

ADVIES Nr 21 / 2000 van 28 juni 2000.

O. Ref. : 10 / HE / 1997 / 002 /

BETREFT : Advies uit eigen beweging betreffende het RSR-bestand (bestand dat tot doel heeft tussen verzekeringsmaatschappijen de speciale risico's inzake verzekeringen voor brand, ongevallen en diverse risico's te signaleren) beheerd door het economisch samenwerkingsverband "Datassur".

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt uit eigen beweging op 28 juni 2000 volgend advies uit :

Inleiding.

Dit advies volgt op het voortdurend toenemend aantal klachten die aan de Commissie worden voorgelegd met betrekking tot de registratie van natuurlijke personen in het RSR-bestand (speciale risico's op het vlak van verzekeringen voor brand, ongevallen en diverse risico's) beheerd door de esv Datassur en gevoed door het overgrote deel van de verzekeringsmaatschappijen die actief zijn op de Belgische markt. Met dit bestand kunnen de verzekeringsmaatschappijen elkaar onderling de speciale risico's signaleren, d.w.z. de risico's die door de verzekeraar worden opgezegd na een of meerdere schadegevallen of ten gevolge van de niet-betaling van de premies, de geweigerde risico's, de bijzondere risico's op het vlak van de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen alsmede de verzwaarde risico's (echt of vermeend bedrog).

Analyse van het RSR-bestand.

Doeleinde van het bestand.

Het doeleinde van het RSR-bestand is het onderling signaleren van de speciale risico's inzake Brandverzekeringen en Ongevallen Allerlei Risico's (BOAR), de fraudebestrijding en het handhaven van een billijk premieniveau (artikel 2 van de overeenkomst over het RSR-bestand).

Het RSR-bestand van Datassur omvat een aanzienlijk deel van de BOAR-verzekeringstak.

59 maatschappijen zijn immers aangesloten bij Datassur en op zijn RSR-bestand, wat goed is voor 88,7 % van het incasso in de BOAR-takken.

Inhoud.

Uit de door Datassur bezorgde documenten, inzonderheid de overeenkomst over het RSR-bestand (artikel 4) alsmede de bij deze overeenkomst gevoegde Handleiding (Release II), blijkt dat Datassur in dat bestand volgende persoonsgegevens verwerkt (¹):

1. De gegevens betreffende de "opgezegde risico's" wanneer de polis opgezegd is op initiatief van de maatschappij :
 - 1.1. op de vervalddag;
 - 1.2. wegens niet-betaling van de premies en/of franchise (terug te betalen aan de verzekeraar in het kader van de aansprakelijkheidsverzekeringen), ongeacht het bedrag in kwestie;
 - 1.3. wegens een schadegeval waarvoor uitsluitend de verzekeringnemer aansprakelijk is, wanneer de omstandigheden van het geval en de omvang ervan de opzegging van het contract tot gevolg hebben;
 - 1.4. wegens meerdere schadegevallen, zonder rekening te houden met de aansprakelijkheid van de verzekeringnemer;
 - 1.5. wegens een schadegeval waarbij de gerechtelijke, minnelijke of stilzwijgende aansprakelijkheid erkend wordt;
 - 1.6. wegens de weigering tot vergoeding door de verzekeraar volgend op verzuim bij de contractsluiting, preventiemaatregelen die door de verzekeraar vereist maar door de betrokkene niet uitgevoerd worden, onverantwoordelijk gedrag;

¹ Alhoewel tijdens een bezoek ter plaatse bleek dat niet alle gegevens verschenen op het computerscherm dat getoond werd aan de vertegenwoordigers van de Commissie.

- 1.7. wanneer de maatschappij verhaal uitoefent.
2. De gegevens betreffende de "bijzondere risico's motorvoertuigen" en betreffende de bestuurder, wanneer er niet noodzakelijk opzegging van het contract is, maar :
 - 2.1. wanneer de aansprakelijkheid van de bestuurder gerechtelijk of buitengerechtelijk vastgesteld is bij minstens twee schadegevallen;
 - 2.2. wanneer de maatschappij verhaal neemt tegen deze bestuurder.
3. De gegevens betreffende de "geweigerde risico's" wanneer de verklaring ⁽²⁾ van de kandidaat-verzekeringnemer inzake het te verzekeren risico :
 - 3.1. niet overeenstemt met de vorige registraties in het RSR-bestand;
 - 3.2. niet overeenstemt met de werkelijkheid.
4. De gegevens betreffende de "verzwaarde risico's" die verwerkt worden wanneer een maatschappij op grond van tastbare bewijzen bepaalde maatregelen neemt (weigering van vergoeding, opzegging, strafrechtelijke aanklacht, verhaal wegens onrechtmatige daad, enz...) wegens :
 - 4.1. niet-overeenstemming met de verklaring bij de contractsluiting;
 - 4.2. niet-overeenstemming met de schade-aangifte;
 - 4.3. meerdere dekkingen tot vergoeding van een zelfde risico;
 - 4.4. deelneming aan het vastgestelde feit;
 - 4.5. opzettelijk feit;
 - 4.6. schadegeval dat vóór de contractsluiting plaatsvond en verborgen werd gehouden.

Wat de natuurlijke personen betreft worden bij iedere registratie vermeld :

- de naam en voornaam;
- het adres, de geboortedatum;
- het Rijksregisternummer; ⁽³⁾
- de plaats waar het risico gelegen is;
- het geslacht;
- de hoedanigheid van de tussenkomenende partij, natuurlijke persoon (contractant, verzekerde, begunstigde, bestuurder, betrokken derde ...);
- de betrokken tak (BA, brand, bijstand, reisrisico, motorvoertuig, ...);
- identificatie van de maatschappij die de informatie bezorgt;
- datum van de feiten en datum van de vaststelling van de feiten;
- redenen voor de registratie (in de vorm van een code reden);
- in bepaalde gevallen, het bedrag van de veroorzaakte schade, met gebruik van een schijvensysteem ⁽⁴⁾.

De registraties komen overeen met één persoon, voor één gebeurtenis en per verzekeringstak, wetende dat de maatschappijen enkel toegang hebben tot de inhoud van het bestand voor de door hen beoefende verzekeringstakken, behalve wat de verzwaarde risico's betreft.

² Zoals omschreven in artikel 5 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst.

³ De handleiding van Datassur betreffende het RSR-bestand (Release II, blz. 13) voorziet in de registratie van dit nummer maar geeft aan dat het "niet te gebruiken [is] door de privé-instelling". De Commissie wenst eraan te herinneren dat artikel 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot instelling van een Rijksregister van de natuurlijke personen uitdrukkelijk het verzamelen of het gebruik van dit nummer verbiedt zonder een bij koninklijk besluit verleende machtiging.

⁴ Het RSR-bestand bepaalt 3 schijven : van 1 tot 50.000 BEF
van 50.001 tot 500.000 BEF
500.001 BEF en meer.

De gegevens worden bewaard gedurende vijf jaar vanaf de datum van de vaststelling van de feiten door Datassur (tien jaar voor de "verzwaarde risico's").

Beoordeling.

Wettigheid en proportionaliteit van de verwerking.

Omwille van de registratie van bepaalde gegevens (opgezegd risico, verzwaard risico) heeft de Commissie op grond van het wettigheids- en het proportionaliteitsbeginsel reeds meermaals kritiek geuit ten aanzien van Datassur. Zij heeft vastgesteld dat de verzekeringsmaatschappijen die lid zijn van de esv Datassur uit deze registratie besluiten kunnen trekken die zware gevolgen kunnen hebben voor de betrokkene (het wordt hem bijvoorbeeld bijna onmogelijk gemaakt om zijn verplichte burgerlijke aansprakelijkheid in de hoedanigheid van bestuurder of eigenaar van een motorvoertuig te verzekeren voor een billijke premie). Bovendien heeft de Commissie geoordeeld dat, ofschoon het begrijpelijk is dat een verzekeraar wil vermijden een verzekering te sluiten met fraudeurs (verzwaarde risico's), het overmatig is om een klant te registreren op een zwarte lijst die ook ter inzage staat van andere verzekeraars, omwille van het feit dat hij niet "rendabel" is.

Dit probleem van wettigheid en proportionaliteit slaat inzonderheid op de registratie van personen voor een "opgezegd risico" wegens de betrokkenheid van de betrokkene bij meerdere schadegevallen, zonder rekening te houden met zijn aansprakelijkheid (punt 1.4). De Commissie heeft eveneens serieuze twijfels wat de wettigheid betreft van de registratie van de op de vervalddag opgezegde risico's (punt 1.1). In de veronderstelling dat twee echtgenoten, die elk over een wagen beschikken, bij dezelfde maatschappij een verzekeringspolis hebben afgesloten en in iedere polis de echtgenoot van de titularis wordt vermeldt als toegelaten bestuurder, volstaat het immers dat een van de echtgenoten aansprakelijk wordt gesteld voor een schadegeval dat de maatschappij de twee polissen opzegt, de eerste (die van de echtgenoot die aansprakelijk is voor het ongeval) wegens het schadegeval en de tweede (die van de andere echtgenoot - vermits de aansprakelijke echtgenoot als toegelaten bestuurder vermeldt staat) op de vervalddag. Tenslotte kunnen bepaalde getuigen of betrokken derden geregistreerd worden in het RSR-bestand. Deze registratie geeft, behalve de kwestie of zij wettelijk en nuttig is, problemen op het vlak van de kennisgeving van deze personen vermits deze geen enkele contractuele band met de verzekeraar hebben.

Artikel 5, f) van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens stemt, behalve wanneer de betrokkene zijn toestemming heeft verleend, ook in met de verwerking van gegevens wanneer deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt (namelijk de bestrijding van de verzekeringsfraude, de correcte beoordeling van het te verzekeren risico en de aanpassing van elke premie aan ieder afzonderlijk) mits het belang (te weten hun mogelijkheid om een verzekeringspolis "BA motorvoertuig" af te sluiten, en dat voor een billijke premie) of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene niet zwaarder doorwegen.

Ofschoon de in de wet van 8 december 1992 vervatte beginselen niet noodzakelijkerwijze de oprichting van een centrale met informatie over het te verzekeren risico in de weg staan, dienen de gerechtvaardigde belangen van deze registraties afgewogen tegen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene ⁽⁵⁾. In dit geval lijkt het dat de balans moet

⁵ Het nieuwe artikel 2 van de wet bepaalt dat "iedere natuurlijke persoon (...) in verband met de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, recht [heeft] op bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer ". Verder vermeldt de grondwet het recht op privé-leven alsmede het recht op arbeid.

overhellen in de richting van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, rekening gehouden met :

- het feit dat het van essentieel belang is dat verzekeringsprodukten worden aangeboden, zie met name bepaalde wetsbepalingen die de betrokkenen verplichten een verzekering af te sluiten (bijvoorbeeld de wettelijke verplichting om een aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen af te sluiten);
- het feit dat een overweldigende meerderheid van de maatschappijen die BOAR-verzekeringsprodukten aanbieden hun gegevens aan Datassur verstrekken en toegang hebben tot de gegevens van het RSR-bestand;
- het feit dat elke Belg mogelijkerwijze in het bestand geregistreerd kan worden met als gevolg dat het bijhouden van een dergelijk bestand niet kan overgelaten worden aan een privé-instelling zonder dat er garanties worden geboden voor de burger;
- de door het bonus-malus systeem en de segmentering geboden mogelijkheden om de verzekeraar te informeren over het te verzekeren risico en de aanpassing van de premies aan ieder afzonderlijk.

Zelfs met de toestemming van de betrokkene is de registratie slechts rechtmatig indien deze overeen zou komen met de redelijke verwachtingen van de betrokkene. Dat betekent dat een onduidelijke toestemming niet voldoende is opdat een registratie rechtmatig zou zijn.

De gegevens dienen immers verzameld voor gerechtvaardigde doeleinden en niet verder te verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene, onverenigbaar is met die doeleinden (artikel 4 van de wet).

We betwijfelen of de registratie, zoals deze toegepast of aangekondigd is in de voornoemde documenten van Datassur, overeenkomt met dergelijke verwachtingen.

Bovendien komt de afwezigheid van een precieze vermelding van het aantal schadegevallen niet overeen met de door de wet gewilde transparantie en nauwkeurigheid.

Ook moet men inzonderheid rekening houden met het feit dat het RSR-bestand verschillende vermoedens vermeldt (met name van fraude) en bijgevolg de uitwisseling van gevoelige informatie tussen de maatschappijen mogelijk maakt, zonder dat de betrokkene in de mogelijkheid werd gesteld zich te verdedigen of zijn standpunt naar voren te brengen.

Ten slotte dient erop gewezen dat het proportionaliteitsbeginsel van Datassur verlangt dat deze naziet of iedere registratie in het RSR-bestand noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden. Zo betwijfelt de Commissie of het nodig is dat de risico's, opgezegd wegens niet-betaling van de premies, geregistreerd worden (punt 1.2). De verzekeringspremies worden immers van tevoren betaald, en indien dit niet gebeurt kan de verzekeraar weigeren het risico te dekken. Verder dient rekening gehouden met de ernst van de wanbetaling en/of met het feit dat dit opnieuw voorvalt. In ieder geval dienen de gegevens te worden uitgewist vanaf de storting van de verschuldigde sommen door de betrokkene.

Recht op verzet.

Artikel 12 van de wet betaalt in haar § 1 dat eenieder gerechtigd is om wegens zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met zijn bijzondere situatie, zich ertegen te verzetten dat hem betreffende gegevens het voorwerp van een verwerking vormen. Zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit een opeenvolging van schadegevallen waarvoor de betrokkene niet aansprakelijk is, en dus kan deze laatste zich daarop gronden om zijn recht op schrapping van zijn gegevens uit het RSR-bestand te rechtvaardigen.

Verbod op beslissingen die louter worden genomen op grond van een geautomatiseerde gegevensverwerking.

De Commissie vreest voor het te grote risico dat de verzekeringsmaatschappijen automatisch zullen weigeren het risico te dekken of onvoordelige tarieven toepassen zodra zij vaststellen dat de betrokkene geregistreerd is in het RSR-bestand.

Het nieuwe artikel 12 bis van de wet bepaalt dat een besluit waaraan voor een persoon rechtsgevolgen verbonden zijn of dat hem in aanmerkelijke mate treft, niet louter mag genomen worden op grond van een geautomatiseerde gegevensverwerking die bestemd is om bepaalde aspecten van zijn persoonlijkheid te evalueren (d.w.z. zijn krediet, zijn betrouwbaarheid, zijn gedrag, enz ...). Het verbod op geautomatiseerde beslissingen is niet van toepassing wanneer de beslissing genomen is in het kader (van het afsluiten of het uitvoeren) van een contract of zijn grondslag vindt in een bepaling voorgeschreven door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie. In die overeenkomst of in die bepaling moeten evenwel passende maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene. Minstens moet hem de mogelijkheid geboden worden om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te brengen.

De Commissie wenst dus dat een dergelijke bepaling ter attentie van de maatschappijen die lid zijn van Datassur zou worden ingevoegd in de overeenkomsten waarmee de bestanden opgericht zijn, in de handleidingen en in het reglement van inwendige orde van de dienst bestanden van Datassur.

Kennisgeving van de betrokkenen.

De door artikel 9 van de wet voorgeschreven voorafgaande kennisgeving van de betrokkene moet duidelijk zijn. De verzekeraars die lid zijn van Datassur hebben er zich toe verbonden de kandidaat-verzekeringnemers (op het moment dat het contract wordt afgesloten) en de verzekerde personen (tijdens de aangifte van een schadegeval) te informeren dat hun gegevens aan Datassur meegedeeld kunnen worden (artikel 5, eerste lid van het reglement van inwendige orde). In de veronderstelling dat de kandidaat wordt geïnformeerd door middel van een vermelding in de algemene voorwaarden van de verzekeringspolis, heeft de betrokkene in de praktijk slechts zelden de gelegenheid om kennis te nemen van de algemene voorwaarden alvorens hij een contract ondertekent, en daarom is hij niet voldoende geïnformeerd. Deze informatie zou duidelijk verstrekt moeten worden aan de betrokkene, bijvoorbeeld onderaan het verzekeringsvoorstel, vlak bij de plek die voorzien is voor de handtekening, en in leesbare letters.

Wat specifiek de registratie betreft van risico's die opgezegd werden wegens niet-betaling van de premie, is de Commissie van mening dat de betrokkene absoluut op voorhand verwittigd moet worden dat zijn gegevens aan Datassur meegedeeld worden. In ieder geval moet de betrokkene ten laatste verwittigd worden op het moment dat de verzekeraar zijn klant aanmaant zijn verplichtingen na te komen.

Verwerking van gerechtelijke gegevens.

In bepaalde gevallen zouden persoonsgegevens met betrekking op een strafrechtelijk dossier of op zaken die aan de rechtbanken en hoven zijn voorgelegd (voorbeeld : gerechtelijke erkenning van aansprakelijkheid, veroordelingen voor dronkenschap achter het stuur, gerechtelijk verhaal uitgeoefend door de maatschappij) uit het Datassur-bestand kunnen verdwijnen. Krachtens artikel 8 van de wet is de verwerking van dit soort gegevens slechts wettelijk indien deze wordt verricht onder toezicht van een openbare overheid of van een ministeriële ambtenaar in de zin van het Gerechtelijk Wetboek, indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken of verricht wordt door andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen in zoverre dat noodzakelijk is voor het beheer van hun eigen geschillen. De toestemming van de betrokkene volstaat niet om het verbod op te heffen.

Verder bevatten bepaalde registraties (met name van de "verzwaarde risico's - punten 4.1 tot 4.7) verdenkingen (⁶) namens de verzekeringsmaatschappijen of op zijn minst elementen die eventueel tot een procedure zouden kunnen leiden. Deze gegevens zijn geen gerechtelijke gegevens in de zin van artikel 8 van de wet, maar de Commissie is van mening dat de verwerking van dergelijke gegevens nog nadeliger en gevoeliger is, aangezien de gegevens niet aan het onderzoek van een rechter onderworpen werden noch aan één of andere tegenstrijdige procedure. Het verwerken van dergelijk weinig betrouwbare gegevens is eveneens in strijd met het nauwkeurigheidsgedingsel zoals bepaald door artikel 4, § 1, 4^o van de wet.

Uit het voorafgaande volgt dat een sectoriële groepering die representatief is voor de verzekeringsmaatschappijen, bij gebrek aan een specifieke wetgeving die haar daartoe machtigt, noch de in artikel 8 van de wet bedoelde gegevens, noch de uit objectieve feiten afgeleide gegevens, zonder dat deze feiten vermeld worden, mag verwerken. Deze gegevens zouden eventueel verwerkt kunnen worden door de verzekeringsmaatschappijen zelf en uitsluitend voor zover het om hun eigen geschillen gaat (individuele alarmsystemen).

OM DEZE REDENEN,

verzoekt de Commissie de Minister van Economische Zaken om zijn houding te bepalen ten aanzien van de in dit advies besproken praktijken, hetzij door er een einde aan te maken, hetzij door ze van een wettelijk kader te voorzien dat steunt op de verschillende principes die in dit advies vernoemd worden. In afwachting is de Commissie van mening dat de gegevensverwerking, zoals deze door Datassur zelf omschreven is, opgeschort zou moeten worden.

De secretaris

De voorzitter

(get.) B. HAVELANGE

(get.) P. THOMAS

⁶ Datassur registreert geen objectieve feiten maar wel elementen die de dossierbeheerders in de maatschappijen uit deze feiten afleiden.