



REACTIE OP WIJZIGING BWRVK
VERBOD ONGERICHTE RECLAME



1. INLEIDING

Op 10 juli 2022 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid het concept van een algemene maatregel van bestuur ('AmvB') gepubliceerd, die strekt tot invoering van een verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand en daarmee tot wijziging van het Besluit Werving, Reclame en Verslavingspreventie kansspelen (BWRVK).

Kindred Group Plc ('Kindred'), waarvan Optdeck Service Limited (die over een Nederlandse online kansspelvergunning beschikt) onderdeel is, heeft met veel interesse kennis genomen van dit concept. Kindred heeft begrip voor de noodkreet vanuit de maatschappij en de politiek om de grote hoeveelheid reclames een halt toe te roepen.

Tegelijkertijd leert onze ervaring in verschillende andere EU-lidstaten dat reclame en sportsponsoring van groot belang zijn om consumenten, die interesse hebben in online kansspelen, te geleiden naar het vergunde, veilige en attractieve kansspelaanbod. Kortom, enige mate van reclame en sponsoring met oog voor de hoofddoelstellingen van de wet Kansspelen op Afstand ('KOA') is én blijft noodzakelijk. Nu en in de toekomst.

In deze consultatie wil Kindred graag de aandacht vestigen op een aantal specifieke punten in het concept AMvB, die in dit document verder uiteengezet worden:

- Kindred pleit ervoor om het risicoprofiel van kansspelen, zowel online als landgebonden, en de mogelijkheden om speelgedrag te monitoren leidend te laten zijn bij het toepassen van een regelgevend kader voor ongerichte reclame.
- De AMvB maakt onderscheid tussen online en landgebonden kansspelen. Kindred is van mening dat consumenten dit onderscheid niet maken (er wordt in de AMvB evenmin verwezen naar een marktonderzoek waaruit zou blijken dat consumenten dit onderscheid wel maken). Hierdoor kunnen landgebonden risicovolle kansspelen, zoals landgebonden casino's, met minimale aanpassingen ongericht reclame blijven maken en blijven kwetsbare groepen en jongvolwassenen hieraan blootgesteld. Dit is onwenselijk voor de consumentenbescherming en zou het beoogde doel van de AMvB, inperking van reclame, grotendeels tenietdoen.
- Als aanbieder is het technisch niet mogelijk om te verzekeren dat kwetsbare groepen en mensen die zijn uitgesloten bij CRUKS niet worden bereikt met reclame-uitingen via het internet. Uit de AMvB (artikel 2ab, lid d), vergt een dergelijke inspanning en komt praktisch neer op een algeheel verbod voor online kansspelaanbieders van reclame via internet, terwijl reclame via internet bij uitstek een geschikt kanaal is om gericht reclame te maken. Aanbieders met een vergunning hebben dan slechts beperkte middelen in handen om consumenten te kanaliseren naar het vergunde aanbod te midden van een wildgroei aan advertenties van illegale aanbieders op de zwarte markt.
- Het verbod op sportsponsoring per 1 januari 2025 heeft een onnodig negatieve impact op de sport.

Los van de commerciële waarde houdt het verbod geen rekening met de maatschappelijke invulling van de samenwerking tussen kansspelaanbieder en sportaanbieder. En ook hier wordt de kanalisatie beperkt. Op basis van onze internationale ervaring doen wij graag concrete suggesties voor een verantwoord model van sportsponsoring waarbij de samenwerking niet uitsluitend commerciële doelen dient.

2. INHOUDELIJKE REACTIE

- i. Artikel 2ab, lid d: "Onder ongerichte wervings- en reclameactiviteiten wordt in ieder geval verstaan enige vorm van wervings- en reclameactiviteiten: d. via het internet, tenzij verzekerd is dat personen, bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid, niet door de wervings- en reclameactiviteiten worden bereikt."*

Kindred begrijpt de verwijzing naar het derde en vierde lid zo dat de aanbieder moet verzekeren dat niet alleen minderjarigen en jongvolwassenen, maar ook personen die zich via CRUKS en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen niet bereikt mogen worden met wervings- en reclameactiviteiten via het internet. Een dergelijke inspanning kan niet in redelijkheid van een aanbieder worden gevegd, niet in de laatste plaats omdat het praktisch of technisch onmogelijk is te verzekeren dat bepaalde personen niet in aanmerking komen met reclame.

Zo is het bijvoorbeeld *technisch* niet mogelijk voor een aanbieder om te controleren of een reclame niet een speler bereikt die is aangesloten op CRUKS, omdat het niet op voorhand identificeerbaar is wie in het CRUKS register is aangesloten (dit is slechts mogelijk na de controle op het CRUKS register). In gelijke mate is het *praktisch* niet mogelijk te verzekeren dat jongvolwassenen en minderjarigen niet onverhoopt bereikt worden met reclame-uitingen via het internet.

Ter illustratie: vaste posities op websites kunnen geblokkeerd/uitgezet worden en sociale media profielen kunnen leeftijdsblokkades krijgen. Desondanks betekent dit niet dat kwetsbare groepen de reclame-uitingen, die niet op hen zijn gericht, niet meer kunnen waarnemen. Een banner gericht op een vader in een gezin kan op de familie-iPad alsnog bij een minderjarige in beeld komen.

Bovendien laat de ervaring in Italië, waar in 2018 een algeheel reclameverbod is ingevoerd, zien dat een verbod averechts werkt op de kanalisatie en aantrekkelijkheid van het vergunde aanbod. Uit een door onderzoeksbureau Censis uitgevoerde studie uit 2021 in opdracht van de Italiaanse loterijaanbieder Lottomatica, blijkt dat na de inwerkingtreding van het reclameverbod in Italië, de deelname aan illegale kansspelen drastisch is toegenomen ten koste van de kanalisatiegraad en daarmee de consumentenbescherming¹.

¹ De studie is te vinden op: <https://www.censis.it/economia/rapporto-lottomatica-censis-sul-gioco-legale>

In het rapport is becijferd dat de illegale Italiaanse gokmarkt 18 miljard euro waard was, hetgeen een stijging was van 12 miljard euro ten opzichte van de illegale markt in 2019.

Tegelijkertijd toont de Deense markt, met een kanalisatiegraad van meer dan 90%, aan dat een streng reclamekader met gerichte restricties op het vlak van tonaliteit, volume en inhoud een gunstig effect heeft op de kanalisatie en aantrekkelijkheid van het vergunde aanbod.

Aanbeveling

Reclame via het internet is bij uitstek een geschikt kanaal om gericht te adverteren en consumenten die interesse hebben in online kansspelen, te wijzen op het vergunde en veilige kansspelaanbod. Kindred pleit er daarom voor om gericht reclame via internet onder de huidige voorwaarden in stand te houden.

Daarnaast kan van een kansspelaanbieder geen garantie of verzekering worden gevegd. Diens inspanningen moeten gekoppeld zijn aan hetgeen in redelijke mate praktisch en technisch mogelijk is.

-
- ii. Nota van Toelichting AMvB: "Het verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten dat in dit besluit is vervat richt zich specifiek op kansspelen op afstand, vaak ook wel online kansspelen genoemd. Deze keuze is gemaakt omdat de aanleiding voor het verbod is gelegen in de sterke toename van de hoeveelheid kansspelreclame na de opening van de markt voor kansspelen op afstand in oktober 2021. Uit onderzoek komt ook naar voren dat problematisch spelen relatief vaak op internet plaatsvindt."*
- iii. Nota van Toelichting AMvB: "Deze verplichting is een aanvulling op de reeds bestaande beperkingen die voor wervings- en reclameactiviteiten voor alle kansspelen gelden, zoals het verbod om reclames op kwetsbare groepen te richten. Het is aan de aanbieders van de kansspelen om te bepalen hoe zij aan deze verplichting invulling geven. Denkbaar is bijvoorbeeld dat dit aanbieders aanleiding geeft voor het andere kansspelaanbod dan het aanbod van kansspelen op afstand een duidelijk afwijkende naam te gebruiken, een ander merk of beeldmerk te kiezen, te verwijzen naar een specifieke vestiging, af te zien van het in beeld brengen van de middelen die voor kansspelen op afstand kunnen worden gebruikt zoals laptops of smartphones en/of te verwijzen naar het op de vestiging aangeboden entertainment. Beslissend is dat aanbieders voorkomen dat reclame voor hun kansspelaanbod als reclame voor kansspelen op afstand kan worden opgevat."*

Kindred kan zich niet vinden in de argumentatie en implicaties van deze toelichting. Kindred zet vraagtekens bij de keuze om beperkende maatregelen in sterkere mate te richten op vergunde online aanbieders en in mindere mate op landgebonden aanbieders.

Allereerst wordt in de AMvB slechts onderscheid gemaakt tussen online en landgebonden kansspelen. Er wordt geen rekening gehouden met risicoprofielen van verschillende type kansspelen.

Het onderzoek waar de AMvB naar verwijst dateert van voor de opening van de online kansspelmarkt in Nederland. Een gevolg hiervan is dat geen onderzoek is gedaan naar de specifieke toezicht- en handhavingsmogelijkheden van online kansspelen, welke van belang is voor de reikwijdte van een verbod op reclame. Uit onderzoek blijkt namelijk dat online kansspelen meer mogelijkheden bieden om speelgedrag te monitoren². Dit is minder het geval bij landgebonden kansspelen.

Zonder een meer genuanceerde risicoverdeling blijft het zodoende mogelijk voor landgebonden kansspelen (zoals casino's), die wel degelijk een gelijk of hoger risicoprofiel kennen dan bepaalde online kansspelen, om (met minimale aanpassingen) ongericht reclame te maken en blijven kwetsbare groepen en jongvolwassen hieraan blootgesteld. Dit is onwenselijk voor de consumentenbescherming en creëert bovendien een ongelijk speelveld. Hoe om te gaan met reclame van aanbieders die hetzelfde risicovolle aanbod online en landgebonden aanbieden? Een ongelijk regime zal de consument alleen maar in verwarring brengen.

Aanbeveling

Kindred pleit ervoor om het specifieke risicoprofiel van de verschillende kansspelen, zowel online als landgebonden, en de mogelijkheden om speelgedrag te monitoren en handhavend op te treden leidend te laten zijn bij het toepassen van een regelgevend kader voor ongerichte reclame. Dit leidt niet alleen tot effectieve en duidelijke wetgeving maar sluit ook aan bij de doelstelling van KOA om consumenten te beschermen.

-
- iv. Artikel 2.2: "Onder sponsoring als bedoeld in het eerste lid van dit artikel wordt verstaan: het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, merk, beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.*
- v. Toelichting: "Voor sportsponsoring, waaronder het sponsoren van sporters en teams van sporters, maar ook bijvoorbeeld clubs, competities, shirts en ander materiaal is voorzien in een overgangstermijn van twee jaar. Voor alle overige vormen van sponsoring is dit één jaar. Beide vanaf de inwerkingtreding van dit besluit. Er is voor een langere overgangstermijn voor sport gekozen vanwege het*

Dragicevic et al., 2011: Dragicevic, S., Tsogas, G., & Kudic, A. (2011). Analysis of casino online gambling data in relation to behavioural risk markers for high-risk gambling and player protection. *International Gambling Studies*, 11(3), 377-391. <https://doi.org/10.1080/14459795.2011.629204>

² Griffiths, M. (2014). The use of behavioural tracking methodologies in the study of online gambling. *SAGE Research Methods Cases*. <http://dx.doi.org/10.4135/978144627305013517480>

bijzondere belang dat aan sport wordt gehecht. Sport is voor de volksgezondheid van groot belang en een verbod op sponsoring heeft voor de sport verstrekkende financiële implicaties; om die reden wordt de sport meer tijd gegund om op zoek te gaan naar andere sponsors.

Op 18 mei j.l. heeft het lid Van Nispen voorgesteld aan de Kamer om de Nederlandse Sportraad om advies te vragen over de vraag of en zo ja hoe de Nederlandse sport minder afhankelijk kan worden van opbrengsten uit kansspelen en sponsoring van gokbedrijven. Alvorens dat onderzoek is afgerond en de resultaten zijn gepresenteerd, heeft de regering nu al besloten om maatregelen te nemen. Kindred betreurt dit. Onze internationale ervaring, met name met onze partners in Zweden en het Verenigd Koninkrijk, leert dat een samenwerking tussen de sportsector en de kansspelindustrie wel degelijk op een verantwoorde manier kan worden vormgegeven en van maatschappelijke waarde kan zijn³.

Daarnaast trekt Kindred de effectiviteit van het verbod op sportsponsoring door aanbieders van kansspelen op afstand in twijfel. De Nederlandse sport blijft afhankelijk van opbrengsten uit kansspelen en sponsoring van landgebonden gokbedrijven. Dit verzoek vanuit de politiek maakt geen onderscheid tussen online en landgebonden aanbieders.

Aanbeveling

Kindred erkent de noodzaak voor een verantwoord model van sportsponsoring dat aansluit bij de voorgestelde maatregelen rondom ongerichte reclame en het al geldende verbod op het gebruik van rolmodellen. Tegelijkertijd is sportsponsoring een belangrijke inkomstenbron voor de sport. Ook biedt sportsponsoring de mogelijkheid om financiering te oormerken voor maatschappelijke doeleinden, hetgeen volgens EU-wetgeving niet mogelijk is via de kansspelbelasting. Kindred stelt voor om aanbieders van risicovolle kansspelen te verplichten in iedere samenwerkingsovereenkomst 20% van de financiering te oormerken voor maatschappelijke doeleinden. Hierover dient ieder jaar te worden gerapporteerd aan de Kansspelautoriteit. Daarnaast zou het aanbieders van risicovolle kansspelen toegestaan moeten zijn om een neutrale vermelding te maken bij maatschappelijke evenementen. Gericht reclame maken, met name via het internet, met partners in de sport blijft toegestaan voor alle vormen van kansspelen. Hiervoor gelden dezelfde beperkingen als voor regulier adverteren.

Kindred pleit daarnaast voor een verbod op naamgeving aan een stadion en alle vormen van shirtsponsoring voor aanbieders van risicovolle kansspelen. Ook dienen er strengere regels te komen voor aanbieders van risicovolle kansspelen voor het inzetten van commerciële uitingen rondom het veld tijdens sportwedstrijden. Dit geldt zowel voor LED-boardings, virtual cam carpets en vaste boarding. Voorbeelden zijn het inkorten van het aantal beschikbare minuten of het toewijzen van de beschikbare minuten aan slechts één aanbieder.

³ Voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en Zweden: <https://www.rangers.co.uk/Article/kindred-group-and-rangers-deepen-partnership-with-charity-gesture/66YjPI1ZE0bOmoHgSHmv2j>; <https://insidersport.com/2021/12/09/sef-to-conduct-responsibility-training-in-unibet-collaboration/>