

IAK verbod ongerichte reclame online kansspelen

1. Wat is de aanleiding?

- Op 1 april 2021 is de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) in werking getreden. Met die wet is de Wet op de kansspelen (Wok) gewijzigd. De meest in het oog springende verandering is dat de onlinekansspelmarkt in Nederland wordt gereguleerd. De Kansspelautoriteit kan sinds de inwerkingtreding van de Wet koa zodoende onder strikte voorwaarden een vergunning verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. De Kansspelautoriteit heeft de eerste vergunningen voor online kansspelaanbieders vanaf 1 oktober 2021 verleend.
- Sinds de onlinekansspelmarkt op 1 oktober 2021 geopend is, is de hoeveelheid reclame voor online kansspelen sterk toegenomen. Vanuit de verslavingszorg en door personen met verslavingsproblematiek zijn signalen afgegeven dat zij moeite hebben met de grote hoeveelheid ongerichte reclame. Ook de Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor de negatieve effecten. Zowel op 16 december 2021 als op 10 februari 2022 is een motie aangenomen waarin staat dat er sinds de opening van de onlinekansspelmarkt een grote toename is van het aantal uren dat mensen doorbrengen op onlinegoksites en dat 'consumenten bestookt worden op allerlei media met een grote hoeveelheid ongerichte reclames voor kansspelen op afstand'. Door de Tweede Kamer is aangegeven dat dit mogelijk grote maatschappelijke gevolgen heeft, zoals financiële problemen en verslavingsproblematiek. Om die reden is de regering verzocht een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen.¹
- Naar aanleiding van de signalen uit de verslavingszorg en door personen met verslavingsproblematiek, de vaststelling dat jongeren oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen² alsmede de motie en een interpellatiedebat op 10 februari 2022 is bij brief van 17 maart 2022 kenbaar gemaakt dat uitvoering wordt gegeven aan de motie.³

2. Wie zijn betrokken?

- Consumenten
- Kwetsbare groepen
- Houders van vergunningen voor risicovolle kansspelen
- Kandidaat-houders van vergunningen voor risicovolle kansspelen
- Reclame- en mediabureaus en andere bedrijven die reclames faciliteren
- Media-exploitanten
- Sporters, teams van sporters, televisieprogramma's en evenementen die worden gesponsord
- Kansspelautoriteit
- Verslavingszorg
- Verslavingsdeskundigen

3. Wat is het probleem?

- Binnen het kansspelbeleid, en ook de Wet koa, staan drie beleidsdoelen centraal: het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.⁴ Het maken van reclame draagt - onder andere - bij aan het eerste doel; het beschermen van de consument. Reclame draagt bij aan de

¹ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 186 en Kamerstukken II 2021/22, 36029, 1.

² Kansspelautoriteit, 'Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021', addendum, p 52.

³ Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 193.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 24 557, 124.

kanalisatiedoelstelling, reclame zorgt ervoor dat spelers van het illegale naar het legale aanbod worden geleid en terecht komen bij kansspelaanbieders waarbij de doelen van het kansspelbeleid geborgd zijn.

- Om consumenten, en met name kwetsbare groepen zoals problematische gokkers en jongeren, tegen de negatieve effecten van kansspelreclame te beschermen gelden er voor wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen al verschillende beperkingen. Zo moeten de aanbieders van kansspelen op grond van artikel 4a, tweede lid van de Wok op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij zij in het bijzonder moeten waken tegen onmatige deelneming, mogen aanbieders van kansspelen hun wervings- en reclameactiviteiten op grond van artikel 2, derde lid van het Besluit wrvk niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen en geldt voor de houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomaatthal of tot het organiseren van kansspelen op afstand dat zij hun wervings- en reclameactiviteiten op grond van artikel 2, vierde lid van het Besluit wrvk niet mogen richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar of op personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hen georganiseerde kansspelen.
- Sinds de onlinekansspelmarkt op 1 oktober 2021 open is gegaan, is de hoeveelheid reclame voor online kansspelen sterk toegenomen. De verslavingszorg en personen met verslavingsproblematiek geven duidelijke signalen af dat zij moeite hebben met de grote hoeveelheid ongerichte reclame. Jongeren zijn bovendien oververtegenwoordigd in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen.⁵ De in korte tijd sterk toegenomen hoeveelheid kansspelreclame en het brede en ongerichte bereik daarvan zorgen ervoor dat kwetsbare groepen, ondanks de reeds bestaande beperkingen, alsnog (veelvuldig) met reclame voor kansspelen in aanraking komen en de negatieve effecten van kansspelreclame lijken zich hierdoor te versterken. Aanvullende beperkingen zijn noodzakelijk om kwetsbare groepen beter te beschermen. De sterk toegenomen hoeveelheid kansspelreclame en het brede en ongerichte bereik ervan vormt vooral bij risicovolle kansspelen een probleem omdat het risico op verslaving bij die kansspelen groter is en het tegengaan van deze risico's daar dus bij uitstek nodig is.

4. Wat is het doel?

- Doel: het doel is om de hoeveelheid reclame voor online kansspelen terug te dringen en het brede en ongerichte bereik ervan te beperken zodat deze kansspelreclame kwetsbare groepen niet langer bereikt. Dit omdat zij in het bijzonder gevoelig zijn voor kansspelreclame en een extra risico lopen op kansspelverslaving.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- De verdere beperkingen zijn nodig omdat de reclames nu een zo breed en ongericht bereik hebben dat kwetsbare groepen, ondanks de reeds bestaande beperkingen, (veelvuldig) met reclame voor online kansspelen in aanraking komen. Deze groepen moet beter beschermd worden.
- Bij het tegengaan van risico's op kansspelverslaving gaat het om bescherming van de volksgezondheid. Dat is een belang dat de overheid zich aantrekt. In dit geval gaat het specifiek om het tegengaan van risico's op kansspelverslaving onder kwetsbare groepen. Kwetsbare groepen, zoals jongeren en problematische gokkers, lopen extra risico op kansspelverslaving. Bovendien zijn zij gevoeliger voor kansspelreclame.

⁵ Kansspelautoriteit, 'Jaarverslag Kansspelautoriteit 2021', addendum, p 52.

- Hoewel zelfregulering kan bijdragen aan het stellen van die beperkingen is dit onvoldoende gebleken. In de eerste plaats omdat zelfregulering afhankelijk is van de bereidheid van de sector om afspraken te maken en het dus geen gegeven is dat er verdere beperkingen zullen komen. Bovendien is het de vraag of de gemaakte afspraken voldoende effect hebben. In december 2021 is door vergunde aanbieders van kansspelen de Reclamecode Online Kansspelen tot stand gebracht. In die code is onder andere opgenomen dat er per reclameblok maximaal drie televisiereclames voor risicovolle kansspelen zullen worden uitgezonden en is bepaald dat reclames maximaal 30 seconden mogen duren. In aanvulling hierop hebben de brancheverenigingen VNLOK en NOGA in januari 2022 afspraken gemaakt over aanvullende beperkingen. Zo hebben zij afgesproken zoveel mogelijk vanaf 1 april 2022 te zullen stoppen met reclame op de radio, in de buitenruimte en in de geprinte media. Zij hebben tevens het tijdvenster voor televisiereclames met een uur ingekort. Vooralsnog blijkt echter niet dat het aantal reclames significant afgenomen is, doet het niet af aan het brede en ongerichte bereik van de reclames en is niet helder of alle aanbieders zich aan deze afspraken willen committeren. Bovendien vindt handhaving van de reclamecode plaats door de reclamecodecommissie waarbij deze een aanbeveling doet of een advies geeft aan de hand van een klacht. Dit biedt onvoldoende handvatten om de beperkingen te effectueren en kwetsbare groepen de bescherming te geven die nodig is.
- Gelet op het voorgaande is ingrijpen door de overheid gerechtvaardigd.

6. Wat is het beste instrument?

Een afdwingbaar verbod.

7. Wat zijn de gevolgen?

Vanwege het verbod zullen personen in ieder geval geen ongerichte reclame meer moeten ontvangen reclame via radio en televisie en in de openbare ruimte (zoals op billboards,abri's en mupi's), in publiek toegankelijke ruimten (zoals in bioscopen, cafés of voetbalstadions) of via publiek toegankelijke gedrukte media. Naar verwachting heeft dit tot gevolg dat kwetsbare groepen minder hevig worden geconfronteerd met reclame voor online kansspelen. Daardoor zullen ex-verslaafden waarschijnlijk minder geprikkeld worden en de neiging tot terugval in hun verslavingspatronen worden vermeden. Verder is de verwachting dat het risico op verslaving ook onder andere kwetsbare groepen met het verbod wordt verkleind.