

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

27 novembre 2019

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,
en vue d'interdire la publicité
pour les jeux de hasard en ligne**

(déposée par MM. John Crombez et
Jan Bertels)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

27 november 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op
de kansspelen, de weddenschappen,
de kansspelinrichtingen en de bescherming
van de spelers, met het oog op een verbod
op reclame voor onlinegokspelen**

(ingediend door de heren John Crombez en
Jan Bertels)

RÉSUMÉ

*Cette proposition de loi vise à interdire la publicité
pour les jeux de hasard en ligne.*

SAMENVATTING

*Dit wetsvoorstel beoogt de invoering van een verbod
op reclame voor onlinegokspelen.*

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant légèrement, le texte de la proposition de loi DOC 54 3106 déposée au cours de la législature précédente. Depuis le tournant du siècle, le marché des jeux de hasard en ligne est en pleine expansion. Il s'agit de l'un des secteurs qui affichent la croissance la plus forte au sein de l'Union européenne. Des chiffres de la Commission européenne révèlent qu'au sein de l'Union européenne, le produit brut des jeux (PBJ) (c'est-à-dire le montant total des revenus générés par les jeux de hasard après déduction des gains versés aux gagnants) de l'ensemble de l'industrie des jeux de hasard s'élevait, en 2003, à quelque 51,5 milliards d'euros. À cette époque, les jeux de hasard en ligne ne généraient "que" 500 millions d'euros, soit 1 % du PBJ. En 2008, les jeux de hasard en ligne généraient déjà un PBJ de 6,5 milliards d'euros, soit 7 % du PBJ total de l'industrie européenne des jeux de hasard. Cette même année, on prédisait déjà que le PBJ généré par les jeux de hasard en ligne atteindrait les 11 milliards d'euros, soit 12 % du PBJ total. Cette augmentation est pour le moins hallucinante, surtout lorsque l'on sait que le PBJ généré par les jeux de hasard hors ligne continue également à augmenter.

Cette tendance au niveau européen s'observe aussi en Belgique. En 2008, le PBJ belge généré par les jeux de hasard en ligne n'était que de 46 millions d'euros. Le rapport annuel 2016 de la Commission des jeux de hasard indique que par rapport à l'année 2008, le PBJ généré en 2015 par les jeux de hasard en ligne a quasiment quintuplé, pour atteindre le chiffre de 211,3 millions d'euros. Par rapport à l'année 2014, les revenus générés par les paris en ligne, les salles de machines à sous en ligne et les casinos en ligne ont respectivement augmenté de 24 %, 30,6 % et 41,4 %! On observe encore et toujours une hausse du chiffre d'affaires générés par leurs variantes hors ligne, sauf pour ce qui est des jeux de casino. Le dernier rapport annuel de la Commission des jeux de hasard n'a pas encore été publié, mais a déjà pu être consulté par la rédaction de VTM Nieuws. Il en ressort que la tendance à la hausse observée s'est poursuivie en 2016 et que le PBJ total belge a entretemps atteint le chiffre de 1,17 milliard d'euros.

Cette prolifération inédite du secteur des jeux de hasard en ligne s'accompagne d'un certain nombre de constatations très inquiétantes.

Tout d'abord, en dépit de l'interdiction, les jeunes sont de plus en plus nombreux à jouer. En outre, ils commencent à jouer à un âge particulièrement jeune. Selon une étude réalisée par l'UC Leuven Limburg en mars 2017, 5 % des élèves interrogés en Flandre et

TOELICHTING

Dit is een herindiening van wetsvoorstel DOC 54 3106 uit de vorige legislatuur, in licht gewijzigde vorm. De onlinekansspelmarkt is aan een grote opmars begonnen sinds de eeuwwisseling. Het is een van de sterkst groeiende sectoren binnen de Europese Unie. Uit cijfers van de Europese Commissie blijkt dat de GGR (d.i. het totaal van de inkomsten uit kansspelen na uitbetaling van de winsten aan de deelnemers) voor de gehele gokindustrie in de EU in 2003 ongeveer 51,5 miljard euro bedroeg. Onlineactiviteit vertegenwoordigde hierin toen "slechts" 500 miljoen euro of een aandeel van 1 %. In 2008 was de GGR van onlinekansspelen al 6,5 miljard of een aandeel van 7 % in de totale GGR van de Europese gokindustrie. In 2008 werd reeds voorspeld dat de GGR zou oplopen naar 11 miljard euro of een aandeel van 12 % van de totale GGR. Deze stijging is hallucinant te noemen, zeker wanneer moet worden vastgesteld dat ook de GGR voor offlinekansspelen blijft toenemen.

Deze Europese trend is ook waarneembaar in België. De Belgische GGR voor onlinekansspelen bedroeg in 2008 slechts 46 miljoen euro. Volgens het jaarverslag van 2016 van de kansspelcommissie bleek dat voor het jaar 2015 bijna het vijfvoudige te zijn, namelijk 211,3 miljoen. Ten opzichte van 2014 stegen de inkomsten voor onlineweddenschappen met 24 %, onlinespeelautomaathallen met 30,6 % en onlinecasinospelen met 41,4 %! Behalve voor wat betreft de casinospelen, wordt ook nog steeds een stijging van het omzetcijfer bij de offline variant vastgesteld. Het laatste jaarverslag van de Kansspelcommissie werd nog niet gepubliceerd, maar kon worden ingekeken door VTM-nieuws en die stellen dat de ingezette trend opnieuw werd verder gezet in 2016 en dat de totale GGR in België intussen 1,17 miljard euro bedroeg.

Deze ongeziene wildgroei van de onlinekansspelsector gaat gepaard met een aantal zeer onrustwekkende vaststellingen.

Vooreerst zijn steeds meer jongeren, ondanks het verbod, aan het gokken geslagen. De startleeftijd ligt bovendien opmerkelijk laag. Volgens een studie van het UC Leuven Limburg uit maart 2017 zou 5 % van de leerlingen in Vlaanderen en 18,8 % van de Waalse

18,8 % des élèves wallons auraient déjà participé à un jeu de hasard en ligne avant l'âge de 12 ans. Les chiffres des joueurs à risque et problématiques parmi les mineurs d'âge atteignent également des proportions inquiétantes. Selon une étude de la Clinique du jeu réalisée par le CHU Brugmann, la moitié des mineurs interrogés avait participé à un jeu de hasard en ligne au cours des six mois précédant l'enquête et 25,4 % d'entre eux étaient des joueurs problématiques et 11,7 %, des joueurs à risque.

Par ailleurs, le nombre d'adultes qui jouent en Belgique a, lui aussi, connu une croissance exponentielle. Il ressort d'une étude de la Commission européenne qu'en 2011, 3,6 % de la population belge participait aux jeux de hasard en ligne. L'étude "*Online Gambling and gaming in Belgium*" de 2017 réalisée pour l'Université de Gand fait apparaître que 35 % des personnes interrogées se risquent aux jeux de hasard en ligne. Fin 2017, 368 671 utilisateurs étaient enregistrés sur les sites de jeux légaux. Fin 2016, 664 000 Belges disposaient d'un compte sur le site internet de la Loterie nationale.

Ensuite, il est également frappant de constater que le nombre de personnes figurant sur la liste EPIS (liste des personnes interdites de jeux de hasard) a considérablement crû au cours des dernières années. Tant les exclusions dans le cadre d'un règlement collectif de dettes que celles faisant suite à une décision judiciaire ont augmenté. On observe de même une forte augmentation du nombre d'exclusions volontaires et d'exclusions à la demande d'un tiers intéressé.

Le marketing des jeux de hasard est l'une des principales causes de la prolifération de ce secteur.

Le marketing des jeux de hasard peut avoir une incidence à long terme, dès lors que le message influence l'attitude et les valeurs sociales vis-à-vis des jeux de hasard dans la société. Le jeu est alors considéré comme une forme de divertissement normal et accepté auquel tout un chacun peut participer (Binde, 2007; Griffiths, 2005; Moore & Ohtsuka, 1999).

À la fin de l'année dernière, le Conseil supérieur de la Santé a souscrit à cette thèse, indiquant que les joueurs sont particulièrement sensibles aux variables environnementales, et qu'il est donc important de réduire la disponibilité des possibilités de jeu, ainsi que son attrait, entre autres en interdisant la publicité. Selon le Dr Frieda Matthys (VUB), présidente du groupe de travail du Conseil supérieur de la Santé, la publicité a considérablement augmenté et la recherche fait apparaître que, sous l'influence de la publicité, le jeu s'est normalisé et est même devenu une évidence, en particulier pour les jeunes.

leerlingen voor de leeftijd van 12 jaar reeds deelgenomen hebben aan een onlinegoksspel. Ook de cijfers van de risico- en probleemgokkers bij de minderjarigen lijkt onrustwekkend hoog te liggen. Volgens een studie van de kliniek voor speelverslavingen uitgevoerd door het UVC Brugmann had de helft van de ondervraagde minderjarigen het laatste half jaar deelgenomen aan een onlinegokspel en was daarvan 25,4 % een probleemgokkers en 11,7 % een risicogokker.

Daarnaast is ook het aantal meerderjarigen dat gokt in België exponentieel toegenomen. In 2011 bleek volgens een studie van de Europese commissie 3,6 % van de Belgische Bevolking deel te nemen aan onlinegokspelen. Uit de studie "*Online Gambling and gaming in Belgium*" van 2017 in opdracht van de Universiteit Gent blijkt dat 35 % van de ondervraagden zich waagt aan onlinekansspelen. Eind 2017 waren er 368 671 geregistreerde gebruikers op legale gokwebsites. Eind 2016 hadden 664 000 Belgen een rekening op de website van de Nationale Loterij.

Vervolgens is het ook opvallend dat het aantal mensen op de EPIS-lijst (lijst met mensen die uitgesloten worden van gokspelen) de laatste jaren fors is gestegen. Zowel de uitsluiting vanuit een collectieve schuldenregeling als die ten gevolge van een gerechtelijke beslissing is toegenomen. Ook het aantal vrijwillige uitsluitingen en uitsluitingen op het verzoek van een belanghebbende derde is sterk toegenomen.

Een van de grootste oorzaken voor de wildgroei van deze sector is de kansspelmarketing.

Kansspelmarketing kan een lange termijn impact hebben doordat de boodschap sociale attitude en waarden ten opzichte van kansspelen in de maatschappij beïnvloedt. Gokken wordt dan gezien als een normale en geaccepteerde vorm van vermaak waar iedereen aan mee kan doen (Binde, 2007; Griffiths, 2005; Moore & Ohtsuka, 1999).

Deze stelling werd eind vorig jaar bijgetreden door de Hoge Gezondheidsraad die stelt dat gokkers bijzonder gevoelig zijn voor omgevingsvariabelen en dat het daarom belangrijk is om de beschikbaarheid van gokgelegenheden te verminderen alsook de aantrekkingskracht ervan te verlagen, door onder andere reclame te verbieden. Volgens dr. Frieda Matthys (VUB), voorzitter van de werkgroep van de Hoge Gezondheidsraad, is reclame massaal toegenomen en wijst onderzoek uit dat gokken door de reclame genormaliseerd is en zelfs vanzelfsprekend is geworden, vooral voor jongeren.

La présente proposition de loi vise uniquement la publicité pour le secteur des jeux de hasard en ligne car elle semble présenter des risques particuliers – en particulier pour les jeunes et les mineurs – par rapport à la publicité en faveur du secteur classique. Le secteur des jeux en ligne cumule en effet plusieurs traits caractéristiques qui favorisent le jeu problématique:

- facteurs environnementaux: plus grande disponibilité, forte pression publicitaire (e-mails ou fenêtres pop-up) et manque de contrôle social en raison de l'isolement et de l'anonymat;

- facteurs liés au jeu: facilité de jeu, vitesse du jeu (possibilité de jouer à plusieurs jeux en même temps) et interactivité favorisant le biais cognitif et le conditionnement;

- facteurs propres au joueur: le jeu en ligne peut s'accompagner d'autres facteurs de comorbidité comme le tabagisme, la consommation d'alcool et de cannabis, etc.

Une étude réalisée à la demande de Test-Achats et de la *Gezinsbond* indique en outre que tant les universitaires que les joueurs sont favorables à l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard en ligne. Les conclusions de cette étude sont les suivantes:

- 60 % des Belges sont favorables à l'interdiction de la publicité pour les jeux de hasard en ligne;

- trois quarts des Belges (74 %) sont convaincus que la publicité incite au jeu;

- l'influence de la publicité est proportionnelle à l'activité du joueur;

- près d'un tiers des joueurs disent explicitement avoir joué, au cours du dernier mois, en réponse à une offre de bonus (38 %), à un courriel d'une société de jeu (33 %) ou à de la publicité pour les jeux en ligne (31 %). Plus d'un joueur sur cinq a été tenté par une publicité sur un panneau d'affichage ou par une affiche (24 %), une publicité diffusée lors d'une compétition sportive (22 %) ou un message sur les médias sociaux diffusé par une société de jeux de hasard (21 %);

- pour le groupe des joueurs intensifs (plusieurs fois par mois), les effets sont encore plus importants. Pas moins de 56 % d'entre eux ont joué en réponse à un bonus offert, 46 % à la suite d'un e-mail d'une société de jeu et 39 % après avoir reçu une publicité pour les jeux de hasard en ligne;

- il apparaît que ce sont surtout les personnes qui se trouvent dans une situation financière délicate qui

Dit wetsvoorstel is enkel gericht op reclame voor de onlinegoksector aangezien deze ten opzichte van de klassieke sector - in het bijzonder voor jongeren en minderjaren - bijzonder risicovol lijkt. Deze sector verenigt immers verschillende kenmerken die problematisch gokken in de hand werken:

- omgevingsfactoren: grotere beschikbaarheid, sterke reclamedruk (via mails of popupvensters) en het ontbreken van sociale controle door het isolement en het anonieme karakter;

- spelgebonden factoren: het gemak om zo te gokken, de snelheid van het spel (mogelijkheid om verschillende spelen tegelijk te spelen) en de interactiviteit, wat cognitieve bias en conditionering bevordert;

- spelersgebonden factoren: met onlinegokken kan andere comorbiditeit gepaard gaan, zoals roken, alcohol- en cannabisgebruik enz.

Uit een studie in opdracht van Testaankoop en de Gezinsbond blijkt bovendien dat niet alleen de academici maar ook de gokkers zelf een voorstander zijn van het verbod op reclame voor onlinegokken. De conclusies van de studie waren de volgende:

- 60 % van de Belgen wil een verbod op reclame voor onlinegokken;

- driekwart van de Belgen (74 %) is ervan overtuigd dat reclame mensen aanzet tot gokken;

- hoe intensiever iemand speelt, hoe meer invloed reclame zal hebben;

- ongeveer een derde van de spelers zegt dat ze de voorbije maand expliciet gespeeld hebben naar aanleiding van bonussen die werden aangeboden (38 %), naar aanleiding van een e-mail van een gokbedrijf (33 %) of gokreclame op het internet (31 %). Ruim één op de vijf lieten zich verleiden door reclame op een billboard of affiche (24 %), reclame tijdens een sportwedstrijd (22 %) of een post op sociale media van een gokbedrijf (21 %);

- voor de groep intensieve spelers (meerdere keren per maand) zijn de effecten nog groter. Liefst 56 % van hen ging gokken naar aanleiding van een bonus die werd aangeboden, 46 % na een e-mail van een gokbedrijf en 39 % nadat ze onlinegokreclame hadden bekeken;

- vooral mensen die het financieel moeilijker hebben blijken het meest vatbaar voor gokreclame. Zo vindt 11 %

sont les plus sensibles à la publicité pour les jeux de hasard. Dans cette catégorie, 11 % des répondants qui ne jouent jamais indiquent qu'ils pourraient se laisser tenter à l'avenir sous l'influence de la publicité. Ce chiffre atteint même 14,8 % chez les étudiants, 17,3 % chez les 25-34 ans et 28,9 % chez les demandeurs d'emploi!

À la lumière de ces données inquiétantes, nous proposons d'interdire la publicité pour les établissements de jeu exploités au moyen des outils de la société de l'information, comme la publicité pour les produits du tabac, afin de protéger le bien-être général.

van de ondervraagden die momenteel op geen enkele manier gokken, dat ze het onder invloed van reclame in de toekomst toch wel eens willen proberen. Bij studenten loopt dat zelfs op tot 14,8 %, bij 25-34-jarigen tot 17,3 % en bij werkzoekenden tot 28,9 %!

Gelet op voorgaande onrustwekkende gegevens stellen wij dan ook voor om, net zoals dit het geval is voor tabakswaren, ter bescherming van het algemeen welzijn, een verbod in te voeren op reclame voor kansspelinrichtingen die worden geëxploiteerd via informatiemaatschappij-instrumenten.

John CROMBEZ (sp.a)
Jan BERTELS (sp.a)

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

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

Art. 2

Dans l'article 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, modifié en dernier lieu par la loi du 10 janvier 2010, il est inséré un paragraphe 4 rédigé comme suit:

“§ 4. Il est interdit à quiconque de faire de la publicité en faveur ou du parrainage par l'intermédiaire de jeux de hasard ou d'établissements de jeux de hasard exploités par le biais d'instruments de la société de l'information.

Est considérée comme publicité et parrainage, toute communication ou action qui vise, directement ou indirectement, à promouvoir la participation à des jeux de hasard par le biais d'instruments de la société de l'information, quels que soient l'endroit, le support ou les techniques utilisés.”

Art. 3

Dans l'article 61 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 7 mai 2019, l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit:

“Sans préjudice de l'article 4, § 4, le Roi détermine les modalités relatives à la publicité sur les jeux de hasard.”

Art. 4

Dans l'article 63 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 10 janvier 2010, les mots “4 § 4,” sont insérés entre les mots “4 § 2” et “43/1”.

10 septembre 2019

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

In artikel 4 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, wordt een paragraaf 4 ingevoegd luidende:

“§ 4. Het is eenieder verboden om reclame te maken voor en te sponseren door kansspelen of kansspelinrichtingen die worden geëxploiteerd via informatiemaatschappij-instrumenten.

Als reclame en sponsering worden beschouwd elke mededeling of handeling die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft de deelneming aan kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten te bevorderen, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken.”

Art. 3

In artikel 61 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 7 mei 2019, wordt het tweede lid vervangen als volgt:

“Onverminderd artikel 4 § 4 bepaalt de Koning de nadere regels betreffende de reclame over kansspelen.”

Art. 4

In artikel 63 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 10 januari 2010, worden de woorden “4 § 4” ingevoegd tussen de woorden “4 § 2” en “43/1”.

10 september 2019

John CROMBEZ (sp.a)
Jan BERTELS (sp.a)