



Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011

7 december 2010

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1 Algemeen

Deze Beleidslijn strekt tot vervanging van de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 die door de inwerkingtreding per 1 januari 2009 van de Mediawet 2008 (Stb. 2008, 583) (laatstelijk gewijzigd bij wet van 10 december 2009 Stb. 2009, 552), en de inwerkingtreding per 1 juli 2009 van Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht niet meer actueel is.

De Mediawet 2008 kent in het bijzonder in de artikelen 7.12 en 7.14 aan het Commissariaat bevoegdheden toe om sancties op te leggen, waarbij het Commissariaat bevoegd is om onder afweging van de betrokken belangen te reageren op een overtreding van een bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift, ofwel door middel van een bestraffende sanctie met de bedoeling de overtreder leed toe te voegen, ofwel door middel van een herstelsanctie (zoals de in artikel 7.12, derde lid, geregelde last onder dwangsom) teneinde overtreding te voorkomen of ongedaan te maken.

Aan deze Beleidslijn ligt de aan het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel ontleende bedoeling ten grondslag een inzicht te geven in de criteria die bij overtreding van de bij of krachtens de Mediawet 2008 gestelde voorschriften bij het opleggen van bestuurlijke sancties zullen worden gehanteerd.

Deze Beleidslijn ziet niet op maatregelen tot het nemen waarvan het Commissariaat op grond van de Mediawet 2008 verplicht is en waarbij aan het Commissariaat geen vrijheid om belangen af te wegen toekomt (zie bijvoorbeeld de artikelen 2.47, eerste lid onder a, 2.67, eerste lid, onder a, of 3.4, eerste lid: van de Mediawet 2008: verplichte intrekking van een aanwijzing of een toestemming).

Bij bestraffende sancties worden naast het oogmerk de overtreder in zijn belangen te treffen tevens doeleinden van speciale en generale preventie nagestreefd.

Aan de in deze Beleidslijn gehanteerde terminologie komt, tenzij uitdrukkelijk het tegendeel wordt bepaald, dezelfde betekenis toe als welke daaraan op grond van het bij of krachtens de Mediawet 2008 en de Algemene wet bestuursrecht bepaalde toekomt.

1.2 Relevante bepalingen

Met betrekking tot de bevoegdheden van het Commissariaat tot het opleggen van bestuurlijke sancties zijn de volgende algemene bevoegdheidsbepalingen van de Mediawet 2008 in het bijzonder van belang:

Titel 7.2 Toezicht en handhaving

Artikel 7.11

1. Het Commissariaat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van:
 - a. de artikelen 2.2 tot en met 2.22, 2.24 tot en met 2.33, 2.34a tot en met 2.34i, 2.36 tot en met 2.41, 2.53 tot en met 2.57, 2.59, 2.60, 2.73 tot en met 2.87, 2.125 tot en met 2.131, 2.143 tot en met 2.145, 2.149, 2.150, eerste lid, 2.151, eerste lid, 2.158, 2.163, 2.164, eerste en tweede lid, 2.166 tot en met 2.168, 2.180 tot en met 2.187, 4.2 tot en met 4.5 en 6.26; en
 - b. hoofdstuk 8.
2. Met het toezicht op de naleving zijn belast de leden van het Commissariaat en de bij besluit van het Commissariaat aangewezen medewerkers van het Commissariaat.
3. Van een besluit als bedoeld in het tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 7.12

1. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 2.34,



eerste lid, 2.58, onderdelen a tot en met c, en e, en 2.170, of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat aan de overtreder een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225.000,- per overtreding.

2. De bestuurlijke boete bij overtreding van het bepaalde in artikel 2.34, eerste lid, bedraagt 10% van het totale bedrag aan gelden dat gemiddeld in de kalenderjaren voorafgaande aan de overtreding tijdens de lopende erkenningsperiode aan de omroepvereniging ter beschikking is gesteld voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst.
3. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.132 tot en met 2.134, 6.10 tot en met 6.14 en 6.20 kan het Commissariaat aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Artikel 7.14

1. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat, naast of in plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom:
 - a. de in artikel 2.51 bedoelde uren van de desbetreffende instelling voor ten hoogste twaalf weken intrekken;
 - b. de in de artikelen 2.49, eerste lid, 6.1 en 6.5 bedoelde uren van de desbetreffende instelling verminderen of intrekken; en
 - c. de uren intrekken of verminderen die de Ster op grond van artikel 2.95 op de programmakanalen van de landelijke publieke mediadienst ter beschikking heeft.
2. De bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, heeft het Commissariaat ook wanneer de raad van bestuur het Commissariaat heeft verzocht de uren van de desbetreffende instelling te verminderen of in te trekken omdat:
 - a. aan een instelling die media-aanbod voor de landelijke publieke omroepdienst verzorgt voor twee achtereenvolgende jaren een sanctie als bedoeld in artikel 2.154 is opgelegd; of
 - b. een omroepvereniging of de educatieve media-instelling naar de mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

Daarnaast kent de Mediawet 2008 nog een aantal specifieke bepalingen waarin bevoegdheden van het Commissariaat tot het opleggen van bestuurlijke sancties zijn opgenomen.

Op het toezicht en de handhaving door het Commissariaat van de Mediawet 2008 is tevens het bepaalde in Hoofdstuk 5 (Handhaving) van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

HOOFDSTUK 2. SANCTIEMAATREGELEN

- 2.1 Bij een overtreding kunnen aan de overtreder, met inachtneming van het bij of krachtens de Mediawet bepaalde, één of meer van de navolgende bestuurlijke sancties tegelijk worden opgelegd:
 - a. bestuurlijke boete;
 - b. last onder dwangsom;
 - c. vermindering van uren;
 - d. intrekking van uren;
 - e. (gedeeltelijke) intrekking van een toestemming, aanwijzing of ontheffing;
 - f. (verzoek tot) vermindering of beëindiging van bevoorschotting.
- 2.2 Bij de beoordeling van de vraag of en, zo ja, welke sanctiemaatregel dient te worden getroffen, houdt het Commissariaat rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de belanghebbende kan worden verweten. Het Commissariaat houdt bij de beoordeling rekening met relevante omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
- 2.3 Een sanctie inhoudende het verminderen of intrekken van uren of de intrekking conform artikel 3.4, tweede lid, onder b, van de Mediawet 2008 van de toestemming van een commerciële media-instelling wordt, behoudens bijzondere gevallen, slechts opgelegd indien sprake is van het herhaaldelijk of langdurig niet voldoen aan de voorschriften die bij of krachtens de Mediawet 2008 voor de overtreder gelden, dan wel in het geval van een overtreding waarbij sprake is van grove onachtzaamheid of (voorwaardelijk) opzet.
- 2.4 Voor de vaststelling van de hoogte van een bestuurlijke boete hanteert het Commissariaat, met inachtneming van het in artikel 7.12 van de Mediawet 2008 neergelegde boetemaximum, de volgende berekeningsmethodiek.
Voor het bepalen van de ernst van een overtreding zijn de te handhaven normen allereerst onderverdeeld in drie categorieën (A, B en C) met verschillende bandbreedtes.
In dit kader wordt vervolgens, voor wat de impact van een overtreding betreft, een onderscheid



gemaakt tussen media-instellingen met een landelijk, regionaal of lokaal publieksbereik c.q. verspreidingsniveau.

De plaatsing van de betrokken overtreding binnen de in de boetecategorieën weergegeven bandbreedtes is afhankelijk van de aard, de ernst en voorzover relevant de duur van de overtreding.

Aan de hand van boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden wordt vervolgens beoordeeld of, en zo ja in welke mate, de overtreding verwijtbaar is, en wordt zodoende de hoogte van de op te leggen boete vastgesteld.

De vaststelling van de boetecategorie laat de mogelijkheid onverlet dat door toepassing van artikel 2.13 en/of door de aanwezigheid van boeteverhogende en boeteverlagende factoren buiten de berekeningsmethodiek en/of de bandbreedte van de desbetreffende boetecategorie wordt getreden.

Boetecategorie A

Overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen:

2.1, 2.34, 2.50, 2.52, 2.58, 2.88, 2.88a, 2.89, 2.90, 2.91, 2.94, 2.95, 2.96, 2.97, 2.106, 2.107, 2.108, 2.109, 2.110, 2.111, 2.112, 2.113, 2.114, 2.132, 2.133, 2.134, 2.135, 2.136, 2.137, 2.138, 2.138a, 2.139, 2.141, 2.142, 2.151, tweede lid, 2.164, derde lid, 3.1, 3.2, 3.5, 3.5a, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.13, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.19a, 3.19b, 4.1, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 6.13, 6.14, 6.15, 6.20, 6.21, 7.18 Mediawet 2008 en 5:20 Algemene wet bestuursrecht.

Boetecategorie B

Overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen:

2.35, 2.49, 2.70, 2.71, 2.72, 2.92, 2.93, 2.99, 2.115, 2.116, 2.117, 2.118, 2.119, 2.124, 2.171, 2.172, 3.6, 3.20 t/m 3.26, 3.29, 3.29b, 3.29c, 3.29d, 6.4, 6.6, 6.9, 6.10, 6.23, 6.24 en 6.27 Mediawet 2008.

Boetecategorie C

Overtreding van enig ander bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift waarvan het Commissariaat belast is met bestuursrechtelijke handhaving.

Als de overtreder een publieke landelijke media-instelling of een commerciële media-instelling met een bereik boven 500.000 huishoudens betreft, worden de volgende bandbreedtes in acht genomen.

Boetecategorie landelijk

		Categorie A	Categorie B	Categorie C
I	Zeer ernstige overtreding	€ 135.000–€ 225.000	€ 80.000–€ 135.000	€ 20.000–€ 35.000
II	Ernstige overtreding	€ 35.000–€ 135.000	€ 20.000–€ 80.000	€ 6.000–€ 20.000
III	Lichte overtreding	0–€ 35.000	0–€ 20.000	0–€ 6.000

Indien het een overtreding door een commerciële mediadienst op aanvraag betreft welke via open internet verspreidt, worden de hierboven genoemde bandbreedtes in acht genomen. In voorkomende gevallen kan ten aanzien van de in de vorige zin genoemde mediadiensten van deze bandbreedtes worden afgeweken.

Voor commerciële mediadiensten op aanvraag die niet via het open internet hun diensten aanbieden geldt het technisch bereik, conform de in dit artikel 2.4 en de artikelen 2.5 en 2.6 uiteengezette systematiek voor andere commerciële media-instellingen.

- 2.5 Als de overtreder een publieke regionale media-instelling of een commerciële media-instelling met een bereik van tussen de 25.000 en 500.000 huishoudens betreft, worden de volgende bandbreedtes in acht genomen.

Boetecategorie regionaal

		Categorie A	Categorie B	Categorie C
I	Zeer ernstige overtreding	€ 27.000–€ 45.000	€ 16.000–€ 27.000	€ 4.000–€ 7.000
II	Ernstige overtreding	€ 7.000–€ 27.000	€ 4.000–€ 16.000	€ 1.200–€ 4.000
III	Lichte overtreding	0–€ 7.000	0–€ 4.000	0–€ 1.200

- 2.6 Als de overtreder een publieke lokale media-instelling of een commerciële media-instelling met een bereik van minder dan 25.000 huishoudens betreft, worden de volgende bandbreedtes in acht genomen.

Boetecategorie lokaal

		Categorie A	Categorie B	Categorie C
I	Zeer ernstige overtreding	€ 6.750–€ 11.250	€ 4.000–€ 6.750	€ 1.000–€ 1.750
II	Ernstige overtreding	€ 1.750–€ 6.750	€ 1.000–€ 4.000	€ 300–€ 1.000

		Categorie A	Categorie B	Categorie C
III	Lichte overtreding	0–€ 1.750	0–€ 1.000	0–€ 300

- 2.7 Een zeer ernstige overtreding is een overtreding waarbij sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:
- een publieke media-instelling heeft de beginselen van non-commercialiteit, bijvoorbeeld het dienstbaarheidsverbod, en onafhankelijkheid in aanzienlijke mate geschonden;
 - een publieke media-instelling heeft het beginsel van rechtmatige besteding van middelen of het beginsel van transparantie in de financiële verantwoording in aanzienlijke mate geschonden;
 - geboden die zijn te converteren in percentages zijn voor slechts 1/2 of minder behaald;
 - verboden die zijn te converteren in percentages, zijn met meer dan 2/10 overschreden;
 - de overtreding is structureel van aard;
 - een programma geheel of gedeeltelijk bestaande uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie is gesponsord;
 - de overtreding beslaat meer dan 10% van de duur van het programma;
 - sluikreclame met zeer grote nadruk;
 - andere omstandigheden die de overtreding naar oordeel van het Commissariaat zeer ernstig maken, waaronder onder meer overtredingen ten aanzien van kwetsbare groepen in de samenleving;
 - het in zeer ernstige mate niet naleven van de medewerkings- en inlichtingenplicht;
 - een herhaalboete van een (zeer) ernstige overtreding.
- 2.8 Een ernstige overtreding is een overtreding waarbij sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:
- een publieke media-instelling heeft de beginselen van non-commercialiteit, bijvoorbeeld het dienstbaarheidsverbod, en onafhankelijkheid in meer dan beperkte mate geschonden;
 - een publieke media-instelling heeft het beginsel van rechtmatige besteding van middelen of het beginsel van transparantie in de financiële verantwoording in meer dan beperkte mate geschonden;
 - geboden die zijn te converteren in percentages zijn voor meer dan 1/2 maar minder dan 4/5 behaald;
 - verboden die zijn te converteren in percentages zijn met een percentage tussen de 1/20 en 2/10 overschreden;
 - overtredingen die de toegang tot de kabel betreffen;
 - sluikreclame met grote nadruk;
 - andere omstandigheden die de overtreding naar oordeel van het Commissariaat ernstig maken;
 - het in ernstige mate niet naleven van de medewerkings- en inlichtingenplicht;
 - een herhaalboete van een lichte overtreding.
- 2.9 Een lichte overtreding is een overtreding waarbij sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:
- een publieke media-instelling heeft de beginselen van non-commercialiteit, bijvoorbeeld het dienstbaarheidsverbod, en onafhankelijkheid in beperkte mate geschonden;
 - een publieke media-instelling heeft het beginsel van rechtmatige besteding van middelen of het beginsel van transparantie in de financiële verantwoording in beperkte mate geschonden;
 - geboden die zijn te converteren in percentages zijn niet geheel, doch voor minstens 4/5 behaald;
 - verboden die zijn te converteren in percentages zijn overschreden, doch met minder dan 1/20;
 - sluikreclame met geringe nadruk;
 - andere omstandigheden die de overtreding naar oordeel van het Commissariaat licht maken;
 - het in beperkte mate niet naleven van de medewerkings- en inlichtingenplicht.
- 2.10 Het Commissariaat bepaalt de bandbreedte van de desbetreffende boetecategorie aan de hand van de omstandigheden als genoemd in 2.7, 2.8 en 2.9. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete binnen de bij de overtreding horende bandbreedte wordt uitgegaan van het midden van die bandbreedte.
- 2.11 Met uitzondering van de overtredingen die de toegang tot de kabel betreffen, wordt in geval een overtreding een radioprogramma betreft, de naastgelegen lagere bandbreedte in de boetecategorie gekozen. In het geval er reeds sprake is van een lichte overtreding, dan wordt de hoogte van de boete, behoudens mogelijke boeteverhogende omstandigheden, vastgesteld in de onderste helft van de bandbreedte.
- 2.12 Bij de vaststelling van de hoogte van de boete neemt het Commissariaat boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden in aanmerking. Boeteverhogende omstandigheden zijn onder meer:
- de omstandigheid dat er sprake is van recidive van overtreding van eenzelfde aard;

- de omstandigheid dat de overtreder in het verleden genoegzaam op de hoogte is gebracht van de toepassing van regelgeving;
 - de omstandigheid dat er sprake is van grove onachtzaamheid of (voorwaardelijk) opzet;
 - de omstandigheid dat met de overtreding een wederrechtelijk geldelijk of op geld waardeerbaar voordeel is verkregen;
 - een groot geografisch bereik van de aanbieder van een omroepnetwerk;
 - de omstandigheid dat er sprake is van een herhaalboete bij een voortdurende overtreding.
- Boeteverlagende omstandigheden zijn onder meer:
- de interpretatie van de geschonden norm is niet eerder in het toezichtsbeleid van het Commissariaat betrokken;
 - de omstandigheid dat de overtreding heeft plaatsgevonden hoewel de overtreder voorzorgsmaatregelen had getroffen;
 - de omstandigheid dat de overtreder inmiddels adequate maatregelen heeft genomen ter voorkoming van herhaling van de overtreding;
 - een beperkt geografisch bereik van de aanbieder van een omroepnetwerk.
- 2.13 De in de artikelen 2.4 tot en met 2.12 neergelegde berekeningsmethodiek voor de bepaling van de hoogte van boetes fungeert als leidraad en niet als dwingend voorschrift. In daarvoor naar het oordeel van het Commissariaat in aanmerking komende omstandigheden kan van die methodiek worden afgeweken.
- 2.14 Het Commissariaat kan aan de overtreder nogmaals een bestuurlijke boete opleggen indien de overtreding na een eerdere bestuurlijke boete voortduurt. Alvorens een dergelijke herhaalboete wordt opgelegd, stelt het Commissariaat de overtreder bij schriftelijke kennisgeving in de gelegenheid om binnen een redelijke termijn alsnog de overtreding te staken. Een dergelijke schriftelijke kennisgeving kan achterwege blijven, indien het voor de overtreder duidelijk is of behoort te zijn dat ook na de eerdere bestuurlijke boete nog steeds van hem verwacht wordt dat hij de overtreding staakt, en hij gelet op het tijdsverloop sedert de eerdere boete in redelijkheid in staat is geweest om alsnog aan de overtreden norm te voldoen.
- 2.15 Voor een overtreding van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt geen boete opgelegd dan nadat de overtreder bij schriftelijke kennisgeving in de gelegenheid is gesteld om binnen een redelijke termijn alsnog aan de vordering tot medewerking te voldoen (verzuimherstel). Indien ook na oplegging van een boete nog steeds niet is voldaan aan de vordering tot medewerking, zal een nieuwe vordering worden gedaan. In het geval dat wederom niet wordt voldaan aan de vordering wordt de overtreder niet nogmaals een verzuimherstel geboden.
- 2.16 Het Commissariaat kan bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.132 tot en met 2.134 en 6.10 tot en met 6.14 en 6.20 aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Titel 5.1 en Afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn daarop van toepassing.

HOOFDSTUK 3. PROCEDURE BIJ BESTRAFFENDE SANCTIES

- 3.1 Het Commissariaat kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende overgaan tot een onderzoek aangaande bestuursrechtelijke handhaving door middel van bestraffende sancties van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008 of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarop zijn de Titels 5.1, 5.2 en 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
- 3.2 Zonodig wint het Commissariaat over de vermoedelijke overtreding informatie in bij de belanghebbende(n). Aan een verzoek om informatie moet worden voldaan op de wijze die door het Commissariaat is aangegeven. Indien het Commissariaat vaststelt dat een overtreding is begaan, maakt het Commissariaat daarvan een rapport op zoals bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 3.3 Het Commissariaat stelt de belanghebbende(n) bij aangetekend schrijven in kennis van zijn voornemen tot het opleggen van de sanctie en van de gronden waarop dit voornemen berust. Daarbij wordt tevens het in artikel 3.2 genoemde rapport aan de belanghebbende toegezonden.
- 3.4 Het Commissariaat stelt de belanghebbende(n) bij de in artikel 3.4 bedoelde kennisgeving in de gelegenheid om op een binnen vier weken te houden hoorzitting zijn zienswijze naar voren te brengen op het voornemen ten aanzien van de sanctiemaatregel. Ingeval een belanghebbende zijn zienswijze alleen schriftelijk wil toelichten, stelt het Commissariaat hem daartoe in de gelegenheid gedurende vier weken na de kennisgeving als bedoeld in artikel 3.4. Het Commissariaat kan, indien daartoe gronden zijn, deze termijn op verzoek van de belanghebbende(n) verlengen met twee weken.
- 3.5 Bij de kennisgeving van de hoorzitting wordt aan de betrokkene meegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.
- 3.6 Indien het voornemen betrekking heeft op een vermoedelijke overtreding die gelijk is aan een vermoedelijke overtreding waarover bij het Commissariaat al een procedure aanhangig is, kan het Commissariaat op verzoek van een belanghebbende de verdere procedure aanhouden tot het moment waarop in de eerdere procedure een beslissing is genomen.



- 3.7 Schriftelijke stukken kunnen uiterlijk tot tien dagen voor de datum van de hoorzitting bij het Commissariaat worden ingediend.
- 3.8 Van het verhandelde op de hoorzitting wordt een verslag gemaakt. Het verslag wordt, zo mogelijk met de beslissing van het Commissariaat over de voorgenomen sanctie, aan de belanghebbende(n) toegezonden.
- 3.9 Het Commissariaat beslist binnen de termijn zoals neergelegd in artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht over het opleggen van een sanctie.
- 3.10 Het Commissariaat doet zijn beslissing onverwijld bij aangetekend schrijven aan belanghebbende(n) toekomen.
- 3.11 Gelijksoortige vermoedelijke overtredingen die zijn begaan door eenzelfde belanghebbende kunnen gevoegd door het Commissariaat worden behandeld, waarbij voor elke overtreding afzonderlijk een sanctie kan worden opgelegd.
- 3.12 Het Commissariaat kan in een voorkomend geval voor afzonderlijke niet gelijksoortige overtredingen, begaan door dezelfde overtreder, één boete opleggen. Hierbij wordt in dat geval, van de boetes die voor deze overtredingen afzonderlijk opgelegd zouden kunnen worden, de hoogste boete voor het totaal aan overtredingen opgelegd.
- 3.13 Over een te nemen beslissing op een bezwaarschrift dat gericht is tegen een bestraffende sanctie van het Commissariaat terzake van een overtreding van de artikelen 2.88a, 2.89, 2.90, 2.91, 2.94, 2.95, 2.96, 2.97, 2.106, 2.107, 2.108, 2.109, 3.5a, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11, 3.15, 3.16, 3.17, 3.19, 3.19a en 3.19b, van de Mediawet 2008, vraagt het Commissariaat advies aan de Adviescommissie Bezwaarschriften. Het Commissariaat kan over beslissingen op bezwaarschriften gericht tegen andere bestraffende sancties een advies aan de Adviescommissie Bezwaarschriften vragen.
- 3.14 Indien advies wordt gevraagd, zendt het Commissariaat het bezwaarschrift onmiddellijk na ontvangst door aan de Adviescommissie Bezwaarschriften. Belanghebbende(n) worden schriftelijk door het Commissariaat op de hoogte gebracht van de doorzending.
- 3.15 Op de advisering door de Adviescommissie Bezwaarschriften is het door het Commissariaat vastgestelde Reglement Adviescommissie Bezwaarschriften van toepassing.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

- 4.1 Deze regeling treedt in werking twee dagen na kennisgeving daarvan in de Staatscourant, met dien verstande dat Hoofdstuk 2 van deze regeling eerst in werking treedt twee maanden na kennisgeving daarvan in de Staatscourant.
- 4.2 De Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 en de Regeling toepasselijkheid beleid onder de Mediawet 2008 voor zover van toepassing op laatstgenoemde Beleidslijn vervallen met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze regeling.
- 4.3 Deze regeling kan worden aangehaald als Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011.
- 4.4 Deze regeling wordt bekendgemaakt door kennisgeving ervan in de Staatscourant en op de internetsite van het Commissariaat (www.cvdm.nl).

*Commissariaat voor de Media,
T. Bahlmann,
voorzitter.*

*M. de Cock Buning,
commissaris.*



TOELICHTING

Algemeen

Met de invoering per 1 januari 2009 van de Mediawet 2008 zijn voor wat de bestuursrechtelijke handhaving door het Commissariaat betreft, belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Waar het gaat om de bevoegdheid van het Commissariaat om een bestraffende sanctie (bestuurlijke boete) op te leggen, is er door de wetgever van afgezien om, zoals voorheen wel het geval was, een onderscheid te maken tussen categorieën van overtredingen met afzonderlijke boetemaxima. Thans geldt voor alle overtredingen hetzelfde wettelijk boetemaximum van € 225.000,-. Bij zijn op grond daarvan te voeren handhavingsbeleid heeft het Commissariaat ook acht te slaan op de invoering per 1 juli 2009 van Hoofdstuk 5 (Handhaving) van de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder op het daarbij betrokken uitgangspunt dat de hoogte van de bestuurlijke boete dient te worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, een en ander met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Bovendien is in de Mediawet 2008 voor bepaalde gevallen de bevoegdheid van het Commissariaat geregeld om een herstelsanctie (last onder dwangsom) op te leggen.

Deze gewijzigde wetgeving vormt de reden voor het vaststellen van een nieuwe Beleidslijn sanctie-maatregelen, ter vervanging van de Beleidslijn Sanctie-maatregelen 2007, om daarmee inzicht te verschaffen in de wijze waarop het Commissariaat aan de gewijzigde wetgeving in de praktijk vorm zal geven. In het bijzonder waar het gaat om zijn beleid inzake de voor overtredingen op te leggen bestuurlijke boetes waarbij voor de hoogte daarvan wordt uitgegaan van een (ten opzichte van de oude Beleidslijn gedeeltelijk gewijzigde) indeling in boetecategorieën.

Specifieke overgangsbepalingen bij inwerkingtreding van deze Beleidslijn worden niet noodzakelijk geacht. De nieuwe Beleidslijn is van toepassing op hetgeen bij inwerkingtreding daarvan bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking).

Dit laat overigens het bepaalde in artikel 9.5 van de Mediawet 2008 en/of in artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht onverlet.

Uit laatstgenoemde bepaling volgt dat voor overtredingen die vóór de inwerkingtreding van deze Beleidslijn zijn gepleegd, de Beleidslijn Sanctie-maatregelen 2007 van toepassing blijft indien die qua strafbaarstelling gunstiger voor de overtreder is.

Artikelsgewijs

Artikel 1.1

Onder een overtreding wordt in deze Beleidslijn verstaan een gedraging in strijd met een bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift (of met artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht), conform het bepaalde in artikel 5:1 Algemene wet bestuursrecht.

In het licht van het bepaalde in artikel 5:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht wordt er nog op gewezen dat in voorkomend geval ook de overtreding van een voorschrift c.q. voorwaarde waaronder op grond van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008 een begunstigend besluit, zoals bijvoorbeeld een aanwijzing, toestemming of ontheffing, is genomen, tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie kan leiden, omdat door de overtreding van de daarbij gestelde voorwaarde de overtreder geacht moet worden te hebben gehandeld zonder de betrokken aanwijzing, toestemming of ontheffing.

Artikel 2.2

Uit deze bepaling volgt onder meer dat onder omstandigheden wordt afgezien van het opleggen van een sanctie, ook al is een overtreding begaan. Hiervan is in elk geval sprake indien de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Aangezien schuld in de zin van verwijtbaarheid vaak geen bestanddeel uitmaakt van de door het Commissariaat te handhaven normen, hoeft het Commissariaat de verwijtbaarheid niet te bewijzen. Het Commissariaat mag in beginsel de verwijtbaarheid veronderstellen als het daderschap vaststaat. Het is aan de overtreder om een beroep te doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk te maken (Kamerstukken 29 702, nr. 3, p. 134). Voorts kan het evenredigheidsbeginsel er onder omstandigheden toe leiden dat een minder zware sanctie wordt opgelegd.

Artikel 2.3

Indien sprake is van de omstandigheden zoals genoemd in dit artikel kan, mede gelet op de doelein-



den van speciale en generale preventie, een sanctie worden opgelegd tot (voor publieke media-instellingen) het verminderen of intrekken van uren zendtijd of (voor commerciële media-instellingen) de (gedeeltelijke) intrekking van de in artikel 3.1 van de Mediawet 2008 bedoelde toestemming. Deze sanctie maatregelen kunnen in beginsel voor overtreding van elk bij of krachtens de Mediawet gesteld voorschrift worden opgelegd, al dan niet in combinatie met een bestuurlijke boete. Voor de vaststelling van de ernst van de overtreding kan onder meer aansluiting worden gezocht bij artikel 2.7 tot en met 2.9 van deze Beleidslijn.

Er is in ieder geval sprake van herhaaldelijk of langdurig niet voldoen aan de voorschriften bij of krachtens de Mediawet indien de overtreding een structureel karakter heeft. Bij gedeeltelijke intrekking van de toestemming, als bedoeld in artikel 3.4, tweede lid, onder b, van de Mediawet 2008 moet worden gedacht aan een verbod om gedurende een bepaalde periode media-aanbod aan te bieden.

Artikelen 2.4 tot en met 2.9 (Berekeningsmethodiek hoogte boete)

Voor de vaststelling van de hoogte van de boete zal het Commissariaat de in artikel 2.4 genoemde drie boetecategorieën met bijbehorende bandbreedte hanteren.

Aan de hand van de in artikelen 2.7, 2.8 en 2.9 genoemde omstandigheden bepaalt het Commissariaat de ernst van de betrokken overtreding. Daartoe geldt het volgende.

Bij de vaststelling van de boetecategorie stelt het Commissariaat eerst vast of er sprake is van één of meer omstandigheden als genoemd in artikel 2.7 (zeer ernstige overtreding). Als dat het geval is dan wordt de overtreding als een zeer ernstige overtreding aangemerkt, zo niet dan beoordeelt het Commissariaat vervolgens of de overtreding als een ernstige overtreding kan worden aangemerkt. Dit is het geval als bij de overtreding sprake is van één of meer van de in artikel 2.8 genoemde omstandigheden. Indien de overtreding ook niet als ernstige overtreding kan worden aangemerkt gaat het Commissariaat na of bij de overtreding sprake is van omstandigheden als genoemd in artikel 2.9. Als dat het geval is, dan wordt de overtreding als een lichte overtreding aangemerkt.

Indien bij een overtreding geen sprake is van één van de in artikel 2.7, 2.8 en 2.9 genoemde omstandigheden dan wordt de overtreding aangemerkt als een ernstige overtreding.

Het Commissariaat houdt bij het vaststellen van de mate van nadruk van sluikreclame in ieder geval rekening met de volgende omstandigheden:

- de duur van de reclameboodschap of vermijdbare andere uiting dan reclameboodschap;
- de wijze waarop de reclameboodschap of vermijdbare andere uiting dan reclameboodschap wordt uitgezonden, te weten in beeld of geluid of in een combinatie van beide;
- de plaats, grootte en impact van de reclameboodschap of vermijdbare andere uiting dan reclameboodschap in het geheel van het programma, danwel
- de plaats, grootte en impact van een complex van reclameboodschappen en/of vermijdbare andere uitingen dan reclameboodschappen in het programma-onderdeel, en het eventuele
- versterkende effect van reclameboodschappen en vermijdbare andere uitingen dan reclameboodschappen buiten het programma;
- het aantal malen dat de reclameboodschap of vermijdbare andere uiting dan reclameboodschap in het programma voorkomt.

Van belang is nog het bepaalde in artikel 2.13 waarin is vastgelegd dat de in de Beleidslijn neergelegde berekeningsmethodiek fungeert als leidraad en niet als dwingend voorschrift.

Waar het gaat om de toepassing van artikel 7.12, tweede lid, van de Mediawet 2008, waarin de hoogte van de bestuurlijke boete bij overtreding van het bepaalde in artikel 2.34, eerste lid, door de wetgever is gefixeerd, zal het Commissariaat, conform artikel 5:46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht, niettemin een lagere bestuurlijke boete opleggen indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

In navolging van de systematiek voor lineaire commerciële mediadiensten, waarbij voor het opleggen van een bestuurlijke boete het technisch bereik van de mediadienst het uitgangspunt is, is ook bij de commerciële mediadiensten op aanvraag gekozen voor kwalificatie van de boete op grond van het technisch bereik.

Van het overgrote deel van deze diensten kan via het openbaar toegankelijke internet, op aanvraag, gebruik worden gemaakt. Deze diensten hebben dus in potentie een landelijk bereik. Dit betekent dat deze commerciële mediadiensten op aanvraag via internet in beginsel in de hoogste boetecategorie vallen.

Het Commissariaat kan zich echter voorstellen dat het niet onder elke omstandigheid te billijken is om mediadiensten die hun diensten uitsluitend via internet aanbieden, een boete binnen de bandbreedtes van de hoogste boetecategorie op te leggen. Het Commissariaat kan bij het bepalen van de hoogte van de boete onder meer rekening houden met de omvang van de mediadienst. Commerciële mediadiensten op aanvraag die een beperkter technisch bereik hebben, zoals diensten die uitsluitend



via een beperkt deel van het glasvezelnet worden aangeboden, vallen in een lagere boetecategorie, naar gelang de omvang van het technisch bereik.

Artikelen 2.4 tot en met 2.6 (Onderverdeling qua publieksbereik)

In de Beleidslijn wordt een onderscheid gemaakt tussen publieke en commerciële media-instellingen op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Deze onderverdeling ligt voor de hand als gekeken wordt naar de verschillen in (territoriaal) bereik of verspreidingsniveau die zich in de praktijk van de media-instellingen voordoen met de daarmee samenhangende impact c.q. ernst van de overtreding van dien. De grenzen tussen de drie onderscheiden niveaus worden bij de commerciële omroepen bepaald door het aantal huishoudens dat door deze omroepen wordt bereikt.

De vaststelling van het aantal huishoudens dat door een commerciële media-instelling wordt bereikt, geschiedt aan de hand van het getal dat het Commissariaat op basis van de opgave ex artikel 3.31 van de Mediawet 2008 in het jaar waarin de overtreding is begaan heeft gehanteerd voor de berekening van de verschuldigde toezichtskosten.

Indien de artikelen 2.5 en 2.6 niet van toepassing zijn, geldt de normale bandbreedte als weergegeven in artikel 2.4. Hieruit volgt dat de normale bandbreedte geldt voor bijvoorbeeld de landelijke publieke media-instellingen, de aanbieder van een omroepnetwerk, de Wereldomroep en (commerciële) media-instellingen met een bereik van meer dan 500.000 huishoudens.

Artikel 2.11

Dit artikel geeft uitdrukking aan het uitgangspunt dat een overtreding van de Mediawet 2008 door middel van een radioprogramma in het algemeen een minder maatschappelijke en economische impact heeft dan een overtreding door middel van een televisie-uitzending. Met de naastgelegen lagere bandbreedte wordt bedoeld dat een zeer ernstige overtreding als een ernstige overtreding wordt aangemerkt en een ernstige overtreding als een lichte overtreding. Indien de overtreding al als lichte overtreding is aangemerkt, wordt de boete in beginsel vastgesteld op een kwart van de bovengrens van de bandbreedte. Dit artikel laat de mogelijkheid onverlet dat op grond van artikel 2.12 of 2.13 bij de vaststelling van de boete een hogere of lagere boete wordt opgelegd.

Artikel 2.12

Bij de vaststelling van de uiteindelijke hoogte van de boete kan het Commissariaat voor wat de verwijtbaarheid betreft, boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden in aanmerking nemen. De omstandigheid of de boete wordt verhoogd respectievelijk wordt verlaagd, en, zo ja, de mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Wat betreft de boeteverhogende omstandigheid dat sprake is van recidive van eenzelfde type overtreding geldt dat het niet noodzakelijk is, maar wel mogelijk, dat ten aanzien van de overtredingen in het verleden waarop de aanname van recidive is gebaseerd, een (onherroepelijke) sanctie is opgelegd. Voor het aannemen van recidive is voldoende dat de eerdere overtreding in redelijke mate aannemelijk kan worden gemaakt.

Hetzelfde geldt voor de boeteverhogende omstandigheid dat de overtreder herhaaldelijk of langdurig niet voldoet aan de voorschriften bij of krachtens de Mediawet. Ook hiervoor is reeds voldoende dat in redelijke mate vaststaat dat van dergelijke overtredingen sprake is (geweest). De omstandigheid dat terzake van overtredingen uit het verleden geen sanctie is opgelegd, laat de mogelijkheid tot het verhogen van de boete onverlet.

Het Commissariaat gaat niet over tot het opleggen van een aparte sanctie voor eenzelfde gedraging die reeds als boeteverhogende omstandigheid bij een eerdere sanctie is betrokken.

Indien met een overtreding wederrechtelijk een geldelijk of op geld waardeerbaar voordeel is verkregen kan het Commissariaat dat als boeteverhogende omstandigheid in aanmerking nemen. De boete kan dan worden verhoogd tot het in artikel 7.12 Mediawet 2008 voor die overtreding vastgelegde maximum om het wederrechtelijk genoten voordeel weg te nemen. Daarnaast geldt dat indien de boete volgens de normale berekeningsmethodiek vanuit een oogpunt van straf of van speciale of generale preventie naar het oordeel van het Commissariaat geen adequate reactie is, het Commissariaat van de berekeningssystematiek kan afwijken.

De boeteverlagende omstandigheid dat de overtreding heeft plaatsgevonden ondanks de door de overtreder getroffen voorzorgsmaatregelen, zal door de overtreder moeten worden aangetoond. Daartoe moet aannemelijk worden gemaakt dat de voorzorgsmaatregelen redelijkerwijs als zodanig kunnen worden beschouwd. Het voorgaande geldt ook voor de omstandigheid dat de overtreder na de



overtreding inmiddels dusdanige maatregelen heeft getroffen dat herhaling van de overtreding naar alle waarschijnlijkheid zal worden voorkomen. Hierbij geldt dat een enkele toezegging op dit punt van de overtreder onvoldoende is.

Artikel 2.14

Bij het opleggen van een herhaalboete wordt de hoogte vastgesteld in de naastgelegen hogere bandbreedte van dezelfde categorie. De reden daarvoor is dat de overtreding vanwege het voortduren in ernst is toegenomen. Aangezien na een zeer ernstige overtreding niet naar een hogere bandbreedte kan worden overgestapt, zal in dat geval de boete in dezelfde bandbreedte worden vastgesteld. Om tot uitdrukking te laten komen dat de ernst van de overtreding is toegenomen zal in dat geval worden uitgegaan van boeteverhogende omstandigheden.

Artikel 5:43 Algemene wet bestuursrecht (waarin de codificatie van het ne bis in idem-beginsel dat een overtreder niet voor dezelfde overtreding twee maal vervolgd mag worden) staat in beginsel niet in de weg aan een herhaalboete. Wel dient dan vast te staan dat sprake is van een geval dat in het strafrecht onder het leerstuk van 'het voortdurend delict' wordt begrepen: het doen bestaan of voortbestaan van een verboden toestand. In zo'n geval geldt wel als voorwaarde dat het voor de overtreder duidelijk was of behoorde te zijn dat ook na de eerdere boete nog steeds van hem werd verwacht dat hij aan de verboden toestand een einde maakte. Daarnaast moeten de verschillende tijdvakken waarop de boetes betrekking hebben, van elkaar kunnen worden onderscheiden. Een overtreder dient na het opleggen van de eerste boete ook voldoende tijd te hebben (gehad) om redelijkerwijs alsnog aan de overtreden norm te kunnen voldoen.

Wanneer niet aan deze voorwaarden is voldaan, zal het Commissariaat voorafgaand aan het opleggen van een herhaalboete de overtreder opnieuw dienen te informeren over zijn (voortdurende) overtreding waarbij tevens een nieuwe termijn wordt gesteld om alsnog te voldoen aan de wettelijke verplichtingen.

Artikel 3.1

Voor de besluitvorming op een verzoek van een belanghebbende tot het nemen van een handhavingsbesluit wordt hier verwezen naar het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, in het bijzonder Hoofdstuk 4 (Bijzondere bepalingen over besluiten). Wanneer het verzoek niet op voorhand als kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond wordt geoordeeld, gaat het Commissariaat naar aanleiding daarvan over tot de procedure als hier beschreven met dien verstande dat de op de procedure betrekking hebbende stukken in afschrift ook aan verzoeker worden toegezonden.

De in dit hoofdstuk van de Beleidslijn beschreven procedure laat de procedure zoals beschreven in de Beleidsregels inzake afwijken door aanbieder van een omroepnetwerk van programmaraadadvies onverlet.

Artikel 3.5

In verband met artikel 5.10a, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht deelt het Commissariaat aan de overtreder bij het sanctievoornemen mede dat hij bij een verhoor daarover niet verplicht is tot antwoorden. Dit artikel laat de verplichtingen van een belanghebbende op grond van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht onverlet, in het bijzonder waar het gaat om informatie die onafhankelijk van de wil van de betrokkene bestaat.

Artikel 3.13

Alleen indien de bestuurlijke sanctie betrekking heeft op een overtreding van het reclame-, sponsor- en productplaatsingsregime, zoals in dit artikel bedoeld, wordt naar aanleiding van het bezwaarschrift daartegen advies aan de Adviescommissie Bezwaarschriften gevraagd. In overige gevallen behoort het tot de beleidsvrijheid van het Commissariaat om te beslissen of er advies aan de Adviescommissie Bezwaarschriften wordt gevraagd.