



BAGO

Belgian Association
of Gaming Operators

PRIVATE KANSSPELEN IN BELGIË, VANDAAG EN MORGEN

White paper - November 2016

WOORD VOORAF

« Onbekend is onbemind » is een gezegde dat ook opgaat voor de kansspelen. Iedereen weet of denkt te weten hoe een casino, een bingo of een weddenschap er uitziet. En iedereen heeft er ook een uitgesproken mening over. Dat gaat van grote fascinatie tot en met regelrechte aversie. Maar kent men de wereld van de kansspelen en weddenschappen echt? Weet men aan welke strenge regels legale operatoren moeten beantwoorden om hun beroep te mogen uitoefenen? Weet men welke mechanismen ingebouwd werden om de consument zo goed mogelijk te beschermen? Weet men wat de sector economisch betekent?

Op deze vragen een antwoord bieden, dat is het opzet van dit Witboek. De relatief onbekende wereld van de legale casinospelen, speelautomaten en weddenschappen begrijpelijk maken voor een ruimer publiek, zodat een onderbouwd maatschappelijk debat mogelijk wordt. Verwacht geen allesomvattend academisch werk, wel een grondige inleiding tot de wereld van de legale kansspelen.

In het eerste deel staan we stil bij wat kansspelen nu precies zijn, hun lange geschiedenis (ook in België) en wat het Europees en Belgisch wetgevend kader zegt over kansspelen. We schetsen de organisatie van de sector, het economisch belang ervan en stellen de belangrijkste actoren voor.

In deel twee gaan we dieper in op de vele regels die ervoor zorgen dat de Belgische consument maximaal beschermd wordt. De Belgische overheid heeft namelijk eind jaren '90 resoluut gekozen voor een kanalisatiebeleid. Goed beseffend dat de wil om te gokken altijd zou bestaan, besloot de overheid om een streng gecontroleerd aanbod toe te laten, zodat de consument in een betrouwbare omgeving kon spelen. Dat legale aanbod zou voldoende ontwikkelingskansen krijgen om aantrekkelijk te zijn en zo de illegale kansspelen effectief kunnen bestrijden. Vandaag kan men stellen dat het Belgische kanalisatiebeleid grotendeels geslaagd is. Maar de wereld staat niet stil. De komst van de digitale media en het internet hebben nieuwe uitdagingen met zich meegebracht. In een wereld waar de landsgrenzen steeds virtueel worden en waar illegale actoren steeds inventiever zijn, dringen zich nieuwe regels en afspraken op. Die uitdagingen schetsen we in het derde deel van dit Witboek. We schuiven ook een aantal oplossingen naar voren, die we in de komende maanden verder willen bespreken en uitwerken in samenwerking met de overheid, de academische wereld en de belanghebbende maatschappelijke actoren. We wensen u een aangename lectuur en zijn altijd bereid om de discussie omtrent de toekomst van de legale kanspelsector met open vizier te bespreken.

Van harte,

Emmanuel Mewissen

CEO

Ardent Group

Alexis Murphy

Gedelegeerd Bestuurder

Ladbrokes

Dennis Mariën

Country Manager Belgium

Unibet

Massimo Menegalli

CEO

Golden Palace Group

Tom De Clercq

CEO

Napoleon Games

François le Hodey

CEO

Betfirst



INHOUD

I. KANSSPELEN IN BELGIË	7
1. Definitie van kansspelen en weddenschappen	8
a. Wat verstaat men onder kansspelen?	8
b. Weddenschappen, een kansspel	8
2. Geschiedenis en evolutie van de kansspelen in België	9
3. De invloed van het Europese recht	12
4. De privésector van de kansspelen, anno 2016	15
a. Organisatie van de sector	15
b. De Kansspelcommissie	17
c. Gewicht en groei van de privésector	20
5. België, rolmodel in het beschermen van spelers	25
6. De Nationale Loterij	28
II. DE PIJLERS VAN EEN VERANTWOORDELIJKE KANSSPELSECTOR	31
1. Consumentenbescherming & verantwoord spel	34
a. Strijd tegen illegale kansspelen	35
b. Bescherming van kwetsbare groepen	36
c. Bescherming van de speler	37
2. Corporate Governance	42
3. Verantwoorde reclame	46
III. TOEKOMST EN UITDAGINGEN	49
1. De sector leefbaar houden	50
a. De economische leefbaarheid van de legale sector garanderen	50
b. Een te streng wettelijk en regelgevend kader	53
2. De bestaande standaarden inzake consumentenbescherming veralgemenen naar alle kansspelen	57
3. De strijd tegen de illegale online sector verder zetten	59

I. KANSSPELEN IN BELGIË



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

1. DEFINITIE VAN KANSSPELEN EN WEDDENSCHAPPEN

a. Wat verstaat men onder kansspelen?

Elk spel waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte.¹

De Belgische wetgever heeft in de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen omschreven wat hij onder de notie kansspel verstaat. Een kansspel, aldus de wet, veronderstelt het samengaan van 3 elementen: een inzet, een mogelijke winst of een mogelijk verlies en de aanwezigheid, zelfs bijkomstig, van het toeval.²

Doordat een inzet verplicht is, kan een volledig gratis spel niet als een kansspel worden beschouwd in de betekenis van de wet.³ Voorts heeft de wetgever bepaalde activiteiten uitdrukkelijk uitgesloten van de breed aanvaarde notie van kansspelen. Voorbeelden daarvan zijn het beoefenen van sport, kaart- of gezelschapsspelen buiten casino's en speelzalen.⁴

b. Weddenschappen, een kansspel

Ook al is er geen specifieke wet op weddenschappen, het belet niet dat ze toch onder de werkingssfeer vallen van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen. De notie weddenschap werd in 2010 door de wetgever ingevoerd als een specifieke subcategorie van kansspelen, en wel als volgt:

Een kansspel waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers.⁵

Weddenschappen zelf worden dan weer onderverdeeld in onderlinge weddenschappen en weddenschappen tegen notering.

1 Artikel 2, 1° van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

2 Kansspelcommissie, De kansspelen, website van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/games/

3 Pieter PAEPE et al., Gaming Law, 2nd Edition, 2014, The European Lawyer Reference, p. 49.

4 Artikel 3 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

5 Artikel 2.5° van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

2. GESCHIEDENIS EN EVOLUTIE VAN DE KANSSPELEN IN BELGIË

Vóór de wet van 7 mei 1999 zijn de kansspelen en het regelgevende kader in België voortdurend aan wijzigingen onderhevig geweest. Onder invloed van nieuwe technieken en technologische evoluties, maar ook naargelang de mate van overheidsinterventie. De beperkende maatregelen van de overheid, gaande van een strikte reglementering tot en met een absoluut verbod, hebben echter nooit geleid tot het verdwijnen van kansspelen of het minder aantrekkelijk ervan maken.⁶

Het is moeilijk om een precieze ontstaansdatum voor kansspelen aan te duiden. Doorheen de geschiedenis zijn sporen terug te vinden van kansspelen. Ze hebben verschillende beschavingen geboeid, van de oudheid tot en met de meest geavanceerde samenlevingen. Doorheen de geschiedenis van de kansspelen, heeft België herhaaldelijk een vooraanstaande rol gespeeld.

Om te beginnen in Vlaanderen, waar in de 16^{de} eeuw de eerste loterijen werden georganiseerd ten bate van kerken en gilden. Deze loterijen zouden achteraf worden verboden en het exclusieve voorrecht van de gemeenten worden.⁷

Twee eeuwen later, in de 18^{de} eeuw, opende het oudste casino ter wereld dat vandaag nog actief is, zijn deuren in de stad Spa. Het casino werd opgericht voor het vertier van edelen uit heel Europa die zich ook de beroemde kuurbaden van de stad lieten welgevallen. De nieuwe kansspel-inrichting was overigens een voorloper in de bescherming van spelers, want in die tijd werden kansspelen vaak georganiseerd in speelzalen van verdacht allooi. Het is ook in Spa dat, begin 19^{de} eeuw, de eerste paardenwedrennen op het Europese vasteland plaatsvonden.

De Koloniale Loterij, de voorlooper van de Nationale Loterij, zag het licht in 1934 en moest vooral fondsen inzamelen voor de financiering van de koloniale activiteiten in Belgisch Congo. Het zou echter enige tijd duren vooraleer de Staat er interessante winsten aan overhield: die werden pas mogelijk naarmate het aantal spelers groeide.⁸ In 1962, na de onafhankelijkheid van de Belgische kolonies en na haar aandacht te hebben verlegd naar de ontwikkeling van plattelandsgemeenschappen en doelen van openbaar nut in België, werd de Koloniale Loterij de Nationale Loterij⁹.

Ondanks een traditie die verschillende eeuwen overspande, moesten de inrichters van kansspelen zich aanpassen aan de instabiele regelgeving op hun activiteiten. Aan het begin van de 20^{ste} eeuw verbood de wet van 24 oktober 1902 betreffende het spel het uitbaten van casino's.

6 Kansspelcommissie, Pedagogisch dossier, Brussel : Kansspelcommissie, 2009, p. 8.

7 Ibid., p. 11

8 Kliniek voor speel- en andere gedragsverslavingen. Geschiedenis van het spel, website van de Kliniek voor speel- en andere gedragsverslavingen. Online, te raadplegen op <http://www.cliniquedujeu.be/prologue/histoire-du-jeu/?lang=nl>.

9 De Nationale Loterij, Over ons: historiek, website van de Nationale Loterij. Online, te raadplegen op <https://www.nationale-loterij.be/nl/over-ons/wie-zijn-we/historiek>.

Buiten de steden zouden ze echter gedoogd blijven omwille van fiscale en historische redenen.¹⁰ De speelautomaten in drankgelegenheden werden dan weer beschouwd als amusementstoestellen en ontsnapt aan elke vorm van efficiënt toezicht.¹¹

De weddenschappen vielen, van hun kant, aanvankelijk onder de strafwet van 12 december 1895¹² en kregen pas een wettelijk kader voor onderlinge sportweddenschappen met de wet van 26 juni 1963. Twee jaar later volgden de weddenschappen tegen notering en de paardenwedrennen die door de fiscale wet van 23 november 1965 werden geregulariseerd.¹³

De wet van 7 mei 1999 op de kansspelen

Eind jaren '90 nam België de strafwet van 7 mei 1999 op de kansspelen aan die sindsdien van toepassing is gebleven. Aangezien het absolute verbod op het inrichten van kansspelen in het verleden niet leidde tot het verdwijnen van illegale kansspelen, wilde de wetgever een kanalisatiebeleid invoeren.¹⁴ Een dergelijk beleid steunt op het principe dat de wil om te gokken altijd zal bestaan, en dat het bijgevolg beter is om deze wil te kanaliseren naar een gecontroleerd aanbod, eerder dan kansspelen te verbieden. Anders gezegd, de bestrijding van het illegale aanbod gebeurt dankzij het aanbieden van een aantrekkelijk legaal alternatief dat toelaat de spelers te beschermen.

De Kansspelcommissie, de regulator van de sector, werd opgericht om de wettelijk toegelaten kansspelen van een behoorlijke omkadering te voorzien. Om deze taak te kunnen uitvoeren, beschikt de Commissie over adviserende, controlerende en beslissingsbevoegdheden. De Kansspelcommissie is opgericht in de schoot van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie en telt volgende leden: een magistraat, die dienst doet als voorzitter, vertegenwoordigers van de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Volksgezondheid, Economie en de Minister belast met de Nationale Loterij.¹⁵

Het Belgisch beleid inzake kansspelen valt onder het bijzonder strafrecht en raakt dus aan de openbare orde. In principe zijn kansspelen verboden. Enkel kansspelinrichtingen die hiervoor toestemming kregen door middel van vergunningen uitgereikt door de Kansspelcommissie, kunnen kansspelen aanbieden.¹⁶

10 Kliniek voor speel- en andere gedragsverslavingen, Geschiedenis van het spel, website van de Kliniek voor speel- en andere gedragsverslavingen. Online, te raadplegen op <http://www.cliniquedujeu.be/prologue/histoire-du-jeu/?lang=nl>.

11 Kansspelcommissie, Pedagogisch dossier, Brussel: Kansspelcommissie, 2009, p. 11.

12 Didier REYNDERS, "Les aspects financiers et fiscaux des jeux de hasard", in *Les jeux de hasard en Belgique*, Nele HOEKX, Alain-Laurent VERBEKE, Instituut voor Contractenrecht Leuven, Commission des jeux de hasard, Actes des séminaires sur les jeux de hasard, 2009-2009, Larcier, 2009.

13 Kansspelcommissie, Pedagogisch dossier, Brussel : Kansspelcommissie, 2009, p. 11.

14 Nele HOEKX, « De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler », in *Rechtskundig Weekblad*, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p.1330.

15 Artikel 10 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler

16 Nele HOEKX, "De wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de speler", in *Rechtskundig Weekblad*, 2009-10, nr. 32, 10 april 2010, p.1330.

Met de snelle groei van het internet maakten vanaf de jaren 1990 ook de online kansspelen hun intrede. Door de grensoverschrijdende en virtuele aard van deze online kansspelen viel het de overheid heel wat moeilijker om dit nieuwe aanbod te controleren. Illegale websites opereren immers vanuit offshore jurisdicties. Hier betalen ze geen belastingen en ontsnappen ze aan elke controle van hun aandeelhouders en producten.

In 2010 werd de wet van 7 mei 1999 dan ook aangepast om, naast sportweddenschappen en spelen op televisie, rekening te houden met kansspelen die via het internet worden aangeboden. Hoewel de overheid deze kansspelen voordien had verboden, wilde ze nu vermijden dat spelers verleid zouden worden door het illegale aanbod dat welig tiert op het web. Sinds deze wetswijziging mogen online kansspelen enkel worden georganiseerd door inrichtingen die hetzelfde type van kansspelen ook in de **reële Belgische wereld** aanbieden.¹⁷ Met andere woorden, wie kandidaat is om online kansspelen uit te baten, dient al in het bezit te zijn van een vergunning die toelaat om dezelfde kansspelen fysiek aan te bieden. Hij moet in het bezit zijn van deze vergunning alvorens stappen te kunnen zetten om een aanvullende online vergunning te ontvangen¹⁸.

Door de snel evoluerende informatie- en communicatietechnologieën zijn kansspelen intussen overal en altijd toegankelijk. De digitale televisie biedt de consument de mogelijkheid om nieuwe vormen van kansspelen te ontdekken. Ook de sector blijft innoveren in zijn productenaanbod, zoals blijkt uit de groei van weddenschappen op virtuele sportwedstrijden. Die technologische en technische vernieuwingen passen vaak niet in het bestaande regelgevende kader. Een evaluatie en evolutie van dit kader is dan ook noodzakelijk om de belangrijkste doelstellingen te kunnen blijven naleven: kanalisering en bescherming van de speler.

17 LegalWorld, Kansspelen op het internet, online, 08 februari 2010, juridische portaalwebsite LegalWorld. Online, te raadplegen op www.legalworld.be.

18 FOD Economie, website van de FOD Economie. Online, te raadplegen op <http://economie.fgov.be/>.

3. DE INVLOED VAN HET EUROPESE RECHT

Het beleid dat de kansspelen in België regelt, moet ook binnen de grenzen blijven van het recht en de fundamentele vrijheden van de Europese Unie. En dat Europese recht bevat tal van bijzonderheden in de manier waarop het de kansspelen benadert.

De Europese wetgevende en rechterlijke machten moeten immers rekening houden met de uitgesproken accentverschillen die tussen de lidstaten bestaan. De wetgeving op de kansspelen is in de lidstaten van de Unie gegroeid uit hun eigen geschiedenis, hun juridische tradities en hun morele, culturele en religieuze eigenheid. Zo heeft een lidstaat het recht om bijvoorbeeld een kansspel op zijn volledige grondgebied te verbieden, zoals het Verenigd Koninkrijk dat op grote schaal gedaan heeft voor de loterijen. Ook kunnen lidstaten beslissen om slechts een beperkt aantal economische operatoren een vergunning voor geld- en kansspelen toe te kennen. Finland kent aan slechts één onderneming het recht toe om gokautomaten uit te baten. Een harmonisering van deze materie is dan ook complex gebleken en kent voorlopig weinig vooruitgang.

De rechtspraak: bron van het Europese recht inzake kansspelen

Bij gebrek aan een harmonisering en aan specifieke afgeleide wetteksten zijn de Europese regels inzake kansspelen dan ook hoofdzakelijk geïnspireerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹⁹

Aangezien aanbieders van kansspelen een economische activiteit uitoefenen in de betekenis van het verdrag van de Europese Unie, genieten ze vrij verkeer van diensten op de Europese interne markt. Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak²⁰ immers bevestigd dat het recht op vrije vestiging²¹ en de vrijheid om diensten op de interne markt te leveren en te ontvangen²² ook van toepassing zijn op de aanbieders van kansspelen.²³

Toch wordt de lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid toegekend. Om dwingende redenen van algemeen belang is het hen toegestaan om de vrijheid van operatoren om hun diensten aan te bieden op het nationale grondgebied aan beperkingen te onderwerpen. België beperkt bijvoorbeeld het aantal A-vergunningen voor de uitbating van casino's tot 9, dat van B-vergunningen voor de uitbating van speelautomatenhallen tot 180 en F1-vergunningen bestemd voor

19 Francis DONNAT, "Les jeux d'argent et de hasard et le droit de l'Union européenne", in *Pouvoirs*, 2011/4, no 139, 168 pagina's, p. 39.

20 Zie onder meer de arresten Schindler (HJEU, Aff. C-275-92, Schindler, Rec. 1994, I-1039), Zenatti (HJEU, Aff. C-67/98, Zenatti, Rec. 1999, I-7289) et Anomar (HJEU, Aff. C-6/01, Anomar, Rec. 2003, I-8621).

21 Artikel 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

22 Artikel 56 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

23 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, "Les jeux de hasard dans l'Union européenne: Panorama de droit comparé et implications sur la libre circulation des services", in *Annuaire suisse de droit européen*, 2006, p. 470.

organisatoren van (sport)weddenschappen tot 34. België heeft 'de operatoren van kansspelinrichtingen ook de verplichting opgelegd om eerst een fysieke inrichting uit te baten alvorens online kansspelen te kunnen organiseren. De inperkingen van de vrijheid van verkeer moeten hoe dan ook op een coherente manier het nagestreefde doel dienen en leiden tot een algemene beperking van het aanbod aan kansspelen.²⁴

Daarnaast moeten deze beperkende maatregelen, zoals elke inperking van het vrije verkeer van diensten, aan drie criteria voldoen. Ze mogen niet discrimineren, moeten aangepast zijn aan het nagestreefde doel van algemeen belang en ze moeten in verhouding staan tot dat doel. Dit betekent onder meer dat de nationale overheid rekening moet houden met het regelgevend kader dat dezelfde bescherming kan garanderen en waaraan de aanbieder reeds in zijn lidstaat van herkomst onderworpen is.

De belangrijkste overwegingen van algemeen belang die het Hof toelaatbaar acht, zijn de volgende:

- de bescherming van de openbare orde, waaronder de bestrijding van sociale fraude en van de georganiseerde misdaad;
- de bescherming van de speler, en meer bepaald de preventie van spelverslaving en de sociale gevolgen die daaruit voortvloeien;
- de handhaving van een sociale orde, en in het bijzonder de bescherming van sociale en culturele activiteiten;
- vermijden dat kansspelen enkel privéwinst tot doel hebben. De financiering van sociale activiteiten mag echter geen hoofddoel van beperkende maatregelen zijn en de financiering van het overheidsbudget via fiscale inningen is als verantwoording door het Hof verworpen.²⁵

Een verschillend beleid naargelang van het land

De lidstaten genieten een ruime beoordelingsvrijheid bij het vastleggen van de vereisten waaraan moet worden voldaan voor wat de bescherming van de spelers en de sociale orde betreft. Het Hof heeft aanvaard dat het niveau van bescherming van land tot land gedefinieerd wordt. Deze bewegingsvrijheid is nog belangrijker voor online kansspelen, waar overheden het aanbieden van online kansspelen kunnen verbieden aan operatoren die in een andere lidstaat wel een vergunning hebben.²⁶ Dit zorgt bijgevolg voor een groot verschil van bescherming tussen landen.²⁷

Alle landen in de Europese economische zone, uitgezonderd zeven staten (Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Liechtenstein, Zwitserland en Roemenië), hebben online kansspelen gelegaliseerd. In Nederland, waar het verbod nog steeds van kracht is, wordt werk gemaakt van een wet die de organisatie van online kansspelen zal toelaten. In Duitsland was het een deelstaat (Schleswig-Holstein) die het wettelijk initiatief nam om casinospelen en online sportweddenschappen mogelijk te maken.

24 HJEU, Aff. C-243/01, Gambelli, Rec. 2003, I-13031.

25 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, op. cit., p. 472.

26 CJCE, 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42-07, Rec., p. I-7633

27 Eleanor CASHIN RITAINE, Eva LEIN, op. cit., p. 473.

Het grote verschil tussen de Europese landen ligt in de mate van marktliberalisering. Landen zoals Noorwegen, Zweden en Portugal verkiezen een monopolie voor een of meerdere vormen van kansspelen. Andere landen, zoals België, Italië, Spanje en binnenkort Nederland, leggen kwantitatieve beperkingen op voor wat het aantal vergunningen die worden uitgereikt betreft. Nog anderen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken of Malta, hebben geen beperkingen inzake het aantal vergunningen en elke online aanbieder die voldoet aan bepaalde voorwaarden die door de wet worden opgelegd, komt in aanmerking voor een vergunning.

Staten zoals Tsjechië, Zweden en Noorwegen maken geen enkel onderscheid tussen online en offline kansspelen. Een aanbieder van fysieke kansspelen die gevestigd is in het land zelf, zal ook online spelen mogen aanbieden. Ook voor wat de types online kansspelen betreft die toegelaten worden, zijn er verschillen van land tot land.

Er bestaan ook verschillen wat de verplichtingen betreft, onder meer inzake sensibilisering omtrent de risico's die verbonden zijn aan kansspelen en problematisch spelgedrag. In de meeste landen waar kansspelen gelegaliseerd zijn, bestaat er een systeem van vrijwillige uitsluiting. In landen met meerdere aanbieders, wordt een centraal register beheerd door de overheid. Het blokkeren van illegale websites door middel van het blokkeren van IP-adressen (internet protocol blocking), is van toepassing zowel in België als in Denemarken, Frankrijk en Italië. Zoals in België gaan bepaalde landen over tot het strafrechtelijk vervolgen van illegale aanbieders en spelers.²⁸

4. DE PRIVÉSECTOR VAN DE KANSSPELEN, ANNO 2016

a. Organisatie van de sector

Vergunningen	Beschrijving
A	Vereist voor de uitbating van casino's (beperkt tot 9 licenties).
B	Vereist voor de uitbating van speelautomatenhallen (beperkt tot 180 licenties).
C	Laat toe om maximaal twee bingotoestellen ²⁹ te installeren in een drankgelegenheden.
D	Laat toe om een beroepsactiviteit uit te oefenen in een kansspelinrichting van klasse I, II of IV.
E	Vergunning om kansspeltoestellen te fabriceren, te verkopen, te verhuren en te onderhouden.
F1	Laat de organisatie van weddenschappen toe (beperkt tot 34 licenties).
F2	Laat toe om weddenschappen aan te nemen voor rekening van F1-vergunninghouders.
G1	Vereist voor de uitbating van kansspelen in televisieprogramma's.
G2	Vereist voor de uitbating van kansspelen via de media, andere dan televisieprogramma's via nummerreeksen.
A+ / B+ / F1+	Laat toe om casino's (A), speelautomatenhallen (B) en de organisatie en de aanname van weddenschappen (F1) online uit te baten.

Bron: BDO-studie 2016

²⁹ Het bingotoestel of one-ball is een spelautomaat dat door drankgelegenheden (inrichtingen van klasse III) wordt uitgebaat.

De wet van 7 mei 1999 heeft de sector ingedeeld in vier klassen van kansspelinrichtingen die gedefinieerd worden als de gebouwen of plaatsen waar één of meerdere kansspelen worden uitgebaat³⁰:

- Klasse I: casino's
- Klasse II: speelautomatenhallen
- Klasse III: drankgelegenheden
- Klasse IV: wedkantoren

De klasse waartoe een kansspelinrichting behoort, is afhankelijk van de aard en het aantal kansspelen die er mogen worden geëxploiteerd, het maximumbedrag van de inzet, het verlies en de winst "van de spelers en gokkers bij elk kansspel en van de aard van de in de respectieve inrichtingen toegestane nevenactiviteiten".³¹

Met uitzondering van drankgelegenheden (klasse III) en dagbladhandels (met een vergunning F2 voor de aanneming van weddenschappen) is het aantal kansspelinrichtingen beperkt. De wetgever heeft een systeem van vergunningen ingevoerd waarbij inrichtingen van klasse I, II en IV mogen worden uitgebaat. Indien een aanbieder van kansspelen een nieuwe vergunningsaanvraag wil indienen, moet hij wachten totdat een bestaande uitbatingvergunning vacant wordt. Alle vergunningen voor inrichtingen van klasse I en II zijn toegekend. Voor casino's, inrichtingen van klasse I, worden er in België slechts 9 vergunningen afgeleverd, evenwichtig gespreid over het noorden en zuiden van het land.³² Voor inrichtingen van klasse II, de speelautomatenhallen, is een beperking van 180 vergunningen vastgelegd. Het aantal F1 licenties, voor organisatoren van weddenschappen, is tot 1 januari 2020 vastgelegd op 34.

Naast de uitbating van kansspelinrichtingen beoogt het systeem van vergunningen ook een reglementering van de activiteiten, producten en diensten van de kansspelsector. Er bestaan 9 klassen van vergunningen en 3 bijkomende vergunningen.^{33, 34} Die laatste drie laten casino's, speelautomatenhallen en wedkantoren toe om hun kansspelen online te organiseren.

30 Artikel 2, 3° van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

31 Artikel 6 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

32 Vier inrichtingen in het Vlaamse Gewest (Blankenberge, Knokke, Middelkerke en Oostende), vier inrichtingen in het Waalse Gewest (Chaudfontaine, Dinant, Namen en Spa) en één inrichting in het Brusselse Gewest. Die laatste inrichting wordt als neutraal beschouwd.

33 Artikel 25 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

34 10 216 vergunningen werden tot dusver toegekend door de Kansspelcommissie (gegevens per 02/02/2016).

b. De Kansspelcommissie

De vergunningen worden toegekend, geweigerd, geschorst of definitief ingetrokken door de Kansspelcommissie, de regulator van de sector die door de wet van 7 mei 1999 in het leven is geroepen. Zij valt onder de FOD Justitie en staat dus onder voogdij van de minister van Justitie.

De Commissie wordt voorgezeten door een magistraat en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministers van Financiën, Justitie, Binnenlandse Zaken, Economie, Volksgezondheid en van de minister tot wiens bevoegdheid de Nationale Loterij behoort. Een secretariaat staat de Commissie bij in haar dagelijkse werking.



Naast het betalen van belastingen (zie verder) en waarborgen³⁵, dragen de vergunninghouders ook jaarlijks bij tot de werkings-, personeels- en installatiekosten van de Commissie. De Federale regering legt jaarlijks deze bijdrage vast. Voor 2017 ³⁶ zijn de bijdragen als volgt geregeld:

- 21.593 euro voor een vergunning A
- 21.593 euro voor een vergunning A+
- 10.796 euro voor een vergunning B
- 10.796 euro voor een vergunning B+
- 698 euro per speelautomaat A
- Minimum 20.997 euro voor de uitbating van speelautomaten van klasse A
- 735 euro voor een vergunning C
- 3.600 euro voor een vergunning E (onderhoud, herstel of uitrusting)
- 12.322 euro voor een vergunning E (levering van diensten van de informatiemaatschappij)
- 1.801 euro voor een vergunning E (installatie per schijf van 50 toestellen)
- 12.322 euro voor een vergunning F1
- 12.322 euro voor een vergunning F1+
- 3.696 euro voor een vergunning F2 in instellingen van klasse IV
- 1.698 euro voor een vergunning F2 buiten instellingen van klasse IV
- 436 euro voor speelautomaten in instellingen van klasse IV
- 21.593 euro voor een vergunning G1
- 120 euro voor een vergunning G2

Gelinkt aan het beheer van vergunningen is de Commissie ook belast met de controle op de sector. Haar toezichtsorgaan bestaat uit drie gedetacheerde leden van de federale gerechtelijke politie, een lid van de lokale politie en attachés die de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie bekleden³⁷. De controleurs voeren regelmatig acties uit op het terrein, zowel in erkende inrichtingen als in illegale gokhuizen of privéwoningen.

Naast haar bevoegdheden inzake beheer van vergunningen en toezicht op de sector, fungeert de Commissie ook als adviesorgaan voor de federale regering. Zij verleent haar medewerking bij het uitwerken van Koninklijke besluiten, brengt advies uit over wijzigingen in de wet op de kansspelen of reikt antwoordelementen aan in het geval van vragen in verband met kansspelen.³⁸

35 Deze waarborgen kunnen oplopen tot 250.000 euro voor een A of A+-vergunning, en tot 75.000 euro voor een B of B+-vergunning

36 Ontwerp Koninklijk Besluit, goedgekeurd door de Ministerraad van 20 oktober 2016

37 Kansspelcommissie. De Kansspelcommissie, Brussel : Kansspelcommissie, 2009, p. 9.

38 Kansspelcommissie, De Commissie: bevoegdheden, website van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/commission/advise/index.html.

Om haar opdrachten tot een goed einde te brengen, werkt de Commissie samen met verschillende private en openbare organen. De Dienst voor Metrologie van de Federale Overheidsdienst Economie is één van haar belangrijkste partners, gelet op het belang van techniek binnen de sector. De Dienst Technische Evaluaties komt tussenbeide bij de goedkeuring en controle van kansspelmachines, waarbij het toevalskarakter van het aangeboden spel wordt geverifieerd.³⁹ Ook verleent de dienst bijstand bij het formuleren van adviezen.⁴⁰

De Commissie speelt ook een rol in de strijd tegen criminaliteit en fraude. Zij werkt onder meer samen met de Belgische Federatie van de Financiële Sector (Febelfin)⁴¹, het College van Procureurs-generaal, de parketten en de politiediensten bij het opsporen en opdoeken van illegale kansspelen.

Daarenboven draagt de Commissie ook actief bij in de strijd tegen het witwassen van geld van criminele herkomst, in samenwerking met de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI).⁴²

Tot slot is er nog de samenwerking met de Dienst Spelen en Weddenschappen van de Federale Overheidsdienst Financiën die moet instaan voor een correcte inning van belastingen op kansspelen.⁴³

39 FOD Economie, Metrologie, website van de Federale Overheidsdienst Economie. Online, te raadplegen op <http://economie.fgov.be/nl/ondernemingen/Marktreglementering/Metrologie/#.WBET3zKiFE4>.

40 Kansspelcommissie, De Kansspelcommissie, Brussel : Kansspelcommissie, 2009, p. 9.

41 Febelfin, Dienstverlening: online kansspelen, website van de Belgische Federatie van de Financiële Sector. Online, te raadplegen op <https://www.febelfin.be/nl/dienstverlening/online-kansspelen>.

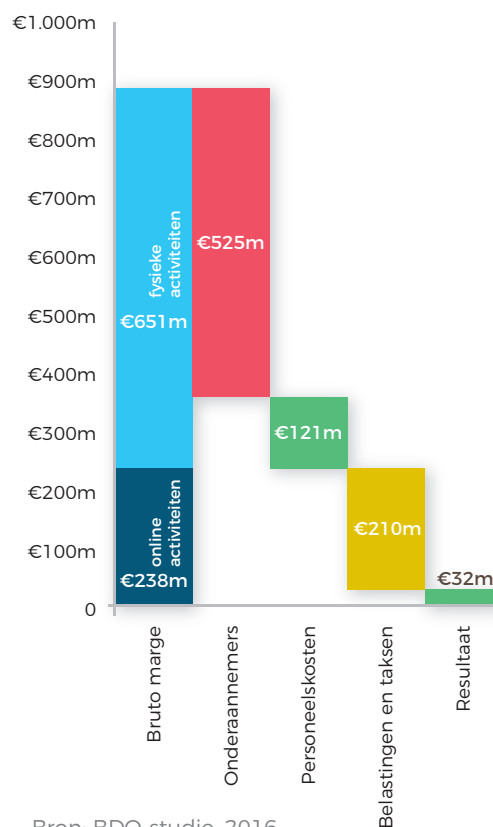
42 Idem.

43 Idem.

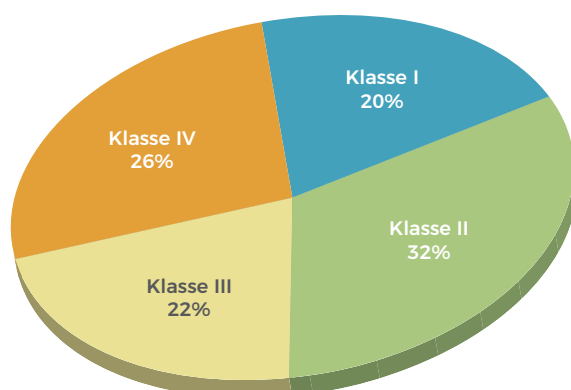
c. Gewicht en groei van de privésector

Het is niet eenvoudig om het gewicht van de privésector op de Belgische markt van de kansspelen te berekenen. Een indicator voor het bepalen van de omvang van de markt van privé-uitbaters van kansspelen, is de brutomarge die de sector genereert. Die wordt berekend door het optellen van de door de spelers verloren sommen bij kansspelinrichtingen van klasse I, II, III en IV (offline en online)⁴⁴. Zo heeft het auditkantoor BDO in 2016 een studie uitgevoerd waarin de brutomarge op de privémarkt voor kansspelen en weddenschappen becijferd wordt op 889 miljoen euro ⁴⁵.

Met een aandeel van 32% van de totale brutomarge vormen speelautomatenhallen de belangrijkste kansspelinrichtingen van de sector. Daarna volgen de wedkantoren (26%), de speelautomaten in drankgelegenheden (22%) en, tot slot, de casino's. Wanneer we alle klassen samen beschouwen, stellen we vast dat online kansspelen die pas sinds 2011 gereguleerd zijn, reeds goed zijn voor 27% van de brutomarge van de sector.



Bron: BDO-studie, 2016



Spreiding van de brutomarge per type vergunning

Bron: BDO-studie, 2016.

44 Met andere woorden de casino's (klasse I), de speelautomatenhallen (klasse II), de drankgelegenheden (klasse III) en de wedkantoren (klasse IV).

45 BDO studie, 2016, p. 4.

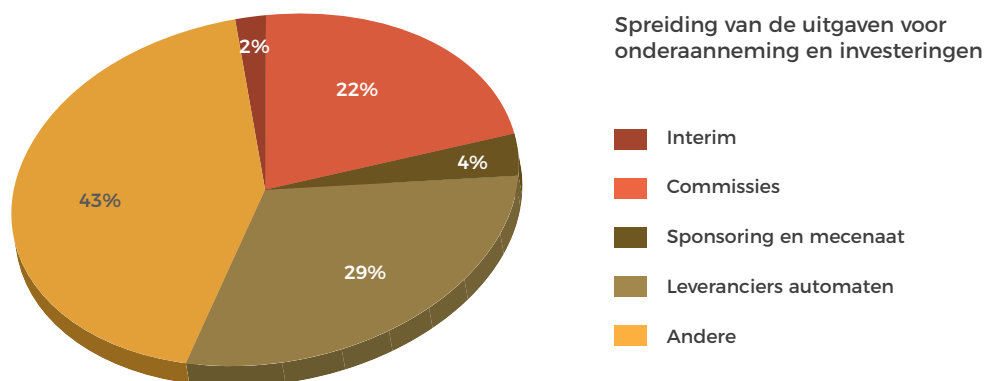
Onderaanneming

In de economie van private kansspelen neemt onderaanneming een opvallend grote plaats in. 58% van de brutomarge van de uitbaters, of bijna 525 miljoen euro, wordt immers geboekt als uitgaven voor onderaanneming.

Over welke uitgaven spreken we? Het gaat om prestaties van uitzendkrachten, sponsoring, investeringen in reclame, uitbetaalde commissielonen aan zelfstandige verdelers (eventueel in het bezit van een vergunning F2) en het overblijvende deel van de opbrengsten uit speelautomaten van klasse III dat aan uitbaters van drankgelegenheden (in het bezit van een vergunning C) wordt toegekend en prestaties van installateurs en ontwikkelaars van speelautomaten of spelplatformen (bezitters van een vergunning E).

De inkomsten van etablissementen van klasse III (drankgelegenheden) worden gegenereerd door de C-vergunninghouder die een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met een houder van een E-vergunning (installateurs en ontwikkelaars van speelautomaten). De inkomsten van het betreffende toestel worden verdeeld tussen beide partijen.

Deze kosten zijn meer dan gewone cijfers in een boekhouding. Het gaat om uitgaven en investeringen die een veel ruimere impact hebben op de Belgische samenleving. Wanneer we die cijfers omrekenen naar onrechtstreekse werkgelegenheid, spreken we van ongeveer 9.800 voltijdse equivalenten.⁴⁶ Daarnaast sponsort de sector ook sportclubs, kunstprojecten en culturele verenigingen met een totale enveloppe van ongeveer 23 miljoen euro.



Bron: BDO-studie, 2016.

De Belgische Staat is de grootste begunstigde van de kanspelsector.⁴⁷

Tot slot moeten we ook vermelden dat over het boekjaar 2015, 24% van de brutomarge terug naar de gemeenschap vloeide via de belastingen en taksen die de privésector aan de Staat betaalde. In absolute termen gaat het om een bedrag van 210 miljoen euro. “**Waarmee**”, aldus het auditkantoor BDO, “**de Belgische Staat de grootste begunstigde is van de kanspelsector.**”⁴⁸ De belastingen en heffingen die op kansspelen worden geheven, spijzen zowel de Federale Staatskas als het budget van de Gewesten en lokale besturen. Het gaat specifiek om gewestelijke taksen op kansspelen, werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid, de onroerende voorheffing en andere gemeentetaksen, de vennootschapsbelasting en de vergoedingen die aan de Commissie worden betaald voor de toekenning en het behoud van vergunningen. Daarnaast heeft de federale overheid in 2016 besloten om de vrijstelling van BTW heffing op online kansspelen en weddenschappen af te schaffen.

Belastingen en taksen in miljoen euro

Regionale taksen op kansspelen	134
RSZ	45
Voorheffing en andere taksen	6
Vennootschapsbelasting	21
Vergunningen van de Kansspelcommissie	5
TOTAAL	210

Ten gevolge van de invoering van BTW op online kansspelen zal de bijdrage van de sector aan de Staatsfinanciën nog stijgen in de komende jaren.

⁴⁷ Ibid., p. 7.

⁴⁸ Idem.

Jobcreatie, maar gemengde bedrijfsresultaten

Van een brutomarge die voor 2015 op 889 miljoen euro wordt geraamd, blijft nog 17% in handen van de privé-operatoren nadat ze hun onderaannemingskosten, investeringen en verschuldigde belastingen en taksen hebben betaald.

Van dit saldo gaat nog eens 121 miljoen euro naar de personeelskosten van de privé-operatoren van kansspelen. Die laatsten verschaffen in België immers rechtstreeks werk aan meer dan 2.600 personen (uitgedrukt in voltijdse equivalenten). Het gaat om werknemers met zeer uiteenlopende profielen: gaande van croupiers, over informatici en grafische vormgevers tot techniekers, juristen en boekhouders. Een voltijdse werknemer verdient gemiddeld 45.000 euro per jaar, exclusief werkgeversbijdragen.

Tellen we daarbij de activiteiten en diensten die de privésector van kansspelen in onderaanneming creëert (zie hierboven), dan spreken we van een totale werkgelegenheid van bijna 12.400 rechtstreekse en onrechtstreekse jobs, zowel kort- als hooggeschoold.⁴⁹

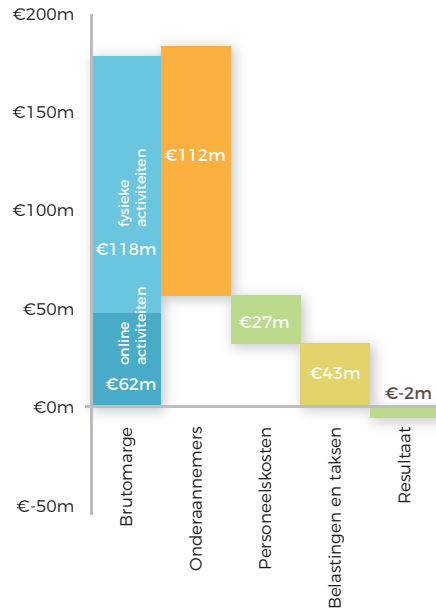
Wanneer we alle hierboven opgesomde kosten in rekening brengen, stellen we vast dat de netto operationele winst van de privé-operatoren slechts een minieme fractie van de brutomarge bedraagt. **De vergunninghouders moeten het zelfs stellen met een gemiddelde netto bedrijfs-winst die minder dan 3,6% van hun omzet bedraagt.**

Wanneer we de verschillende klassen van inrichtingen vergelijken, valt op dat de klasse I – de casino's – een negatief resultaat van 2 miljoen euro laat optekenen. Het resultaat van de drie andere klassen schommelt tussen 8 en 13 miljoen euro. Merk daarbij op dat meer dan 30% van de licentiehoudende ondernemingen (110 op 324) in 2014 een nettoverlies vertoonde.

Vandaag is het overleven van de fysieke kansspelactiviteiten afhankelijk van de online activiteiten. Het zijn de fondsen die de online activiteiten genereren, die opnieuw in de fysieke kansspelinrichtingen worden geïnvesteerd.

49 BDO studie, 2016, p. 7.

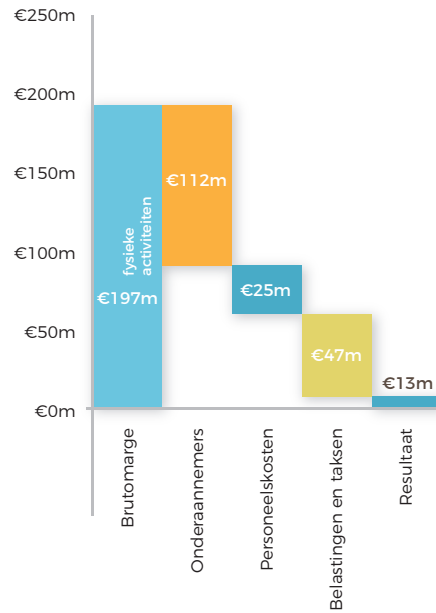
Klasse I



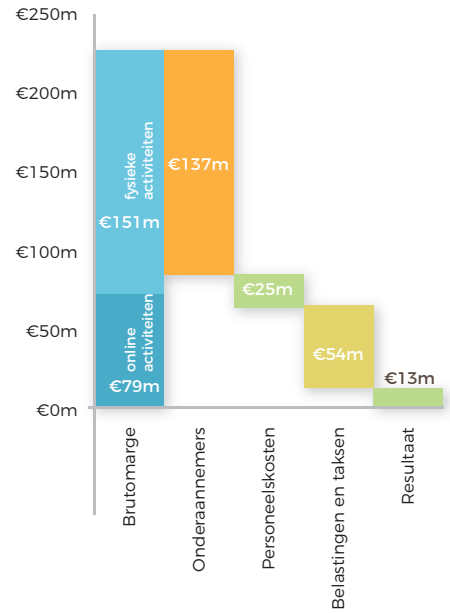
Klasse II



Klasse III



Klasse IV



Bron: BDO



5. BELGIË, ROLMODEL IN HET BESCHERMEN VAN SPELERS

Ons land geldt momenteel als voorbeeld op het vlak van kansspelen. Met zijn beleid inzake spelersbescherming profileert België zich als referentie in meer dan één opzicht. In dat beleid zijn er immers tal van beveiligingen en voorzorgen ingebouwd om ontsporingen zoals verslaving, fraude of criminaliteit te voorkomen.

Zoals hierboven reeds vermeld, voert de regering momenteel een kanalisatiebeleid. Dit heeft als belangrijkste doel om spelers te begeleiden naar de legale operatoren. Dergelijk beleid is des te belangrijker in een online omgeving, waar illegale websites gemakkelijk bereikbaar blijven voor het grote publiek.

Om de effectiviteit van het beleid te meten, wordt de kanalisatiegraad als maatstaf gebruikt. Deze komt overeen met het percentage spelers dat actief is in het legale circuit. Hoe hoger dit percentage, hoe minder spelers ingaan op de lokroep van de illegale sector. Met andere woorden, een hoge kanalisatiegraad geeft aan dat een meerderheid van de consumenten gebruik maakt van het legale, gereguleerde aanbod en dus in een veilige en betrouwbare omgeving speelt die voldoet aan de strenge eisen met betrekking tot de bescherming van de speler.

Het doel van de overheid was om een kanalisatiegraad van meer dan 80% van de Belgische spelers te halen. Vandaag wordt de kanalisatiegraad geschat op 85%⁵⁰ voor online kansspelen en meer dan 90% voor offline kansspelen. De doelstelling van de wetgever werd dus ruim behaald.

Voorts is de privésector in de voorbije 15 jaar in hoge mate geprofessionaliseerd. Die professionalisering heeft de ontwikkeling van een verantwoordelijk beleid in het aanbod van kansspelen en weddenschappen mogelijk gemaakt waarbij de consument maximaal beschermd wordt. De maatregelen en initiatieven die de privé-uitbaters hebben genomen, streven er tevens naar om een "efficiënte dam op te werpen tegen illegale en criminele milieus."⁵¹

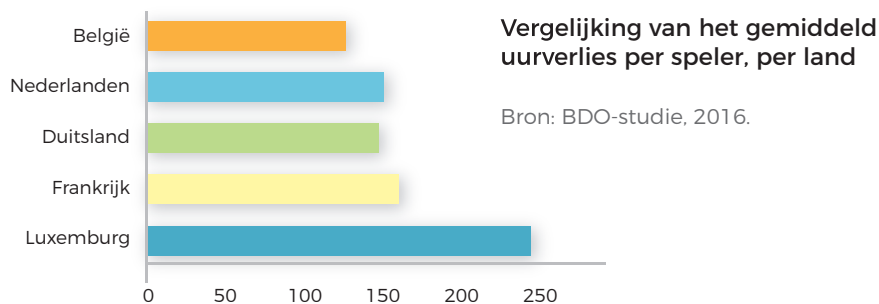
Het bestaande wettelijke kader, met als hoeksteen de wet van 7 mei 1999 betreffende de kansspelen, voorziet in een strikte regelgeving inzake de bescherming van de speler. De verschillende pijlers van de consumentenbescherming, gebaseerd op de bestaande wet- en regelgeving, zoals de opleiding van werknemers, de automatische uitsluiting van spelers en de EPIS-databank, komen aan bod in het tweede deel van dit witboek.

50 H2 Gambling Capital

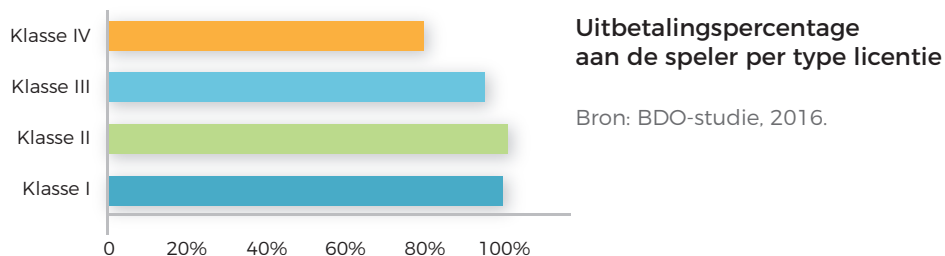
51 Position paper van de sector over de eventuele invoering van BTW op kansspelen en weddenschappen.

Uitbetalingspercentage en verliezen

In vergelijking met zijn buurlanden is België het land waar de verloren bedragen per inwoner het laagst zijn. De gemiddelde uitgave per speler bedraagt tussen 128 tot 151 euro.⁵²



Dat de verliezen in België relatief laag zijn in vergelijking met de ons omringende landen is onder meer toe te schrijven aan het gemiddelde uitbetalingspercentage, dat wil zeggen het percentage van de inzet dat naar de spelers terugvloeit. Dit percentage bedraagt gemiddeld 95% en kan als volgt naar klassen van vergunningen worden uitgesplitst:



Het is trouwens de overheid die de maximale inzet, verliezen en winsten vastlegt in functie van de aard en het aantal kansspelen. Zo is het gemiddelde uurverlies voor speelautomaten, of het bedrag dat een speler per uur mag verliezen, vastgelegd op 70 euro voor casino's, 25 euro voor speelautomatenhallen en 12,5 euro voor bingotoestellen en goktoestellen in wedkantoren.⁵³

Zowel het gevoerde overheidsbeleid als de initiatieven van de sector zelf hebben ertoe geleid dat de spelers gekanaliseerd werden naar het legale aanbod, gecontroleerd door de Kansspelcommissie. Deze kanalisatie gaat gepaard met een betere spelersbescherming. Want binnen de illegale kansspelsector ontbreekt elke vorm van regulering, controle en monitoring, waardoor mensen zich veel makkelijker laten verleiden en daardoor makkelijker in (financiële) problemen komen.⁵⁴

52 Etienne MARIQUE, "La politique publique des jeux de hasard en Belgique : entre éthique et objectif lucratif", in Pyramides, nr. 22, 2011, p.161-190. p 168-169.

53 Ibid. p. 169.

54 Idem.

Toch moet de Belgische overheid het moeilijke evenwicht blijven vinden tussen een strakke reglementering en de kanalisering van spelers. Een hoge kanalisatiegraad is slechts mogelijk als het legale aanbod een voldoende interessant spelaanbod en een aantrekkelijk uitkeringspercentage kan voorstellen.

Door de legale sector te streng te reguleren, kan de overheid de aantrekkelijkheid ervan (op het vlak van spelaanbod en uitkeringspercentage) dermate aantasten dat de kanalisatiegraad daalt. Met anderen woorden een te strenge regulering zal de drang om te spelen niet doen dalen, maar de speler aanzetten om naar het buitenland te gaan of illegale alternatieven op te zoeken. In beide gevallen ontsnappen deze operatoren aan elke controle van de Kansspelcommissie of de Staat.

Met andere woorden door te strenge maatregelen uit te vaardigen, dreigt de Belgische overheid dus niet alleen de kanalisatiegraad te doen dalen, maar ook aan haar fiscale inkomsten te raken en de economische activiteit evenals de hieraan verbonden tewerkstelling, die de legale sector biedt negatief te beïnvloeden.



6. DE NATIONALE LOTERIJ

Loterijen zijn openbare gelegenheden waarbij de winst van de spelers door het lot wordt bepaald. Een inzet is niet noodzakelijk, wat een loterij van een kansspel onderscheidt. Zodra er echter sprake is van een inzet, valt het onderscheid weg tussen een loterij en de algemeen aanvaarde notie van een kansspel.⁵⁵

De Nationale Loterij, de enige openbare operator op de kansspelmarkt, is ook - en vooral - de enige operator die legaal loterijen op het Belgische grondgebied mag organiseren. Andere individuen of organisaties die een loterij zouden organiseren, stellen zich bloot aan mogelijke strafrechtelijke sancties.⁵⁶

Vandaag zijn de activiteiten van de Nationale Loterij niet enkel beperkt tot het organiseren van loterijen. Haar beheersovereenkomst voorziet namelijk ook in het organiseren van weddenschappen, wedstrijden en kansspelen.

Dit neemt echter niet weg dat de Nationale Loterij nog altijd de enige operator is op wie - gedeeltelijk - de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen niet van toepassing is.

Het is een aparte wetgeving die uitsluitend op de Nationale Loterij betrekking heeft, die haar werking regelt. Het gaat meer bepaald om de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.

Kortom, de Nationale Loterij neemt een unieke positie in op de kansspelmarkt. Omdat de wet van 7 mei 1999 slechts gedeeltelijk van toepassing is op de Nationale Loterij heeft de Kansspelcommissie ook geen controlebevoegdheid over haar. Ondanks het uitdrukkelijke verzoek dat de Commissie daartoe heeft geformuleerd, blijft de Nationale Loterij als enige bevoegd voor de manier waarop zij wordt gecontroleerd.

Een naamloze vennootschap met de Staat als enige aandeelhouder

De Nationale Loterij heeft de rechtsvorm van een naamloze vennootschap en opereert in de praktijk als een gewone onderneming met die uitzondering dat de Staat haar enige aandeelhouder is. Ze is bijgevolg eigendom van de Staat, ook al voorziet de wet in de theoretische mogelijkheid om het aandeelhouderschap tot privépersonen uit te breiden. De leden en de voorzitter van de raad van bestuur, alsook de gedelegeerd bestuurder, worden door de Ministerraad benoemd voor een termijn van zes jaar.

De nauwe banden tussen de Nationale Loterij en de Staat worden geregeld door een beheercontract dat jaarlijks wordt onderhandeld tussen, enerzijds, de bevoegde minister en, anderzijds,

55 Kansspelcommissie, FAQ: Loterijen, website van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op: https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/faq/loterij/index.html.

56 Artikels 301-304 van het Strafwetboek.

het directiecomité en de raad van bestuur van de Nationale Loterij. Dit beheercontract omschrijft onder meer de missies van de onderneming; haar gedragsregels ten opzichte van de consumenten; de regels voor de vergoedingen die aan de Staat moeten worden overgemaakt, waaronder de monopolierente de besteding van haar netto-inkomsten haar ondernemingsplan en de eventuele sancties bij een niet-naleving van haar verplichtingen.

In 2015 bedroeg de omzet van de Nationale Loterij 1,17 miljard euro. Van dit bedrag wordt 53% (623 miljoen euro) in de vorm van winsten herverdeeld onder de spelers. Wat een betrekkelijk laag bedrag is, vergeleken met het gemiddelde uitbetalingspercentage van 95% in de privésector. De Nationale Loterij maakt ook een forfaitair bedrag van 115 miljoen euro aan de Staat over bij wijze van monopolievergoeding, alsook 205 miljoen euro in de vorm van subsidies voor doelen van openbaar nut.

Wat enigszins verbaast is het feit dat de Nationale Loterij, ondanks een omvangrijke omzet, werk biedt aan slechts 463 mensen. Wanneer we de investeringen van de Nationale Loterij en van de privésector in de Belgische economie naast elkaar leggen, stellen we dus vast dat de privésector vier keer meer banen creëert dan de zogeheten publieke operator en ook meer geld onder de spelers herverdeelt.

De Nationale Loterij is uiteraard meer dan een gewone organisator van loterijen, en wel sinds lange tijd. Haar productenportfolio is in de loop der jaren fors uitgebreid en omvat intussen sportwedenschappen, een brede waaier van krasloten en online trekkingen en krasloten. Zij is dan ook ontegensprekelijk een volwaardige speler op de kansspelmarkt en beconcurrereert vrijwel alle privé-operatoren, zij het vanuit een volstrekt andere wettelijke en organisatorische positie.

II. DE PIJLERS VAN EEN VERANTWOORDELIJKE KANSSPELSECTOR



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

Een sector die een duurzame toekomst nastreeft, heeft er alle belang bij om een verantwoorde-lijke houding aan te nemen en er samen met de overheid op toe te zien dat de mogelijke risico's tot een minimum beperkt worden, dat er voldoende hulpmiddelen voorhanden zijn om - in de eerste plaats - te voorkomen dat mensen een probleemgedrag ontwikkelen en - indien nodig - deze mensen er weer bovenop te krijgen.

In de afgelopen 15 jaar heeft de Belgische kansspelsector een intense professionalisering doorge-emaakt. De legale kansspelsector is gaandeweg ook zijn maatschappelijke rol gaan opnemen. Die verantwoordelijke houding zullen we hieronder omschrijven aan de hand van 3 essentiële pijlers:

1. Consumentenbescherming & verantwoord spel
2. Corporate governance
3. Verantwoord adverteren

Die pijlers dienen enerzijds om te vermijden dat bijzonder kwetsbare groepen (minderjarigen, mensen met een spelverslaving of een specifieke functie in de samenleving) in aanraking kunnen komen met kansspelen en weddenschappen. Anderzijds moeten ze de consument maximaal beschermen tegen mogelijke gevaren en de overheid de garantie bieden dat de sector zich op alle vlakken aan de bestaande regels houdt.

Van een verantwoordelijke kansspelsector kan je dus verwachten dat hij de bestaande regelge-ving op de voet volgt en naleeft en hij, waar hij eventueel van mening is dat de bestaande regel-geving proactief aangevuld kan worden, aan zelfregulering doet.

Hieronder geven we weer wat er vandaag reeds bestaat aan wetgeving, regels en zelfregulering binnen de Belgische kansspelsector om maatschappelijk verantwoord spelplezier aan te bieden binnen een duurzame economische activiteit. Dat laatste is eveneens van belang want een le-gale activiteit kan slechts optornen tegen een illegale sector als hij over een rendabele activiteit beschikt die de nodige instrumenten biedt om concurrentieel te zijn.

1. CONSUMENTENBESCHERMING & VERANTWOORD SPEL

De Belgische overheid heeft 15 jaar geleden bewust gekozen voor een kansspelbeleid dat erop gericht is om zo veel mogelijk consumenten die wensen deel te nemen aan kansspelen naar het gereguleerde kansspelaanbod te leiden. De ontwikkeling van een gereguleerde en verantwoorde kansspelsector waar consumenten voldoende worden beschermd, was nodig als dam tegen het illegale kansspelaanbod waar spelers onbeschermd spelen.

Die keuze bleek de goede, aangezien België vandaag met een 'kanalisatiegraad' (% spelers dat via het legale circuit, en dus in een veilige en betrouwbare omgeving speelt) van 85% voor online en meer dan 90% offline tot de voorbeeldlanden in Europa behoort.

Het beleid van de afgelopen 15 jaar was er onder meer op gericht de illegale, niet-gereguleerde kansspelen te bestrijden, specifieke kwetsbare groepen in bescherming te nemen en de nodige regels uit te vaardigen zodat de consument voldoende bescherming genoot tegen de mogelijke gevaren van problematisch spelgedrag. Bovendien moest de speler die problematisch spelgedrag vertoonde, kunnen rekenen op de nodige hulpmiddelen.



a. Strijd tegen illegale kansspelen

Als samenleving willen we er op kunnen rekenen dat kansspelen in een veilige en gecontroleerde omgeving plaatsvinden, ver van elke vorm van criminaliteit. Daarom heeft de wetgever de organisatie van illegale kansspelen willen vermijden en bestraffen.

Om te vermijden dat de consument in contact zou komen met malafide kansspelaanbieders, heeft de Belgische overheid een zeer ruime verbodsclausule opgenomen in de wetgeving op kansspelen: niet alleen de organisatie, maar ook de participatie aan, het faciliteren van en de publiciteit voor elk kansspel dat zonder geldige licentie zou plaatsvinden, werd verboden.

Alle hierboven vernoemde handelingen kunnen het onderwerp uitmaken van juridische sancties. Het uitbaten van illegale kansspelen kan een veroordeling van 6 maanden tot 5 jaar opleveren en/of een boete van 600 euro tot 600.000 euro.⁵⁷ Inbreuken op het verbod op deelname, faciliteren, adverteren en rekruteren voor illegale kansspelen kunnen uitmonden in gevangenisstraffen van 1 maand tot 3 jaar en/of boetes van 156 euro tot 150.000 euro.⁵⁸ In het geval van recidive of betrokkenheid van een minderjarige kunnen deze sancties verdubbeld worden.⁵⁹

Naast een juridische procedure voorziet de wet ook in een administratief sanctioneringsmechanisme. De Kansspelcommissie kan een administratieve sanctie opleggen als het Openbaar Ministerie, 6 maand na vastlegging van de feiten, niet gereageerd heeft of – zonder de juistheid van de feiten in vraag te stellen – meldt dat het de feiten niet zal vervolgen. De administratieve boete die kan opgelegd worden, komt overeen met het minimum- en maximumbedrag dat vastgelegd werd voor juridische misdrijven. In 2015 heeft de Kansspelcommissie 253 sanctiedossiers ingeleid, waarvan 200 betrekking hadden op deelname aan illegale kansspelen of aanwezigheid in illegale gokhuizen. Daarnaast werden ook 5 dossiers opgestart om een administratieve boete op te leggen aan organisatoren van illegale kansspelen.⁶⁰

De Kansspelcommissie beschikt eveneens over de mogelijkheid om bij gemotiveerde beslissing aan iedere natuurlijke of rechtspersoon die een inbreuk pleegt op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten, waarschuwingen te richten, de vergunning voor een bepaalde tijd te schorsen of in te trekken en een voorlopig of definitief verbod van exploitatie van één of meer kansspelen op te leggen (artikel 15/2 Kansspelwet).

Voor online aanbieders van illegale kansspelen maakt de Kansspelcommissie ook gebruik van een zwarte lijst met verboden websites. Op 6 juli 2016 stonden er 105 websites op de zwarte lijst van de Kansspelcommissie.

57 Artikel 63 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

58 Artikel 64 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

59 Artikel 65 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

60 Kansspelcommissie, Activiteitenverslag 2015, p. 48-49. http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KSC_2015_NL_web.pdf.

Die lijst wordt regelmatig aangevuld en verspreid onder de Belgische aanbieders van internetdiensten om hen te vragen om de toegang tot deze websites te blokkeren (DNS⁶¹ blocking). Bovendien sloot de Kansspelcommissie een protocolakkoord met Febelfin, de Belgische Federatie van de financiële sector (Febelfin) waarin overeengekomen werd om betalingen naar en van websites die op de zwarte lijst staan, te blokkeren.

Niet enkel operatoren die zonder voorafgaande vergunning van de Kansspelcommissie kansspelen exploiteren, zijn strafrechtelijk aansprakelijk maar tevens spelers die deelnemen aan een illegaal kansspel zijn strafrechtelijk verantwoordelijk. Spelers die deelnemen aan kansspelen op een website van de zwarte lijst kunnen beboet worden met een straf van 26 euro tot 25.000 euro (vermenigvuldigd met opdecimen).

b. Bescherming van kwetsbare groepen

Naast het tegengaan van illegale activiteiten wil de overheid vanzelfsprekend ook dat een aantal kwetsbare bevolkingsgroepen beschermd worden. Hen wordt de toegang tot kansspelen ontzegd.

Zo kunnen jongeren pas deelnemen aan online en offline weddenschappen als ze de leeftijd van 18 jaar bereikt hebben. Ook voor het spelen op bingo's in drankgelegenheden dient men 18 jaar te zijn. Een reëel of online casino of kansspelautomatenhal kan je pas op je 21^e verjaardag betreden.

Naast minderjarigen en jongeren is er een uitgebreide groep mensen die eveneens geen toegang krijgt tot reële en online kansspelen. Het gaat o.m. om personen die er zelf voor gekozen hebben om zich uit te sluiten van deelname aan kansspelen. Maar er zijn ook heel wat personen bij die op vraag van een belanghebbende, zoals bijvoorbeeld de partner, ouder of kind van een problematische speler, uitgesloten worden door de Kansspelcommissie. Ook een gerechtelijke beslissing, bvb. bij een collectieve schuldenregeling, kan aanleiding geven tot uitsluiting. Tenslotte worden ook mensen met een specifiek beroep geweerd uit casino's en speelautomatenhallen. Het gaat o.a. om magistraten, notarissen, deurwaarders en leden van de politiediensten.

De toepassing van dit spelverbod voor kwetsbare groepen wordt in de praktijk verzekerd door een identiteitscontrole. In casino's (klasse I) en speelautomatenhallen (klasse II) moet elke speler zich inschrijven alvorens hij de speelzaal kan betreden. De inschrijving wordt aan het onthaal goedgekeurd, op basis van de identiteitskaart of het paspoort. Via de EPIS-controle (zie hieronder) krijgen uitgesloten spelers geen toegang.

Bij drankgelegenheden (klasse III) zijn de speelautomaten type C (bingo en one-Ball) uitgerust met een elektronische identiteitskaartlezer die de leeftijd van de speler controleert en de toegang tot het spel aan minderjarigen weigert.

Bij online kansspelen en weddenschappen dient de kandidaat speler zich vooraf te registreren, aan de hand van o.m. zijn naam, voornaam, adres, rijksregisternummer, geboortedatum en beroep. De kandidaat speler krijgt dan, na controle van zijn identiteit door de Kansspelcommissie in het systeem EPIS, een persoonlijk spelerstoken.

Om de bescherming te optimaliseren, beschikt België sinds 2004 over het Excluded Persons Information System (EPIS), een elektronische databank bij de Federale Overheidsdienst Justitie die alle uitgesloten spelers bijhoudt, gecentraliseerd op nationaal niveau. De EPIS-check vindt niet enkel plaats tijdens de registratie, ook bij ieder bezoek (of login) aan een offline/online casino of speelautomatenhal, of een online wedplatform worden de naam, voornaam en de geboortedatum van de speler onderworpen aan een EPIS-check om na te gaan of deze zich niet in het EPIS-systeem bevindt en aldus mag worden toegelaten.

Op 31 december 2015 telde de EPIS lijst meer dan 309.000 personen, waarvan meer dan 45.000 uitgesloten waren omwille van de aard van hun beroep en meer dan 24.000 zich vrijwillig hadden laten registreren. De overige uitsluitingen zijn het gevolg van een collectieve schuldenregeling (122.601 personen), een gerechtelijke beslissing (116.476 personen) en op vraag van een belanghebbende derde (220 personen).⁶² Hieruit blijkt dat slechts een minderheid op de EPIS-lijst komt ten gevolge van een eventueel problematisch spelgedrag.

Consumentenbescherming : EPIS-systeem

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Collectieve schuldenregeling	0	86,638	122,434	122,601
Juridische beslissing	75,501	82,580	95,415	116,476
Vrijwillige uitsluiting	17,354	19,670	21,985	24,322
Uitsluiting door derden	37	89	130	220
Uitsluiting door beroep	45,869	46,344	45,957	45,436
	134,761	235,321	285,921	309,055

c. Bescherming van de speler

Licenties & beperking van aanbod

Naast de bestrijding van illegale kansspelen en het verbod tot spelen voor kwetsbare groepen, ziet het Belgische kansspelsysteem er ook op toe dat de speler in de best mogelijke omstandigheden kan spelen.

De wetgeving op kansspelen bepaalt dat een onderneming bepaalde kansspelen kan aanbieden, voor zover die onderneming over een geldige licentie beschikt, aan te vragen bij de Belgische Kansspelcommissie.

62 Kansspelcommissie, Activiteitenverslag 2015, p. 40. Online, te raadplegen op: http://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/KSC_2015_NL_web.pdf.

Elke kansspelklasse heeft een specifieke licentie. Het aantal licenties dat kan toegekend worden is (per klasse) al dan niet beperkt en elke licentie heeft bovendien een beperkte geldigheidsduur.

We geven hier kort een overzicht van de verschillende licenties voor reële kansspelen, hun geldigheidsduur en het maximale aantal licenties dat kan uitgevaardigd worden.

Kansspelinrichting / Functie	Licentie	Geldigheidsduur	Maximum aantal
Klasse I – Casino	A	15 jaar	9 ⁶³
Klasse II – Speelautomaathallen	B	9 jaar	180
Klasse III – Drankgelegenheden	C	5 jaar	Geen maximum
Inrichters van weddenschappen	F1	9 jaar	34
Klasse IV – Plaatsen bestemd voor het aannemen van weddenschappen voor rekening van F1-licentiehouders	F2	3 jaar	1000 vaste en 60 mobiele
Verkoop, verhuur, levering, invoer, uitvoer, productie, onderhoud, herstel, uitrusting van kansspelen	E	10 jaar	Geen maximum
Mediaspelen - Belspel	G1	5 jaar	Geen maximum ⁶⁴
Mediaspelen - Deel van een programma of aparte rubriek ⁶⁵	G2	1 jaar	Geen maximum

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat ook de aanbieders van materiaal en diensten voor kansspelen (verkoop, verhuur, levering, invoer, uitvoer, productie, onderhoud, herstel, uitrusting) dienen te beschikken over een licentie, namelijk een E-licentie die voor zowel online als offline activiteiten geldt.

Daarnaast dienen personen die professioneel actief zijn in een kansspelinrichting van klasse I, II of IV eveneens te beschikken over een licentie D. Dit bewijst dat iedere werknemer in een kansspel-inrichting de nodige kennis heeft van de kansspelwetgeving en de bescherming van de speler. Voor online kansspelen heeft de Belgische overheid een gelijkaardig systeem van licenties opgezet als voor offline spelen. Een kandidaat voor een online licentie dient reeds een gelijkaardige

63 Het Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet in de uitbreiding van het aantal licenties tot 11.

64 Er was 1 licentiehouder in 2015.

65 Alle spelen geëxploiteerd via radio, tv, en dag- en weekbladen die geen belspelletjes zijn in de zin van de vergunning G1.

activiteit uit te oefenen in de reële wereld. Een kandidaat licentiehouders A+ (online casino) dient dus ook te beschikken over een A-licentie, een kandidaat voor een licentie B+ (online kansspelautomatenhal) over een licentie B en een kandidaat voor een licentie F1+ (online weddenschappen) over een licentie F1. De overheid wou er zich namelijk van verzekeren dat er een fysieke band was met België en de controle op het naleven van de wetgeving door de aanbieders mogelijk was. Een andere reden om het aanbieden van online kansspelen voor te behouden aan hen die ook in de reële wereld kansspelen uitbaten, is dat online spelen op die manier enkel worden aangeboden door operatoren die reeds beschikken over de nodige ervaring en voldoen aan bepaalde kwaliteitsvereisten (in een fysieke omgeving) zodat dezelfde kwaliteits- en veiligheids garanties kunnen worden geboden in een online omgeving.

Meer info over de criteria die gehanteerd worden om de verschillende licenties toe te kennen staat verder in dit document.

Grenzen aan het spel

Naast een beperking van het aantal kansspelinrichtingen, voorziet de Kansspelwetgeving ook in een beperking van het spelaanbod en de types spelen en weddenschappen die aangeboden kunnen worden.

Zo kan een drankgelegenheden maximaal 2 kansspelen (bingo of one ball) installeren en zijn tafelspelen enkel toegelaten in casino's. Bovendien wordt uitdrukkelijk bepaald welke kansspelen in de respectieve kansspelinrichtingen toegestaan zijn.⁶⁶

Daarnaast wordt voor alle fysieke speelautomatenhallen vastgelegd wat het gemiddelde uurverlies is, m.a.w. de winst die een machine gemiddeld maximaal per uur mag maken. Dat gemiddelde uurverlies werd vastgelegd op 70 euro in casino's, op 25 euro in kansspeelhallen en op 12,5 euro voor bingo's en wedkantoren.⁶⁷

Ook de duurtijd van het spel en de maximale winst voor de speler werden vastgelegd. Ook het minimaal theoretisch herverdelingsgehalte (= uitbetalingspercentage) wordt vastgelegd. De praktijk toont aan dat de Belgische operatoren een uitbetalingspercentage hanteren dat ruimschoots het wettelijk minimum overschrijdt zodat zij kunnen concurreren met de illegale markt, ten voordele van de consument.

66 Kansspelcommissie, De Commissie: Statuut Kansspeltoestellen, website van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op: http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/machine/

67 Etienne MARIQUE, "La politique publique des jeux de hasard en Belgique : entre éthique et objectif lucratif", in Pyramides, 22, 2011, p.161-190. Online, te raadplegen op <http://pyramides.revues.org/9111?lang=en#tocto1n5>.

Preventie van en hulp bij problematisch gedrag

De Kansspelcommissie heeft in de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om kwetsbare groepen en potentiële spelers te wijzen op de mogelijke gevaren van een gok- of spelverslaving.

Zo werd onder de naam 'Bluf!' een preventiecampagne opgezet voor jongeren rond de gevaren van poker. De campagne bestaat uit een film, een pedagogisch dossier en een educatief gezelschapsspel, dat door scholen, hulpverleningsorganisaties en jongerenverenigingen gratis kan verkregen worden. De film is eveneens te bekijken op www.bluffonline.be

De Kansspelcommissie communiceert ook regelmatig rond de gevaren van problematisch gokgedrag op haar facebook-pagina⁶⁸ en stelt op haar website een preventiefolder (gokfolder) ter beschikking, waarin je aan de hand van een zelftest kan nagaan of je eventueel zelf het slachtoffer bent van problematische spelverslaving. De kansspelcommissie geeft op haar website eveneens een overzicht van alle bestaande organisaties die hulp kunnen bieden bij problematisch gedrag.

Om de eerste stap naar professionele hulpverlening verder te vergemakkelijken, heeft de Kansspelcommissie in samenwerking met CAD-Limburg⁶⁹ en de vzw Le Pélican⁷⁰ de website www.gokhulp.be opgezet. Bezoekers van de website kunnen er in alle anonimiteit informatie vinden over kansspelen en problematisch spelgedrag en over de bestaande hulpverlening. De bezoekers kunnen er ook verschillende zelftests uitvoeren en tot een kosteloos online zelfhulpprogramma toetreden, dat naar keuze 3 tot 12 weken kan duren. Het anoniem delen van ervaringen tussen de deelnemers wordt er eveneens gefaciliteerd.

Daarnaast worden ook de aanbieders van kansspelen actief ingezet in de bestrijding van problematisch spelgedrag. De kansspelwet voorziet namelijk dat bij een eerste bezoek een registratie en de creatie van een spelersaccount (online) vereist is. Bij elk bezoek dient de uitbater na te gaan of de speler al dan niet uitgesloten is van deelname aan kansspelen via de EPIS-database. Het is ook wettelijk bepaald dat elke aanbieder een informatiefolder met betrekking tot de gevaren van overmatig gokken ter beschikking stelt van zijn klanten en dat de gokhulplijn en de adressen van hulpverleners duidelijk zichtbaar zijn.

De online aanbieders van kansspelen dienen eveneens het 'gokhulp' logo van de kansspelcommissie op een prominente plaats aan te brengen op hun websites. Bij het klikken op deze afbeelding wordt de speler doorverwezen naar twee externe webpagina's, m.n. de 'bescherming van de speler' pagina van de Kansspelcommissie en de openingspagina van www.gokhulp.be.⁷¹

68 Kansspelcommissie, Facebookpagina van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op: <https://www.facebook.com/Kansspelcommissie-Commission-des-jeux-de-hazard-1686158671605637/>

69 Centrum voor alcohol- en andere drugproblemen Limburg vzw

70 Vzw gespecialiseerd in de preventie en de begeleiding van problematisch spelgedrag

71 Kansspelcommissie, Recent nieuws: Verplichte banner op goksites, website van de Kansspelcommissie. Online, te raadplegen op: http://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/news/news_0009.html

Tenslotte stippelen de meeste actoren ook een eigen verantwoord spelbeleid uit, bovenop de wettelijke verplichtingen. Ze werken actief samen met erkende hulpverleningsorganisaties. Spelers krijgen bijvoorbeeld de mogelijkheid om een zelftest uit te voeren om problematisch gedrag te herkennen en/of zichzelf een spellimiet op te leggen. Daarenboven krijgen ze ook de mogelijkheid om zichzelf tijdelijk uit te sluiten. Het personeel wordt door professionele hulpverleners opgeleid om problematisch spelgedrag te identificeren, de mogelijke negatieve gevolgen voor de speler te kennen en adequaat te kunnen reageren. Gedragscodes worden opgesteld voor de medewerkers, zodat ze op de meest gepaste manier omgaan met klanten.

2. CORPORATE GOVERNANCE

Om kansspelen te kunnen aanbieden in België dien je aan heel wat voorwaarden te beantwoorden. De overheid wenst zo voldoende garanties te krijgen dat de aanbieder van kansspelen dit op een verantwoorde manier zal doen.

De voorwaarden om een licentie te ontvangen

De licentie-aanvraag dient o.m. vergezeld te worden van documenten die aantonen dat de kandidaat geen strafregister heeft, dat hij beantwoordt aan de essentiële vereisten op het vlak van goed gedrag en zeden en fiscaliteit (zowel persoonlijk als in hoofde van zijn vennootschap). Bovendien dient hij informatie te verschaffen over het aandeelhouderschap van de onderneming en aan te tonen dat ze solvabel is, door o.m. te bewijzen dat hij over de nodige financiële middelen beschikt om de waarborg te betalen.

Naargelang de licentie, zullen er bijkomende garanties gevraagd worden aan de kandidaat licentiehouders. Hieronder geven we een enkele voorbeelden.

- Voor een casino dient de kandidaat een exemplaar van de concessieovereenkomst met de betrokken stad of gemeente voor te leggen.
- Voor speelautomatenhallen dient de kandidaat te beschikken over een convenant met de betrokken stad of gemeente en het advies van de burgemeester ervan. De licentieaanvraag zal bovendien vergezeld zijn van een plan van de omgeving waarin de scholen, ziekenhuizen, plaatsen die vooral door jongeren worden bezocht, erediensten en gevangenissen zijn opgenomen en van een plan van de speelhal zelf, met verschillende lokalen en de plaats van de opgestelde kansspelen.
- Bij een aanvraag tot organisatie van weddenschappen (F1) en voor een wedkantoren (F2) is het noodzakelijk dat de kandidaat een kopie toevoegt van het reglement waarop de aangeboden weddenschappen zullen gestoeld worden.
- Ook drankgelegenheden die één of twee kansspeltoestellen wensen te installeren, dienen te beschikken over een advies van de burgemeester dat aan alle wettelijke voorwaarden voor de uitbating van de kansspelinrichting is voldaan of (in bepaalde gemeenten volstaat) het bewijs dat dit advies aangetekend werd aangevraagd.

Ook het personeel dat actief is in casino's, speelautomatenhallen en wedkantoren dient over een geldige licentie D te beschikken. Bij de aanvraag van die licentie zal de betrokken persoon eveneens dienen te beschikken over zijn burgerlijke en politieke rechten en een bewijs van goed gedrag en zeden. Bovendien zal de kandidaat moeten deelnemen aan een online opleiding georganiseerd door de Kansspelcommissie alvorens hij zijn vergunning D ontvangt. Na 5 jaar dient de persoon een vervolgopleiding te volgen indien hij een verlenging van zijn vergunning wenst.

Kandidaat online aanbieders moeten ook heel wat garanties kunnen voorleggen alvorens ze in aanmerking komen voor een aanvullende licentie. Ze moeten in de eerste plaats beschikken over een licentie voor het uitbaten van een reële (fysieke) activiteit (casino, speelautomatenhal of organisatie van weddenschappen) en aan de aldaar geldende voorwaarden voldoen, maar dienen ook aan bijkomende criteria te beantwoorden, zoals onder meer:

- Kredietwaardigheid aantonen zodat de uitbetaling van klanten steeds gegarandeerd is
- Veiligheid van betalingstransacties tussen operator en spelers garanderen. Hiervoor worden veelal internationaal erkende standaarden gebruikt (bv. Payment Card Industry Data Security Standard (PCI))
- Een beleid met betrekking tot de toegang van sociaal zwakkere bevolkingsgroepen tot de kansspelen
- Een klachtenprocedure met doorgeleiding naar de Kansspelcommissie
- Advertentiebeleid
- Fiscale verplichtingen
- Permanente data-connectie tussen website en de Kansspelcommissie en rapporteringsverplichtingen
- Lokale serverinfrastructuur en controle op de naleving van de toepasselijke regelgeving

Controle & transparantie

De kansspelsector is vandaag ongetwijfeld één van de meest gecontroleerde economische sectoren.

Naast het uitvaardigen van licenties en de vastlegging van het aantal licenties dat uitgebaat kan worden en de types kansspelen die mogen aangeboden worden, is de Kansspelcommissie ook bevoegd voor het uitvaardigen van de regels met betrekking tot de keuring van de kansspelautomaten, zodat men zeker weet dat ze aan de wettelijke en reglementaire bepalingen voldoen.

Deze technische regels worden uitgewerkt in Protocollen. Voor elk van de 4 klassen van aanbieders (casino's, speelautomatenhallen, drankgelegenheden en wedkantoren – zowel online als offline) bestaat een specifiek protocol informatica en protocol metrologie.

De effectieve keuring van de modellen staat sinds januari 2016⁷² volledig onder het toezicht van de Kansspelcommissie (Dienst Technische Evaluaties) of door een instelling die hiertoe geaccrediteerd is. Er bestaan 3 types keuringen.

1. Eerst dient elk model goedgekeurd te worden. Bij een **modelgoedkeuring** gaat men o.m. (en naargelang van het type) na of de kansspelen:
 - beschikken over een intern toezichtstelsysteem (voor kansspelen in casino's);
 - gebruikmaken van gebeurtenissen en resultaten die effectief afhangen van het toeval;

72 Daarvoor was dit een bevoegdheid van de Metrologische Dienst van de FOD Economie.

- beschermd zijn tegen externe invloeden (bvb. elektromagnetische en elektrostatische interferenties);
- een theoretisch herverdelingsgehalte (= uitbetalingspercentage) hebben dat beantwoordt aan het vastgelegde percentage en beantwoorden aan de vereisten met betrekking tot het gemiddeld uurverlies;
- beschikt over een elektronische teller die een aantal data bijhoudt, zoals het aantal transacties, het totaal bedrag van de inzetten, de totale winst, de onderbrekingen, ontregelingen en de openingen van het toestel en de compartimenten waar het geld zich bevindt;

De modelgoedkeuring geldt voor een bepaalde periode (bvb. 10 jaar) en legt een aantal technische installatievoorwaarden vast voor de toestellen die tot dat model behoren.

2. Elk toestel dient, voor het in gebruik kan genomen worden, geïjkt te worden. Die zogenaamde **eerste ijk** heeft tot doel na te gaan of het toestel effectief overeenstemt met het goedgekeurde model en voldoet aan de vastgelegde technische voorschriften.
3. Voor bepaalde categorieën kansspelen en indien er nieuwe versies van het toestel worden uitgebracht, is ook een periode vastgelegd waarop een toestel opnieuw gecontroleerd dient te worden om na te gaan of het nog aan de wettelijke voorschriften voldoet (**herijking**).

Elke kansspelautomaat dient een aantal gegevens (zoals inzetten en winsten) door te sturen naar een centrale computer, zodat ze gemakkelijk consulteerbaar zijn. Via een GPRS module stuurt het kansspeltoestel de gegevens dagelijks automatisch naar de Kansspelcommissie zodat een technische, administratieve en financiële controle mogelijk is. Dit systeem is geregeld op basis van metrologische en IT-protocollen, opgesteld door de Kansspelcommissie

Naast de toestellen zijn ook de tafelspelen onderhevig aan specifieke regels, gaande van de verpakking en de berging van kaarten en dobbelstenen, over de toewijzing van een kaarten-schudder en -verdeler tot een specifieke speltafel, de te gebruiken schijven en penningen, tot de minimum- en maximuminzetten.⁷³

Voor casino's en speelzalen geldt bovendien dat videotoezicht verplicht is. De Kansspelcommissie legt voor casino's via een protocol en voor speelzalen via een koninklijk besluit vast waar de camera's zich moeten bevinden (enkel voor casino's), hoeveel weken de beelden dienen bijgehouden te worden en hoe ze overgemaakt moeten worden op verzoek van de Kansspelcommissie.

Ook de regelgeving met betrekking tot online activiteiten, verbonden aan het verkrijgen van de licenties A+, B+ en F1+, garandeert een effectieve controle van de activiteiten. We denken daarbij onder meer aan de controle op de toegang van de spelers tot de website, de identificatie van de speler bij betaling, het doorsturen van log-files van alle online spelen en weddenschappen naar de Kansspelcommissie en de verzekering dat de serverinfrastructuur in België gelokaliseerd is.

73 KB betreffende de werkingsregels en de nadere regels inzake de boekhouding en de controle van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegestaan in de kansspelinrichtingen klasse I.

Zodra een vergunninghouder zijn licentie ontvangen heeft, zal hij op regelmatige tijdstippen onderworpen worden aan controles door de Kansspelcommissie en andere politionele diensten.

Bovendien bepaalt de Kansspelwet dat kredietverlening bij kansspelen verboden is. Daarbij geldt trouwens dat, uitgezonderd voor casino's, ook het gebruik van kredietkaarten verboden is.⁷⁴

Indien inbreuken vastgesteld worden, beschikt de Kansspelcommissie over twee mogelijkheden om te sanctioneren. Enerzijds kan ze de vergunninghouder een waarschuwing geven, een schorsing van de vergunning opleggen of gewoonweg de vergunning intrekken of overgaan tot een exploitatieverbod. Anderzijds kan ze in welbepaalde gevallen een administratieve geldboete opleggen.

Naast de vele sectorspecifieke wet- en regelgeving, zijn de legale (vergunde) actoren op de kansspelmarkt uiteraard ook onderworpen aan de bestaande federale en regionale wetgeving m.b.t. ondernemingen, fiscaliteit en tewerkstelling.

Vermeldenswaardig is dat de instellingen van Klasse I, m.n. de casino's, ook onderhevig zijn aan de wetgeving met betrekking tot de strijd tegen witwaspraktijken en financiering van terrorisme. De casino's hebben de plicht in een aantal specifieke gevallen, maar ook bij een algemeen vermoeden van mogelijke witwaspraktijken, er melding van te maken bij het Centrum voor Financiële Informatieverwerking (CFI). Gevallen waarvan de casino's alleszins melding moeten maken zijn bijvoorbeeld de verkoop of omruiling van speelpenningen uit andere casino's voor een bedrag van 1 000 euro of meer, de aankoop van speelpenningen voor een bedrag van 10.000 euro of meer, de aankoop van speelpenningen met buitenlandse deviezen voor een bedrag van 2.500 euro of meer.⁷⁵ Met de invoering van de vierde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/89) in 2015, zullen de regels wijzigen vanaf 2017 en bovendien wordt het toepassingsgebied uitgebreid naar alle kansspeloperatoren, online en offline (loterij, casino, weddenschappen, ...). Met de vierde anti-witwasrichtlijn kiest Europa voor een risicogerichte benadering waarbij een risicoanalyse en klantenonderzoek moet uitgevoerd worden (bv. wanneer er transacties van 2.000 euro of meer worden verricht). Deze nieuwe regels worden uiterlijk in 2017 in Belgische wetgeving omgezet maar worden ook vandaag al toegepast door verscheidene vergunde aanbieders.

Ten slotte kunnen we nog vermelden dat verscheidene operatoren beursgenoteerd zijn, en dus ook op dat vlak gebonden zijn aan de geldende wet- en regelgeving.

74 Nele Hoekx, 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.

75 Cel voor Financiële Informatieverwerking, website van de Cel voor Financiële Informatieverwerking. Online, te raadplegen op: <http://www.ctif-cfi.be/website/>.

3. VERANTWOORDE RECLAME

De Belgische kanalisatiegedachte heeft altijd gesteund op het omkaderen van een voor de speler aantrekkelijk legaal alternatief, dat voldoende garanties biedt voor de bescherming van de speler enerzijds, en een actieve strijd voert tegen illegale activiteiten anderzijds. Zo'n aantrekkelijk legaal aanbod dient de mogelijkheid te krijgen om zichzelf kenbaar te maken bij het grote publiek. Zoniet zal dit een negatieve impact hebben op de kanalisatiegraad.

Een succesvol kanalisatiebeleid gaat m.a.w. hand in hand met een interessant spelaanbod, d.w.z. een spelaanbod dat qua producteigenschappen, prijzengeld, en andere -voor de speler- belangrijke criteria, niet onderdoet voor het niet-vergunde aanbod (dat online slechts één muisklik verwijderd is).

Vandaar dat het geven van correcte informatie en effectief en doelgericht adverteren noodzakelijk zijn.

Dat de reclame van de legale actoren, net als de andere activiteiten van de kansspelsector, aan bepaalde regels onderworpen dient te worden, staat buiten kijf. De kansspelsector is er zich dan ook van bewust dat het op een maatschappelijk verantwoorde en doordachte manier promotie dient te voeren voor zijn producten.

Dit houdt eerst en vooral in dat alle operatoren zich houden aan de bestaande wetten en normen inzake reclame. Zo zijn alle legale actoren, net zoals elke onderneming in België, onderworpen aan de gemeenrechtelijke regels inzake consumentenbescherming en marktpraktijken die opgenomen zijn in Boek VI van het Wetboek Economisch Recht.

De sector wenste echter vrijwillig een stap verder te gaan dan het bestaande wetgevende kader. De 6 belangrijkste private operatoren van Kansspelen in België (tevens lid van BAGO) hebben daarom in oktober 2016 een 'Convenant voor ethische en verantwoorde reclame voor en marketing van kansspelen' opgesteld. Daarin engageren ze zich om hun reclamebeleid integraal te baseren op een verantwoord spelbeleid, op het informeren van de speler, op het voorkomen van buitensporige speelzucht en op het beschermen van minderjarigen.

Dit convenant, gebaseerd op een gelijkaardig initiatief in het Verenigd Koninkrijk, werd reeds gedeeld met de Federale Regering en de Raad voor de Reclame en legt een hele reeks verbodsbepalingen en verplichtingen vast met betrekking tot verantwoorde reclame.



Zo mogen reclame, communicatie en promotie voor kansspelen **niet**

- zekerheid van grote winst voorspiegelen;
- aanzetten tot overmatige deelname;
- de indruk wekken dat de uitkomst van het spel louter een kwestie is van behendigheid of kennis;
- minderjarigen en uitgesloten spelers als doelgroep hebben;
- aanzetten tot het proberen verlies te recupereren door opnieuw te spelen;
- kritiek uitoefenen op niet-spelers;
- kansspelen als alternatief voor werken of sparen positioneren;
- suggereren dat kansspelen een manier zijn om uit de schulden te geraken.

Verder **moeten** reclame, communicatie en promotie voor kansspelen

- een overeengekomen preventieslogan bevatten;
- de speler correct informeren, o.a. door het duidelijk aangeven van de voorwaarden.

Het Convenant stelt eveneens dat bij direct marketing activiteiten er altijd voorafgaand toestemming gevraagd moet worden aan de geadresseerde voor e-mail campagnes. Ook wordt op elke website pagina van een operator de mogelijkheid geboden om in één klik de site van de Kansspelcommissie te bezoeken zodat hij zich kan laten uitschrijven;

De ondertekenaars van dit convenant streven ernaar dat deze regels van toepassing zouden zijn op alle vergunde ondernemingen die kansspelen organiseren in België. De naleving ervan zou – mits akkoord van de Raad voor de Reclame - gecontroleerd kunnen worden door de Jury voor Ethische Praktijken in de reclame (JEP).

III. TOEKOMST EN UITDAGINGEN



BAGO
Belgian Association
of Gaming Operators

Uit wat voorafging kan je concluderen dat België in de afgelopen 15 jaar een hele weg heeft afgelegd op het vlak van professionalisering en consumentenbescherming in de kansspelsector. De digitalisering van kansspelen heeft voor nieuwe opportuniteiten gezorgd, maar ook voor nieuwe uitdagingen.

Wil België ook in de toekomst een hoge consumentenbescherming garanderen, de legale kansspelsector blijven uitspelen als effectieve dam tegen de illegale sector, dan dienen zich een aantal beleidskeuzes aan.

Hieronder schetsen we kort de uitdagingen en de mogelijke oplossingen die een win-win kunnen betekenen voor de consument, de sector en de overheid. Uiteraard dienen deze oplossingen verder uitgewerkt te worden in dialoog met het middenveld en de overheid, zodat ze tegemoet komen aan hun rechtmatige verwachtingen t.a.v. de legale kansspelen.

Bij het schetsen van onderstaande oplossingen hebben we 3 concrete doelstellingen voor ogen gehouden:

- Hoe kunnen we de hoogste mate van consumentenbescherming blijven garanderen?
- Hoe kunnen we de legale kansspelsector ontwikkelen, zodat hij een effectieve dam is tegen illegale en buitenlandse kansspelactiviteiten?
- Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de legale kansspelsector een gezonde economische activiteit blijft, die zorgt voor Belgische tewerkstelling en een rechtmatige fiscale retour voor de overheid?

1. DE SECTOR LEEFBAAR HOUDEN

a. De economische leefbaarheid van de legale sector garanderen

Gedurende vele jaren heeft de private kansspelensector zich ontwikkeld in een zeer precaire context. Om maar één voorbeeld te geven: één van de grootste operatoren van België heeft zijn netwerk van verkooppunten tussen 1983 en 2011 zien inkrimpen van 1 100 naar ongeveer 260 vestigingen.

Gelukkig heeft de private kansspelsector in de voorbije jaren zijn tweede adem gevonden. Dankzij belangrijke investeringen en de ontwikkeling van online kansspelen, onder voorwaarden toegelaten sinds 2011, konden de uitbaters hun commerciële aantrekkingskracht opkrikken en hun concurrentiepositie verstevigen ten opzichte van illegale en/of buitenlandse markten.

De financiële gezondheid van de privésector blijft echter kwetsbaar. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat de ondernemingen gemiddeld een nettoresultaat behalen dat onder de 3,6% ligt van de bruto marge. Meer dan 30% van hen zet een negatief nettoresultaat neer. De 2 miljoen euro verlies die de 9 casino's van het land hebben geleden, zijn illustratief voor de positie waarin de hele fysieke kansspelsector zich bevindt. De oorzaak van de daling van de offline activiteiten zijn onder andere de stringente maatregelen die verantwoord spel niet promoten en de consument naar het buitenlandse en/of illegale aanbod leiden. In tegenstelling tot buitenlandse etablissementen, verbiedt de Belgische wet bijvoorbeeld het plaatsen van speelautomaten in rookruimten.

Hieronder geven we de belangrijkste redenen voor deze moeilijke situatie die de Belgische private sector ondervindt en schetsen we de voorstellen die een oplossing kunnen bieden.

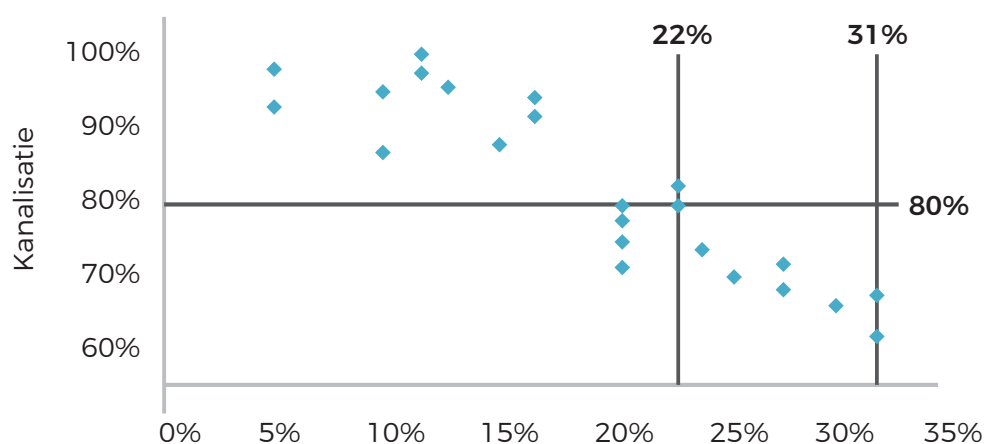
Een versmachtende fiscale druk

24% van de brutomarge die de privésector genereert, komt uiteindelijk terecht in de Belgische schatkist, waarmee de overheid de grootste begunstigde van de Belgische kansspelsector is. Uiteenlopende taksen, van algemene en specifieke aard, wegen op de sector: regionale taksen, vennootschapsbelasting, bijdragen aan de Kansspelcommissie en aan het fonds van de Kansspelcommissie, etc.

Nieuwe fiscale ingrepen, zoals de BTW op online kansspelen en weddenschappen, zorgen voor bijkomende druk op de wettelijke kansspeloperatoren die het al moeilijk hebben om een economisch leefbare activiteit uit de bouwen.

Een te zware belastingdruk bedreigt niet alleen de leefbaarheid van de ondernemingen, ze raakt ook de kanalisatie van de Belgische spelers. Enerzijds zullen de operatoren deze extra fiscale druk gedeeltelijk of volledig op hun reeds zeer beperkte winstmarges verhalen. Dat zal nieuwe investeringen in gevaar brengen. Anderzijds zullen ze de uitgekeerde winsten aan de spelers moeten verlagen. In beide gevallen zal de belasting de attractiviteit van de legale sector aantasten ten aanzien van buitenlandse en/of illegale operatoren.

Overzicht inschatting studies over de relatie tussen het kansspelbelastingtarief (% bruto spelresultaat) en de kanalisatiegraad

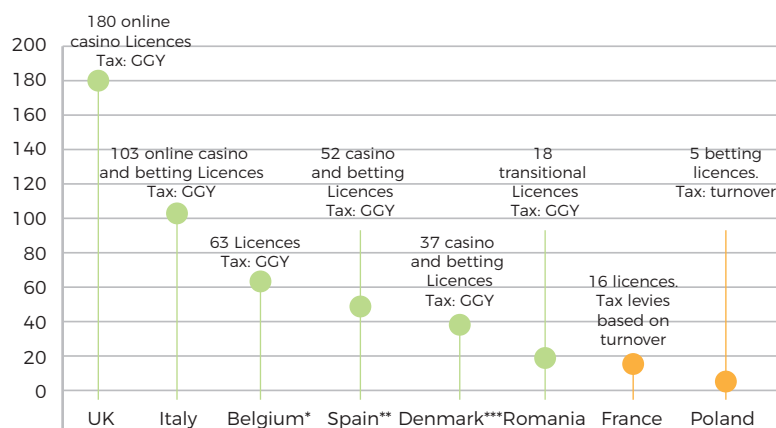


Een analyse van verschillende studies over de relatie tussen belastingdruk en kanalisatie leert ons trouwens dat de kanalisatiegraad snel daalt zodra de belastingdruk op de legale sector boven de 20% stijgt.⁷⁶

De onderzoekers concludeerden dan ook het volgende: "een hoog belastingpercentage maakt het moeilijk voor legale aanbieders om te overleven in een markt waar ook illegale aanbieders actief zijn. Zo blijkt uit de literatuur dat aanbieders in Spanje (belastingpercentage 25%) en Frankrijk (belastingpercentage >30%) te maken hebben met een sectorbreed negatief bedrijfsresultaat."⁷⁷

De situatie in Frankrijk is in dat opzicht een treffend voorbeeld. Door online kansspelen excessief te belasten, heeft de Franse overheid de verdwijning van een groot aantal erkende operatoren in de hand gewerkt. Vóór de vrijmaking van de markt in 2011 telde Frankrijk 48 legale aanbieders van online kansspelen. In maart 2016 waren er dat nog amper 16, voor een land met 66,3 miljoen inwoners.⁷⁸ Dit fiscale beleid heeft ertoe geleid dat illegale operatoren in Frankrijk intussen een marktaandeel van meer dan 30% hebben veroverd.

Estimated number of remote licences - March 2016



* Belgium refers to the number of unique licence permits

** Spanish tax rate on GGR is applicable to casino and fixed-odds sports betting

*** Denmark refers to online casino and general betting licences

Bron: Gambling Compliance⁷⁹

Daarom pleiten de Belgische legale kansspeloperatoren voor een analyse die toelaat om het optimale belastingniveau te identificeren. Een taxatieniveau dat zorgt voor een maximale kanalisatie en bescherming van de speler, in combinatie met de ontwikkeling van een leefbare legale sector en juiste fiscale return voor de overheid.

76 Eindrapport Ecorys "Relatie kansspelbelasting en kanalisatiegraad", uitgevoerd in opdracht van Pokerstars, dd. 23 maart 2016 p. 25.

77 Eindrapport Ecorys "Relatie kansspelbelasting en kanalisatiegraad", uitgevoerd in opdracht van Pokerstars, dd. 23 maart 2016 p.6.

78 Gambling Compliance, Combating Black Market Online Gambling Offers: Regulatory experiences in restricting access to markets and ensuring competitive and attractive products, Royaume-Uni : Gambling Compliance, Mars 2016.

79 Gambling Compliance, Combating Black Market Online Gambling Offers: Regulatory experiences in restricting access to markets and ensuring competitive and attractive products, Verenigd Koninkrijk: Gambling Compliance, Mars 2016.

b. Een te streng wettelijk en regelgevend kader

Naast de belastingdruk die op de hele sector weegt, heeft elk van de vier klassen van kansspelinrichtingen af te rekenen met eigen problemen, gelinkt aan een te strikt regelgevend kader dat niet bijdraagt tot een betere bescherming van de speler maar daarentegen nadelige gevolgen heeft voor het legale Belgische aanbod ten aanzien van de illegale en buitenlandse actoren.

Casino's (klasse I)

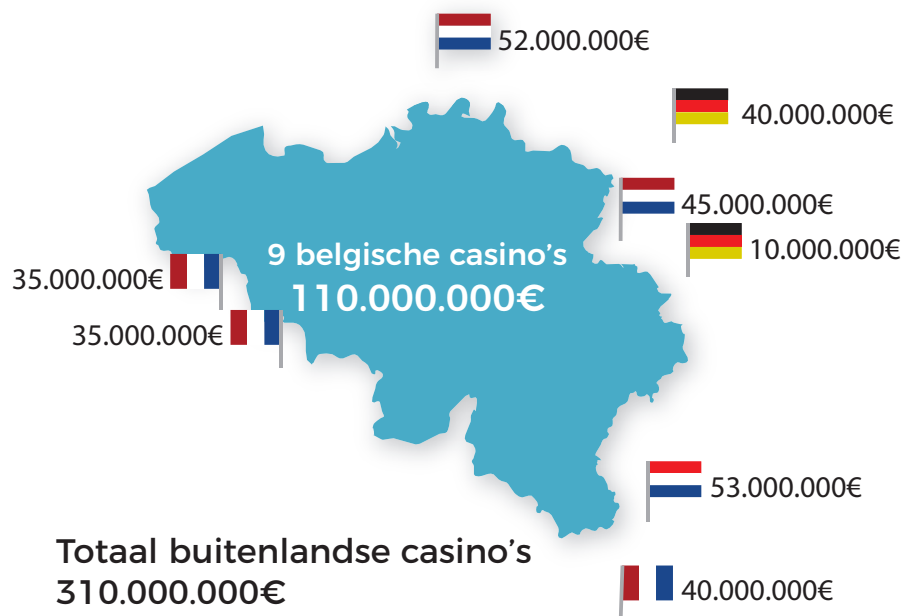
Het aanpassen van het commerciële spelaanbod is van vitaal belang voor alle uitbaters van kansspelen. Ze moeten aantrekkelijk genoeg blijven voor de spelers, zoniet zullen die laatsten hun heil zoeken in het illegale of buitenlandse aanbod. De buitenlandse casino's die net over de grens liggen, halen overigens al 33% van hun zakencijfer uit Belgische bezoekers. Het uurverlies op speelautomaten, is één van de hinderpalen die een aanpassing van het aanbod van casino's bemoeilijkt.

Het uurverlies, een typisch Belgisch verschijnsel, schrikt vele leveranciers van speelautomaten af om de Belgische markt te betreden. Om aan die verplichting te voldoen, moeten ze immers de technologie en algoritmes van hun toestellen aanpassen. Die aanpassingen gaan gepaard met disproportionele meerkosten, gezien de beperkte omvang van de Belgische markt. Die meerkosten komen bovenop de specifieke certificering van de machines in België, opgelegd door de Dienst Technische Evaluaties. Ook met die certificering zijn aanzienlijke kosten verbonden voor het toch al beperkte aantal modellen van speelautomaten die op het Belgische grondgebied beschikbaar zijn. De bestaande reglementering op het vlak van vergunningen ontmoedigt de casino's bovendien om over te gaan tot zware maar duurzame en kwaliteitsvolle investeringen. De geldigheidsduur van vergunningen is immers beperkt tot 15 jaar, te kort voor investeringen in een duurzame ontwikkeling van de commerciële aantrekkingskracht van casino's. En het zijn net die investeringen die nodig zijn om voldoende concurrentieel te zijn en een efficiënte kanalisering van spelers mogelijk te maken.

Ook de plafonnering van de commerciële budgetten⁸⁰ per klant, à rato van 400 euro per twee maanden per klant, het verbod op spelbonussen en het verbod om toegang te verlenen tot legale websites vanuit fysieke casino's, dragen niet bij tot een grotere aantrekkingskracht van casino's. Wat andermaal de deur wijd opent voor een vlucht van consumenten naar het buitenland of de illegale markt.

Het volstaat om een kijkje te gaan nemen in de moderne casino's in de buurlanden om vast te stellen dat de te strikte Belgische wetgeving casino's op Belgisch grondgebied verhindert om op een efficiënte wijze te evolueren en zo opnieuw aantrekkelijk te worden.

80 De commerciële budgetten van casino's laten hen toe om eten, transport en geschenken aan hun klanten aan te bieden.



Speelautomatenhallen (klasse II)

Net zoals casino's hebben ook speelautomatenhallen het momenteel vrij moeilijk om rendabel te draaien. Eén op drie is zelfs verlieslatend.

De inrichtingen van klasse II lijden eveneens onder de perverse effecten van het uurverlies en van de bijzonder ingewikkelde certificering waaraan leveranciers van speelautomaten moeten voldoen. Net zoals de casino's kunnen ook vergunninghouders B moeilijk hun aanbod aanpassen en kunnen ze de concurrentie niet aan met buitenlandse speelautomatenhallen die met nieuwere en aantrekkelijkere toestellen kunnen uitpakken.

Er is echter nog een andere beperking die de speelautomatenhallen treft. Ze mogen hun klanten geen andere diensten aanbieden zoals maaltijden, drank of andere amusementsspelletjes. Bijkomende diensten die nochtans een kwetsbare sector aan extra inkomsten zouden kunnen helpen en die ook voor honderden banen zouden kunnen zorgen.

Naast hun problemen om commercieel aantrekkelijk te blijven, ligt het huidige aantal inrichtingen van klasse II (180) gewoon te hoog om ze allemaal rendabel te kunnen houden. Een beperking van het aantal fysieke inrichtingen zou voor een nieuwe dynamiek zorgen in een volledig verzadigde markt. Eén van de voorgestelde opties om het aantal marktspelers op natuurlijke wijze te verminderen en de commerciële aantrekkingskracht van speelautomatenhallen te vergroten, is het toelaten van verschillende vergunningen B binnen één en dezelfde inrichting. Door het aanbod sterker te concentreren, kan het ook beter worden gecontroleerd.

De drankgelegenheden (klasse III)

In een context van toenemende horeca-regulering, denken we maar aan het rookverbod, strengere arbeidsregulering of de witte kassa, bieden kansspelen een welkome, en stilaan essentiële bron van inkomsten voor veel horeca uitbaters.

Volgens de huidige wetgeving heeft een drankgelegenheid, wat valt onder een kansspel van klasse III, het recht om 2 toestellen te installeren, waarvoor een vergunning type C vereist is (Bingo en 1-Ball toestellen)⁸¹. Sommige drankgelegenheden baten daarenboven ook automatische ontspanningstoestellen (zogenaamde 3.3-toestellen) uit⁸². Het gaat hier om toestellen die door de wetgever niet als kansspelen worden beschouwd, omdat ze een zeer beperkte inzet vereisen (max. 0,50 euro) en slechts een materieel voordeel van geringe waarde kunnen opleveren (max. 6,20 euro).

Sommige stemmen gaan op om deze 3.3 toestellen uiterst streng te reguleren of zelfs te verbieden. Dit zou een bijkomende slag in het gezicht betekenen voor de horeca-uitbaters waarvan meer dan de helft vandaag rekent op de inkomsten van deze toestellen om het hoofd boven water te houden. De 3.3 toestellen betekenen namelijk al een gemiddelde aanvullende jaarinkomst van 4.300 euro per toestel. Maar ook de producenten en verdelers van deze toestellen zullen het hard te verduren hebben. Het gevolg laat zich raden: bijkomende faillissementen in een café-sector die al veel sluitingen kent, jobverlies bij horeca en kanspelsector en dalende fiscale inkomsten voor de overheid. Maar bovendien zou een te strenge reglementering de consumentenbescherming geen stap vooruit helpen, want ze zou de baan vrijmaken voor illegale praktijken.

De kanspelsector en de horecasector zijn zelf vragende partij voor een regulering. Maar dan wel een evenwichtige regulering die de consumentenbescherming centraal stelt én rechtszekerheid biedt aan drankgelegenheden en de kanspelsector. Dit past ook volledig in de kanalisatiegedachte die de Belgische overheid sinds 1999 hanteert. De sector pleit er dus concreet voor om de controle van de automatische ontspanningstoestellen of 3.3 machines aan de Kansspelcommissie toe te vertrouwen.

De consumentenbescherming zou men verder vorm kunnen geven door een minimumleeftijd in te stellen van 18 jaar en de ontspanningstoestellen, naar analogie met de klasse III toestellen, uit te rusten met een eID-lezer. De eigenaar van de toestellen zou over een E-licentie moeten beschikken en een dossier indienen bij de Kansspelcommissie.

Een dergelijke proportionele regulering zou de beste garanties bieden op rechtszekerheid voor consument en sector. Bovendien worden de broodnodige inkomsten van horeca, kanspelsector en overheid verzekerd.

81 Koninklijk besluit tot vaststelling van de lijst van de kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen van klasse III.

82 Artikel 3.3 van de wet op de kansspelen.

Wedkantoren (klasse IV)

Naast de hoge fiscale en parafiscale druk, hebben ook de wedkantoren af te rekenen met een streng reglementair keurslijf, dat hen niet altijd de mogelijkheid biedt om aan te sluiten bij nieuwe tendensen. Zo wordt het aantal mobiele vergunningen (tijdelijke inrichting op een sportevenement) beperkt tot 60 eenheden. Dit beantwoordt helemaal niet aan de nood en laat de deur open voor de verspreiding van illegale wedactiviteiten rond sportevenementen.

Daarenboven gaan er stemmen op om het reglementaire kader nog stringenter te maken, door bvb. virtuele weddenschappen op sportevenementen te verbieden, het aantal wedkantoren drastisch te verminderen en zelfs om het aangaan van online weddenschappen te verbieden.

Het is duidelijk dat de legale sector een dergelijk streng reglementair kader niet zou overleven, wat dan weer de opkomst van clandestiene bookmakers (online en offline) in de hand zou werken en de kanalisering van de spelbehoefte en de consumentenbescherming in gevaar zou brengen.

Om het legale aanbod aan weddenschappen economisch leefbaar te maken en effectief te laten concurreren met de illegale sector, dient men bij het vastleggen van het maximaal aantal inrichtingen rekening te houden met de effectieve vraag naar weddenschappen, zowel vast als mobiel, en met de groeiperspectieven van de uitbaters. Bovendien dient de speculatieve strategie van bepaalde weinig scrupuleuze uitbaters te worden tegengegaan. Zij monopoliseren namelijk vergunningen zonder er effectief gebruik van te maken. Het is aan de Kansspelcommissie om toe te zien op de effectieve exploitatie van de vergunningen conform de wet.

Het gelijkstellen van virtuele weddenschappen op sportevenementen met reële weddenschappen, wat trouwens strookt met de wettelijke definitie, en het bestendigen van de mogelijkheid om online te kunnen wedden, zullen bijdragen tot de leefbaarheid van de sector en er voor zorgen dat de legale wedkantoren kunnen optornen tegen illegale (en buitenlandse) aanbieders.

2. DE BESTAANDE STANDAARDEN INZAKE CONSUMENTEN- BESCHERMING VERALGEMENEN NAAR ALLE KANSSPELEN

We kunnen stellen dat de Belgische burger en speler vandaag reeds een hoge mate van bescherming geniet:

Eenzijds wordt er opgetreden tegen illegale aanbieders (zie hierboven) en anderzijds bevat de Kansspelwetgeving heel wat bepalingen die kwetsbare groepen de toegang tot kansspelen ontzegt, wordt de legale sector grondig gecontroleerd (o.m. licenties voor aanbieders en hun personeel, keuring van aangeboden kansspelen), en geldt het verbod op kredietverlening, de verplichting om informatie m.b.t. hulpverlening te verspreiden, etc.

Met meer dan 300.000 mensen die een verbod hebben om aan Kansspelen deel te nemen, geldt België als een referentie.

Toch kan het op bepaalde vlakken nog beter. De strenge leeftijdscontroles die gelden voor casino's en speelautomatenhallen (identiteitskaart en EPIS-controle) en de speelautomaten (Bingo & 1-ball) in drankgelegenheden (via e-ID lezer), worden niet toegepast op een aantal anderen producten, o.m. van de Nationale Loterij. De automaten die haar kansspelen aanbieden, zijn niet uitgerust met een systeem voor elektronische leeftijdscontrole. Bij de verkoop bij de dagblad-handelaar geldt enkel een ad-hoc leeftijdscontrole door de uitbater.

Ook voor bepaalde automaten bij drankgelegenheden geldt dat de uitbater zelf de leeftijd van de klant moet controleren. Totnogtoe werden deze zogenaamde automatische ontspanningstoestellen (ook 3.3. toestellen genoemd) buiten de kansspelwet gelaten omdat ze slechts een beperkte inzet vergen en een beperkte materiële winst kunnen bieden. Hoewel de sector van mening is dat deze automatische ontspanningstoestellen niet aan alle voorwaarden moeten voldoen waaraan andere kansspelen onderworpen zijn, is men het er wel over eens dat er nood is aan extra regulering.

Ook online is de private kansspelsector voorstander van een grondige leeftijdscontrole om te vermijden dat jongeren toegang krijgen tot kansspelen. De sector is al jarenlang vragende partij om, via de Kansspelcommissie, net zoals de Nationale Loterij, gratis toegang te krijgen tot het rijksregister. Tot op heden echter zonder resultaat. De Kansspelcommissie zou nochtans zo elke online speler van een unieke identificatiecode kunnen voorzien, zodat online aanbieders zeker zijn dat het niet om minderjarige spelers gaat. De sector heeft al verschillende pogingen ondernomen om toegang te krijgen tot het rijksregister – tot op heden zonder resultaat.

De sector stelt echter ook vast dat op een aantal subsectoren te strikte regels wegen die weinig of niet bijdragen tot klantenbescherming, maar wel spelers motiveren om naar het buitenland te gaan, waar de consumentenbescherming vaak minder streng is - of erger nog - om de illegale kansspelen op te zoeken die geen enkele consumentenbescherming garanderen. Ook daar is nood aan een alignering.

- ▶ Zo is het verbod op het betreden van casino's en speelautomatenhallen onder de 21 jaar voorbijgestreefd, aangezien andere kansspelen wel toegankelijk zijn vanaf 18 jaar en ook onze buurlanden de grens op 18 jaar hebben gezet (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Nederland en de meeste Länder in Duitsland).
- ▶ Ook het verbod om toegang te verlenen tot legale websites in casino's en speelautomatenhallen is niet coherent, aangezien diezelfde websites vanop elke tablet of PC wel toegankelijk zijn;
- ▶ Het verbod op 'betting corners' in casino's en speelautomatenhallen valt dan weer moeilijk te rijmen met het feit dat wedkantoren wel kansspelmachines mogen aanbieden;

3. DE STRIJD TEGEN DE ILLEGALE ONLINE SECTOR VERDER ZETTEN

Uit wat voorafging kunnen we concluderen dat het doordachte kansspelbeleid van de afgelopen 15 jaar, gebaseerd op een strikte regelgeving en controle van de legale sector enerzijds en een actieve jacht op illegale actoren anderzijds, van België een voorbeeldland op het vlak consumentenbescherming bij kansspelen en weddenschappen gemaakt heeft.

De strijd is echter nog niet gestreden, zeker op het vlak van online kansspelen. Criminele milieus worden namelijk steeds inventiever in het omzeilen van regels en het benaderen van potentiële slachtoffers.

Bovendien zal de recente beslissing van de Federale Regering om BTW te heffen op de online kansspelen ongetwijfeld een negatief effect hebben op de aantrekkelijkheid van de legale sector (zie hierboven). Een correct taxatieniveau op kansspelen blijft essentieel om de consument op de legale markt te houden. Hoe hoger het belastingniveau, hoe groter het verschil wordt met de winstmarges die illegale operatoren kunnen uitkeren. Naast een redelijke herziening van de totale belastingdruk, is de sector ook van mening dat de jaarlijkse bijdrage van de sector aan de werking van de Kansspelcommissie optimaal dient gebruikt te worden, o.m. in de strijd tegen de illegale sector.

Maar zelfs als de fiscale druk beperkt wordt en de bijdrage van de sector efficiënt aangewend wordt tegen de illegale sector moet de kanspelsector voldoende bijkomende troeven kunnen aanwenden om de speler naar het legale aanbod te kanaliseren. Daarbij is visibiliteit en klantvriendelijkheid essentieel.

Daarnaast wil de sector ook een aantal maatschappelijke evoluties aankarten die een negatief effect dreigen te hebben op de aantrekkelijkheid van de legale sector t.a.v. de illegale sector en dus een negatieve invloed kunnen hebben op de kanalisatiegraad.

1. Multi-product websites

Eenzijds gaan stemmen op die beweren dat het onwettig zou zijn om op eenzelfde website of URL kansspelen en weddenschappen aan te bieden. Zo'n verbod is nochtans niet opgenomen in de wet en zou ingaan tegen de geest ervan. De Kansspelcommissie heeft trouwens het gecombineerd aanbieden van kansspelen en weddenschappen steeds gevalideerd, via haar informatieve nota's en bij de toekenning van de licenties, aangezien het aangeeft voor welke URL's de licenties worden toegekend. Deze zienswijze werd bovendien in september 2016 bevestigd door de Raad van State die stelt dat het wettelijk verbod op het aanbieden van verschillende klassen kansspelinrichtingen in de reële wereld niet van toepassing is op de virtuele wereld, aangezien een URL niet kan gelijkgesteld worden met een gebouw.⁸³

83 Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, arrest nr. 235.746 van 13 september 2016.

Bovendien is een multi-product website standaardpraktijk in alle ons omringende landen en conform de vraag van de consument die nog meer in een digitale omgeving het eigenlijke aanbod bepaalt. Het is tevens noodzakelijk voor vergunde aanbieders om te kunnen concurreren met de talrijke illegale websites die multi-product zijn en die nog steeds toegankelijk zijn in België. Enkel op deze manier zal men de kanalisatie en de optimale bescherming van de Belgische consument kunnen bewerkstelligen.⁸⁴ Mochten de vergunde operatoren in België hun verschillende types spelen niet kunnen aanbieden via eenzelfde website, dan zullen spelers snel de weg vinden naar deze buitenlandse websites en daar - veelal onbeschermd en zonder enige vorm van controle - verder spelen. In Frankrijk, Denemarken, Italië en het Verenigd Koninkrijk, is het gebruik van een multi-product website met 1 login trouwens de norm. De keuze van de klant om bij Belgisch vergunde aanbieders te spelen, wordt bepaald door (i) het productaanbod (ii) de prijs, inclusief het prijzengeld en het uitbetalingspercentage en (iii) de klantvriendelijkheid. Een .be aanbod dat niet klantvriendelijk is of geen evenwaardige gebruikservaring heeft als een buitenlandse en/of illegale variant, zal ertoe leiden dat Belgische spelers zich niet zullen registreren op de legale website en/of terug zullen gaan naar de illegale website.

2. Het organiseren en aannemen van weddenschappen

Anderen beweren dan weer dat F1+ licentiehouders enkel weddenschappen zouden mogen presenteren op hun website, maar geen weddenschappen aangaan met spelers. De speler zou zich dus steeds fysiek moeten aanmelden bij een agentschap. Dit zou in de praktijk betekenen dat een Belgische speler niet meer zou kunnen deelnemen aan weddenschappen in een online omgeving, wat volledig ingaat tegen de geest en de letter van de wet. Dit zou hem rechtstreeks aanzetten om illegale alternatieven op te zoeken, via buitenlandse websites die volledig aan de controle van de Kansspelcommissie ontsnappen en dus geen enkele garantie bieden voor de consumentenbescherming. Uit de parlementaire werkzaamheden bij de opmaak van de wet van 10 januari 2010 blijkt nochtans duidelijk dat de wetgever van mening was dat een F1+ licentiehouders ook zelf weddenschappen kon aangaan met de speler. De fiscale maatregelen zijn daar trouwens op afgestemd, aangezien de F1+ licentiehouders hierop belast worden en de Gewesten een specifiek verklarings- en controlesysteem ingesteld hebben. Ook het Grondwettelijk Hof, in zijn uitspraak van 14/07/2011, n° 128/2011, bevestigt deze interpretatie, aangezien het in zijn redenering steunt op het principe dat er een effectief online aanbod is van kansspelen, inclusief weddenschappen, en niet de "organisatie van online kansspelen uitgezonderd de aanneming van weddenschappen". Ook in de toepassing van de wet is de Kansspelcommissie er steeds van uitgegaan dat F1+ licentiehouders weddenschappen konden aannemen. De Kansspelcommissie baseert zich hierbij bijvoorbeeld op het artikel 54, §1, al.4 van de Kansspelwet dat stelt "De deelneming aan kansspelen via informatiemaatschappij-instrumenten, met uitzondering van de weddenschappen, is verboden voor personen jonger dan 21 jaar. De deelneming aan weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten is verboden voor minderjarigen". Het zou bovendien discriminerend zijn om een strengere regelgeving te hanteren voor F1+ licentiehouders, dan voor A+ en B+ licentiehouders.

84 34% tot 39% van alle Belgische online spelers, speelt op multiproduct website.

3. Reclame voor kansspelen

Ten slotte stelt de sector ook vast dat bepaalde stemmen opgaan in het publieke en politieke debat om de reclame voor legale kansspelen aan banden te leggen. Hoewel de kansspelsector er zich zeer van bewust is dat het stringente deontologische regels moet hanteren bij het adverteren voor kansspelen en weddenschappen, moet het ook waarschuwen dat een quasi totaalverbod op reclame een bijkomende en onoverkomelijke handicap zou betekenen in de strijd tegen het illegale aanbod, dat vaak hogere winstmarges kan aanbieden, aangezien het niet onderworpen is aan de fiscaliteit. In een digitale en geconnecteerde wereld is reclame dus essentieel om de speler te informeren over het veilig en betrouwbaar Belgisch aanbod en hem hiernaar te loodsen. Zonder reclame voor het legale aanbod staat de poort naar clandestiene activiteiten en buitenlandse markten wagenwijd open en wordt de consument blootgesteld aan de gevaren van een onbestaande of te broze reglementering om hem te beschermen.

Zes vooraanstaande ondernemingen uit de legale private kansspelsector hebben in oktober 2016 het initiatief genomen en een 'Convenant voor ethische en verantwoorde reclame voor en marketing van kansspelen' ondertekend. Met het vastleggen van het Convenant wil de sector een duidelijk antwoord geven op de maatschappelijke vragen rond de commerciële communicatie van legale kansspelen. De ondertekenaars van het Convenant, die tot dan toe reclamecampagnes uitwerkten op basis van hun eigen ethische regels, leggen zichzelf zo een gemeenschappelijke gedragscode op met duidelijke verplichtingen en verbodsbepalingen. Zo is het o.m. verboden om de zekerheid van grote winsten voor te spiegelen, mag reclame niet gericht zijn op minderjarigen en is er de verplichting om een gemeenschappelijke preventieboodschap te hanteren.



De vertegenwoordigers van de ondernemingen tijdens de voorstelling van het Convenant voor ethische en verantwoorde reclame voor en marketing van kansspelen, op 20 oktober 2016



BAGO

Belgian Association
of Gaming Operators

