

## ADVIES Nr 52 / 2002 van 19 december 2002

O. Ref. : 10 / A / 2002 / 045

**BETREFT : Advies betreffende de samenstelling van een extern bestand van wanbetalers bij huurders.**

---

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de artikelen 22 en 23 van de Grondwet;

Gelet op de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens;

Gelet op de adviesaanvraag d.d. 28 november 2002 van mevrouw K. Lalieux en de heer T. Giet, leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

Gelet op de adviesaanvraag die de Staatssecretaris voor Huisvesting en Energie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 29 november 2002 heeft ingediend, in toepassing van artikel 29 van voornoemde wet;

Gelet op het verslag van de Voorzitter;

Brengt op 19 december 2002 het volgende advies uit, in toepassing van voornoemd artikel 29:

## I. Onderwerp van de adviesaanvraag

---

1. De in de inleiding bedoelde aanvragen hebben betrekking op de uitwerking van een bestand met wanbetalers bij huurders door het Algemeen Eigenaarssyndicaat (AES).

1.1. De Commissie moet evenwel vaststellen dat het AES tot op heden geen enkele verwerkingsaangifte heeft ingediend. De Commissie heeft daarentegen wel een verwerkingsaangifte<sup>1</sup> ontvangen betreffende een project voor een databank van wanbetalers bij huurders dat is uitgewerkt door de vennootschap onder firma Checkpoint uit Gent, die de verantwoordelijkheid neemt voor het project, dat als een louter lokaal initiatief werd voorgesteld.

1.2. Via een persbericht heeft het AES evenwel verklaard dat het samen met een bevoegde partner een databank van wanbetalers bij huurders heeft uitgewerkt. Achteraf bleek het te gaan om de databank waarvan de VOF Checkpoint aangifte heeft gedaan. Aangezien alleen het AES de doeleinden en de middelen voor de verwerking bepaalt, is het verantwoordelijk voor de verwerking in de zin van artikel 1, §4, van de wet van 8 december 1992. In dit geval moet de VOF Checkpoint worden beschouwd als verwerker ten behoeve van het AES in de zin van §5 van hetzelfde artikel.

Indien het AES daarentegen samen met de VOF Checkpoint de doeleinden en de middelen bepaalt, moeten de twee instellingen worden beschouwd als verantwoordelijk in de zin van voornoemd artikel 1, §7.

1.3. De gevolgtrekkingen van deze twee stellingen zijn sub 11 omschreven. Voortaan is de Commissie echter van oordeel dat de aanvraag ook betrekking heeft op het door de VOF Checkpoint aangegeven bestand.

## II. Bijzondere aard van het betrokken bestand en noodzaak van een specifiek wetgevend optreden ter aanvulling van de wet van 8 december 1992

---

2. Het ontwerp-bestand dat ter beoordeling aan de Commissie is voorgelegd, maakt deel uit van een ruimer fenomeen, dat sedert enkele jaren tot ontwikkeling komt, te weten dat van de invoering van externe databanken die wanbetalers registreren.

In het algemeen komen zij tot stand op initiatief van een bepaalde sector. In België bestaan dergelijke databanken reeds in de krediet-, de verzekerings- en de telecommunicatiesector.

3.1. Deze categorie databanken, die betrekking heeft op de schuldtoestand of de solvabiliteit van de gebruikers van een welbepaalde dienst, maakt deel uit van een nog ruimer fenomeen, dat vaak als « blacklists » wordt omschreven.

Het toenemende belang van dit fenomeen, dat onrustwekkend is wanneer daarvoor geen wettelijk kader is, heeft geleid tot reflectie op Europees vlak in het kader van de « groep 29 »<sup>2</sup>. Die reflectie heeft onlangs (op 3 oktober 2002) geleid tot de goedkeuring van een tekst waarin de verschillende soorten blacklists in categorieën worden ingedeeld en waarin een aantal conclusies en aanbevelingen worden omschreven<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aangifte van 12 maart 2002, gewijzigd door die van 23 augustus 2002.

<sup>2</sup> Groep opgericht op grond van artikel 29 van Europese richtlijn 95/46/EG (vandaar de naam van deze Groep) en onder meer samengesteld uit (cf. §2) vertegenwoordigers van de nationale instellingen voor controle inzake de bescherming van gegevens.

<sup>3</sup> Working document on Blacklists, 3 oktober 2002; gaat als bijlage bij dit advies.

3.2. Dit Europees document omschrijft het begrip blacklist als « the collection and dissemination of specific information relating to a specific group of persons, which is compiled to specific criteria according to the kind of blacklist in question, which generally implies adverse and prejudicial effects for the individuals thereon and which may discriminate against a group of people by barring them access to a specific service or harming their reputation » (blz. 2-3).

Het ontwerp-bestand dat ter fine van advies aan de Commissie is voorgelegd dat, bondig gesteld, gericht is op huurders met achterstallige huur, beantwoordt aan deze beschrijving, zowel met betrekking tot de betrokken situatie en de specifieke groep als met betrekking tot de potentiële gevolgen van dergelijke registratie.

Voornoemd Europees document maakt trouwens gewag van de « debtor records and solvency and credit information services » als een van de betrokken sectoren/blacklists (blz. 3 tot 6).

4. Aangezien dit ontwerp-bestand noodzakelijkerwijze de verwerking van bepaalde persoonsgegevens omvat, in de zin van artikel 1 van de wet van 8 december 1992, hierna de WPL genoemd, moeten alle voorschriften van deze wet worden nageleefd.

5. De Commissie merkt evenwel op dat de bijzondere aard van dit bestand, en meer in het algemeen van de categorie databanken bedoeld sub 2 hierboven<sup>4</sup> redelijkerwijze niet kan worden betwist.

Deze bijzondere aard komt tot uiting op verschillende vlakken.

Vooreerst heeft een dergelijke registratie in se als kenmerk de belangen van een categorie burgers (de huurders in dit geval) te schaden door de belangen van een andere categorie (de eigenaars die hun gebouw verhuren) te beschermen. Naargelang de geplande bescherming ten gunste van de tweede groep groter is, kunnen de belangen van de eerste groep meer in het gedrang komen, zodat het bereiken van een evenwicht tussen de belangen van beide groepen uiterst belangrijk wordt en deel uitmaakt van een keuze die, zij het niet als een maatschappelijke keuze, dan toch als een keuze met een sterke politieke connotatie moet worden beschouwd. Zo wijst de Commissie, zonder volledig te willen zijn of een weging te willen maken, op de gevolgen van een dergelijk bestand, bij voorbeeld op het vlak van het aanbod en het onderhoud van de onroerende goederen, van de belastingsinkomsten met betrekking tot de inning van huurinkomsten enz..

Vervolgens gaat het om een databank met een bijzonder ruime geografische en persoonlijke draagwijdte, aangezien ze betrekking zou hebben op een groot deel van de bevolking, in casu alle eigenaars die hun gebouw verhuren, al dan niet lid van het algemeen eigenaarssyndicaat, en alle huidige of potentiële huurders van deze gebouwen.

Wegens zijn onderwerp zou dit bestand bovendien noden of belangen kunnen schaden die onbetwistbaar als essentieel<sup>5</sup> voor het maatschappelijk leven moeten worden beschouwd, te weten beschikken over huisvesting<sup>6</sup>. Het feit dat dit een basisbehoefte vormt – en dat de omstandigheden die daaraan kunnen raken, nauwkeurig moeten worden bepaald, wordt zo nodig bevestigd door de vaststelling dat de grondwetgever zelf in zijn titel II « De Belgen en hun rechten », artikel 23 het recht op een (behoorlijke) huisvesting huldigt als een van de rechten die iedereen in staat stellen

---

<sup>4</sup> Mits rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van iedere sector.

<sup>5</sup> De Commissie beschouwt eveneens het verschaffen van verzekeringsproducten essentieel, gelet op de verzekeringsverplichtingen die de wet in bepaalde aangelegenheden oplegt (advies 21/2000 van 28 juni 2000, bladzijde 5).

<sup>6</sup> De Commissie merkt op dat in de wet van 8 december 1992 zelf erkend wordt dat een specifieke reglementering vereist is voor bepaalde aangelegenheden (art. 44).

een leven te leiden dat overeenstemt met de menselijke waardigheid en aan de wetgever zelf heeft opgedragen die rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen.

De Commissie wijst tenslotte erop dat het ontwerp-bestand, dat betrekking heeft op het verhuren van gebouwen en de betrekkingen tussen de eigenaar-verhuurder en de huurder niet alleenstaand mag worden beschouwd om te oordelen of het een billijk evenwicht tussen de belangen van de verhuurder en die van de huurder tot stand brengt en hoe het past in het geheel van de wetgevende teksten die de betrekkingen tussen de medecontractanten regelen, daaronder begrepen de geschillen. De Commissie merkt op dat deze teksten uitgewerkt zijn door de wetgever, die dus het best in staat is om te oordelen over de wenselijkheid alsook over de proportionaliteit van dit bijkomend instrument en desgevallend, over de minimumregels die eraan moeten worden verbonden.

6. Uit het voorgaande volgt dat het ontwerp-bestand bedoeld sub I een specifiek wetgevend optreden vereist, niet alleen om de oprichting van een dergelijke gegevensbank toe te staan, maar ook om desgevallend de regels te verduidelijken waarvoor de wetgever het nodig zou achten zelf sommige algemene voorschriften van de WPL te concretiseren<sup>7 8</sup> (inzonderheid in artikel 4 ervan). Zonder deze verduidelijkingen zou de Commissie louter deze algemene principes toepassen.

Zoals het geval was voor de Centrale voor Kredieten aan Particulieren (cf. infra), wenst de Commissie ook geraadpleegd te worden in het kader van dit wetgevend initiatief.

7.1. De Commissie merkt op dat deze vereiste van een specifiek optreden van de wetgever ter aanvulling van de WPL in het verleden al is gesteld op andere vlakken dan hetgeen thans wordt behandeld.

7.2. Zij is verheugd dat zulks het geval was voor de wet van 10 augustus 2001 betreffende de Centrale voor Kredieten aan Particulieren. In dit kader was de Commissie betrokken bij de voorbereiding van die wet (advies nr. 31/2000 van 9 november 2000). Er is onbetwistbaar gelijkens tussen die Centrale en het ontwerp-bestand dat hier wordt onderzocht.

7.3. De Commissie kan daarentegen alleen maar sterk betreuren dat in verband met een andere « blacklist », te weten het RSR-bestand beheerd door het ESV Datassur, nog geen gevolg werd gegeven aan haar advies nr. 21/2000 van 28 juni 2000, waarin zij na ernstige kritiek op de wettelijkheid van dit bestand met aandrang had gevraagd dat de praktijken die in dit advies zijn aangeklaagd hetzij verboden zouden worden, hetzij een wettelijk kader zouden krijgen. Ondertussen heeft zij bovendien de opschorting van dit bestand geëist.

Op grond van de redenen die in dit advies 21/2000 zijn ingeroepen en mutatis mutandis ook van deze uiteengezet sub 5 hierboven, herhaalt de Commissie nogmaals haar wens dat de wetgever de problematiek van het dossier Datassur zou regelen. In onze huidige maatschappij kan het belang van het feit te kunnen worden verzekerd, ook niet worden betwist. Thans wil de Commissie de voorrang geven aan deze herhaalde oproep tot een optreden van de wetgever, boven de mogelijkheid die in artikel 32, § 3, van de WPL wordt geboden.

8. Naast de hierboven vermelde vereiste van een specifiek wetgevend optreden van de wetgever om het thans onderzochte ontwerp-bestand te wettigen, vindt de Commissie het evenwel nuttig reeds te oordelen of zulks overeenstemt met de wet van 8 december 1992, de enige verwijzingsnorm die thans kan worden gebruikt bij gebrek aan de hierboven gewenste specifieke wetgeving.

---

<sup>7</sup> Louter als voorbeeld: het nagestreefde doeleinde, de precieze bepaling van de toestand die aanleiding geeft tot de registratie als « slechte huurder », de bewaarduur van de registratie, de schrapping van de vermelding na aanzuivering van de huurschuld of op korte termijn, de eventuele noodzaak dat voorafgaandelijk de rechter met de zaak wordt belast, enz.

<sup>8</sup> Cf. onder meer sommige door de Groep 29 voorgestelde beginselen (bovenvermeld document ...), blz. 5-6.

### III. **Onderzoek van het bestand van de firma Checkpoint ten opzichte van de WPL**

---

#### 9. *Beknopte beschrijving van de verwerking*<sup>9</sup>

Het door de VOF Checkpoint ingestelde systeem heeft tot doel de beroeps- en privé-verhuurders in staat te stellen via internet een databank te raadplegen om na te gaan of een kandidaat-huurder niet vermeld staat als wanbetaler vooraleer zij een nieuw huurcontract sluiten.

9.1. Indien de kandidaat-huurder is geregistreerd, verschijnt op het scherm:

- de naam en het adres van de eigenaar die deze gegevens heeft meegedeeld;
- de naam, het adres en de geboortedatum van de huurder;
- het aantal maanden achterstallige huur;
- de datum waarop de gegevens voor het laatst zijn bijgewerkt;
- de opmerkingen van de verhuurder en die van de huurder.

9.2. Om de codering van de huurder in het bestand te kunnen verrichten, moeten de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- een clause in het huurcontract die verwijst naar dit bestand;
- een aangetekende brief naar de huurder met de vaststelling van een achterstal van ten minste 3 volledige maanden huur en met bepaalde inlichtingen over de mogelijke registratie:
  - het behoud van de registratie zolang de schuld niet is vereffend,
  - het recht deze registratie te betwisten en de regels ter zake,
  - het recht op verbetering en de regels hieromtrent in geval van betaling van de schuld,
  - het adres van de Commissie ingeval de mededeling aanleiding geeft tot betwisting.
- geen regularisatie binnen 20 dagen of geen aanvaardbaar voorstel tot aanzuivering. Hiermee zijn bedoeld minnelijke schikkingen, regelingen ingevolge verzoening voor de vrederechter of via een dienst voor schuldbemiddeling (bijv. OCMW);
- een aan Checkpoint gerichte brief, waarin op eer melding wordt gemaakt van de niet-betaling, met een afschrift en ontvangstbewijs van de aangetekende brief die aan de huurder is gericht. In deze brief neemt de verhuurder ook de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de gegevens op zich en verklaart hij dat de niet-betaling niet voortvloeit uit een ernstig conflict tussen de huurder en hemzelf.

9.3. Tweemaandelijks wordt een controle van de gegevens verricht bij de aangever via zijn e-mailadres. Wanneer de gegevens binnen 3 werkdagen niet worden bevestigd, worden zij volledig en definitief geschrapt.

10. Bij de onderstaande opmerkingen van de Commissie is rekening gehouden met de huidige stand van het dossier dat haar wordt voorgelegd, en meer bepaald met de onduidelijkheden en de verschillen die verband houden met het parallelle optreden van de firma Checkpoint en van het AES. Derhalve moeten zij als niet volledig worden beschouwd. Gelet op voornoemd gegeven en op het feit dat de Commissie zich hier uit in het kader van een adviesaanvraag en niet in het kader van een klacht, moeten de door de Commissie gemaakte opmerkingen bovendien worden beschouwd onverminderd het recht van de wetgever om deze opmerkingen al dan niet in overweging te nemen, indien hij oordeelt de geplande verwerking te moeten toestaan, en overigens andere opmerkingen te maken bij de bepaling van de specifieke

---

<sup>9</sup> Deze beschrijving vloeit voort uit de aangifte en uit de latere briefwisseling.

regels ten opzichte van de wet van 1992, waaraan hij dergelijke verwerking eventueel wenst te koppelen. De Commissie behoudt zich eveneens het recht voor deze opmerkingen aan te passen naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp of het voorstel met het oog op de goedkeuring van een dergelijke wet, een initiatief waarover zij wenst te worden geraadpleegd, zoals hierboven reeds is gesteld.

### *11. Persoon verantwoordelijk voor de verwerking*

Indien het eerste, sub 1.2 omschreven geval is nagegaan, te weten dat het AES alleen de doeleinden en de middelen bepaalt, is het AES verantwoordelijk en moet het alle in de wet van 8 december 1992 bepaalde verplichtingen naleven, met inbegrip van de aangifte aan de Commissie van de verwerking, overeenkomstig de artikelen 17 en 18 van de wet. De VOF Checkpoint moet daarin worden vermeld als verwerker.

Ingeval de tweede mogelijkheid in aanmerking moet worden genomen, te weten dat het AES en de VOF Checkpoint samen de doeleinden en de middelen bepalen, moet Checkpoint dit bijzonder belangrijke punt op zijn aangifte invullen.

Het is immers absoluut noodzakelijk dat de Commissie en vooral de geregistreerde personen weten wie burgerrechtelijk aansprakelijk is in geval van een mogelijk onwettelijke registratie.

Dit belangrijk gegeven moet ook deel uitmaken van de verplichte informatieverstrekking aan de geregistreerde personen zoals bedoeld in artikel 9 van de wet.

11.1. De Commissie is ook van oordeel dat de artikelen 17 en 18 van de WPL op dit punt niet worden nageleefd.

### *12. Mededeling aan de firma Checkpoint van bepaalde gegevens (naam en lidnummer) van alle leden van het AES*

12.1. Onder de inlichtingen die het AES<sup>10</sup> op internet heeft verspreid, heeft de Commissie de volgende gevonden: "het AES en Checkpoint hebben hun gegevens al uitgewisseld. Alle leden van het AES zijn op strikt vertrouwelijke wijze gekend door Checkpoint, met naam en lidnummer. Daarom kan u zich dankzij uw lidnummer op de site identificeren. Als dat niet het geval is omdat u geen lid bent van het AES of als u geen toegangscode hebt gekregen van Checkpoint, wordt de website na enkele pogingen afgesloten."

12.2. De Commissie uit ernstig voorbehoud over de verenigbaarheid van deze mededeling met het doeleinde van de verwerking van de gegevens van de leden van het AES en steunt hierbij op artikel 4<sup>11</sup>, §1, 2°, van de WPL. De WPL wordt zeker niet in acht genomen bij de verwerking van gegevens die onder dergelijke voorwaarden door Checkpoint zijn verkregen.

---

<sup>10</sup> <http://www.aes-snp.be/Images/Brochure.pdf>

<sup>11</sup> Artikel 4, waarin wordt bepaald (gedeeltelijk citaat) :

« § 1. Persoonsgegevens dienen :

1° eerlijk en rechtmatig te worden verwerkt;

2° voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verkregen en niet verder te worden verwerkt,(...);

3° toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen (...);

4° nauwkeurig te zijn en, zo nodig, te worden bijgewerkt (...);

5° in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer te worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is (...);

13. De Commissie uit overigens ernstig voorbehoud inzake de verenigbaarheid met hetzelfde artikel 4, §1, 2° en 3°, van het doeleinde de verhuurders in staat te stellen kandidaat-huurders die al “wanbetalers” bleken te zijn, te filteren, ingeval dit doeleinde wordt samengelezen met de sub 9.2. beschouwde en uiteengezette regels, inzonderheid het feit dat niet wordt bepaald dat alle wettelijke middelen om het geschil op te lossen, moeten worden uitgeput vooraleer iemand in de databank wordt opgenomen.

Zo stelt de Commissie op niet beperkende wijze dat de wetgever geschillen inzake huurcontracten op een specifieke wijze heeft willen behandelen, meer bepaald die met betrekking tot huurschulden, aangezien hij de betwistingen inzake huurcontracten (artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek), ongeacht het bedrag ervan, aan de vrederechter heeft toevertrouwd. Overigens wijst de Commissie erop dat artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek elk van de partijen, inzonderheid de huurder, de mogelijkheid biedt de uitvoering van zijn verplichting te schorsen en zijn eigen prestaties – te weten de huur – te schorsen zolang de medecontractant-verhuurder verzuimt zijn verplichting uit te voeren.

Door de combinatie van het gegeven dat als voorwaarde voor registratie wordt gesteld dat de zaak niet verplicht eerst voor de vrederechter moet worden gebracht en van het gegeven dat een huurder die terecht artikel 1184 van het Burgerlijk Wetboek toepast, toch wordt geregistreerd – na een gewone verklaring op eer van de eigenaar, die in dit geval ook in gebreke is gebleven – als huurder- wanbetaler (zonder controle van deze hoedanigheid door de rechter), worden de in artikel 4,§1, opgelegde beperkingen blijkbaar niet nageleefd.

14. De Commissie merkt ook op dat artikel 5, f), van de WPL geen rechtsgrondslag vormt waarop de geplande registratie kan steunen. Zelfs ingeval de voorwaarden waaraan de registratie na nieuw onderzoek zou worden onderworpen, tot gevolg zouden hebben dat dergelijke registratie een wettig karakter krijgt, stelt de Commissie immers vast dat, gelet op de sub 5 omschreven gegevens, dit belang niet zou opwegen tegen de evenredigheid die artikel 5, f), als voorwaarde stelt om te worden toegepast.

#### *15. Aan de huurder verstrekte informatie over zijn mogelijke registratie*

15.1. Zoals reeds is gesteld, verstrekt de verhuurder deze informatie in de aangetekende brief die hij voor de registratie aan zijn huurder toezendt. Hoewel hierin wordt verwezen naar het recht op verbetering, wordt nergens melding gemaakt van het recht op toegang, hoewel dit uitdrukkelijk wordt vereist in artikel 9 van de WPL.

15.2. Artikel 9 van de WPL wordt dus niet nageleefd.

#### *16. Bewaarduur van de gegevens*

16.1. Uit de aangetekende brief van de verhuurder aan zijn in gebreke blijvende huurder blijkt dat de huurder op de lijst blijft staan tot zijn schuld vereffend is.

16.2. In artikel 4, §1, 5, van de WPL is evenwel bepaald dat de gegevens niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is.

16.3 Het behoud van de gegevens op de lijst in geval van niet-betaling kan enkel worden beschouwd als evenredig ingeval zulks samengaat met een redelijke tijdsbeperking: onverminderd het recht van de wetgever om een andere keuze te maken, blijkt een termijn van tien jaar, zoals het geval is inzake krediet, redelijk. Het thans onbepaalde karakter ervan beïnvloedt derhalve de wettigheid van de verwerking, gelet op het afwegen van de belangen ter zake, alsook het feit dat

het recht op huisvesting, zoals sub II is uitgelegd, als een fundamentele behoefte wordt beschouwd, dat bovendien in casu is bevestigd door de Grondwetgever.

## **OM DEZE REDENEN,**

Meent de Commissie:

- dat de invoering van een bestand van het type en met hetzelfde onderwerp als dat waarover zij thans wordt geraadpleegd, een specifiek voorafgaand optreden van de wetgever vereist teneinde het eventueel toe te staan en zo nodig daartoe de door hem gekozen regels nauwkeurig te omschrijven;
- dat, louter gelet op de wet van 8 december 1992, het ontwerp-bestand bedoeld sub 1 van dit advies niet verenigbaar is met de artikelen 4, 9, 17 en 18 van deze wet.

Oordeelt zij dat dit bestand bijgevolg onwettig is.

Voor de secretaris,  
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(get.) D. GHEUDE,  
adviseur

(get.) P. THOMAS.