



Autoriteit Consument en Markt
T.a.v. de heer mr. T.M. Snoep, bestuursvoorzitter
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Tevens per e-mail:

Datum	Onderwerp	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
20 december 2024	Visie CvdM op voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media	ACM/24/189955	991210 / 991211		

Geachte heer Snoep,

Op 17 juli 2024 hebben DPG Media, RTL Nederland Holding en RTL Nederland Media Services een vergunningaanvraag ingediend bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM) voor de overname van RTL Nederland door DPG Media. De betrokken partijen zijn beide bedrijven met grote nieuws- en/of opiniemerken in Nederland en hebben hierdoor belangrijke invloed op het publieke debat en de meningsvorming van burgers.

Hoewel de Mediawet geen beperkingen voor mediaconcentraties meer kent, heeft het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) de wettelijke opdracht onderzoek te doen naar de ontwikkelingen van mediaconcentraties en de gevolgen daarvan voor de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de informatievoorziening.¹ Het Commissariaat vindt het daarom van belang om de ACM te informeren over zijn visie op de voorgenomen overname en de risico's die hierdoor kunnen ontstaan voor de nieuwsvoorziening² in Nederland. Des te meer omdat de Nederlandse regelgeving geen specifieke bepalingen bevat voor mediaconcentraties.

Het Commissariaat is van oordeel dat de markt- en opiniemacht van DPG Media al groot is en door de overname van RTL Nederland groter wordt. Ook constateren we dat na overname onvoldoende spreiding zal zijn van de opiniemacht. DPG Media wordt door de overname te groot in verhouding tot andere mediabedrijven. Het Commissariaat komt daarom tot de conclusie dat de overname van RTL Nederland door DPG Media onwenselijk is en een te groot risico vormt voor de pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening in Nederland. In deze brief licht het Commissariaat deze visie toe. In de bijlage geven we een nadere onderbouwing hiervan.

Visie Commissariaat op de voorgenomen overname

Het Commissariaat voor de Media staat voor een gezonde Nederlandse mediasector met een divers en onafhankelijk nieuwsaanbod. Vanuit dat publieke belang vinden wij

¹ Artikel 7.21 lid 1 Mediawet 2008.

² Als we in deze brief de term 'nieuws' gebruiken, wordt hiermee ook opinie bedoeld.

het een vereiste dat in Nederland de opiniemacht verspreid is onder verschillende mediabedrijven en dat geen enkel commercieel mediabedrijf een dominante marktpositie heeft. Traditionele mediabedrijven, maar ook platforms van big tech mogen niet over de positie beschikken dat zij in hun eentje aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de publieke opinie in Nederland. Voor een pluriform nieuwsecosysteem is het wenselijk zoveel mogelijk aanbieders te hebben en de opiniemacht over zoveel mogelijk aanbieders te verspreiden.

De afgelopen jaren hebben in de Nederlandse mediasector overnames van grote mediabedrijven plaatsgevonden als gevolg van de afschaffing van specifieke regelgeving voor mediaconcentraties. De voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media vindt hierdoor plaats in een mediasector die zich kenmerkt door vergaande concentratie van markt- en opiniemacht. Maar ook tegen de achtergrond van vergaande markt- en opiniemacht van de platforms van big tech. Het Commissariaat is van oordeel dat verdere concentratie van de mediasector niet het goede antwoord is op de toenemende macht van big tech. De macht van de big tech moet op een andere manier worden aangepakt.

Uit de komst van de Europese verordening mediavrijheid (EMFA) en een motie van de Tweede Kamer blijkt dat politici in Europa en Nederland eraan hechten dat bij een besluit over de goedkeuring van mediaconcentraties het belang van pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening expliciet wordt meegenomen. De ontwikkelingen in Europa en ook in Nederland betreffende de publieke omroep ondersteunen het belang van een sterke commerciële mediasector naast de publieke omroep. Wij vinden het belangrijk dat de voorgenomen overname wordt gezien in de context van deze ontwikkelingen.

Het Commissariaat heeft de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media beoordeeld vanuit het perspectief van de EMFA. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van verschillende diversiteitsdimensies die dienen als indicatoren voor de pluriformiteit van het nieuwsecosysteem. We constateren een groot risico voor de diversiteit van de aanbieders. Op dit moment voorzien vier grote mediabedrijven in Nederland het publiek van nieuwsaanbod: DPG Media, Mediahuis, RTL Nederland en NPO.³ Na de overname blijven er nog twee commerciële partijen over, naast de publieke omroep. DPG Media zal dan niet alleen de grootste aanbieder zijn van dagbladen en online nieuwsaanbod, maar ook van commercieel televisienieuws. Als we naar de indicatoren voor gebruikers op sociale media kijken, dan is DPG Media ook hier de grootste commerciële aanbieder. De zorgen van het Commissariaat over de grote mediaconcentratie in Nederland worden bevestigd in externe rapporten.

Ook bij de diversiteit van het gebruik concluderen we dat sprake is van een hoog risico. DPG Media bereikt met haar landelijke nieuwsmerken op dit moment 64 procent van de Nederlanders. Na de overname zal dat 75 procent zijn. Hieruit blijkt dat de opiniemacht van DPG Media al groot is en nog groter wordt met de overname

³ Talpa is wel een groot mediabedrijf, maar minder actief op het gebied van nieuws en opinie.

van RTL Nederland. Ook blijkt uit de cijfers dat nauwelijks meer sprake zal zijn van spreiding van opiniemacht binnen de commerciële mediasector.

De laatste dimensie die we hebben beoordeeld is de diversiteit van het aanbod. Deze beoordelen we als gemiddeld. De reden hiervoor is dat de waarborgen van DPG Media nauwelijks bescherming bieden voor het in stand houden van zelfstandige titels en DPG Media in het verleden vanwege bedrijfseconomische overwegingen is gestopt met het aanbieden van een aantal titels en andere titels hebben ingeboet aan zelfstandigheid. Daarbij komt nog dat de waarborgen voor de diversiteit van het aanbod zich bevinden in de private sfeer en publieke instanties geen invloed hebben op het wel of niet behouden van zelfstandige redacties en titels binnen mediabedrijven.

Op basis van de beoordeelde diversiteitsdimensies is het Commissariaat van oordeel dat de overname van RTL Nederland door DPG Media een te groot risico vormt voor de pluriforme nieuwsvoorziening in Nederland en dat de overname in dit kader daarom onwenselijk is. Pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening is een belangrijke voorwaarde voor onze democratische rechtsstaat en dat moeten we daarom goed beschermen.

Daarbij willen we nog benadrukken dat het voor een pluriform nieuwsecosysteem van belang is dat alle diversiteitsdimensies op orde zijn. Het is onvoldoende om één van de dimensies goed na te komen. Omdat de diversiteit van het aanbod voornamelijk wordt geregeld via waarborgen in de private sfeer, is het Commissariaat van oordeel dat het onwenselijk is om voor de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening voornamelijk hierop te vertrouwen. Het borgen van de diversiteit van de aanbieders door het beperken van mediaconcentraties is daarom een belangrijk instrument om de pluriformiteit van het nieuwsecosysteem te beschermen.

Het Commissariaat verzoekt de ACM om zijn visie op de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media mee te wegen in haar besluitvorming en in het besluit toe te lichten op welke wijze dit is gebeurd.

Hoogachtend,
Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
voorzitter

Bijlage Toelichting visie op voorgenomen overname

1. Definitie en belang van gehanteerde begrippen

In dit hoofdstuk definiëren en beschrijven we enkele begrippen die het fundament van ons advies vormen.

1.1 Pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening

“Een democratie functioneert bij de gratie van geïnformeerde burgers” schrijft de WRR in zijn rapport Aandacht voor media.⁴ Op de hoogte zijn van wat er speelt in Nederland en in de rest van de wereld en hierover met elkaar in gesprek gaan, is wezenlijk voor de meningsvorming in onze democratische rechtsstaat. Een voorwaarde hiervoor is dat onafhankelijk geproduceerde, betrouwbare en diverse informatie beschikbaar is voor iedere burger.

Pluriformiteit en onafhankelijkheid zijn al lang twee belangrijke publieke waarden voor het mediabeleid. De WRR-risicoanalyse van het medialandschap in termen van waarden en functies concludeert dat de maatschappelijke risico's het grootst zijn als de pluriformiteit en de onafhankelijkheid van de nieuwsvoorziening, inclusief opinie en achtergrond, in het geding komen.⁵

Pluriformiteit

Pluriformiteit betekent op zichzelf niet meer dan verscheidenheid of diversiteit en is een abstracte term die moet worden geoperationaliseerd om betekenisvol te zijn.⁶ De WRR en Hendrickx⁷ onderscheiden verschillende diversiteitsdimensies, die we als indicatoren voor de pluriformiteit van het nieuwsecosysteem hanteren:

- diversiteit van de aanbieders (aantal aanbieders, concentratie)
- diversiteit van het aanbod (aantal zelfstandige nieuwsmerken)
- diversiteit van de inhoud (inhoudelijke criteria zoals hoeveelheid berichten diversiteit aan onderwerpen en diversiteit aan meningen en invalshoeken)
- diversiteit van het gebruik (de mate van gebruik van verschillende nieuwsmerken door de burger, opiniemacht).

Een pluriform nieuwsecosysteem is gebaat bij veel aanbieders en de afwezigheid van een dominante speler, een grote hoeveelheid aan diverse nieuwsmerken, een omvangrijk nieuwsaanbod dat over verschillende onderwerpen uit verschillende regio's vanuit verschillende invalshoeken bericht en een publiek dat van het diverse aanbod gebruik maakt.

⁴ WRR, *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, 2024, p. 11.

⁵ WRR, *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, 2004, p. 92.

⁶ J.J. van Cuilenburg en D. McQuail, *Media en Pluriformiteit. Een beoordeling van de stand van zaken*, 1982, WRR, p.24.

⁷ WRR, *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, 2004, p. 31 en J. Hendrickx, P. Ballon en H. Ranaivoson, *Dissecting news diversity: An integrated conceptual framework*, Journalism 23 (8), 2020, p. 1751-1769.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

Als pluriformiteit van het nieuwsecosysteem wordt nagestreefd, is het onvoldoende om één van de diversiteitsdimensies op orde te hebben, en de overige niet goed na te komen. Er is sprake van een wisselwerking tussen de dimensies, ze kunnen elkaar versterken of juist niet.⁸ Derhalve pleiten wij voor het bevorderen van alle dimensies. Voor de overheid is de diversiteit van de aanbieders de belangrijkste dimensie waarop invloed uitgeoefend kan worden.

Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid betekent dat een journalist of redactie zich bij de onderwerp-keuzes en bij de wijze waarop hij over het onderwerp bericht, laat leiden door journalistieke waarden. “*Onafhankelijkheid voorkomt dat media een spreekbuis worden van invloedrijke private of politieke belangen*” schrijft de WRR hierover.⁹ Dit betekent dat er geen sprake mag zijn van ongepaste inmenging of druk. Het gaat hierbij om elke vorm van ongepaste beïnvloeding. Zowel expliciet als impliciet, zonder duidelijke instructies. Bijvoorbeeld doordat journalisten op de hoogte zijn van bepaalde belangen en hiermee rekening houden. De beïnvloeding kan vanuit verschillende kanten komen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van bewuste beïnvloeding:

- door de eigenaren van het mediabedrijf, bijvoorbeeld vanwege eigen politieke of zakelijke belangen;
- door overheden of politici, bijvoorbeeld door selectief informatie te verstrekken;
- door adverteerders, door afspraken te maken advertenties niet bij bepaalde onderwerpen te plaatsen.

Voorbeelden van onbewuste beïnvloeding zijn beïnvloeding door de werkomstandigheden of het sturen op het leesgedrag van gebruikers. Dit resulteert er bijvoorbeeld in dat populaire onderwerpen vaker aan bod komen.¹⁰

De onafhankelijkheid van het media-aanbod is een belangrijke randvoorwaarde voor een divers nieuwsaanbod. Als het nieuwsaanbod tot stand komt door politieke of commerciële beïnvloeding, heeft de burger immers niets aan een divers nieuwsaanbod. De WRR spreekt dan ook van “*pluriformiteit van het aanbod van onafhankelijke nieuwsvoorziening*”.¹¹ Redactionele onafhankelijkheid vormt geen waarborg voor inhoudelijke diversiteit.

1.2 Marktmacht en opiniemacht

Twee begrippen die in de literatuur vaak worden gebruikt om het begrip mediaconcentratie te duiden, zijn de ‘economic market power’ (marktmacht) en de

⁸ J. Hendrickx, P. Ballon en H. Ranaivoson, *Dissecting news diversity: An integrated conceptual framework*, Journalism, 23(8), 2020, p. 1761.

⁹ WRR, *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, 2024, p. 48.

¹⁰ CvdM, *Mediamonitor. Mediabedrijven en Mediamarke ten 2014-2015*, 2015, p. 109-124 en J. de Keyser, *Journalistieke autonomie in Vlaanderen*, Centre for Journalism Studies (UGent), 2012.

¹¹ WRR, *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, 2004, p. 95.

‘media influence over the public process of opinion formation’ (opiniemacht).¹² Beide potentiële gevolgen van mediaconcentratie herbergen relevante risico’s voor inhoudelijke diversiteit¹³ en daarmee voor de democratie: “*The functioning of democratic public spheres is, not least, dependent upon the distribution of media opinion power.*”¹⁴

Onder marktmacht verstaan wij het feit dat een speler een zodanig dominante marktpositie heeft in verhouding tot concurrenten, dat hij zich daardoor onafhankelijk van andere spelers of afnemers kan gedragen en een economische machtspositie kan innemen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld voorzieningen die voor de hele sector dienen, onder druk komen te staan, zoals ANP. Ook kan de concurrentiepositie van kleinere mediabedrijven worden verzwakt.

We verstaan onder opiniemacht de macht van een aanbieder om de publieke opinie te beïnvloeden. Of een aanbieder over opiniemacht beschikt is onafhankelijk van andere aanbieders. Meerdere aanbieders kunnen gelijktijdig over opiniemacht beschikken. Het is onwenselijk dat één partij de opinie in een heel land of meerdere landen kan beïnvloeden.

Opiniemacht en marktmacht hangen wel samen. Als er geen dominante spelers zijn, is opiniemacht een kleiner probleem dan indien er wel een dominante speler is. Reden hiervoor is dat bij de afwezigheid van een dominante speler het aannemelijk is dat meerdere partijen over opiniemacht beschikken. Als daarentegen een dominante aanbieder beschikt over opiniemacht is dit een groter probleem, omdat de kans dan kleiner is dat andere aanbieders ook opiniemacht hebben. Dat opiniemacht en marktmacht samenhangen, sluit aan bij jongste Europese wetgevingsinitiatieven. Zo richt de EMFA zich op mediaconcentraties “*die ertoe zouden kunnen leiden dat één entiteit controle of aanzienlijke belangen op de betrokken markt heeft, en aldus aanzienlijke invloed heeft op de vorming van de publieke opinie op een bepaalde mediamarkt in een of meer lidstaten.*”¹⁵

2. Relevante ontwikkelingen

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen die we relevant vinden voor dit advies. Achtereenvolgens gaan we in op de platformisering, het wettelijke kader en een aantal politieke ontwikkelingen.

2.1 Toenemende platformisering

DPG Media breidt haar activiteiten steeds verder uit en het risico bestaat dat het bedrijf daarmee net als de (buitenlandse) big tech op weg is om een eigen

¹² B.P. Paal, *Current issues and recent developments on media concentration in the context of competition law and media law*, Journal of Intellectual Property Law and Practice, 12 (7), 2017, P. 610.

¹³ T.J. Seipp et al., *Between the cracks: Blind spots in regulating media concentration and platform dependence in the EU*, Internet Policy review, 2024, p. 4.

¹⁴ *bidt, Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmontoring im digitalen Zeitalter*, 2021, abstract.

¹⁵ Overweging 64 EMFA.

ecosysteem te bouwen.¹⁶ Met de voorgenomen overname wordt aan de enorme bundel media-content van DPG Media ook televisie en videostreaming toegevoegd. Als op steeds meer markten content wordt aangeboden, heeft de gebruiker steeds minder behoefte het ecosysteem van DPG Media te verlaten. Des te meer als diensten aan elkaar gekoppeld worden of binnen één abonnementenbundel worden aangeboden. Klanten van DPG Media kunnen bijvoorbeeld nu al bij een digitaal abonnement op een titel, artikelen van andere titels gratis lezen. De verwachting is dat na de overname van RTL Nederland kruisverbanden met bijvoorbeeld Videoland of RTL Nieuws zullen worden gelegd. Voor de consument interessant, maar het gevaar bestaat dat gebruikers hierdoor als het ware ‘gevangen’ zitten in het ecosysteem van DPG Media en dat andere aanbieders minder interessant worden. Als dat gebeurt, vergroot dit de marktmacht en de opiniemacht van DPG Media. Er is dan meer macht om de publieke opinie te beïnvloeden. Daarnaast wordt die van andere aanbieders verhoudingsgewijs en naar verwachting ook absoluut kleiner.

Doordat gebruikers veel verschillende diensten kunnen afnemen van DPG Media en meer tijd besteden aan de diensten van het bedrijf, krijgt DPG Media ook steeds meer persoonsgegevens in handen van de burgers die gebruik maken van haar platform. Net als big tech, kan DPG Media hiermee gedetailleerde gebruikersprofielen ontwikkelen. Dit leidt ertoe dat DPG Media minder afhankelijk van big tech is. Met het Trusted Web heeft zij al een eigen ecosysteem voor advertenties gebouwd.¹⁷ DPG Media wordt hierdoor waarschijnlijk steeds interessanter voor adverteerders. Dit kan nadelig zijn voor de andere, kleine aanbieders die een beperkter aanbod verzorgen. Ook de mogelijkheid tot gelijkwaardige samenwerking met partijen in de sector wordt hierdoor steeds moeilijker.

Als laatste wijzen we erop dat in zo’n ecosysteem het maken van nieuwsaanbod steeds minder relevant kan worden en de belangen daarvan ondergeschikt kunnen raken aan de commerciële belangen. Damstra en Schrijvers van de WRR schrijven daarover: *“Naast publishing en broadcasting, zijn online services de derde snelgroeiende pijler van DPG; dit komt neer op digitale marktplaatsactiviteiten op basis van uitgebreide gebruikersprofielen. Hoe houden we grip op onze nieuwsvoorziening wanneer deze slechts nog een radartje is in het verdienmodel van twee megaconcerns? En hoe gaan we om met het totale gebrek aan transparantie bij deze bedrijven, waardoor we nauwelijks nog zicht hebben op het functioneren van individuele titels in ons land?”* Hun boodschap is dat we de discussie over ons mediasysteem niet enkel in commerciële termen moeten voeren.¹⁸

Wetenschappers waarschuwen voor de infrastructurele macht van grote platforms, die tot zeer lastig te controleren en te ontmantelen verticale machtsconcentraties kunnen leiden. Hiermee kunnen ze niet alleen de algoritmes en dus de content die

¹⁶ [DPG Media, News City van DPG Media krijgt vorm](#), 2019, [Villamedia, Joost Ramaer over de kruisbestuivingen bij DPG Media in Vlaanderen](#), 2022 en [DPG media, Trusted Web. Een veilig, effectief en duurzaam advertentie-ecosysteem](#).

¹⁷ [DPG Media, Trusted Web. Een veilig, effectief en duurzaam advertentie-ecosysteem](#).

¹⁸ [A. Damstra en E.K. Schrijvers, Opinie: Er zijn te weinig beperkingen voor mediaconcentraties door megaconcerns als DPG Media en Mediahuis](#), de Volkskrant, 2024.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

gebruikers aangeboden krijgen controleren, maar zullen zij ook veel invloed hebben op de manier waarop een media-ecosysteem in een land functioneert.¹⁹ Met de voorgenomen overname bestaat het risico dat DPG Media eenzelfde infrastructurele macht gaat opbouwen. In tegenstelling tot big tech, is DPG Media ook nog eigenaar van de content. Haar macht zou daarmee op Nederlandstalig grondgebied nog groter kunnen worden dan die van de big tech.

Deze risico's van toenemende platformisering dienen meegewogen te worden in het beoordelen van de voorgenomen overname.

2.2 Wetgeving mediaconcentratie

Jaren geleden bevatte de Nederlandse wet- en regelgeving, net als in andere Europese landen,²⁰ beperkingen voor fusies en overnames van mediabedrijven om grote mediaconcentraties te voorkomen. Na afschaffing hiervan in 2011, is op dit moment nieuwe regelgeving aanstaande in vervolg op een Europese verordening die op 17 april 2024 is bekendgemaakt in het publicatieblad van de Europese Unie. In deze paragraaf gaan we in op de regelgeving uit het verleden en maken we inzichtelijk hoe het Nederlandse medialandschap is veranderd na de afschaffing van deze regels. Vervolgens gaan we in op de nieuwe regelgeving in Europees verband en de uitvoeringsregels die in Nederland ingevoerd zullen worden.

2.2.1 Afschaffing regels mediaconcentratie in Nederlandse wetgeving

Voor 2007 bevatte de Mediawet regels voor cross-ownership. In de wet was vastgelegd dat het voor dagbladuitgevers met een marktaandeel op de dagbladenmarkt van 25 procent of meer niet was toegestaan om doorslaggevende zeggenschap te hebben in een commerciële omroepinstelling. Deze regelgeving werd in 2007 versoepeld met de Tijdelijke wet mediaconcentraties (TWM), omdat de regels voor cross-ownership de multimediale ontwikkeling van dagbladuitgevers te zeer beperkten.²¹

De TWM bepaalde dat alleen uitgevers met een marktaandeel van minder dan 35 procent op de dagbladenmarkt andere dagbladen mochten overnemen. Daarnaast gold voor overnames op de dagbladen-, radio- en televisiemarkten een crossmediaal maximum van 90 procent voor het opgetelde marktaandeel op deze markten. De wet moest hiermee voorkomen dat de opiniemacht in een te beperkt aantal handen terecht kwam en bevorderen dat op elk van de drie belangrijkste markten voor nieuws en opinie ten minste drie afzonderlijke spelers bleven bestaan. Tegelijkertijd creëerde de wet een gelijk speelveld voor Nederlandse en buitenlandse mediabedrijven op de Nederlandse markt en kregen Nederlandse mediabedrijven ruime kansen om zich multimediaal en internationaal te ontplooiën. Ook sloot de zogenoemde pluriformiteitstoets voor mediabedrijven zo goed mogelijk aan bij het

¹⁹ T.J. Seipp et al, *Between the cracks: Blind spots in regulating media concentration and platform dependence in the EU*, Internet Policy Review, 2024, p. 5.

²⁰ CvdM, *A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries*, 2004 en CvdM, *Mediamonitor. The Dutch media in 2010*, 2011, p. 22-29.

²¹ Kamerstuk II, 2006/07, 30921, nr. 3, p. 1-3.

generieke concentratietoezicht van de rechtsvoorganger van de ACM, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Hoewel het (toenmalige) kabinet in december 2009 nog besloot de TWM te verlengen²², besloot een nieuw kabinet eind 2010 de TWM per 1 januari 2011 alsnog in te trekken. Een motie die in 2010 het kabinet voor de keuze stelde de TWM af te schaffen of het wettelijk percentage, aangaande concentraties op de gebruikersmarkt voor dagbladen, te verhogen van 35 procent tot 50 procent, was hiervoor aanleiding: *“Een keuze voor de verhoging van het percentage stuit af op het oorspronkelijke idee achter de Tijdelijke wet mediaconcentraties, dat moet worden voorkomen dat teveel opiniemacht in handen van te weinig partijen komt. Een dergelijke verhoging van het wettelijk percentage voor mediaconcentraties kent ook geen méérwaarde ten opzichte van het algemene mededingingstoezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit; die zal een voorgenomen concentratie die zou leiden tot een marktaandeel van rond de 50% toch al met extra aandacht bezien.”*²³ Het reguliere toezicht op mediaconcentraties op basis van de Mededingingswet werd toen gezien als voldoende waarborg voor pluriformiteit van de media.

Na het voortijdig beëindigen van de TWM is het medialandschap sterk veranderd. Door verschillende fusies en overnames is de markt geconcentreerder geworden. Zoals blijkt uit paragraaf 4.1, wordt inmiddels het toen geldende maximum van 35 procent op de dagbladenmarkt ruim overschreden: Mediahuis heeft een aandeel van naar schatting ongeveer 40 procent en DPG Media naar schatting meer dan 50 procent. Daarnaast beschikt DPG Media na de overname van RTL Nederland zeer waarschijnlijk over meer dan 90 procent opgeteld marktaandeel op de gecombineerde markten voor dagbladen, radio en televisie.

Als we de voorgenomen overname bekijken vanuit het perspectief van de TWM, dan komt het Commissariaat tot de conclusie dat de voorgenomen overname niet zou mogen plaatsvinden. Met de intrekking van de TWM is het doel voor waarborging van de pluriformiteit niet opgegeven, maar was de aanname dat dit via het reguliere algemene mededingingstoezicht zou zijn geborgd. Dit maakt dat de voorgenomen overname nog altijd vanuit het perspectief van deze wet kan worden gezien. Het Commissariaat vindt het daarom van belang dat de constatering over de voorgenomen overname wordt meegewogen bij het besluit over de vergunningsaanvraag.

2.2.2 Nieuwe concentratiewetgeving vanuit Europa

Na ongeveer 15 jaar is in Nederland een nieuwe pluriformiteitsbeoordeling geïntroduceerd. Op 17 april 2024 is een nieuwe Europese verordening bekend gemaakt, de Europese verordening mediavrijheid (EMFA). De EMFA moet de vrijheid, pluriformiteit en redactionele onafhankelijkheid van de media in de EU waarborgen. De verordening werkt direct door in de Nederlandse rechtsorde. De EMFA wordt in

²² [Besluit van 21 december 2009 tot vaststelling van het tijdstip van intrekking van de Tijdelijke wet mediaconcentraties. \(Stb. 2009, 603\).](#)

²³ [Besluit van 16 december 2010 tot wijziging van het besluit van 21 december 2009 \(Stb. 2010, 835\).](#)

alle lidstaten, en dus ook in Nederland, van toepassing met ingang van 8 augustus 2025.²⁴ Enkele artikelen behoeven nog nadere uitvoering in Nederlands beleid of wetgeving. Een belangrijk onderdeel van de EMFA is dat deze in artikel 22 voorschrijft dat lidstaten in hun nationale wetgeving materiële en procedurele regels moeten opnemen om concentraties op de mediamarkt te beoordelen die een wezenlijke invloed zouden kunnen hebben op de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid. Deze regels worden ook wel aangeduid als de zogenaamde pluriformiteitstoets. Deze beoordeling moet uitgevoerd worden bij concentraties die ertoe kunnen leiden dat *“één entiteit controle of aanzienlijke belangen op de betrokken markt heeft, en aldus aanzienlijke invloed heeft op de vorming van de publieke opinie op een bepaalde mediamarkt in een of meer lidstaten.”*²⁵ Voor de wijze waarop de beoordeling uitgevoerd moet worden, schrijft de EMFA in artikel 22, tweede lid elementen voor die in aanmerking genomen moeten worden. De Europese Commissie zal nog richtsnoeren uitvaardigen voor een aantal van deze beoordelingselementen. Op het moment van schrijven van dit advies (december 2024) hebben we nog geen zicht op de inhoud van deze richtsnoeren.

Hoewel het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nog werkt aan de nadere uitvoeringsregels in de Nederlandse wet- en regelgeving, en de richtsnoeren nog niet zijn uitgevaardigd door de Europese Commissie, is sinds de vaststelling en bekendmaking van de EMFA al wel duidelijk aan welke criteria (voorgenomen) concentraties op de mediamarkt dienen te worden getoetst. Het Commissariaat kiest er daarom voor om, vooruitlopend op het van toepassing worden van de EMFA, de pluriformiteitstoets die de EMFA voorschrijft reeds als basis te nemen voor dit advies. We voelen ons hierbij gesteund door een zeer recente aanbeveling van de WRR waarin het belang van de pluriformiteitstoets bij concentraties op de mediamarkt wordt benadrukt en de wetgever wordt opgeroepen om de beoordelingscriteria zo spoedig mogelijk uit te werken in nationale uitvoeringsregels: *“Naast de bestaande mededingingswetgeving zijn nieuwe regels en procedures nodig om concentraties op de mediamarkt te beoordelen. Het is om die reden van belang om de relevante artikelen uit de European Media Freedom Act (EMFA) met voorrang uit te werken en te implementeren.”*²⁶ Vanwege de impact die de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media op de pluriformiteit van de Nederlandse media kan hebben, is het in dit geval niet wenselijk om met de toepassing van de pluriformiteitstoets te wachten totdat de EMFA van toepassing is geworden en het beoordelingskader geheel is uitgekristalliseerd. Dat DPG Media de voorgenomen overname bij de ACM heeft gemeld, omdat de omzetsdrempel van de Mededingingswet is overschreden, is voor ons voldoende om ervan uit te gaan dat er sprake kan zijn van een aanzienlijke invloed, zoals bedoeld in de verordening. We beoordelen de voorgenomen overname daarom in de geest van de verordening.

²⁴ Voor sommige artikelen is een afwijkende termijn gekozen, zie artikel 29 EMFA.

²⁵ [Overweging 64 en artikel 22 EMFA](#).

²⁶ [WRR, Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies](#), 2024, p.9.

Bij ons oordeel over de voorgenomen overname geven we zoveel mogelijk invulling aan de elementen die worden genoemd in artikel 22 van de EMFA over de Pluriformiteitstoets. In hoofdstuk 3 werken we ons raamwerk verder uit.

2.3 Politieke ontwikkelingen in Nederland

Ook recente politieke ontwikkelingen zijn relevant in het kader van mogelijke concentratierisico's op mediamarkten. Enerzijds bestaan er zorgen over de toenemende concentratie van nieuwsmedia in Nederland. Anderzijds blijkt uit het in Nederland door sommigen getoonde wantrouwen richting de publieke omroep en de zorgelijke ontwikkelingen in andere Europese landen dat een gezonde commerciële nieuwssector belangrijk is als aanvulling op de publieke omroep.

2.3.1 Ontwikkeling Monitor pluriformiteit op verzoek van Tweede Kamer

Eind 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan over de mediaconcentratie in Nederland (motie Kwint).²⁷ In de motie wordt geconstateerd *“dat zowel in geschreven media als op televisie steeds meer aanbieders in handen komen van steeds minder partijen.”* De regering werd daarom verzocht in kaart te brengen op welke manier de diversiteit van het media-aanbod beter beschermd kan worden en de Kamer hierover te informeren. In reactie op de motie heeft de verantwoordelijke staatssecretaris in de zomer van 2022 het Commissariaat gevraagd om samen met relevante partijen een model te ontwikkelen om de diversiteit van het nieuwsaanbod op lange termijn te monitoren. Op dit moment werkt het Commissariaat samen met wetenschappers aan de uitvoering hiervan.²⁸ De resultaten zijn nog niet beschikbaar en kunnen daarom niet worden gebruikt voor dit advies.

2.3.2 Plan regeringspartij tot beëindigen financiering publieke omroep

De noodzaak van het bestaan van een sterke publieke omroep stond in het verleden nauwelijks ter discussie. Het tij is gekeerd. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van eind 2023 werd de PVV de grootste partij. In haar verkiezingsprogramma staat: *“De NPO is van het padje af: NPO66. In plaats van eerlijke informatie en ontspanning is het vooral bezig met propaganda. We worden dagelijks getreiterd met klimaatpaniek en diversiteitspropaganda. De financiering wordt dan ook geheel beëindigd.”*²⁹ Momenteel vormt de PVV met drie andere partijen het kabinet. In het gezamenlijke regeerprogramma wordt wel bezuinigd op de publieke omroep, maar komt het plan tot opheffing niet terug. Niettemin is dit een teken dat het wantrouwen richting de publieke omroep ook in Nederland post heeft gehad.

Al eerder vonden de afgelopen jaren in Europese landen onder politieke invloed zorgelijke ontwikkelingen plaats.³⁰ In juni van dit jaar heeft het Slowaakse parlement bijvoorbeeld de publieke omroep RTVS ontbonden. De minister van Cultuur en de premier hebben de berichtgeving van de omroep bekritiseerd als bevooroordeeld

²⁷ [Kamerstukken II 2021/22, 32827 nr. 236](#).

²⁸ [Kamerstuk II, 2022/23, 31777, nr. 54](#), p. 8.

²⁹ [PVV, Nederlanders weer op 1. PVV Verkiezingsprogramma 2023](#), p. 29.

³⁰ [Jonathan, T., European Broadcasters Under Threat by Populism](#), Democratic Erosion Consortium, 2011.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

tegen hen. Zij konden de directeur en het team niet ontslaan, en daarom hebben ze de omroep ontbonden en een nieuwe publieke omroep opgericht.³¹

Deze voorbeelden illustreren dat het (voort)bestaan van een kwalitatief hoogwaardige publieke omroep geen gegeven is en dat daarom een gezonde concurrerende commerciële mediasector zeer belangrijk is.

3. Uitwerking raamwerk advies

Zoals beschreven in subparagraaf 2.2.2 neemt het Commissariaat de EMFA-pluriformiteitstoets als uitgangspunt voor zijn advies over de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media. In dit hoofdstuk lichten we het raamwerk nader toe.

Volgens overweging 64 van de EMFA moet “*pluriformiteit van de media worden opgevat als de mogelijkheid om toegang te verkrijgen tot diverse mediadiensten en media-inhoud die uiteenlopende meningen, stemmen en analyses weerspiegelen.*” Dit komt overeen met drie van de vier in hoofdstuk 2 benoemde indicatoren voor pluriformiteit: ‘diversiteit van de aanbieders’, ‘diversiteit van het aanbod’ en ‘diversiteit van de inhoud’. Verder spreekt de EMFA van concentraties die ertoe leiden dat aanbieders van mediadiensten “*een aanzienlijke invloed hebben op de vorming van de publieke opinie op een bepaalde mediamarkt*”. Dit sluit aan bij de door ons gebruikte term ‘opiniemacht’ en komt terug in de vierde indicator ‘diversiteit van het gebruik’.

Artikel 22, lid 2 van de EMFA schrijft voor dat vijf elementen in de toets moeten worden meegenomen. We operationaliseren deze elementen hieronder. Hierbij maken we gebruik van de onderzoeksopzet van de Mediamonitor, die het Commissariaat jaarlijks publiceert op basis van artikel 7.21 van de Mediawet.³² Hierbij maken we een methodologische kanttekening, te weten dat we een zo goed mogelijke invulling hebben gegeven aan de verschillende elementen die de EMFA voorschrijft, maar dat dit kader voor het eerst wordt toegepast en dat niet alle gewenste informatie op dit moment beschikbaar is.

3.1 Element 1. Gevolgen voor de pluriformiteit

Element 1. “De verwachte gevolgen van de concentratie op de mediamarkt voor de pluriformiteit van de media, waaronder de gevolgen voor de vorming van de publieke opinie en voor de verscheidenheid aan mediadiensten en het media-aanbod, rekening houdend met de online-omgeving en de belangen in, banden met of activiteiten van de partijen in andere media- of niet-mediabedrijven.”

De vier diversiteitsdimensies die we voor het belang van pluriformiteit hebben onderscheiden dienen als uitgangspunt voor het advies ten aanzien van dit element:

³¹ AD, [Slowaaks parlement ontbindt publieke omroep ondanks protesten](#), 2024.

³² CvdM, [Achtergrond en opzet](#), via cvdm.nl/mediamonitor/over-de-mediamonitor/achtergrond-en-opzet/.

1. Diversiteit van aanbieders

Deze dimensie bestaat uit twee onderdelen:

- a. We brengen de concentratie in kaart van de meest relevante mediamarkten voor de vorming van de publieke opinie: de dagbladenmarkt, de radiomarkt, de televisiemarkt en de online nieuwsmarkt. Daarbij geven we de verandering aan die ontstaat door de voorgenomen overname. Dit doen we op basis van data van het Nationaal Media Onderzoek (NMO). Aanvullend geven we een indicatie van het bereik op sociale media op basis van een recent onderzoek van het Commissariaat.³³
- b. Voor een internationale vergelijking betrekken we de bevindingen van de Media Pluralism Monitor bij de beoordeling.

2. Diversiteit van het aanbod

Deze dimensie werken we uit in twee onderdelen:

- a. We geven een algemene beschrijving van de ontwikkeling van de nieuwstitels van DPG Media na beëindiging van de TWM. Meer informatie hierover is te vinden in de jaarlijkse rapporten van de Mediamonitor vanaf het jaar 2011.³⁴
- b. We brengen de opzet in kaart van de waarborgen die DPG Media op dit moment heeft voor het behouden van zelfstandige titels. We beoordelen niet in hoeverre deze waarborgen doeltreffend zijn.

Voor het in kaart brengen van de waarborgen is gebruikt gemaakt van de informatie die DPG Media op 14 november 2024 aan het Commissariaat heeft verstrekt over de wijze waarop de organisatie de naleving van de redactionele onafhankelijkheid en de journalistieke diversiteit borgt in opgetekende stukken als statuten. Aanvullend gebruiken we statuten uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en het redactiestatuut van de Volkskrant dat op 4 april 2024 op de website van de krant is geplaatst.³⁵

3. Diversiteit van de inhoud

De mogelijke gevolgen voor de diversiteit van het aanbod kunnen op dit moment niet beoordeeld worden. Hierover is geen data beschikbaar. Zoals beschreven bij de politieke ontwikkelingen (2.3.1), werkt het Commissariaat aan de ontwikkeling van een pluriformiteitsmonitor. Inzicht in de inhoudelijke diversiteit, is in toekomst met die monitor mogelijk.³⁶

³³ CvdM, *Jongeren, nieuws en sociale media. Een blik op de toekomst van het nieuws*, 2024, p. 127.

³⁴ CvdM, *Mediamonitor publicaties*, via www.cvdm.nl/mediamonitor/mediamonitor-publicaties/.

³⁵ De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de volgende documenten en statuten: 'Presentatie redactionele onafhankelijkheid', 'Memo redactionele onafhankelijkheid DPG Media' en 'Redactionele onafhankelijkheid en journalistieke pluriformiteit binnen DPG Media Nederland B.V.', Statuten DPG Media B.V. van 13 september 2019, Statuten Stichting Democratie en Media van 23 juli 2024, Statuten Stichting De Volkskrant van 4 oktober 2016, Statuten Stichting Het Nieuwe Parool van 18 oktober 2019, Statuten Stichting ter Bevordering van de Christelijke Pers in Nederland van 30 december 2020 en [Redactiestatuut de Volkskrant](#), via www.volkskrant.nl.

³⁶ CvdM, *Project ontwikkeling pluriformiteitsmonitor nieuwsaanbod*, via www.cvdm.nl/mediamonitor/mediamonitor-onderzoek-project-ontwikkeling-pluriformiteitsmonitor-nieuwsaanbod.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

4. Diversiteit van het gebruik

Voor de vorming van de publieke opinie is de opiniemacht van een organisatie van groot belang. Opiniemacht is de macht om de publieke opinie te beïnvloeden. Dat is niet gemakkelijk te meten, omdat beïnvloeding van diverse factoren afhangt: de boodschap, het medium en de waarneming van de boodschap, om enkele voorbeelden te noemen. Maar er is één voorwaarde: de boodschap moet een persoon kunnen bereiken om de opinie van die persoon te kunnen beïnvloeden.

In Duitsland is de opiniemacht al langer een criterium om een mediaconcentratie te beoordelen.³⁷ Een wetenschappelijke reflectie op het Duitse model voor de meting van opiniemacht stelt vast dat bereik een belangrijke indicator is. We rapporteren daarom het unieke wekelijkse bereik van de grote online en offline nieuwsmerken in Nederland op basis van het Digital News Report (DNR) dat het Commissariaat jaarlijks publiceert. Onder uniek bereik verstaan we het deel van de bevolking van 18 jaar en ouder dat aangeeft in de laatste week minstens één van de landelijke nieuwsmerken van een aanbieder online en/of offline te hebben geraadpleegd.³⁸ We rapporteren niet over de kleine nieuwsmerken, omdat deze slechts een heel beperkt bereik hebben en daarom niet afzonderlijk worden uitgevraagd.

De auteurs van de reflectie merken daarnaast op dat de invloed van het bereik van de verschillende nieuwsmerken ook afhankelijk is van de opiniemacht van andere aanbieders, de frequentie van het gebruik en het vertrouwen dat de bevolking heeft in een bepaald merk.³⁹ We rapporteren daarom ook het unieke wekelijkse bereik van andere aanbieders, het vertrouwen in de nieuwsmerken per aanbieder en het unieke gebruik van drie of meer dagen van een week.

3.2 Element 2. Waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid

Element 2. “De waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid, met inbegrip van door aanbieders van mediadiensten getroffen maatregelen ter waarborging van de onafhankelijkheid van redactionele beslissingen.”

Op basis van de ontvangen documenten van DPG Media en het redactiestatuut van de Volkskrant geven we een beschrijving van de opzet van de waarborgen die DPG Media op dit moment heeft voor het beschermen van de redactionele onafhankelijkheid. Hiervoor gebruiken we dezelfde documenten als die we hebben gebruikt voor de waarborgen voor de diversiteit van het aanbod. In het kader van dit advies vindt het Commissariaat dat de betreffende documenten een goed beeld

³⁷ [KEK, Media Concentration Monitoring](http://www.kek-online.de/en/media-concentration-monitoring/), via www.kek-online.de/en/media-concentration-monitoring/.

³⁸ Voor de berekening van het unieke bereik is alleen gebruik gemaakt van de elf grote landelijke nieuwsmerken die aan de respondenten zijn voorgelegd (NOS, RTL Nieuws, Hart van Nederland, BNR, FD, De Telegraaf, AD, De Volkskrant, Trouw, NU.nl en Metro online). We hebben ervoor gekozen online en offline samen te voegen, het bereik is dus het crossmediale bereik via televisie, radio, papieren dagbladen en online.

³⁹ [bidt, Meinungsmachtkontrolle und Vielfaltsmontoring im digitalen Zeitalter](#), 2021, p. 28.

geven van de wijze waarop DPG Media dit heeft gewaarborgd. Er zijn geen aanvullende documenten opgevraagd.

De opzet geeft echter geen inzicht in de mate waarin de waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid in de praktijk werken en of de beoogde doelen worden bereikt. Zover bekend is hierover geen recent onafhankelijk onderzoek beschikbaar. In 2006 is onderzoek gedaan naar het redactiestatuut bij dagbladen.⁴⁰ Dit onderzoek is inmiddels bijna twintig jaar oud en sindsdien heeft de mediasector zich verder ontwikkeld en zijn mediabedrijven aanzienlijk veranderd. Het Commissariaat beschikt daarom niet over informatie over de werking van de waarborgen in de huidige praktijk. Wel signaleren we een aantal risico's.

3.3 Element 3. Economische duurzaamheid bij uitblijven concentratie

Element 3. "De vraag of, indien de concentratie op de mediamarkt uitblijft, de bij de concentratie op de mediamarkt betrokken partijen economisch duurzaam zouden blijven en of er mogelijke alternatieven zijn om hun economische duurzaamheid te waarborgen."

Voor de eventuele beoordeling van de economische duurzaamheid van de betrokken organisaties en of er mogelijke alternatieven zijn om hun economische duurzaamheid te borgen bij het uitblijven van de overname van RTL Nederland door DPG Media, is de ACM bij uitstek de aangewezen partij. Wij bekijken deze vraag daarom alleen op basis van omzet en winstgegevens en beoordelen dit aspect niet.

3.4 Element 4. Bevinding Verslag over de rechtsstaat – landenrapport NL

Element 4. "In voorkomend geval, de bevindingen in het jaarlijkse verslag van de Commissie over de rechtsstaat wat betreft pluriformiteit en vrijheid van de media."

We rapporteren over de bevindingen betreffende de pluriformiteit en vrijheid van media in het landenrapport over Nederland van het Verslag over de rechtsstaat van 2024, uitgegeven door de Europese Commissie.⁴¹

3.5 Element 5. Eventuele voorstellen voor verbintenissen

Element 5. "In voorkomend geval, de verbintenissen die de bij de concentratie op de mediamarkt betrokken partijen mogelijk voorstellen om de pluriformiteit van de media en de redactionele onafhankelijkheid te waarborgen."

Dit maakt geen onderdeel uit van ons advies, betrokken partijen hebben voor zover bij ons bekend geen verbintenissen voorgesteld.

⁴⁰ [L.F. Asscher et al, Het redactiestatuut bij dagbladen](#), Het Spinhuis, 2006, p.14.

⁴¹ [Europese Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2024. Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland](#), 2024, p. 24-29.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

4. Beoordeling van de voorgenen overname

4.1 Element 1. Gevolgen voor de pluriformiteit

4.1.1 Uitwerking

A1. Diversiteit van aanbieders: concentratie relevante markten publieke opinie

Papieren dagbladen, televisie en radio

Sinds de overname van Mecom door DPG Media (toen nog De Persgroep) in 2015 heeft DPG Media in Nederland op de markt voor papieren dagbladen een aandeel van ongeveer 50 procent van de totale verspreide oplage. Dit is gebaseerd op data uit 2017, omdat sindsdien oplagecijfers voor het Commissariaat niet langer toegankelijk zijn.

In de jaren daarna heeft Mediahuis de regionale dagbladen van NDC overgenomen en is het bedrijf gestopt met de merken nrc.next en Metro. Zonder nrc.next en Metro en met de NDC-bladen erbij was het aandeel van Mediahuis in 2017 ongeveer 40 procent en dat van DPG Media bijna 55 procent. Op basis hiervan schat het Commissariaat dat het aandeel van DPG Media op de dagbladenmarkt sinds 2017 groter is dan 50 procent.

Tabel 1. Aandelen van de grootste aanbieders op de drie traditionele mediamarkten

		Papieren dagbladen 2017	Radio 2023	Televisie 2023
DPG Media en RTL Nederland	DPG Media	50%	14%	-
	RTL Nederland	-	-	25%
Overige partijen	Talpa	-	28%	17%
	Mediahuis	39%	6%	-
	NPO	-	34%	34%
	Anders (RPO, FD etc)	11%	18%	24%
<i>Drie grootste partijen gezamenlijk</i>	C3	89%	75%	77%

Bron: Mediamonitor 2018 en 2024⁴²

DPG Media heeft in Nederland op de markt voor radio, gemeten op basis van luistertijd, een aandeel van 14 procent. De verwachting is dat het daadwerkelijke aandeel nog iets hoger is, omdat de nieuwe zender JOE pas in september 2023 met uitzendingen begon en pas vanaf dan is meegenomen. Op de televisiemarkt in Nederland is DPG Media nog niet actief. RTL Nederland is de grootste commerciële aanbieder op de televisiemarkt met 25 procent aandeel van de kijktijd.

⁴² [CvdM, Mediamonitor 2018. Mediabedrijven en mediamarkten](#), 2018, p. 11 en [CvdM, Mediamonitor 2024](#), 2024, p. 8.

Na de overname van RTL Nederland zal DPG Media op de markten voor dagbladen en televisie de grootste en op de radiomarkt de op één na grootste commerciële aanbieder zijn. Op de drie markten tezamen zou DPG Media dan naar schatting een opgeteld aandeel hebben van meer dan 90 procent. Als DPG Media RTL Nederland overneemt, betekent dit dat binnen 10 jaar het derde grote mediabedrijf verdwijnt als gevolg van een overname door DPG Media.

In 2024 zijn alle drie de markten sterk geconcentreerd. De drie grootste aanbieders (C3) halen tezamen in alle drie de markten drie kwart of meer aan marktaandeel. Alle andere aanbieders op de traditionele markten beschikken afzonderlijk over aanzienlijk minder marktaandeel. Het FD, de grootste overgebleven uitgever van dagbladen, had in 2017 een oplageaandeel van 2 procent en met BNR een aandeel op de radiomarkt van minder dan 1 procent. ORN⁴³ haalt 6 procent op de radiomarkt in 2024 met regionaal aanbod en op de televisiemarkt was Walt Disney in 2024 achter NPO, RTL Nederland en Talpa de nummer 4 met 5 procent. Maar haar zenders bieden geen noemenswaardig nieuwsaanbod.

Nieuwswebsites en -apps

In de afgelopen jaren neemt het gebruik van traditionele media ook voor nieuws af en is het gebruik van nieuwswebsites en -apps toegenomen. Al voor de overname van NU.nl had DPG Media met haar dagbladentitels ook online een sterke positie. Na deze overname is het aandeel van DPG Media in de totale online tijdsbesteding aan nieuwsmerken, met 45 procent heel groot. De voorgenomen overname van RTL Nederland zal hier verhoudingsgewijs weinig aan toevoegen omdat nieuws van RTL Nederland vooral nog via het televisiescherm de Nederlander bereikt. Met 49 procent is het aandeel van het ontstane fusiebedrijf dan bijna de helft van alle Nederlanders.

Tabel 2. Aandeel in totale online tijdsbesteding van nieuwsmerken per aanbieder

DPG Media	45%
RTL Nederland	4%
Mediahuis	16%
Andere commerciële aanbieders	1%
NPO (NOS)	34%

Bron: NOBO Q1 2022⁴⁴

Sociale media

Het bereik van het aanbod op sociale media wordt vooralsnog niet door NMO gemeten. We maken daarom van andere data gebruik om een indruk te geven van het gebruik van de nieuwsmerken op sociale media. Nieuwsmerken van DPG Media en RTL Nederland hebben vooral op Facebook en Instagram veel volgers, de Telegraaf

⁴³ Omroep Reclame Nederland (ORN) is de landelijke verkooporganisatie van reclamezendtijd van de regionale publieke omroepen.

⁴⁴ Na de introductie van een nieuw online meetsysteem door NMO zijn bij de NPO technische issues opgetreden waardoor volumes gedurende langere tijd niet correct waren. Daarom maken we hier voor een vergelijking gebruik van de online tijdsbesteding in het eerste kwartaal 2022.

van Mediahuis vooral op YouTube. Afgezien van Facebook heeft de NPO op alle sociale media substantieel meer volgers.

Tabel 3. Aandeel volgers per platform

	Facebook	Instagram	TikTok	YouTube
DPG Media	33%	19%	15%	4%
RTL Nederland	16%	12%	-	6%
Mediahuis	15%	9%	6%	22%
Talpa	9%	3%	4%	-
NPO (NOS)	28%	57%	74%	67%
Volgers (x1.000)	5.085	4.766	1.610	2.602

Bron: Modash, maart 2024⁴⁵

De groep jongeren van 16-24 jaar maakt vooral regelmatig gebruik van de NOS op sociale media (72 procent). Maar als we naar de groep 40-64-jarigen kijken, dan is het maar 18 procent die de NOS op sociale media volgt of regelmatig gebruikt, twee procentpunten minder dan het AD, NU.nl volgt met 14 procent, RTL Nederland met 12 procent en de Telegraaf met 12 procent.⁴⁶ Deze uitsplitsing naar leeftijd is relevant, omdat deze een groot verschil laat zien tussen jongeren en ouderen. Hiermee wordt duidelijk dat een nieuwsaanbieder, die een brede groep Nederlanders wil bereiken met zijn opinies, nu en in de toekomst crossmediale aanwezigheid moet nastreven.

Prognose ranking grootste aanbieders na overname van RTL Nederland

Samenvattend hebben we de aanbieders gerangschikt naar grootte op basis van hun aandeel in de markt na de overname van DPG Media. Dit hebben we gedaan voor papieren dagbladen, radio, televisie en online nieuwsmerken. DPG Media zal achter de overname de grootste aanbieder zijn van papieren dagbladen en online nieuwsaanbod. Op televisie zal DPG Media de grootste commerciële aanbieder zijn na de publieke omroep.

Tabel 4. Prognose ranking grootste aanbieders na overname van RTL Nederland

	Papieren dagbladen	Radio	Televisie	Nieuwsmerken online
1 ^e plaats	DPG Media 50%	NPO 34%	NPO 34%	DPG Media 49%
2 ^e plaats	Mediahuis 39%	Talpa Network 28%	DPG Media 25%	NPO 34%
3 ^e plaats	x	DPG Media 14%	Talpa Network 17%	Mediahuis 15%
4 ^e plaats	x	Mediahuis 6%	x	x

⁴⁵ Aandelen DPG Media (AD, Volkskrant, Trouw, NU.nl), Talpa (Hart van Nederland), Mediahuis (Telegraaf, NRC), NPO en RTL Nederland, zie [CvdM, Jongeren nieuws en sociale media. Een blik op de toekomst van het nieuws](#), 2024, p. 126-127.

⁴⁶ [CvdM, Jongeren nieuws en sociale media. Een blik op de toekomst van het nieuws](#), 2024, p. 83.

A2. Diversiteit van aanbieders: bevindingen Media Pluralism Monitor 2024

De Media Pluralism Monitor brengt jaarlijks de pluriformiteit in de EU-landen in kaart en bevestigt het beeld van al sterk geconcentreerde markten in Nederland. In het rapport staat: *“Risico’s op het domein van marktpluraliteit (55%) blijven de grootste bedreiging vormen voor het mediapluralisme in de context van het Nederlandse medialandschap dat grotendeels geconcentreerd is in de handen van een zeer klein aantal eigenaars. Zelfs in de digitale omgeving zijn het de grote kranten- en tv-bezitters die over de meest bezochte nieuwswebsites beschikken.”* en *“In lijn met voorgaande jaren is de pluraliteit van media-aanbieders in Nederland een zeer groot risico.”*⁴⁷ Ook wordt kritisch opgemerkt dat juridische instrumenten om eigendomstransparantie af te dwingen of mediaconcentratie te voorkomen grotendeels ontbreken. In de meeste andere landen is ook sprake van een gemiddeld of hoog risico voor de diversiteit van de aanbieders. Nederland behoort echter wel tot de landen die het hoogst scoort op dit risico.⁴⁸

B1. Diversiteit van het aanbod: beschrijving ontwikkeling nieuwstitels DPG Media

DPG Media biedt in Nederland vier landelijke nieuwstitels aan, te weten: de Volkskrant, Het Parool, Trouw en het Algemeen Dagblad. Daarnaast biedt DPG Media hier zeven regionale nieuwstitels met bovenregionale berichtgeving aan: de Gelderlander, de Stentor, Brabants Dagblad, De Twentsche Courant Tubantia, BN/de Stem, Eindhovens Dagblad en PZC. Deze regionale titels kennen aparte edities voor verschillende regio's. DPG Media is na het beëindigen van de TMW met geen enkele landelijke of regionale nieuwstitel gestopt. Wel hebben de regionale nieuwstitels aan zelfstandigheid ingeboet. De centrale redactie van ADR maakt sinds 2016 voor de regionale titels de landelijke berichtgeving.⁴⁹ De ontwikkeling dat regionale dagbladen hun zelfstandigheid verliezen begon al voordat DPG Media (toen nog De Persgroep) Mecom overnam.⁵⁰

Naast de hierboven benoemde nieuwstitels biedt DPG Media ook nog specifieke digitale titels aan, zoals NU.nl en indebuurt.nl. Voorheen bood DPG Media in Nederland op lokaal niveau huis-aan-huisbladen aan. Het bedrijf heeft het merendeel van de overgebleven huis-aan-huisbladen in 2021 verkocht, omdat het verdienmodel hiervan al jaren onder druk stond.⁵¹ Op basis van het meest recente bereiksonderzoek huis-aan-huiskranten concluderen wij dat DPG Media geen huis-aan-huisbladen meer aanbiedt.⁵²

Bij DPG Media in België vond de volgende ontwikkeling plaats. In 2019 bundelden VTM NIEUWS en Het Laatste Nieuws van DPG Media de krachten in de nieuwsredactie

⁴⁷ [Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Toezicht op media pluralisme in het digitale tijdperk. Landenrapport: Nederland](#), 2024, p. 15. (De in het citaat gebruikte term ‘marktpluraliteit’ is een ander woord voor diversiteit van aanbieders.)

⁴⁸ [Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Media Pluralism Monitor 2024](#), indicator market plurality via www.cmpf.eu/media-pluralism-monitor-2024/, “explore the results”.

⁴⁹ [Villamedia, Regionale kranten Persgroep samen met AD in ADR](#), 2016.

⁵⁰ [CvdM, Mediamonitor. Mediabedrijven en Mediamarkten 2012-2013](#), 2013, p. 127-138.

⁵¹ [DPG Media, DPG Media verkoopt huis-aan-huiskranten aan Rodi Media, Kontakt Mediapartners en Em. de Jong/Telstar Mediagroep](#), 2021.

⁵² [NMO, 5A. Printbereik HAH-kranten](#), via www.nmodata.nl/printing/hahkranten-bereikcijfers-gratis.

News City. Eind 2019 besloot DPG Media te stoppen met de nieuwswebsite van VTM NIEUWS. Op de website van HLN.be staat de uitleg van de hoofdredacteur over dit besluit: *“We hebben binnen News City gekeken naar wat onze sterkste merken zijn. VTM NIEUWS is dat voor lineaire televisie. En HLN.be is by far het grootste digitale nieuwsmerk. Dus is er beslist om digitaal voluit voor hln.be te kiezen en die site te voeden met video’s van VTM NIEUWS.”* en *“Bij andere mediagroepen blijven ze wel telkens per nieuwsmerk een site onderhouden. Maar dat is volgens mij niet nodig. Het gaat om keuzes maken. Als je binnen het huis een sterke onlinenieuwssite hebt, waarom zou je dan extra middelen inzetten om daarnaast een digitaal nieuwsmerk te zetten dat veel kleiner is? Die middelen kan je beter gebruiken om VTM NIEUWS sterker te maken.”*⁵³

B2. Diversiteit van het aanbod: waarborgen behoud zelfstandige titels

DPG Media beschermt het bestaan van zelfstandige titels via haar bedrijfsstatuten en het bestaan van onafhankelijke stichtingen. Over de diversiteit van het aanbod heeft DPG Media in artikel 3.1 van de statuten over het doel van de onderneming opgenomen:

“De vennootschap heeft ten doel: (...) De vennootschap beoogt daarbij om met hulp van een gezonde bedrijfsvoering door een pluriform aanbod van kwalitatief hoogwaardige media zowel algemene als specifieke informatie- en communicatiebehoeften van consumenten in een democratische samenleving te vervullen. Bij het nastreven van haar doel zal de vennootschap zich laten leiden door de volgende doelstellingen:

- (i) het verzekeren van een winstgevende continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming;*
- (ii) het verzekeren van een ruim aanbod van dagblad titels en aanverwante (online) producten en (online) diensten; en (...).”*

Uit de statuten blijkt dat DPG Media zowel een winstgevende continuïteit nastreeft als een ruim aanbod van dagbladen en aanverwante producten en diensten. Uit de statuten blijkt niet wat DPG Media verstaat onder een ruim aanbod.

Voor de merken Trouw en de Volkskrant kent DPG Media extra waarborgen voor de continuïteit in de vorm van de onafhankelijke Stichting Democratie en Media (SDM). In artikel 13.2 van de statuten van DPG Media is vastgelegd dat opheffing, verkoop, fusie of splitsing van deze titels niet kan plaatsvinden zonder goedkeuring van SDM op grond van een prioriteitsaandeel. In artikel 13.4 van de statuten staat daarnaast dat het ontbreken van deze voorgeschreven goedkeuring op een besluit van het bestuur de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of de bestuurders niet aantast.

C. Diversiteit van het gebruik: opiniemacht

Het unieke crossmediale weekbereik van de vijf nieuwsmerken van DPG Media is 64 procent van de Nederlanders van 18 jaar en ouder. Bijna 2 op de 3 Nederlanders gebruikte derhalve tenminste één van de nieuwsmerken van DPG Media (in de betreffende week in januari en februari 2024 dat het veldwerk plaatsvond). Het

⁵³ [HNL, Website VTM NIEUWS gaat offline](#), 2019.

crossmediale unieke bereik van de NOS bedraagt 65 procent. Het unieke bereik van de nieuwsmerken van RTL Nederland (RTL Nieuws, RTL Z en Editie NL) is 40 procent in diezelfde periode. Het is ook goed te zien dat televisie nog steeds een krachtig medium is: RTL Nieuws bereikt meer Nederlanders dan alle kranten van Mediahuis samen. Ook Hart van Nederland bereikt veel Nederlanders.⁵⁴

In 2018 was het bereik van de verschillende commerciële mediabedrijven gelijk verdeeld dan in 2024. In dat jaar hadden vier commerciële aanbieders een vergelijkbare opiniemacht, tussen de 41 procent en 46 procent uniek bereik. Op de nieuwsmarkt blijkt door overnames dat steeds meer opiniemacht is komen te liggen bij minder mediabedrijven, en dat de opiniemacht van DPG Media flink is gegroeid. De overname van RTL Nederland kan dan ook niet los worden gezien van de overname van NU.nl. Met de overname van NU.nl breidde DPG Media het bereik en de opiniemacht uit naar doelgroepen die voornamelijk online nieuws raadplegen. Met de voorgenomen overname van RTL Nederland wordt de doelgroep die vooral nieuws via televisie raadpleegt hieraan toegevoegd. Na de overname van RTL Nederland zal DPG Media een opiniemacht hebben die meer dan twee zo groot is dan de eerstvolgende commerciële aanbieder.

Met de voorgenomen overname neemt de opiniemacht van DPG Media verder toe. Als DPG Media RTL Nederland overneemt, stijgt het totale bereik van de nieuwsmerken van DPG Media naar 75 procent.

Tabel 5. Uniek wekelijks bereik nieuwsmerken per aanbieder

	2018	2024	Na overname Prognose op basis van gegevens 2024
DPG Media	41%	64%	75%
Sanoma	46%		
RTL Nederland	43%	39%	
NOS	75%	65%	65%
Mediahuis	44%	33%	33%
Talpa Network	29%	26%	26%
FD	9%	11%	11%

Bron: Digital News Report Nederland 2024

Naast uniek weekbereik speelt ook uniek regelmatig bereik een rol. Dat is het aandeel personen dat drie dagen per week of vaker een merk van een aanbieder raadpleegt. Bij uniek regelmatig bereik blijven de verhoudingen ongeveer gelijk. DPG bereikt 47

⁵⁴ Talpa Network heeft aangekondigd in 2025 de nieuwsprogrammering uit te willen breiden door met De Telegraaf samen te werken. Bron: [Talpa Network, Mediahuis en Talpa Network starten unieke contentsamenwerking](#), 2024.

procent zonder RTL Nederland en met RTL Nederland 59 procent. Dat is 7 procent meer dan NOS (52 procent).

Los van uniek weekbereik en regelmatig bereik, hebben we in paragraaf 3.1 geconstateerd dat het vertrouwen in nieuwsmerken dient te worden meegewogen. Het gemiddelde vertrouwen in de nieuwsmerken van DPG Media is hoger dan het vertrouwen in die van Mediahuis. Ook scoort DPG Media hoger in vertrouwen dan Hart van Nederland (Talpa), dat wel een hoog bereik heeft. Dat het vertrouwen in RTL Nederland en de DPG Media-merken hoog is, zorgt ervoor dat de opiniemacht ook hoger moet worden ingeschat.

Tabel 6. Gemiddeld vertrouwen in nieuwsmerken per aanbieder 2024 (schaal 0-10)

		Vertrouwen	Vertrouwen onder degenen die een merk afgelopen week hebben geraadpleegd
DPG Media en RTL Nederland	DPG Media (NU.nl, AD, VK, Trouw)	6,6	7,4
	RTL Nederland	6,8	7,3
Overige partijen	Talpa	6,0	7,1
	Mediahuis (NRC, Telegraaf)	6,1	7,2
	NPO	7,4	7,8

Bron: Digital News Report Nederland 2024

Opiniemacht wordt bij analoge lineaire media toegewezen aan de aanbieder van media-aanbod dat een burger bereikt. Ook online is dat nog van toepassing als mensen direct gebruik maken van een nieuwsapp of nieuwssite. Maar in het geval dat iemand in nieuws geïnteresseerd is en online een zoekterm invult, bepaalt het algoritme van de zoekmachine of en bij welk nieuwsmerk de zoekende persoon belandt. Op sociale media zijn de rollen omgedraaid en is niet langer de aanbieder maar het platform de gatekeeper: “*opinion power is changing and shifting from news media to platforms and distinguish three levels of opinion power: (1) the individual citizen, (2) the institutional newsroom and (3) the media ecosystem.*”⁵⁵ Als het erom gaat Nederlanders via sociale media optimaal te bereiken is DPG Media nu nog afhankelijk van de platforms. DPG Media werkt aan een eigen platform om autonoom contentaanbod en toegang te bepalen. Dat Nederlandse mediabedrijven de gatekeepingsmacht van big tech terugpakken, is op zichzelf een positieve ontwikkeling. Maar als DPG Media als enige Nederlandse aanbieder in staat is dit zelf te doen, zal zijn dominantie ten opzichte van andere Nederlandse aanbieders verder toenemen.

⁵⁵ T.S. Seipp, et al, *Dealing with Opinion Power in the Platform World: Why We Really Have to Rethink Media Concentration Law*, Digital Journalism, 11 (8), 2023.

4.1.2 Beoordeling

Diversiteit van de aanbieders

Het Commissariaat ziet een groot risico voor de diversiteit van de aanbieders. We stellen vast dat de aanbiedersconcentratie binnen de nieuwssector in Nederland nu al heel groot is. Uit de beoordeling blijkt dat Nederland op dit moment vier grote mediabedrijven heeft die het publiek van nieuwsaanbod voorzien: DPG Media, Mediahuis, RTL Nederland en NPO. Drie commerciële partijen en de publieke omroep. Na de overname van RTL Nederland door DPG Media blijven er nog twee commerciële partijen over naast de publieke omroep. DPG Media zal dan de grootste aanbieder zijn van dagbladen en online nieuwsaanbod. Op televisie zal DPG Media de grootste commerciële aanbieder zijn en als we naar de indicatoren voor gebruikers op sociale media kijken, dan is DPG Media ook hier de grootste commerciële aanbieder. Op radio zal DPG Media de op één na grootste commerciële aanbieder zijn. Op de drie markten van dagbladen, radio en televisie tezamen zal DPG Media dan naar schatting een opgeteld aandeel hebben van meer dan 90 procent. Als de TWM nog had bestaan was de voorgenomen overname verboden. Sterker nog, DPG Media had onder de oude wet nooit zo groot kunnen worden. Nederland zit in de top van Europese landen met een hoge mediaconcentratie. De Media Pluralism Monitor concludeerde dat het risico op het gebied van aanbiedersdiversiteit de grootste bedreiging vormt voor pluriformiteit. Dit risico zal door een overname van RTL Nederland aanzienlijk toenemen.

Diversiteit van het aanbod

Op basis van de ontwikkelingen uit het verleden en de huidige statuten van DPG Media beoordeelt het Commissariaat het risico voor de diversiteit van het aanbod op een gemiddeld niveau.

Uit de geschetste ontwikkelingen blijkt dat DPG Media sinds het afschaffen van de TWM niet is gestopt met landelijke of regionale nieuwstitels. Wel constateren we dat DPG Media op grond van bedrijfseconomische overwegingen haar huis-aan-huisbladen heeft verkocht en dat in België is besloten te stoppen met het aanbieden van een digitaal nieuwsmerk. Ook constateren we dat de regionale dagbladen aan zelfstandigheid hebben ingeboet. Alhoewel het Commissariaat niet verwacht dat na de overname van RTL Nederland op korte termijn een zelfstandig nieuwsmerk van DPG Media zal verdwijnen, laten de ontwikkelingen zien dat het sluiten van titels op de langere termijn geen onwaarschijnlijk scenario is.

Het Commissariaat concludeert dat de statuten van DPG Media nauwelijks waarborgen bieden voor het sluiten van titels of het beperken van de zelfstandigheid van de titels. DPG Media heeft in haar huidige statuten geborgd dat zij zich bij het nastreven van haar doelen onder andere zal laten leiden door het streven naar een ruim aanbod van dagbladtitels en aanverwante producten en diensten. Wat moet worden verstaan onder een ruim aanbod is niet gedefinieerd. Uit de statuten blijkt ook dat hij zich laat leiden door een gezonde bedrijfsvoering en het verzekeren van een winstgevende continuïteit. Hieruit concludeert het Commissariaat dat

bedrijfseconomische overwegingen net zo goed een rol kunnen spelen bij een besluit over het wel of niet (zelfstandig) voortzetten van een titel als het willen bieden van een ruim aanbod aan titels. Dit komt overeen met de beschrijving van de ontwikkeling van nieuwstitels van DPG Media in paragraaf 4.1.1.

Daarnaast blijkt uit de huidige statuten van DPG Media dat SDM een extra bescherming biedt voor het voortbestaan van twee van zijn nieuwstitels, Trouw en de Volkskrant. Uit de statuten blijkt echter ook dat het ontbreken van deze goedkeuring van SDM de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of de bestuurders niet aantast.

Het Commissariaat merkt hierbij nog op dat bedrijfsstatuten en onafhankelijke stichtingen waarborgen zijn in de private sfeer en dat deze aangepast kunnen worden met goedkeuring van de betrokken partijen. Ook kunnen besluiten genomen worden met instemming van de bij het besluit betrokken organen. Bij een hoge mate van mediaconcentratie komen de waarborgen voor een divers nieuwsaanbod voornamelijk in de private sfeer te liggen bij enkele mediabedrijven. Het Commissariaat is van oordeel dat dit een risico vormt voor de diversiteit van het nieuwsaanbod. Daarom is het van belang om zoals eerder vermeld alle vier de dimensies van pluriformiteit te waarborgen.

Diversiteit van gebruik

Tot slot hebben we nog gekeken naar de opiniemacht, het unieke bereik van DPG Media met zijn nieuwsaanbod. In 2018 bereikten de vier grootste commerciële aanbieders (Sanoma, RTL Nederland, De Persgroep en Mediahuis) met hun landelijke nieuwstitels wekelijks tussen 41 en 46 procent van de Nederlandse volwassen bevolking en was de opiniemacht evenwichtig verspreid over deze aanbieders. Als gevolg van de overname van NU.nl is de opiniemacht van DPG Media op dit moment al enorm. DPG Media bereikt nu al 64 procent van de Nederlanders van 18 jaar en ouder met zijn nieuwsmerken. Door de overname van RTL Nederland zal DPG Media ook televisieaanbod verzorgen. DPG Media zal na de overname minimaal 75 procent van de Nederlanders wekelijks met zijn nieuwsaanbod bereiken. Als na Sanoma ook RTL Nederland zou verdwijnen, zou Mediahuis als enige van de vier grote commerciële aanbieders uit 2018 overblijven met een uniek bereik van maar 33 procent in 2024. Van spreiding van opiniemacht binnen de commerciële sector is dan nauwelijks sprake meer.

Daarnaast is ook de frequentie van het gebruik hoog bij de nieuwsmerken van DPG Media en genieten de merken van het bedrijf na de overname van RTL Nederland gemiddeld het hoogste vertrouwen (op de NPO na). Hierdoor wordt de opiniemacht alleen maar groter. Het Commissariaat ziet daarom een hoog risico voor de diversiteit van het gebruik.

4.2 Element 2. Waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid

4.2.1 Uitwerking

Beschrijving huidige waarborgen redactionele onafhankelijkheid

DPG Media heeft de redactionele onafhankelijkheid geborgd via de bedrijfsstatuten, redactiestatuten en onafhankelijke stichtingen. Hieronder lichten we dit verder toe.

DPG Media geeft aan dat binnen DPG Media alle⁵⁶ nieuwstitels over redactiestatuten beschikken waarin de onafhankelijkheid van de redactie is vastgelegd. De naleving van de redactiestatuten van de dagbladen heeft DPG Media vastgelegd in de bedrijfsstatuten. In artikel 13.5 staat: “*Het bestuur is gehouden de nakoming te verzekeren van de verplichtingen die voortvloeien uit de redactiestatuten die van toepassing zijn op de dagbladen die (...) worden uitgegeven.*” Daarnaast heeft DPG Media – na de opsomming van verschillende doelen van de vennootschap – in artikel 3 van de statuten vastgelegd dat het bedrijf hierbij beoogt “*om met hulp van een gezonde bedrijfsvoering door een pluriform aanbod van kwitatatief hoogwaardige media zowel algemene als specifieke informatie- en communicatiebehoeften van consumenten in een democratische samenleving te vervullen.*” De statuten kunnen alleen aangepast worden door een besluit van de aandeelhoudersvergadering met een meerderheid van 90,1 procent van de stemmen. Dit betekent dat Stichting Democratie en Media moet instemmen met een statutenwijziging. De statuten bepalen daarnaast dat een besluit van het bestuur van DPG Media over een voorstel tot wijziging van de statuten door de raad van commissarissen goedgekeurd moet worden. Op basis van het prioriteitsaandeel wordt één commissaris benoemd op voordracht van SDM.

DPG Media geeft aan dat de redactiestatuten op verschillende manieren bijdragen aan het garanderen van de redactionele onafhankelijkheid van een titel. Voorbeelden hiervan zijn dat de redactiestatuten:

- de identiteit van de titel vastleggen;
- de procedure voor het aanstellen van de hoofdredacteur bevatten;
- de rol en de aanstelling van de hoofdredactie beschrijven;
- de rol van de redactieraad en de redactievergaderingen beschrijven;
- de toekenning en verdeling van het redactiebudget regelen;
- in de afhandeling van geschillen voorzien.⁵⁷

In het redactiestatuut van de Volkskrant komen bovenstaande elementen terug. Bij de beschrijving van de identiteit staat bijvoorbeeld: “*De Volkskrant is een journalistieke organisatie die zich tot taak stelt lezers onafhankelijk, zorgvuldig en zo veelzijdig mogelijk te informeren. (...)*” Ook staat hierin dat de hoofdredacteur verantwoordelijk is voor de redactionele inhoud van de krant en dat het bestuur van DPG Media voor een aantal besluiten instemming van de hoofdredacteur nodig

⁵⁶ AD en regionale dagbladen binnen ADR Nieuwsmedia, de Volkskrant, Trouw, Het Parool en NU.nl.

⁵⁷ NU.nl, is hierop een uitzondering. DPG Media geeft aan dat hierover in het redactiestatuut geen bepaling is opgenomen.

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00



heeft.⁵⁸ Daarnaast blijkt uit het redactiestatuut dat het bestuur van DPG Media met de hoofdredacteur overlegt als het bestuur weet of kan vermoeden dat voorgenomen besluiten over de algemene bedrijfsvoering invloed kunnen hebben op het redactionele beleid en stelt het bestuur van DPG Media de omvang en de hoofdlijnen van het redactiebudget vast na overleg met de hoofdredacteur. Voor dergelijke besluiten van het bestuur van DPG Media is geen instemming van de hoofdredacteur vereist. Uit de redactiestatuten blijkt wel dat de hoofdredacteur bezwaar kan maken tegen een besluit van het bestuur van DPG Media als naar zijn mening de identiteit van de krant of de redactionele onafhankelijkheid dreigt te worden aangetast. Dan wordt het besluit geschorst en een arbitragecommissie benoemd. De beslissing van de arbitragecommissie is bindend. Verder blijkt dat de redactiestatuten alleen gewijzigd kunnen worden met instemming van alle betrokken organen (de Redactievergadering, de Redactieraad, de Hoofdredactie, Stichting de Volkskrant en het bestuur van DPG Media).

De titels Het Parool, Trouw en de Volkskrant kennen onafhankelijke stichtingen, die direct aan deze titels zijn verbonden. Zij hebben een prioriteitsaandeel in de betreffende vennootschap. Deze stichtingen zien toe op de identiteit van de titels en hebben een rol bij de benoeming en het ontslag van de hoofdredacteur van de redactie van de desbetreffende titels.⁵⁹ Een extra waarborg voor het borgen van de identiteit van Trouw en de Volkskrant is SDM. SDM moet volgens de statuten van DPG Media het bestuur vooraf goedkeuring geven voor het verrichten van handelingen of het nemen of uitvoeren van besluiten met betrekking tot een ingrijpende wijzigingen van de identiteit van deze titels.

Mogelijke risico's voor redactionele onafhankelijkheid in de praktijk

Hoewel het Commissariaat geen zicht heeft op de werking van de waarborgen in de praktijk, signaleren we een aantal risico's voor de werking die verband houden met de voorgenomen overname. We kunnen geen uitspraak doen over de kans dat de risico's zich materialiseren. We verwachten wel dat de impact van de risico's groter wordt door de voorgenomen overname, omdat de opiniemacht van DPG Media zal toenemen:

- De voorgenomen overname van DPG Media vergroot de werkgeversmacht van DPG Media. Journalisten worden afhankelijker van DPG Media door de afname van het aantal werkgevers. Dit kan leiden tot verminderde bereidheid van redacties om tegen besluiten van de directie in te gaan als zij van mening zijn dat de identiteit van de titel of de redactionele onafhankelijkheid wordt aangetast. Een verhoogde werkgeversmacht vormt daarom een risico voor de redactionele onafhankelijkheid.
- Redactiestatuten zijn interne afspraken tussen de betrokken organen. Als bij een besluit de verschillende partijen akkoord zijn, biedt het redactiestatuut

⁵⁸ Verandering van het logo, ingrijpende typografische wijzingen, het opnemen en weigeren van advertenties waarbij redactionele inhoud is betrokken, verkoop aan derden van door de redactie vervaardigde artikelen berichten en foto's en bepaalde reclamecampagnes. Bron: redactiestatuut De Volkskrant.

⁵⁹ Bron: document 'Redactionele onafhankelijkheid en journalistieke pluriformiteit binnen DPG Media Nederland' en statuten Stichting De Volkskrant, 4 oktober 2016.

geen bescherming meer. Bij het nemen van een beslissing spelen verschillende belangen een rol en betrokkenen kunnen in de verleiding worden gebracht om andere belangen dan de journalistieke waarden centraal te stellen. Het risico bestaat dat door de uitbereiding van de verschillende activiteiten van DPG Media andere belangen een steeds grotere rol gaan spelen in de besluitvorming in plaats van het aanbieden van een divers aanbod van kwalitatief hoogwaardige media *‘wanneer deze slechts nog een radartje is in het verdienmodel’*.⁶⁰ Bijvoorbeeld het halen van synergievoordelen.⁶¹ Ook de economische omstandigheden kunnen hier invloed op hebben. In het onderzoek naar de redactiestatuten uit 2006 werd hierover het volgende geschreven: *“Sommigen beweren dat er voor het goed functioneren van het redactiestatuut in de eerste plaats ‘goed weer’ nodig is. Het moet economisch goed gaan met de krant en er moet wat te verdelen zijn. Bij ‘slecht weer’ valt er weinig te kiezen. Bezuinigingen op de redactionele kosten zoals redactionele samenwerking, gezamenlijke katernen en een gezamenlijke persdienst kwamen er allemaal zonder noemenswaardige discussie.”*

- Door mediaconcentratie biedt één concern steeds meer titels aan. Binnen DPG Media zien we daarbij de ontwikkeling dat verschillende redacties worden ondergebracht binnen één kantoor, gebruik maken van dezelfde faciliteiten⁶² en dat bepaalde afdelingen en functionarissen werken met dezelfde redacties. Hierdoor ontstaat het risico dat niet de identiteit van de titel, maar de identiteit van het concern steeds meer de identiteit van de redactie vormt en als gevolg hiervan de diversiteit van de inhoud vermindert.

4.2.2 Beoordeling

Op basis van de ontvangen documentatie en het redactiestatuut van de Volkskrant stelt het Commissariaat vast dat DPG Media diverse waarborgen heeft getroffen voor de borging van de redactionele onafhankelijkheid. De waarborgen die er zijn, bevinden zich in de private sfeer en kunnen aangepast worden met goedkeuring van de betrokken partijen. Wat opvalt is dat de mate van de borging van de redactionele onafhankelijkheid verschilt tussen de nieuwsmarken. De dagbladen kennen meer waarborgen dan de andere nieuwstitels, maar ook onderling tussen de dagbladen bestaan weer verschillen. Uit de redactiestatuten van de Volkskrant blijkt dat het bestuur van DPG Media na overleg met de hoofdredacteur zelfstandig besluiten kan nemen over de algemene bedrijfsvoering, ook als deze invloed kunnen hebben op het redactionele beleid.

Doordat geen recent onafhankelijk onderzoek beschikbaar is, heeft het Commissariaat geen inzicht in de werking van de waarborgen in de praktijk en in welke mate de beoogde doelen hiermee worden bereikt. Wel signaleren we een aantal risico's hiervoor die verband houden met de voorgenomen overname. Het

⁶⁰ A. Damstra en E.K. Schriivers, *Opinie: Er zijn te weinig beperkingen voor mediaconcentraties door megaconcerns als DPG Media en Mediahuis*, de Volkskrant, 2024.

⁶¹ J. Hendricks en A. Kammer, *Synergies or Diversification? Corporate Strategies as the Missing Link in News Content Diversity Research*, 2024.

⁶² DPG Media, *Jaarverslag 2023. Een nieuw huis voor meer dan 25 mediamerken*, via www.jaarverslag.dpgmediagroup.com/2023-nl/mediavaert.

Commissariaat komt dan ook tot de conclusie, dat we geen uitspraak kunnen doen of de waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid binnen DPG Media voldoende bescherming bieden voor de uitdagingen voor de redactionele onafhankelijkheid in de huidige tijd. Omdat de redactionele onafhankelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor pluriforme nieuwsvoorziening en geen waarborg, beperkt deze conclusie ons niet om een oordeel te kunnen vellen over het risico van de voorgenomen overname voor de pluriforme nieuwsvoorziening.

4.3 Element 3. Economische duurzaamheid bij uitblijven concentratie

4.3.1 Uitwerking

Uit de Mediamonitor 2024 blijkt dat DPG Media en RTL Nederland met de Nederlandse activiteiten beide de omzet tot 2022 wisten te verhogen en dat in 2023 een lichte daling volgt.

Tabel 7. Omzet Nederlandse mediabedrijven (in miljoenen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nederlandse activiteiten DPG Media	819	1.008	1.119	1.126	1.118
RTL Nederland	496	476	575	636	620

Bron: Mediamonitor 2024, p. 11

Uit de Mediamonitor 2024 blijkt daarnaast dat beide bedrijven tot 2021 (DPG Media) of 2022 (RTL Nederland) een aanzienlijke stijging van de winst laten zien, waarop daarna een daling volgt. In 2023 daalt de winst voor de Nederlandse activiteiten van RTL Nederland met 10 procent en die van DPG Media met 2 procent.

Tabel 8. Winst Nederlandse mediabedrijven (in miljoenen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nederlandse activiteiten DPG Media (EBITDA)	134	202	277	225	220
RTL Nederland (Adjusted EBITA)	54	58	107	161	145

Bron: Mediamonitor 2024, p. 12

4.3.2 Beoordeling

De eventuele beoordeling van de economische duurzaamheid van beide bedrijven bij het uitblijven van de overname van RTL Nederland door DPG Media ligt bij de ACM. Op basis van bovenstaande gegevens gaat het Commissariaat ervan uit dat de levensvatbaarheid van DPG Media en RTL Nederland als zelfstandige bedrijven op dit moment niet onder druk staat. Dit sluit aan bij de conclusie uit de Media Pluralism

Monitor: “De levensvatbaarheid van de Nederlandse mediabedrijven gaat gepaard met een laag risico (29%).”⁶³

4.4 Element 4. Bevinding Verslag over de rechtsstaat – landenrapport NL

4.4.1 Uitwerking

In het rapport over 2024 staat: “Er blijven uitdagingen bestaan met betrekking tot (...) de hoge mate van concentratie op de mediamarkt” en “De hoge mate van mediaconcentratie die in het verslag over de rechtsstaat van vorig jaar werd gemeld, met de bijbehorende beoordeling door de Media Pluralism Monitor dat de mediaconcentratie een zeer hoog risico met zich meebrengt, blijft bestaan.”⁶⁴

4.4.2 Beoordeling

In het rapport over de rechtsstaat wordt gesproken over uitdagingen vanwege de hoge mate van mediaconcentratie. Daarnaast verwijst het rapport naar de Media Pluralism Monitor waarin staat dat de mediaconcentratie een zeer hoog risico met zich meebrengt.

4.5 Element 5. Eventuele voorstellen voor verbintenissen

Niet van toepassing

5. Samenvatting en conclusie

Samenvatting

Het Commissariaat voor de Media staat voor een gezonde Nederlandse mediasector met een divers en onafhankelijk nieuwsaanbod. Vanuit dat publieke belang vindt het Commissariaat het een vereiste dat in Nederland de opiniemacht verspreid is over verschillende mediabedrijven en dat geen enkel commercieel mediabedrijf een dominante marktpositie heeft. Traditionele mediabedrijven, maar ook platforms van big tech mogen niet over de positie beschikken dat zij in hun eentje aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de publieke opinie in Nederland. Voor een pluriform nieuwsecosysteem is het wenselijk zoveel mogelijk aanbieders te hebben en de opiniemacht over zoveel mogelijk aanbieders te verspreiden.

Door de afschaffing van specifieke regelgeving voor mediaconcentraties hebben er de afgelopen jaren in de Nederlandse mediasector overnames van grote mediabedrijven plaatsgevonden. Het streven van de Tijdelijke wet mediaconcentraties om drie grote aanbieders in stand te houden op de dagbladenmarkt is hierdoor al een gepasseerd station. Nadat DPG Media met de overname van Mecom in 2015 en Sanoma in 2020 het grootste mediabedrijf in Nederland werd op het gebied van nieuws- en opinie, is het bedrijf nu voornemens

⁶³ [Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Toezicht op media pluralisme in het digitale tijdperk. Landenrapport: Nederland, 2024, p.16.](#)

⁶⁴ [Europese Commissie, Verslag over de rechtsstaat 2024. Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland, 2024 p. 25.](#)

ook RTL Nederland over te nemen. Deze voorgenomen overname speelt zich dan ook af in een context van vergaande concentratie van markt- en opiniemacht op de mediasector, maar ook tegen de achtergrond van vergaande markt- en opiniemacht van de platforms van big tech. Het Commissariaat is van oordeel dat verdere concentratie van de mediasector niet het goede antwoord is op de toenemende macht van big tech. De macht van de big tech moet op een andere manier worden aangepakt. Bijvoorbeeld door gebruikers op het internet weer zelf meer controle te geven over de informatie die zij willen raadplegen en concurrentie te bevorderen op de markten voor zoekmachines en sociale media.

Uit de totstandkoming van de EMFA blijkt dat mediaconcentraties op dit moment de aandacht hebben van de politiek in Europa en dat er belang aan wordt gehecht dat bij de beoordeling van mediaconcentraties pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening expliciet wordt meegenomen. Ook de Tweede Kamer geeft met de motie Kwint blijk van het belang dat zij hecht aan pluriformiteit. De politieke ontwikkelingen in Europa en ook in Nederland betreffende de publieke omroep, laten zien dat het geen gegeven is dat de publieke omroep met onafhankelijk nieuwsaanbod een groot deel van de Nederlanders bereikt. Daarom is het van belang een gezonde commerciële mediasector te hebben naast een sterke publieke omroep.

Het Commissariaat heeft de voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG Media beoordeeld vanuit het perspectief van de EMFA. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van verschillende diversiteitsdimensies die dienen als indicatoren voor de pluriformiteit van het nieuwsecosysteem. We constateren hierbij een hoog risico voor de diversiteit van de aanbieders. De concentratie binnen de nieuwssector in Nederland is op dit moment al heel groot. Uit de beoordeling blijkt dat Nederland op dit moment vier grote mediabedrijven heeft die het publiek van nieuwsaanbod voorzien: drie commerciële partijen en de publieke omroep. Na de overname van RTL Nederland blijven er nog twee grote commerciële partijen over. DPG Media zal dan de grootste aanbieder zijn van dagbladen en online nieuwsaanbod. Op televisie zal DPG Media de grootste commerciële aanbieder zijn achter de publieke omroep. En als we naar de indicatoren voor gebruikers op sociale media kijken, dan is DPG Media ook hier de grootste commerciële aanbieder. Op de drie markten van dagbladen, radio en televisie tezamen zal DPG Media na de overname naar schatting een opgeteld aandeel hebben van meer dan 90 procent. Als de TWM nog had bestaan zou de voorgenomen overname zijn verboden. Sterker nog, DPG Media had onder de oude wet nooit zo groot kunnen zijn geworden. Onze zorgen over de grote mediaconcentratie in Nederland, worden bevestigd in externe rapporten. De Media Pluralism Monitor concludeerde al zonder deze voorgenomen overname dat de aanbiedersdiversiteit de grootste bedreiging vormt voor pluriformiteit in Nederland.

Het risico voor de diversiteit van het aanbod beoordeelt het Commissariaat op een gemiddeld niveau. In het verleden is DPG Media gestopt met een aantal titels vanwege bedrijfseconomische overwegingen. Andere titels hebben ingeboet aan zelfstandigheid. Daarom constateren we dat er een risico voor de diversiteit is,



ondanks dat DPG Media op dit moment diverse nieuwstitels aanbiedt. Daarnaast stellen we vast dat de statuten van DPG Media nauwelijks waarborgen bieden voor het in stand houden van zelfstandige titels. Daarbij komt nog dat bedrijfsstatuten en onafhankelijke stichtingen waarborgen zijn in de private sfeer en dat deze aangepast kunnen worden met goedkeuring van de betrokken partijen en dat besluiten genomen kunnen worden met instemming van de bij de besluiten betrokken partijen. Publieke instanties hebben geen invloed op het wel of niet behouden blijven van zelfstandige redacties en titels binnen mediabedrijven.

Ook bij de laatste diversiteitsdimensie, de diversiteit van het gebruik, concludeert het Commissariaat dat sprake is van een hoog risico. We stellen vast dat DPG Media met haar landelijke nieuwsmerken op dit moment 64 procent van de Nederlanders bereikt en dat dit na de overname van RTL Nederland 75 procent zal zijn. Als na Sanoma ook RTL Nederland is overgenomen door DPG Media, zal Mediahuis als enige van de vier grote commerciële aanbieders uit 2018 overblijven met een uniek bereik van maar 33 procent in 2024. Van spreiding van opiniemacht binnen de commerciële sector zal dan nauwelijks sprake meer zijn.

Wat betreft de waarborgen van DPG Media voor de redactionele onafhankelijkheid, concludeert het Commissariaat dat hij geen uitspraak kan doen over de mate waarin met de getroffen waarborgen de beoogde doelen worden bereikt. Er is geen recent onafhankelijk onderzoek beschikbaar naar de werking ervan in de praktijk. Het Commissariaat is echter van oordeel dat redactionele onafhankelijkheid een essentiële voorwaarde is voor pluriformiteit, maar dat het geen waarborg vormt voor pluriformiteit. De conclusie dat we geen uitspraak kunnen doen over de borging van de redactionele onafhankelijkheid vormt dan ook geen belemmering om een oordeel te vellen over de mogelijke gevolgen van de voorgenomen overname voor de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening.

Het Commissariaat heeft met de beschikbare informatie drie van de vier diversiteitsdimensies van de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening kunnen beoordelen. Wij constateren dat er sprake is van een hoog risico voor de diversiteit van de aanbieders en de diversiteit van het gebruik. Door de voorgenomen overname wordt de markt- en opiniemacht van DPG Media in Nederland te groot. Daarbij komt dat sprake zal zijn van onvoldoende spreiding van de opiniemacht. Het risico voor de diversiteit van het aanbod beoordelen we als van gemiddeld niveau. DPG Media biedt verschillende zelfstandige titels aan, maar voorbeelden uit het verleden laten zien dat bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag kunnen liggen aan een besluit om titels op te heffen of de zelfstandigheid ervan in te perken.

Conclusie

Op basis van de beoordeelde diversiteitsdimensies is het Commissariaat van oordeel dat de overname van RTL Nederland door DPG Media een te groot risico vormt voor de pluriforme nieuwsvoorziening in Nederland en dat de voorgenomen overname daarom onwenselijk is. Pluriforme en onafhankelijke nieuwsvoorziening is een

belangrijke voorwaarde voor onze democratische rechtsstaat en het Commissariaat vindt dat we die goed moeten beschermen.

Tabel 9. Overzicht beoordeling diversiteitsdimensies na voorgenomen overname

Dimensies pluriformiteit	Risico
Diversiteit van de aanbieders	Hoog
Diversiteit van het aanbod	Midden
Diversiteit van de inhoud	x
Diversiteit van het gebruik	Hoog

Voor een pluriform nieuwsecosysteem is het van belang dat alle vier de diversiteitsdimensies op orde zijn. Het is onvoldoende om één van de dimensies goed na te komen. Omdat de diversiteit van het aanbod voornamelijk wordt geregeld via waarborgen in de private sfeer, is het des te risicovoller om voor de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening voornamelijk hierop te vertrouwen. Het borgen van de diversiteit van de aanbieders door het beperken van mediaconcentraties is daarom een belangrijk instrument om de pluriformiteit van het nieuwsecosysteem te beschermen.