

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 december 2016

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 7 mei 1999
op de kansspelen, de weddenschappen,
de kansspelinrichtingen en de bescherming
van de spelers**

(ingediend door mevrouw Els Van Hoof)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 décembre 2016

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 7 mai 1999
sur les jeux de hasard, les paris,
les établissements de jeux de hasard
et la protection des joueurs**

(déposée par Mme Els Van Hoof)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe deelnemers aan kansspelen beter te beschermen. Het brengt de leeftijds-grens voor alle weddenschappen en kansspelen op 21 jaar, met verplicht gebruik van een elektronische identiteitskaartlezer, en geeft spelers de mogelijkheid een uitgavenlimiet in te stellen bij online kansspelen. Uitgesloten spelers worden geweerd door elektronische verificatie in het EPIS-registratiesysteem. Tenslotte wordt het aantal wedkantoren geplafonneerd op 600.

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à assurer une meilleure protection aux personnes qui pratiquent des jeux de hasard. Elle porte la limite d'âge à 21 ans pour l'ensemble des paris et jeux de hasard, impose l'utilisation d'un lecteur de carte d'identité électronique et offre aux joueurs la possibilité de fixer une limite de dépenses pour les jeux de hasard en ligne. Les joueurs exclus sont écartés grâce à la vérification électronique mise en place dans le système d'enregistrement EPIS. Enfin, le nombre d'agences de paris est plafonné à 600.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n ^o de base et du n ^o consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Gokken neemt steeds grotere proporties aan, in bijzonder via internet. Voorliggend wetsvoorstel beoogt de bescherming van de speler te consolideren en versterken, door (a) de gelijkschakeling van de leeftijdsgrens voor alle weddenschappen en kansspelen op 21 jaar, (b) het verplicht maken van het gebruik van een elektronische identiteitskaartlezer voor deelname aan kansspelen en weddenschappen, (c) het weren van uitgesloten spelers door elektronische verificatie in het EPIS-registratiesysteem, (d) het plafonneren van de groei aan wedkantoren en (e) de spelers de mogelijkheid te geven een uitgavenlimiet in te stellen bij online kansspelen.

Deelname aan kansspelen en weddenschappen, zit onmiskenbaar in de lift. Het jaarverslag 2015 van de Kansspelcommissie noteert dat de gezamenlijk gerealiseerde omzet van (offline en online) weddenschappen 787 326 695 euro bedroeg in 2014. Vergeleken met het jaar voordien is dit een toename van 161 532 584 euro (+25,81 %). Hoewel deze toename gedeeltelijk kan verklaard worden door bepaalde sportevenementen die in 2014 doorgingen (o.a. het wereldkampioenschap voetbal in Brazilië), volgt deze stijging de trend die reeds sinds 2011 waarneembaar is. Sinds 2011 verdrievoudigde de totaal gerealiseerde omzet van aanbieders van weddenschappen immers van 258 149 062 euro in 2011 tot het eerder geciteerde bedrag in 2014.

In onderzoek naar participatie aan kansspelen in België in 2006 gaf 60 % van de respondenten (vanaf 16 jaar) aan het afgelopen jaar één of meerdere keren deel te hebben genomen aan traditionele kansspelen. Bekeken naar soort kansspel, nam 46 % deel aan loterijen, kocht 39 % een kraslot en nam 12 % deel aan telefoonspelletjes. 3 % nam deel aan weddenschappen en nog eens 3 % speelde op geldautomaten. 4 % gaf destijds aan het afgelopen jaar te hebben deelgenomen aan een (gratis of betalend) kansspel op internet. Aangezien gokken op online vergunde spelen in België pas mogelijk werd in 2011 (en daarmee ook de marketing op gang kwam voor deze activiteiten), lijkt het aannemelijk dat dit een significante impact heeft gehad op de actuele prevalentie van gokken en de deelname aan kansspelen¹.

¹ VAD – Factsheet gokken, p. 2 – december 2015.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les jeux de hasard occupent une place de plus en plus importante, en particulier sur l'internet. La présente proposition de loi vise à consolider et à renforcer la protection des joueurs (a) en harmonisant la limite d'âge à 21 ans pour l'ensemble des paris et jeux de hasard, (b) en imposant l'utilisation d'un lecteur de carte d'identité électronique aux personnes qui souhaitent participer à des jeux de hasard ou à des paris, (c) en écartant les joueurs exclus grâce à la vérification électronique mise en place dans le système d'enregistrement EPIS, (d) en plafonnant la croissance des agences de paris et (e) en offrant aux joueurs la possibilité de fixer une limite de dépenses pour les jeux de hasard en ligne.

Il est indéniable que les jeux de hasard et les paris ont le vent en poupe. Le rapport annuel 2015 de la Commission des jeux de hasard précise que le chiffre d'affaires global concernant les paris (en ligne ou non) s'élevait à 787 326 695 euros en 2014, ce qui représente une augmentation de 161 532 584 euros (+25,81 %) par rapport à l'année précédente. Bien qu'elle puisse s'expliquer en partie par l'organisation de certains événements sportifs en 2014 (comme la coupe du monde de football qui a eu lieu au Brésil, par exemple), cette augmentation suit une tendance observée dès 2011. En effet, le chiffre d'affaires global réalisé par les organisateurs de paris a triplé depuis 2011, pour passer de 258 149 062 euros au montant cité ci-dessus pour 2014.

Il ressort d'une étude consacrée à la pratique des jeux de hasard en Belgique en 2006 que 60 % des personnes interrogées (qui étaient âgées de 16 ans ou plus) avaient, l'année précédente, participé une ou plusieurs fois à des jeux de hasard traditionnels: 46 % d'entre elles avaient tenté leur chance dans une loterie, 39 % s'étaient procuré un billet à gratter, 12 % avaient participé à des jeux téléphoniques, 3 % à des paris et 3 % avaient joué sur des machines à sous. Quatre pour cent des répondants avaient par ailleurs participé l'année précédente à un jeu de hasard (gratuit ou payant) sur internet. Étant donné que ce n'est que depuis 2011 qu'il est possible en Belgique de prendre part à des jeux en ligne autorisés (et que ce n'est donc que depuis 2011 qu'un *marketing* a pu être développé pour ces activités), on peut considérer que cette circonstance a eu un impact significatif sur la prévalence actuelle des paris et de la pratique des jeux de hasard¹.

¹ VAD – Factsheet gokken, p. 2 – décembre 2015.

Een omvangrijke Europese studie in 35 landen in 2015 toont aan dat heel wat jongeren, in bijzonder jongens, online gokken, ofschoon gokken voor minderjarigen in de meeste landen verboden is. Gemiddeld 14 % van de zestienjarigen heeft minstens een keer gegokt voor geld en 7 % gokt regelmatig (2-4 keer per maand of meer) afgelopen jaar.²

Tussen de verschillende partijen in de kansspelwereld bestaat één grote consensus: er is – over alle disciplines heen – te weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar naar kansspelen³. Het internationale en Europese onderzoek dat recent wel werd gevoerd naar gokprevalentie betreft onderzoek met instrumenten zoals de *South Oaks Gambling Screen*, de *Canadian Problem Gambling Index* en de *DSM 5 Gambling Diagnostic Criteria*. Een review van deze studies concludeert dat de prevalentie van excessief gokken – zelfs na inachtneming van werkelijke verschillen en methodologische differentiatie – vrij gelijklopend is in verschillende landen. Volgens cijfers uit 2014 hebben in Europa naar schatting 0,5 % van de volwassenen een gokverslaving en is 1,5 % van de volwassen bevolking een risicogokker⁴. Indien we deze cijfers doortrekken naar de Belgische bevolkingscijfers op 1 januari 2016⁵ komt dat neer op 44 911 landgenoten die kampen met een gokverslaving en 134 734 Belgen die zich in de risicocategorie bevinden. Dat zou betekenen dat naar schatting zo'n 179 645 meerderjarige landgenoten in mindere of meerdere mate te kampen hebben met (psychologische, sociale, financiële, ...) problemen gerelateerd aan gokken.

Hoe dan ook staat het vast dat andere (wel) beschikbare cijfers wijzen op een toegenomen activiteit betreffende (een al dan niet problematische) deelname aan kansspelen en weddenschappen. Eén voorbeeld daarvan is de *Excluded Persons Information System*-databank (*EPIS*). Dit is een elektronisch systeem dat

² ESPAD Report 2015 "Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs", European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

³ Algemene verzuchting kenbaar gemaakt door zowel regulatoren, operatoren als hulpverleners op de internationale ERA Conferentie: *The Future of Gambling in the Internal Market*, Trier, 8-9 februari 2007.

⁴ Voor de meeste Europese landen situeert het percentage inwoners met een gokverslaving rond de 0,5 % en de groep van risicogokkers tussen de 1,5 en 2 %. Sommige landen zoals Estland, Finland en Zwitserland rapporteren dat 3 % van hun bevolking zich in de groep van "risicogokkers" bevindt. Zie: GRIFFITHS, M. (2009): "Problem Gambling in Europe: An overview". Nottingham Trent University; VAN ROOIJ, T; DE FUENTES-MERILLAS, L; MEERKERK, G.J.; NIJS, I; VAN DE MHEEN, D & SCHOENMAKERS, T (2014): "Gedragsverslavingen: de stand van zaken in wetenschap en praktijk".

⁵ Cijfers van het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

Une vaste étude européenne réalisée en 2015 dans 35 pays montre que de nombreux jeunes – en majorité des garçons – font des paris en ligne, bien que dans la plupart des pays, les paris soient interdits aux mineurs. L'année passée, en moyenne, 14 % des jeunes de seize ans ont au moins parié une fois pour de l'argent et 7 % d'entre eux ont parié régulièrement (deux à quatre fois par mois ou davantage).²

Il existe un point sur lequel les différents acteurs du monde des jeux de hasard s'accordent: il n'y a pas suffisamment d'études disponibles sur les jeux de hasard. Ce constat s'applique aux différentes disciplines³. Les recherches menées récemment à l'échelon international et européen au sujet de la prévalence des paris ont été réalisées avec des outils comme le *South Oaks Gambling Screen*, le *Canadian Problem Gambling Index* et les *DSM 5 Gambling Diagnostic Criteria*. Une analyse de ces études conclut que la prévalence des paris excessifs – même en tenant compte des disparités réelles et de la différenciation méthodologique – est plus ou moins identique dans plusieurs pays. D'après des chiffres de 2014, 0,5 % des adultes sont dépendants au jeu en Europe et 1,5 % de la population adulte présente un risque de dépendance au jeu⁴. Si nous extrapolons ces chiffres à ceux de la population belge au 1^{er} janvier 2016⁵, il en résulte que 44 911 de nos compatriotes sont concernés par la dépendance au jeu et que 134 734 Belges se trouvent dans la catégorie à risque, ce qui signifierait que quelque 179 645 compatriotes majeurs seraient plus ou moins confrontés à des problèmes (psychologiques, sociaux, financiers, ...) liés aux jeux.

Il est en tout cas établi que d'autres chiffres (qui sont eux) disponibles indiquent une activité accrue concernant une participation (problématique au non) aux jeux de hasard et aux paris. La banque de données *Excluded Persons Information System (EPIS)* en est un exemple. Il s'agit d'un système électronique qui

² ESPAD Report 2015 "Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs", European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

³ Il s'agit d'un vœu exprimé de façon générale tant par les régulateurs que par les opérateurs et les dispensateurs d'aide lors de la conférence internationale ERA: *The Future of Gambling in the Internal Market*, Trèves, 8-9 février 2007.

⁴ Dans la plupart des pays européens, le pourcentage d'habitants dépendants au jeu se situe aux alentours de 0,5 % et le groupe de joueurs à risque représente entre 1,5 et 2 % de la population. Certains pays tels que l'Estonie, la Finlande et la Suisse rapportent que 3 % de leur population fait partie du groupe des "joueurs à risque". Voir: GRIFFITHS, M. (2009): "Problem Gambling in Europe: An overview". Nottingham Trent University; VAN ROOIJ, T; DE FUENTES-MERILLAS, L; MEERKERK, G.J.; NIJS, I; VAN DE MHEEN, D & SCHOENMAKERS, T (2014): "Gedragsverslavingen: de stand van zaken in wetenschap en praktijk".

⁵ Chiffres de l'Institut national de statistique.

sinds 2004 alle uitgesloten spelers in België bundelt. Bij het binnengaan van een offline/online casino of speelautomatenhal of een online wedkantoor worden verplicht de naam, de voornaam en de geboortedatum van de speler geregistreerd in de EPIS-databank om na te gaan of deze persoon mag worden toegelaten. De data die hieruit worden gedistilleerd, geven sinds 31 december 2012 jaar na jaar een stijging weer van het aantal uitsluitingen wat betreft deelname aan kansspelen en weddenschappen. Het totale aantal uitsluitingen steeg van 134 761 (2012) naar 235 321 (2013) tot 285 921 in 2014 en tot een uiteindelijk aantal van 309 055 in 2015. Het aantal uitsluitingen ten gevolge van een gerechtelijke beslissing en t.g.v. collectieve schuldenregeling, vormen binnen deze aantallen steeds meer dan de helft van het totaal aantal uitsluitingen (77,35 % van het totaal in 2015). De andere categorieën van uitgesloten spelers (vrijwillige uitsluitingen, uitsluitingen op vraag van een belanghebbende derde en uitsluitingen wegens de aard van het beroep van de persoon in kwestie) maken de overige 22,65 % uit van de uitsluitingen die in 2015 werden geregistreerd⁶.

Actueel wetgevend kader voor kansspelen in België

De regelgeving rond kansspelen in België krijgt vorm middels diverse wetten, waarbij de wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers van 7 mei 1999, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010 (de zgn. "kansspelwet") de meest omvattende is. Aanvullend kent België ook nog de wetgeving voor de Nationale Loterij en kent ons land de zgn. loterijwet van 31 december 1851.

De wet van 1999 regelde het vergunningsbeleid voor casino's, speelautomatenhallen, bingo's in cafés, werknemers in speelzalen, verkoop (en productie, verhuur, leasing, uitvoer, onderhoud, herstelling) van kansspelen. Voor casino's en speelautomatenhallen werd het aantal kansspelinrichtingen vastgesteld. De kansspelwet van 2010 (in werking sinds 2011) wijzigde de wet uit 1999 en voorzorg ook in de reglementaire omkadering van de weddenschappen, die voordien werden geregeld via de fiscale wetgeving door de FOD Financiën, online kansspelen en de mediaspelen zoals belspelletjes. Anderzijds werd via deze wet in een aantal bijkomende mechanismen voorzien om de slagkracht van de kansspelcommissie uit te breiden zoals de invoering van administratieve boetes. Wat betreft het vergunningenbeleid

⁶ Het is mogelijk dat de uitsluiting van één persoon in verschillende categorieën valt. Op 31 december 2015 waren er 263 620 personen uitgesloten die samen verantwoordelijk zijn voor 309 055 geregistreerde uitsluitingen (Jaarverslag 2015 Kansspelcommissie, p. 41).

regroupe tous les joueurs exclus en Belgique depuis 2004. Il est obligatoire d'enregistrer dans la banque de données EPIS le nom, le prénom et la date de naissance du joueur qui entre dans un casino ou une salle de jeux automatiques offline/online ou dans une agence de paris en ligne afin de vérifier si cette personne peut y être admise. Depuis le 31 décembre 2012, les données ainsi recueillies indiquent, année après année, une hausse du nombre d'exclusions concernant la participation aux jeux de hasard et aux paris. Le nombre total d'exclusions est passé de 134 761 (2012) à 235 321 (2013), puis à 285 921 en 2014 pour atteindre finalement 309 055 in 2015. La moitié d'entre elles résulte chaque fois d'une décision judiciaire et d'un règlement collectif de dettes (77,35 % du total en 2015). Les autres catégories de joueurs exclus (les exclusions volontaires, les exclusions à la demande d'un tiers intéressé et celles dues à la nature de la profession de la personne en question) représentent le reste (22,65 %) des exclusions enregistrées en 2015⁶.

Cadre légal actuel pour les jeux de hasard en Belgique

La réglementation relative aux jeux de hasard en Belgique est contenue dans diverses lois, dont la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, modifiée par la loi du 10 janvier 2010 (la "loi sur les jeux de hasard") est la plus complète. Par ailleurs, la Belgique dispose également d'une législation sur la Loterie nationale et de la "loi sur les loteries" du 31 décembre 1851.

La loi de 1999 a réglementé la politique de licences pour les casinos, les salles de jeux automatiques, les bingos dans les cafés, les travailleurs dans les salles de jeux, la vente (et la production, la location, le leasing, l'exportation, l'entretien, la réparation) de jeux de hasard. Le nombre d'établissements de jeux de hasard a été fixé pour les casinos et les salles de jeux automatiques. La loi sur les jeux de hasard de 2010 (en vigueur depuis 2011) a modifié la loi de 1999 et a également fixé le cadre réglementaire des paris, qui relevaient précédemment de la compétence du SPF Finances par le biais de la législation fiscale, des jeux de hasard en ligne et des jeux médias comme les jeux téléphoniques. D'autre part, cette loi a introduit plusieurs mécanismes supplémentaires destinés à accroître l'efficacité de la

⁶ Il se peut que l'exclusion d'une personne relève de plusieurs catégories. Alors qu'il y avait 263 620 personnes exclues au 31 décembre 2015, on a recensé au total 309 055 exclusions enregistrées (Rapport annuel 2015 Commission des jeux de hasard, p. 41).

werden er weinig wijzigingen doorgevoerd, in die zin dat de centrale gedachte blijft dat kansspelen in België verboden zijn, tenzij ze vergund zijn⁷.

Globaal genomen beoogde de wetswijziging uit 2010 drie grote uitdagingen op coherente manier aan te pakken. De memorie van toelichting expliciteert dat het Belgische kansspelbeleid gericht is op de bescherming van de speler, financiële transparantie en controle op de geldstromen, de controle op het spel en de identificatie van en controle op de organisatoren⁸.

Deze elementen belichamen tevens de complexiteit eigen aan het kansspelrecht. De overheid wordt voortdurend heen en weer geslingerd tussen de bescherming van haar burgers tegen overmatig en onverantwoord speelgedrag enerzijds en het puren van inkomsten uit diezelfde spelen. Het kansspelrecht zoekt steeds naar een consensus tussen belangen van zeer uiteenlopende aard (economisch, welzijn, maatschappelijke) die belichaamd worden door de drie belangrijkste actoren binnen het kansspelrecht (de speler, de exploitant en de staat). Deze complexiteit is de laatste jaren alleen maar toegenomen door de explosie van kansspelen en weddenschappen die via internet worden aangeboden, waardoor ze 24u op 24 beschikbaar zijn in de huiskamer van de speler. Deze technologische ontwikkelingen brengen geheel eigen problemen met zich mee: hoe kan men zeker zijn dat minderjarigen geen toegang hebben tot online casino's? Wie controleert de betrouwbaarheid van de spelen? Hoe wordt vals spelen aangepakt, enz.⁹

Dit voorstel tot wetswijziging wil de wetswijziging van 2010 verder verfijnen en versterken.

Gelijkschakeling van de leeftijdsgrens op 21 jaar voor deelname aan kansspelen en weddenschappen, ongeacht onder welke vergunning zij vallen

Artikel 54 van de kansspelwet bepaalt de leeftijdsvoorwaarden voor deelname aan kansspelen

⁷ Art. 4, wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers: "Het is verboden onder welke vorm op welke plaats en op welke rechtstreekse of onrechtstreekse manier ook één of meer kansspelen of kansspelinrichtingen te exploiteren tenzij die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan. Niemand mag zonder voorafgaandelijke schriftelijke vergunning van de Kansspelcommissie een of meer kansspelen of kansspelinrichtingen exploiteren".

⁸ HOEKX, Nele (2010): "De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler: een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet". Rechtskundig Weekblad 2009-10, nr. 32, 10 april 2010.

⁹ GRIFFITHS, M. (1999): "Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling", Journal of Gambling Studies, p. 279.

Commission des jeux de hasard, dont l'instauration d'amendes administratives. S'agissant de la politique de licences, peu de modifications ont été apportées dans le sens où l'idée centrale demeure que les jeux de hasard sont interdits en Belgique, sauf ceux qui sont autorisés⁷.

Globalement, les modifications légales de 2010 visaient à relever de façon cohérente trois grands défis. L'exposé des motifs explicite que les objectifs de la politique belge en matière de jeux de hasard sont axés sur la protection du joueur, la transparence financière et le contrôle des flux d'argent, le contrôle du jeu et l'identification et le contrôle des organisateurs⁸.

Ces éléments illustrent également la complexité inhérente à la législation sur les jeux de hasard. Et l'autorité publique est sans cesse tiraillée entre le désir de protéger ses citoyens contre le comportement de jeu excessif et irresponsable de jeu et la volonté de profiter de la manne qu'ils génèrent. Cette législation recherche en permanence à concilier des intérêts de nature très divergente (économie, bien-être, société), qui sont incarnés par les trois principaux acteurs dans la législation sur les jeux de hasard (le joueur, l'exploitant et l'État). Or, cette complexité n'a fait que se renforcer ces dernières années avec l'explosion des jeux de hasard et des paris proposés sur Internet, qui sont donc à la disposition du joueur 24 heures sur 24 depuis son domicile. Ces évolutions technologiques engendrent des problèmes d'une toute nouvelle nature: comment s'assurer que des mineurs n'aient pas accès à des casinos en ligne? Qui contrôle la fiabilité des jeux? Comment lutter contre la tricherie, etc.⁹

La présente proposition de modification de la législation vise à affiner et à consolider davantage la modification législative de 2010.

Uniformisation de la limite d'âge à 21 ans pour la pratique des jeux de hasard et des paris, indépendamment de la licence à laquelle ils sont soumis

L'article 54 de la loi sur les jeux de hasard fixe notamment les limites d'âge pour la pratique des

⁷ Art. 4 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs: "Il est interdit à quiconque d'exploiter un jeu de hasard ou un établissement de jeux de hasard, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi."

⁸ HOEKX, Nele (2010): "De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler: een commentaar op de wijziging van de Kansspelwet". Rechtskundig Weekblad 2009-10, n° 32, 10 avril 2010.

⁹ GRIFFITHS, M. (1999): "Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling", Journal of Gambling Studies, p. 279.

en weddenschappen in België. Kansspelen vergund met de zgn. vergunning A (Casino's cf. Knokke-Heist, Blankenberge, Dinant, Spa, ...) evenals zij die vergund worden met vergunning A+ (online casinospelen) zijn mogelijk vanaf de leeftijd van 21 jaar. Dezelfde leeftijdsgrens is van toepassing voor de zgn. vergunning B – klasse II (speelautomatenhallen) en de vergunning B+ (Online kansspelen van dezelfde aard als de kansspelenautomaten). Vergunning C – klasse III (drankgelegenheden), vergunning F1+ (Online weddenschappen), vergunning F2 – klasse IV (inrichtingen wedkantoren) en vergunning G1 (televisiespelen en besselletjes) regelen de organisatie van kansspelen en weddenschappen die toegestaan zijn vanaf de leeftijd van 18 jaar van de nodige juridische basis.

Het concreet gevolg van deze regelgeving is dat het type kansspelen en weddenschappen die voornamelijk bij jongeren populair (vb. sportweddenschappen) en makkelijk bereikbaar zijn (via internet) mogelijk zijn vanaf 18 jaar. Wetsontwerp 1992/001 heeft bij de toelichting van deze beslissing geopperd dat deze weddenschappen reeds worden toegelaten vanaf de meerderjarigheid omdat deze kansspelen minder verslavend zijn dan deze die mogen worden uitgebraat door vergunningshouders A en B of door aanvullende vergunninghouders, waarbij inzonderheid werd verwezen naar de “*short odd*” & “*long odd*” – theorie¹⁰ (d.i. de these dat weddenschappen waarbij de uitkomst onmiddellijk bekend is verslavender zijn dan weddenschappen waarbij het resultaat pas “later” bekend is, cf. einduitslag van een sportmatch). Echter kan de vraag opgeworpen worden of de handhaving van de leeftijd van 18 jaar voor dit soort weddenschappen wenselijk is. Hiervoor kunnen drie bedenkingen opgeworpen worden.

Ten eerste zijn er de eerder geciteerde cijfers die heel duidelijk wijzen op een verhoogde activiteit van (probleematisch) gokgedrag. Dat blijkt o.a. uit de stijgende omzet van weddenschappen en kansspelen en de toename die jaar na jaar wordt vastgesteld van het aantal uitsluitingen geregistreerd via het EPIS-systeem. Ten tweede werpt de vraag zich op in hoeverre er nog werkelijk sprake is van het onderscheid tussen de zgn. “*long odds*” en “*short odds*”. Zo kan vandaag tijdens sportwedstrijden op zo'n divers aantal zaken gegokt worden, het zgn. “*In-game betting*” waarbij gegokt kan worden op een gebeurtenis die nog aan de gang is (cf. inzetten op de ploeg die de eerste gele kaart krijgt in een voetbalwedstrijd). Bij “*In-game betting*” kunnen gokkers tijdens de match hun weddenschappen aanpassen afhankelijk van het verloop van de match. Dit veranderde de risicograad

¹⁰ Parl. Docs, Kamer, 2008-2009, 52 1992/001, p. 44.

jeux de hasard et des paris en Belgique. Les jeux de hasard autorisés par une licence de classe A (casinos cf. Knokke-Heist, Blankenberge, Dinant, Spa, ...), ainsi que ceux autorisés par une licence A+ (jeux de casino en ligne) peuvent être pratiqués à partir de 21 ans. La même limite d'âge s'applique pour la pratique des jeux et paris soumis à la licence B – classe II (salles de jeux automatiques;) et à la licence B+ (jeux de hasard analogues aux salles de jeux automatiques, mais en ligne). La licence C – classe III (débits de boissons;), la licence F1+ (paris en ligne), la licence F2 – classe IV (agences de paris) et la licence G1 (jeux télévisés et jeux téléphoniques) réglementent l'organisation des jeux de hasard et des paris dont la pratique est autorisée à partir de l'âge de 18 ans et leur confèrent la base juridique nécessaire.

Il résulte concrètement de cette réglementation que le type de jeux de hasard et de paris particulièrement populaires auprès des jeunes (par exemple, les paris sportifs) et facilement accessibles (via internet) est autorisé dès l'âge de 18 ans. Les développements du projet de loi 1992/001 expliquent cette décision en soulignant que les paris sont déjà autorisés à partir de la majorité parce que ces jeux de hasard créent moins d'accoutumance que ceux qui peuvent être exploités par les titulaires d'une licence A et B ou par les titulaires d'une licence supplémentaire et en renvoyant plus particulièrement à la théorie “*short-odd & long-odd*”¹⁰ (c.-à-d. la thèse selon laquelle les jeux dont le résultat est immédiatement connu créent davantage d'accoutumance que les paris dont le résultat n'est connu qu'ultérieurement, par exemple le résultat final d'une compétition sportive). On peut cependant s'interroger sur l'opportunité de maintenir la limite d'âge de 18 ans pour ce type de pari. Trois objections peuvent être soulevées à cet égard.

Il y a tout d'abord les chiffres précités qui révèlent très clairement une augmentation de l'activité de jeu (problématique), comme le montrent notamment la hausse du chiffre d'affaires des paris et des jeux de hasard et la croissance constante d'année en année du nombre d'exclusions enregistrées via le système EPIS. Reste ensuite à savoir s'il existe encore réellement une distinction entre les “*long odds*” et les “*short odds*”. En effet, les paris actuels peuvent porter sur une telle diversité d'éléments pendant les matches, les paris en cours de jeu permettant de parier sur un événement toujours en cours (par exemple, sur l'équipe qui recevra la première carte jaune au cours d'un match de football). En cas de paris en cours de jeu, les parieurs peuvent adapter leurs paris pendant la partie en fonction de l'évolution du match. Le degré de risque de ce type de jeu est dès

¹⁰ DOC Chambre, 2008-2009, 52 1992/001, p. 44.

van dit soort spelen van “weinig verslavend” naar een “hoog risico-spel” voor problematische gokkers¹¹.

Ten derde heeft het Vlaams Expertisecentrum voor alcohol, drugs, psychoactieve medicatie, gokken en gamen (VAD) in 2015 haar bezorgdheid geuit wat betreft de winnende populariteit van sportweddenschappen bij jongeren. Het VAD stelde dat *“18,9 % van de 17-18-jarige jongens het laatste jaar deelnam aan sportweddenschappen, waarmee sportweddenschappen op gelijke voet komen met pokeren en krasbiljetten”* en dat het feit dat *“een vrij grote groep van jongeren deelneemt aan sportweddenschappen een recent fenomeen is dat we nauwlettend in de gaten zullen houden”*¹².

Ter aanvulling van deze drie elementen kan eveneens verwezen worden naar het verslag van de commissie Justitie betreffende het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999¹³. Destijds werden reeds vragen gesteld bij de handhaving van de bestaande tweedeling (18 en 21 jaar) voor deelname aan kansspelen en weddenschappen. Toen reeds bleek het onmogelijk een duidelijke reden te benoemen om deze tweedeling te onderbouwen. De wetgever heeft uiteraard het recht deze keuze te maken. Ongetwijfeld zal er ook een verschil in risico zijn tussen verschillende kansspelen en weddenschappen. Zolang er echter niet op wetenschappelijk onderbouwde wijze kan aangetoond worden waarom bij sommige spelen de leeftijdsgrens op 18 dan wel op 21 wordt gelegd, blijft er ruimte voor discussie. Hulpverleners hebben in 2010 anderzijds wel wetenschappelijke argumenten aangevoerd om een hoge wettelijk toegelaten beginleeftijd in te stellen voor kansspelen en weddenschappen met als oogpunt het verslavingsrisico terug te dringen. Zo werd beargumenteerd dat alle verslavingen te maken hebben met het functioneren van de hersenen. Aangezien de hersenen pas volgroeid zijn op een leeftijd van 24 jaar, zijn mensen extra kwetsbaar voor het ontwikkelen van verslavingen voor deze leeftijd wordt bereikt (ongeacht dit gaat om alcohol, tabak, drugs of gokken).

Om deze redenen beoogt dit voorstel tot wetwijziging een gelijkschakeling van de leeftijdsgrens voor deelname aan alle weddenschappen en kansspelen, i.c. de leeftijd van 21 jaar. Concreet betekent dit dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen de kansspelen en weddenschappen die plaatsvinden onder de verschillende eerder geciteerde vergunningen. De deelname aan weddenschappen en kansspelen die vallen onder vergunning B – klasse II (speelautomatenhallen) en de

lors passé de “peu addictif” à “jeu à haut risque” pour les joueurs problématiques¹¹.

Troisièmement, en 2015, le Centre d’expertise flamand pour l’alcool, les drogues, les médicaments psychoactifs, les paris et les jeux (VAD) s’est dit préoccupé par la popularité croissante des paris sportifs auprès des jeunes. Le VAD a souligné que *“18,9 % des garçons de 17-18 ans ont participé à des paris sportifs au cours de l’année écoulée, les paris sportifs étant ainsi au même niveau que le poker et les billets à gratter”* et que le fait qu’ *“un groupe assez important de jeunes participe à des paris sportifs est un phénomène récent que nous devons suivre attentivement”*¹².

En complément de ces trois éléments, on renverra également au rapport de la commission de la Justice concernant le projet de loi modifiant la loi du 7 mai 1999¹³. À l’époque, on s’était déjà interrogé sur le maintien de la distinction existante en matière de limite d’âge (18 et 21 ans) pour participer aux jeux de hasard et aux paris. Il s’était alors déjà avéré impossible de citer un motif clair pour justifier cette distinction. Le législateur a évidemment le droit de faire ce choix. Il existe sans doute également une différence sur le plan du risque entre différents jeux de hasard et paris. Toutefois, tant qu’il ne peut être démontré de manière scientifiquement étayée pourquoi la limite d’âge est fixée à 18 ans ou à 21 ans pour certains jeux, le débat reste ouvert. Cependant, en 2010, les services d’aide ont avancé des arguments scientifiques pour relever l’âge légal autorisé pour accéder aux jeux de hasard et aux paris afin de réduire le risque d’assuétude. C’est ainsi qu’ils ont argumenté que toutes les assuétudes sont liées au fonctionnement du cerveau. Étant donné que le cerveau n’arrive à maturité qu’à l’âge de 24 ans, l’être humain est particulièrement vulnérable au développement d’assuétudes avant d’avoir atteint cet âge (qu’il s’agisse de l’alcool, du tabac, des drogues ou des jeux d’argent).

C’est pourquoi la présente proposition vise à modifier la loi en vue d’uniformiser les limites d’âge applicables à la participation aux paris et aux jeux de hasard en fixant cette limite à 21 ans. Concrètement, cette modification signifierait que plus aucune distinction ne serait établie entre les jeux de hasard et les paris soumis aux licences citées plus haut. La participation aux paris et aux jeux de hasard soumis à la licence B – classe II (salles de jeux automatiques) et à la licence B+ (jeux de hasard en ligne

¹¹ VAD – Dossier Gokken 2016, p. 27.

¹² VAD – persbericht, 17 juni 2015: *“VAD-Leerlingenbevraging peilt naar middelengebruik bij jongeren”*.

¹³ Verslag Commissie Justitie, *Parl. Docs*, Kamer, 2008-2009, 52 1992/006, p.24.

¹¹ VAD – Dossier Gokken 2016, p. 270 ?

¹² Communiqué de presse du VAD, 17 juin 2015: *“VAD-Leerlingenbevraging peilt naar middelengebruik bij jongeren”*.

¹³ Rapport de la Commission de la Justice, *Doc. Parl., Chambre*, 2008-2009, 52 1992/006, p. 24.

vergunning B+ (Online kansspelen van dezelfde aard als in de kansspelenautomaten), evenals vergunning C – klasse III (drankgelegenheden), vergunning F1+ (Online weddenschappen), vergunning F2 – klasse IV (inrichtingen wedkantoren) en vergunning G1 (televisiespelen en besselletjes) zijn in de toekomst pas mogelijk vanaf het moment dat de leeftijd van 21 jaar wordt bereikt.

Verplicht gebruik elektronische identiteitskaartlezer & koppeling aan EPIS-systeem van deze gegevens voor kansspelen en weddenschappen

Zowel individuele lidstaten als de Europese Unie breken zich al jaren het hoofd over de vraag hoe in tijden van internet en razendsnelle technologische ontwikkelingen werk kan gemaakt worden van een omgeving waarbinnen verantwoord kan worden deelgenomen aan weddenschappen en kansspelen. In een mededeling van de Europese Commissie uit 2012¹⁴ erkent zij de enorme groei die o.a. het onlinegokken kent en de diversiteit aan (maatschappelijke en juridische) uitdagingen die daarmee samenhangen zoals het garanderen van consumentenrechten en de bescherming van probleemspelers door de creatie van een omgeving die veilig en verantwoord spelen toelaat (*'responsible gambling'*).

Wat betreft de bescherming van (probleem)spelers is de kansspelwet vooruitstrevend op het gebied van de bescherming en uitsluiting van spelers die daar zelf om verzoeken. Conform artikel 54, § 3, 1° kunnen spelers op eigen initiatief een aanvraag tot uitsluiting indienen bij de Kansspelcommissie waardoor de aanvrager in kwestie wordt opgenomen op een centrale lijst (artikel 55). Alle (uitbaters van) kansspelen waarvoor een registratieplicht geldt hebben bijgevolg de verplichting middels het elektronisch systeem (EPIS)¹⁵ de status van hun spelers te raadplegen. Het raadplegen van deze lijst verschaft vergunninghouders de nodige informatie, waarna zij autonoom verplicht zijn de toegang tot de speelzaal te weigeren indien de betreffende speler als "uitgesloten speler" staat geregistreerd. Spelers kunnen vragen hun uitsluiting op te heffen, waardoor spelen opnieuw mogelijk wordt na een periode van drie maanden. Naast de speler zelf, bepaalt de Kansspelwet ook dat de "naasten" van een (verslaafde, problematische) speler om diens uitsluiting kunnen verzoeken door een gemotiveerde aanvraag te richten aan de Kansspelcommissie (art. 54, § 2, 5).

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: *Een breed kader voor onlinegokken*, 2012.

¹⁵ Koninklijk besluit van 15 december 2014 betreffende het instellen van een systeem van informatieverwerking voor spelers aan wie de toegang tot kansspelinrichtingen van klasse I en II wordt ontzegd, *Belgisch Staatsblad 10 januari 2015*.

de même nature que les jeux de hasard automatiques), ainsi qu'à la licence C – classe III (débits de boissons), à la licence F1+ (paris en ligne), à la licence F2 – classe IV (agences de paris) et à la licence G1 (jeux télévisés et jeux téléphoniques) ne seront autorisés, à l'avenir, qu'à partir de l'âge de 21 ans.

Utilisation obligatoire d'un lecteur de carte d'identité électronique & couplage de ces données au système EPIS pour les jeux de hasard et les paris

Depuis de nombreuses années, plusieurs États membres et l'Union européenne se demandent comment ils pourraient mettre en place un environnement qui permettrait aux joueurs de jouer de façon responsable aux jeux de pari et de hasard. Dans une communication de 2012¹⁴, la Commission européenne reconnaît l'expansion considérable des jeux de hasard en ligne, par exemple, ainsi que la diversité des défis qu'elle induit (sur les plans social et juridique), par exemple à l'égard de la garantie des droits des consommateurs et de la protection des joueurs problématiques grâce à la création d'un environnement qui permette de jouer d'une manière sûre et responsable ("jeu responsable").

S'agissant de la protection des joueurs (problématiques), la loi sur les jeux de hasard est à la pointe à l'égard de la protection et de l'exclusion des joueurs qui souhaitent être exclus. En vertu de son article 54, § 3, 1°, les joueurs peuvent introduire une demande d'exclusion auprès de la Commission des jeux de hasard de leur propre initiative. Le demandeur est alors inscrit sur une liste centrale (article 55). Dès lors, tous les (exploitants de) jeux de hasard soumis à une obligation d'enregistrement doivent consulter le statut de leurs joueurs au moyen du système électronique EPIS.¹⁵ La consultation de cette liste permet aux titulaires des licences précitées de disposer des informations nécessaires. Ils doivent ensuite refuser l'accès à la salle de jeu en toute autonomie au joueur si ce dernier a été "exclu". Les joueurs peuvent demander la levée de leur exclusion. Ils sont alors à nouveau autorisés à jouer après une période de trois mois. La loi sur les jeux de hasard dispose par ailleurs que l'exclusion peut également être demandée par les "proches" du joueur (dépendant, problématique) au moyen d'une demande motivée adressée à la Commission des jeux de hasard (art. 54, § 2, 5).

¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions: *Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne*, 2012.

¹⁵ Arrêté royal du 15 décembre 2014 relatif à la création d'un système de traitement des informations concernant les joueurs exclus des salles de jeux de hasard de classe I et de classe II, *Moniteur belge* du 10 janvier 2015.

Naast deze categorie van vrijwillige aanvraag tot uitsluiting, bestaan er ook nog categorieën van personen die automatisch de toegang tot het spel wordt ontzegd. Het gaat hierbij om personen die in staat van verlengde minderjarigheid zijn verklaard (art. 54, § 3, 2); onbekwaamverklaarden op verzoek van hun wettelijke vertegenwoordiger of van hun gerechtelijke raadsman (art. 54, § 3, 3°); personen aan wie krachtens het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 een verbod is opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen, na kennisgeving door het openbaar ministerie (art. 54, § 3, 4°) en verlengd minderjarigen en geesteszieken (art. 54, § 4). Magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de politiediensten buiten kader van de uitoefening van hun functies wordt op basis van “de waardigheid van het ambt en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de genoemde categorieën” eveneens de toegang tot de speelzalen en kansspelinrichtingen klasse I en II ontzegd.

Een extra maatregel die sinds 2 juli 2015 van kracht is, betreft de verplichte elektronische identiteitskaartlezer waarmee elk toestel vallend onder Vergunning C (*bingo/one ball*) moet uitgerust zijn. Deze maatregel is een gevolg van de vaststelling dat heel wat (minderjarige) jongeren deelnamen aan kansspelen vergund met vergunning C, ondanks het verbod tot deelname onder de leeftijd van 18 jaar. Door de installatie van een elektronische identiteitskaartlezer ontstaat er een extra leeftijdscontrole met een drempelverhogend effect. Op die manier wordt de toegang tot deze spelen ontzegd bij vaststelling dat de persoon in kwestie de meerderjarigheid nog niet heeft bereikt¹⁶.

Andere voorbeelden zijn de online spelen die worden aangeboden onder Vergunningen A+, B+ en F1+ en weddenschappen vergund met vergunning F2. Bij de eerste reeks spelen (A+, B+ en F1+) is een frequent voorkomend probleem het gebruik van meerdere en/of valse accounts door één speler en/of het uitwisselen van rijksregisternummers. Bij de spelen vergund met vergunning F2 (wedkantoren) bestaat er momenteel dan weer enkel een leeftijdscontrole in geval van twijfel, zonder dat deze versterkt gebeurt door (bijvoorbeeld) het gebruik van een elektronische identiteitskaartlezer. Deze elementen bevestigen dat de Belgische regelgeving m.b.t. kansspelen en weddenschappen over zeer waardevolle elementen beschikt om een veilige speelomgeving te verzekeren indien al deze elementen correct en volledig aan elkaar worden vastgeklikt. Vandaag is dit echter nog onvoldoende het geval.

Betreffende de kansspelen die vallen onder vergunning C en dus sinds 1 juli 2015 voorzien zijn van een

Outre cette catégorie de demande volontaire d'exclusion, il existe encore d'autres catégories de personnes qui se voient automatiquement refuser l'accès au jeu. Il s'agit des personnes déclarées sous régime de minorité prolongée (art. 54, § 3, 2); des incapables, à la demande de leur représentant légal ou de leur conseil judiciaire (art. 54, § 3, 3°); des personnes à qui, conformément à l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, interdiction a été faite d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, après notification par le ministère public (art. 54, § 3, 4°) et des mineurs prolongés et des malades mentaux (art. 54, § 4). Les magistrats, les notaires, les huissiers et les membres des services de police en dehors de l'exercice de leurs fonctions se voient également refuser l'accès aux salles de jeu des établissements de jeux de hasard de classe I et II, en raison de la dignité de la fonction et de la nécessaire indépendance des catégories visées.

Une mesure supplémentaire en vigueur depuis le 2 juillet 2015 concerne le lecteur de carte d'identité électronique obligatoire dont doit être équipé tout appareil relevant de la licence C (*bingo/one ball*). Cette mesure fait suite au constat que de nombreux jeunes (mineurs) participaient aux jeux de hasard sous licence C, malgré l'interdiction de participer avant l'âge de 18 ans. L'installation d'un lecteur de carte d'identité électronique instaure un contrôle supplémentaire de l'âge, ce qui a un effet dissuasif. L'accès à ces jeux est ainsi refusé s'il est constaté que la personne en question n'a pas encore atteint la majorité¹⁶.

D'autres exemples sont les jeux en ligne proposés sous les licences A+, B+ et F1+ et les paris proposés sous la licence F2. Dans la première série de jeux (A+, B+ et F1+), un problème récurrent est l'utilisation d'un ou de plusieurs faux comptes par un même joueur et/ou l'échange de numéros de registre national. Pour les jeux faisant l'objet d'une licence F2 (agences de paris), l'âge n'est actuellement contrôlé qu'en cas de doute, et ce contrôle n'est pas renforcé par l'utilisation d'un lecteur de carte d'identité électronique (par exemple). Ces éléments confirment que la réglementation belge relative aux jeux de hasard et aux paris dispose d'instruments très utiles pour sécuriser l'environnement de jeu, pourvu que ceux-ci soient correctement et complètement conjugués. Pour l'heure, ce n'est toutefois pas encore suffisamment le cas.

S'agissant des jeux de hasard qui relèvent de la licence C et qui sont donc pourvus, depuis

¹⁶ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2015, p. 17.

¹⁶ Rapport annuel Commission des jeux de hasard 2015, p. 17.

elektronische identiteitskaartlezer, dient opgemerkt te worden dat deze maatregel uiteraard als effectief kan worden beschouwd wat betreft het verhinderen van de deelname van minderjarigen aan dit type spelen. Anderzijds is hij beperkt in zijn draagwijdte: aangezien er geen sprake is van een koppeling tussen deze elektronische identiteitskaartlezer en het EPIS-registratiesysteem, kunnen spelers die uitgesloten werden maar toch meerderjarig zijn blijven deelnemen aan dit type van spelen. Op die manier blijft het maximaal realiseerbare potentieel van een goede en nuttige maatregel onderbenut.

Daarom suggereert dit wetsvoorstel – in navolging van de aanpassingen die van kracht zijn sinds 1 juli 2015 betreffende het gebruik van een elektronische identiteitskaartlezer voor spelen vallend onder vergunning C – het verplicht gebruik van een elektronische kaartlezer voor alle weddenschappen en kansspelen vergund met vergunning A+, vergunning B+, vergunning F1+ en vergunning F2. Deelname aan deze kansspelen en weddenschappen wordt in de toekomst alleen nog mogelijk na inloggen en/of registratie van deelname middels de elektronische identiteitskaart van de speler. Daarenboven voorziet dit wetsvoorstel in de connectie van deze elektronische identiteitskaartlezer aan de EPIS-databank met als doelstelling tot een context te komen die zowel de mogelijkheid tot verantwoord spelen als de handhaving van uitgesloten spelers verankert. Deze voorstellen liggen in het verlengde van eerder genomen Europese initiatieven, hierbij o.m. verwijzend naar de resolutie van het Europees Parlement van 10 september 2013 over onlinegokken en de interne markt (2012/2322(INI); A7-2018/2013)¹⁷ en EC-aanbeveling 2014/478/EU¹⁸ die o.a. als doelstelling hebben de verificatie van de identiteit van de spelers strikter te maken en te waarborgen dat zowel de leeftijds- als spelbeperking ook daadwerkelijk wordt opgelegd en nagekomen. Ondubbelzinnige verificatiesystemen zijn bovendien belangrijk om misbruiken van onlinegokken, bijvoorbeeld voor het witwassen van geld, te voorkomen.

Groei weddenschapkantoren plafonneren

Om weddenschappen te organiseren is een vergunning F1 nodig van de Kansspelcommissie. Een

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 10 september 2013 over onlinegokken op de interne markt (2012/2322(INI); A7-0218/2013), punt 14 stelt: "(...) roept de Commissie ertoe op te overwegen een verplichte externe identificatiecontrole in te voeren om minderjarigen of personen met een valse identiteit uit te sluiten van gokspelen; stelt voor om dit bijvoorbeeld te laten gebeuren via een controle van het sociale zekerheidsnummer, de bankrekeninggegevens of een ander uniek identificatie-element, en wijst erop dat een dergelijke identificatie zou moeten gebeuren vooraleer de gokactiviteiten een aanvang nemen".

¹⁸ EC-aanbeveling 2014/478/EU, punten 24 en 32.

le 1^{er} janvier 2015, d'un lecteur de carte d'identité électronique, il est à noter que cette mesure peut évidemment être considérée comme effective pour ce qui est d'empêcher les mineurs de jouer à ce type de jeux. Sa portée est néanmoins limitée: compte tenu de l'absence de connexion entre ce lecteur de carte d'identité électronique et le système d'enregistrement EPIS, les joueurs qui ont été exclus mais qui sont majeurs continuent à utiliser ce type de jeux. Le potentiel de cette mesure à la fois bonne et utile n'est donc pas pleinement exploité.

C'est pourquoi la présente proposition de loi suggère, dans le droit fil des modifications en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2015 en ce qui concerne l'utilisation du lecteur de carte d'identité électronique pour les jeux relevant de la licence C, de rendre obligatoire l'utilisation d'un lecteur de carte électronique pour tous les paris et jeux de hasard tombant sous le coup des licences A+, F1+ et F2. La pratique de ces jeux de hasard et paris ne sera désormais plus possible qu'après connexion et/ou enregistrement de la participation grâce à la carte d'identité électronique du joueur. La présente proposition de loi prévoit de surcroît la connexion de ce lecteur de carte d'identité électronique à la banque de données EPIS, de manière à créer un cadre qui permette à la fois de jouer de manière responsable et de faire respecter les exclusions des joueurs. Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement des initiatives déjà prises au niveau européen, comme notamment la résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2012/2322 (INI); A7-2018/2013)¹⁷ et la recommandation de la Commission européenne 2014/478/UE¹⁸, qui visent notamment à renforcer la vérification de l'identité des joueurs et à garantir l'imposition et le respect de la limite d'âge et de la limite de jeu. Il importe de surcroît de disposer de systèmes de vérification infaillibles pour prévenir les abus liés aux paris en ligne, à des fins de blanchiment d'argent par exemple.

Plafonner la croissance des agences de paris

L'organisation de paris est soumise à une licence de classe F1 de la Commission des jeux de hasard.

¹⁷ Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2012/2322 (INI); A7-0218/2013), point 14: "(...) demande à la Commission d'étudier la mise en œuvre d'un dispositif obligatoire de contrôle pour l'identification de tierces parties, afin d'exclure du jeu les mineurs ou les individus utilisant une fausse identité, suggère que ce dispositif pourrait être un contrôle du numéro de sécurité sociale, des coordonnées bancaires ou d'un autre identifiant unique, en faisant observer que cette identification devrait avoir lieu préalablement à toute activité de jeu de hasard en ligne;"

¹⁸ Recommandation CE 2014/478/UE, points 24 et 32.

vergunning F2 dient om weddenschappen aan te nemen voor rekening van een vergunninghouder F1. Weddenschappen mogen enkel worden afgesloten in wedkantoren of kansspelinrichtingen klasse IV. Er is een onderscheid tussen de vaste weddenschapskantoren (kansspelinrichtingen klasse IV, Fb) en de tijdelijke weddenschapskantoren ter gelegenheid van een (sport)evenement (mobiele kansspelinrichtingen klasse IV, Fc): de bookmakers. Sinds 1 januari 2011 is de Kansspelcommissie bevoegd voor het toekennen van vergunningen voor organisatoren van weddenschappen (vergunning F1) en voor de plaatsen waar de weddenschappen worden afgesloten (vergunning F2).

In 2011 werden 372 vergunningen F2 toegekend¹⁹, 120 in 2012²⁰ en 89 in 2013²¹. In 2014 werden 121 nieuwe vergunningen F2 toegekend en werden 305 vergunningen klasse F2 hernieuwd²². In 2015 werden 110 nieuwe vergunningen F2 toegekend en werden 70 vergunningen klasse F2 hernieuwd²³. Er waren 608 actieve vergunningen voor wedkantoren op datum van 26 juni 2015. De Kansspelcommissie stelt vast dat het huidig aanbod aan vaste wedkantoren stabiliseert. Een verdere expansie van het aanbod is niet wenselijk en kan contraproductief werken doordat er onrendabele vergunningen worden afgeleverd of er een overaanbod in steden of gemeenten ontstaat. De Kansspelcommissie²⁴ meent dat een structurele vermindering van het maximale aanbod van 1000 vaste wedkantoren naar 600 aangewezen is. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 22 december 2010 bepaalt dat er ten hoogste 1000 vaste wedkantoren worden toegelaten.

Een daling van het maximale aantal offline vergunningen is opportuun om een al te grote expansie van het aanbod af te remmen. Dit wetsvoorstel voorziet in een plafond van 600 voor vaste wedkantoren. De plafonds voor wedkantoren worden in de wet opgenomen, zoals dit reeds voor speelautomatenhallen (art. 34) het geval is.

Zelf gekozen uitgavenlimiet

Om gokproblemen te voorkomen wordt met voorliggend voorstel de spelers de mogelijkheid gegeven bij hun registratie op online kansspelen om een uitgavenplafond te bepalen per dag en per maand alsook een maximale speelduur in te stellen.

¹⁹ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2011, p.19

²⁰ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2012, p.21

²¹ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2013, p.14

²² Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2014, p.17

²³ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2015, p.27

²⁴ Activiteitenverslag Kansspelcommissie 2015, p.27

Une licence de classe F2 permet l'engagement de paris pour le compte de titulaires de licence de classe F1. Les paris peuvent uniquement avoir lieu dans des agences de paris ou dans un établissement de jeux de hasard de classe IV. Une distinction est opérée entre les agences de paris fixes (établissements de jeux de hasard de classe IV, Fb) et les agences de paris temporaires mises en place à l'occasion d'un événement (sportif) (établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV, Fc), c'est-à-dire les *bookmakers*. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la Commission des jeux de hasard est compétente pour l'octroi de licences aux organisateurs de paris (licence de classe F1) et pour les endroits où les paris sont engagés (licence de classe F2).

En 2011, 372 licences de classe F2 ont été octroyées¹⁹, contre 120 en 2012²⁰ et 89 en 2013²¹. En 2014, 121 nouvelles licences de classe F2 ont été octroyées et 305 licences de classe F2 ont été renouvelées²². En 2015, 110 nouvelles licences de classe F2 ont été octroyées et 70 licences de classe F2 ont été renouvelées²³. Le 26 juin 2015, on comptait 608 licences actives accordées à des agences de paris. La Commission des jeux de hasard constate que l'offre actuelle d'agences de paris fixes est en train de se stabiliser. Il n'est pas souhaitable de l'étendre davantage. Cela pourrait même s'avérer contre-productif, car on serait confronté à des licences non rentables ou à une offre excessive dans certaines villes ou communes. La Commission des jeux de hasard²⁴ estime qu'il s'impose de réduire structurellement l'offre maximale d'agences de paris fixes, en la faisant passer de 1 000 à 600. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 décembre 2010 autorise un maximum de 1 000 agences de paris fixes.

Il s'indique de réduire le nombre maximum de licences *offline* pour éviter une expansion trop importante de l'offre. La présente proposition de loi prévoit un plafond de 600 agences de paris fixes. Les plafonds afférents aux agences de paris seront par ailleurs inscrits dans la loi, comme c'est déjà le cas pour les salles de jeux automatiques (art. 34).

Possibilité de fixer soi-même une limite de dépenses

Pour prévenir les problèmes de dépendance au jeu, la présente proposition de loi offre aux joueurs la possibilité de fixer, lors de leur enregistrement sur un site de jeux de hasard en ligne, un plafond de dépenses journalier et mensuel et une durée de jeu maximale.

¹⁹ Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2011, p.19

²⁰ Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2012, p.21

²¹ Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2013, p.14

²² Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2014, p.17

²³ Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2015, p.27

²⁴ Commission des jeux de hasard – Rapport d'activités 2015, p.27

Dit voorstel ligt in het verlengde van de Europese aanbevelingen, namelijk de resolutie van het Europees Parlement van 10 september 2013 over onlinegokken en de interne markt (2012/2322(INI); A7-2018/2013)²⁵ en EC-aanbeveling 2014/478/EU²⁶ die de lidstaten vragen dat de spelers voortdurend moeten worden ondersteund via middelen voor controle op het gokgedrag waaronder de mogelijkheid om bij hun registratie een limiet aan hun uitgaven te stellen. Ook het Vlaams expertisecentrum Alcohol en andere Drugs²⁷ beveelt aan dat men vooraf zijn inzet moet kunnen begrenzen.

Dergelijke plafonds bestaan reeds geruime tijd bij bijvoorbeeld betaalnummers en hebben intussen al heel wat “*bill shocks*” vermeden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Art. 2

Er wordt voorzien in een plafond van 600 vaste wedkantoren en 60 tijdelijke wedkantoren. Bestaande vergunningen blijven geldig gedurende hun wettelijke looptijd.

Art. 3

Aanbieders van kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten (goksites) bieden spelers bij registratie standaard de mogelijkheid om een uitgavenplafond te bepalen per dag en per maand alsook een maximale speelduur. Deze voorziening wordt duidelijk leesbaar aangeboden. De opt-out vereist een expliciete toestemming en actie van de speler.

Art. 4

De minimumleeftijd voor deelname aan kansspelen en weddenschappen wordt gelijkgetrokken op 21 jaar. Ook de toegang tot casino's, speelautomatenhallen en wedkantoren is verboden voor personen jonger dan

²⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 10 september 2013 over onlinegokken op de interne markt (2012/2322(INI); A7-0218/2013), punt 27.

²⁶ EC-aanbeveling 2014/478/EU verwijst in punten 9 en 18 t.e.m. 20 naar het belang van “de plicht van lidstaten om te voorkomen dat minderjarigen kunnen gokken”, “leeftijdsverificatie” en “elektronische identificatie”.

²⁷ VAD Dossier Gokken 2016, p.45

Elle s’inscrit ainsi dans le prolongement des recommandations européennes et, en particulier, de la résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d’argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2012/2322(INI); A7-2018/2013)²⁵ et de la recommandation 2014/478/UE de la Commission²⁶, qui demandent aux États membres d’apporter un soutien continu aux joueurs en prévoyant des moyens de contrôler les comportements de jeu, parmi lesquels figure la possibilité de fixer une limite de dépenses lors de leur enregistrement. Le *Vlaams expertisecentrum Alcohol en andere Drugs*²⁷ recommande, lui aussi, d’autoriser les joueurs à limiter leur mise au préalable.

De tels plafonds existent depuis longtemps, notamment en ce qui concerne les numéros payants. Ils ont déjà permis d’éviter de nombreux “*bill shocks*”.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article prévoit un plafond de 600 agences de paris fixes et de 60 agences de paris temporaires. Les licences existantes restent valables pendant leur durée légale.

Art. 3

Les organisateurs de jeux de hasard ayant recours à des outils de la société de l’information (sites de jeux de hasard) offrent aux joueurs l’option par défaut de fixer, lors de leur enregistrement, un plafond de dépenses journalier et mensuel, ainsi qu’une durée de jeu maximale. Cette mention doit être indiquée de manière claire et lisible. La renonciation à cette faculté suppose une action de la part du joueur, qui doit donner son consentement explicite en la matière.

Art. 4

L’âge minimum pour participer à des jeux de hasard et à des paris est fixé uniformément à 21 ans. L’accès aux casinos, aux salles de jeux automatiques et aux agences de paris est interdit aux personnes de moins

²⁵ Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d’argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2012/2322 (INI)); A7-0218/2013), point 27.

²⁶ La recommandation 2014/478/UE de la Commission renvoie en ses points 9 et 18 à 20 au devoir fondamental qui incombe aux États membres d’éviter que les mineurs puissent participer à des jeux d’argent et de hasard, ainsi qu’à la “vérification de l’âge” et à l’“identification électronique”.

²⁷ VAD, *Dossier Gokken* 2016, p.45.

21 jaar. Meerderjarige personeelsleden van de betrokken kansspelinrichtingen hebben toegang in het kader van de uitoefening van hun taken op hun plaats van tewerkstelling.

Art. 5

Voor deelname aan kansspelen en weddenschappen wordt de leeftijd van de speler geverifieerd via zijn elektronische identiteitsdocument. Onder elektronische identiteitsdocument wordt verstaan de elektronische identiteitskaart voor Belgen ouder dan 12 jaar en de elektronische vreemdelingenkaart. Bovendien wordt nagegaan of de betrokkene voorkomt in de EPIS-databank en of deze dient uitgesloten te worden van deelname.

Art. 6

De wetwijziging treedt in werking drie jaar na bekendmaking zodat de exploitanten de aanpassingen aan hun systemen kunnen implementeren. Het nieuwe plafond op wedkantoren treedt onmiddellijk in werking.

Els VAN HOOFF (CD&V)

de 21 ans. Les membres du personnel majeurs des établissements de jeux de hasard concernés ont accès à leur lieu de travail dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 5

L'âge du joueur souhaitant participer à des jeux de hasard et à des paris est vérifié par le biais de son document d'identité électronique. Par document d'identité électronique, on entend la carte d'identité électronique pour les Belges âgés de plus de 12 ans et la carte électronique d'étranger. Il est en outre vérifié si la personne concernée figure dans la banque de données EPIS et si elle doit être exclue d'une telle participation.

Art. 6

La modification de loi entrera en vigueur trois ans après sa publication, de sorte que les exploitants puissent apporter les modifications à leurs systèmes. Le nouveau plafond appliqué aux agences de paris entre immédiatement en vigueur.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 43/4, § 4, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt gewijzigd als volgt:

1° voor de woorden “De Koning bepaalt” worden de woorden “Er worden ten hoogste 600 vaste kansspelinrichtingen klasse IV en ten hoogste 60 mobiele kansspelinrichtingen klasse IV toegestaan.” ingevoegd;

2° de woorden “het maximumaantal vaste en mobiele kansspelinrichtingen, evenals” worden opgeheven.

Art. 3

Artikel 43/8, § 1, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 januari 2010, wordt aangevuld als volgt:

“Een speler kan bij zijn registratie standaard een stortingslimiet per dag, een stortingslimiet per maand en een tijdslimiet vaststellen. Hij kan via expliciete toestemming hiervan afzien.”

Art. 4

Artikel 54, § 1, van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 17 maart 2013, wordt vervangen als volgt:

“§ 1. De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I, II en IV is verboden voor personen jonger dan 21 jaar, uitgezonderd het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen tijdens de uitoefening van zijn taken op zijn plaats van tewerkstelling.

De deelname aan kansspelen en weddenschappen in de zin van deze wet, is verboden voor personen jonger dan 21 jaar.”

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 43/4, § 4, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est modifié comme suit:

1° les mots “Le nombre total des établissements de jeux de hasard fixes de classe IV autorisés est limité à 600 et le nombre total des établissements de jeux de hasard mobiles de classe IV autorisés est limité à 60.” sont insérés avant les mots “Le Roi détermine”;

2° les mots “le nombre maximum d'établissements de jeux de hasard fixes et mobiles, ainsi que” sont abrogés.

Art. 3

L'article 43/8, § 1^{er}, de la même loi, inséré par la loi du 10 janvier 2010, est complété par ce qui suit:

“Lors de son enregistrement, un joueur se voit proposer l'option par défaut de fixer une limite de versement par jour, une limite de versement par mois et une limite de temps. Il peut y renoncer en donnant son consentement exprès.”

Art. 4

L'article 54, § 1^{er}, de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 17 mars 2013, est remplacé par ce qui suit:

“§ 1^{er}. L'accès aux salles de jeux des établissements de jeux de hasard des classes I, II et IV est interdit aux personnes de moins de 21 ans, à l'exception du personnel majeur des établissements de jeux de hasard dans l'exercice de leurs fonctions sur leur lieu de travail.

La pratique des jeux de hasard et paris au sens de la présente loi, est interdite aux personnes de moins de 21 ans.”

Art. 5

Artikel 62 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, wordt gewijzigd als volgt:

1° het eerste tot en met derde lid worden vervangen door het volgende lid:

“Deelname aan de kansspelen en weddenschappen in de zin van deze wet wordt voorafgegaan door een verplichte registratie van de kandidaat-speler door middel van een elektronische identiteitsdocumentenlezer. Deze registratie wordt gekoppeld aan het systeem als bedoeld in artikel 55. De volledige naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en adres worden gedurende vijf jaar na zijn laatste deelname aan een kansspel of weddenschap bewaard.”

2° het vierde lid, dat het tweede lid zal vormen, wordt aangevuld als volgt:

“evenals de voorwaarden waaraan het register moet voldoen.”

3° in het vijfde lid, dat het derde lid zal vormen, worden de woorden “klasse I of II” opgeheven;

4° het zesde lid wordt opgeheven.

Art. 6

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van de artikelen 3, 4 en 5 die in werking treden de eerste dag van de zesendertigste maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

13 oktober 2016

Els VAN HOOFF (CD&V)

Art. 5

L'article 62 de la même loi, modifié par la loi du 10 janvier 2010, est modifié comme suit:

1° les alinéas 1^{er} à 3 sont remplacés par l'alinéa suivant:

“La pratique des jeux de hasard et paris au sens de la présente loi est subordonnée à l'enregistrement obligatoire préalable du candidat-joueur au moyen d'un lecteur de document d'identité électronique. Cet enregistrement est lié au système visé à l'article 55. Le nom complet, les prénoms, la date de naissance, le lieu de naissance et l'adresse sont conservés pendant cinq ans à compter de la dernière participation à un jeu de hasard ou à un pari.”;

2° l'alinéa 4, qui formera l'alinéa 2, est complété par ce qui suit:

“ainsi que les conditions auxquelles doit satisfaire le registre.”

3° dans l'alinéa 5, qui formera l'alinéa 3, les mots “de classe I ou II” sont abrogés;

4° l'alinéa 6 est abrogé.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception des articles 3, 4 et 5, qui entrent en vigueur le premier jour du trentesixième mois qui suit celui de la publication de la loi au *Moniteur belge*.

13 octobre 2016