

Vergaderjaar 2019–2020

24 557

Kansspelen

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2020

In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over ontwikkelingen op het gebied van online games. In het bijzonder informeer ik u over de invulling van de motie Van Nispen c.s. aangaande de handhaving van de kansspelwetgeving bij videogames¹. Daarbij geef ik de uitkomsten weer van het overleg met de game-industrie, dat gevoerd is naar aanleiding van de toezegging gedaan in het AO kansspelen op 27 november jongstleden (Kamerstuk 24 557, nr. 167).

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 10 oktober 2019 verzocht een reactie aan de Kamer te doen toekomen over het bericht «Verbied verslavende games voor minderjarigen».² Het lid Kuiken en de leden Kuik, Van Toorenburg en Van der Graaf stelden mij op deze dag ook schriftelijke Kamervragen over dit bericht. Korthedshalve verwijs ik u daarom naar de beantwoording van deze vragen op 22 november jl.³

(Verslavende) games

Gamen is voor veel jongeren een populaire en algemeen geaccepteerde vorm van vrijetijdsbesteding. Gamen biedt jongeren de kans om eenvoudig in contact te komen met (buitenlandse) leeftijd- en interessegenoten en om bepaalde vaardigheden te ontwikkelen. Met name online games zijn populair.

Online games kunnen echter zo ingericht zijn dat het voor de speler loont om veel tijd te besteden aan het spel. Ook is het verdienmodel van games aan het veranderen. Zo worden meer games gratis aangeboden en bevatten steeds meer games in-game aankopen waarbij geprobeerd

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 156.

² NOS.nl, 8 oktober 2019: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2305281-verbied-verslavende-games-voor-minderjarigen.html>.

³ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 837.

wordt de speler te verleiden om geld uit te geven binnen de game. Voorbeelden van in-game aankopen zijn het kopen van specifieke (cosmetische) items, bonussen, een in-game gebruikte valuta of loot boxes. Vaak betreft dit kleine bedragen, zogenaamde microtransacties, waardoor er ongemerkt veel geld kan worden uitgegeven. Een deel van de loot boxes kwalificeert als kansspel in de zin van de Wet op de kansspelen (Wok) en is daarmee verboden.

Een kleine groep jongeren heeft om verschillende redenen last van problematisch gamegedrag. Zij kunnen het gebruik niet meer goed onder controle houden wat kan leiden tot structurele problemen in de omgang met de omgeving, lichamelijke conditie of het bredere functioneren. Dit noemen we een gameverslaving. Zoals in de beantwoording van de hiervoor genoemde Kamervragen reeds is aangegeven, is er geen eenduidige oplossing voor het voorkomen van gameverslaving.⁴

Een Nederlands verbod in een bij uitstek internationaal veld zal er niet voor zorgen dat jongeren in Nederland geen toegang meer hebben tot bepaalde games. Een verbod lijkt om die reden niet opportuun. In plaats daarvan wordt ingezet op preventie en voorlichting, adequate behandeling en handhaving van bestaande regelgeving. Preventie en voorlichting zijn in het geval van (online) gamen bij uitstek een gedeelde taak van de rijksoverheid en de game-industrie zelf.

Preventie en behandeling

De rijksoverheid zet in op goede preventie en voorlichting. Daarbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat er laagdrempelige informatie en concrete handvatten beschikbaar zijn voor gamers, bezorgde ouders en scholen. Dit doen wij met behulp van websites, een hulplijn en de inzet van sociale media. Ook bieden we voorlichting op scholen en voorlichtingsmateriaal specifiek voor ouders, docenten en professionals om problematisch gamegedrag te herkennen en bespreekbaar te maken. Dit doen wij via gameninfo.nl, de Gamen Infolijn en het programma Helder op School.

Om de vermenging van games en kansspelen tegen te gaan zijn er in de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa) nadere regels gesteld. Zo mag de vergunninghouder die kansspelen op afstand organiseert op zijn kansspelinterface geen reclame voor games toestaan en geen games aanbieden en is het alle kansspelvergunningshouders verboden reclame te maken binnen games, op websites of applicaties waar games worden aangeboden.

Op de website van de Kansspelautoriteit (hierna: ksa) en op de websites gameninfo.nl en gokkeninfo.nl staat informatie die spelers en ouders van spelers kan helpen om op een verantwoorde wijze te (laten) gamen.⁵ Bovendien heb ik het WODC gevraagd onderzoek te doen naar games, waarbij het doel is om risico's van (elementen in) games te identificeren, die zouden kunnen leiden tot bijvoorbeeld gameverslaving, kansspelverslaving of financiële problemen. Hierbij zal tevens worden gezien of er lacunes zijn in de wet- en regelgeving en zelfregulering.

Naast preventie en voorlichting is ook adequate behandeling van gameverslaving belangrijk. In 2019 heeft Zorgverzekeraars Nederland besloten de behandeling van gameverslaving te vergoeden. Deze behandeling was al langer onderdeel van het zorgaanbod van verslavings-

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 837.

⁵ Gameninfo.nl en gokkeninfo.nl worden beheerd door het Trimbos-instituut.

zorginstellingen, maar de patiënt was tot voor kort afhankelijk van de opstelling van zijn of haar zorgverzekeraar bij de vraag of de behandeling ook vergoed wordt.

Toezicht en consumentenrecht

Zoals gezegd moet een deel van de loot boxes in games als kansspel worden aangemerkt.

Een loot box is een «schatkist» waarbij je als speler van tevoren niet exact weet wat de inhoud van de loot box is en je geen invloed hebt op deze inhoud. Afhankelijk van de game kunnen loot boxes via in-game aankopen worden aangeschaft, worden verkregen door te spelen of door een combinatie van beide. Door middel van loot boxes wordt een kanselement met mogelijk verslavende werking toegevoegd aan games. Een deel van de loot boxes kwalificeert als kansspel in de zin van de Wok. Dit is het geval wanneer sprake is van een prijsbepaling die geschiedt door toeval en de prijs een economische waarde heeft. Het is niet mogelijk om een vergunning te verkrijgen voor het aanbieden van deze loot boxes. Het aanbieden van deze loot boxes is dus verboden en blijft dat ook na inwerkingtreding van de Wet Koa.

Ten aanzien van deze games verzocht de motie Van Nispen de regering in gesprek te gaan met de Kansspelautoriteit om te bezien waar zij moeilijkheden ondervindt bij het handhaven van de kansspelwetgeving inzake games en indien noodzakelijk daartoe maatregelen te treffen. In het overleg dat ik met de Ksa gevoerd heb, heeft de Ksa aangegeven geen moeilijkheden bij de handhaving te ondervinden.

De Ksa heeft tien games onderzocht op de aanwezigheid van een kansspel. In vier gevallen is geconcludeerd dat deze een kansspel bevatten in de zin van de Wok. In antwoord op de Kamervragen ten aanzien van handhaving op loot boxes ben ik hier nader op ingegaan.⁶

De Ksa kan optreden tegen loot boxes wanneer die een kansspel zijn in de zin van de Wok. Loot boxes vallen evenals games en in-game aankopen echter ook onder het consumentenrecht dat consumentenbescherming biedt door het verbod op misleiding en oneerlijke handelspraktijken. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) houdt hierop toezicht. Zij geeft in haar leidraad aan dat het opnemen van loot boxes in games een van de technieken is om in-game aankopen te stimuleren.⁷ Dergelijke technieken mogen consumenten niet onder ontoelaatbare druk zetten of misleiden om besluiten te nemen die zij anders niet genomen zouden hebben. Daarnaast gelden de algemene informatie- en prijstransparantieverplichtingen uit het consumentenrecht ook voor in-game aankopen, waaronder loot boxes die met geld gekocht kunnen worden.

Specifiek over loot boxes stelt de ACM dat het gokelement van loot boxes inspeelt op kwetsbaarheden van de speler. Dat betekent dat ook als de inhoud van een loot box niet te verhandelen is, een bedrijf in overtreding kan zijn. Zo moet het bedrijf de prijs van de loot box in echte valuta vlak voor de aankoop duidelijk vermelden. Ook de kans op winst van verschillende en zeldzame items is een belangrijk kenmerk van het product. Deze kans moet daarom bij het aanbod van de loot box vermeld staan. De ACM kan optreden indien een bedrijf in overtreding is. De ACM kan bijvoor-

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3182.

⁷ ACM Leidraad, 11 februari 2020: Bescherming van de online consument. Grenzen aan online beïnvloeding.

beeld een boete of last onder dwangsom opleggen of een bindende aanwijzing geven.

Zelfregulering en verantwoordelijkheid game-industrie

Tijdens het AO kansspelen op 27 november jl. heb ik toegezegd samen met de Staatssecretaris van VWS in gesprek te gaan met de game-industrie. Dit gesprek heeft plaatsgevonden met de Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers (NVPI), welke ook als branchevereniging van de game-industrie fungeert. Bij dit gesprek waren ook Interactive Software Federation of Europe (ISFE) en Pan European Game Information (PEGI) aanwezig. ISFE is de Europese branchevereniging voor de game-industrie. PEGI is een systeem van zelfregulering voor de classificatie van games.⁸

Uit het gesprek kwam naar voren dat de game-industrie het als een gedeelde verantwoordelijkheid beschouwt om door middel van voorlichting en educatie bewustwording bij spelers en ouders te creëren. Zo heeft de game-industrie onder andere de website www.rulethegame.nl opgericht die met name informatie voor ouders van gamende jongeren bevat. Hier is onder meer voorlichting te vinden over het instellen van tijd- en bestedingslimieten. Daarnaast bestaat het PEGI-classificatiesysteem van games. Bij dit systeem worden inhoudspictogrammen en leeftijdsclassificaties toegekend aan games. Aan elke classificatie liggen criteria ten grondslag, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De experts bij PEGI kunnen de criteria herzien. Deze groep experts bestaat uit professionals met onder andere een achtergrond in kinderbescherming, media, psychologie, *classification*, juridische zaken en (online) technologie. Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM), bekend van Kijkwijzer, is een van de twee onafhankelijke organen die de classificatie en handhaving uitvoert voor PEGI.

In het overleg is gesproken over de wenselijkheid om een pictogram te ontwikkelen voor games met loot boxes. Eerder constateerde PEGI problemen rond in-game aankopen en het feit dat kinderen aankopen kunnen doen binnen een game met echt geld. Sinds 2015 is een melding te zien bij apps met in-game aankopen. Dit is sinds 2018 ook te zien bij fysieke games. Betaalde loot boxes vallen onder in-game aankopen. PEGI gaf aan tot nog toe weinig vragen te krijgen specifiek over loot boxes. Er worden wel veel vragen gesteld over in-game aankopen. PEGI ziet daarom vooralsnog geen aanleiding om een leeftijdslabel en/of pictogram te ontwikkelen voor specifieke elementen in games, zoals loot boxes, die spelers kunnen verleiden om veel geld uit te geven of om zich langer aan een game te verbinden. Zij vinden het wel noodzakelijk om consumenten hierover meer gedetailleerde informatie te verschaffen. PEGI heeft onlangs een tekst toegevoegd aan games die in-game aankopen inclusief willekeurige items bevatten, om de speler erop te attenderen dat de in-game aankopen in de betreffende game een vorm van loot boxes zijn. Wij zien dit als een eerste stap in meer gerichte voorlichting over het mogelijk verslavende karakter van in-game aankopen. Daarnaast achten wij het van belang dat voorlichting plaatsvindt over andere verslavende elementen in games. Wij hebben daarom een beroep gedaan op de game-industrie om in navolging van de onlangs toegevoegde tekst nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het bestaande aanbod van

⁸ De PEGI-classificatie bij games houdt in dat er inhoudspictogrammen en leeftijds categorieën toegekend worden aan games. Zo is er bijvoorbeeld een pictogram dat aangeeft dat geweld in de game voorkomt. De leeftijdsclassificatie indiceert voor spelers van welke leeftijd een game geschikt wordt geacht. Dit kan 3+, 7+, 12+, 16+ of 18+ zijn.

pictogrammen uit te breiden met pictogrammen voor verslavende elementen in games.

Ik zal, samen met de Staatssecretaris van VWS, in overleg blijven met de game-industrie om de ontwikkelingen en vorderingen in de sector te bespreken. Zoals gezegd heb ik tevens het WODC gevraagd onderzoek te doen naar games, waarbij het doel is om risico's van (elementen) van games te identificeren, die zouden kunnen leiden tot bijvoorbeeld gameverslaving, kansspelverslaving of financiële problemen. Over de uitkomsten van dit onderzoek zullen wij uw Kamer informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker