, si elle vise un objectif légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique) en se référant au but légitime de la protection des droits d'autrui (§70). La Commission européenne des droits de l'homme n'avait pas examiné ce point (elle s'est arrêtée à l'examen de la condition "prévue par la loi"). Toutefois, les sujets de ces droits d'autrui ne sont pas précisés: est-ce les téléspectateurs qui ont droit à la diversité du choix des opinions ou

---

11 *En particulier en France et en Allemagne; voir annexe II. Aux, Etats-Unis également, la Cour Suprême a jugé que le droit des téléspectateurs prime celui des diffuseurs et que la diversité des opinions sur les ondes sert les valeurs du premier amendement. Dans la décision Red Lion Broadcasting v FCC de 1969 , la Cour, à propos du premier amendement, a explicitement précisé que "it is the right of the viewers and listeners, not the right of broadcasters, which is paramount" (notion proche des "droits d'autrui" de la convention européenne des droits de l'homme) et qu'en raison de la capacité limitée des fréquences "no one has a First Amendment right to a licence". Dans son arrêt Metro Broadcasting inc. v FCC du 27 juin 1990 relative à la politique du FCC visant à promouvoir le pluralisme racial et ethnique des programmes en accroissant la diversité de la propriété de la radiodiffusion par des "minority ownership policies", la Cour a jugé que "the diversity of views and informations on the air waves serves important First Amendment values". Enfin, dans sa décision Post Company National Citizens Committee for Broadcasting du 12 juin 1978 relative à une règle de crossmedia ownership (radio-TV/daily news in a same community) du FCC, la Cour estime que cette règle "did not violate First and Fifth Amendement rights of newspaper owners". La FCC à propos de la crossownership rule qu'elle a élaborée en 1975 a eu l'occasion de préciser que "The premice is that a democratic society cannot function without the clash of divergent views.(...) If our democratic society is to function, nothing can be more important than insuring that there is a free flow of information from as many divergent sources as possible" (50 FCC 2nd, Par. 111).*

d'autres bénéficiaires de la liberté d'expression qui ont droit à l'accès au moyen d'expression ?

**2. L'objet de cette limitation est de garantir au public la diversité des informations**

La limite apportée au principe de la liberté d'expression, au nom du pluralisme, est justifiée par le fait que son objectif est d'assurer au public une diversité d'information. Afin d'assurer l'accès à cette diversité des opinions il peut être, en effet, nécessaire, dans certains cas, de limiter l'application du principe de la liberté d'expression dès lors qu'elle aurait pour effet d'empêcher un autre bénéficiaire de cette liberté d'en user. C'est le cas, par exemple, pour les situations de pénurie des moyens de diffusion ou d'accès limité à ces derniers.

Conformément à l'interprétation qui est faite de la Convention européenne des droits de l'homme[12], "l'information" dont la diversité est recherchée, doit être entendue comme un terme générique ayant un sens large, c'est à dire pas uniquement les journaux ou le bulletin d'information mais tout type d'idées, tout type de programmes, de communication, de contenu[13]. Seul le contrôle de la licéité des restrictions à la liberté d'expression pourrait éventuellement prendre en compte les natures différentes de ces informations.

Historical Archives of the European Commission

---

*12 voir notamment pour la publicité l'arrêt de la Cour EDH du 20 novembre 1989 markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c/ RFA, serie A n° 165, § 26.*

13 *Ainsi, par exemple, des programmes de divertissements pourraient soulever de réels problèmes de diversité des informations si un public ne pouvait voir que des fictions dont les mauvais rôles sont systématiquement dévolus à des personnes de couleurs.*

La diversité de l'information peut être atteinte par deux types d'approche. Il est possible de demander à un média de présenter dans son activité de communication la diversité des opinions existantes (pluralisme interne) ou bien de mettre à la disposition du public plusieurs médias dont l'ensemble représente cette diversité et dont chacun représente un des éléments de cette diversité (pluralisme externe). Dans le cas du pluralisme interne, les mesures adoptées portent soit sur l'organisation interne de l'entreprise de média dont la structure de contrôle devra représenter les différents courants d'opinion soit sur le contenu éditorial des journaux ou émissions radiodiffusées. Dans le cas du pluralisme externe les mesures visent à organiser les relations entre les différentes entreprises de média afin d'assurer un certain degré d'autonomie les unes par rapport aux autres (les mesures anticoncentration en font partie). Ils faut rapprocher de ce type de mesures celles qui visent à faciliter l'accès aux activités des médias, par exemple en augmentant le nombre de licences de radiodiffusion (TV ou radio) disponibles sur un territoire, ce qui permet d'accroître le nombre de médias disponibles au public.

Historical Archives of the European Commission

**CONCLUSION.**

***Le concept de pluralisme peut être défini à la fois par sa fonction et par son objectif: il s'agit d'une notion juridique ayant pour fonction de limiter dans certains cas la portée du principe de la liberté d'expression dans le but de garantir au public la diversité des informations. Dans le présent rapport le terme "pluralisme" sera employé comme signifiant l'objectif, c'est à dire la "diversité des informations" entendue au sens large.***

## II. PLURALISME ET CONCENTRATION

Les opérations de concentration dans le secteur des média n'ont pas en soi un effet positif ou négatif sur le pluralisme. Cet effet ne peut être apprécié que par rapport à un environnement global qui comprend *le public concerné et la diversité des informations qui lui est offerte sur un lieu donné*. Selon son impact sur cet environnement, la concentration pourra avoir un effet positif ou négatif sur le pluralisme. L'effet sera positif si la diversité des informations offertes au public est augmentée (par exemple si la concentration permet d'étendre la zone de diffusion du média) ou est préservée alors qu'elle devait diminuer (si la concentration évite la disparition de média). En revanche, l'effet sera négatif si la diversité des informations offertes au public est diminuée (si une concentration a pour effet de faire disparaître des titres ou des chaînes). Une même opération pourrait avoir les deux aspects selon le public concerné: ainsi, le public d'une nouvelle zone de diffusion d'un média verra positivement une concentration qui limite, par ailleurs, le choix du public de la zone de diffusion couverte par les médias ayant fait l'objet de la concentration.

Pour apprécier dans quelle mesure la concentration peut soulever des problèmes de pluralisme il est donc nécessaire de définir ce que l'on entend par diversité du choix des informations offertes à un public sur un lieu donné.

**Diversité des informations.** La diversité peut être appréciée de plusieurs manières : du point de vue du contenu éditorial des émissions ou de la presse, du point de vue du nombre de chaînes ou de titres, du point de vue du nombre de contrôleurs ou propriétaires des médias. Ces trois niveaux d'appréciation ont une importance variable. La *diversité du contenu* est le critère le plus logique mais il est également peu maniable

Archival Archives of the European Commission

étant donné la complexité de l'analyse qu'il demande[14] et sa subjectivité. Le critère du *nombre de chaînes ou de titres* est facilement mesurable mais peu significatif du point de vue de la diversité du contenu éditorial qui peut rester faible et virtuellement contrôlable par un seul opérateur. Le critère du *nombre de contrôleurs* des médias ne prend pas non plus en compte le contenu éditorial mais est un critère plus fin que le précédent car il met l'accent sur l'autonomie et l'indépendance structurelle entre les contrôleurs qui sans pouvoir la garantir, constitue une condition minimum de la diversité du choix offert au public. En effet, le contrôle d'un ensemble de médias par une seule personne, même si elle n'a qu'un objectif économique, peut virtuellement avoir pour effet de rendre la diffusion d'idées tributaire de l'acceptation d'un seul et de limiter les voies alternatives. Quel que soit le contenu éditorial ou le nombre de supports d'information, la concentration du contrôle de l'accès aux médias au profit de quelques uns constitue par nature un risque pour la diversité des informations. Inversement, la multiplication des contrôleurs alternatifs accentue les probabilités d'avoir une diversité d'informations même si ce n'est pas automatique. Par ailleurs, du point de vue économique la concurrence effective entre contrôleurs peut avoir pour conséquence une différenciation qualitative entre les produits offerts par chacun d'eux et, ainsi, favoriser la diversité éditoriale.

**Le contrôle.** Dès lors qu'elle peut servir de critère d'appréciation de la diversité des informations, la question du contrôle est essentielle car il est nécessaire de savoir qui contrôle quoi.

***Le contrôleur.*** Il n'est pas possible de se limiter au concept de propriétaire ou de participation majoritaire au capital d'une entreprise

---

[14] *L'analyse demanderait en effet de prendre en compte toutes les caractéristiques éditoriales du média en cause (comme le genre du média, le genre de programmes ou des chroniques, les opinions ou positions éditoriales, la fréquence et la période de diffusion, etc...), mais aussi de se référer au consommateur du média pour apprécier si compte tenu de la pratique réelle de comsommation des médias, le consommateur bénéficie réellement de cette diversité (a-t-il accès à cette diversité ? La diversité des opinions de la société et des consommateurs est-elle reflétée ? etc...).*



Historical Archives of the European Commission

de média étant donné que, sous l'effet des règles anticoncentration, il peut y avoir plusieurs actionnaires ayant le même niveau de propriété15. Si la notion de contrôleur est plus adaptée, elle peut soulever aussi des difficultés pour identifier clairement qui est le contrôleur ayant une influence déterminante.

***Diversité du contrôle.*** Pour apprécier le choix dans une zone donnée, il faut prendre en compte la consommation de l'ensemble des médias, c'est à dire pas uniquement dans chaque type de médias (monomédia) mais dans tous les types de médias. En effet, la consommation des médias montre qu'un type de médias peut constituer une alternative et un substitut à un autre type: puisqu'une grande majorité des individus consomme (sauf en Espagne, au Portugal et en Grèce) chaque jour les trois types de médias: radio, télévision, presse (tab. I), une personne qui serait un lecteur et un téléspectateur captif d'un même contrôleur pourrait toutefois être un auditeur d'une radio d'un autre contrôleur. La problématique du multimédia apparaît donc clairement ici puisque dans le cas où un seul contrôleur pèse sur les trois types de médias il n'y a plus aucune alternative, ni à l'intérieur d'un type de média ni entre les types.

<u>La référence du public.</u> Logiquement, il faudrait prendre comme référence chaque personne destinataire des médias (téléspectateur, auditeur, lecteur) pour apprécier quel est le nombre de médias indépendants qui lui est offert là où il se trouve. Cela étant impossible, il faut prendre la notion de zone de diffusion et apprécier dans ces zones (qui peuvent avoir un contour imprécis ou ne pas être homogènes) le choix de médias offert.

Historical Archives of the European Commission

---

*15 En Espagne par exemple, le capital de Telecinco appartient à 25% à Fininvest, à 25% à Javier la Rosa, à 25% à BOCE. En France, le capital de "la 5" appartenait à 25% au groupe Hachette et à 25% à Reteitalia (Berlusconi).*

TAB 1

## IL Y A DE TRES FORTES PRESOMPTIONS QUE LA CONSOMMATION MULTIMEDIA TRES GENERALISEE DANS LES PAYS DU NORD

### POURCENTAGE MINIMUM APPROXIMATIF DE LA POPULATION (AGEE DE PLUS DE 13 ANS) AYANT ACCES AU MULTIMEDIA (TIRE DES DONNEES SUR L'ACCES AUX MEDIA -1989/90)

| | TV ET RADIO | TV ET QUOTIDIENS | RADIO ET QUOTIDIENS | TV, RADIO ET QUOTIDIENS |
|---|---|---|---|---|
| Belgique | 70 | 61 | 64 | 53 |
| Danemark | 93 | 70 | 69 | 67 |
| France | 85 | 50 | 45 | 43 |
| Allemagne | 85 | 80 | 75 | 73 |
| Grèce | 37 | 26 | 18 | 0 |
| Italie | 76 | 67 | 56 | 55 |
| Pays-Bas | 55 | 61 | 76 | 51 |
| Portugal | 65 | 17 | 13 | 0 |
| Espagne | 43 | 25 | 7 | 0 |
| Royaume Uni | 83 | 85 | 81 | 77 |

Historical Archives of the European Commission

Note : - Tous les chiffres concernent l'accès hebdomadaire à l'exception de l'Allemagne (bi-hebdomadaire), et des Pays-Bas et de l'Espagne (journalier).
- Pour l'audience privée d'accès au multi-media, on suppose que le chevauchement est de 50 % (chiffres arrondis).

**CONCLUSION**

***Les effets d'une opération de concentration de médias sur le pluralisme doivent être appréciés en fonction de l'environnement dans lequel elle intervient. Des situations de concentration peuvent avoir des effets négatifs sur le pluralisme car elles peuvent limiter la diversité des contrôleurs de médias qui constitue une des conditions indispensables à la diversité des informations offertes au public.***

Historical Archives of the European Commission

## Deuxième partie

# ETAT DE LA CONCENTRATION DANS LES MEDIAS

L'évaluation de l'état de la concentration peut se faire sur la base de multiples critères et peut dès lors donner lieu à des divergences d'appréciation ou, au contraire, à aucune indication chiffrée. Afin d'avoir une évaluation économique qui aborde la problématique concentration et pluralisme, la Commission a commandé une étude économique (citée ci-dessus).

## I. OBSERVATIONS GENERALES

Compte tenu de la problématique que soulèvent les opérations de concentration vis-à-vis du pluralisme dans les médias, telle qu'elle vient d'être définie dans la première partie, il est nécessaire de partir des effets de la concentration sur la pratique de la consommation des médias (tab. I et II).

Pour les raisons déjà mentionnées, l'étude dresse un état de la diversité de la propriété des médias en mesurant l'audience détenue par les contrôleurs des médias dans les Etats membres (tab III). Même si cette méthode reste imprécise elle est adaptée à l'objectif de mesurer l'effet des concentrations sur le pluralisme car elle prend pour base la consommation des médias et constitue une comparaison intéressante entre Etats membres. Elle écarte également le critère du nombre de supports média (titres, chaînes, radio) détenu par un même contrôleur, qui n'est pas en tant que tel un critère suffisant pour en apprécier l'impact sur le pluralisme. Au Royaume-Uni, par exemple, les deux plus grands éditeurs n'ont que 2 % du nombre de titres mais en terme d'audience ont un taux de diffusion de 58 % (tab.IV).

Historical Archives of the European Commission

En prenant l'audience des deux premiers plus grands contrôleurs dans chaque pays une comparaison entre Etats membres est possible (voir aussi tab. V) :

* télévision. Niveau le plus haut: P (100%), DK (95%), UK (89%)
  Niveau le plus faible: B fr (59%), D (62%),
* presse. Niveau le plus haut: IRL (76%), GR (60%), UK (58%)
  Niveau le plus faible: E (24%), F et D (33%)
* radio. Niveau le plus haut: UK (96%), D (93%), DK (88%)
  Niveau le plus faible: GR (21%), F (43%), NL (51%)

- En ce qui concerne le nombre d'acquisitions (minoritaires ou majoritaires) dans le secteur des médias, l'étude a relevé (tab. VI), entre avril 90 et avril 91, 81 opérations dont 37 portaient sur le secteur de la télévision, 33 sur le secteur de la production, 20 étaient de nature "monomédia télévision" alors qu'il n'y en avait que 6 multimédias du secteur de la presse vers celui de la télévision. Ce dernier chiffre est le même que celui des opérations d'investisseurs financiers dans le secteur de la télévision.

- La situation peut être également caractérisée par le fait qu'il y a très peu de prises de contrôle de médias par des opérateurs étrangers (tab. VII), ceux-ci intervenant le plus souvent uniquement pour des participations minoritaires. Ainsi, il existe une situation où la plupart des grands contrôleurs (voir étude économique, tab. 4.14 à 4.20) centrent leurs activités sur un pays particulier. Pour la télévision, seule l'Espagne échappe relativement à cette situation en raison des trois nouvelles concessions dont deux ont abouti à donner un rôle important à Canal Plus et à Fininvest. En ce qui concerne les opérateurs, seuls Canal Plus (en E, B, D) et RTL (en B, D, NL) ont opté pour une stratégie plus ambitieuse sur les marchés étrangers. Cette prévalence des participations essentiellement minoritaires crée un tissu complexe et dense de

Historical Archives of the European Commission

participations (web of ownership) qui a pour principale conséquence de créer une stratégie d'entente et de non-agression plutôt que de concurrence dynamique. On peut se poser la question de la précarité d'une telle situation lorsque l'un des grands groupes rompra le statu quo actuel.

## II. OBSERVATIONS PAR TYPE DE MEDIAS

### 1. Télévision/radio

- Contrairement à ce qui est parfois avancé, le niveau de diversité de contrôleurs a augmenté entre 1980 et 1990 dans le secteur de la télévision (en raison des nouveaux entrants privés pour la plupart) sauf pour UK et DK (tab. VIII).

- Les contrôleurs "publics" ont la majorité de l'audience dans la plupart des Etats membres (voir annexe 1, tab 3.3).

**Pour la télévision:** P (100%), DK (93%), NL (76%), IRL (73%), E (71%), D (71%), B fl. (53%), GR (50%), I (50%), UK (49%), B fr. (47%), F (38%).

**Pour la radio:** D (83%), DK (78%), Bfr. (66%), Bfl.(64%), UK (64%), IRL (62%) / P (47%), NL (42%), I (38%), F (22%), GR (19%), E (15%)

- L'étude relève que les limitations de la participation maximale au capital qui existent dans certains Etats membres n'empêchent pas une influence déterminante d'un seul groupe. Elle souligne, à cet égard, l'importance de la notion de contrôleur et la difficulté de la définir.

Historical Archives of the European Commission

## 2. Presse

Dans certains pays quelques groupes seulement contrôlent une large part de la circulation des journaux, les deux premiers éditeurs ayant plus de 50 % du taux de circulation. Sur certains marchés spécifiques la part de marché des deux premiers éditeurs est plus importante que sur la part totale de circulation (D: 32 % de la part de la circulation totale, mais Axel Springer Verlag a 82 % sur les quotidiens nationaux; E: Comcosa a 12 % de la part de la circulation totale mais a 77 % de la part de circulation des journaux régionaux au Pays Basque).

## III. STRATEGIES DES OPERATEURS

Au regard des éléments ci-dessus on peut tenter de dégager trois types de stratégies:

. L'origine des développements multimédias provient davantage des éditeurs qui investissent dans l'audiovisuel plutôt que de l'inverse. L'intérêt de l'édition pour le secteur de la télévision peut s'expliquer par les perspectives de croissance de ce dernier, par la valeur ajoutée que représente le multimédia vis-à-vis des annonceurs ou du secteur de la publicité et vis-à-vis des fournisseurs de programmes (par exemple, la couverture d'événements à la fois par la presse et la TV peut être un atout lors de l'acquisition d'exclusivités en matière sportive).

. Deux stratégies semblent se dégager dans le secteur de la télévision: une stratégie d'intégration verticale, la faiblesse de la production indépendante poussant les diffuseurs vers la production; une stratégie de développement en vue d'atteindre une certaine taille critique qui peut l'amener soit, vers le développement au niveau national ce qui produit de la concentration monomédia ou des activités multimédia; soit, si le niveau national est limité, vers le développement international (licence dans un autre Etat membre ou diffusion transfrontière). Par exemple les chaînes thématiques sont naturellement amenées vers les marchés étrangers afin de compléter le marché "niche" au niveau national qui est forcément limité.

Archive of the European Commission

. Le rôle des investisseurs institutionnels est important probablement en raison, en partie, des restrictions à la propriété des médias qui limitent le contrôle et les participations et qui nécessitent de trouver des partenaires financiers neutres (sleeping partner). De leur coté, les investisseurs financiers sont probablement intéressés par le long terme.

***Conclusion***

***Le secteur des médias se caractérise par un niveau de concentration plutôt élevé par rapport à d'autres secteurs et par un tissu complexe de réseaux de participations et de propriétés des médias centrés autour de quelques grands opérateurs nationaux. Ces derniers, bien qu'ayant des participations souvent minoritaires ont le contrôle des entreprises de médias en formant des alliances avec des "sleeping partners". Ces grands opérateurs nationaux centrent généralement leurs activités sur un pays et ont des participations minoritaires, avec un rôle passif, dans les autres pays. Toutefois, le statu quo actuel semble de plus en plus fragile, étant donné que les opérateurs, en particulier dans le secteur de la télévision, sont contraints à se développer et à devenir actifs dans d'autres pays en vue de trouver des synergies.***

Historical Archives of the European Commission

TAB II

## ALORS QUE L'ACCES A LA RADIO ET A LA TV EST TRES ELEVE DANS TOUTE LA COMMUNAUTE, L'ACCES AUX QUOTIDIENS EST RELATIVEMENT FAIBLE DANS LES PAYS DU SUD

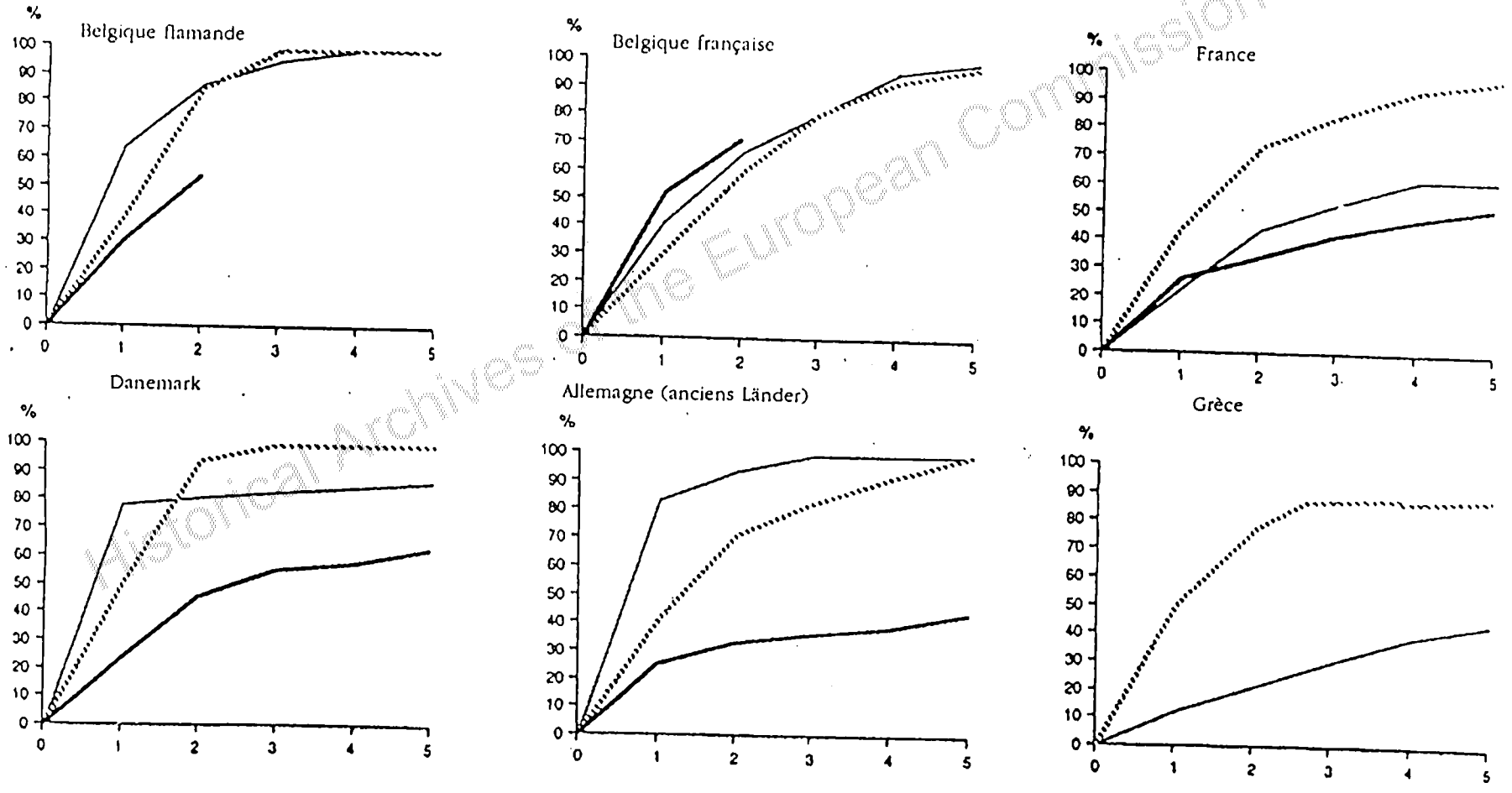
### ACCES AUX MEDIA
### 1989/90

| | TV | RADIO | UN QUOTIDIEN | BASE | SOURCE |
|---|---|---|---|---|---|
| BELGIQUE | 78,0 | 85,0 | 72,,0 | Hebdomadaire % des adultes | CIM 1989 - L'heure du temps, IBP 1989 |
| DANEMARK | 96,9 | 95,2 | 71,6 | Hebdomadaire % des adultes | Brogger & Nygart |
| FRANCE | 97,0 | 87,3 | 52,3 | Hebdomadaire % de la population | CESP 1990 |
| ALLEMAGNE | 96,8 | 87,3 | 82,1 | Bi-hebdomadaire % des adultes | MA' 90/Gruner & Jab |
| GRECE | 64,3 | 55,0 | 44,3 | Hebdomadaire % de la population | Geo/Young & Rubican |
| ITALIE | 98,5 (par mois) | 77,2 | 68,4 | Hebdomadaire % des adultes | ISPI/ISEGI/Auditel/Audi radio |
| PAYS-BAS | 65,0 | 80,0 | 93,0 | Journalière % des adultes | Het Media Institute/Gear |
| PORTUGAL | 83,8 | 77,5 | 23,8 | Hebdomadaire % des adultes | Team-Young & Rubican |
| ESPAGNE | 85,5 | 50,0 | 31,5 | Journalière % des adultes | E.M.G. Mai-juin '90 |
| ROYAUME UNI | 93,2 | 86,8 | 89,0 | Hebdomadaire % des adultes | BARB, JICNARS, JICRAR |

Historical Archives of the European Commission

TAB III

PART CUMULATIVE (%) DE LA CONSOMMATION DETENUE PAR LES PRINCIPAUX CONTROLEURS DE STATIONS DE RADIO/CHAINES DE TV ET PAR LES EDITEURS DE JOURNAUX




Historical Archives of the European Commission

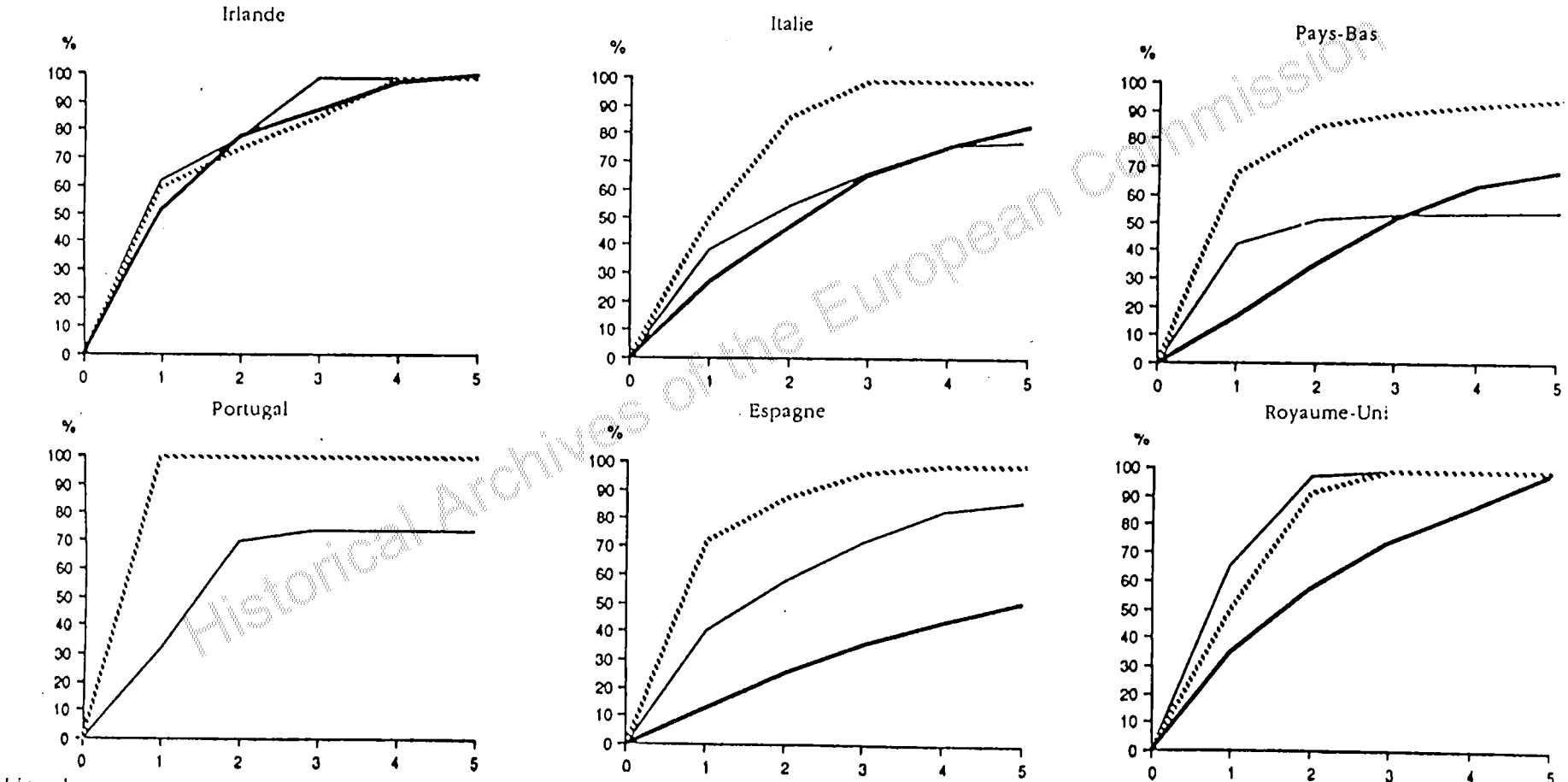
Légende

——— contrôleurs de stations de radio
····· contrôleurs de chaînes de TV
——— éditeurs de journaux

Source : Project Database

TAB III (suite)

## PART CUMULATIVE (%) DE LA CONSOMMATION DETENUE PAR LES PRINCIPAUX CONTROLEURS DE STATIONS DE RADIO/CHAINES DE TV ET PAR LES EDITEURS DE JOURNAUX




Légende

- contrôleurs de stations de radio
- contrôleurs de chaînes de TV
- éditeurs de journaux

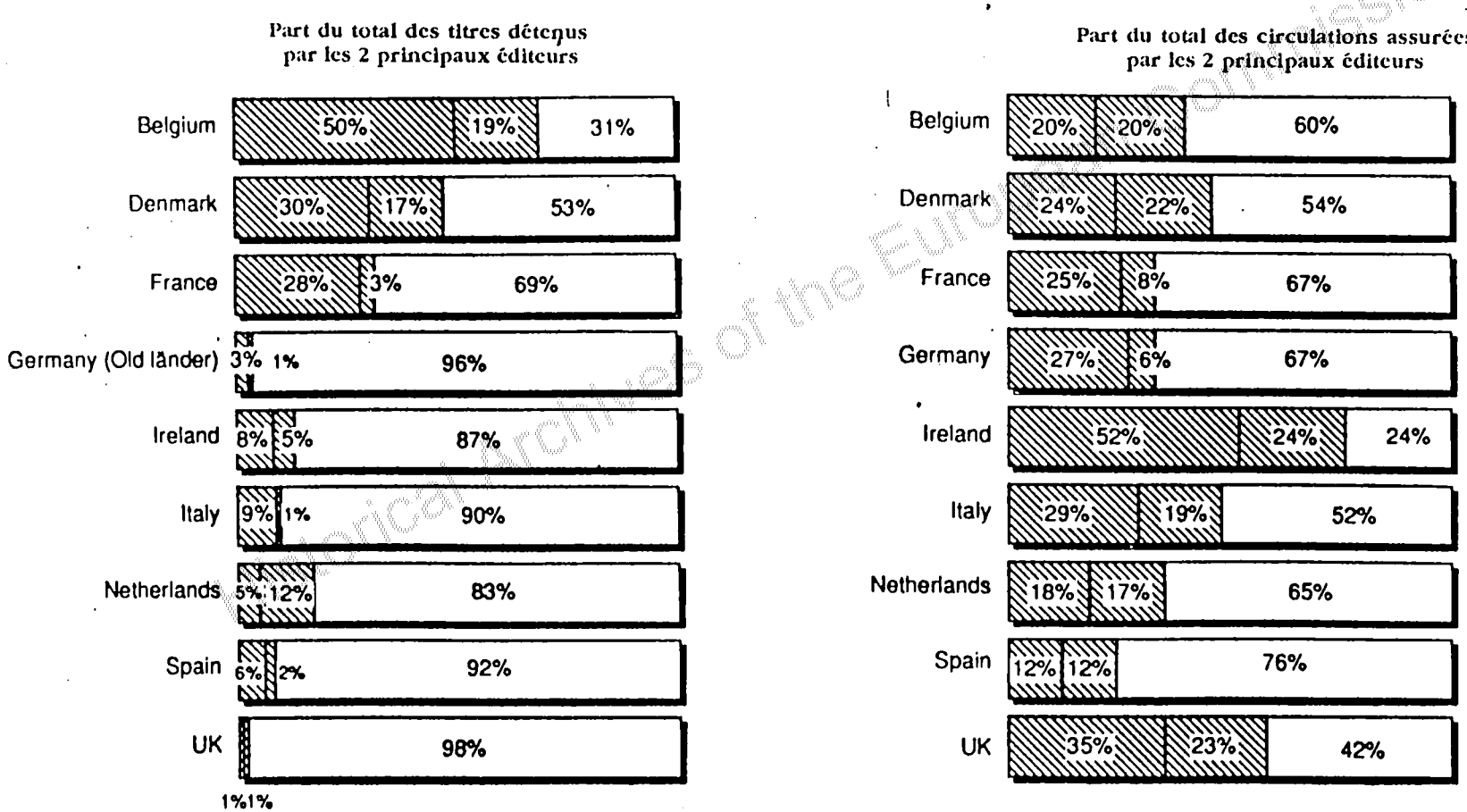
Source : Project Database

Historical Archives of the European Commission

TAB IV

## ON CONSTATE L'EXISTENCE D'INCITATIONS APPRECIABLES EN TERMES D'ECONOMIE D'ECHELLE DANS LES JOURNAUX

### CONCENTRATION DANS LES QUOTIDIENS DANS LES PAYS DE LA CE PRIS COMME EXEMPLE




Source: CABAT International 1990

Historical Archives of the European Commission

TAB V

## DANS LA COMMUNAUTE, LA CONCENTRATION DES MEDIA EST ELEVEE SI L'ON INCLUT CEUX APPARTENANT A L'ETAT

## ANALYSE DE LA CONCENTRATION, EN TERMES DE CONSOMMATION, DANS LES ZONES COUVERTES PAR LES MEDIA DANS LES CE

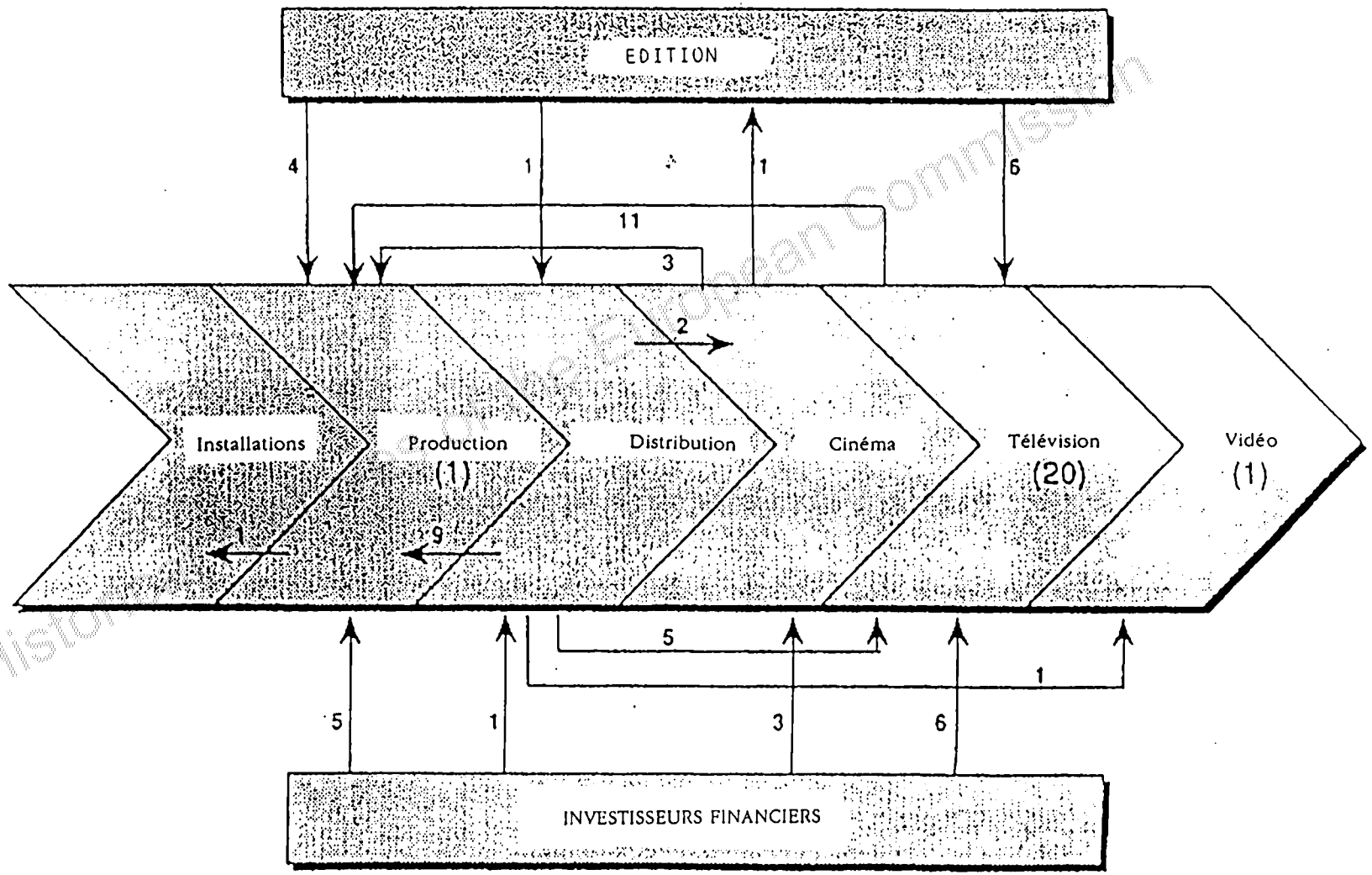
| CONSOMMATION DANS LES EMPREINTES | POPULATION (Million) | PART EN % DE LA CONSOMMATION DETENUE PAR LES DEUX PLUS GRANDS CONTROLEURS DE MEDIA | | | NOTES |
|---|---|---|---|---|---|
| | | TV | Radio | Journaux | |
| Belgique de langue française | 3,4 | 59 | 80 | 38 | |
| Belgique de langue flamande | 6,1 | 86 | 86 | 46 | |
| France | 56,3 | 73 | 43 | 33 | |
| Danemark | 4,2 | 95 | 88 | 46 | |
| Allemagne (anciens Länder) | 61,4 | *62 | *93 | 33 | La ARD est composée de 7 organismes de radio diffusion régionaux indépendants |
| Grèce | 9,9 | 77 | 21 | 60 | |
| Irlande | 3,5 | 73 | 77 | 76 | |
| Italie | 57,4 | 86 | 54 | 48 | |
| Pays-Bas | 14,9 | 86 | 51 | 35 | |
| Portugal | 10,0 | 100 | 57 | 51 | |
| Espagne | 37,7 | 87 | 58 | 24 | |
| Royaume Uni | 55,6 | 89 | 96 | 58 | ITV devrait peut-être être divisé en services régionaux |
| MOYENNE | | 81 | 67 | 46 | Pondérée 79, 68, 41 |

Historical Archives of the European Commission

TAB VI

OUTRE LES ACHATS DE CONSOLIDATION, LES ORGANISMES DE TV ONT EGALEMENT ACHETE POUR S'INTEGRER DANS LA PRODUCTION

NOMBRE DE FUSIONS ET D'ACQUISITIONS DANS LA CE PAR SECTEUR
(basé sur une analyse des opérations rendues publiques pour l'année 1989-90)

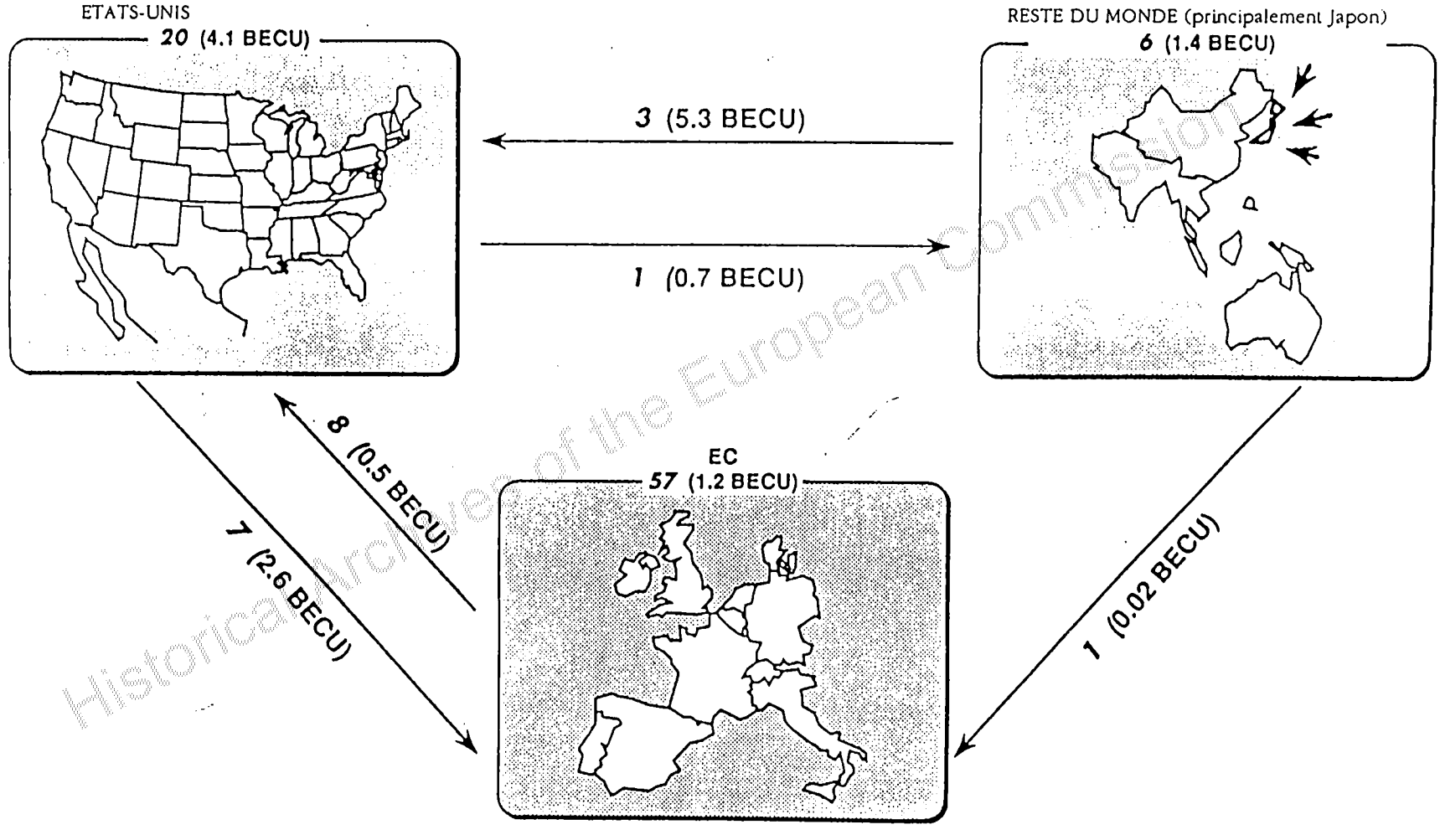



*Les chiffres entre parenthèses indiquent des achats effectués dans le secteur considéré par des sociétés de ce secteur.*

Source : Booz.Allen's Madia Databank

## BIEN QUE LE NIVEAU DES ACQUISITIONS AIT ETE SIGNIFICATIF EN EUROPE, IL EST INEXISTANT (EN VALEUR) SI ON LE COMPARE A CELUI DES ETATS-UNIS ET DU JAPON

### NOMBRE ET VALEUR DES TRANSACTIONS DE M&A DANS L'INDUSTRIE DES MEDIA EN 1990




Historical Archives of the European Commission

Une transaction importante à laquelle participaient MCA/Universal et un consortium britannique portant sur un investissement dan s l'installation d'un studio à Rainham Marshes au Royaume Uni représente près de la totalité des 2,6 milliards d'écus (des Etats Unis vers la CE).
Note : Les chiffres sont indicatifs.
Source : Booz-Allen M&A Database.

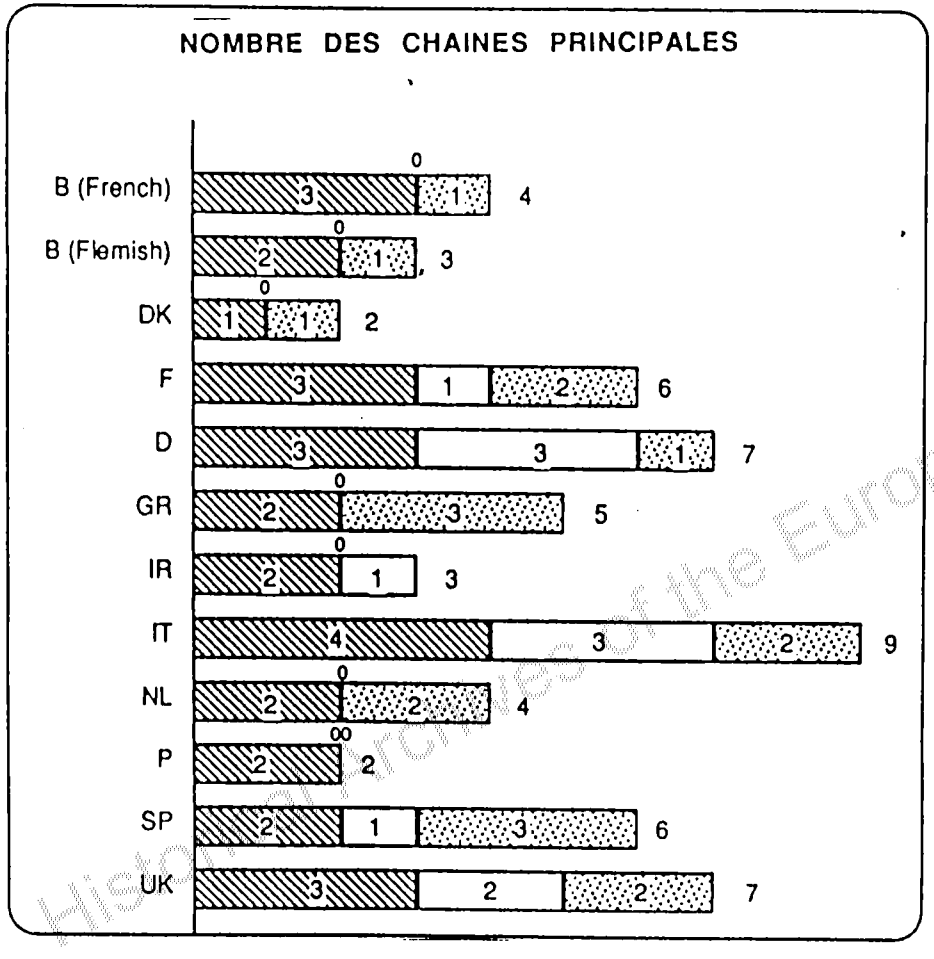
TAB VII

## ACTUELLEMENT, IL N'EXISTE QU'UN PETIT NOMBRE DE CONTROLEURS DE CHAINES DE TV TRANSFRONTIERES (IL S'AGIT DE HAVAS, CLT ET FININVEST)

| Pays | Contrôleurs TV en 1990 | Chaînes |
|---|---|---|
| B (français) | Exécutif de la Communauté française<br>CLT<br>Canal Plus | . RTBF 1, TELE 21 (100%)<br>. RTL-TVI (100%)<br>. Canal Plus (33%) |
| B (flamand) | . Exécutif de la Communauté flamande<br>VTM | . BRT 1, TV 2 (100%) |
| DK | . Etat | . TV 1 & 2 (100%) |
| F | . Etat<br>. Bouygues<br>. Havas<br>. Hersant<br>. CLT | . Antenne 2, FR3 (100%)<br>. TF1 (25%)<br>. Canal Plus (25%)<br>. La Cinq (25%)<br>. M6 (25%) |
| D | . Etat<br>. Autorités régionales (9)<br>. L. Kirch<br>. CLT<br>. Tele Munchen<br>. G. Ackerman | . ZDF (100%)<br>. ARD I, ARD III (100%)<br>. Sat 1 (40%)<br>. RTL Plus (46,1%)<br>. Tele 5 (45%)<br>. Pro 7 (51%) |
| GR | . Etat<br>. Teletypos<br>. ? | . ERTI 1, 2 & 3<br>. Megachannel<br>. Antenna |
| IR | . Etat<br>. TVS | . RTE 1, Network 2<br>. TV-3 |
| IT | . Etat<br>. Fininvest<br>. Globo<br>. Parretti/Parini<br>. Italia | . RAI 1, 2 & 3<br>. Canale 5, Italia 1, Rete 4<br>. TMC<br>. Odeon TV<br>. Indépendants |
| NL | . Etat (avec plusieurs organismes de radiodiffusion opérant à temps partagé) | . Nederland 1, 2 & 3 |
| P | . Etat | . RTP 1 & 2 |
| SP | . Etat<br>. Autorités régionales<br>. La Vanguardia<br>. Havas<br>. Fininvest | . TVE 1, 2 & 3<br>. TV 3, TVGa, ETB-& & 2, Canal 9, Canal Sur, Canal 33, TM3, TV Murcia<br>. Antenna 3<br>. Canal Plus (25%)<br>. Tele 5 (25%) |
| UK | . Etat<br>. Indépendants (y compris plusieurs groupes de media britanniques). | . BBC 1 & 2<br>. ITV chaînes régionales |

Historical Archives of the European Commission

# L'ARRIVEE DE NOUVELLES CHAINES - LE PLUS SOUVENT PRIVEES - A AMELIORE LE RATIO CONTROLEUR/CHAINE DANS LA PLUPART DES PAYS




## RATIO CONTROLEUR/CHAINE

| | FIN 1980 | FIN 1990 | TENDANCE |
|---|---|---|---|
| B (French) | 0.67 | 0.75 | ↗ |
| B (Flemish) | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| DK | 1.0 | 0.5 | ↘ |
| F | 0.33 | 0.83 | ↗ |
| D | 0.67 | 0.86 | ↗ |
| GR | 0.5 | 0.8 | ↗ |
| IR | 0.5 | 0.67 | ↗ |
| IT | 0.5 | 0.56 | ↗ |
| NL | 0.5 | 0.5 | → |
| P | 0.5 | 0.5 | → |
| SP | 0.5 | 0.83 | ↗ |
| UK | 0.67 | 0.57 | ↘ |

Historical Archives of the European Commission

Note :
1. Les retours régionaux sont considérés comme une chaîne.
2. Tout en sachant que chaque chaîne régionale a un contrôleur séparé (au Royaume Uni, en Allemagne et en Espagne) on suppose l'existence d'un contrôleur pour ces réseaux étant donné que les consommateurs de chaque région ne reçoivent que leur principale chaîne régionale.
3. Pays-Bas - Plusieurs organismes de radiodiffusion opérant à temps partagé sur la chaîne appartenant à l'Etat.

# Troisième partie

## ETAT DES MESURES PRISES AU NIVEAU NATIONAL

Les interventions des Etats membres visant à promouvoir ou à maintenir le pluralisme ont une nature et un objet variés. On peut distinguer les mesures ayant un objet visant spécifiquement à promouvoir la diversité dans les médias face aux concentrations et les *mesures connexes* ayant un objet plus large, comme le soutien du secteur (système d'aide à la production, diffusion) ou l'indépendance des journalistes. Ce dernier type de mesures sont importantes, en particulier dans le secteur de la presse, car elles peuvent soit faciliter l'activité des entreprises de média soit garantir une certaine qualité éditoriale mais elles ne visent pas en tant que telles à assurer la diversité dans les médias face aux concentrations.

Les mesures spécifiques au maintien du pluralisme peuvent avoir pour objet soit le *contenu des émissions* soit la structure de la propriété des entreprises. Les règles sur le contenu des émissions, applicables dans le secteur de la radiodiffusion, n'ont pas pour objet de limiter les concentrations mais de s'assurer qu'une certaine diversité des informations est exprimée à l'intérieur d'un même média qu'il soit issu d'une concentration ou non.

Historical Archives of the European Commission

Il faut, enfin, distinguer des règles anticoncentration sur le pluralisme *les restrictions discriminatoires* qui restreignent l'accès à la propriété de média par des étrangers ressortissants communautaires (encore en B, GR, P). En effet, la finalité de ces règles contraires au droit communautaire (articles 59 et 221 CEE) n'a pas de rapport avec l'objectif de maintenir le pluralisme.

## I. PRESENTATION PAR PAYS

Les fiches qui suivent ont été établies sur la base de l'étude en annexe et visent à présenter de manière succinte[16] les caractéristiques essentielles des législations nationales portant sur la propriété des entreprises.

Historical Archives of the European Commission

---

*16 Ces fiches tentent de reproduire les éléments essentiels des législations mais gardent certaines imprécisions inhérentes à ce type de présentation et aussi parfois en raison de la difficulté d'obtenir ou d'interpréter certaines législations.*

# BELGIQUE (Communauté flamande)

| Moyen de communication | Dispositions constitutionnelles | Principales dispositions législatives | Restrictions Monomedia | Restrictions Multimedia | Restrictions propriété étrangère | Autres Restrictions à la propriété | Exigences en matière de transparence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Articles 14, 18 et 98 de la Constitution du 7/2/1831, telle que modifiée | Loi du 17/7/79<br>Article 299, paragraphe 1 du Code Pénal | | <u>TV-Presse</u><br>La société de télévision privée desservant toute la Communauté flamande doit avoir au moins 51 % de ses actions détenues par des éditeurs de quotidiens et d'hebdomadaires en langue flamande, établis sur le territoire de la Communauté flamande ou dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. | | | |
| RADIO | Article 14 de la constitution du 7/2/1831, telle que modifiée | Décret du 6/5/82<br>Loi du 6/2/87 | Un seul organisme de radio diffusion qui dessert toute la Communauté flamande peut diffuser des messages publicitaires. | | | | |
| TV (CABLE) | | Décret du 28/1/87<br>Loi du 6/2/87<br>Décret du 12/6/91<br>Décret du 23/10/91 | 1. une seule société privée peut diffuser sur tout le territoire de la Communauté flamande.<br>2. Comme pour la radio.<br>3. Une seule société régionale privée peut diffuser dans chaque zone. | <u>TV - Distributeurs par câble</u><br>Participation des distributeurs par câble dans le capital de la société de télévision privée desservant toute la Communauté flamande est limitée à moins de 20 %. | Cf. les restrictions multimedia . TV - Presse restriction à 51 %. | Seules les sociétés privées établies sur le territoire de la Communauté flamande ou dans la région bilingue de Bruxelles-capitale peuvent diffuser<br><br>Les sociétés de TV privées régionales doivent :<br>1. être à but non lucratif,<br>2. avoir pour objet exclusif la diffusion régionale de programmes de TV;<br>3. exploiter un seul service de TV régional<br>4. être indépendant de tout groupe politique ou professionnel et de toute organisation commerciale. | * La société de TV privée desservant toute la Communauté flamande doit notifier à l'exécutif toute modification de la structure de son capital<br>* Obligation de présenter un rapport annuel à l'exécutif indiquant la manière dont elle a respecté la législation<br>* Toutes les actions détenues dans le capital de la société de TV privée qui dessert toute la Communauté flamande doivent être nominatives<br>* Les sociétés de TV privées qui desservent une communauté régionale ou locale doivent fournir un rapport annuel à l'exécutif indiquant comment ils ont respecté la législation |

Historical Archives of the European Commission

# BELGIQUE (Communauté française)

| Moyen de communi-cation | Dispositions constitution-nelles | Principales dispositions législatives | Restrictions Monomedia | Restrictions Multimedia | Restrictions propriété étrangère | Autres restrictions à la propriété | Exigences en matière de transparence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Articles 14, 18 et 98 de la Constitution du 7/2/1831 telle, que modifiée. | Articles 299 paragraphe1 et 300 du Code Pénal.<br>Loi du 19/7/1979. | | | | | |
| RADIO | Article 14 de la Constitution du 7/2/1831, telle que modifiée. | Loi du 6/2/1987.<br>Décret du 17/7/1987 tel que modifié par le décret du 19/7/1991. | • Une personne physique ou morale ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital de plus de 5 stations de radio privées, ni participer pour plus de 1/3 à des organismes de gestion de plus de 5 stations de radio privées, ni être gérant ou directeur de plus de 5 stations de radio privées. L'exécutif peut déroger à ce principe dans des cas exceptionnels.<br>• Une personne physique ou morale ne peut, dans la même zone géographique, détenir, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital de plus d'une station de radio privée, ni participer pour plus de 1/3 aux organismes de gestion de plus d'une station de radio privée, ou être gérant ou directeur de plus d'une station de radio privée. | <u>TV - radio</u><br><br>Une personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital d'une station de TV privée de la Communauté française, ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital de plus de 5 stations de radio privées.<br><br><u>TV par câble</u><br><br>Le distributeur et son gestionnaire ne peuvent détenir ensemble plus de 24 % du capital d'un organisme privé de radiodiffusion, ni avoir une participation de plus d'1/3 dans des organes de gestion, ni être gérant ou directeur d'un organisme de radiodiffusion privé ou d'une TV locale ou communautaire | Une demande de licence de radio privée doit être signée par au moins 2 personnes de nationalité belge dont le domicile est situé à l'intérieur de la zone de distribution de la station de radio en question. | La station de radio privée doit être indépendante des organismes représentant les employeurs, les travailleurs ou un parti politique<br><br>Des administrations publiques ne peuvent contrôler, directement ou indirectement, une ou plusieurs stations de radio privées, ni les informations qu'elles diffusent. | Toutes les actions détenues dans une station de radio privée doivent être nominatives |
| TV | | | Une personne physique ou morale qui détient, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital d'une station de TV privée de la Communauté française ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 24 % du capital d'une autre station de TV privée de la Communauté française.<br><br>En principe, il ne peut être autorisé qu'une seule TV locale et communautaire dans un même arrondissement administratif. Lorsque deux arrondissements adjacents ont des caractéristiques culturelles communes, l'exécutif peut les traiter comme un arrondissement unique de sorte qu'ils ne soient pas couvert par plus d'une TV locale et communautaire de la Communauté française.<br><br>Les organismes de radiodiffusion publics ne peuvent participer au capital ou aux organes de gestion des stations de TV privées de la Communauté française que si leur participation dans le capital de ces dernières ne dépasse pas 24 % | | | • Les administrations publiques et les organismes d'intérêt public ne peuvent participer, directement ou indirectement, au capital ou aux organes de gestion des stations de TV privées de la Communauté française Exception est faite pour les distributeurs et les organismes de radiodiffusion publics dont la participation au capital des stations de TV privées ne dépasse pas 24 %.<br>• Une station de TV privée de la Communauté française doit avoir son siège social et son siège d'exploitation dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-capitale<br>• Une TV locale et communautaire doit être constituée en société conformément au droit belge | Toutes les actions détenues dans une TV privée de la Communauté française doivent être nominatives |

Historical Archive of the European Commission

# DANEMARK

| Moyen de communication | Dispositions constitutionnelles | Principales dispositions législatives | Restrictions Monomedia | Restrictions Multimedia | Limites de participation au capital | Restrictions propriété étrangère | Autres restrictions de la propriété | Exigences en matière de transparence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PRESSE** | Article 77 de la Constitution du 5/6/1953. | Loi No 533 de 1986. | | | | | | Toutes les publications danoises doivent contenir le nom de l'éditeur. Les périodiques doivent indiquer le nom de l'éditeur et l'adresse de l'imprimerie. |
| **RADIO LOCALE / TV LOCALE** | | Arrêté No 339 du 22/5/90. | | | Cf. autres restrictions de la propriété, point 3. | Une majorité des membres du Conseil d'Administration d'une société ou d'une association titulaire d'une licence de TV ou de radio locale doit résider dans la localité. | 1. Les licences ne sont accordées qu'aux sociétés ou aux associations dont les activités télévisuelles ou radiophoniques constituent le seul objet.<br>2. Les autorités locales ne peuvent bénéficier de licence que si leur but, en exerçant des activités de programmation, est uniquement de faire bénéficier le citoyen d'installations de production et de radiodiffusion ou de fournir des informations sur les autorités locales.<br>3. Les sociétés commerciales (à l'exception des journaux nationaux et locaux) ne sont pas autorisées à exercer une "influence décisive" sur les organisations de TV et de radio locales. | |
| **TRANSMISSION PAR CABLE** | | Arrêté No 339 du 22/5/90.<br>Arrêté No 678 du 23/10/87.<br>Arrêté No 651 du 22/9/86 | | | | | Des licences ne sont octroyées pour des systèmes SMATV/MATV que<br>- aux PTT régionaux<br>- aux sociétés de télédistribution sans but lucratif<br>- aux collectivités locales<br>- aux propriétaires d'immeubles à appartements. | |

Historical Archives of the European Commission

# ALLEMAGNE

| MOYEN DE COMMU. | DISPOSITIONS CONSTITU-TIONNELLES | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA | LIMITE DE LA PARTICIPA. AU CAPITAL | RESTRIC. PROPRI. ETRANG. | AUTRES RESTRICTIONS A LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Article 5 par. 1 deuxième phrase de la Constitution du 23.5.1949 | § 22; 23; 24 de la loi portant mesures contre les restrictions de concurrence (compétence du gouvernement fédéral) | Les concentrations entre sociétés opérant dans le domaine de la publication, de la production et de la distribution de journaux et de magazines peuvent être interdites lorsque leur chiffre d'affaires global > 25 Mio DM et qu'il y a risque de position dominante. | Presse - audiovisuel: pas de règle dans RuStV. Mais la législation des Länder en matière de radiodiff. p.ex. en Bavière, Schleswig-Holstein et Hesse a introduit des dispositions pour éviter "les doubles monopoles". | | | Uniquement une société privée | Si la société de presse est une société à responsabilité limitée, elle est régie par les dispositions générales de la "loi sur les actions".<br>Obligation pour les institutions des Länder compétentes pour les médias de faire régulièrement rapport sur les tendances de la concentration:<br>- entre les organismes de radiodiff. et la presse<br>- entre organismes de radiodiffusion<br>- entre sociétés internationales opérant dans le domaine des média. |
| RADIO-DIFFUSION | et : 6 arrêts du tribunal constitutionnel respectivement de 1961, 1971, 1981, 1986, 1987, 1919 | "Rundfunkstaatsvertrag" (RuStV) du 31.8.1991 (Traité entre les 16 Länder), | L'exploitant peut diffuser sur tout le territoire fédéral deux programmes de radio. Sur ces deux programmes, un seul peut être un "programme généraliste" ou un "programme thematique" avec priorité à l'information. | La licence de radiodiff. ne peut être accordée si le demandeur d'une licence pour un "prog.thématique" dans la zone de transmission détient une position dominante dans le secteur des quotidiens. | | | Les collectivités locales, les autorités publiques et les partis politiques ne peuvent être titulaires d'une licence de radiodiffusion. Egalement législation des Länder sur la radiodiff.: les organismes de radiodiff. publique ou leurs employés ne peuvent être titulaires d'une licence. La radiodiff. doit être indépend. de toute influence de l'Etat. | Exigences prévues dans la législation économique (fédérale): comme pour la presse (cf. ci-dessus)<br>Exigences prévues dans la législation (des Länder) relative à la radiodiffusion: toute modification de la participation dans le capital doit être autorisée par les institutions des Länder compétentes pour les médias.<br><br>TV-Satellite:<br>Les institutions des Länder compétentes pour les médias doivent être informées de l'existence de canaux de satellite disponsibles. |
| RADIO-DIFFUSION TV | Compétence des Länder | Article 21 parag.1 RuStV<br>Article 21 parag.3 RuStV<br>Procédure de distribution de cannaux de satellite disponibles:<br>Article 34 parag. 3 lettres c) et d);<br>Article 36 RuStV | - L'exploitant peut diffuser sur tout le territoire fédéral deux programmes télévisés. Sur ces deux programmes, un seul peut être un "programme généraliste" ou un "programme thématique" avec priorité à l'info. (plusieurs législations des Länder en matière de radiodiffusion contiennent des restrictions plus spécifiques).<br>- Les actionnaires détenant > 25% mais <50% d'un programme complet ou d'un programme "thématique d'information" ne peuvent détenir de participa. que dans 2 autres prog. correspondants à condition que cette participation soit < à 25% et qu'ils n'aient pas une influence déterminante. | | Aucun action. n'est autorisé à détenir 50% ou plus du capital social d'un "prog. généraliste" ou d'un "thématique spécialisé en information" | | | |
| RELAI PAR CÂBLE | | cf. la législation des Länder | | | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# GRECE

| MOYEN DE COMMUNICATION | DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRI. MULTI MEDIA | LIMITATION DE LA PARTICIPATION AU CAPITAL | RESTRICTIONS PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICT. PROPRIETE | EXIGENCE EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSEE | Article 14 de la constitution de 1975 | Loi :<br>n° 1806/1988<br>1746/1988 | | | | | | PRESSE/RADIO/TV<br>1) Les actions de la société doivent être nominatives et les transferts notifiés.<br>2) La Banque de Grèce et le procureur de la République adjoint de la Cour de cassation peuvent examiner les finances des sociétés opérant dans le domaine des quotidiens et périodiques, de la presse, de la radio et de la TV.<br>3) Le principe du secret bancaire ne peut être invoqué par certains hauts fonctionnaires de l'administration, éditeurs et directeurs de quotidiens ou de périodiques, de stations de radio et de TV, ni par des particuliers/sociétés qui ont pour objet l'édition de quotidiens ou la création/gestion de stations de radio et de TV, ni par des sociétés dans lesquelles les sociétés ou les particuliers susmentionnés détiennent au moins 20 % du capital social.<br>4) Les entités mentionnées au point 3 ci-dessus doivent déclarer chaque année l'origine des fonds qu'elles ont employés pour participer à des activités de presse/ radio/TV. |
| RADIO-DIFFUSION | Article 15 de la constitution de 1975 | Décret présidentiel n° 25 de 1988:<br>Loi n°<br>1806 de 1988<br>1746 de 1988 | Une seule licence de radio locale pour un particulier ou une société donné(e).<br>Le particulier ou la société qui n'est pas titulaire d'une licence de radio ne peut détenir des actions/agir en tant que directeur ou membre de l'administration que d'un seul titulaire ou demandeur de licence. | | | Les licences ne peuvent être accordées que:<br>a) à des particuliers de nationalité grecque<br>b) à des entités juridiques contrôlées par des citoyens grecs | | |
| RADIO-DIFFUSION SONORE | | Lois n°:<br>1730/1987<br>1746/1988<br>1806/1988<br>1866/1989 | Un particulier ou une société ne peut participer à plus d'une station locale de TV que ce soit comme<br>* propriétaire<br>* actionnaire ou membre de l'administration / directeur | | Aucun actionnaire ne peut détenir plus de 25% du capital social d'une chaîne locale de TV.<br><br>La totalité des actions détenues par des parents au quatrième degré ne peut excéder 25% du capital social. | Le capital étranger ne peut dépasser au total 25% | Les stations de TV locale peuvent appartenir à :<br>a) des sociétés à responsabilité limitée<br>b) des collectivités locales | RADIO<br>1) La publication des comptes annuels doit être faite dans deux quotidiens dont l'un doit être publié dans la zone couverte par la station avec copie au service spécial des médias.<br>2) Le conseil national de la radio et de la TV qui a remplacé, dans la législation de 1989, la commission de la radio locale peut ordonner un examen destiné à déterminer s'il existe une concentration dans le contrôle des stations de radio locale par un particulier ou par une société, ou si un regroupement non autorisé a eu lieu. L'inspection doit être effectuée par le commissaire aux comptes. |

Historical Archives of the European Commission

# ESPAGNE

| MOYEN DE COMMUNI-CATION | PRINCIPALES DISPOSITIONS CONSTITUT. | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICT. MULTI MEDIA | LIMITATION DE LA PARTICIPATION AU CAPITAL | RESTRICTIONS PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICT. PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Constitution de 1978,, articles 20, 128 et 149 | Loi n° 21 du 2 août 1984 | | | | | | |
| RADIO | | Loi n° 31 du 18 décembre 1987 | Une société ne peut détenir que<br>1) une concession de radiodiffusion sonore pour les ondes moyennes;<br>2) deux concessions pour des stations de modulation de fréquence. La société ne peut détenir de participation majoritaire dans plus d'une station s'il y a débordement substantiel dans la zone de service. | | | 1) Le concessionnaire doit avoir la nationalité espagnole.<br>2) L'investissement étranger est limité à 25% du capital total (ces restrictions ne sont pas applicables aux ressortissants CEE). | | Toutes les actions doivent être nominatives, de même que celles des sociétés qui détiennent des actions dans la société concessionnaire.<br><br>Toute modification de la participation ou toute augmentation du capital de la société qui modifie l'équilibre existant en matière de propriété doit obtenir l'approbation préalable de l'administration. |
| TV | | Loi n° 31 du 18 décembre 1987<br><br>Loi n° 10 du 3 mai 1988 | - Une licence seulement<br><br>- Aucune société ne peut détenir des actions dans plus d'un concessionaire. | Les sociétés titulaires de licences doivent avoir pour seul objet la gestion du service public de la TV. | Les sociétés ne peuvent détenir plus de 25% du capital d'un concessionnaire. | Les titulaires de concessions doivent avoir la nationalité espagnole et être domiciliés en Espagne. Le total de la participation étrangère ne peut excéder 25% du capital social. (Ces restrictions ne sont pas applicables aux ressortissants CEE). | Les concessions ne sont accordées qu'à des sociétés dont le seul objet est la gestion du service public de la TV.<br>Capital min.: 1 milliard de Pts. | Toutes les actions doivent être nominatives. Il existe un registre spécial des sociétés concessionnaires qui relève de la compétence du ministère des transports, du tourisme et des communications (TTC). Toutes les modifications des statuts et de l'administration de la société doivent être notifiées pour inscription au registre spécial. Tous les transferts d'actions doivent être autorisés préalablement par l'administration. |

Historical Archives of the European Commission

# FRANCE

| Moyen de communication | Dispositions constitutionnelles | Principales dispositions législatives | Restrictions Monomedia | Restrictions Multi media<br>L'autorisation pour la radio/TV/réseau câble terrestre est accordée s'il n'y a pas plus de 2 des situations suivantes (par colonne) | | Limitation participation au capital | Limitation participation étrangère | Autres restrictions de la propriété | Exigences en matière de transparence |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Article 11 de la déclaration de 1789. | Loi No 86 - 896 du 1/10/1986 complétée par la loi No 86 -1210 du 27/11/1986. | Pas d'achat ou de prise de contrôle d'un quotidien général ou politique lorsque cette opération permet à une entité ou à un groupe d'entités de posséder ou de contrôler des quotidiens dont le total de la diffusion excède 30% de la diffusion en France de tous les quotidiens de même nature. | National<br>Quotidien général + politique ayant 20 % ou plus de la diffusion totale des publications similaires sur le territoire national. | Régional<br>1 ou plusieurs quotidiens nationaux ou non, distribués dans la zone donnée. | | Sous réserve des engagements internationaux ou sur la base de la réciprocité, les étrangers ne peuvent acheter des actions si leur participation atteint directement ou indirectement, > 20 % du capital social ou des droits de vote de la société publiant un journal en langue française. | | 1. Interdiction d'utiliser un prête nom pour obtenir des actions.<br>2. Toutes les actions doivent être nominatives.<br>3. Toutes les publications doivent contenir : le nom du propriétaire + de l'éditeur, le siège de la société, le représentant légal et l'objet.<br>4. Les lecteurs doivent être informés de transferts concernant 1/3 du capital action ou du capital votant + transfert de titres. |
| RADIO | "Le "pluralisme" est reconnu par le conseil constitutionnel comme un objectif d'ordre constitutionnel, à la fois dans la presse et dans le secteur audiovisuel. | Loi du 30/09/1986 telle que modifiée par la loi No 89-25 du 17/01/89. | Une autorisation uniquement au niveau national (plus de 30 mios d'habitants) cumulable avec : 1 ou plusieurs autorisations lorsque la population desservie reste < 15 mios. | Radio desservant > 30 millions | 1 ou plusieurs chaines nationales ou non dont l'audience potentielle dans la zone donnée est > 10 % de l'audience potentielle d'un service similaire dans cette zone. | | Sous réserve des engagements internationaux : aucun ressortissant étranger (non ressortissant CE) ne peut procéder à des achats portant le capital total détenu par des étrangers à plus de 20 % du capital social ou du capital votant d'une société titulaire d'une autorisation pour la diffusion de services radio + TV par voie hertzienne en langue française | Uniquement pour les sociétés, fondations et certaines associations bien déterminées. | Dispositions concernant tous les services autorisés<br>* interdiction d'utiliser un prête nom pour obtenir l'autorisation.<br>* Les actions détenues dans la société bénéficiaire de l'autorisation doivent être nominatives.<br>* La société titulaire de l'autorisation doit rendre public :<br>- le nom du propriétaire de la société,<br>- le nom, l'objet, le siège, les représentants légaux + 3 associés principaux,<br>- le nom du directeur de la publication + de l'éditeur,<br>- la liste des publications éditées par l'entreprise + les autres services de communication fournis par la société. |
| TV PAR VOIE HERTZIENNE TERRESTRE | | | - Une autorisation uniquement au niveau national (> 6 mios d'habitants) ou plusieurs autorisations au niveau régional non cumulables aussi longtemps que la zone de service ne dépasse pas 6 mios d'habitants + uniquement s'il s'agit de zones distinctes.<br>- Quiconque détient entre 15 et 25 % des actions ou des droits de vote dans une société ne peut détenir > 15 % dans une deuxième.<br>- Quiconque détient entre 5 et 15 % dans 2 sociétés titulaires de licences ne peut détenir plus de 5 % dans d'autres. | TV terrestre desservant > 4 mios d'habitants. | 1 ou plusieurs TV terrestres nationales ou non dans la zone donnée. | TV Hertzienne nationale desservant > 6 mios<br>Ne peut détenir > 25 % du capital social ou des droits de vote d'un titulaire d'une licence de TV nationale<br>TV hertzienne desservant entre 200.000 et 6 mios ne peut détenir plus de 50 % d'intérêts dans une autre société. | Ressortissant étranger :<br>* particulier de nationalité étrangère<br>* société dont la majorité des actions est détenue par des étrangers<br>* Associations + directeurs étrangers. | Uniquement sociétés | |
| TV PAR SATELLITE | | | - 2 autorisations seulement<br>- si l'intéressé détient entre 33 et 50 % dans 1 société, il peut détenir jusqu'à 33 % dans une deuxième.<br>- S'il détient entre 5 et 33 % dans 2 sociétés, il ne peut détenir > 5 % dans d'autres. | | | Jusqu'à 50 % du capital social ou des droits de vote. | | Sociétés uniquement | * toutes les entités qui détiennent 20 % du capital social ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation doivent informer la CSA dans le mois pendant lequel elles ont dépassé le seuil. |
| RESEAU PAR CABLE | | | Plus d'1 autorisation possible lorsque la couverture ne dépasse pas 8 mios. | Réseau par câble desservant > 6 mios d'habitants | Réseaux par câble dans une zone donnée. | | | Seules les sociétés peuvent obtenir l'autorisation | |

Historical Archives of the European Commission

# IRLANDE

| MOYEN DE COMMUNICATION | DISPOSITIONS CONSTITUT. | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA | LIMITATION DE LA PARTICIPATION AU CAPITAL | RESTRICTIONS PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICTIONS DE LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Article 40.6.1.i de la Constitution irlandaise de 1937 | Loi sur les fusions, les prises de contrôle et les monopoles (contrôle) de 1967; Loi sur les pratiques restrictives (modification) de 1987 S.I. n° 17 de 1979 | Toutes les fusions/prises de contrôle impliquant des sociétés dont une au moins opère dans le domaine de l'impression / publication de journaux doivent être notifiées au ministère de l'industrie et du commerce, qui peut demander un rapport au directeur de la commission des pratiques commerciales équitables. Le ministère peut également faire appel au directeur de la commission des pratiques commerciales équitables pour examiner des cas apparents de monopoles et déterminer s'ils sont contraires à "l'intérêt général". | | | | | |
| RADIO | | Loi sur la radiodiffusion et la télégraphie sans fil de 1988/ loi sur la radio et la télévision de 1988. | IRTC dans l'octroi de licences de radiodiffusion sonore "tient compte' de l'opportunité de permettre à un particulier ou à un groupe de personnes de détenir une participation substantielle ou de contrôle dans un nombre injustifié de services de radiodiffusion sonore. | Contrats de radio et de TV<br><br>IRTC, dans l'octroi de contrats à la fois de radio et de TV, "tient compte", de l'opportunité de permet-tre à un particulier ou à un groupe de personnes de contrôler un nombre injustifié de médias dans la zone couverte par le contrat ou d'y avoir une participation substantielle. | | | Les licences peuvent contenir des conditions interdisant l'assignation ou des modifications matérielles de la propriété; à défaut de ces conditions, il faut obtenir l'autorisation préalable de la commission. | * La licence délivrée par le ministère doit être mise à disposition du public pour consultation aux bureaux de l'enregistrement de l'IRTC.<br><br>* L'IRTC a le pouvoir d'examiner les affaires financières ou autres de l'exploitant radio ou TV. |
| SERVICE DE TV NATIONAL | | | Il n'est accordé qu'une licence TV. Même restriction que ci-dessus pour la radio. | | | | | |
| RELAI MICRO-ONDES | | S.I. n° 39 de 1989 | Le ministère, dans l'octroi de licences tient compte de l'opportunité de permettre à un particulier ou à un groupe de particuliers de contrôler un nombre injustifié de systèmes de retransmission de programmes ou d'avoir une participation substantielle dans ces systèmes; les participations multiples ont été autorisées. | | | | | Doit fournir les informations relatives au service demandées par le ministère et permettre l'inspection des dossiers. |

Historical Archives of the European Commission

# ITALIE

| MOYEN DE COMMUNICATION | DISPOSIT. CONSTITUT. | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA | RESTRICT. PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICTIONS DE LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Articles 21, 41, 42 et 43 de la constitution de 1948. | Loi n° 416 du 5.8.81 dans la version modifiée par la loi n° 67 du 25.7.87 et par la loi n° 223 du 6.8.90 | A) Les transactions aboutissant à une "prédominance" sont réputées nulles. Il y a prédominance lorsqu'une société possède ou contrôle une société de publication de quotidiens dont les publications atteignent:<br><br>1) une circulation supérieure à 20% de la circulation totale de tous les quotidiens italiens.<br><br>2) plus de 50% des titres édités dans une région donnée.<br><br>3) une circulation supérieure à 50% la circulation totale de quotidiens publiés dans la même zone interrégionale.<br><br>B) Cf. point C Restrict. multimedia. | A) Quotidiens - TV Nat.<br><br>1) Pas de concession pour la TV nat. si le demandeur "contrôle" une société publiant des quotidiens dont la circulation annuelle au cours de l'année précédente dépasse 16% de la circulation totale des quotidiens en Italie.<br>2) Une concession nat. seulement si le demandeur "contrôle" une société publiant des quotidiens dont la circulation dépasse 8% de la circulation totale des quotidiens italiens.<br>3) Max.. 2 concessions de TV nat. si demandeur "contrôle" une société publiant des quotidiens dont la circulation totale ne dépasse pas 8% de la circulation totale des quotidiens en Italie.<br><br>B) TV locale - radio locale<br><br>Le titulaire d'une licence de TV locale ne peut obtenir une licence de radio locale que si, à l'intérieur du même "bassin", les demandes de fréquences radio sont inférieures aux fréquences disponibles. Une deuxième licence peut être obtenue dans la même zone aux mêmes conditions.<br><br>C) Totalité des médias<br><br>Les transferts, contrats de location ou de gestion, transferts d'actions etc. entre sociétés opérant dans le secteur des mass media sont nuls s'ils donnent, directement ou indirectement, à une personne plus de 20% du total des revenus dans le secteur des mass media.<br><br>Cette limite est portée à 25% lorsque cette personne réalise deux tiers au moins de ses revenus dans le secteur des mass media. | "Les sociétés étrangères" ne peuvent détenir une participation majoritaire ou "de contrôle" dans une société publiant des quotidiens.<br><br>La même restriction s'applique à la participation dans des sociétés qui contrôlent, directement ou indirectement, la société qui publie les quotidiens. | Il est interdit aux sociétés fiduciaires de détenir une participation majoritaire ou de contrôle dans des sociétés qui publient des quotidiens.<br><br>L'objet peut uniquement concerner l'édition, la publication ou des activités liées à l'information. | Les quotidiens, les périodiques + les revues (pas en langue étrangère, mensuels ou comptant moins de 12 numéros par an) et les agences nationales de presse doivent être inscrits dans un registre national de la presse avec des renseignements sur le propriétaire, le représentant légal, les autres journaux édités par la société et le lieu de publication.<br><br>Notification au servizio dell'editoria:<br>- des noms des actionnaires + nombre des actions détenues.<br><br>- des transferts d'actions dépassant 10% (2% si admises à la cote). |
| RADIO | | Loi n° 103 du 14.4.75<br><br>Loi n° 223 du 6.8.90 | 1) Les concessions nationales accordées à une entité donnée ne peuvent dépasser 25% du nombre de chaînes nationales prévues dans le plan général de fréquences et ne peuvent dans aucun cas être supérieures à 3..<br><br>2) Impossibilité d'obtenir des licences aux deux niveaux national et local.<br><br>3) Pour la radio locale: une seule concession par "bassin de réception";<br>sept concessions possibles au total pour des "bassins" contigus; au total, les "bassins" ne peuvent avoir plus de 10 millions d'habitants.<br><br>4) Cf. point C, restrictions multimedia. | | Les titulaires de licences de radio et de TV commerciales doivent être de nationalité italienne ou ressortissants de la CEE.<br><br>Les ressortissants de pays autres que ceux de la CEE ne peuvent détenir une participation majoritaire ou une participation de contrôle dans des sociétés titulaires de licences de radio et de TV ou contrôlant un titulaire de licence.<br><br>Exception est faite pour les ressortissants de pays offrant à l'Italie un traitement basé sur la réciprocité. | * Sont exclues de la possibilité d'obtenir une licence de radio/TV privée:<br>1) les sociétés qui n'ont pas pour objet social la radiodiffusion sonore + TV , la publication d'informations ou des activités liées à l'information ou au spectacle;<br>2) les sociétés publiques;<br>3) les sociétés détenant une participation majoritaire publique;<br>4) les établissements de crédit;<br>5) les personnes condamnées en vertu d'une loi générale;<br>6) les personnes dont la licence a été retirée.<br>* Les sociétés fiduciaires ne peuvent détenir de participation majoritaire ou de participation de contrôle dans une société titulaire d'une licence radio/TV (ou dans une société qui contrôle cette société).<br>* La licence de radiodiffusion sonore et de radiodiffusion TV commerciale au niveau national ne peut être accordée qu'à des sociétés ou des coopératives qui disposent d'un capital social minimum déterminé.<br>* Des règles similaires s'appliquent à la concession de radiodiff. sonore et TV au niveau local. Ces concessions peuvent également être accordées à des<br><br>personnes physiques.<br>* La licence de radiofiff. sonore à caractère communautaire n'est accordée qu'à des fondations, associations ou groupes culturels, ethniques, politiques ou religieux ainsi qu'aux coopératives poursuivant ces mêmes buts. | Il existe un registre national des entreprises de radio-télévision:<br><br>propriété + extension de la participation individuelle doivent être notifiées.<br><br>Les transferts d'actions supérieurs à 10% (2% pour les sociétés cotées en bourse doivent être notifiés.<br><br>Les nouveaux services de radio et de TV doivent être enregistrés en vertu de la loi de 1948 sur la presse auprès du tribunal de la zone desservie. |
| TV | | Loi n° 103 du 14.4.75<br><br>Loi n° 223 du 6.8.90 | 1) Comme pour radio 1) ci-dessus<br>2) Comme pour radio 2) ci-dessus<br>3) Pour la TV locale: une conc, par "bassin"; pour des "bassins" différents (peuvent être contigus), poss, de 3 conc, au total, les "bassins" doivent < 10 Mio d'h. (4 "bassins" contigus possibles dans la région méridionale)<br>4) Cf. point C, restrictions multimedia. | | | | |

Historical Archives of the European Commission

# LUXEMBOURG

| MOYEN DE COMMUNICATION | | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICT. MULTIMEDIA | LIMITATION DE LA PARTICIPATION AU CAPITAL | RESTRICTIONS PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICTIONS A LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Constitution d'octobre 1868, telle que modifiée | | | | | | | |
| RADIO-DIFFUSION SONORE | Articles 19 et 24 | Loi du 30 juillet 1991 | - radio locale: 1 autorisation<br>- radio régionale: participation uniquement dans une société. | | radio régionale: personne ne peut détenir plus de 25% | | - radio locale: uniquement une association à but non lucratif<br>- radio régionale: uniquement une société | 70% des actions détenues dans C.L.T. doivent être nominatives et ne peuvent être transférées sans l'approbation du gouvernement luxembourgeois. |
| RADIO-DIFFUSION - TV | | Loi du 30 juillet 1991 | | | | | | Droit de contrôle d'une commission indépendante. |

Historical Archives of the European Commission

# PAYS-BAS

| MOYEN DE COMMUNI-CATION | DISPOSITIONS CONSTITU-TIONNELLES | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | MONO MEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA | Limitat. partipat. capital | Restric. propriete etrangere | AUTRES RESTRICTIONS DE LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Articles 7 et 90 à 95 de la Constitution du 19/1/1983, en particulier art. 7 para. 1 | Loi néerlandaise sur les médias (21 avril 1987) | | Presse - audiovisuel<br><br>1) La licence de radiodiffusion commerciale privée est refusée lorsque:<br>(i) le demandeur détient, directement ou indirectement, 25% ou plus du marché des quotidiens;<br>(ii) une personne juridique détient, directement ou indirectement, 25% ou plus du marché des quotidiens et peut, individuellement ou collectivement, avec ou sans accord avec d'autres personnes juridiques détenant des droits de vote, soit contrôler plus d'un tiers des droits de vote dans l'assemblée des actionnaires du demandeur soit nommer et révoquer plus d'un tiers des membres du conseil d'administration ou des commissaires aux comptes du demandeur. | | | | |
| RADIO | Articles 7 et 90 à 95 de la Constitution, en particulier art. 7 , para. 2 | telle que modifiée par:<br>* Décret du 19/11/1987<br>* Loi du 13/12/1990<br>* Décret du 9/7/1991<br>* Loi du 18/12/1991 | | 2) La licence de radiodiffusion commerciale privée est révoquée lorsque:<br>(i) le radiodiff. commercial détient, directement ou indirectement, une participation totale de 25% ou plus du marché des quotidiens pendant deux années civiles consécutives;<br>(ii) cf. paragraphe 1 (ii) ci-dessus.<br>3) Les institutions disposant de temps d'émission ne peuvent exercer d'activités autres que la fourniture de leur programme. Exception est faite pour les institutions gouvernementales, les organisations religieuses, les partis et les groupes politiques, ainsi que les organisations philosophiques. Les restrictions ne s'appliquent pas aux radiodiffuseurs commerciaux privés. | | | Les institutions qui disposent de temps d'émission national ne peuvent se rendre propriétaire du personnel et des équipements nécessaires à la production de programmes.<br><br>Exceptions: organisations religieuses et philosophiques, partis et groupes politiques et organisations de radiodiff. qui étaient propriétaires de studios de radiodiffusion le 15/2/1985. | |
| TV | comme pour radio | | | Câble: radiodiffuseurs publics-privés<br><br>Les institutions publiques, les organismes qui disposent de temps d'émission (à l'exclusion des associations religieuses et philosophiques), les propriétaires ou gestionnaires de réseaux câblés et le NOB (organisation néerlandaise de radio-télédiffusion) ne sont pas autorisés à fournir des programmes destinés à la tranmission par câble. Exceptions limitées. | | | * Personnes exclues de la propriété de TV privée:<br><br>1. l'organisation néerlandaise de radiodiffusion-télévision;<br>2. les autorités publiques;<br>3. les propriétaires/exploitants de réseaux câblés;<br>4. les institutions disposant de temps d'émission.<br><br>* Même restriction que ci-dessus pour la radio. | Avant de demander une licence de radiodiffusion privée ou le droit de participer à un service de radiodiffusion commercial privé, un organisme auquel on a accordé des temps d'émission doit informer l'Autorité responsable pour les médias. |

Historical Archive of the European Commission

# PORTUGAL

| MOYEN DE COMMUNICATION | DISPOSITIONS CONSTIT. | PRINCIPALES DISPOSITIONS LEGISLATIVES | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA | LIMITATION DE PARTICIPATION AU CAPITAL | RESTRICTIONS PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICTIONS A LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Articles 37, 38 et 39 (tels que révisés) | Loi n° 85-C/75 | Condamnation générale par la loi de la concentration dans la presse mais, jusqu'à présent, pas de législation spécifique en la matière. | | | 1) Seules des entités de nationalité portugaise, ayant leur résidence ou leur siège au Portugal peuvent être propriétaires de périodiques.<br><br>2) La participation étrangère au capital des sociétés de presse est limitée à 10% et ne doit pas donner de droits de vote.<br><br>3) Les directeurs des sociétés de presse doivent être portugais. | Les propriétaires doivent jouir de la plénitude de leurs droits civils et politiques.<br><br>Les agences de presse/éditeurs et maisons d'édition ne peuvent avoir que des objets "inhérents ou complémentaires" à leur objet principal. | * le ministre de la communication sociale doit tenir les registres suivants:<br>1. des publications périodiques + titre, siège, propriétaire, direction et gestion,<br>2. sociétés de presse,<br>3. agences de presse nationales,<br>4. maisons d'édition + différentes informations sur le siège, la gestion etc.,<br>5. agences de presse étrangères avec siège, constitution + personne responsable au Portugal,<br>6. journalistes de la prese étrangère.<br>* Le conseil de la presse doit fournir un rapport annuel sur l'état de la presse portugaise.<br>* les actions détenues dans les sociétés de presse doivent être nominatives (s'applique également aux associés).<br>* Les périodiques doivent indiquer entre autres les noms du directeur, du propriétaire et le siège du périodique. |
| RADIO | | Loi n° 87/88<br>Décret-loi n° 338/88 | Facteur positif pour l'octroi d'une licence: le demandeur n'est pas déjà détenteur d'une licence radio.<br>Une personne physique ou morale ne peut détenir une participation qu'au capital d'une seule société de radiodiffusion sonore. | Facteur positif pour l'octroi d'une licence:<br>1) Détention d'une participation majoritaire par des professionnels dans le domaine de la communication.<br>2) Société propriétaire d'un journal régional existant depuis au moins 3 ans. | Une société ne peut détenir une participation que dans une société de radiodiffusion sonore et cette participation ne peut dépasser 30% du capital social. | | Les licences ne sont accordées qu'à des sociétés. | |
| RADIO-DIFFUSION TV | | Loi n° 58/90<br>Articles 3 et 4: la radiodiffusion télévisuelle peut avoir lieu par voie hertzienne ou par réseau câblé. | Des personnes physiques ou morales ne peuvent détenir de participation au capital de plus d'une société candidate. | L'unique objet d'une société titulaire d'une licence doit être: "activités télévisuelles". | Des personnes physiques ou morales ne peuvent détenir de participation supérieure à 25% du capital d'une société candidate. | Les licences ne sont accordées qu'à des sociétés portugaises dont le siège est au Portugal. La participation étrangère au capital d'un exploitant TV ne peut dépasser 15% de la totalité du capital social. | Les licences ne sont accordées qu'à des sociétés ayant pour seul objet "activités TV".<br>Ces activités ne peuvent être exécutées ou financées par:<br>- des partis ou des associations politiques,<br>- des collectivités locales,<br>- des syndicats. | |

Historical Archive of the European Union

# ROYAUME-UNI

| MOYEN DE COMMUNICATION | PRINCIPALES DISPOSIT. LEGISLAT. | RESTRICTIONS MONOMEDIA | RESTRICTIONS MULTIMEDIA PRESSE + AUDIOVISUEL | RESTRICTIONS MULTIMEDIA DANS LE DOMAINE AUDIOVISUEL | RESTRICTIONS A LA PROPRIETE ETRANGERE | AUTRES RESTRICTIONS A LA PROPRIETE | EXIGENCES EN MATIERE DE TRANSPARENCE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PRESSE | Lois sur la radiodiffusion de 1990<br><br>Lois de 1973 sur la loyauté des transactions commerciales, telle que modifiée | Le transfert d'un journal ou d'avoirs à un propriétaire de journaux, lesquels, y compris ceux transférés, ont une circulation journalière de 500.000 exemplaires ou plus, nécessite l'approbation du secrétaire d'Etat. La MMC est saisie et fait rapport sur "l'intérêt public" du transfert. | A) Le propriétaire d'un journal nat. ou local ne peut détenir une participation > 20% dans l société détenant:<br>1. une licence pour Channel 3 ou Channel 5.<br>2. une licence nat. de radiodiffusion sonore.<br>Ne s'applique pas aux journaux locaux + service régional de Channel 3 où il n'existe pas de débordement significatif de la zone de desserte. Inversement, la disposit. s'applique pour empêcher les titulaires de licence des catégor. 1 et 2 de détenir > 20% du cap. d'une société exploitant un journal national ou local<br><br>Le propriétaire d'un journal local qui détient > 5% de participations (et jusqu'à 20%) dans une société titul.:<br>1. d'une licence TV pour Channel 3 ou 5;<br>2. d'une licence nat. de radio ne peut détenir plus de 5% de participations dans toute autre société de ce type, et inversement.<br><br>B) Restrict. des cumuls locaux<br><br>Le propriétaire d'un journal local ne peut détenir une participation > à 20% dans une société titulaire d'une licence pour:<br>1. un service de radio local<br>2. un service de distribution locale lorsque les zones de desserte présentent un débordement significatif.<br>Inversement, la disposition interdit aux titulaires de licence des catégories 1 et 2 de détenir plus de 20% dans un journal local. | | | | |
| RADIO | | * Toute personne peut détenir un maximum de:<br>1 licence nat. de radiodif.son.;<br>20 licences de radiodiffusion sonore locale;<br>6 licences restreintes de radiodiff. sonore.<br>cf. dispositions A et B concernant le satellite. | | A) Le titulaire d'une licence pour:<br>1. Channel 3 ou 5 régionale ou nationale;<br>2. le "domestic satellite" national ou<br>3. la radio nationale ne peut détenir plus de 20% de participations dans une société titulaire d'une licence pour l'une des 2 autres catégories.<br><br>B) Le titulaire d'une licence "non domestic" de radiodiff. par satellite ou un organisme de radiodiff. par satellite étranger dont les émissions sont destinées à tout le territoire du RU ne peut détenir une participation > à 20% dans une société titulaire d'une licence pour l'une des catégories A 1, 2 ou 3 ci-dessus, et inversement.<br><br>C) Le titulaire d'une licence pour:<br>1. Channel 3 ou 5 régionale ou nationale ou<br>2. la radio nationale ne peut détenir une participation de plus de 20% dans une société titulaire d'une licence de radio par satellite, et inversement.<br><br>D) Le titulaire d'une licence pour:<br>1. des services de distribution locale, ou<br>2. une radio locale ou<br>3. Channel 3 nationale ne peut détenir une participation > à 20% dans une société titulaire d'une licence pour l'une des 2 autres catégor. si les zones de desserte présentent un débordement significatif. | Sont exclus de la possibilité d'obtenir des licences ITC/RA:<br>1. Personnes physiques: non ressortissants CE ayant leur résidence habituelle dans la communauté ou ayant leur résidence habituelle au RU, dans l'île de Man ou les îles anglo-normandes.<br><br>2. Personnes morales: non constituées en vertu du droit de l'Etat membre CE avec siège ou établissement principal dans la CE; non constituées en vertu de la loi de l'île de Man ou des îles anglo-normandes.<br><br>3. Organisme contrôlé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales visées sous 1 et 2 ci-dessus.<br><br>L'exclusion ne s'applique pas aux licences pour:<br>- des services de distribution locale (câble et MVDS)<br>- services de radio + TV par satellite "non domestic". | Sont exclus de la possibilité d'obtenir des licences ITC/RA:<br>1. uniquement pour la radio: organisme (autre qu'une collectivité locale) ayant tiré plus de 50% de son revenu de fonds publics au cours de l'exercice précédant; certains organismes assimilés; Sociétés dans lesquelles ils détiennent > 5% du capital.<br><br>2. Collectivité locale + société dans laquelle elle détient plus de 5% de participations.<br>3. Organisme dont l'objet est entièrement/principalement de nature politique: certains organismes assimilés; société dans laquelle ils détiennent plus de 5% de participations.<br>4. Organisme dont l'objet est totalement /principalement de nature religieuse: certains organismes assimilés; société dans laquelle ils détiennent plus de 5% de participations.<br>L'exclusion ne s'applique pas à des licences pour des services "non domestic" de radiodiffusion par satellite. Service d'exploitation de programmes; et service de radio indépendant non national lorsque ITC/RA considère que l'exclusion est appropriée.<br>5. Personne soumise à un "abus d'influence" de la part de collectivités locales ou d'organismes politiques et de certains organismes assimilés si ITC/RA estime que cela est contraire à "l'intérêt public".<br>Pour la radio:<br>L'exclusion s'applique également lorsque cet "abus d'influence" est exercé par les organismes visés sous 1 ci-dessus.<br>6. BB, Welsch Authority et certains organismes assimilés.<br>7. Agences de publicité et certains organismes assimilés; société dans laquelle elles détiennent une participation > 5%.<br>8. Le secrétaire d'Etat peut exclure de l'octroi de licences les exploitants nationaux des services publics de télécommunications et certains organismes assimilés | ITC dispose de larges pouvoirs pour obtenir des informations des titulaires de licence. Il peut imposer des conditions exigeant des titulaires de licence qu'ils communiquent à l'avance les propositions qui affectent les participations ou les directeurs.<br><br>RA dispose également de larges pouvoirs pour obtenir des informations de ses titulaires de licence.<br>Il peut également imposer des conditions exigeant la notification des propositions qui affectent les participations ou les directeurs. |
| TV | | * Toute personne peut détenir un maximum de:<br>- 2 licences régionales Channel 3<br>- une licence nationale Channel 3<br>- une licence pour Channel 5.<br>* Le titulaire d'une licence pour:<br>- Channel 3 région. ou<br>- Channel 3 nation. ou<br>- Channel 5 ne peut détenir > 20% du capital d'une société titulaire d'une licence pour l'une des 2 autres catégories. | | | | | |
| SATELL/ RADIO services de TV par satell. nat. et non nat. | | A) Le titulaire d'une licence de radiodiffusion par satellite ne peut détenir > 20% de participations dans une société titulaire d'une licence de radio nationale, et inversement.<br>B) Le titulaire d'une "domestic" licence de radiodiffusion sonore par satellite ne peut détenir plus de 20% d'intérêts dans une société titulaire d'une licence "non domestic" de radiodiffusion sonore par satellite, et inversement.<br>C) Le titulaire d'une licence "non domestic", de radiodiff. par satel. ou l'organisme étranger de radiodiff. par satel. dont les émissions sont destinées à tout le territoire du RU ne peut détenir > 20% de participations dans une société titulaire d'une licence "domestic" de radiodiff. par satellite, et inversement. | | | | | |

## II. PRESENTATION SYNTHETIQUE

L'Etat des législations nationales sur la propriété des médias peut se caractériser de la manière suivante.

### 1. L'objet des mesures: réglementer l'accès au capital des entreprises de média

Quatre types de limitations de la propriété des médias existent.

**a) Limitation du cumul de la propriété dans un même média (monomédia);**

Afin d'éviter qu'un même opérateur contrôle ou ait une influence dans plusieurs médias d'un même type (journaux, radio, télévision) certaines législations nationales interdisent le cumul d'autorisations de radiodiffusion sonore (D, F, GR, I, L) ou télévisuelle (D, E, F, GR, I, UK), les prises de participation au capital d'autres radiodiffuseurs (D, E, F, I, P, UK), le dépassement d'une certaine part de marché de la diffusion des journaux quotidiens (F, I) ou soumet le dépassement à un contrôle préalable (UK).

**b) limitation du cumul de la propriété dans plusieurs médias (multimédia).**

Afin d'éviter qu'un même opérateur contrôle ou ait une influence dans plusieurs médias d'un type différent, certaines législations nationales interdisent la possibilité d'avoir une licence de radiodiffusion ou de prendre des participations dans le capital d'un radiodiffuseur si le demandeur dépasse un certain seuil de diffusion dans la presse (D, E, F, I, L, NL, UK). Ces restrictions existent également entre la télévision et la radio dans certains pays (DK, B fr. + fl., E, F, I, P, UK).

Historical Archives of the European Commission

**c) limitation à un niveau maximal de la première participation au capital d'un radiodiffuseur.**

Certaines législations limitent la part maximale de capital que peut avoir un même actionnaire dans une entreprise de radiodiffusion télévisuelle (E, F, GR, P, D) ou sonore (D, GR, P), ou empêchent un opérateur d'avoir une influence décisive (DK). Ce type de dispositions vise à diluer l'influence que pourrait avoir l'actionnaire majoritaire et à promouvoir une diversité des actionnaires qui pourrait se refléter au niveau des programmes par une diversité de leur contenu.

**d) limitation de la participation au capital d'une entreprise de radiodiffusion en raison de la nature des activités de certains candidats à une autorisation.**

Certaines législations (B fr., I, NL, P, UK) interdisent l'accès au capital de radiodiffuseur à des candidats dont les activités pourraient soulever des problèmes du point de vue de la diversité des informations ou de l'autonomie éditoriale des chaînes (comme par exemple, les parties politiques).

**e) Les mesures visant à assurer la transparence**

En complément de ces mesures et afin de permettre leur application, des exigences relatives à l'identification de tous les opérateurs concernés et de leurs activités sont prévues, selon un degré variable, dans la plupart des Etats membre.

Historical Archives of the European Commission

## 2. La nature des mesures: réglementations et pouvoir discrétionnaire

Les réglementations anticoncentration peuvent soit fixer des seuils maxima ou des conditions précises, soit adopter des critères très généraux qui laissent un grand pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de les appliquer. Ce dernier type de dispositions se trouvent en Irlande (presse: "common good"; radio: "undue number of radio"; multimedia: "undue amount of communication media"), au Royaume-Uni (presse: "public interest") et au Danemark (radio/TV: "decisive influence"). En dehors de ces pays, les réglementations prévoient des dispositions relativement précises, même si elles laissent un rôle non négligeable aux autorités chargées de les interpréter.

Par ailleurs, l'intervention plus détaillée des autorités de contrôle peut dans certains cas avoir pour objet de trouver une solution ad hoc sur la structure de la propriété d'une entreprise. Ainsi, au Royaume-Uni, le IBA et le ITC (son successeur) sont intervenus en décembre 90, suite à la fusion BSkyB (qui constituait une rupture du "Programme Contract" de BSB), pour demander que soit mise en place une structure de décision particulière comprenant deux directeurs indépendants, l'un nommé par BSB, l'autre par News International, qui devront être approuvés par ITC et qui auront un droit de veto dans le "Compliance Committee of the Board". De même, dans le cas de la prise de contrôle de la chaîne française "la Cinq" par le groupe Hachette, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, le 23 octobre 1990, en donnant son agrément au projet de restructuration du capital, a assorti ce dernier de certaines conditions, en particulier l'engagement de demander l'autorisation du CSA sur toute prise de participation dans le capital de radio et de l'informer préalablement sur les prises de participation d'entreprise relevant du secteur de la communication.

Historical Archives of the European Commission

**3. La disparité des mesures: différences de champ d'application et de degré de restriction**

Les législations ont un niveau de disparité important (voir tableau), en particulier sur *le type de restriction* (voir §1) sur le *champ d'application* des restrictions à la propriété des médias (en particulier, pour le monomédia presse ou pour le multimédia), le *degré de contrainte* (nombre de licences ou de participations cumulables, les pourcentages possibles), les *modalités d'application* des restrictions comme, par exemple, l'assiette (TV satellite/terrestre (F, UK), TV généraliste/ thématique d'informations (D), TV nationale/régionale (F, I, UK)) ou les critères d'appréciation autres que le pourcentage (voir §2 ci-dessus).

**4. L'origine des mesures: un mouvement législatif récent**

Les législations relatives à la propriété des médias sont un phénomène assez récent, leur adoption ayant coïncidé avec la libéralisation du secteur de l'audiovisuel. Cette nouvelle génération de législations peut être datée assez clairement de la deuxième moitié des années 80 (86:F; 88: E, GR; 90: I, UK, DK, P; 91: D, B fr., L) et va en s'accroissant (92: NL), certains Etats membres profitant des modifications de leur loi sur l'audiovisuel nécessitées par la transposition de la directive du Conseil 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (ci-après "directive "télévision sans frontières"").

En ce qui concerne la presse, en dehors du cas des règles multimédia qui appartiennent à ce même mouvement législatif, les dispositions monomédia spécifiques à la presse ne se situent pas clairement dans une période datable: UK:73; IRL:78 (+ 87); D:80 (+ 85); I:81 (+ 87, 90), F:86. Ceci s'explique par l'absence de phase de "libéralisation" du secteur.

Historical Archives of the European Commission

Exemples de disparités:
possibilités de contrôler une
CHAÎNE DE TELEVISION en fonction du type d'entreprise acquéreuse *

| ENTREPRISE ACQUEREUSE | PRESSE DIFFUSION DES JOURNAUX >8% | PRESSE DIFFUSION DES JOURNAUX >20% | PRESSE DIFFUSION DES JOURNAUX >25% | TELEVISION |
|---|---|---|---|---|
| UNITED KINGDOM | CHANNEL 3 ET 5 : NON<br>CHAÎNE SATELLITE :<br>PAS DE RESTRICTIONS | CHANNEL 3 ET 5 : NON<br>CHAÎNE SATELLITE :<br>PAS DE RESTRICTIONS | CHANNEL 3 ET 5 : NON<br>CHAÎNE SATELLITE :<br>PAS DE RESTRICTIONS | CHANNEL 3 : 2<br>CHAÎNE SATELLITE :<br>PAS DE RESTRICTIONS |
| ITALIE | 1 | NON | NON | 3 |
| FRANCE | PAS DE RESTRICTIONS | PAS DE RESTRICTIONS | TERRESTRE: 1<br>CHAÎNE SATELLITE :<br>PAS DE RESTRICTIONS | TERRESTRE: 1<br>SATELLITE: 2 |
| NEDERLAND | 1 | 1 | NON | PAS DE RESTRICTIONS |
| GERMANY | LÄNDER | LÄNDER | LÄNDER | 2<br>(DONT UNE SEULE GENERALISTE OU D'INFORMATION) |

* Présentation simplifiée qui ne tient pas compte de toute les combinaisons possibles, en particulier au niveau local, et qui ne porte que sur les restrictions au contrôle (licence) pas sur les restrictions aux participations minoritaires.

Historical Archives of the European Commission

55a

## 5. Particularités: des législations politiquement sensibles et obéissant à une logique de situation

Ces mesures réglementaires ont souvent pour point commun d'avoir été adoptées dans un contexte politique chargé (comme le révèlent les débats aux parlements nationaux) et d'avoir été conçues en fonction des situations nationales du moment. Ceci apparaît clairement, par exemple, pour les législations françaises, italiennes, britanniques ou allemandes qui ont été adaptées aux situations des principaux opérateurs dans ces pays. La conséquence de cette dimension politique est de créer des cadres réglementaires parfois délicats à gérer, en raison des équilibres précaires et sensibles qui ont été trouvés, pas toujours adaptés aux évolutions du secteur, et assez différents les uns des autres en raison de leur propre logique de situation.

***CONCLUSION***

***Les Etats membres se sont dotés depuis le milieu des années 80 d'une panoplie de restrictions réglementaires à la propriété des médias visant assurer le maintien du pluralisme. Ces restrictions, qui doivent être distinguées de celles qui sont discriminatoires à l'égard des ressortissants de la Communauté, se caractérisent en particulier par leur disparité.***

Historical Archives of the European Commission

# Quatrième partie

# EVALUATION DE LA NECESSITE D'UNE ACTION

La nécessité d'une action de la Communauté doit être appréciée au regard, à la fois, des objectifs communautaires, des besoins qui en découleraient, ainsi que des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

## Chapitre I. LES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES

Le seul objectif de maintenir le pluralisme des médias, *en tant que tel*, ne constitue ni un objectif communautaire ni une compétence communautaire prévus dans le Traité de Rome ou le Traité sur l'Union Européenne. Cette situation n'affecte toutefois pas les autres objectifs et compétences communautaires existants. Il convient donc de s'interroger sur les objectifs communautaires qui pourraient être concernés par les questions du pluralisme.

### I. La réalisation et le fonctionnement du marché intérieur

L'objectif de l'établissement du marché intérieur, énoncé à l'article 8A du Traité CEE et à l'article G §B 3) du Traité sur l'Union Européenne, est concerné car, dans le secteur des médias, il peut être affecté par les effets des réglementations nationales mises en place afin de maintenir le pluralisme des médias. Cet aspect a été souligné dans la

Historical Archives of the European Commission

résolution du Parlement du 16 septembre 1992.[17] Par ailleurs la réalisation de cet objectif peut contribuer à accroître le pluralisme en offrant des opportunités aux entreprises de média.

## II. La politique industrielle

L'objectif de renforcer la compétitivité de l'industrie de la Communauté a fait l'objet d'une communication de la Commission sur la politique industrielle du 16 novembre 1991 et figure expressément dans l'article G § B 3) du Traité sur l'Union Européenne. Pour le secteur audiovisuel, cet objectif figure également dans la communication de la Commission sur la politique audiovisuelle du 21 février 1990.

Cet objectif est concerné car l'encadrement réglementaire national des concentrations a des effets sur la compétitivité des entreprises de média. Par ailleurs, la réalisation de cet objectif peut aussi contribuer au pluralisme dans les médias en encourageant la compétitivité des entreprises de média. A cet égard, le Parlement dans la résolution du 16 septembre a souligné l'importance "*de disposer d'un secteur des médias économiquement viable, qui permette la création et le développement d'un grand nombre d'entreprises médiatiques de toute tailles,*"[18] et "*de favoriser la création et le développement d'entreprises médiatiques au*

Historical Archives of the European Commission

---

[17] *résolution sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions, paragraphe W:* "considérant que l'application, en matière de concentration dans le secteur des médias, de législations nationales divergentes peut porter préjudice au fonctionnement du marché intérieur, étant donné qu'une telle situation comporte des risques de contournement de la loi et de distorsion de la concurrence entre les entreprises médiatiques de différents Etats membres et qu'elle engendre des divergences quant aux conditions du lancement d'activités dans le secteur des médias;"

[18] *paragraphe K.*

*niveau européen afin de promouvoir le pluralisme moyennant un accroissement de l'offre dans le secteur de l'audiovisuel"*[19].

## III. La politique audiovisuelle

Dans sa communication sur la politique audiovisuelle[20] la Commission a expressément indiqué que "l'organisation de l'espace audiovisuel ne procède pas uniquement de la volonté de promouvoir l'industrie audiovisuelle mais aussi de l'attachement de la Communauté aux exigences d'une société démocratique, comme, en particulier, le respect du pluralisme des médias et la liberté d'expression. **La politique audiovisuelle de la Commission a donc également pour objet de s'assurer que le développement du secteur audiovisuel ne se fasse pas au détriment du pluralisme...**". L'objectif de mettre en oeuvre la politique audiovisuelle nécessite donc que le pluralisme ne soit pas affecté. Le Parlement a mis l'accent principalement sur cet objectif de maintenir le pluralisme aussi bien dans sa résolution du 15 février 1990[21] que dans celle du 16 septembre 1992[22].

---

[19] *paragraphe M.*

[20] *COM (90)78 final*

[21] *Résolution sur la concentration dans le secteur des médias, JO C 68 du 19. 3. 90; voir paragraphe B: "soulignant que dans le secteur des médias, la limitation des concentrations est nécessaire non seulement pour des raisons économiques, mais aussi, et surtout, afin de garantir le pluralisme de l'information et la liberté de la presse".*

[22] *Résolution sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions, paragraphe C.*

Historical Archives of the European Commission

## IV. Le respect des droits fondamentaux

Le respect des droits fondamentaux constitue une exigence essentielle du fonctionnement de la Communauté. L'article F paragraphe 2 du Traité sur l'Union Européenne a confirmé la construction jurisprudentielle de la Cour relative aux droits fondamentaux dans laquelle le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de Justice assure le respect. La Cour a ainsi explicitement précisé que la sauvegarde des droits fondamentaux doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté[23]. Compte tenu du lien étroit existant entre la question du maintien du pluralisme et la liberté d'expression[24], il s'agit donc d'une obligation qui recouvre les trois objectifs précédents et qui conditionne leur définition et leur réalisation.

Historical Archives of the European Commission

---

[23] *CJCE, 17.12.1970, aff.11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rec. 1125.*

[24] *voir supra première partie*

## Chapitre II. CARACTERISATION DES BESOINS AU REGARD DES OBJECTIFS COMMUNAUTAIRES

Les besoins d'action doivent être appréciés au regard des objectifs énoncés ci-dessus. Ces derniers peuvent être regroupés autour, d'une part, de celui liés à la mise en oeuvre du marché intérieur (qui incluent également la politique industrielle), et, d'autre part, celui de la politique audiovisuelle qui demande de s'assurer que le développement du secteur ne se fasse pas au détriment du maintien du pluralisme.

La nature des ces objectifs est différente: les objectifs liés au marché intérieur, explicitement énoncés dans le Traité sur l'Union Européenne, contiennent une obligation de supprimer les obstacles à l'établissement ou au fonctionnement du marché intérieur et de renforcer la compétitivité de l'industrie de la Communauté; l'objectif lié au maintien du pluralisme, qui ne figure pas en tant que tel dans le Traité sur l'Union Européenne, demande à la Communauté de veiller, *dans le cadre de ses compétences*, à ce qu'il ne lui soit pas porté atteinte ou à ce qu'il puisse être renforcé.

La distinction entre ces deux types d'objectifs ne signifie toutefois pas qu'ils doivent être opposés. Au contraire ils peuvent être complémentaires puisque le marché intérieur et la politique industrielle peut contribuer au pluralisme en favorisant le développement économique du secteur des médias.

Cette distinction permet de cerner les deux questions auxquelles il faut répondre pour identifier des éventuels besoins d'action au niveau communautaire:

Historical Archives of the European Commission

- dans quelle mesure les concentrations des médias et leur encadrement réglementaire au niveau national ont des implications négatives sur le fonctionnement le marché intérieur;

- dans quelle mesure il existe des risques d'atteinte au pluralisme qui pourraient, dans le cadre des objectifs et compétences communautaires, être traités au niveau communautaire.

Cette dernière question sera traitée en premier compte tenu du fait que c'est celle qui préoccupe principalement le Parlement.

## Section 1. IDENTIFICATION DES BESOINS AU REGARD DE L'OBJECTIF RELATIF AU PLURALISME

Afin d'identifier les éventuels besoins d'action, il est nécessaire d'apprécier si les moyens actuels de limiter les effets des concentrations sur le pluralisme présentent des lacunes qui ont un lien avec la Communauté. Il ne s'agit pas en effet d'évaluer *in abstracto* les qualités des systèmes de protection mais de déterminer dans quelle mesure l'environnement communautaire a un impact sur leur efficacité du point de vue du maintien du pluralisme et pourrait les affecter .

A cette fin, les deux niveaux d'interventions existant déjà pour contrôler les cas de concentration seront pris en compte: au niveau national, le droit de la concurrence et les règles anticoncentration spécifiques aux média, au niveau de la Communauté, le droit communautaire de la concurrence.

Historical Archive of the European Commission

lequel il n'y a pas de règles anticoncentration pour diffuser par satellite vers un autre pays dans lequel il n'aurait pas obtenu une autorisation, s'il l'avait demandée, en raison du seuil de cumul d'autorisation qu'il aurait dépassé. Bien que ce cas ne se soit jamais produit, il est souvent évoqué pour souligner les insuffisances des garanties offertes par les législations nationales. Le secteur de la presse est moins concerné car les restrictions réglementent essentiellement l'octroi des licences de radiodiffusion.

**Analyse juridique.** La situation en cause doit être appréciée au regard du principe de libre circulation des services prévu à l'article 59 du Traité et dans la directive "télévision sans frontières". En effet, les émissions de télévision provenant d'un autre Etat membre doivent être considérées comme des prestations de services fournies normalement contre rémunération visées par le Traité [26].

Une mesure qui aurait pour objet d'empêcher la réception ou la retransmission d'une émission provenant d'un autre Etat membre en raison du fait qu'elle ne serait pas conforme à la législation sur le pluralisme constituerait une restriction à la libre circulation des services. Il est donc nécessaire de déterminer dans quelle mesure un Etat membre peut restreindre la libre circulation des services pour des raisons relatives au pluralisme. Pour cela, il est nécessaire de distinguer selon qu'il s'agit d'une restriction discriminatoire, c'est-à-dire d'une discrimination à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un Etat membre autre que celui où la prestation est fournie, ou d'une restriction indistinctement applicable aux nationaux et aux ressortissants de la Communauté. Une mesure serait discriminatoire si, par exemple, elle limite la participation au capital des non nationaux ou des non résidents. La

---

[26] *voir "télévision sans frontières, livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble"; COM(84) 300 final, cinquième partie, A, I; et CJCE, Bond van Adveteerders et autres, 26 avril 1988, aff. 352/85, Rec., 1988, p. 2085.*

Regional Archives of the European Commission

restriction serait indistinctement applicable si, par exemple, la limitation au capital s'applique aussi bien au nationaux qu'aux étrangers.

**§1. Les restrictions discriminatoires.**

Un Etat membre ne pourrait fonder une restriction discriminatoire sur la base de la nationalité que pour l'une des raisons invoquées à l'article 56 du Traité - ordre public, sécurité publique, santé publique - (et sous réserve du contrôle de proportionnalité)[27].

**Le pluralisme ne pourrait pas être une raison invoquée pour justifier des discriminations, car il ne peut être rattaché à aucune de ces trois raisons.** En effet, la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Groppera[28] a rattaché le pluralisme non pas aux raisons d'ordre public ou de sécurité publique mais à celle du *respect des droits d'autrui* qui ne figure pas à l'article 56 du Traité. Or, comme la Cour de Justice l'a précisé dans son arrêt du 18 juin 1991, "les limitations apportées au pouvoir des Etats membres d'appliquer les dispositions visées aux articles 66 et 56 du traité pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, doivent être appréciées à la lumière du principe général de la liberté d'expression, consacré par l'article 10 CEDH" (aff.260/89, att.45). Cela signifie que les Etats membres ne peuvent pas invoquer des justifications qui iraient au-delà de ce qui est permis par le paragraphe 2 de l'article 10 et, en l'occurrence, ne pourraient donc pas invoquer l'ordre public qui n'a pas été utilisé par la Cour européenne de droits de l'homme.

---

27 *La Cour a, en effet, déjà eu l'occasion de préciser à propos de l'article 36 du Traité que* "en tant que dérogation à une règle fondamentale du Traité, l'article 36 est d'interprétation stricte et ne peut pas être étendu à des objectifs qui n'y sont expressément énumérés"; *CJCE, 10.1.85, aff. 229/83, Leclerc, Rec. 1985, att.30.*

28 *voir supra première partie*

Historical Archives of the European Commission

**§2. Les restrictions indistinctement applicables**

En l'absence d'une harmonisation des législations, un Etat membre ne pourrait restreindre une émission de télévision provenant d'un autre Etat membre qui ne serait pas conforme à ses règles sur le pluralisme que dans la mesure où il s'agit d'une restriction indistinctement applicable et si les conditions suivantes sont respectées: la restriction est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, les exigences que traduit cette législation ne sont pas déjà satisfaites par les règles imposées au prestataire dans l'Etat du prestataire, et la restriction n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (car la mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif visé et car elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint).

Afin d'apprécier si des restrictions indistinctement applicables peuvent remplir ces conditions, il est nécessaire de distinguer selon que les mesures à l'origine de la restriction sont relatives aux services en tant que tels ou au prestataire de service.

**A les mesures relatives au prestataire**

a) **La restriction.**

La restriction consisterait à appliquer à un radiodiffuseur d'un autre Etat membre les dispositions relatives à la propriété des médias applicables aux diffuseurs nationaux et à empêcher la retransmission de ses émissions car il ne satisfait pas aux conditions de cette législation. Certains Etats membres prévoient dans leur législation, aux fins de la comptabilisation du niveau de concentration, une assimilation des radiodiffuseurs étrangers dont les émissions sont reçues sur leur territoire aux radiodiffuseurs nationaux.

Historical Archives of the European Commission

***En Allemagne,*** l'article 21 du Traité d'Etat sur la radiodiffusion dans l'Allemagne unifiée d'août 1991, qui limite à deux le nombre de programmes à couverture nationale (dont un seul généraliste ou thématique d'informations), prévoit à cette fin la comptabilisation des autres programmes en langue allemande d'un même radiodiffuseur qui *peuvent être captés sur l'ensemble du territoire fédéral*. Ainsi un radiodiffuseur autrichien diffusant également en Allemagne, sans intention de contourner la législation allemande (les programmes ont un contenu "autrichien" par exemple), va être quand même comptabilisé aux fins du contrôle du respect de l'article 21 et, par exemple, ne pourra donc pas avoir une seconde chaîne généraliste retransmise en Allemagne (à contenu "allemand"). Dans le cas où il s'agirait d'une chaîne qui relève de la compétence d'un Etat membre et qu'il ne s'agit pas d'un cas de contournement couvert par la jurisprudence van Binsbergen, cette disposition pourrait aboutir à une restriction à la libre circulation des services.

***En France,*** l'article 41 al3 de la loi du 30 septembre 1986 assimile au titulaire d'une autorisation l'exploitant d'une chaîne de télévision par satellite diffusée de l'étranger et normalement reçue en langue française sur le territoire français. Une telle assimilation pourrait éventuellement être invoquée pour restreindre la retransmission de ces chaînes lorsque la situation du radiodiffuseur serait incompatible avec les dispositions anticoncentration comme par exemple celles qui limitent la part maximale détenue par une même personne à 50 % ou celles qui limitent à deux le nombre d'autorisations pour l'exploitation de chaîne satellite. De même, le régime de conventionnement mis en place pour la retransmission des chaînes par le câble donne au CSA la possibilité de fixer des obligations relatives à la sauvegarde du pluralisme.

Historical Archives of the European Commission

***Au Royaume-Uni,*** le Broadcasting Act de 1990[29] soumet les personnes qui ont une chaîne de télévision par satellite transmise par une fréquence qui n'est pas allouée par le Royaume-Uni et qui apparaît à ITC comme étant destinée pour une réception générale au Royaume-Uni (même si elle est aussi destinée à une réception ailleurs) aux mêmes restrictions à la propriété d'autres chaînes que celles applicables aux "non domestic satellite services". Les chaînes des autres Etats membres pourraient donc être éventuellement affectées par l'application d'une telle disposition.

***En dehors de ces cas*** on peut aussi imaginer que sans qu'il y ait de disposition spécifique en ce sens, les autorités qui accordent les licences utilisent leur marge d'appréciation discrétionnaire pour prendre en compte la situation du demandeur en matière de concentration. Un cas extrême pourrait éventuellement aller jusqu'à la prise en compte de la participation et du contrôle des médias dans les autres Etats même s'ils ne sont pas diffusés sur le territoire de l'Etat qui octroie la licence[30]. A cet égard, le souci parfois exprimé, notamment au Conseil de l'Europe[31], d'améliorer l'échange d'informations relatives à la concentration au niveau transfrontière pourrait éventuellement servir à une telle prise en compte.

National Archives of the European Commission

---

*29 Schedule 2, Part III, paragraphe 6(2)*

*30 Ce dernier cas ne semble pas exister, du moins pas explicitement, dans les législations anticoncentration car elles se réfèrent dans la plupart des cas soit explicitement au pays ("tirage total des journaux en Italie", par ex) ou à une zone de référence (local, par exemple) ou, encore, au caractère "national" de la chaîne ou du réseau de diffusion*

*31 Résolution adoptée lors de la troisiéme conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse , Nicosie les 9 et 10 octobre 1991.*

**b) L'absence de prescription similaire dans l'Etat d'origine.**

Cette condition devrait être remplie dans la plupart des cas compte tenu d'une part de la disparité des législations en la matière et d'autre part du fait que les législations prennent en compte le plus souvent uniquement les situations nationales.

**c) Les raisons impérieuses d'intérêt général.**

L'objectif du maintien du pluralisme peut figurer parmi les raisons impérieuses d'intérêt général justifiant des entraves indistinctement applicables. Cela peut être déduit de la jurisprudence de la Cour EDH sur l'article 10§2 CEDH qui inclut le pluralisme parmi les buts légitimes qui peuvent justifier des dérogations au principe de la liberté d'expression contenu dans l'article 10§1. D'autre part, dans les deux arrêts du 25 juillet 1991[32], la Cour a indiqué que "*...une politique culturelle peut certes constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à la libre prestation des services. En effet, le maintien du pluralisme qu'entend garantir cette politique néerlandaise est lié à la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée par l'article 10 de la CEDH*" [33].

Dans le cas d'espèce la Cour n'a pas accepté la justification invoquée par le gouvernement néerlandais non pas en raison de l'objectif poursuivi mais en raison de la condition de proportionnalité [34]. A contrario ceci signifie que l'objectif du maintien du pluralisme peut justifier des restrictions indistinctement applicables à la libre circulation des

---

32 *CJCE, 25. 7. 91, aff. 288/89 et 353/89, non pub.*

33 *aff.353/89, att.30). La formulation employée par la Cour pourrait laisser entendre que c'est davantage la politique culturelle que le maintien du pluralisme qui constitue l'intérêt général. L'attendu suivant lève l'ambiguïté en précisant que la mesure en question* "va au-delà du but qu'il poursuit, à savoir la protection de la liberté d'expression" *(att. 31).*

34 *voir ci-après*

services dès lors que les mesures qui visent à atteindre cet objectif ne créent pas un effet restrictif disproportionné par rapport à celui-ci.

**d) la proportionnalité de la restriction.**

Pour être justifiée, la mesure restrictive doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle vise et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

*Jurisprudence de la Cour de justice.* Les deux arrêts du 25 juillet 1991 relatifs à la loi néerlandaise sur les médias constituent, pour l'instant, les seuls cas examinés par la Cour dans lesquelles le pluralisme a été invoqué pour justifier une restriction. Dans ces deux arrêts la Cour a estimé que la condition de proportionnalité n'était pas satisfaite parce que l'une des dispositions[35] incriminées allait au-delà de l'objectif poursuivi[36] et que l'autre[37] n'était pas adaptée à ce dernier[38].

Il n'est pas possible de déduire de ce cas d'espèce que, a priori, toute restriction à la libre circulation des services ayant pour objectif du

---

*35 sur l'obligation, absolue ou partielle, de recourir aux moyens techniques du Bedrijf pour la réalisation des programmes de radiodiffusion ou de télévision.*

*36 "car le pluralisme dans le secteur audiovisuel d'un Etat membre ne peut en rien être affecté par la possibilité qui serait ouverte aux divers organismes nationaux de s'adresser aux prestataires de services établis dans d'autres Etats membres" (att. 31).*

*37 les conditions relatives à la structure des organismes de radiodiffusion établis dans d'autres Etats membres.*

*38 "en vue d'assurer le pluralisme dans le secteur audiovisuel il n'est nullement indispensable, en effet, que la législation nationale impose aux organismes de radiodiffusion établis dans d'autres Etats membres de s'aligner sur le modèle néerlandais [...]. Pour garantir le pluralisme qu'il souhaite maintenir le gouvernement néerlandais peut fort bien se borner à élaborer le statut de ses propres organismes de manière appropriée" (att. 42).*



Historical Archives of the European Commission

pluralisme serait disproportionnée et donc injustifiée. En effet, en l'espèce, les dispositions en cause n'étaient pas spécifiques au maintien de pluralisme (comme sur la propriété des médias, par exemple) mais étaient des règles sur la publicité visant à maintenir le caractère non commercial des diffuseurs. Il était dès lors difficile de prétendre que l'application de ces dispositions était adaptée à l'objectif du maintien du pluralisme.

Le cas où la restriction consisterait à appliquer une disposition spécifique au pluralisme, comme celle limitant la propriété des médias, à un radiodiffuseur d'un autre Etat membre n'a encore jamais été examiné par la Cour. Compte tenu de certaines dispositions nationales[39], il n'est pas exclu que ce cas puisse toutefois être soulevé un jour devant la Cour.

Au regard du contrôle de la proportionnalité l'effet restrictif provoqué par l'application des dispositions nationales anticoncentration à un radiodiffuseur d'un autre Etat membre paraît difficilement justifiable.

- Au cas par cas, il sera nécessaire d'apprécier si la mesure restrictive est adaptée à l'objectif du pluralisme. Ainsi, par exemple cette condition serait difficilement remplie dans le cas où un Etat membre prendrait en compte les niveaux de propriété dans des médias autres que ceux diffusés sur son territoire. Le radiodiffuseur étranger verrait ainsi ses participations dans les autres Etats comptabilisées afin de vérifier si les seuils de l'Etat de réception ne sont pas dépassés. Le cumul de ses participations reviendrait rapidement à empêcher la réception des diffuseurs étrangers dans un Etat. Un tel critère multiterritorial devrait être considéré comme injustifié car on ne voit pas en quoi le contrôle de médias dans un Etat peut affecter le

---

*39 voir ci-dessus*

Historical Archives of the European Commission

pluralisme dans un autre Etat alors que ces médias n'y ont pas des activités.

De même, la condition de l'adaptabilité ne serait pas remplie dans le cas où la mesure restrictive qui empêcherait la réception d'une émission d'un radiodiffuseur établi dans un autre Etat membre empêcherait également celui-ci de diffuser les émissions sur le territoire sur lequel il est établi ou sur celui d'autres Etats membres. Dans ce cas la mesure pourrait avoir pour effet d'empêcher le radiodiffuseur de contribuer au pluralisme dans son propre pays ou dans d'autres. L'application de la loi nationale n'est donc pas un moyen adapté pour maintenir le pluralisme dès lors qu'il a pour effet de le limiter dans un autre.

- Il faudra également, toujours au cas par cas, apprécier si la mesure restrictive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire. Cette condition serait difficilement remplie dans le cas où un Etat membre appliquerait ses règles à des chaînes provenant d'autres Etats membre qui ne menaceraient pas réellement le pluralisme en raison, par exemple, d'une audience réelle réduite, de la langue(ou des langues) utilisée(s), du contenu du programme pas spécifiquement dirigé pour le public. En effet, dans ce cas la mesure ne serait pas "objectivement nécessaire"[40] pour atteindre l'objectif poursuivi, qui n'est pas, en soi, d'appliquer la législation nationale, mais d'assurer le maintien du pluralisme.

Dans tous ces cas cela reviendrait pour l'Etat d'origine à donner un effet extraterritorial à sa conception du pluralisme. Toutefois il ne fait aucun doute que le contrôle de la proportionnalité devient rapidement un exercice très délicat à mener en raison de la part de subjectivité dans l'appréciation qu'il demande et de la difficulté de le

---

40 *CJCE , 26.2.1991, affaire 180/89, Commission/Italie, non pub., att.. 17 .*



Historical Archives of the European Commission

différencier des cas qui pourraient être couvert par la jurisprudence sur le contournement stricto sensu.

**e) La jurisprudence sur le contournement**

Au regard de la jurisprudence dite "van Binsbergen"[41], le cas du contournement d'une législation anticoncentration pourrait, sous réserve que les conditions énoncées par la Cour soient satisfaites, justifier une restriction à la libre circulation des services.

*Les conditions nécessaires* pour que la restriction soit justifiée au regard de cette jurisprudence sont les suivantes: l'activité en cause doit être entièrement ou principalement tournée vers un territoire d'un autre Etat membre (condition objective), en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables dans l'Etat d'origine (condition subjective), et la situation relève du chapitre relatif au droit d'établissement et non de celui des prestations de service.

*Le fondement juridique* de cette jurisprudence n'est pas explicite mis à part le fait qu'il se situe dans le cadre de la délimitation entre ce qui relève du droit d'établissement et ce qui relève de la libre circulation des services[42]. Le fondement peut résider dans la mise en oeuvre d'un

---

*41 CJCE, 3.12.1974, affaire 33/74, Rec. 1974, 1299; att. 13; voir aussi arrêt "coassurance", CJCE, 4.12.86, affaire 205/84, Rec. 1986, 3755; att.22.*

*42 Comme le confirme, d'une part, la dernière partie de l'attendu 13 de l'arrêt van Binsbergen et, d'autre part, le fait que dans le même arrêt la Cour (contrairement à ce qu'elle a fait dans les arrêts ultérieurs relatifs à l'article 59) n'a pas consacré un attendu spécial sur la question de savoir s'il s'agissait bien d'un service au sens de l'article 60; si tel avait été le cas, cela aurait permis de conclure que la question du contournement est bien distincte de celle de la nature de l'activité en cause (service transfontalier ou non).*

Historical Archive of the European Commission

principe général qui interdirait *l'abus d'un droit*, mais aussi dans la jurisprudence relative à la *définition même du service*. Dans le premier cas, le fondement serait uniquement prétorien, dans le second cas il reposerait sur l'inapplicabilité de l'article 59 du Traité car la situation ne pourrait pas être qualifiée de service, au sens de l'article 60 du Traité, en raison du fait que la condition relative au caractère transfrontalier ne serait pas satisfaite. En effet, dans certaines situations de contournement il serait possible qu'il faille considérer que "tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul Etat membre" [43], ce qui, ainsi que l'a précisé la Cour[44], empêcherait l'application des dispositions relatives à la libre circulation des services. Une telle approche serait d'ailleurs, complémentaire de celle sur l'établissement effectif et stable développée par la Cour dans son arrêt "Factortame"[45] relatif au droit d'établissement. Toutefois, la Cour n'ayant encore jamais appliqué cette jurisprudence à un cas concret, cette question reste ouverte.

*Les difficultés d'interprétation* et d'application de cette jurisprudence sont évidentes. En effet, la condition objective et subjective donne au juge une marge d'appréciation importante, en particulier la seconde qui nécessite d'identifier l'élément intentionnel[46], c'est à dire la motivation réelle du prestataire. Il serait nécessaire, en particulier, de démontrer que le fait de vouloir contourner les règles

---

[43] *CJCE, 18.3.92, aff. 52/79, Rec. 833, att. 9.*

[44] *idem, et CJCE, 26.2.91, aff. 198/89, Commission/Italie, non pub., att. 9.*

[45] *CJCE, 25.8.91, aff.221/89, non pub.; l'attendu 20 précise que"la notion d'établissement, au sens des articles 52 et suivants du traité, comporte l'exercice effectif d'une activité économioque au moyen d'une installation stable dans un autre Etat membre pour une durée indeterminée".*

[46] *Même dans le cas ou ils s'agirait d'identifier le caractère transfrontière du service (et non l'abus du droit) car la recherche de l'Etat où se cantonne les "éléments pertinents" de l'activité,ou de "l'exercise effectif" (arrêt Factortame, déjà cité) de cette dernière, peut couvrir également les intentions réelles du prestataire.*

Historical Archives of the European Commission

anticoncentration, en tant que telles, et non d'autres règles[47], ait joué un rôle décisif dans le choix de la localisation. Par ailleurs, l'appréciation devra prendre en compte le fait qu'un opérateur peut légitimement chercher à utiliser les opportunités offertes par le marché intérieur de la Communauté. Le recours à un faisceau d'indices ne pourra pas empêcher de donner à ce contrôle un caractère très discrétionnaire[48].

**B <u>les mesures relatives aux services</u>**

Par rapport aux mesures relatives au prestataire (règles relatives à la propriété des médias) les mesures relatives aux services (règles relatives au contenu des émissions), dont l'application aux émissions d'un autre Etat membre serait à l'origine de la restriction, soulèvent des questions différentes. En effet, la directive "télévision sans frontières" coordonne déjà les domaines relatifs au contenu des émissions qui auraient été susceptibles de justifier, conformément à la jurisprudence Debauve, des restrictions à la libre circulation des émissions de télévision.

Le fait que les dispositions relatives au pluralisme comme par exemple, les obligations de neutralité, d'objectivité, de partage de temps d'antenne, la publicité politique, l'interdiction de publier ou diffuser des sondages, etc... ne font pas partie de ces domaines coordonnés, signifie que a priori elles n'ont pas été identifiées comme étant susceptibles de créer dans la pratique des risques de restrictions à la

---

*47 en particulier si elles ne poursuivent pas un objectif d'intérêt général.*

*48 Mis à part éventuellement, le cas où il s'agirait d'un diffuseur dont l'audience serait entièrement dans l'Etat de réception, dont les programmes seraient préparés dans le pays de réception ,dont les organes de direction s'y trouveraient également et qui n'aurait pas d'autres chaînes similaires vers d'autre pays diffusées depuis le même pays d'origine. Dans ce cas on pourrait mettre en cause l'existence d'un service transfrontalier car tous les éléments pertinents se trouveraient en réalité dans un seul Etat.*



Historical Archives of the European Commission

libre retransmission des émissions provenant d'un autre Etat membre qui auraient justifié leur harmonisation.

Toutefois, cela ne signifie pas que ces dispositions ne pourront jamais justifier certaines restrictions au regard du droit communautaire. En effet, comme pour les mesures relatives au prestataire, la condition relative à la poursuite d'un objectif d'intérêt général serait satisfaite. La condition relative à l'absence de prescription similaire dans l'Etat le serait également dans la plupart des cas. La condition de proportionnalité de la mesure rendrait cependant peu probable l'interruption des programmes d'une chaîne[49]. Certaines obligations ne pourraient pas être raisonnablement imposées (sous peine d'interdiction de retransmission) à une chaîne transfrontière, comme par exemple celles qui demanderaient de refléter les différents mouvements d'opinions existant dans la société. Par ailleurs, seul le programme particulier incriminé, comme par exemple un clip de publicité politique régulièrement diffusé pendant une période assez longue et destiné à un pays dans lequel il serait interdit, pourrait, éventuellement faire l'objet d'une interruption[50]. Il faut souligner que les "contournements" seront plus flagrants que dans les cas où il s'agit de règles sur la propriété des

Historical Archives of the European Commission

---

[49] *l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme fournirait un cadre particulièrement important d'appréciation de la nécessité de la restriction.*

[50] *Encore faudrait il démontrer qu'il s'agit de la mesure la moins contraignante vis-à-vis de l'intérêt à sauvegarder et que la même mesure serait appliquée aux diffuseurs nationaux commettant la même infraction. Par ailleurs, si le clip n'était pas destiné à ce pays il paraitrait disproportionné d'empêcher sa retransmission alors même qu'il pourrait être autorisé dans le pays auquel il est destiné.*

médias [51]et que donc le contrôle de la proportionnalité devrait être moins délicat et susciter moins de conflits et d'insécurité juridique.

Par ailleurs, dans la pratique le risque qu'un contournement ait lieu paraît faible compte tenu, d'abord, des enjeux financiers réduits[52], ensuite, du fait que la stratégie des opérateurs semble généralement animée par des objectifs commerciaux plutôt que politiques[53].

Historical Archives of the European Commission

**CONCLUSION**

***Au regard de l'analyse juridique, les Etats membres auraient la possibilité, si certaines conditions sont remplies, de restreindre les émissions de télévision provenant d'un autre Etat membre qui contourneraient les régles nationales relatives au maintien du pluralisme et qui menaceraient le pluralisme. En dehors du cas de contournement stricto sensu, un Etat membre pourrait plus difficilement (contrôle de proportionnalité), sans toutefois que cela soit exclu, restreindre la retransmission d'une chaîne d'un autre Etat membre qui, sans intention de contournement, ne serait pas en conformité avec les règles nationales de pluralisme.***

---

*[51] Dans la mesure où il sera plus aisé de démontrer qu'il s'agit d'un programme adaptée au pays de réception en raison du caractère national de la vie politique dans les Etats membres (publicité pour une personnalité politique nationale par exemple) et, donc que seule une mesure de restriction du programme en cause est adaptée pour mettre fin à la situation. Dans le cas des règles de propriété des médias il sera plus difficile de démontrer que la restriction est nécessaire pour garantir le pluralisme (voir supra) car l'incompatibilité se situe au niveau du capital et non au niveau de l'écran.*

*[52] contrairement à des programmes comme la publicité commerciale, les programmes à caractère politique qui contourneraient des dispositions nationales produiraient vraissemblablement des recettes insuffisantes par rapport aux risques encourus.*

*[53] voir "Study on pluralism and concentration in media -economic evaluation-", déjà cité, page 10.*

*Toutefois, dans la pratique la mise en oeuvre de cette possibilité de restreindre les émissions pourrait être délicate lorsque sont en cause des règles sur la propriété des médias et être à l'origine de conflits en raison de divergences d'appréciation sur une situation donnée. A cet égard deux facteurs sont à prendre plus particulièrement en compte :*

*. <u>les incertitudes sur la qualification d'une situation de contournement</u>. L'application de la jurisprudence de la Cour sur les cas de contournement posera des problèmes d'interprétation importants, la même situation pouvant être qualifiée différemment par les Etats concernés. Il sera, en particulier, toujours possible pour le radiodiffuseur d'invoquer le fait qu'il diffuse sur d'autres pays pour contester la qualification de contournement. Ces autres pays pourraient également adopter la position du radiodiffuseur, et contester le fait que l'Etat contourné mette en cause incidemment l'approche de l'Etat d'établissement en matière de pluralisme. De plus, étant donné que la radiodiffusion est une activité soumise à un système d'autorisation des autorités publiques, l'Etat ayant octroyé une licence serait indirectement impliqué en cas de conflit. Dès lors, la discussion porterait sur le fond c'est à dire sur la capacité de chaque système à réellement maintenir le pluralisme [54]. Cette insécurité juridique ne parait pas théorique dans la mesure où même pour les domaines déjà coordonnés par la directive "télévision sans frontières" les craintes de contournement sont parfois invoquées[55]; a fortiori, elles le seront davantage pour les domaines relatifs au pluralisme qui ne sont pas coordonnés par une directive.*

*. <u>la difficulté de prendre des mesures techniques</u> à l'encontre d'un opérateur dont l'activité contournerait une législation. Dans le cas de la radiodiffusion par satellite ce facteur n'est pas à négliger, même s'il concernerait avant tout les cas de réception individuelle (les réseaux câblés pouvant plus facilement être contrôlés). Il est probable*

---

[54] *pourquoi la limitation de cumul à 1 chaîne nationale terrestre comme en France serait-elle plus (ou moins) légitime que celle qui limite à 3 comme en Italie ?*

[55] *par exemple lors du projet de création d'une chaîne francophone cinéma luxembourgeoise par satellite.*

***que dans le cas où un conflit sur la qualification de la situation de contournement se prolongerait, le radiodiffuseur continuerait son activité en raison de l'impossibilité matérielle de l'Etat dont la législation est contournée de la stopper. Ce dernier devrait intervenir directement auprès de l'Etat de la compétence duquel relève le radiodiffuseur et ainsi donner au différend une dimension politique.***

## II. Le contrôle des concentrations au niveau national

L'argument selon lequel les Etats membres ont les moyens juridiques de se protéger contre des activités de dimension communautaire bénéficiant de l'application des principes communautaires de libre circulation est également valable en ce qui concerne le droit de la concurrence: le fait qu'une concentration, en raison de sa dimension communautaire, ne relève plus du droit de la concurrence national mais du droit communautaire de la concurrence ne les empêche pas de prendre, à l'encontre de cette concentration, des mesures nationales visant à maintenir le pluralisme.

En effet l'article 21 §3 du règlement sur les opérations de concentration prévoit expressément que les Etats membres ont le droit de continuer à appliquer les dispositions juridiques nationales pour assurer "la pluralité des médias" dans le cas où la Commission n'engage pas de procédure contre les opérations de concentration. A défaut d'une telle disposition, en vertu des paragraphes 1 et 2 du même article, les Etats membres auraient perdu leur pouvoir de contrôler les opérations de concentration tombant sous le champ d'application du règlement, au profit de la compétence exclusive de la Commission et de la Cour de Justice.

Le pouvoir d'appréciation des Etats membres en vertu de l'article 21§3 n'est toutefois pas illimité car les mesures prises à ce titre doivent être "compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions de droit communautaire" (premier alinéa du paragraphe 3 de l'article 21).

Archive Archives of the European Commission

Ainsi les mesures ne doivent pas être incompatibles, notamment, avec le principe de libre circulation garanti par l'article 59 CEE et la directive "télévision sans frontières". La référence aux principes généraux est importante car, conformément à la construction jurisprudentielle de la Cour de justice sur les droits fondamentaux, elle signifie que les restrictions provoquées par ces mesures, par nature dérogatoires (première partie), ne peuvent aller au-delà des exceptions permises par l'article 10§1 de la Convention européenne des droits de l'homme [56].

Par ailleurs, ces mesures doivent être appropriées à la protection de la pluralité des médias, ce qui devrait exclure, notamment, les mesures qui n'ont pas été conçues spécifiquement pour cela. Ainsi, contrairement aux dispositions anticoncentration spécifiques au pluralisme dans les médias, les règles de concurrence nationales non spécifiques ne pourraient légitimer un examen des autorités nationales de la concentration considérée par la Commission comme compatible avec le marché commun.

Enfin, il est important de noter que les Etats membres ne peuvent pas utiliser cette possibilité de contrôle national pour autoriser une opération de concentration qui aurait été déclarée par la Commission incompatible avec le marché commun. L'article 21§3 vise uniquement le cas inverse : opération compatible avec le marché commun mais incompatible avec le droit national en matière de pluralisme.

Historical Archives of the European Commission

## III. La transparence

Les besoins en matière de transparence ont été soulignés à plusieurs reprises, en particulier par le Parlement européen[57] et le Conseil de

---

*56 CJCE, 18.6.91, affaire 260/89, non pub., consid.41 et suiv.*

l'Europe[58]. Il n'est pas certain que la transparence en tant que telle soulève des problèmes qui doivent être traités au niveau communautaire. A cet égard, il faut distinguer deux questions distinctes:

**- La collecte et l'échange d'informations**

. ***Au niveau des Etats membres***, les autorités peuvent avoir accès à un certain nombre d'informations soit par le biais du pouvoir de contrôle qui leur a été conféré, soit par des dispositions légales. Le degré de collecte et d'investigation varie dans chaque Etat membre notamment en fonction de l'existence et des compétences des autorités chargées du contrôle des médias et de celles compétentes en matière de concurrence.

Une distinction doit être faite entre la radiodiffusion et la presse. Le régime d'autorisation préalable auquel est soumis la radiodiffusion donne aux autorités un moyen de pression important pour obtenir les informations nécessaires (pas d'informations, pas d'autorisation). En revanche, ce facteur ne joue pas pour la presse, mis à part les interventions possibles des autorités compétentes en matière de concurrence qui peuvent parfois intervenir dans certains cas de concentration.

Par ailleurs, il faut distinguer la question de la collecte des informations de celle de leur divulgation. Certaines données récoltées par les autorités de concurrence sont confidentielles et donc pas accessibles au public. Ceci ne signifie pas que les autorités nationales n'ont pas les moyens d'obtenir les informations.

Historical Archive of the European Commission

---

57 *Résolution sur la concentration des médias et la diversité des opinions en Europe du 16 septembre 1992.*

58 *Résolution adoptée lors de la troisième Conférence ministerielle de Chypre sur les moyens de communication de masse.*

. ***Au niveau européen*** la question de l'obtention des informations sur un opérateur établi dans un autre Etat membre est souvent soulevée en particulier au Conseil de l'Europe. La résolution adoptée lors de la troisième conférence ministérielle propose à cette fin de créer un mécanisme de consultation entre les Etats.

A cet égard, il faut noter que le besoin d'échange d'information entre autorités dépend d'abord de la capacité de celles-ci à obtenir les informations directement via les entreprises concernées. Pour la radiodiffusion le fait qu'une entreprise soit établie à l'étranger ne constitue pas nécessairement un obstacle pour les raisons invoquées ci-dessus.

Un échange d'informations entre autorités trouve ses limites dans leurs compétence et leur intérêt pour obtenir le type de données qui intéresse l'autorité étrangère. En effet, il est probable que les autorités nationales sont d'abord intéressées par des informations spécifiquement nationales et qui ne sont pas forcément appropriées aux besoins des autorités étrangères. Ce besoin ne peut être résolu que par l'accès direct des autorités, sans l'intermédiaire d'une autre autorité, aux sources d'informations pertinentes qui se situent dans un autre Etat membre. La Commission, toutefois, n'a pas eu connaissance d'obstacles en la matière. Par ailleurs, si un échange entre autorités elles-mêmes devait être nécessaire il semble qu'il devrait se faire directement entre elles sans transiter par un mécanisme institutionnel.

**- L'utilisation et le traitement des informations.**

La finalité des dispositions sur la transparence doit permettre de connaître "qui contrôle quoi". Dès lors, la véritable difficulté est de définir la notion de contrôle et d'identifier les critères appropriés. Ce problème n'a rien de spécifique au secteur des médias mais se pose

Historical Archives of the European Commission

également dans tous les secteurs qui font l'objet d'un contrôle sur les opérations de concentration. Une telle définition peut être délicate étant donné qu'elle doit prendre en compte à la fois la structure interne de l'entreprise et les liens externes des actionnaires.

L'observation de l'évolution de la concentration peut constituer une autre finalité de la collecte de données. Une telle observation à des fins d'analyse soulève davantage une question de traitement, de mise en place d'un système d'analyse adapté à des besoins précis plutôt qu'une question de collecte de données. Déjà des firmes privées, des autorités, ou des instituts sont spécialisés dans ce type d'activité. Enfin, l'observation de l'évolution de la concentration ne constitue pas en soi une solution à un éventuel problème de pluralisme dans les médias.

***En conclusion, la transparence en tant que telle n'apparaît pas pour le moment comme un besoin justifiant une intervention spécifique de la Communauté tant qu'il n'y a pas d'obstacles à l'échange direct entre autorités nationales. Toutefois, il est probable que le cadre international peut venir s'ajouter aux facteurs qui contribuent parfois au manque de transparence.***

Historical Archives of the European Commission

## Sous-section 2. L'efficacité du droit communautaire de la concurrence

Une action spécifique visant à garantir le pluralisme au niveau communautaire ne serait nécessaire que si le droit communautaire de la concurrence (articles 85 et 86 du traité CEE et règlement sur les opérations de concentration du 21.12.89) ne peut répondre aux besoins du maintien du pluralisme.

Le Parlement, dans sa résolution du 16 septembre 1992, précise que "les règles de concurrence actuelles ne peuvent à elles seules garantir la diversité d'opinion et le pluralisme dans le secteur des médias".

A cet égard, les rapports entre le droit de la concurrence et le pluralisme peuvent s'analyser de la manière suivante:

### I. La coïncidence d'intérêts entre le maintien de la concurrence et le maintien du pluralisme

Un environnement concurrentiel et un marché qui fonctionne bien sont propices au pluralisme dans la mesure où, d'une part, cela signifie que le marché est ouvert et donc qu'il laisse la possibilité à de nouveaux entrants, en l'occurrence de nouveaux médias, d'y accéder, et d'autre part, cela incite les opérateurs à une différenciation qualitative dans le contenu éditorial de leur médias et, ainsi, à élargir la diversité des informations.

Une coïncidence d'intérêts existe donc entre l'objectif du maintien du pluralisme et celui du maintien de la concurrence. En effet, l'application du droit de la concurrence, en particulier du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif aux opérations de concentration entre entreprises (ci-après "le règlement"), contribue à

Historical Archives of the European Commission

créer les conditions nécessaires au pluralisme en empêchant "les opérations qui créent ou renforcent une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci" (art. 2§3 du règlement).

Ce type d'opération préjudiciable à la concurrence serait également nocif pour le maintien du pluralisme. En effet, il est difficile d'imaginer des cas où, ce qui est mauvais du point de vue de la concurrence serait bon du point de vue du pluralisme. Ainsi une opération de concentration qui serait incompatible avec le marché commun ne pourrait pas être acceptée par dérogation, en raison d'éventuels effets positifs sur le pluralisme (supra).

Parmi les cas de concentration qui pourraient soulever des questions de pluralisme, certains pourraient donc être régulés par l'application du droit de la concurrence. Cela serait le cas, par exemple, en matière d'**achat d'espaces publicitaires** si une opération de concentration devait créer une forte dépendance des médias vis-à-vis d'une centrale d'achat. Celle-ci pourrait être préjudiciable au pluralisme dans la mesure où, en abaissant les prix de vente d'espaces publicitaires, une telle concentration aboutirait d'une part, à limiter l'accès au marché de nouveaux médias en diminuant les recettes disponibles et, d'autre part, elle pourrait créer, en réaction, un phénomène de concentration du côté des médias. De même, une opération verticale **entre diffuseur et un opérateur satellite** ou une opération portant sur **la maîtrise d'une technologie** (par exemple, les systèmes de contrôle d'accès) qui auraient pour effet de limiter l'accès au marché des chaînes par satellite pourrait éventuellement être évitée par l'application du droit de la concurrence. Il en serait de même dans une situation où un opérateur serait en position dominante et en abuserait au niveau du **marché de la vente ou de l'acquisition des droits des programmes.**

Historical Archives of the European Commission

## II. Les limites de la coïncidence d'intérêts

Le droit de la concurrence ne peut servir les intérêts du pluralisme que dans la mesure où les situations en cause soulèvent des problèmes de concurrence appréhendables par les concepts du droit communautaire. Or, cela n'est pas toujours le cas.

### §1 Le maintien du pluralisme et le maintien de la concurrence: deux critères différents

Bien qu'il y ait une coïncidence d'intérêts entre les deux, le critère de l'entrave à une concurrence effective et celui du maintien du pluralisme ont une signification, une nature différente. Le premier vise le comportement de l'opérateur économique alors que le second vise la diversité des informations. La concurrence entre opérateurs pourrait se traduire par la concurrence entre les idées mais il s'agit de deux appréciations différentes.

La méthodologie du contrôle de l'application du règlement nécessite de déterminer la création ou le renforcement d'une position dominante et d'apprécier s'il y a entrave à une concurrence effective d'une manière significative.

Au contraire, l'appréciation de l'affectation du pluralisme ne pourrait se faire que sur l'analyse de la diversité des informations disponibles pour un public quelle que soit la position concurrentielle des entreprises.

Historical Archives of the European Commission

## §2. L'impossibilité d'appliquer le droit de la concurrence à certaines situations relatives au pluralisme.

En raison de la nature différente des deux critères, des situations pourraient exister dans lesquelles le pluralisme serait menacé sans qu'une concurrence effective soit entravée de manière significative dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci.

- Concentration multimédia

Les concentrations multimédia ne peuvent être couvertes par le règlement que si elles soulèvent un problème de concurrence dans le ou les marchés en cause. La définition des marchés en cause s'avère complexe pour ce type de concentration et il semble difficile de considérer un marché multimédia en tant que tel, mis à part, éventuellement, celui de la vente d'espace publicitaire multimédia. Il semble plutôt que seront pris en compte les problèmes de concurrence soulevés dans un des sous-marchés en cause c'est-à-dire dans un des types de média. Ainsi une opération de concentration entre un groupe multimédia et un groupe monomédia (TV par exemple) pourrait avoir pour conséquence de créer une position dominante dans le marché de la radiodiffusion (ou ses sous-marchés). Ce ne serait donc pas le caractère multimédia des activités des groupes concernés qui serait mis en cause mais leur impact monomédia[59]. Du point de vue du pluralisme, au contraire, une activité multimédia peut poser des problèmes de pluralisme alors même qu'elle est compatible avec le droit de la concurrence. En effet, du point de vue d'un consommateur de médias, qui écoute la radio (le matin), lit le journal (au déjeuner) et regarde la télévision (le soir), une concentration multimédia pourrait avoir pour effet que tous les médias qu'il consomme dépendent du même contrôleur,

---

*59 Ceci pourrait diminuer les possibilités de prendre en compte un éventuel marché de la vente d'espace publicitaire multimédia, car le plus souvent la création ou le renforcement d'une position dominante se manifestera plus nettement sur un marché monomédia. Le cas inverse, où une concentration multimédia créerait ou reforcerait une position dominante sur le marché de la vente d'espace publicitaire multimédia sans que ce soit le cas sur un marché monomédia paraît peu probable.*



Historical Archives of the European Commission

même si ses parts de marché dans chacun des médias sont insuffisantes pour entraver la concurrence. La diversité des informations et des contrôleurs de médias devant être appréciée non pas uniquement à l'intérieur d'un type de média mais également entre les types de médias, et compte tenu des pratiques de consommation des médias, la coïncidence d'intérêts entre le maintien de la concurrence et le pluralisme est plus faible pour les concentrations multimédia que pour les concentrations monomédia.

- Concentration monomédia

Dans les cas de concentration monomédia la coïncidence d'intérêts entre la concurrence et le pluralisme pourrait être limitée par le fait qu'une situation qui ne peut être qualifiée de création/renforcement de position dominante ou d'entrave à une concurrence effective pourrait quand même constituer un risque pour le pluralisme étant donné qu'il s'agit de critères d'appréciation d'une nature différente.

En ce qui concerne la condition nécessaire (aux fins du règlement) de la création ou du renforcement de la position dominante, il est probable qu'une situation où le pluralisme pourrait être mis en cause sera également une situation de position dominante. Toutefois, la définition du marché en cause pourrait encore soulever des problèmes dès lors qu'elle conduirait à ne pas qualifier de position dominante une situation ayant quand même des implications sur le pluralisme. Ainsi, par exemple, dans le cas d'une concentration entre un groupe ayant une chaîne terrestre et une autre ayant une chaîne à péage non thématique, le marché de la télévision à péage pourrait éventuellement être isolé du marché de la télévision sans péage (en raison de la nature différente des ressources) et il pourrait être ainsi conclu à l'absence de positon dominante. Pourtant le même contrôleur aurait une chaîne généraliste dans ces deux marchés, ce qui du point de vue de la consommation des informations pourrait limiter le pluralisme. Les intérêts pris en compte aux fins de la concurrence peuvent donc être différents de ceux pris en

Archive Photocopy of the European Commission

compte aux fins du pluralisme. En particulier, plus les marchés en cause sont fragmentés, moins il sera possible de prendre en compte les aspects du pluralisme.

En ce qui concerne la condition de l'entrave significative à une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, il semble qu'elle pourrait limiter les possibilités d'application du règlement aux situations de pluralisme dès lors que la seule création ou le renforcement d'une position dominante devrait suffire à poser un problème de pluralisme même s'il n' y a pas atteinte à la concurrence. L'intensité du contrôle serait donc plus élevée pour le maintien du pluralisme que pour le maintien de la concurrence.

- Le problème des seuils

Les trois seuils fixés dans le règlement (article 1§2) limitent les possibilités d'appliquer ce dernier au secteur des médias. A ce jour, deux affaires impliquant des médias ont été notifiées (Canal+/ESPN et Sunrise). En revanche la fusion SKY/BSB est tombée en dehors du champ d'application de la concentration en raison du critère non atteint des deux tiers du chiffre d'affaires total de chacune des entreprises concernées qui ne doit pas être réalisé à l'intérieur d'un seul et même Etat membre.

Ces seuils élevés ne constituent pas toutefois un argument pour justifier la nécessité d'une mesure spécifique à l'échelle de la Communauté car, s'il s'agissait uniquement d'une question de seuil, il serait possible en vertu de l'article 1§3 du règlement de les réviser à la baisse.

Historical Archives of the European Commission

## §3. La difficulté d'une interprétation extensive du droit de la concurrence

Il ne semble pas possible de substituer les limites dues à la nature différente des deux critères par une manière spécifique d'utiliser l'instrument droit de la concurrence. En effet, en l'absence de toute base juridique prévue à cet effet, le critère de l'affectation du pluralisme ne peut pas être pris en compte en tant que tel lors du contrôle des opérations de concentration. Les critères " des intérêts des consommateurs intermédiaires et finals" ou "de l'évolution du progrès technique et économique pour autant que celle-ci soit à l'avantage des consommateurs" prévus à l'article 2 §1b) ne peuvent fournir une telle base.

Par ailleurs la clause de l'article 21§3, en évacuant explicitement dans le cadre national le contrôle relatif au pluralisme, s'oppose, au moins dans son esprit, à une interprétation extensive du règlement aux fins du pluralisme.

La coïncidence d'intérêts entre le contrôle de la concurrence et le contrôle du maintien du pluralisme s'arrête donc aux seuls effets positifs que peut avoir le premier sur le second mais ne peut aller jusqu'au point où le premier inclurait le second.

## §4. Des limites potentielles.

Les limites identifiées ci-dessus ne se sont, pour l'instant, jamais vérifiées dans la réalité. Ceci est dû à la fois à l'entrée en vigueur récente du règlement et à l'absence de telles opérations de concentration.

Il est difficile d'évaluer le risque réel de voir de tels cas surgir dans la réalité. Un des facteurs qui pourrait limiter ce risque réside dans le

Historical Archives of the European Commission

fait que les nouvelles législations anticoncentration spécifiques aux médias peuvent empêcher, en amont, des opérations de concentration qui auraient pu tomber dans le champ d'application du règlement. De tels cas de concentration pourraient donc se réaliser dans les Etats membres qui n'ont pas de telles réglementations ou qui en ont de peu restrictives. Etant donné que ce sont avant tout les petits pays qui ont peu de réglementation (en raison du faible nombre de radiodiffuseurs privés) il est probable que les opérations de concentration à risque les concernant relèveraient en premier lieu du droit de la concurrence national et non du droit communautaire de la concurrence.

**CONCLUSION DE LA SECTION I**

***L'objectif de maintenir le pluralisme, tel que défini par les législations nationales, ne semble pas nécessiter, en tant que tel, une intervention communautaire spécifique. D'une part, juridiquement, les Etats membres ont la possibilité de restreindre la retransmission des émissions provenant d'un autre Etat membre en cas de réel contournement de législation sur le pluralisme. D'autre part, les concentrations compatibles avec le règlement relatif au contrôle des opérations de concentration mais qui pose des problèmes du point de vue du pluralisme, peuvent être soumises aux mesures nationales relatives au pluralisme.***

***Ainsi, le fait que le droit communautaire de la concurrence ne soit pas un instrument adapté au maintien du pluralisme (même s'il peut y contribuer) n'est pas suffisant pour créer un besoin d'action.***

***Toutefois, dans la pratique, la mise en oeuvre de la protection nationale pourra se heurter à une certaine insécurité juridique, due à la de la difficulté de qualifier juridiquement les situations de contournement, et à d'éventuelles tensions entre autorités nationales qui en découleront.***

Historical Archives of the European Commission

## Section 2. IDENTIFICATION DES BESOINS AU REGARD DES OBJECTIFS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DU MARCHE INTERIEUR

Les législations nationales anticoncentration spécifiques aux médias élaborées dans les Etats membres n'ont pas un effet neutre sur le marché intérieur. Elles sont différentes les unes des autres. Toutefois, cette disparité des législations ne constitue pas en tant que telle une raison pour une intervention au niveau communautaire. Celle-ci ne sera nécessaire que dans le cas où les effets de cette disparité est de créer de réels obstacles de nature à empêcher le bon fonctionnement du marché intérieur tel que défini à l'article 8A et à l'article G §B 3) du Traité sur l'Union Européenne. A cet égard, six types d'obstacles peuvent être identifiés.

### I. Les restrictions à la libre circulation des services en cas de contournement de législation

La disparité des législations nationales peut entraîner des cas de restrictions à la libre circulation des services qui pourraient être justifiés au regard du droit communautaire (l'analyse juridique des cas de restrictions à la libre circulation des services a été faite dans la section 1). Tel pourrait être le cas en particulier s'il existe une situation de contournement d'une législation nationale relative à la propriété des médias, telle que visée par la jurisprudence van Binsbergen[60].

De telles restrictions ne se sont jamais produites jusqu'à présent. Le risque de voir de telles restrictions se produire n'est toutefois pas à écarter compte tenu de l'environnement réglementaire existant dans la Communauté. En effet, deux facteurs permettent d'apprécier le risque de

---

*60 voir section 1, sous section 1*



Historical Archives of the European Commission

contournement : la difficulté ***d'accéder au marché*** engendrée par les règles anticoncentration, ***les perspectives de croissance*** (économie d'échelle) et ***l'attrait économique du marché*** : plus l'accès à un marché porteur sera entravé par des règles anticoncentration contraignantes, plus les risques de contournement seront importants.

A cet égard tous les obstacles à l'accès au marché soulignés ci-après sont également des facteurs qui créent un risque de contournement. Ainsi un système offrant très peu de possibilités d'obtenir des licences (pour la création de nouvelles chaînes ou pour le renouvellement des licences, ou pour la prise de contrôle d'entreprises déjà licenciées) crée automatiquement un risque de contournement. Toutefois, le risque de contournement semble plus réel pour la radiodiffusion que pour la presse en raison du fait, d'une part, que les restrictions à la propriété des médias portent peu sur le secteur de la presse mais plutôt essentiellement le secteur de la radiodiffusion (radio et TV) et du multimédia et, d'autre part, que la circulation des émissions radiodiffusées est plus difficile à restreindre que celle des journaux.

A cet égard, le contournement en matière de radiodiffusion par satellite est une hypothèse plus vraisemblable que l'utilisation d'une diffusion terrestre hertzienne. Les pays ayant un taux de pénétration du câble important ou un taux d'équipement en antennes satellites sont donc plus exposés (B, NL, D, UK).

## II. Les restrictions au droit d'établissement

Les limites à l'accès à la propriété des médias créent un effet restrictif a l'encontre des opérateurs économiques qui veulent s'établir dans un Etat membre. Cet effet peut être restrictif plus particulièrement vis-à-vis des opérateurs déjà établis dans d'autres Etats membres qui cherchent à s'établir lorsqu'il s'agit de limites qui tiennent compte des niveaux de participation ou de contrôle des candidats dans d'autres Etats

Historical Archives of the European Commission

membres, comme par exemple en France ou en Allemagne[61]. Dans ce cas, les candidats à une licence, ayant déjà des chaînes dans d'autres Etats membres qui sont retransmises dans l'Etat à qui une licence est demandée, vont atteindre plus rapidement les seuils anticoncentration et donc ne pas pouvoir l'obtenir. Au contraire, le candidat qui n'a aucune chaîne dans d'autres Etats membres aura plus de possibilités.

Les restrictions qui sont indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants de la Communauté, comme celles qui ont pour objectif le maintien du pluralisme, ne sont pas en tant que telles incompatibles avec l'article 52. Selon la jurisprudence de la Cour, en particulier l'arrêt du 12 février 1987 "laboratoire de biologie clinique" (aff. 221/85), l'article 52 ne prévoit que l'application du traitement national ce qui signifie que *seules les discriminations sur base de nationalité* et les discriminations déguisées sont incompatibles avec cet article sauf si elles peuvent être justifiées au regard de l'article 56[62]. Les restrictions indistinctement applicables aux nationaux et aux ressortissants communautaires ne sont pas visées par l'article 52 tel qu'interprété par la Cour[63].

Le fait que ces restrictions indistinctement applicables soient, en tant que telles, légitimes au regard de l'article 52, ne signifie pas qu'elles peuvent être appliquées à des *services* provenant d'un autre Etat membre afin de restreindre leur circulation. Dans ce cas, ainsi que nous l'avons vu[64], la restriction serait incompatible avec l'article 59 dès lors

---

61 *voir section 1*

62 *L'objectif du maintien du pluralisme ne peut être invoqué au titre de l''article 56 (section 1)*

63 *La Cour laisse toutefois parfois planer une certaine ambiguité comme dans son arrêt du 7 mai 91, aff. 340/89, Vlassopoulou 1991, I, 2357.*

64 *supra section1.*

Historical Archives of the European Commission

qu'elle ne remplit pas les conditions fixées par la Cour, en particulier celles relatives à l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général et la proportionnalité de la restriction.

## III. Les restrictions à la concurrence

Certaines techniques de limitation de la concentration pourraient avoir pour effet indirectement de dissuader les investissements étrangers dans un Etat membre et, ainsi, de protéger les opérateurs déjà établis dans un Etat membre par rapport à ceux d'un autre Etat membre qui souhaiteraient s'établir dans le premier afin d'accéder à son marché. Deux exemples peuvent être cités.

- Dans le secteur de la radiodiffusion, en Espagne, en France, en Grèce, Portugal, des dispositions limitent à 25% la participation maximale d'un opérateur dans une chaîne de télévision et en Allemagne où cette part est fixée à 50%. Ainsi, les opérateurs étrangers peuvent être réticents à prendre le contrôle d'une chaîne de télévision en ne détenant que 25% du capital[65] et dont le management, de ce fait, serait fragilisé en raison de la parcellisation du capital. Dans ces pays, les détenteurs de licence sont dans une certaine mesure protégés contre les prises de contrôle. Si cette protection joue aussi bien à l'encontre des nationaux que des étrangers, elle peut toucher plus particulièrement les opérateurs des autres Etats membres dont la législation ne contient pas une telle limitation. Ceux-ci pourraient en effet faire l'objet d'une prise de contrôle sans limite de participation maximale alors que eux-mêmes pourraient plus difficilement le faire dans les Etats ayant cette disposition. Dans le contexte des stratégies économiques actuelles des participations croisées transfrontières entre médias ce déséquilibre ou cette absence de réciprocité pourrait soulever de réels problèmes et

---

[65] *une limitation de 30% existe au Portugal pour la radio sonore.*

rompre le statu quo actuel[66]. Ainsi récemment les compagnies britanniques de ITV ont manifesté leurs inquiétudes à l'égard des restrictions à la propriété qui existent dans certains pays alors qu'au Royaume-Uni un opérateur de la Communauté peut acquérir 100% d'une compagnie de ITV.

- Autre exemple, les législations qui comptabilisent aux fins du contrôle anticoncentration les activités des diffuseurs étrangers pourraient également avoir pour conséquence de protéger les entreprises déjà établies[67]. Ainsi, par exemple, en Allemagne, le traité inter-Länder qui comptabilise les chaînes étrangères diffusant en allemand sur le territoire allemand pourrait avoir pour conséquence d'empêcher ces chaînes de créer une autre chaîne en allemand, cette fois spécifique pour le public allemand et donc en concurrence directe avec les chaînes allemandes, car le seuil des deux chaînes aurait été dépassé. Le même problème pourrait se poser avec la législation française qui contient une disposition similaire.

## IV. Les distorsions de concurrence

Les législations anticoncentration spécifiques aux médias font peser des contraintes sur l'accès à la propriété des médias dont le degré peut varier d'un Etat à l'autre. La disparité des niveaux de contraintes peut avoir deux conséquences:

- elle peut produire des effets de drainage d'investissement des pays ayant un système d'accès à la propriété des médias fermé vers ceux qui sont plus ouverts. Ces derniers seraient donc exposés à une concentration plus élevée que dans les premiers. En réaction, ils pourraient à leur tour dresser un système fermé. Cet effet de drainage pourrait jouer

---

[66] *supra deuxième partie*

[67] *supra*



Historical Archives of the European Commission

particulièrement à l'intérieur d'une même zone linguistique dans le cas où il y aurait une disparité importante entre les systèmes. Ainsi, cet effet de drainage est parfois invoqué à propos de la participation du groupe Hersant dans la presse belge[68].

- elle peut, en sens inverse, permettre aux opérateurs établis dans un pays ouvert d'avoir une position concurrentielle forte pour aller sur le marché des autres pays. Dans le domaine de la radiodiffusion, on peut citer l'exemple de Fininvest qui a pu se développer sur un marché national ouvert.

## V. L'insécurité juridique relative aux situations de contournement

Théoriquement, des situations de contournement des règles nationales en matière de pluralisme pourrait entraîner des restrictions de la part des Etats membres justifiées au regard du droit communautaire. Toutefois, comme cela a déjà été souligné[69], dans la pratique il sera très difficile d'apprécier si la restriction à la libre circulation est bien justifiée au regard des conditions prévues par la jurisprudence de la Cour, notamment le principe de proportionnalité ou celles permettant de qualifier une situation donnée de contournement. Outre les conséquences pour les Etats membres, pour l'industrie, la conséquence de cette insécurité juridique, est de constituer une *entrave aux investissements communautaires*. En effet, le risque de voir un Etat membre invoquer l'argument du contournement là où il n'y a qu'une mise en oeuvre légitime des opportunités offertes par le marché intérieur et les risques de tensions entre Etats membres déjà soulignées, sont de nature à dissuader les opérateurs économiques d'intervenir dans ce secteur déjà considéré,

---

*68 Le seuil limite de 30% du marché de la presse quotidienne prévu par la loi française aurait poussé le groupe Hersant à préférer prendre une participation de 42% dans le journal belge "Le Soir".*

*Dans le contexte de l'EEE, ce type d'effet de drainage peut exister entre l'Allemagne et l'Autriche.*

*69 voir supra*

indépendamment de cette question du pluralisme, comme un secteur à risques. Une telle situation ne correspondrait pas à l'objectif de politique industrielle énoncé à l'article 130 du Traité sur l'Union Européenne qui est d'encourager un environnement favorable au développement des entreprises.

## VI. Les obstacles à l'accès aux activités de médias dans la Communauté

Les législations nationales relatives à la propriété des médias constituent, par nature, des limites à l'accès à la propriété des entreprises de média et de ce fait à l'accès au marché de la radiodiffusion et de la presse. En outre la disparité des législations nationales relatives à la propriété des médias a pour effet de limiter l'accès aux activités de médias. Dans le cadre du marché intérieur ces obstacles peuvent être contraires aux objectifs de la politique industrielle énoncés à l'article 130 du Traité sur l'Union Européenne, qui vise, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, à encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises ainsi qu'à maintenir une approche ouverte à l'égard des marchés.

### a) Les limites à l'accès à la propriété des médias au niveau national.

Les barrières à l'entrée constituées par les régles anticoncentration spécifiques aux médias sont particulièrement fortes car elles portent sur le principe-même de la propriété qui est à la base de toutes activités économiques et non sur des contraintes qui pèsent uniquement sur l'exercice des activités.

**Radiodiffusion.** Les législations nationales anticoncentration spécifiques au pluralisme dans les médias limitent les deux seules possibilités d'accès au marché de la radiodiffusion : soit l'obtention d'une licence,

Historical Archives of the European Commission

soit, la prise de participation dans un radiodiffuseur bénéficiant déjà d'une licence. Les contraintes qui y sont prévues pèsent, en effet, aussi bien sur le candidat à une licence que sur le candidat à une prise de participation et découlent des facteurs suivants:

- le nombre restreint de licences accordées. Dans tous les Etats membres le nombre de licences est limité mais il n'est pas nécessairement fixé uniquement par rapport à des critères objectifs (rareté des fréquences) ou à une évaluation du marché, mais aussi discrétionnairement par rapport à des facteurs propres à la politique des médias menée par chaque Etat membre. Paradoxalement, cette limitation est un facteur de concentration puisque pour un nouvel entrant, la seule possibilité, s'il n'y a pas de nouvelles licences, est de prendre le contrôle d'un licencié déjà en place. Inversement, ouvrir le nombre de licences diminuerait la concentration en offrant plus d'opportunités au nouveaux entrants.

- les conditions à remplir pour être titulaire d'une licence ou pour la participation au capital d'un radiodiffuseur. A cet égard peuvent être citées les conditions qui empêchent tout type de participation, même minoritaire, comme celles sur les personnes exclues (UK, I), ou celles qui limitent la prise de participation maximum possible ou encore, celles qui empêchent ou limitent les participations monomédia ou multimédia d'un licencié dans un autre média. Il faut noter que les conditions d'accès au marché peuvent varier selon le type de chaînes concernées (thématiques, locales, chaînes du câble). Par ailleurs, les dispositifs visant les concentrations multimédias peuvent produire des obstacles plus importants à l'accès au marché car ils étendent le nombre d'opérateurs potentiellement concernés.

**Presse.** L'accès aux activités de presse est davantage ouvert que celles de la radiodiffusion car :

- les systèmes anticoncentration spécifiques "monomédia" pour le secteur de la presse n'existent que dans cinq Etats membres;

Historical Archives of the European Commission

- ils ne reposent pas sur un mécanisme d'autorisation ou de licence préalable;

- ils ne visent le plus souvent que les quotidiens et donc laissent des opportunités pour les autres produits comme les magazines (économiques, sportifs, féminins). Il faut noter que les statistiques révèlent que ce sont précisément ces derniers qui font essentiellement l'objet de transactions transfrontières[70];

- mis à part en France et en Italie ils ne reposent pas sur l'application de seuils automatiques et laissent donc davantage d'opportunités pour exercer les activités de presse;

- les obstacles concernant la presse sont surtout dus aux règles multimédia.

b) Les conséquences de la disparité de ces limites au niveau communautaire

Outre les restrictions à la concurrence mentionnées dans le paragraphe III, l'effet sur l'industrie sera d'augmenter les coûts.

***L'augmentation des coûts de recherche*** pour mettre en place les stratégies. La disparité des législations rend la planification des stratégies plus complexe et plus aléatoire et demande donc des investissements importants.

***Les coûts d'une stratégie contrainte.*** La disparité des règles anticoncentrations nationales peut contraindre les opérateurs à adopter une stratégie qui au regard du marché ne sera pas la plus efficace car elle sera induite dans une certaine mesure par les possibilités d'accès aux marchés nationaux laissées par les restrictions sur la propriété des médias. La contrainte induite par les restrictions pourrait intervenir sur certains choix, comme par exemple:

---

[70] *European Advertising and Media forecast; june 1991, p. 23*



Historical Archives of the European Commission

. *stratégies établissement/ diffusion*. Entre les différentes possibilités de développement d'une entreprise de média la disparité de restrictions peut avoir pour conséquence de dissuader une stratégie en termes d'établissement au profit d'une stratégie de prestation de services transfrontière qui pourrait être plus coûteuse et moins sélective. En effet, à défaut de pouvoir s'établir dans certains marchés nationaux fermés un opérateur pourrait se trouver acculé à adopter soit une stratégie de repli sur un marché, soit une stratégie de grande ampleur. Dans le premier cas, l'effet d'échelle du marché intérieur est empêché, dans le second cas, les spécificités des différents marchés nationaux ou subnationaux sont difficilement exploitables. En revanche, si l'accès à la diffusion terrestre hertzienne dans un Etat membre est ouvert, l'opérateur a la possibilité d'avoir une stratégie plus fine et plus sélective.

. *stratégies monomédia/ multimédia*. Les limites de développement sur les marchés d'autres Etats membres dues aux restrictions sur la propriété des médias pourraient, par exemple, pousser les opérateurs monomédias à une stratégie de repli vers une stratégie multimédias au niveau national. De tels effets pourraient être particulièrement nocifs vis-à-vis du marché des chaînes thématiques dont la viabilité dépendra, compte tenu du public limité au niveau national, en grande partie des possibilités de développement dans les autres Etats membres.

c) Compatibilité de ces obstacles avec le droit communautaire

Le moyen le plus simple pour supprimer ces obstacles à l'accès aux activités seraient de démanteler les restrictions nationales à la propriété des médias qui en sont à l'origine. Toutefois, comme cela est indiqué ci-dessus ces restrictions sont pas en tant que telles incompatibles avec l'article 52 et ne peuvent dès lors pas être démantelées.

Il n'est pas possible d'invoquer non plus l'article 57 §2 pour contester la licéité de ces restrictions. En effet, cet article ne fixe qu'un objectif de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur

exercice, sans pouvoir toutefois en conclure a contrario que les mesures qui les rendent plus difficiles puisse être considérées incompatibles.

A défaut de pouvoir supprimer les dispositions restrictives à la propriété des médias elles-mêmes, seule leur harmonisation permettrait de supprimer la disparité.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II

***Au regard des objectifs communautaires et de l'analyse qui a été faite, les besoins d'une éventuelle action peuvent être caractérisés de la manière suivante:***

***1- L'objectif de garantir le pluralisme, tel qu'il est conçu et assuré par les Etats membres, ne crée pas en tant que tel un besoin d'intervention. D'une part, le fonctionnement de la Communauté ne menace pas en soi le pluralisme, au contraire, il peut intervenir positivement sur les deux facteurs qui déterminent le pluralisme: le nombre de médias et la diversité de leurs contrôleurs. D'autre part, les Etats membres, notamment en cas de réel contournement des législations, ont les moyens juridiques de garantir le pluralisme. Seules d'éventuelles tensions entre autorités nationales dues à la qualification du contournement ainsi que les questions relatives à la transparence de la propriété et du contrôle des médias pourraient éventuellement soulever des difficultés.***

***2- Parmi les techniques de maintien du pluralisme utilisées au niveau national, la disparité des réglementations anticoncentrations spécifiques aux médias constituent des obstacles au fonctionnement du marché intérieur des médias:***

***. elle peut conduire à des restrictions à la libre circulation des services en cas de contournement***

***. elle peut créer des restriction à l'établissement***

***. elle peut créer des restrictions à la concurrence***

***. elle peut créer des distorsions de concurrence***

***. elle peut créer une insécurité juridique relative au cas de contournement***

***. elle crée des limites à l'accès aux activités de médias;***

***Les éventuels besoins d'une action communautaire résident donc davantage dans les exigences du fonctionnement du marché intérieur que dans le maintien du pluralisme proprement dit.***

***3- Les obstacles restent pour l'instant plutôt potentiels, en raison du caractère récent de ces législations et des stratégies encore souvent nationales des opérateurs.***

***4- Les obstacles potentiels apparaissent surtout dans le secteur de la radiodiffusion, en particulier la radiodiffusion télévisuelle, qui a le degré de réglementation le plus important. La presse est affectée essentiellement au travers des règles de propriété multimédia plutôt que par les règles monomédias pour la presse.***

***5- Les restrictions à la propriété des médias à l'origine des obstacles identifiées ne sont pas incompatibles avec le droit communautaire.***

*QUESTION 1*

*La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'identification des besoins d'action et en particulier:*

*- sur d'éventuels cas où la dimension communautaire des activités des médias aurait rendu les restrictions à la propriété des médias inefficaces, par rapport à l'objectif du maintien du pluralisme, notamment à cause de leur contournement ou à cause de problèmes de transparence;*

*- sur l'existence de restrictions ou d'effets restrictifs autres que ceux identifiés ci-dessus;*

*- sur les cas concrets où les restrictions à la propriété ont entravé effectivement l'activité des opérateurs économiques du secteur;*

*- sur les secteurs et les activités qui sont plus particulièrement touchés par les restrictions à la propriété (par exemple le secteur de la presse est-il soumis aux effets restrictifs non seulement pour les aspects multimédia mais également pour les aspects monomédia ?) .*

Historical Archives of the European Commission

## Chapitre III. NECESSITE D'UNE ACTION AU REGARD DES BESOINS

Les besoins identifiés ci-dessus sont ils suffisamment importants pour justifier une action, compte tenu en particulier du fait que les obstacles ont un caractère plutôt potentiel?

***Du point de vue l'achèvement du marché intérieur,*** il faut noter que les questions soulevées ici ne font pas partie des obstacles dont l'élimination était prévue dans le Livre Blanc de 1985 relatif à l'achèvement du marché intérieur. Le mouvement législatif à l'origine des effets restrictifs ne s'est développé, en effet, que depuis le milieu des années quatre-vingt. Toutefois, du point de vue du *fonctionnement* du marché intérieur, qui anime également l'action de la Commission, des effets restrictifs pouvant affecter la mise en oeuvre du marché intérieur dans le secteur des médias ont été identifiés. Dès lors il s'agit de déterminer si les opportunités créées par le marché intérieur doivent bénéficier pleinement aux entreprises du secteur des médias ou si ce secteur, comme d'autres, ne doit pas faire l'objet d'actions spécifiques en ce sens.

***Du point de vue des politiques sectorielles engagées par la Commission,*** le secteur audiovisuel et les médias en général ont fait l'objet d'une claire priorité dans les actions communautaires caractérisées en particulier par la directive "Télévision sans frontières", la communication de la Commission sur la politique audiovisuelle, le programme d'action MEDIA, la directive du Conseil 92/38/CEE relative à l'adoption de normes pour la diffusion par satellite de signaux de télévision et les propositions de directive en matière de droit d'auteur. Le secteur de la presse est davantage concerné par l'application du droit communautaire général, en particulier le droit de la concurrence, plutôt que par des actions spécifiques.

Historical Archives of the European Commission

***Du point de vue des politiques horizontales,*** la politique industrielle de la Commission telle que définie dans sa communication du 16 novembre 1990 est particulièrement concernée. En effet, les problèmes soulevés par la concentration dans les médias peuvent être analysés comme étant typiquement des problèmes d'ajustement structurel d'un secteur. Ces problèmes sont directement liés à la structure du marché car, d'une part, ils portent sur le principe même de l'accès aux activités économiques (propriété des médias) et non sur certaines conditions accessoires de l'exercice d'une activité économique et, d'autre part, ils s'inscrivent dans une profonde évolution d'un secteur en cours de libéralisation. Vis-à-vis de cette libéralisation, la disparité des règlementations anticoncentration peut être perçue comme un frein à un ajustement structurel. Une approche en termes de politique industrielle nécessite de faire démarrer, d'encourager et d'accélérer cet ajustement structurel et, pour cela, de créer un environnement favorable aux entreprises, concurrentiel et stable. Appliquée au secteur des médias, la mise en oeuvre de la politique industrielle pourrait justifier une approche dynamique visant à supprimer le plus rapidement les obstacles aux ajustements en harmonisant en l'occurrence les législations anticoncentration spécifiques aux médias. La perspective d'un ajustement structurel sur les conditions d'accès à la propriété des médias n'est pas nouvelle en soi puisque le livre vert de 1984 relatif à la "Télévision sans frontières" le prévoyait expressément[71].

Au regard à la fois des besoins qui ont été identifiés et des politiques horizontales et sectorielles déjà engagées par la Commission, la nécessité d'une action paraît fondée. En revanche, **la question porte**

---

71 *"C'est seulement avec l'assouplissement du droit d'établissement des entreprises de radiodiffusion, conformément à l'article 57, paragraphe 2, qui préconise également la libre circulation des services dans ce domaine, qu'un rapprochement de certaines conditions d'accès à l'activité de radiodiffusion deviendra inévitable. La Commission estime que ce devrait être-là la deuxième grande mesure en direction du règlement-cadre demandé par le Parlement européen. Elle peut difficilement être réalisée avant la première ou en même temps qu'elle. Les Etat membres et la Communauté seraient trop sollicités" (p. 181).*

Historical Archives of the European Commission

davantage sur le moment auquel doit intervenir une action. En effet, s'agissant de restrictions ayant un caractère potentiel, une action d'anticipation pourrait être prématurée ou mal adaptée en raison d'une situation insuffisamment connue ou fixée. En sens inverse une position d'attente pourrait avoir pour conséquence d'aggraver les obstacles qui ont été identifiés. Cette aggravation pourrait être provoquée par les facteurs suivants:

.les mouvements législatifs nationaux devraient continuer à se développer, en particulier dans les Etats membres qui n'ont pas encore de règles anticoncentration spécifiques ou qui en ont des souples, et qui voudront se prémunir contre un effet de drainage des opérateurs des pays fermés vers les pays ouverts.

.Le Parlement européen[72] et le Conseil de l'Europe[73] exercent également une pression en faveur de l'élaboration de réglementations nationales anticoncentration.

.Les activités européennes des opérateurs de média devraient se développer et éventuellement mettre en cause le statu quo actuel des participations le plus souvent minoritaires (et non de contrôle) des étrangers. La libéralisation provoquée par la directive "Télévision sans frontières" devrait accentuer les tendances à l'européanisation des activités de même que l'européanisation de l'activité économique et du secteur de la publicité.

Les avantages et les inconvénients d'une position d'attente sont envisagés plus loin (chapitre V).

Historical Archives of the European Commission

---

*72 Résolution sur la concentration dans le secteur des médias du 15 février 1991, §4 et résolution sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions du 16 septembre 1992, §7.*

*73 Résolution n° 1 "Economie des média et pluralisme politique et culturel" adoptée lors de la 3ème Conférence*

***CONCLUSION***

***Compte tenu des objectifs du marché intérieur et de ceux poursuivis par la politique industrielle ainsi que la politique audiovisuelle engagées par la Commission, la nécessité d'une action paraît fondée dès lors que des besoins du type de ceux décrits plus hauts ont été identifiés. En revanche, le moment de l'action soulève des questions.***

## *QUESTION 2*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur la question de savoir si les besoins qui ont été identifiés sont suffisamment importants, au regard des objectifs communautaires, pour rendre nécessaire une action dans le secteur des médias et, si c'est le cas, à quel moment devrait intervenir cette dernière.***

Historical Archives of the European Commission

## Chapitre IV. NECESSITE D'UNE ACTION AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTE

Compte tenu de l'absence de compétence exclusive dans le domaine du pluralisme et des concentrations des médias, le principe de subsidiarité, tel qu'énoncé au deuxième paragraphe de l'article 3B du Traité sur l'Union Européenne, nécessite de s'interroger sur le niveau, Etat membre ou Communauté, auquel doit être menée l'action visant à réaliser les objectifs poursuivis. Il s'agit de déterminer d'une part si les objectifs de l'action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et, d'autre part, le cas échéant, s'ils peuvent être mieux réalisés au niveau de la Communauté.

Dans la mesure où l'objectif recherché d'une action éventuelle serait de supprimer les obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur créés par la disparité législations nationales, il ne pourrait pas être réalisé de manière suffisante par une action uniquement au niveau des Etats membres. En effet une harmonisation des restrictions à la propriété des médias qui découlerait de l'adaptation des législations des Etats membres sur une base uniquement volontaire paraît peu réaliste et peu efficace. Même dans le cas où une concertation entre Etats membres se ferait pour fixer une règle du jeu commune, l'absence de l'encadrement institutionnel et juridique de l'ordre juridique communautaire la rendrait inefficace et elle n'offrirait pas à l'industrie une sécurité juridique suffisante. L'objectif de coordonner les législations nationales pour supprimer les effets restrictifs ne peut donc être atteint de manière efficace que par une harmonisation communautaire.

Property rights of the European Commission

***CONCLUSION***

***Dès lors qu'une action visant à supprimer les disparités entre les restrictions nationales à la propriété des médias paraît nécessaire, seul le niveau communautaire permettra d'obtenir l'efficacité maximale.***

*Question 3*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'efficacité, au regard des objectifs communautaires, d'une action qui serait réalisée uniquement au niveau des Etats membres.***

Historical Archives of the European Commission

## Chapitre V. LE TYPE D'ACTION AU REGARD DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

L'objet de l'action doit être basé sur le principe de proportionnalité, tel que prévu dans le dernier paragraphe de l'article 3B du Traité sur l'Union Européenne, qui demande que l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Compte tenu des besoins identifiés et des propositions qui ont déjà été faites dans d'autres cadres, les actions envisageables, a priori, pourraient avoir pour objet de résoudre différents types de questions :

### I. L'harmonisation des restrictions à la propriété des médias

#### A. Objectifs de l'action

L'objectif général serait de permettre aux entreprises de média de bénéficier pleinement des opportunités offertes par le marché intérieur. L'objectif sectoriel de l'harmonisation serait d'une part de faciliter l'accès aux activités de médias et d'autre part de garantir la diversité des contrôleurs des médias. Ces deux aspects sont indissociables: le premier, seul, signifierait une libéralisation sans encadrement qui permettrait certes l'éclosion de nouveaux médias mais qui pourraient être dépendants d'un même contrôleur, ce qui serait dangereux du point de vue du pluralisme. Le second, seul, permettrait de garantir l'indépendance entre un certain nombre de médias mais limiterait la venue des nouveaux entrants qui sont pourtant indispensables pour accroître la diversité des contrôleurs et donc le pluralisme. La situation idéale vers laquelle l'harmonisation devrait tendre serait donc qu'il y ait le plus grand nombre possible de médias et qu'ils soient indépendants les uns des autres. Ainsi, il serait possible à la fois de lever des obstacles au marché intérieur et de promouvoir le pluralisme.

Historical Archives of the European Commission

B. Compétence

La base juridique de l'article 57 §2 paraît appropriée puisque l'objet-même de l'harmonisation est de faciliter l'accès aux activités de média. Une telle base ne s'oppose pas à ce que l'harmonisation établisse des limites à la propriété des médias. Comme indiqué dans le livre vert de 1984 sur la "Télévision sans frontières":*""Faciliter" signifie en effet éliminer les difficultés inhérentes à des différences d'ordre juridique ce qui signifie "coordonner les dispositions en vue de les rendre équivalentes" (article 54§3g) pour permettre l'accès à l'activité non salariée considérée et son exercice dans toute la Communauté dans des conditions équivalentes" (p. 155).* La base juridique de l'article 57 §2 conduirait à avoir recours à la directive comme instrument d'harmonisation.

Une autre base juridique pourrait être l'article 100A compte tenu de l'objectif du fonctionnement du marché intérieur. Cette base juridique permettrait le cas échéant de recourir à la forme du réglement ainsi que l'ont envisagé certains membres du Parlement.

C. Champ d'application

Champ d'application matériel

L'harmonisation porterait sur les règles nationales anticoncentration spécifiques aux médias et non sur les règles de pluralisme relatives au contenu des émissions. En effet, celles-ci ne limitent pas l'accès aux activités des médias et pourraient donc continuer à s'appliquer dans chaque Etat membre aux radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire.

Cette harmonisation viserait aussi bien les radiodiffuseurs publics que privés, les premiers devant être inclus dans la problématique générale de la diversité des contrôleurs de médias. Cela n'aurait toutefois pas d'impact sur le principe de l'existence d'un secteur public de la radiodiffusion soumis à des règles spécifiques.

Historical Archives of the European Commission

L'harmonisation couvrirait l'ensemble des restrictions à la propriété des médias. Cela ne signifie pas forcément qu'il s'agirait de prévoir des restrictions du même type que celles qui existent au niveau national, mais que l'harmonisation se substituerait à ces dernières, même si elle utilise des restrictions d'une nature différente.

Champ d'application géographique

L'harmonisation porterait également sur l'ensemble des activités des entreprises de médias, qu'elles soient locales, nationales ou transnationales car les règles anticoncentration les couvrent également et ont donc des implications sur l'accès aux activités de radiodiffusion. Il faut noter que les activités locales ou régionales, comme les licences Channel 3 au Royaume-Uni, peuvent intéresser les opérateurs des autres Etats membres au même titre que des marchés plus larges, et nécessiteraient donc d'être couvertes par l'harmonisation.

Champ d'application sectoriel

Les types de médias couverts par l'harmonisation pourraient être définis pragmatiquement en fonction des restrictions existantes dans les législations nationales: seuls les médias dont la propriété est soumise par les législations nationales à des restrictions, devraient être couverts par la l'harmonisation. A cet égard deux variantes sont envisageables:

**VARIANTE A**

Le champ d'application de l'harmonisation pourrait porter sur les aspects *monomédia radiodiffusion télévisuelle, monomédia radio sonore, multimédia radiodiffusion/presse quotidienne*. Le secteur de la presse ne serait traité que par le biais des règles de propriété multimédia, à l'exclusion des aspects monomédia presse. En effet l'accès aux activités de presse

Historical Archive of the European Commission

n'est pas aussi limité que pour la radiodiffusion puisqu'il n'y a pas de système de licence et que les règles anticoncentrations qui leur sont applicables sont moins fréquentes que pour la radiodiffusion. Des limitations automatiques de propriété des entreprises de presse n'existent que dans deux Etats membres (F, I). Dans d'autres Etats membres (D, UK) des seuils spécifiques existent au-delà desquels une opération de concentration est soumise au droit de la concurrence général et aux mécanismes de contrôle y afférent.

**VARIANTE B**

Par rapport à la variante A le champ d'application serait étendu au secteur *monomédia presse quotidienne* afin de couvrir les restrictions existantes dans les pays qui en ont.

D. Architecture générale

Compte tenu du principe de proportionnalité, les dispositions de droit matériel devraient représenter un équilibre entre l'objectif de garantir un minimum de diversité de contrôleurs des médias et celui de faciliter l'accès aux activités de médias. Pour que l'harmonisation présente une efficacité maximale ces deux objectifs doivent être nécessairement atteints.

Le principe de l'harmonisation serait que les Etats membres ne puissent pas accorder de licences ou d'autorisations de radiodiffusion si les conditions harmonisées ne sont pas remplies. En contrepartie, les Etats membres ne pourraient pas invoquer d'autres conditions relatives au pluralisme [74] pour refuser un demandeur.

Les dispositions de droit matériel pourraient avoir pour objet de:

---

*74 les dispositions relatives au maintien du pluralisme dans le contenu des émissions s'appliqueront toujours au niveau de l'exercice des activités de radiodiffusion mais ne devraient pas conditionner en amont l'attribution d'une licence.*



Historical Archives of the European Commission

a) définir le concept de contrôleur;

b) compte tenu de l'équilibre à trouver mentionné ci-dessus, déterminer des règles limitant le cumul des participations ou contrôles dans plusieurs médias à la fois; en raison de ce même équilibre, des règles limitant la première participation à un média (même s'il n'y a pas cumul d'intérêts dans plusieurs médias à la fois) ne semblent pas nécessaires.

c) déterminer les niveaux de diversité des contrôleurs de médias en prenant principalement comme référence les zones de diffusion couvertes, le nombre de contrôleurs qui y sont présents, et l'audience des médias qu'ils contrôlent;

d) déterminer les personnes exclues qui ne peuvent devenir contrôleurs de médias;

e) établir des règles de transparence;

f) prévoir les cas de mutation de situation comme le transfert de participations, le changement de contrôleur, les modifications des niveaux de diversité;

g) prévoir le cas échéant une méthodologie statistique commune relative aux mesures d'audience.

Le paragraphe b) envisage de prendre l'audience comme critère principal pour fixer les seuils de restrictions. Cette méthode semble adaptée car elle présenterait deux avantages : d'une part, elle prend le consommateur comme l'élément de référence et offrirait donc une efficacité maximale par rapport à un des objectifs recherchés qui est, précisément, de servir les intérêts du consommateur des médias. D'autre part, elle évite d'utiliser des critères abstraits dont l'automaticité et l'absence de prise en compte du marché peut avoir pour effet de pénaliser les opérateurs économiques. La Commission, compte tenu de l'importance de la mesure d'audience pour d'autres dossiers connexes comme le droit d'auteur ou la publicité, a déjà lancé un programme d'études relative à la mesure d'audience dans la Communauté.

Historical Archives of the European Commission

L'articulation avec le droit de la concurrence général devra être également précisée. Etant donné que la finalité du droit de la concurrence et des restrictions à la propriété sont différentes, l'application de ces dernières devrait être sans préjudice de l'application des premières et vice-versa.

*QUESTION 4*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur le contenu d'un éventuel instrument d'harmonisation tel qu'il est envisagé ci-dessus, en particulier sur les deux variantes du champ d'application, sur le recours à l'audience réelle comme base pour fixer des seuils, sur la délimitation des zones de diffusion, le cas échéant sur les autres références possibles, et sur les moyens de définir la notion de contrôleur.***

II. La transparence

L'action au niveau communautaire pourrait également avoir pour objet d'améliorer la transparence, c'est à dire la connaissance précise de la propriété et du contrôle des médias. Les règles en matière de transparence sont généralement le corollaire des règles qui limitent la propriété des médias. Ainsi, dans le cas où une harmonisation aurait lieu au niveau communautaire sa mise en oeuvre nécessiterait des mesures de transparence.

Mais des mesures en faveur de la transparence peuvent également constituer en tant que telles, indépendamment des restrictions à la propriété, une action spécifique.

***Le Parlement européen*** dans sa résolution du 16 septembre 1992 sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions a mis l'accent sur l'importance de cet objectif et demande de confier cette tâche à un Conseil européen des médias.

Historical Archives of the European Commission

Au *Conseil de l'Europe*, la résolution de la troisième Conférence ministérielle sur les moyens de communication de masse propose également d'examiner l'établissement d'un mécanisme de consultation prévoyant des rapports périodiques par les Etats membres sur l'évolution des concentrations.

Dans le cas où il existerait réellement un besoin en matière de transparence, il s'agirait de faciliter la récolte des informations et leur échange entre autorités concernées le biais d'une obligation juridique pour les entreprises de média de divulguer les informations (permettant le cas échéant d'identifier les liens de contrôle) et, pour les autorités compétentes, de communiquer les informations à d'autres autorités. A cette fin, une recommandation pourrait être proposée ou, si nécessaire, un instrument juridique. En effet, une action qui consisterait uniquement à recueillir des informations sur une base purement volontaire pourrait ne pas produire les effets recherchés. Une telle action devrait être complémentaire et ne pas chevaucher le travail d'instituts de recherches ou autres institutions comme, l'Observatoire européen de l'Audiovisuel.

Toutefois, une action juridique spécifique sur la transparence soulèverait des problèmes de base juridique. En effet, il ne serait possible d'avoir recours à l'article 57§2 ou 100A du Traité que dans la mesure où la finalité ou l'objet d'une telle action est de faciliter l'accès ou l'exercice des activités non salariées (57§2), ou l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur (100A).

*QUESTION 5*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'intérêt d'une action en faveur de la transparence qui serait <u>distincte</u> d'un instrument d'harmonisation.***

Archival Archives of the European Commission

## III. La création d'un organe

La création d'un organe ne constitue pas à proprement parler un moyen de limiter la concentration mais est parfois envisagée, comme par le Parlement ou le Conseil de l'Europe, comme une mesure qui pourrait être prise.

Le ***Parlement*** dans sa résolution du 16 septembre 1992 sur la concentration des médias et le pluralisme des opinions propose la création d'un Conseil européen des médias dont les fonctions seraient, outre la transparence mentionnée ci-dessus, de présenter des rapports et des avis sur les projets de concentration d'entreprises de dimension communautaire et de présenter des propositions à la Commission sur d'éventuelles mesures de déconcentration.

Au ***Conseil de l'Europe***, la résolution de la troisième conférence ministérielle fait également référence à la création d'un mécanisme de consultation dont les fonctions, comme indiqué ci-dessus, portent sur la transparence en général ainsi que sur des consultations ad hoc sur des situations particulières soulevées par un ou plusieurs Etats participants.[75]

Les fonctions évoquées dans ces propositions peuvent être résumées en une fonction d'échange d'informations entre les membres de l'organe, une fonction de règlement conflits et une fonction de conseil ou d'avis.

L'opportunité de créer un tel organe, indépendamment d'un instrument d'harmonisation, est discutable au regard du principe de l'efficacité maximale. En effet, un tel organe ne résoudrait en rien les difficultés

---

[75] *Pour l'instant, les travaux relatifs à ce mécanisme de consultation ne semble pas s'orienter vers la création d'un organe formel mais plutôt vers un traitement des fonctions au sein du comité d'expert sur les concentrations du Conseil de l'Europe.*

Historical Archives of the European Commission

créées par la disparité des restrictions nationales à la propriété des médias.

En revanche, la création d'un organe dans le cadre d'un instrument d'harmonisation paraît être une option envisageable car il pourrait avoir des fonctions d'assistance à la mise en oeuvre des dispositions harmonisées et servirait donc indirectement l'objectif de supprimer les obstacles au fonctionnement du marché intérieur. Si on se réfère à la résolution du Parlement, un tel organe ne devrait pas être du même type que les comités prévus dans la "comitologie" du droit communautaire, qui sont des organes composés des représentants des gouvernements, mais devrait plutôt être du type "comité des sages" qui se caractérise par l'indépendance de ses membres. De tels organes indépendants ne sont toutefois pas étrangers au droit communautaire, la proposition de directive relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel constitue à cet égard un exemple. Les avantages et les inconvénients d'un tel comité seront envisagés plus loin dans le chapitre VI.

*QUESTION 6*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur l'intérêt de créer un organe ayant des compétences en matière de concentration des médias.***

Historical Archives of the European Commission

## Chapitre VI. SYNTHESE DES OPTIONS ENVISAGEABLES

Au regard de l'ensemble de l'analyse développée ci-dessus, la décision que la Commission pourrait être amenée à prendre après consultation des parties intéressées pourrait être l'une des trois options énoncées ci-après.

### 1. Pas d'action spécifique au niveau communautaire (OPTION I)

**Présentation**

La position de la Commission pourrait être de ne pas proposer à ce stade d'action spécifique au niveau communautaire. L'objectif d'une telle position serait de laisser les Etats membres traiter, en conformité avec le droit communautaire, la question "pluralisme et concentration des médias" soit parce que les besoins identifiés sont insuffisants pour justifier une action, soit parce qu'il est trop tôt pour intervenir maintenant, soit, enfin, parce qu'une action ne nécessite pas d'être menée au niveau communautaire, le niveau national étant suffisant.

**Arguments en faveur**

+ Cette option permettrait de mieux apprécier la réalité des obstacles et, le cas échéant, d'avoir une réponse plus adaptée;

+ elle permettrait d'apprécier si la disparité crée des obstacles à la libre circulation ou uniquement des distorsions de concurrence qui, en tant que telles, ne suffisent pas dans tous les cas pour justifier une action communautaire;

+ Elle laisserait la possibilité à chaque Etat membre de mettre en place des restrictions distinctes en fonction de leur situation nationale.

Historical Archives of the European Commission

+ Cette option permettrait d'attendre des cas contentieux qui démontreraient un réel besoin d'intervention;

**Arguments contre**

+ Elle ne correspondrait pas aux souhaits du Parlement européen.

+ Elle empêcherait d'anticiper les éventuelles difficultés futures dues à ces restrictions et les dysfonctionnements du marché.

+ Les obstacles pourraient en attendant peser sur ce marché et influencer la stratégie des opérateurs qui sont déjà amenés à prendre en compte les effets de ces réglementations.

+ Les obstacles pourraient s'aggraver compte tenu que les Etats membres pourraient continuer à créer et développer leur législation nationale de manière disparate.

+ Les entreprises de média seront de plus en plus soumises aux obstacles étant donné que leurs activités européennes devraient se développer.

+ La mise en oeuvre de la directive "Télévision sans frontières" pourrait être rendue plus difficile. En effet, c'est précisément parce que la directive est entrée en vigueur, qu'il pourrait être préférable d'agir rapidement, sans délai, afin de faciliter sa mise en oeuvre. Pour un opérateur, le cadre réglementaire communautaire paraît déséquilibré car il pourrait favoriser l'approche "services" (diffusion à partir d'un Etat membre vers d'autres) et non l'approche "établissement" (établissement dans plusieurs Etats membres). Un tel déséquilibre pourrait dès lors, dans certains cas, pousser le marché à utiliser artificiellement et extensivement l'approche "services" comme substitut à une approche "établissement" et ainsi conduire aux situations limites et conflictuelles de type contournement de législation ou soumission des émissions d'un autre Etat membre à des régimes de contrôle.

Historical Archives of the European Commission

## 2. Actions envisageables au niveau communautaire (OPTION II et III)

### OPTION II. Une recommandation relative à la transparence

Présentation

La position de la Commission pourrait être de proposer une action de coopération entre Etats membres ayant pour objectif d'assurer une plus grande transparence de la propriété et du contrôle des médias dans la Communauté. Cette action porterait uniquement sur la transparence et serait indépendante d'une éventuelle action d'harmonisation des restrictions nationales à la propriété des médias. Il s'agirait d'une recommandation qui faciliterait la divulgation et l'échange entre autorités de certaines informations relatives à la propriété des médias. Si cette recommandation ne produit pas les effets recherchés un instrument juridique pourrait être également envisagé.

Arguments en faveur

+ Cette option pourrait faciliter la tâche des autorités nationales chargées du contrôle de l'application des législations anticoncentration;

+ elle pourrait créer une certaine solidarité entre ces autorités nationales;

+ elle contribuerait à une meilleure connaissance de l'état de la concentration dans la Communauté;

+ elle constituerait une première étape avant d'autres actions communautaires.

Arguments contre

+ Une action de ce type ne résoudrait pas les problèmes créés par l'effet des restrictions à la propriété des médias sur le fonctionnement du marché intérieur;

Historical Archives of the European Commission

+ au regard du principe de subsidiarité il n'est pas certain qu'elle soit nécessaire car la Commission n'a pas eu connaissance, pour le moment, de cas où l'échange d'informations entre autorités nationales aurait été rendu impossible faute d'instrument communautaire adapté;

**OPTION III. Une harmonisation des législations**

**Présentation**

La position de la Commission pourrait être de proposer une action ayant pour objectif de supprimer la disparité des restrictions nationales à la propriété des médias. A cette fin trois approches sont envisageables:

***Sous-option A*** ***Une coordination des législations par une directive du Conseil***

Une proposition de directive d'harmonisation des législations nationales en la matière serait présentée par la Commission sur la base de l'article 57§2. L'objet de la directive serait d'établir des règles communes, qui se substitueraient aux restrictions nationales des douze Etats membres, et qui représenteraient un équilibre entre l'objectif de garantir la diversité de la propriété et celui de faciliter l'accès aux activités de médias.

**Arguments en faveur**

+ Cette option supprimerait les obstacles aux fonctionnement du marché intérieur créés par la disparité des restrictions nationales à la propriété des médias;

+ elle laisserait aux Etats membres une certaine marge d'adaptation aux situations nationales;

+ elle permettrait de couvrir plus facilement la question de la transparence en ce qui concerne la base juridique;

Historical Archives of the European Commission

**Arguments contre**

+ Cette option pourrait être jugée prématurée;

+ elle ne serait pas assez efficace en raison de la marge laissée aux Etats membres;

+ elle serait complexe à mettre au point, en particulier pour que le contenu de la directive soit équilibré.

***Sous-option B*** ***Un rapprochement des législations par un règlement du Conseil***

La position de la Commission pourrait être de proposer une action ayant les mêmes objectifs que l'option précédente mais qui s'en distinguerait en raison du fait que ne serait pas utilisé l'instrument de la directive mais celui du règlement. La base juridique serait l'article 100A.

**Arguments en faveur (par rapport à une directive)**

+ l'harmonisation serait plus efficace en raison de son caractère directement applicable dans les Etats membres et de l'absence de transposition au niveau national;

+ du point de vue de la protection des consommateurs, le niveau de protection devra être élevé conformément au paragraphe 3 de l'article 100A.

**Arguments contre (par rapport à une directive)**

+ le contenu matériel devrait être plus précis afin qu'il soit directement applicable;

+ le règlement laisserait moins de souplesse pour des mesures au niveau national.

Historical Archive of the European Commission

***Sous-option C*** ***Un rapprochement des législations accompagnées de la création d'un comité indépendant***

La position de la Commission pourrait être de proposer une action au niveau communautaire ayant le même objectif que les deux dernières options mais qui s'en distinguerait toutefois car en plus de l'harmonisation (par une directive ou un règlement) un organe serait créé. Il serait composé d'autorités indépendantes de chaque Etat membre et il aurait pour fonction d'aider la mise en oeuvre de l'instrument d'harmonisation et de donner des avis sur les questions relatives à la concentration des médias.

**Arguments en faveur**

+ les autorités nationales seraient en contact et pourraient ainsi échanger leurs informations et expériences;

+ les connaissances et expériences ainsi regroupées seraient utiles à la Commission dans l'exercice de sa mission de gardienne du droit communautaire.

**Arguments contre**

+ cette option nécessiterait de demander aux Etats membres de créer des autorités indépendantes compétentes en matière audiovisuelle ce qui n'est pas toujours le cas et aurait ainsi des conséquences profondes sur la structure des systèmes audiovisuels nationaux qui iraient au-delà des préoccupations liees aux restrictions à la propriété des médias;

+ elle risquerait de centraliser au niveau communautaire le traitement de questions qui doivent être traitées au niveau national conformément aux principes généraux de l'application du droit communautaire.

Historical Archives of the European Commission

*QUESTION 7*

***La Commission souhaiterait connaître l'avis des parties intéressées sur chacune des options envisageables.***

Historical Archives of the European Commission