



Advies nr 26/2010 van 22 september 2010

Betreft: Ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de werkingsregels van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV – Ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/3, §5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem (CO-A-2010-024)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Etienne Marique, Voorzitter van de Kansspelcommissie ontvangen op 12/08/2010;

Gelet op het verslag van de heer Serge Mertens de Wilmars;

Brengt op 22 september 2010 het volgend advies uit:

A. Onderwerp en context van de adviesaanvraag

1. Op 10 augustus 2010 verzocht de heer Etienne Marique, Voorzitter van de Kansspelcommissie (opgericht binnen de FOD Justitie) de Commissie een advies uit te brengen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de werkingsregels van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV (hierna "het ontwerp van KB werkingsregels").
2. Over dit ontwerp van koninklijk besluit werden twee adviezen uitgebracht : het advies van de Kansspelcommissie van 2 december 2009 en het advies van de Raad van State nr. 48.253/2 van 1 juni 2010.
3. De Commissie ontving als aanvullende informatie eveneens het ontwerp van het tweede Koninklijk besluit (versie mei 2010) betreffende de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/3, §5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem (hierna "het ontwerp van KB toezicht").
4. De Raad van State bracht over het tweede Koninklijk besluit een advies uit, nl. advies nr. 48.251/2 uit van 1 juni 2010.
5. De wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers werd gewijzigd bij wet van 10 januari 2010 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 februari 2010). Artikel 61 van de nieuwe wet bepaalt dat deze wijzigingen in werking treden op 1 januari 2011. Voor meer duidelijkheid en coherentie houden de verwijzingen naar de wettelijke bepalingen in dit advies rekening met de wetwijziging en bijgevolg moet onder "de wet" de gewijzigde wet van 7 mei 1999 worden begrepen.

B. Toepasselijke wettelijke bepalingen

6. Een inrichting klasse IV is een kansspelinrichting waar uitsluitend weddenschappen worden afgesloten (artikel 6, en 43/3 tot 43/7 van de wet). In die inrichtingen zijn uitsluitend kansspelen toegelaten, uitgezonderd de weddenschappen, waarvan het zeker is dat de speler niet meer kan verliezen dan 12,50 euro per uur (artikel 8, 4^{de} lid van de wet).

7. Overeenkomstig artikel 43/4, §2, 3^{de} lid van de wet, is een kansspelinrichting klasse IV exclusief bestemd voor het aannemen van weddenschappen met uitzondering van;
- de verkoop van gespecialiseerde kranten, sporttijdschriften en gadgets;
 - de verkoop van niet alcoholische dranken;
 - de exploitatie van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen aanbieden op soortgelijke activiteiten als deze die aangegaan worden in het wedkantoor.

Het voorliggende ontwerp van het KB werkingsregels is de uitvoering van die habilitatie.

C. Onderzoek van het ontwerp van Koninklijk besluit werkingsregels

8. Het ontwerp van KB bevat verschillende bepalingen waarvoor de Commissie niet bevoegd is uitspraak te doen, nl. over het heropstarten na een stroomonderbreking zonder verlies van gegevens (artikel 1), over het achterwege blijven van externe invloeden (artikel 3), over het theoretische herverdelingsgehalte (artikel 4), over het begin en einde van een inzet (artikel 5), over de regels van de inzetten en het uurverlies (artikel 6), over het bestaan van een automatische tellers van de inzet, de winst, het aantal partijen en de gecumuleerde speltijd (artikel 8).
9. De Commissie laat evenwel opmerken dat het principe van het uurverlies (maximaal 12,50 euro per uur), bedoeld in artikel 8, 4^{de} lid van de wet, blijkbaar in dit geval niet van toepassing is : de automatische kansspelen in die inrichtingen klasse IV zijn bestemd voor het aannemen van weddenschappen maar weddenschappen genieten van een uitzondering op het principe van het uurverlies.
10. Bijgevolg worden in dit advies de artikelen 2 (gebruik van de elektronische identiteitskaart voor de inwerkingstelling van de speelautomaat) en 7 (bewakingssysteem op de kansspelapparatuur) van het ontwerp van Koninklijk besluit werkingsregels.

C.1. wettelijk toegangsverbod voor de minderjarige

11. Artikel 54, §1 van de wet bepaalt dat :

“De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen klasse I en II is verboden voor personen jonger dan 21 jaar, uitgezonderd het meerderjarige personeel van kansspelinrichtingen op hun plaats van tewerkstelling. De toegang tot kansspelinrichtingen klasse IV is verboden voor minderjarigen.

De deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse III alsmede de deelneming aan kansspelen en weddenschappen in kansspelinrichtingen klasse IV, zijn verboden voor minderjarigen.

Dit verbod voor minderjarigen geldt ook voor de weddenschappen toegelaten buiten de kansspelinrichtingen klasse IV.

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

12. De wet op de kansspelen legt een leeftijdsvoorwaarde vast (21 jaar zijn) om toegang te mogen hebben tot de inrichtingen klasse I (nl. de casino's) en II (nl. de speelautomatenhal); terwijl de wet een meerderjarigheidsvoorwaarde vastlegt om toegang te mogen hebben tot de inrichtingen klasse IV (nl. de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen). Er is geen enkele toegangsvoorwaarden opgelegd voor de inrichtingen klasse III (nl. drankgelegenheden).
13. Artikel 64 bestraft een inbreuk op het voormelde artikel 54 met een gevangenisstraf en/of een geldboete. Dit betekent dat de uitbater van een kansspelinrichting klasse IV wettelijke verplicht is de meerderjarigheid te verifiëren van elke persoon die toegang wenst tot zijn inrichting.
14. De minderjarigheid onder Belgisch recht is bepaald in artikel 388 van het Burgerlijk Wetboek "*De minderjarige is de persoon van het mannelijke of vrouwelijke geslacht die de volle leeftijd van achttien jaren nog niet bereikt heeft*". Artikel 488 van dat zelfde Wetboek voegt eraan toe : "*De meerderjarigheid is vastgesteld op de volle leeftijd van achttien jaren; op die leeftijd is men bekwaam tot alle handelingen van het burgerlijk leven*".
15. Naast het leeftijdskenmerk van de minderjarige, moet ook het bijzonder statuut van de verlengde minderjarigheid in aanmerking worden genomen (waarvan het statuut geregeld wordt in artikel 487ter van het Burgerlijk Wetboek): wie onder het statuut van de verlengde minderjarigheid valt, wordt ongeacht zijn werkelijke leeftijd, t.a.v. zijn persoon en zijn bezittingen gelijkgesteld met een minderjarige, jonger dan 15 jaar (artikel 487bis 3^{de} lid van het Burgerlijk Wetboek).

16. Artikel 487 *sexies* van het Burgerlijk Wetboek bepaalt het volgende :*"De vermelding dat hij in staat van verlengde minderjarigheid is verklaard, wordt aangebracht op de identiteitskaart van de persoon voor wie de maatregel genomen is. Ook in de "Algemene onderrichtingen betreffende de elektronische identiteitskaarten van Belgen – versie van 1 juli 2010"* (blz. 21) van de FOD Binnenlandse Zaken, wordt gesteld dat onder de met het oog zichtbare en elektronisch leesbare persoonlijke informatiegegevens (desgevallend) het statuut van de verlengde minderjarigheid vermeld staat.

C.2. Verificatie via de elektronische identiteitskaart (e-ID)

17. Artikel 2 van het ontwerp van KB bepaalt : *"het toestel kan enkel in werking worden gesteld wanneer een elektronische identiteitskaart van een meerderjarige speler wordt ingebracht. Indien de speler niet over een elektronische identiteitskaart beschikt, kan de uitbater het toestel in werking stellen door middel van een uitbaterskaart na verificatie van de leeftijd van de potentiële speler"*.

18. Krachtens dit artikel 2 kan de automatische speelautomaat alleen toegang tot het spel verlenen aan een speler die tenminste 18 jaar oud is. De verificatie gebeurt aan de hand van de geregistreerde gegevens op de e-ID van de speler. Indien de speler niet beschikt over een e-ID, kan de uitbater het toestel in werking stellen met behulp van een "uitbaterskaart" nadat hij de leeftijd van de potentiële speler heeft geverifieerd. Deze bepaling is dubbelzinnig omschreven.

19. In zijn advies nr. 48.253/2 van 1 juni 2010 is de Raad van State van oordeel :

"1.1.Luidens het ontworpen artikel 2 mag de automaat "de toegang tot hel spel enkel mogelijk maken voor spelers van ten minste 18 jaar. De verificatie moet gebeuren op grond van de controle van de gegevens vermeld op de identiteitskaart van de speler. Indien de speler niet over een elektronische identiteitskaart beschikt, kan de uitbater het toestel in werking stellen door middel van een uitbaterskaart na verificatie van de leeftijd van de potentiële speler". Deze bepaling is dubbelzinnig opgesteld.

Het eerste lid wekt de indruk dat de automaat in werking zou kunnen worden gesteld zodra de exploitant de op de identiteitskaart vermelde gegevens heeft gecontroleerd, om de speler pas te laten spelen als hij 18 jaar oud is, waarbij deze controle geschiedt op basis van het overleggen van de identiteitskaart.

Het tweede lid maakt echter een andere lezing van hel eerste lid mogelijk. Naar luid van dit tweede lid is het immers de exploitant die, indien de speler niet over een

elektronische identiteitskaart beschikt, na verificatie van de leeftijd van de speler de automaat in werking stelt door middel van een exploitantenkaart. Hierdoor kan ervan uit worden gegaan dat het eerste lid zo moet worden opgevat dat het toestel in werking wordt gesteld door middel van de elektronische identiteitskaart waarvan de speler houder is.

1.2. Indien de tweede lezing met de bedoeling van de steller van het ontwerp overeenstemt, moet de bepaling grondig worden herzien om de mogelijkheid van zo'n lezing uit te sluiten. De wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers machtigt de Koning immers niet om het gebruik van de elektronische identiteitskaart te regelen als middel om de automaat in werking te stellen, temeer daar de controle van de voorwaarden om tot die automaat toegang te hebben, niet zou geschieden door middel van de gegevens vermeld op de elektronische identiteitskaart die dus bij de overlegging met het blote oog zichtbaar zijn, maar veeleer door middel van de gegevens op de chipkaart en die dus alleen elektronisch leesbaar zijn. Trouwens, gesteld dat de wetgever zou zorgen voor zo'n machtiging aan de Koning, het zou niet voldoende zijn, zoals in de artikelen 3 tot 9 van het ontworpen besluit wordt gedaan, om te voorzien in nadere regels voor de werkwijze van de automaten en de locatie ervan. Gelet op onder andere de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, zou het ontworpen besluit eveneens regels moeten omvatten die :

- bepalen tot welke gegevens van de elektronische identiteitskaart het geïnformatiseerde systeem van de automaat zelf en van het circuit waarin dit toestel in voorkomend geval opgenomen zou worden, toegang zal hebben, alsmede de eventuele wijze van verwerking en bewaring van deze gegevens;*

- de aldus toegankelijke gegevens beveiligen, inzonderheid zodat de eerbiediging van het privéleven van de houder van de kaart gewaarborgd wordt. Bovendien zou een zodanig besluit om advies moeten worden voorgelegd aan het sectoraal comité van het Rijksregister bedoeld in artikel 15 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters,*

1.3. Indien aan de eerste lezing de voorkeur moet worden gegeven, doel artikel 2 een probleem rijzen in zoverre artikel 54, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 mei 1999 deelneming aan kansspelen in kansspelinrichtingen klasse IV verbiedt voor minderjarigen. Het is dus in het licht van dit criterium van de staat van minderjarigheid van de potentiële speler, dat de controle door de exploitant moet geschieden, die naargelang het personeel statuut van deze speler kan verschillen volgens diens nationaliteit en dus niet met

de leeftijd van 18 jaar overeenstemmen. In het geval dat de houder van de identiteitskaart Belg is, moet de exploitant eveneens, op vertoon van de identiteitskaart, controleren of de houder ervan al dan niet in staat van verlengde minderjarigheid verklaard is om hem dienovereenkomstig de toegang tot een automatisch toestel te verbieden.

Bovendien moeten er bijzondere bepalingen worden uitgevaardigd zodat de exploitant de staat van de minderjarigheid van de potentiële speler kan toetsen aan de bepalingen die zijn personeel statuut regelen, indien deze speler onderdaan is van een andere staat dan België en deze vermelding niet opgenomen is op zijn identiteitskaart of enig ander document dat aan de exploitant zou worden overgelegd”.

20. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de bepaling in artikel 2 van het KB Werkingregels moet worden gewijzigd:
- hetzij door het gebruik van e-ID voor de inwerkingstelling van de automatische speelautomaten op te heffen, waarbij de mogelijkheid moet blijven bestaan de e-ID te gebruiken voor de verificatie van de legale toegangvoorwaarde tot een kansspelinrichting klasse IV;
 - hetzij door in het ontwerp normen te integreren die heel precies bepalen welke gegevens van de e-ID kunnen verwerkt worden of welke verwerkingen beoogd worden, alsook de bewaring en de beveiliging precies bepalen; Dit nieuw ontwerp moet voor onderzoek en analyse aan de Commissie worden voorgelegd.

C.3. Toezichtssysteem op de kansspelen

21. Artikel 7, 1^o van het KB Werkingsregels bepaalt het volgende :

“Elk toestel dat dient voor kansspelen in een kansspelinrichting klasse IV, moet uitgerust zijn met een intern toezichtssysteem dat de communicatie moet verzekeren van de te verzenden bestanden zoals bedoeld in het koninklijk besluit betreffende de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/4, §5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem”.

22. Naast de geformuleerde opmerkingen (infra) meent de Commissie dat de tekst van voormeld artikel 7, 1^o noch het onderwerp noch het doeleinde van het toezicht omschrijft. Ook wordt nergens melding gemaakt van de (categorie) gegevens, noch van de ontvangers

van de gegevens; ook ontbreken de veiligheidsmaatregelen die met een dergelijke gegevensoverdracht gepaard zouden moeten gaan. De Commissie verzoekt dat in dit artikel 7 deze verschillende punten nauwkeurig worden omschreven.

D. Analyse van het ontwerp van Koninklijk Besluit "Toezicht"

23. Artikel 7, 1° van het ontwerp van KB stelt dat *"Elk toestel dat dient voor kansspelen in een kansspelinrichting klasse IV, moet uitgerust zijn met een intern toezichtstelsel dat de communicatie moet verzekeren van de te verzenden bestanden, zoals bedoeld in het koninklijk besluit Toezicht.*

24. Dit Koninklijk besluit *Toezicht* beoogt: *"de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/4, §5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticastelsel"* (voormeld artikel 7, 1° van het ontwerp van KB Werkingsregels).

25. Het artikel 43/4 §5 van de wet van 7 mei 1999 bepaalt wat volgt:

"Buiten voormelde kansspelinrichtingen klasse IV mogen tevens worden aangenomen :

1° de onderlinge weddenschappen op paardenrennen en weddenschappen op sportevenementen andere dan paardenrennen en windhondenrennen, bij wijze van nevenactiviteit door de dagbladhandelaars, natuurlijke personen of rechtspersonen, die als commerciële onderneming zijn ingeschreven in de Kruispuntbank voor ondernemingen, voor zover ze niet worden aangenomen in gelegenheden waar alcoholische dranken worden verkocht voor verbruik ter plaatse. De Koning bepaalt de nadere voorwaarden waaraan de dagbladhandelaars moeten voldoen. Zij dienen te beschikken over een vergunning klasse F2;"

2° de onderlinge weddenschappen op paardenrennen zoals bedoeld in artikel 43/2, § 2, 1° en 2°, die worden georganiseerd binnen de omheining van een renbaan, onder de door de Koning te bepalen voorwaarden. De vereniging dient te beschikken over een vergunning klasse F2"

26. Met andere woorden, artikel 7 van het ontwerp KB Werkingsregels verwijst naar de goedkeuring van het ander ontwerp KB Toezicht die de modaliteiten moet bepalen voor toezicht en controle op de kansspelen in de spelinrichtingen klasse IV en de andere vergunde plaatsen (dagbladhandels en renbanen).

27. De Commissie die – ter informatie - dit ontwerp van KB *toezicht* heeft ontvangen, betreurt dat haar advies niet werd vermeld als een van de “visa” van het ontwerp. Hoe dan ook, de Commissie onderzoekt dit ontwerp van KB uit eigen beweging en indien een nieuwe versie van dit KB zou worden geschreven, wenst zij dat dit voor onderzoek aan haar wordt voorgelegd.
28. De Raad van State meent in zijn advies nr. 48.251/2 van 1 juni 2010 het volgende:
- "Artikel 2, §2 van het ontworpen koninklijk besluit strekt ertoe aan alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV de verplichting op te leggen om over een videobewakingssysteem te beschikken.*
- Het recht om niet door camera's te worden bewaakt, ongeacht of de beelden al dan niet opgenomen worden, valt onder het recht op eerbiediging van het privéleven, dat verankerd is zowel in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens als in artikel 22 van de Grondwet.*
- Overeenkomstig het voornoemde artikel 22 komt het aan de wetgever, en niet aan de Koning, toe om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de opnames worden gemaakt en wet de bestemming van de opname is.*
- Het ontwerp koninklijk besluit mag derhalve niet de installatie van een systeem van videobewaking voorschrijven. Het moet dienovereenkomstig worden aangepast."*
29. Daarnaast merkt de Commissie op dat de bepalingen van het ontwerp van KB Toezicht niet tegemoetkomen aan de habilitatie van artikel 7, 1° van het ontwerp van KB dat hier wordt onderzocht. Dit artikel 7 somt immers de verschillende technische voorzieningen op waarmee de (maximaal) twee speelapparaten moeten uitgerust zijn die zich in een inrichting klasse IV mogen bevinden (exclusief bestemd voor het aangaan van weddenschappen). Dit artikel 7, 1° vereist een Kb dat het volgende vastlegt : *"de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen"*. Het intern toezichtssysteem moet dus het spelapparaat zelf toerusten. Er wordt nergens over gesproken dat er een toezicht moet georganiseerd worden voor de volledige inrichting.
30. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de bepalingen uit het ontwerp KB Toezicht moeten worden gewijzigd door die bepalingen te schrappen die de installatie van bewakingscamera's voorschrijven.

OM DIE REDENDEN

Is de Commissie van oordeel dat:

- de inwerkingstelling van een automatische speelautomaat die weddenschappen aanbiedt op gelijkaardige activiteiten als deze die in een wedkantoor worden aangegaan, met behulp van een elektronische identiteitskaart, moet worden aangepast volgens de opmerkingen van de Commissie die zij formuleerde onder punt 20 van voorliggend advies;
- het intern toezichtstelsysteem waarmee de (maximaal) twee automatische kansspelen die weddenschappen aanbieden op gelijkaardige activiteiten als deze die worden aangegaan in een wedkantoor moeten uitgerust zijn, moet worden aangepast volgens de opmerkingen van de Commissie die zij formuleerde onder punt 22 van voorliggend advies;
- de reglementering die de modaliteiten van dit intern toezichtstelsysteem moet vastleggen in werkelijkheid gaat over camerabewaking in de inrichtingen klasse IV, zonder dat de geldende grondwettelijke en wettelijke regels in acht werden genomen, moet worden aangepast volgens de opmerkingen van de Commissie die zij formuleerde onder punt 30 van voorliggend advies;

Gelet op de opmerkingen in voorliggend advies brengt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer:

- een **ongunstig advies** uit voor de bestaande inhoud van artikelen 2 en 7 van het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV;

- een **ongunstig advies** uit voor de bestaande inhoud van het ontwerp van Koninklijk besluit de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/3, §5 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem.

Voor de Administrateur m.v.,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere