

Beslissing op bezwaar

Kenmerk: 1013163 / 1020690.

Onderwerp: Bezwaar van Talpa TV B.V. (hierna: Talpa) tegen het besluit van het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) van 23 juni 2025 tot het opleggen van een bestuurlijke boete.¹

Het Commissariaat,

gezien het besluit van 23 juni 2025, waarin het Commissariaat aan Talpa een boete van € 12.500 heeft opgelegd voor het overtreden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet),

gezien het daartegen bij brief van 4 augustus 2025 door Talpa ingediende pro forma-bezwaarschrift en de op 27 augustus 2025 ontvangen aanvullende gronden,

volgens het bepaalde in de Mediawet en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb),

overweegt als volgt:

A. Samenvatting

1. In zijn besluit van 23 juni 2025 legde het Commissariaat Talpa een bestuurlijke boete van € 12.500 op voor het overtreden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en sub b, van de Mediawet. Talpa maakte hiertegen bezwaar en gaf aan dat het opleggen van een bestuurlijke boete om verschillende redenen niet passend en niet evenredig zou zijn.
2. Naar aanleiding van dit bezwaar heroverwoog het Commissariaat zijn besluit. In deze beslissing op bezwaar bevestigt het Commissariaat zijn besluit van 23 juni 2025 en verklaart hij de bezwaren van Talpa ongegrond.

B. Verloop procedure

¹ Kenmerk: 996303 / 1005699.

3. In de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 verrichtte het Commissariaat onderzoek naar reclameboodschappen voor alcoholhoudende dranken en kansspelen op de televisieprogrammakanalen van Talpa. Dit onderzoek resulteerde in een onderzoeksrapport van 21 januari 2025. Talpa ontving dit rapport.
4. Bij brief van 10 april 2025 stelde het Commissariaat Talpa op de hoogte van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor het overtreden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet.
5. Op 15 mei 2025 heeft Talpa een zienswijze op het voornemen mondeling naar voren gebracht.
6. Op 23 juni 2025 legde het Commissariaat Talpa een bestuurlijke boete van € 12.500 op (hierna: het boetebesluit).
7. Op 4 augustus 2025 diende Talpa een pro forma-bezwaarschrift in tegen het boetebesluit. Op 27 augustus 2025 ontving het Commissariaat de gronden van dit bezwaarschrift.
8. Bij e-mail van 2 september 2025 heeft het Commissariaat de ontvangst van de gronden van het bezwaar bevestigd en is Talpa, na afstemming over de datum van de hoorzitting, uitgenodigd om het bezwaar mondeling toe te lichten.
9. Op 16 oktober 2025 heeft Talpa het bezwaar mondeling toegelicht. Talpa ontvangt, met deze beslissing op bezwaar, een verslag van de hoorzitting.

Opbouw beslissing op bezwaar

10. De beslissing op bezwaar heeft de volgende opbouw. Hierboven gaf het Commissariaat eerst een samenvatting (A) en ging hij in op het procesverloop (B). Hieronder wordt verwezen naar het wettelijk kader (C) en ingegaan op de ontvankelijkheid van het bezwaar (D). Vervolgens geeft het Commissariaat een korte weergave van de feiten (E) en gaat hij in op de bezwaargronden (F). Tot slot gaat het Commissariaat in op de openbaarmaking van deze beslissing op bezwaar (G) en volgt hetgeen hij beslist (H).

C. Wettelijk kader

11. Voor het relevante wettelijk kader verwijst het Commissariaat naar **bijlage 1** bij deze beslissing op bezwaar.

D. Ontvankelijkheid bezwaar

12. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan de eisen uit de Awb. Het bezwaarschrift is daarmee ontvankelijk. Op basis van het bezwaar vindt een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

E. Feiten

13. Het Commissariaat heeft Talpa in zijn besluit van 23 juni 2025 een bestuurlijke boete van € 12.500 opgelegd voor het overtreden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet. Uit het onderzoeksrapport van het Commissariaat volgt dat Talpa in de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 drie reclameboodschappen heeft uitgezonden voor kansspelen tussen 06.00 uur en 19.00 uur. De aanbieder in deze reclameboodschappen heeft een vergunning voor een overig kansspel, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Het gaat om een vergunning voor het organiseren van niet-incidentele loterijen. Het betreffen de volgende boodschappen:

Datum: 14 juli 2024.

Tijdstip: 16:52 uur.

Programmakanaal: Viaplay TV.

Adverteerder: [xxx].

Datum: 14 juli 2024.

Tijdstip: 16:53 uur.

Programmakanaal: Viaplay TV.

Adverteerder: [xxx].

Datum: 10 december 2024.

Tijdstip: 18:57 uur.

Programmakanaal: NET5.

Adverteerder: [xxx].

14. Deze reclameboodschappen mogen op grond van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet 2008 niet worden uitgezonden tussen 06.00 uur en 19.00 uur. Daarmee heeft Talpa dit artikel overtreden.

F. Bezwaren en overwegingen

15. Talpa erkent dat sprake is van een overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet, maar geeft in het bezwaarschrift aan dat het opleggen van een bestuurlijke boete om verschillende redenen niet passend en niet evenredig is.
16. Volgens Talpa zijn de overtredingen het gevolg van verschuivingen in de programmering, die op een laat moment hebben plaatsgevonden. De reclameboodschappen voor kansspelen zijn met deze verschuivingen mee verplaatst en hierdoor te vroeg uitgezonden. Talpa verzoekt het Commissariaat om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete, dan wel de boete op nihil vast te stellen.

Bezwaren Talpa

17. Talpa geeft aan dat de reclameboodschappen, volgens onder andere gegevens van het Nationaal Media Onderzoek (NMO), niet door minderjarigen zijn bekeken. Ook vormen de overtredingen een zeer klein deel van het totaal aantal uitgezonden reclameboodschappen. Feitelijk hebben minderjarigen geen schade geleden, en is er sprake van een uitzonderlijk laag foutpercentage (0,0000048%).
18. Talpa geeft verder aan verschillende maatregelen te hebben getroffen, en te nemen, om herhaling van soortgelijke overtredingen te voorkomen. In de software is een extra controlemogelijkheid ingebouwd om fouten tijdens het planningsproces te herstellen. Er zijn extra trainingen gegeven over het herkennen van alcohol- en kansspelreclame, en Talpa ontwikkelt een AI-tool die deze reclame automatisch kan herkennen. Daarnaast werkt Talpa aan het toevoegen van een automatische melding in de planningssoftware bij late programmawijzigingen, en worden er vóór 19.15 uur geen reclameboodschappen van aanbieders van kansspelen ingepland. Ook wordt gewerkt aan een aanvullende technische controle in de eindregie.
19. Daarmee meent Talpa, gelet op de omstandigheden uit randnummers 17 en 18, dat het opleggen van een bestuurlijke boete niet-proportioneel en (daarmee) in strijd met het evenredigheidsbeginsel is.
20. Talpa geeft ook aan dat er niet sprake is van drie overtredingen, maar slechts van twee. Volgens Talpa bestonden twee van de drie, door het Commissariaat aangemerkte, reclameboodschappen uit een hoofdsport van 20 seconden en een

‘tag-on’ waarin gedurende 10 seconden werd teruggegrepen op de hoofdspot. De hoofdspot en de tag-on moeten volgens Talpa als één reclameboodschap worden beschouwd. Daarbij benadrukt Talpa dat deze overtredingen niet bewust zijn gepleegd.

21. Talpa geeft tot slot aan dat de bestuurlijke boete in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Tijdens een bestuurlijk overleg tussen Talpa en het College van Commissarissen van het Commissariaat heeft laatstgenoemde volgens Talpa aangegeven dat in principe geen bestuurlijke boete wordt opgelegd aan instellingen die *‘voldoende zelfreinigend vermogen tonen’*, Talpa geeft aan dit vermogen te tonen, nu er direct na het op de hoogte raken van de overtredingen maatregelen zijn getroffen. Volgens Talpa moet de uitspraak in het bestuurlijk overleg ertoe leiden dat er geen bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Overwegingen van het Commissariaat

22. Volgens artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet kan het Commissariaat voor een overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, van de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen. In die keuze weegt het Commissariaat alle relevante belangen, feiten en omstandigheden van het specifieke geval mee. Hieronder beoordeelt het Commissariaat de bezwaren van Talpa tegen het opleggen van de bestuurlijke boete.
23. In het bezwaarschrift gaf Talpa aan dat de reclameboodschappen voor kansspelen niet door minderjarigen zijn bekeken en dat de overtredingen slechts een minimaal deel van het totaal aantal uitgezonden reclameboodschappen betroffen. Het Commissariaat overweegt (opnieuw) dat, ook al vormen de overtredingen een beperkt deel van het totaal aantal uitgezonden reclameboodschappen en ongeacht of minderjarigen de reclameboodschappen hebben gezien, de interne beheersingssystemen van Talpa niet volledig op orde waren, waardoor de overtredingen konden plaatsvinden.
24. Het niet volledig op orde hebben van de systemen betreft een risico voor (het voordoen van) overtredingen. Het risico dat minderjarigen kunnen worden geconfronteerd met reclameboodschappen voor kansspelen bleef zich aldus voordoen, ook nadat het Commissariaat eerder twee waarschuwingen gaf. In zijn toezicht legt het Commissariaat nadruk op het functioneren van interne beheersingssystemen om overtredingen tegen te gaan. Het risico op overtredingen door tekortkomingen in softwaretoepassingen en/of het risico op fouten door medewerkers had door Talpa vermeden moeten worden. Het Commissariaat hecht namelijk belang aan de doelstelling van artikel 3.7, vijfde lid, van de Mediawet, zijnde de bescherming van minderjarigen tegen het zien van

reclameboodschappen voor kansspelen. Zoals ook volgt uit het amendement waarmee dit lid aan de Mediawet is toegevoegd,² kan het zien van reclameboodschappen voor kansspelen door minderjarigen leiden tot meer acceptatie en het risico dat zij als jongeren eerder beginnen aan kansspelen, en daaraan mogelijk verslaafd raken. Het Commissariaat heeft dit belang, het voorkomen dat kwetsbare groepen worden blootgesteld aan schadelijk media-aanbod, ook benoemd in zijn [Meerjarenstrategie 2025 – 2030](#). Zoals ook overwogen in het bestreden besluit, betreft het Commissariaat het belang van de naleving van artikel 3.7, vijfde lid, van de Mediawet bij zijn keuze tot boeteoplegging en maakt het gegeven dat minderjarigen de reclameboodschappen mogelijk niet hebben gezien, dit niet anders.

25. Ten aanzien van de maatregelen die Talpa heeft getroffen, erkent het Commissariaat dat Talpa zich inspant om toekomstige overtredingen zo veel mogelijk te voorkomen. Naar aanleiding van de waarschuwingen in 2021 en in 2023 trof Talpa al verschillende maatregelen, die nu verder zijn doorgevoerd en uitgebreid. De maatregelen die Talpa al had getroffen, leidden tot een kleine foutmarge van reclameboodschappen voor kansspelen die op niet-toegestane tijdstippen werden uitgezonden, maar waren onvoldoende om de overtredingen in 2024 te voorkomen. De toelichting van Talpa tijdens de hoorzitting over de aanvullende maatregelen geeft het Commissariaat meer zekerheid dat toekomstige overtredingen niet zullen voorkomen, maar dit leidt er, net zoals in het boetebesluit werd geoordeeld, niet toe dat nu wordt afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete.
26. Talpa voerde verder aan dat er geen sprake is van drie overtredingen, maar van twee. In navolging van het boetebesluit komt het Commissariaat in deze beslissing op bezwaar tot de conclusie dat sprake is van meerdere gelijksoortige overtredingen. Volgens het Commissariaat zou het opleggen van een aparte bestuurlijke boete voor de drie overtredingen kunnen leiden tot een totaalbedrag dat niet in redelijke verhouding staat tot het doel van de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019. Het Commissariaat heeft het verschil van inzicht in de hoeveelheid overtredingen in het boetebesluit al betrokken door één bestuurlijke boete op te leggen. Het bezwaar dat de hoofdspot en de tag-on als één reclameboodschap moeten worden beschouwd, leidt er volgens het Commissariaat nu niet toe dat moet worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook wanneer sprake zou zijn van twee overtredingen, heeft dat geen gevolgen voor deze beslissing.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 361, nr. 23.

27. Het Commissariaat begrijpt verder dat Talpa de overtredingen niet bewust heeft gepleegd, en dat zij het gevolg zijn geweest van verschuivingen in de programmering. Artikel 3,7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet vereist echter niet de aanwezigheid van opzet of schuld. Dit betekent dat de overtreding vaststaat wanneer de reclameboodschappen voor kansspelen op niet-toegestane tijdstippen zijn uitgezonden.
28. Daarbij merkt het Commissariaat, net als in het boetebesluit, op dat Talpa extra alert had moeten zijn met reclameboodschappen voor kansspelen, gezien eerdere soortgelijke overtredingen in 2021 en 2023, die ook het gevolg waren van onbedoeld handelen. Als gesteld ontving Talpa voor die overtredingen twee waarschuwingen. Talpa valt hiermee een verwijt te maken. Het Commissariaat herhaalt dan ook zijn standpunt uit het boetebesluit dat de eerdere waarschuwingen de herhaling van overtredingen niet hebben voorkomen. Om die reden is het opnieuw geven van een waarschuwing niet effectief om toekomstige overtredingen te voorkomen en leidt dit bezwaar er niet toe dat wordt afgezien van boeteoplegging. Daarnaast benadrukt het Commissariaat opnieuw het belang dat hij hecht aan de naleving van artikel 3,7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet. Het opleggen van een bestuurlijke boete in plaats van een derde waarschuwing onderstreept het belang dat het Commissariaat hecht aan de naleving van dit artikel.
29. Tot slot gaat het Commissariaat in op het vertrouwensbeginsel, nu Talpa in het bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting aangaf dat door het Commissariaat gewekt vertrouwen ertoe moet leiden dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd. Daarbij benadrukt Talpa dat de verschillende getroffen maatregelen voldoende zelfreinigend vermogen laten zien.
30. Het vertrouwensbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Een persoon of instelling moet er volgens dit beginsel op kunnen vertrouwen dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan wordt nagekomen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar rechtspraak herhaaldelijk uiteengezet hoe het vertrouwensbeginsel moet worden toegepast. Vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving, geldt als uitgangspunt dat het bevoegd gezag handhavend moet optreden tegen een overtreding. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken. Dit kan het geval zijn bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.³

³ ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646, r.o. 8.1.



31. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht, waaruit hij of zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen, en zo ja, hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan, of aan het bevoegde bestuursorgaan moet worden toegerekend. Van toerekening van een uitlating is sprake als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed, of de gedraging verrichtte, de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.⁴
32. Of een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, moet worden beoordeeld aan de hand van drie stappen:
- I. Ten eerste moet er beoordeeld worden in hoeverre er een toezegging is van de overheid. Hierbij moet een persoon of instelling aannemelijk maken dat hij te goeder trouw een toezegging heeft gekregen die was gericht op het gebruik mogen maken van de overheidsbevoegdheid.
 - II. Ten tweede moet de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden toegerekend.
 - III. Ten derde is er de vraag of de toezegging daadwerkelijk nagekomen dient te worden, of dat er andere belangen zwaarder wegen.
33. Het Commissariaat merkt, ten aanzien van de eerste stap, op dat degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk moet maken dat *‘toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen.’*⁵
34. Uit de toelichting van Talpa tijdens de hoorzitting en uit het verslag van het bestuurlijk overleg tussen het Commissariaat en Talpa, maakt het Commissariaat op dat tijdens dit bestuurlijk overleg is gesproken over het toezicht van het Commissariaat.⁶ Hoewel het toen lopende onderzoek naar Talpa mogelijk

⁴ ABRvS 1 oktober 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4646, r.o. 8.2.

⁵ ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807, r.o. 6. Onderstreping toegevoegd.

⁶ Zo volgt uit het verslag van het bestuurlijk overleg: *‘Kort staan we in algemene zin stil bij het lopende onderzoek bij Talpa tav de overtreding reclameregels. CvdM geeft aan dat wij meer willen kijken naar de oorzaak van de overtreding en hoe een structurele oplossing wordt gezocht vanuit de processen. (...). Het is de gedachte om media-instellingen intern sterker te maken, voorkomen is beter dan genezen is het devies.’*

aanleiding vormde voor dit gesprek, heeft het Commissariaat slechts in algemene zin toegelicht welke doelstellingen hij met zijn toezicht nastreeft.⁷

35. Zowel uit de toelichting van Talpa als uit het verslag van het bestuurlijk overleg blijkt niet dat door het Commissariaat is toegezegd dat voor de onderhavige overtreding geen bestuurlijke boete zou worden opgelegd. Wel is in algemene zin aangegeven dat het Commissariaat minder snel tot het opleggen van een bestuurlijke boete overgaat als instellingen aantoonbaar verbetermaatregelen treffen en overtredingen actief proberen te voorkomen. Dit volgt ook uit het handhavingsbeleid van het Commissariaat, dat op zijn website is geplaatst.⁸
36. Het Commissariaat concludeert dat geen sprake is van een toezegging of andere uitlating waaraan Talpa in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs het vertrouwen kon ontlelen dat het Commissariaat in dit geval geen boete zou opleggen. Dit bezwaar van Talpa leidt er daarom niet toe dat het Commissariaat af moet zien van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Conclusie

37. De bezwaren van Talpa leiden er niet toe dat het Commissariaat afziet van het opleggen van een bestuurlijke boete. Zoals ook overwogen in het boetebesluit kiest het Commissariaat voor een bestuurlijke boete omdat hij een groot belang hecht aan de naleving van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet. Het Commissariaat erkent dat Talpa zich met de getroffen maatregelen inspant om overtredingen zo veel mogelijk te voorkomen, maar die maatregelen hebben er niet toe geleid dat de interne beheersingssystemen van Talpa volledig op orde waren. Hierdoor hebben er overtredingen kunnen plaatsvinden, met het risico dat reclameboodschappen voor kansspelen door minderjarigen werden bekeken. Talpa had hier extra alert op moeten zijn, gezien de eerder ontvangen waarschuwingen voor het uitzenden van reclameboodschappen voor kansspelen. Die waarschuwingen zijn niet effectief geweest in het voorkomen van de onderhavige overtredingen, waardoor het Commissariaat niet opnieuw kiest voor een waarschuwing. In plaats daarvan is een bestuurlijke boete passend om naleving af te dwingen en het belang van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet te benadrukken. Tot slot is er volgens het Commissariaat geen sprake van een schending van het vertrouwensbeginsel.

⁷ Zie ook de [Toezichtaanpak 2024](#) van het Commissariaat.

⁸ Zie het [Handhavingsbeleid](#) van het Commissariaat.

G. Bestuurlijke boete

38. Gelet op het bovenstaande leiden de bezwaren van Talpa er niet toe dat het Commissariaat afziet van het opleggen van een bestuurlijke boete. Op grond van artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet kan het Commissariaat bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225.000 per overtreding.
39. Voor de vaststelling van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke 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.
40. Het Commissariaat heroverweegt de bestuurlijke boete van € 12.500 voor het overtreden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet door Talpa. Volgens artikel 5:46, tweede lid van de Awb moet de hoogte van de boete worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarnaast past het Commissariaat bij de beoordeling van de hoogte van de bestuurlijke boete het evenredigheidsbeginsel toe.
41. Talpa stelde in het bezwaarschrift dat, gelet op het ontbreken van feitelijke schade voor minderjarigen, het uitzonderlijk lage foutpercentage (0,0000048%), en de reeds genomen en aanvullende maatregelen, het opleggen van een bestuurlijke boete niet-proportioneel en in strijd met het evenredigheidsbeginsel is. Dit zal het Commissariaat heroverwegen.
42. In artikel 5:41 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. De omstandigheid dat de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen, maakt niet dat de overtreding Talpa niet valt te verwijten. Talpa blijft verantwoordelijk voor het op orde hebben van de interne beheersingssystemen en het controleren dat reclameboodschappen voor kansspelen uitsluitend buiten de niet-toegestane tijdvakken worden uitgezonden.
43. Na heroverweging overweegt het Commissariaat opnieuw dat de overtreding volgens artikel 5 van de beleidsregels moet worden aangemerkt als licht

(zwaarte I). Daarbij betreft het Commissariaat onder meer de omstandigheid dat de reclameboodschappen een beperkt bereik hadden wat betreft het aantal kijkers. Aangezien Talpa in ieder geval voor wat betreft de overtreding van 14 juli 2024 aannemelijk heeft gemaakt dat de reclameboodschappen door een beperkt aantal kijkers, en daarmee naar rato weinig minderjarigen, zijn bekeken, beperkt dit de ernst van de overtreding.

44. Ook het gegeven dat het in alle drie de gevallen een reclame voor een traditionele nummerloterij betrof, en dat deze in beperktere mate met kansspelsverslaving in verband worden gebracht, is meegenomen in de beoordeling om de overtreding als 'licht' te kwalificeren. Daarnaast betreft het Commissariaat dat het om een kleine hoeveelheid overtredingen gaat en legt hij, zoals gesteld in randnummer 26, één bestuurlijke boete op.
45. Bij een bereik van meer dan 500.000 huishoudens en bij een overtreding met zwaarte I van een norm uit categorie A hanteert het Commissariaat als uitgangspunt een basisboete van € 17.500 (artikel 6, vierde lid, van de beleidsregels).
46. Na de ontvangst van de eerdere waarschuwingen trof Talpa reeds diverse (voorzorgs)maatregelen. Op het moment van de overtreding bevonden enkele maatregelen zich nog in de testfase. Talpa heeft aangegeven bezig te zijn met de ontwikkeling van een AI-tool die reclameboodschappen voor alcohol en kansspelen als zodanig moet herkennen. Daarnaast werkt Talpa aan het inbouwen van een automatische melding in de planningssoftware bij last-minute programmawijzigingen. Verder is naar aanleiding van de overtredingen als nieuwe maatregel aangekondigd dat voor 19.15 uur geen reclameboodschappen voor kansspelen worden opgenomen in de planning. Tot slot wordt er gewerkt aan een aanvullende technische controle in de eindregie. Het Commissariaat neemt het geheel van reeds getroffen en aangekondigde maatregelen, net als in het boetebesluit, aan als boeteverlagende omstandigheid. Het Commissariaat overweegt daarmee, in navolging van het boetebesluit, dat de basisboete van € 17.500 moet worden verlaagd naar € 12.500.
47. Het Commissariaat toetst deze bestuurlijke boete aan het evenredigheidsbeginsel. Toetsing van het evenredigheidsbeginsel is aan de orde in recente jurisprudentie van de Afdeling en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁹ Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de voor één of meer

⁹ Zie onder andere ABRVS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:285 en ABRVS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

belanghebbende(n) nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het doel van het evenredigheidsbeginsel is daarmee het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen in een specifiek geval.¹⁰

48. Volgens de Afdeling kan een bestuursorgaan, bij een beroep op het evenredigheidsbeginsel, drie stappen doorlopen:

- I. Is het besluit geschikt om het doel te bereiken?
- II. Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken?
- III. Is de maatregel evenwichtig (evenredigheid *stricto sensu*)?¹¹

49. De Afdeling geeft daarbij ook aan dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel afhankelijk is van een veelheid aan factoren en daarom van geval tot geval kan verschillen.¹² In deze beslissing op bezwaar heeft het Commissariaat uiteengezet waarom het opleggen van een bestuurlijke boete volgens hem geschikt en noodzakelijk is (zie randnummer 22 e.v.). Daarnaast heeft het Commissariaat de getroffen en aangekondigde maatregelen betrokken als boeteverlagende omstandigheid. Naar het oordeel van het Commissariaat is hiermee voorzien in een evenwichtige maatregel.

50. Talpa heeft in het bezwaarschrift verder geen (andere) bijzondere omstandigheden aangevoerd die het Commissariaat aanleiding geven om tot een andere boetehoogte te komen. Na heroverweging blijft het Commissariaat bij zijn standpunt dat voor de overtreding van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet een boete van € 12.500 evenredig is aan de ernst van de overtreding.

51. Tot slot wil het Commissariaat uitlichten dat er in de periode 1 januari 2025 tot en met 31 oktober 2025 geen overtredingen meer hebben plaatsgevonden van artikel 3.7, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Mediawet. Talpa wordt hiervoor erkend en het Commissariaat moedigt deze naleving aan.

H. Openbaarmaking

¹⁰ Het evenredigheidsbeginsel staat (onder andere) in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

¹¹ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹² ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.10.

52. Uit de Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media¹³ volgt dat het Commissariaat het beleid hanteert dat besluiten in principe openbaar worden gemaakt. Het Commissariaat merkt daarbij op dat hij ook een (redelijk) belang heeft bij het openbaar maken van besluiten. Door openbaarmaking biedt het Commissariaat inzicht in zijn optreden aan het publiek.
53. Daarom zal het Commissariaat (op grond van artikel 3.1 van de Woo) de volledige tekst van deze beslissing, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken op zijn website (www.cvdm.nl). Het Commissariaat ziet daartoe verder geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Woo.
54. Het Commissariaat zal deze beslissing op bezwaar plaatsen onder 'Besluiten'. Daarbij zal het Commissariaat in principe geen nieuws- of persbericht aan de onderhavige beslissing wijden.
55. Het Commissariaat biedt Talpa de mogelijkheid om binnen tien (10) werkdagen na de bekendmaking van deze beslissing aan te geven of er – los van het voorgaande – andere zwaarwegende redenen zijn om van publicatie af te zien.
56. Ten overvloede merkt het Commissariaat op dat hij, ook volgens de Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media, informatie eerder of op een andere manier openbaar kan maken, als de geadresseerde (informatie uit) de beslissing eerder openbaar maakt.

I. Beslissing op bezwaar

Het Commissariaat:

1. handhaaft zijn besluit van 23 juni 2025 (kenmerk: 996303 / 1005699) en verklaart het bezwaar ongegrond.
2. maakt deze beslissing op bezwaar, en de daarbij behorende documenten, bekend door deze naar Talpa TV B.V. te versturen. Over veertien dagen maakt het Commissariaat de documenten openbaar door publicatie op zijn website (www.cvdm.nl).

¹³ Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media (Stcrt. 2019, 22259).

Hilversum, 2 december 2025

Namens
Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter

mr. Peter Eijsvoogel
Commissaris

Bent u het niet eens met deze beslissing op bezwaar? En bent u een belanghebbende? Dan kunt u beroep instellen. U heeft zes (6) weken de tijd om uw beroepschrift in te dienen. De termijn van zes weken gaat in op de dag na de datum van deze brief. De datum van deze brief is de dag waarop deze beslissing op bezwaar is bekendgemaakt.

U moet uw beroepschrift sturen naar de rechtbank. Welke rechtbank bevoegd is, hangt af van uw woonplaats of de plaats waar uw rechtspersoon is gevestigd. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op '<http://www.rechtspraak.nl>'.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Regels uit de Awb

Artikel 3:4

1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2 De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Regels uit de Mediawet

Artikel 3.7

1 Reclame- en telewinkelloodschappen zijn door akoestische, visuele of ruimtelijke middelen duidelijk onderscheiden van de overige inhoud van het programma-aanbod.

(...).

5 Het televisieprogramma-aanbod bevat voorts geen reclame- en telewinkelloodschappen voor:

- a. kansspelen waarvoor een vergunning als bedoeld in de artikelen 14a, 15, 23, 27g en 31 van de Wet op de kansspelen vereist is, of die gespeeld worden op een automaat in een speelautomaatenhal 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.

6 Het vijfde lid, onder a, is van overeenkomstige toepassing op radioprogramma-aanbod.