



Vlaams
Parlement

64964/3

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION

11 -12- 2018

RAAD VAN STATE
WETGEVING

ingediend op **1646** (2017-2018) – Nr. 1
27 juni 2018 (2017-2018)

Voorstel van decreet

van Katia Segers en Jan Bertels

houdende wijziging van het decreet
van 27 maart 2009
betreffende radio-omroep en televisie,
wat betreft de uitbreiding van de categorie
van specifieke producten
waarvoor commerciële communicatie verboden is

TOELICHTING

Samenvatting

In afdeling III, Commerciële communicatie over specifieke producten, artikel 64 tot en met 69, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, hierna het Mediadecreet van 27 maart 2009 genoemd, wordt de commerciële communicatie over specifieke producten aan banden gelegd of soms zelfs verboden. Zo wordt commerciële communicatie beperkt toegestaan voor alcoholhoudende dranken, en verboden voor tabaksproducten, geneesmiddelen die alleen op voorschrift te verkrijgen zijn en wapens. Met dit voorstel van decreet willen de indieners de categorie van specifieke producten waarvoor commerciële communicatie verboden is, uitbreiden met de kansspelen, gedefinieerd in artikel 2 van de Kansspelwet van 7 mei 1999.

Toelichting**A. Verbod op commerciële communicatie over kansspelen**

De online kansspelmarkt is sinds de eeuwwisseling aan een grote opmars begonnen. Het is een van de sterkst groeiende sectoren binnen de Europese Unie (EU). Uit cijfers van de Europese Commissie blijkt dat in 2003 de GGR, de gross gaming revenu of het totaalbedrag van de inkomsten uit kansspelen na uitbetaling van de winsten aan de deelnemers, voor de volledige gokindustrie in de EU ongeveer 51,5 miljard euro bedroeg. Onlineactiviteit was toen goed voor 'maar' 500 miljoen euro of een aandeel van 1 procent in de totale GGR van de Europese gokindustrie. In 2008 was de GGR van online kansspelen al gegroeid tot 6,5 miljard of een aandeel van 7 procent. Al in 2008 werd voorspeld dat de GGR zou oplopen tot 11 miljard euro of een aandeel van 12 procent van de totale GGR. Die stijging is hallucinant, zeker in het licht van de vaststelling dat ook de GGR voor de klassieke, offline kansspelen blijft toenemen.

Die Europese trend is ook waarneembaar in België. De Belgische GGR voor online kansspelen bedroeg in 2008 maar 46 miljoen euro. Volgens het jaarverslag van 2016 van de Kansspelcommissie is dat in 2015 bijna het vijfvoudige van dat bedrag geworden, namelijk 211,3 miljoen. Ten opzichte van 2014 stegen de inkomsten voor online weddenschappen met 24 procent, voor online speelautomaathallen met 30,6 procent en voor online casinospelen met niet minder dan 41,4 procent.

Behalve voor de casinospelen wordt ook nog steeds een stijging van het omzetcijfer bij de offline variant vastgesteld.¹ Het laatste jaarverslag van de Kansspelcommissie is weliswaar nog niet gepubliceerd, maar VTM Nieuws heeft het al kunnen inkijken. Daaruit blijkt dat de ingezette trend in 2016 opnieuw werd voortgezet en dat de totale GGR, dus de inkomsten van zowel de klassieke als de online kansspelen, in België intussen 1,17 miljard euro bedraagt.

Die ongeziene wildgroei van de online kansspelsector en de blijvende stijging van de klassieke kansspelsector gaan gepaard met een aantal zeer onrustwekkende vaststellingen.

Een eerste vaststelling is dat steeds meer jongeren, ondanks het verbod, aan het gokken zijn geslagen. De startleeftijd ligt bovendien opmerkelijk laag. Volgens een studie van de UC Leuven-Limburg van maart 2017² zou 5 procent van de

¹ https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KSC-Jaarverslag-2016_NL.pdf

² [https://www.ucll.be/sites/default/files/documents/welzijn/ucll_esw_factsheet onderzoek gokgedrag van jongeren in België anno 2016.pdf](https://www.ucll.be/sites/default/files/documents/welzijn/ucll_esw_factsheet Onderzoek gokgedrag van jongeren in België anno 2016.pdf)

Vlaamse leerlingen en 18,8 procent van de Waalse leerlingen vóór de leeftijd van 12 jaar al deelgenomen hebben aan een online gokspel. Voor de klassieke kansspelmarkt zijn de cijfers voor diezelfde jongeren respectievelijk 14,9 en 20,1 procent. Vooral sportwedenschappen, zowel klassiek als online, zijn zeer populair bij jongeren. Ook de cijfers van de risico- en probleemgokkers bij de minderjarigen lijken onrustwekkend hoog te liggen. Volgens een studie van de Speelkliniek van het Universitair Verplegingscentrum Brugmann³ had de helft van de ondervraagde minderjarigen het laatste halfjaar deelgenomen aan een online gokspel, en was 25,4 procent van hen een probleemgokker en 11,7 procent een risicogokker.

Daarnaast is ook het aantal meerderjarige gokkers in België exponentieel toegenomen. In 2011 bleek volgens een studie van de Europese Commissie 3,6 procent van de Belgische bevolking deel te nemen aan online gokspelen. Uit de studie 'Gambling and gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling' van 2017 in opdracht van de Universiteit Gent⁴ blijkt dat 35 procent van de ondervraagden zich waagt aan online kansspelen. Eind 2017 waren er 368.671 geregistreerde gebruikers op legale gokwebsites. Eind 2016 hadden 664.000 Belgen een rekening op de website van de Nationale Loterij.

Daarnaast is het ook opvallend dat het aantal mensen in het EPIS-systeem, het Excluded Persons Information System met alle personen die uitgesloten worden van gokspelen, de laatste jaren fors is gestegen. Zowel de uitsluiting vanuit een collectieve schuldenregeling als die ten gevolge van een gerechtelijke beslissing is toegenomen. Ook het aantal vrijwillige uitsluitingen en uitsluitingen op verzoek van een belanghebbende derde is sterk toegenomen.

Aantal uitgesloten spelers uit casino's, speelautomatenhallen en vergunde online kansspelen (bron: Excluded Persons Information System (EPIS))				
	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Collectieve schuldenregeling	86.638	122.434	122.601	116.503
Gerechtelijke beslissing	82.580	95.415	116.476	139.247
Vrijwillige uitsluitingen	19.670	21.985	24.322	26.782
Uitsluitingen vraag derde	89	130	220	314
Uitsluitingen door beroep	46.344	45.957	45.436	45.976
Totaal	235.321	285.921	309.055	328.882

Een van de belangrijkste oorzaken van de wildgroei bij de goksector is de kansspelmarketing. Kansspelmarketing kan een langetermijnpact hebben doordat de boodschap de sociale attitude en waarden ten opzichte van kansspelen in de maatschappij beïnvloedt. Gokken wordt dan gezien als een normale en geaccepteerde vorm van vermaak, waaraan iedereen kan meedoen.⁵

Die stelling werd eind vorig jaar bijgetreden door de Hoge Gezondheidsraad, die stelt dat gokkers bijzonder gevoelig zijn voor omgevingsvariabelen. Daarom is het belangrijk om de beschikbaarheid van gokgelegenheden te verminderen en de aantrekkingskracht ervan te verlagen, door onder andere commerciële communicatie te verbieden. Volgens dr. Frieda Matthys (VUB), voorzitter van de werkgroep van de Hoge Gezondheidsraad, is reclame massaal toegenomen en wijst onderzoek

³ https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/hgr_9396_gokstoornis.pdf, p. 9.

⁴ https://www.researchgate.net/profile/Antonius_Van_Rooij/publication/321423526_Gambling_and_Gaming_in_Belgium_Opportunities_and_Risks_associated_with_Online_Digital_Gambling/links/5a214e7d0f7e9b10b973116b/Gambling-and-Gaming-in-Belgium-Opportunities-and-Risks-associated-with-Online-Digital-Gambling.pdf

⁵ Binde, 2007; Griffiths, 2005; Moore & Ohtsuka, 1999.

uit dat gokken door de reclame niet alleen genormaliseerd wordt, maar vooral bij jongeren zelfs vanzelfsprekend is geworden. Daarom pleit de Hoge Gezondheidsraad ook voor een verbod op reclame voor gokken.⁶

Uit een studie van de Belgische Vereniging voor Onderzoek en Expertise voor de Consumentenorganisaties (BV-OECO) in opdracht van Test-Aankoop en de Gezinsbond blijkt bovendien dat niet alleen de academici, maar ook de gokkers zelf voorstander zijn van een verbod op reclame voor online gokken. De conclusies van de studie waren de volgende:

- 60 procent van de Belgen wil een verbod op reclame voor alle weddenschappen en kansspelen;
- bijna driekwart van de Belgen (74 procent) is ervan overtuigd dat reclame mensen aanzet tot gokken;
- hoe intensiever iemand speelt, hoe meer invloed reclame zal hebben;
- ongeveer een derde van de spelers zegt dat ze de voorbije maand expliciet gespeeld hebben naar aanleiding van bonussen die werden aangeboden (38 procent), door een e-mail van een gokbedrijf (33 procent) of door gokreclame op het internet (31 procent). Ruim een op de vijf spelers liet zich verleiden door reclame op een billboard of affiche (24 procent), door reclame tijdens een sportwedstrijd (22 procent) of door een post van een gokbedrijf op de sociale media (21 procent);
- voor de groep intensieve spelers die verschillende keren per maand spelen, zijn de effecten nog groter. Liefst 56 procent van hen ging gokken naar aanleiding van een bonus die werd aangeboden, 46 procent na een e-mail van een gokbedrijf en 39 procent nadat ze online gokreclame hadden bekeken;
- vooral mensen die het financieel moeilijker hebben, blijken het meest vatbaar voor gokreclame. Zo vindt 11 procent van de ondervraagden die momenteel op geen enkele manier gokken, dat ze het onder invloed van reclame in de toekomst toch wel eens willen proberen. Bij studenten loopt dat zelfs op tot 14,8 procent, bij 25-34-jarigen tot 17,3 procent en bij werkzoekenden zelfs tot 28,9 procent.

Gelet op de hierboven vermelde onrustwekkende gegevens stellen de indieners van dit voorstel van decreet dan ook voor om – net zoals voor tabakswaren, wapens en geneesmiddelen die alleen verkrijgbaar zijn op voorschrift – een verbod in te voeren op commerciële communicatie voor kansspelen via televisie- en radiozenders die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap.

B. Bevoegdheid voor een verbod op commerciële communicatie over kansspelen

Kansspelen worden gereguleerd door de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers en door de koninklijke besluiten tot uitvoering van die wet. Kansspelen behoren dus tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

Door de inwerkingtreding van het Mediadecreet van 27 maart 2009 behoort het reguleren en verbieden van commerciële communicatie over bepaalde specifieke producten op de televisie- en radiozenders die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap, tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

Dat houdt in dat de Vlaamse Gemeenschap geen initiatief kan nemen om algemene regels uit te werken voor gokreclame. Onder gokreclame vallen alle mededelingen of handelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel hebben de deelneming aan kansspelen te bevorderen, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken. Anderzijds kan de Vlaamse Gemeenschap

⁶ https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/hgr_9396_gokstoornis.pdf

dus wel een beperking opleggen voor de commerciële communicatie op radio- en televisiezenders die door de Vlaamse Gemeenschap zijn erkend, net zoals ze dat ook al heeft gedaan voor alcoholhoudende dranken.

De bescherming van de volksgezondheid is een federale bevoegdheid. Artikel 7, §2, van de wet 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid bepaalt het volgende: "In het belang van de volksgezondheid kan de Koning regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven (...) in verband met de reclame voor alcohol en alcoholhoudende dranken.". Dat koninklijk besluit is er nooit gekomen. In 2005 is wel een convenant tot stand gekomen: het convenant inzake gedrag en reclame met betrekking tot alcoholhoudende dranken. Dat convenant is van toepassing voor heel België, maar heeft geen wettelijke grondslag. De Vlaamse decreetgever heeft bijgevolg de commerciële communicatie voor alcoholhoudende dranken – een federale bevoegdheid – aan banden gelegd in het Mediadecreet van 27 maart 2009, zonder dat daar federale wetgeving rond bestond.

Katia SEGERS
Jan BERTELS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. In het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie wordt een artikel 67/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 67/1. Commerciële communicatie over kansspelen als vermeld in artikel 2, 1°, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, is verboden."

Katia SEGERS
Jan BERTELS