



## Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 25 juni 2019 over bestuurlijke boetes in het kader van de Mediawet 2008 (Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019)

Het Commissariaat voor de Media,

Gelet op de artikelen 7.11 en 7.12 van de Mediawet 2008 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

Overwegende:

- dat het Commissariaat voor de Media ingevolge artikel 7.11 van de Mediawet 2008 is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008, met uitzondering van een aantal specifieke bepalingen;
- dat het Commissariaat voor de Media ingevolge artikel 7.12 van de Mediawet 2008 bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008, met uitzondering van een aantal specifieke bepalingen, en artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht aan de overtreder een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 225.000 per overtreding;
- dat het Commissariaat voor de Media inzicht wenst te geven in de wijze waarop het invulling geeft aan zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

Besluit:

### Artikel 1. Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- *cmoa*: commerciële mediadienst op aanvraag;
- *de Awb*: de Algemene wet bestuursrecht;
- *het Commissariaat*: het Commissariaat voor de Media.

### Artikel 2. Reikwijdte

Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle overtredingen waarbij het Commissariaat op basis van artikel 7.12 van de Mediawet 2008 bevoegd is om een bestuurlijke boete op te leggen.

### Artikel 3. Hoogte boete

1. Het Commissariaat bepaalt de hoogte van een bestuurlijke boete overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 4 en verder van deze beleidsregels, tenzij de boete betrekking heeft op overtreding van artikel 2.34, eerste lid, van de Mediawet 2008.
2. Het Commissariaat bepaalt de hoogte van een bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 2.34, eerste lid, van de Mediawet 2008 overeenkomstig het bepaalde in artikel 7.12, tweede lid, van de Mediawet 2008.

### Artikel 4. Overtreden norm

De door het Commissariaat te handhaven normen zijn, afhankelijk van een algemene waardering van de aard van de betreffende norm, onderverdeeld in de volgende categorieën:

- a. Categorie A: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.1, 2.34, tweede lid, 2.50, 2.52, 2.58, aanhef en onder d, 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, 2.142a, 2.151, tweede lid, 2.170, zevende lid,<sup>1</sup> 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, 7.18 van de Mediawet 2008 en 5:20 van de Awb.

<sup>1</sup> De beleidsregels gelden ten aanzien van deze bepaling, artikel 2.170, zevende lid, van de Mediawet 2008, vanaf het moment waarop die bepaling niet langer wordt uitgezonderd in artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet 2008; zie onder meer het Wetvoorstel 'Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwwedenstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media' (Kamerstukken II 2018–2019, 35 042, nr. 2).



- b. Categorie B: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.35, 2.70, 2.71, 2.92, 2.93, 2.99, 2.115, 2.116, 2.117, 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 van de Mediawet 2008.
- c. Categorie C: overtreding van enig ander bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift op de naleving waarvan het Commissariaat toeziet en waarvoor het Commissariaat de bevoegdheid heeft een bestuurlijke boete op te leggen.

#### Artikel 5. Ernst van de overtreding

De ernst van de overtreding in het concrete geval beoordeelt het Commissariaat aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Het Commissariaat beoordeelt of er in het concrete geval omstandigheden bestaan die ertoe leiden dat het de overtreding als licht (zwaarte I) of als zeer ernstig (zwaarte III) aanmerkt. Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden gaat het Commissariaat uit van een overtreding met zwaarte II.

#### Artikel 6. Basisboete

1. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval neemt het Commissariaat de toepasselijke basisboete uit onderstaande tabellen als uitgangspunt.
2. De basisboete is afhankelijk van het bereik van de overtreder, de overtreden norm en de ernst van de overtreding in het concrete geval.
3. Het Commissariaat stelt de basisboete vast met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 4 (overtreden norm) en 5 (ernst van de overtreding) van deze beleidsregels.
4. Als de overtreder een landelijke publieke media-instelling is of een commerciële media-instelling dan wel een cmoa met een bereik van meer dan 500.000 huishoudens, dan gelden de volgende bedragen als basisboete:

	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Zwaarte III	€ 180.000	€ 107.500	€ 27.500
Zwaarte II	€ 85.000	€ 50.000	€ 13.000
Zwaarte I	€ 17.500	€ 10.000	€ 3.000

Tabel 1

5. Als de overtreder een regionale publieke media-instelling is of een commerciële media-instelling dan wel een cmoa met een bereik van 25.000 of meer, maar maximaal 500.000 huishoudens, dan gelden de volgende bedragen als basisboete:

	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Zwaarte III	€ 36.000	€ 21.500	€ 5.500
Zwaarte II	€ 17.000	€ 10.000	€ 2.600
Zwaarte I	€ 3.500	€ 2.000	€ 600

Tabel 2

6. Als de overtreder een lokale publieke media-instelling is of een commerciële media-instelling dan wel een cmoa met een bereik van maximaal 25.000 huishoudens, dan gelden de volgende bedragen als basisboete:

	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Zwaarte III	€ 9.000	€ 5.400	€ 1.400
Zwaarte II	€ 4.300	€ 2.500	€ 650
Zwaarte I	€ 900	€ 500	€ 150

Tabel 3

7. Als de omstandigheden genoemd in de leden 4 t/m 6 van dit artikel niet van toepassing zijn op de overtreder, dan gelden de bedragen in de tabel in lid 4 van dit artikel als basisboete.

#### Artikel 7. Boeteverhogende en -verlagende omstandigheden

1. Bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete neemt het Commissariaat eventuele



boeteverhogende en verlagende omstandigheden in aanmerking. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van de basisboete.

2. Boeteverhogende omstandigheden zijn onder meer:
  - de omstandigheid dat het Commissariaat reeds eerder eenzelfde of een vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld;
  - de omstandigheid dat de overtreder in het verleden genoegzaam op de hoogte is gebracht van de toepassing van de regelgeving;
  - de omstandigheid dat sprake is van grove onachtzaamheid of (voorwaardelijk) opzet;
  - de omstandigheid dat met de overtreding een wederrechtelijk geldelijk of op geld waardeerbaar voordeel is verkregen.
3. Boeteverlagende omstandigheden zijn onder meer:
  - 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.
4. Naast de hiervoor vermelde boeteverhogende en -verlagende omstandigheden, kan het Commissariaat ook andere omstandigheden in aanmerking nemen als boeteverhogende of verlagende omstandigheid.

#### **Artikel 8. Afwijking**

Indien de uitzonderlijke omstandigheden van het geval hiertoe naar het oordeel van het Commissariaat aanleiding geven, kan het Commissariaat afwijken van de hiervoor, in de artikelen 4 tot en met 7, neergelegde berekeningssystematiek voor de bepaling van de hoogte van een bestuurlijke boete.

#### **Artikel 9. Intrekking Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011**

De Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011 wordt ingetrokken.

#### **Artikel 10. Inwerkingtreding**

1. Deze beleidsregels worden bekendgemaakt door kennisgeving ervan in de Staatscourant en op de internetsite van het Commissariaat ([www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl)).
2. Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst.

#### **Artikel 11. Citeertitel**

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019.

*Hilversum, 25 juni 2019*

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,  
*M. de Cock Buning*  
voorzitter

*J. Buné*  
commissaris



---

## TOELICHTING

### I. Algemeen deel

Deze beleidsregels strekken tot vervanging van de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011. Aan deze beleidsregels ligt de aan het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel ontleende bedoeling ten grondslag een inzicht te geven in de criteria die zullen worden gehanteerd bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van een bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

### Bevoegdheid opleggen bestuurlijke boete

De Mediawet 2008 kent in artikel 7.12 aan het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) de bevoegdheid toe om een bestuurlijke boete op te leggen. Het Commissariaat is op basis daarvan bevoegd om, onder afweging van de betrokken belangen, te reageren op een overtreding van bij of krachtens de Mediawet 2008 gestelde voorschriften door middel van een bestraffende sanctie.

### Terminologie

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

### II. Artikelsgewijs deel

#### **Artikel 2. (Reikwijdte)**

Onder een overtreding wordt in deze beleidsregels verstaan een gedraging die in strijd is met een bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift of artikel 5:20 van de Awb, conform het bepaalde in artikel 5:1 van de Awb.

#### **Artikelen 3 t/m 8. (Berekeningssystematiek hoogte boete)**

Het Commissariaat bepaalt de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete wegens overtreding van artikel 2.34, eerste lid, van de Mediawet 2008 overeenkomstig artikel 7.12, tweede lid, van de Mediawet 2008 en artikel 5:46, derde lid, van de Awb.

In andere gevallen hanteert het Commissariaat bij het bepalen van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete de berekeningssystematiek die uiteengezet is in de artikelen 4 tot en met 7 van deze beleidsregels. Het Commissariaat slaat hierbij acht op Hoofdstuk 5 van de Awb (Handhaving). Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Awb stemt het Commissariaat de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij houdt het Commissariaat zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Aangezien schuld in de zin van verwijtbaarheid 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 II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 134). Indien blijkt dat de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten, zal worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 5:41 van de Awb). Voorts kan het evenredigheidsbeginsel er bij verminderde verwijtbaarheid onder omstandigheden toe leiden dat een minder hoge boete wordt opgelegd.

#### *Overtreden norm*

Het Commissariaat heeft de te handhaven normen onderverdeeld in de categorieën A, B en C. Plaatsing van een norm in een categorie is afhankelijk van een algemene waardering van de aard van de betreffende norm en de belangen die met deze norm worden beschermd.



## *Ernst van de overtreding*

Het Commissariaat zal de ernst van de overtreding in het concrete geval beoordelen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval.

## **Schending kernwaarden**

Bij deze beoordeling houdt het Commissariaat rekening met de mate waarin de kernwaarden die het Commissariaat beoogt te beschermen door de overtreding zijn geschonden: de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Het media-aanbod moet onafhankelijk zijn van politieke of commerciële beïnvloeding, het moet toegankelijk zijn en het moet pluriform zijn. Onafhankelijkheid betekent dat kijkers en luisteraars moeten kunnen rekenen op onafhankelijke berichtgeving door publieke en commerciële media-instellingen, op informatie die niet is gekleurd door politieke of commerciële belangen. Er moet een duidelijke scheiding bestaan tussen redactie enerzijds en commercie en politiek anderzijds. Als er binnen het media-aanbod sprake is van bijvoorbeeld (toegestane) sponsoring of productplaatsing, dan moet dat voor de kijker of luisteraar herkenbaar zijn. Onafhankelijkheid betekent bovendien dat publieke media-instellingen volledig vrij moeten zijn om over de inhoud van hun programma's te beslissen. Ze mogen zich niet dienstbaar maken aan derden. Toegankelijkheid houdt in dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang hebben tot informatie. Toegankelijkheid betekent ook dat aanbieders van media-aanbod toegang moeten hebben tot platforms waarop dit verspreid kan worden. Dat geldt echter niet voor alle informatie. Sommige schadelijke informatie kan té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. De wet heeft tot doel te voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden. Pluriformiteit van het media-aanbod betekent dat een grote verscheidenheid aan onderwerpen op verschillende manieren aan bod moet kunnen komen. Er moet ruimte zijn voor allerlei (doel)groepen, meningen en verhalen. Een pluriform media-aanbod ondersteunt de vrije meningsvorming en meningsuiting.

## **Schending ondersteunende basisprincipes**

Deze drie kernwaarden worden ondersteund door de basisprincipes van rechtmatigheid, transparantie en integriteit. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding in het concrete geval houdt het Commissariaat ook rekening met de mate waarin deze principes door de overtreding zijn geschonden. Bij rechtmatigheid gaat het om de rechtmatigheid van de bestedingen van publieke media-instellingen. De legitimatie van het publieke bestel hangt in sterke mate samen met het vertrouwen van het publiek en van de politiek in de manier waarop publieke middelen worden besteed. Voor het toezicht op de onafhankelijkheid van het media-aanbod en op de rechtmatige besteding van mediagelden door publieke media-instellingen is een transparante verantwoording een essentiële voorwaarde. Dit geldt zowel voor de verantwoording van bestedingen als voor de herkomst van inkomsten, bijvoorbeeld uit sponsoring. Verder wordt van het bestuur en de raden van toezicht van publieke media-instellingen verwacht dat zij zich integer gedragen. Daarbij dienen zij zich niet alleen te richten op de bedrijfsmatige belangen van een media-instelling, maar dienen zij tevens rekening te houden met de publieke belangen die ten grondslag liggen aan de Mediawet 2008.

## **Overig**

Het Commissariaat kan bij de beoordeling van de ernst van de overtreding ook nog rekening houden met andere omstandigheden. Bij de beoordeling in het concrete geval beziet het Commissariaat of er omstandigheden bestaan die ertoe leiden dat het de overtreding als licht (zwaarte I) of zeer ernstig (zwaarte III) aanmerkt. Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden gaat het Commissariaat uit van een overtreding met zwaarte II.

## *De overtreder*

In de beleidsregels wordt een onderscheid gemaakt tussen publieke en commerciële mediainstellingen 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 voordoen met de daarmee samenhangende impact c.q. ernst van de overtreding. De grenzen tussen de drie onderscheiden niveaus worden bij de commerciële omroepen bepaald door het aantal huishoudens dat door deze omroepen wordt bereikt. Bij het bepalen van het bereik van een commerciële media-instelling gaat het Commissariaat in beginsel uit van het aantal huishoudens op basis waarvan op grond van artikel 3.30 van de Mediawet 2008 de verschuldigde toezichtskosten zijn berekend in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de overtreding is begaan.

Als het vijfde en zesde lid van artikel 6 van deze beleidsregels niet van toepassing zijn op de overtreder, dan gelden de bedragen in de tabel in het vierde lid van deze bepaling als basisboete (tabel 1).



Hieruit volgt dat die basisboetes gelden voor bijvoorbeeld de landelijke publieke mediainstellingen, de aanbieder van een omroepnetwerk en (commerciële) mediainstellingen met een bereik van meer dan 500.000 huishoudens.

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 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 tabel met de hoogste bedragen vallen (tabel 1). 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 uit 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 en de omzet van de mediadienst. Commerciële mediadiensten op aanvraag die een beperkter technisch bereik hebben, zoals diensten die een beperkt aantal abonnees hebben, vallen in een lagere boetecategorie, naar gelang de omvang van het technisch bereik.

### *Basisboete*

Aan de hand van het bereik van de specifieke overtreder, de categorie waarbinnen de overtreden norm valt en de ernst van de overtreding in het concrete geval, stelt het Commissariaat de zogenoemde 'basisboete' vast. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval, neemt het Commissariaat de hoogte van die basisboete als uitgangspunt.

### *Boeteverhogende en -verlagende omstandigheden*

Bij de vaststelling van de uiteindelijke hoogte van een bestuurlijke boete neemt het Commissariaat eventuele boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden in aanmerking. Dit kan leiden tot een verhoging of verlaging van de als uitgangspunt gehanteerde basisboete. Of en in hoeverre een omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Wat betreft de boeteverhogende omstandigheid dat het Commissariaat reeds eerder eenzelfde of vergelijkbare door de overtreder begane overtreding heeft vastgesteld, geldt dat het niet noodzakelijk, maar wel mogelijk, is dat ten aanzien van de desbetreffende overtreding in het verleden een (onherroepelijke) sanctie is opgelegd. Overigens gaat het Commissariaat niet alsnog over tot het opleggen van een aparte sanctie voor de overtreding die als boeteverhogende omstandigheid bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt 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 van de Mediawet 2008 voor die overtreding vastgelegde maximum om het wederrechtelijk genoten voordeel weg te nemen.

De boeteverlagende omstandigheid dat de overtreding heeft plaatsgevonden ondanks de door de overtreder getroffen voorzorgsmaatregelen, zal door de overtreder moeten worden gestaafd. 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.

### *Afwijking*

Het Commissariaat kan, indien de uitzonderlijke omstandigheden van het geval hiertoe aanleiding geven, afwijken van voormelde berekeningssystematiek voor de bepaling van de hoogte van een boete, bijvoorbeeld indien de boete volgens de normale berekeningssystematiek vanuit een oogpunt van straf of speciale of generale preventie naar het oordeel van het Commissariaat geen adequate reactie is. Indien de overtreder een beroep doet op deze afwijkingsmogelijkheid, is het aan hem om aannemelijk te maken dat zich omstandigheden voordoen die afwijking rechtvaardigen.

### **Artikel 10. (Inwerkingtreding)**

Specifieke overgangsbepalingen bij inwerkingtreding van deze beleidsregels worden niet noodzakelijk geacht. Deze beleidsregels zijn van toepassing op hetgeen bij inwerkingtreding daarvan bestaat, zoals



---

bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking). Dit laat het bepaalde in artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht onverlet. Daaruit volgt dat voor overtredingen die voor de inwerkingtreding van deze beleidsregels zijn gepleegd, bij het opleggen van een bestuurlijke boete de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2011 van toepassing blijft indien die gunstiger is voor de overtreder.