

Sanctiebeschikking

Kenmerk: 936550 / 957147

Betreft: Sanctiebeschikking voor het uitzenden van kansspelreclame door Eredivisie Media & Marketing C.V. tussen 6.00 en 19.00 uur, en tussen 6.00 en 21.00 uur.

Sanctiebeschikking van het Commissariaat voor de Media betreffende overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008.

A. Aanleiding

1. Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) houdt doorlopend toezicht op de naleving van de regelgeving voor reclameboodschappen voor kansspelen, als neergelegd in artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008. Dit artikel dient ter bescherming van minderjarigen, een belangrijk thema voor het Commissariaat. Op grond van dit artikel mogen reclameboodschappen voor kansspelen met een vergunning in de zin van de artikel 14a, 15, 23, 27g en 31 van de Wet op de kansspelen niet worden uitgezonden tussen 6.00 en 21.00 uur. Reclameboodschappen voor overige kansspelen met een vergunning in de zin van de Wet op de kansspelen mogen niet worden uitgezonden tussen 6.00 en 19.00 uur.
2. In dit kader heeft het Commissariaat onderzoek verricht naar de uitgezonden reclameboodschappen voor kansspelen op de televisieprogrammakanalen van de in Nederland gevestigde publieke en commerciële media-instellingen, waaronder Eredivisie Media & Marketing C.V. (hierna: ESPN).

B. Verloop van de procedure

3. In de periode 1 juli tot en met 31 december 2022 heeft het Commissariaat onderzoek verricht naar de naleving van de regelgeving voor reclameboodschappen voor kansspelen door ESPN. Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport van 22 maart 2023. Dit rapport is als **bijlage 2** aan deze sanctiebeschikking gehecht.
4. Op 11 mei 2023 is per brief het onderzoeksrapport aan ESPN verstuurd. ESPN heeft op 15 mei 2023 per e-mail op de uitkomsten daarvan gereageerd.
5. Bij brief van 11 juli 2023 (kenmerk 936550/944090) heeft het Commissariaat ESPN op de hoogte gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008. Met de brief werd ESPN uitgenodigd om schriftelijk, dan wel mondeling zijn zienswijze naar voren te brengen.
6. Op 21 november 2023 heeft ESPN zijn zienswijze mondeling naar voren gebracht. Het verslag daarvan is als **bijlage 3** aan deze sanctiebeschikking gehecht.

C. Feiten

7. In het onderzoek is geconstateerd dat ESPN twee reclameboodschappen voor XXX heeft uitgezonden tussen 6.00 en 21.00 uur. XXX heeft een vergunning voor een online kansspel in de zin van artikel 31 van de Wet op de kansspelen (kansspel op afstand). Het betreffen de volgende twee boodschappen:

Datum: 26 december 2022
Tijdstip: 20.28 uur
Programmakanaal ESPN3

Datum 28 december 2022
Tijdstip 20.30 uur
Programmakanaal ESPN3

8. In het onderzoek is verder geconstateerd dat ESPN vier reclameboodschappen heeft uitgezonden voor XXX tussen 6.00 en 19.00 uur. XXX heeft een vergunning voor een overig kansspel in de zin van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. De vergunning is voor het organiseren van een niet-incidentele loterij. Het betreffen de volgende vier boodschappen:

Datum: 16 juli 2022
Tijdstip: 18:56 uur
Programmakanaal ESPN3

Datum: 16 juli 2022
Tijdstip: 18:57 uur
Programmakanaal ESPN3

Datum: 20 november 2022
Tijdstip 18:56 uur
Programmakanaal ESPN1

Datum: 20 november 2022
Tijdstip: 18:57 uur
Programmakanaal ESPN1

9. Een uitgebreide beschrijving van de feiten is opgenomen in het als bijlage bij deze sanctiebeschikking aangehechte onderzoeksrapport van 22 maart 2023.

D. Wettelijk kader

10. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar **bijlage 1** bij deze sanctiebeschikking.

E. Zienswijze

11. ESPN heeft zijn zienswijze op het sanctievoornemen mondeling naar voren gebracht. ESPN heeft samengevat het volgende aangevoerd.
12. ESPN erkent de regelgeving voor reclameboodschappen voor kansspelen te hebben overtreden. De reden daarvoor is dat er op het laatste moment verschuivingen plaats vonden in de programmering waardoor de kanospelreclames ook verschoven zijn naar niet toegestane tijdstippen. Dit is per vergissing niet opgemerkt door ESPN. ESPN legt uit dat zij veel live sportprogramma's uitzenden die op het laatste moment kunnen verschuiven in de programmering. Een wedstrijd kan bijvoorbeeld eerder afgelopen zijn door een definitieve staking, waardoor het reclameblok eerder wordt gestart. Of een speler raakt geblesseerd in een Amerikaanse wedstrijd waardoor het reclameblok eerder moet starten. Omdat de wedstrijd live wordt doorgegeven moet nauwkeurig worden geluisterd wat de Amerikaanse presentatoren aankondigen om achter deze wijziging te komen. ESPN moet op die momenten in korte tijd nagaan of deze wijzigingen tot gevolg hebben dat kanospelreclames worden uitgezonden op niet toegestane tijdstippen. Daarvoor kijkt ESPN naar welke reclameboodschappen er op welk moment staan geprogrammeerd. Deze controle wordt echter bemoeilijkt doordat de titels van de kanospelreclames niet duidelijk genoeg maakten dat het kanospelreclames zijn. Hierdoor zijn volgens ESPN de fouten gemaakt.
13. ESPN heeft voorts aangegeven dat één van de kanospelreclames door XXX, de partij die voor ESPN de reclameblokken programmeert, in eerste instantie al was geprogrammeerd op een niet toegestaan tijdstip. Ook dit heeft ESPN niet opgemerkt.
14. ESPN heeft toegelicht dat er verschillende maatregelen zijn getroffen om toekomstige overtredingen zo veel mogelijk te voorkomen. De reclameboodschappen worden nu duidelijker gelabeld waardoor de medewerkers van ESPN beter in staat zijn om de kanospelreclames te herkennen op basis van de titel. In de zienswijze licht ESPN ook toe dat de eindregisseur en de teams binnen ESPN zijn geïnstrueerd op het nauwkeurig controleren van de kanospelreclames. Tot slot heeft ESPN aangegeven dat zij in de toekomst een systeem willen bouwen waarin gezocht kan worden op de gelabelde kanospelreclames en een melding wordt weergegeven als die reclames zullen worden uitgezonden op een niet toegestaan tijdstip. ESPN legt uit de regelgeving voor kanospelreclame uiterst serieus te nemen en er alles aan te willen doen om deze na te leven.
15. ESPN heeft tot slot aangetoond dat de zes reclameboodschappen voor kansspelen een beperkt bereik hadden wat betreft het aantal kijkers. Ook heeft ESPN naar voren gebracht dat de reclameboodschappen voor XXX maar enkele minuten voor 19.00 uur zijn uitgezonden. ESPN heeft aangegeven te proberen iedere overtreding te voorkomen en daarom reclameboodschappen niet dicht op 19.00 uur of 21.00 uur te programmeren. Als een programma enkele minuten eerder is afgelopen en het reclameblok eerder wordt gestart voorkomt deze genomen marge overtredingen.

F. Overwegingen Commissariaat

16. Het Commissariaat stelt vast dat ESPN twee reclameboodschappen heeft uitgezonden voor XXX, omdat onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een product of het gebruiken van een dienst, of wordt beoogd het publiek gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf teneinde de verkoop van producten en diensten te bevorderen. Zoals in randnummer 7 is opgenomen, heeft XXX een vergunning in de zin van artikel 31 van de Wet op de kansspelen. Deze reclames voor XXX worden aangemerkt als kansspelreclames en deze mogen op grond van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008 niet worden uitgezonden tussen 6.00 en 21.00 uur. Omdat de twee reclameboodschappen zijn uitgezonden tussen deze tijdstippen (zie randnummer 7) is er sprake van een overtreding van dit artikel.
17. Het Commissariaat stelt verder vast dat ESPN vier reclameboodschappen heeft uitgezonden voor XXX, omdat ook hierin onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een product of het gebruiken van een dienst, of wordt beoogd het publiek gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf teneinde de verkoop van producten of diensten te bevorderen. Zoals in randnummer 8 is opgenomen, beschikt XXX over een vergunning voor het organiseren van loterijen in de zin van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Deze reclames voor de XXX worden aangemerkt als kansspelreclames en deze mogen op grond van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet 2008 niet worden uitgezonden tussen 6.00 en 19.00 uur. Omdat de vier reclameboodschappen zijn uitgezonden tussen deze tijdstippen (zie randnummer 8) is er sprake van een overtreding van dit artikel.

Conclusie

18. Het Commissariaat is gelet op het vorenstaande van oordeel dat ESPN met het uitzenden van de zes reclameboodschappen voor kansspelen artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008 heeft overtreden.

G. Bestuurlijke boete

19. Op grond van artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet 2008 kan het Commissariaat een bestuurlijke boete van maximaal €225.000 opleggen in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008.
20. Voor de vaststelling van de hoogte van een op te leggen boete hanteert het Commissariaat beleid dat is neergelegd in de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019 (hierna: de beleidsregels). Uit de beleidsregels volgt dat het Commissariaat bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval de hoogte van de toepasselijke basisboete als uitgangspunt neemt. Die basisboete is afhankelijk van de overtreden norm en de ernst van de overtreding in het concrete geval. De aanwezigheid van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kan leiden tot aanpassing van dit bedrag.
21. Het Commissariaat blijft bij zijn voornemen om voor de vastgestelde overtreding een bestuurlijke boete op te leggen. Hierin weegt het Commissariaat mee dat het overtreden artikel dient ter bescherming van minderjarigen en het beschermen van minderjarigen is een belangrijk thema voor het Commissariaat. Het zien van deze reclame door minderjarigen leidt in het algemeen tot een positieve houding tegenover deze producten en diensten en meer acceptatie. Hierdoor zouden zij als jongeren eerder kunnen beginnen aan kansspelen en daaraan mogelijk verslaafd raken.¹ Ook betreft het Commissariaat dat hij eerder in 2021 eenzelfde onderzoek heeft verricht en dat ESPN daarin eveneens kansspelreclames uitzond op niet toegestane tijdstippen. ESPN heeft daarvoor een waarschuwing gekregen van het Commissariaat.

¹ G. Meerkkerk, A. Hammink & D. van de Mheen, De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015, p. 17.

22. Het Commissariaat merkt de overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008 door ESPN aan als een lichte overtreding als bedoeld in artikel 5 van de beleidsregels. Daarvoor weegt het Commissariaat mee dat ESPN gezien zijn programmering op voorhand gepaste maatregelen had moeten treffen en werkprocessen had moeten inrichten om deze overtredingen te voorkomen. In zijn mondelinge zienswijze heeft ESPN echter ook onderbouwd toegelicht dat de reclameboodschappen een beperkt bereik hadden wat betreft het aantal kijkers en dat hun programmakanalen door weinig minderjarigen worden bekeken. Dit beperkt de ernst van de overtreding aangezien het overtreden artikel dient ter bescherming van minderjarigen. Tot slot acht het Commissariaat het van belang dat de reclameboodschappen voor XXX maar enkele minuten voor 19.00 uur zijn uitgezonden.
23. Op basis van artikel 4 van de beleidsregels valt de overtreding in 'categorie' A. Bij een lichte overtreding (zwaarte I) van een norm uit categorie A hanteert het Commissariaat als uitgangspunt een basisboete met de hoogte van € 17.500 (artikel 6, vierde lid van de beleidsregels).
24. ESPN heeft in zijn zienswijze aangegeven dat er verschillende maatregelen zijn getroffen om toekomstige overtredingen zo veel mogelijk te voorkomen. De reclameboodschappen worden nu gelabeld waardoor de medewerkers van ESPN beter in staat zijn om de kansspelreclames te herkennen. Op die manier kan bij verschuivingen in de programmering worden gecontroleerd of de kansspelreclames niet verschuiven naar niet toegestane tijdstippen. Er zijn ook verbeteringen doorgevoerd in het interne programmeringssysteem van ESPN die operators wijzen op de verschuivingen. In de zienswijze is ook toegelicht dat de eindregisseur en de teams binnen ESPN zijn geïnstrueerd op het nauwkeurig controleren van de kansspelreclames. Tot slot heeft ESPN aangegeven dat zij in de toekomst een systeem willen bouwen waarin gezocht kan worden op de gelabelde kansspelreclames en een melding wordt weergegeven als die reclames zullen worden uitgezonden op een niet toegestaan tijdstip.
25. Deze getroffen maatregelen neemt het Commissariaat mee als boeteverlagende omstandigheden. Deze omstandigheden in aanmerking genomen verlaagt het Commissariaat het als uitgangspunt gehanteerde boetebedrag van € 17.500 naar €12.500. Het Commissariaat acht de hoogte van deze boete evenredig aan de ernst van de overtreding.

H. Conclusie

26. Gelet op het voorgaande legt het Commissariaat ESPN wegens overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder a en b, van de Mediawet 2008 een boete op van € 12.500.

I. Openbaarmaking

27. Het Commissariaat zal de volledige tekst van het besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Wet open overheid.

Hilversum, 19 december 2023,

Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter

mr. Peter Eijvoogel
Commissaris

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK, te Hilversum. Bezwaar kan ook worden gemaakt via het E-loket op de website van het Commissariaat voor de Media (www.cvdm.nl).

Bijlage 1: juridisch kader

Artikel 1.1, eerste lid, Mediawet 2008:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: (...)

Reclameboodschap: uiting in welke vorm dan ook, niet zijnde een telewinkelloodschap, waarmee onmiskenbaar wordt beoogd het publiek te bewegen tot het kopen van een bepaald product of het gebruik maken van een bepaalde dienst, dan wel gunstig te stemmen ten aanzien van een bepaald bedrijf, een bedrijfstak of een bepaalde instelling teneinde de verkoop van producten of de afname van diensten te bevorderen;

Artikel 3.7, vijfde lid, Mediawet 2008:

5. Het televisieprogramma-aanbod bevat voorts geen reclame- en telewinkelloodschappen voor:
 - a. kansspelen waarvoor een vergunning als bedoeld in de artikel 14a, 15, 23, 27g en 31 van de Wet op de kansspelen vereist is, of die gespeeld worden op een automaat in een speelautomatenhal voor de aanwezigheid waarvan een vergunning vereist is, tussen 06.00 en 21.00 uur;
 - b. overige kansspelen waarvoor ingevolge de Wet op de kansspelen een vergunning vereist is, tussen 06.00 en 19.00 uur.

Artikel 7.12, eerste lid, Mediawet 2008:

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, 2.170, eerste tot en met zesde lid, en achtste en negende lid, en 2.170b, of van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat aan de overtreder een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225 000 per overtreding

Artikel 3 Wet op de kansspelen:

1. Tenzij deze wet anders bepaalt kan voor een gelegenheid als in artikel 1, onder a, bedoeld vergunning worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen. De vergunning wordt verleend door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars zal geschieden, indien de prijzen en premies gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan € 4500 en bij een grotere waarde door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a.
2. Het eerste lid is niet van toepassing voor gelegenheden, waarbij de spelers gemeenschappelijk aan een kansspel kunnen deelnemen.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op piramidespelen.
4. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de vergunning, bedoeld in het eerste lid en, voorzover de vergunning door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a wordt verleend, deze betrekking heeft op een incidenteel kansspel.

Artikel 31 Wet op de kansspelen:

1. Onder een kansspel op afstand wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt.
2. Tot het organiseren van kansspelen op afstand, anders dan aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op grond van een andere dan deze titel vergunning is verleend, kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.