



De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

Uw brief van
1 juli 2024

Uw kenmerk
-

Onderwerp
Wijziging Kadasterbesluit

Geachte mevrouw Keijzer,

Bij brief van 1 juli 2024 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over de conceptwijziging van het Kadasterbesluit in verband met een verstrekingsbeperking op persoonsgegevens via ontsluiting op naam en het stellen van regels voor het afschermen van persoonsgegevens (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat enkele bepalingen met betrekking tot de toegang van notarissen, advocaten, accountants, makelaars, vastgoedtaxateurs, rentmeesters en journalisten tot kadastrale informatie toetsing aan de punten a, 3 en 5 van het kader in de bijlage niet doorstaan. Bij ongewijzigde vaststelling zullen deze wegens strijd met hoger recht buiten toepassing gelaten moeten worden.

Hoofdlijn

- Voor het op naam ontsluiten van de openbare registers voor journalisten bestaat geen geldige AVG-grondslag.
- De eis dat advocaten, accountants, makelaars, vastgoedtaxateurs, rentmeesters en journalisten per bevraging moeten aangeven voor welk legitiem doel zij inzage nodig hebben, moet in het Kadasterbesluit worden opgenomen en niet slechts in de nota van toelichting.
- De eis dat bestuursorganen, deurwaarders en notarissen bij het Kadaster moeten aangeven voor welke wettelijke taak zij afgeschermd persoonsgegevens nodig hebben, moet in het Kadasterbesluit worden opgenomen en niet slechts in de nota van toelichting.
- De eis dat een notaris bij het Kadaster moet aangeven voor welke wettelijke taak hij afgeschermd persoonsgegevens nodig heeft, staat op gespannen voet met de geheimhoudingsplicht van de notaris.



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

De nota van toelichting dient de afweging te bevatten tussen (het belang van) de verantwoording van de gewenste inzage versus (het belang van) de geheimhoudingsplicht van de notaris.

Strekking van het concept

Het concept omvat twee onderdelen: a) beperken van het ontsluiten van inlichtingen op naam en b) afschermen van persoonsgegevens in de openbare registers van het Kadaster.

a) Beperken van het ontsluiten van inlichtingen op naam

Op grond van artikel 48, eerste lid, Kadasterwet worden de registers van het Kadaster ontsloten door middel van de kadastrale aanduiding of op naam van een rechthebbende waardoor in beginsel eenieder kadastrale informatie, waaronder persoonsgegevens, kan verkrijgen via de zoekingang op naam. Op dit moment kunnen professionele gebruikers (gebruikers met een registratie bij de Kamer van Koophandel, hierna: KvK) dit ook online doen en alle (andere) gebruikers konden dit fysiek laten doen via een baliemedewerker op een kantoor van het Kadaster.¹

Met deze wijziging van het Kadasterbesluit wordt beoogd het verkrijgen van informatie via de zoekingang op naam (online en fysiek) te beperken tot enkel de professionele gebruikers die dit uit hoofde van hun taakuitvoering of beroepsuitoefening nodig hebben. De aanleiding voor deze aanpassing is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen personen, met name in bepaalde beroepsgroepen, en de wens om mogelijk misbruik van persoonsgegevens uit de registers van het Kadaster tegen te gaan.²

Het zoeken op kadastrale aanduiding (adres) blijft ongewijzigd mogelijk voor eenieder. Deze mogelijkheid geeft namelijk minder risico op misbruik van persoonsgegevens voor bedreiging en intimidatie.³

Voor wat betreft zoeken op naam worden drie categorieën aanvragers onderscheiden:

A. Overheidsorganen, notarissen, deurwaarders en financiële dienstverleners. Deze groepen kunnen, net als nu het geval is, voor de uitvoering van hun taak, zonder verdere beperkingen gegevens verkrijgen via de ontsluiting op naam.⁴

B. Advocaten, accountants, makelaars, vastgoedtaxateurs, rentmeesters en journalisten kunnen gegevens verkrijgen voor specifieke legitieme doelen.⁵ Volgens de nota van toelichting dienen zij per bevraging aan te geven voor welk legitiem doel zij de inzage nodig hebben.⁶

¹ Nota van toelichting p. 7.

² Nota van toelichting, p. 5.

³ Nota van toelichting, p. 7.

⁴ Artikel 37b, eerste lid, Kadasterbesluit.

⁵ Deze doeleinden zijn per beroepsgroep limitatief in artikel 37b, tweede lid, Kadasterbesluit vastgelegd.

⁶ Nota van toelichting, p. 8.



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

C. Voor “ongebonden”⁷ makelaars, rentmeesters, vastgoedtaxateurs en journalisten geldt dat de aanvrager per afzonderlijke aanvraag moet aantonen dat de gevraagde informatie uit hoofde van de uitoefening van zijn beroep of taakuitvoering noodzakelijk is voor de in het Kadasterbesluit genoemde doelen.⁸

Voor alle aanvragers (A tot en met C) geldt de algemene eis dat de verstrekking moet voorzien “in het verschaffen van rechtszekerheid in het rechtsverkeer en economisch verkeer ten aanzien van registergoederen”.⁹

b) Afschermen van persoonsgegevens in de openbare registers van het Kadaster

Op grond van artikel 37a, eerste lid, Kadasterbesluit¹⁰ bestond de mogelijkheid al om persoonsgegevens van personen die onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen in de registers van het Kadaster af te schermen. Met dit concept wordt het onder voorwaarden mogelijk ook personen af te schermen die niet onder het stelsel Bewaken en Beveiligen vallen, maar waarbij wel sprake is van bedreiging¹¹ of waarschijnlijke dreiging¹².

Wetgevingstoets

Opmerking vooraf

Elk openbaar register vergt een eigen rechtvaardiging en afweging. Openbaarheid moet strikt noodzakelijk zijn om de gestelde doelen te bereiken.

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) uitspraak gedaan over het UBO-register.¹³ Kortgezegd bevestigde het HvJEU met die uitspraak dat openbaarmaking aan het algemene publiek van persoonsgegevens uit het UBO-register onrechtmatig is. Eerder heeft de AP gewezen op de risico's die bestaan bij de openbaarheid van persoonsgegevens in door de overheid gehouden registers, zoals het Kadaster en in het Handelsregister.¹⁴

⁷ Geen lid van een beroepsorganisatie en ook niet werkzaam voor een organisatie die lid is van een brancheorganisatie. Een journalist met een perskaart wordt als “gebonden” beschouwd en valt dus onder categorie B.

⁸ Artikel 37b, derde lid, Kadasterbesluit.

⁹ Artikel 37b Kadasterbesluit. Dit sluit aan bij de taak van het Kadaster (artikel 2a, onder a, 1 en 2, Kadasterwet).

¹⁰ Hierover adviseerde de AP op 3 september 2018 (zaaknummer z2018-17806).

¹¹ Artikel 37a, tweede lid, Kadasterbesluit.

¹² Artikel 37a, derde lid, Kadasterbesluit.

¹³ Gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20. Tevens is op 1 augustus 2022 ook een relevante uitspraak gedaan in zaak C-184/20.

¹⁴ Advies van 13 december 2021 Consultatiewetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (AP z2021-12866); Advies van 28 juni 2021 over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen Woonadressen (z2021-02750). Vgl. ook A. Berlee, Access to Personal Data in Public Land Registers. Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection, Maastricht 2018.



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

De AP is van oordeel dat de uitspraak van het Europees Hof zou moeten leiden tot een herbeoordeling op dat punt van wetgeving en praktijk bij alle openbare registers¹⁵ die in Nederland door de wetgever zijn ingesteld en die persoonsgegevens bevatten. De AP heeft daarom in 2023 de bewindspersonen gevraagd om per openbaar register dat persoonsgegevens bevat, te analyseren of wordt voldaan aan alle eisen die zien op de grondslag voor het bestaan van een openbaar register, geschiktheid van openbaarmaking van persoonsgegevens gezien het doel van dat openbare register en noodzaak tot openbaar zijn van gegevens uit dat openbare register. Dit verzoek is ook gedaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁶, toen nog verantwoordelijk voor het Kadaster. Dit concept mitigeert enkele schadelijke neveneffecten van de openbaarheid van het Kadaster, maar de wetgever zal alsnog ook een actuele visie moeten ontwikkelen op de openbaarheid van het Kadaster in algemene zin.¹⁷

Zoeken op naam door journalisten

Met deze wijziging van het Kadasterbesluit wordt beoogd het verkrijgen van informatie via de zoekingang op naam (online en fysiek) te beperken tot enkel de professionele gebruikers die dit uit hoofde van hun taakuitvoering of beroepsuitoefening nodig hebben. Daarbij geldt de algemene eis dat de verstrekking moet voorzien in het verschaffen van rechtszekerheid in het rechtsverkeer en economisch verkeer ten aanzien van registergoederen.

Niet valt in te zien hoe journalistieke activiteiten – hoezeer ook van maatschappelijk belang - ten dienste kunnen staan van rechtszekerheid in het rechtsverkeer en economisch verkeer ten aanzien van registergoederen. Dit geldt evenzeer voor de overige doelen van het Kadaster in artikel 2a Kadasterwet.¹⁸

Daarmee rijst de vraag wat dan de grondslag is voor het op naam ontsluiten van de openbare registers voor journalisten. De nota van toelichting geeft op deze vraag geen antwoord.

In artikel 100, eerste lid, Kadasterwet, zou de in artikel 6, eerste lid, onder c, AVG bedoelde wettelijke verplichting¹⁹ kunnen worden gelezen: “Desgevraagd verleent de Dienst inzage van de basisregistratie kadaster [...]”. Echter ook deze verplichting is geclausuleerd tot de doelen van het Kadaster, zoals vermeld in artikel 2a Kadasterwet.^{20 21} En zoals hierboven reeds aangegeven valt niet in te zien hoe journalistieke activiteiten ten dienste kunnen staan van deze doelen.

¹⁵ ECLI:NL:HR:2001:AB2371, NJ 2001/613, m.nt. W.D.H. Asser, r.o. 3.4.

¹⁶ [Verzoek om informatie openbare registers ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties \(BZK\) | Autoriteit Persoonsgegevens](#). Deze brief is beantwoord op 18 december 2023.

¹⁷ met daarbij onder andere ook aandacht voor zoeken op adres.

¹⁸ De bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen in het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen, de bevordering van een doelmatige geo-informatie-infrastructuur, een doelmatige informatievoorziening van de overheid ten behoeve van de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen door bestuursorganen en ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.

¹⁹ Of eventueel de in artikel 6, eerste lid, onder e, AVG bedoelde taak van algemeen belang.

²⁰ Zie ook artikel 6, derde lid, AVG.

²¹ Dit geldt mutatis mutandis ook voor de taak van algemeen belang (e-grondslag).



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

Voor het op naam ontsluiten van de openbare registers voor journalisten bestaat dus geen geldige AVG-grondslag.

De AP concludeert daarmee dat dit onderdeel van het concept toetsing aan de punt a van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel 37b, tweede lid, onder d en artikel 37b, derde lid, onder b van het concept moeten worden geschrapt.

Als maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht dat journalisten op naam kunnen zoeken in het Kadaster, dan zal een extra doel moeten worden opgenomen in artikel 2a Kadasterwet. Deze toegang zal alsdan beperkt zijn tot zoekacties waarbij de journalist een gerechtvaardigd belang heeft. Dit gerechtvaardigd belang is in het concept reeds afdoende uitgewerkt in de toegangscondities in artikel 37b, tweede lid, onder d en artikel 37b, derde lid, onder b.²² In het toekomstig, aangepast, regelcomplex kunnen deze condities dus worden gehandhaafd.

Zoeken op naam door "gebonden" advocaten, accountants, makelaars, vastgoedtaxateurs, rentmeesters en journalisten

"Gebonden" advocaten, accountants, makelaars, vastgoedtaxateurs, rentmeesters en journalisten (categorie B) kunnen gegevens verkrijgen voor specifieke legitieme doelen. Volgens de nota van toelichting dienen zij per bevraging aan te geven voor welk legitiem doel zij de inzage nodig hebben. De toepasselijke voorgestelde bepaling²³ stelt deze eis echter niet.

Deze eis zal in artikel 37b, tweede lid, Kadasterbesluit moeten worden opgenomen en niet slechts in de nota van toelichting.²⁴

De AP concludeert daarmee dat dit onderdeel van het concept toetsing aan punt 5 van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel 37b, tweede lid, Kadasterbesluit moet worden aangepast.

Toegang van bestuursorganen, deurwaarders en notarissen tot afgeschermd gegevens

Het is niet de bedoeling van de wetgever om bestuursorganen, deurwaarders en notarissen permanent toegang te geven tot alle afgeschermd gegevens. Zij zouden alleen specifieke afgeschermd gegevens per geval kunnen opvragen bij het Kadaster.²⁵ Zij zouden daarbij volgens de nota van toelichting ook moeten aangeven voor welke wettelijke taak zij de afgeschermd persoonsgegevens nodig hebben.²⁶

De betreffende bepaling²⁷ zelf schrijft dit laatste echter niet voor.

²² noodzakelijk uit hoofde van uitoefening van hun beroep of uitvoering van hun taak, en voor de volgende journalistieke doeleinden:

- i. onderzoeksjournalistiek;
- ii. toepassen van hoor- en wederhoor;
- iii. uitoefenen van de controlefunctie in het kader van maatschappelijk belang.

²³ Artikel 37b, tweede lid, Kadasterbesluit.

²⁴ Zie ook aanwijzing voor de regelgeving 4.47.

²⁵ Dit blijkt uit de toevoeging van "op aanvraag" in artikel 37a lid 5 Kadasterbesluit (zie ook nota van toelichting, p. 17).

²⁶ Nota van toelichting, p. 17.

²⁷ Artikel 37a, vijfde lid, Kadasterbesluit.



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

Indien bestuursorganen, deurwaarders en notarissen inderdaad bij het Kadaster moeten aangeven voor welke wettelijke taak zij de afgeschermdede persoonsgegevens nodig hebben, dan zal dat in artikel 37a, vijfde lid, Kadasterbesluit moeten worden opgenomen en niet slechts in de nota van toelichting.²⁸

De AP concludeert daarmee dat dit onderdeel van het concept toetsing aan punt 5 van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel 37a, vijfde lid, Kadasterbesluit moet worden aangepast.

De geheimhoudingsplicht van de notaris

De notaris zou volgens de nota van toelichting moeten aangeven voor welke wettelijke taak hij afgeschermdede persoonsgegevens nodig heeft (zie de vorige paragraaf).²⁹

Dit kan op gespannen voet staan met de geheimhoudingsplicht van de notaris.³⁰ De nota van toelichting vermeldt niet de afweging die ter zake is gemaakt.

De nota van toelichting dient de afweging te bevatten tussen (het belang van) de verantwoording van de gewenste inzage versus (het belang van) de geheimhoudingsplicht van de notaris.

De AP concludeert dat dit onderdeel van het concept toetsing aan punt 3 van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat de toelichting hierop moeten worden aangepast.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

²⁸ Zie ook aanwijzing voor de regelgeving 4.47.

²⁹ Nota van toelichting, p. 17.

³⁰ Artikel 22 Wet op het Notarisambt.



Datum
22 augustus 2024

Ons kenmerk
2024-19473

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--