



AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens

**Autoriteit Persoonsgegevens**

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Hoge Nieuwstraat 8, 2514 EL Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Aangetekend

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering  
Mevrouw drs. A.C. van Huffelen  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Datum  
28 maart 2023

Ons kenmerk  
z2022-06787

Contactpersoon

Onderwerp  
Openbare registers

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Vanuit uw verantwoordelijkheid in het kader van de digitaliseringsstrategie, de normering van beleid rondom digitalisering, en open data vraagt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) uw aandacht voor het bestaan van openbare registers in Nederland.

De hoofdregel ten aanzien van de toegang tot een dergelijk openbaar register is dat toegang is beperkt tot belanghebbenden.<sup>1</sup> Dat betekent ook dat iedereen die toegang wenst tot zo'n register in beginsel dient aan te tonen dat hij een specifiek belang heeft bij het verkrijgen van die gegevens. En die toegang dient in beginsel te worden gelogd om vast te leggen aan wie inzage is gegeven en/of aan wie is verstrekt. Alleen zo kan immers worden voorkomen dat ook personen, instellingen of bedrijven inzage krijgen om redenen die niets van doen hebben met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de opname van persoonsgegevens in dat register en alleen ook alleen zo kan er adequaat worden gehandhaafd.

Iedere (verdere) openbaarheid van de persoonsgegevens vergt een eigen rechtvaardiging en afweging. De AP acht het wenselijk dat de verantwoordelijke ministers deze afweging uitdrukkelijk maken.

Aanleiding

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) een uitspraak gepubliceerd ten aanzien van het UBO-register.<sup>2</sup> Kortgezegd is daarmee openbaarmaking aan het algemene publiek van de persoonsgegevens uit het UBO-register onrechtmatig verklaard. Inmiddels heeft, onder andere, de minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de acties die de minister, naar aanleiding van deze uitspraak, heeft genomen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook artikel 86 Algemene Verordening Gegevensbescherming.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ministerie van Financiën 2022-0000285345.



Datum  
28 maart 2023

Ons kenmerk  
z2022-06787

Onbegrensde toegang tot openbare registers die persoonsgegevens bevatten betekent dat gegevens zonder rechtvaardiging van een belang verspreid kunnen worden. Door ontwikkelingen in technologie kunnen afwegingen over openbaarheid die in het verleden zijn gemaakt nu anders uitvallen.<sup>4</sup> Dit leidt tot een verhoogd risico op ernstige gevolgen voor deze personen zoals blootstelling aan bijvoorbeeld fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie. De eventuele strafbaarheid van deze zaken doet niets af aan het feit dat steeds overwogen moet worden of het opnemen van persoonsgegevens in een openbaar register en de openbaarmaking/verstrekking daarvan noodzakelijk zijn.

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.<sup>5</sup> De AP meent dat de uitspraak van het Europees Hof zou moeten leiden tot een herbeoordeling op dat punt van wetgeving en praktijk bij alle "openbare registers"<sup>6</sup> die in Nederland door de wetgever zijn ingesteld en die persoonsgegevens bevatten. Wij vragen de bewindspersonen daarom om in de komende maanden per openbaar register dat persoonsgegevens bevat, te laten 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.

#### Normenkader

Genoemde analyse moet bezien of de openbaarheid van registers strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de AVG en het overige relevante recht, waarbij voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat onder meer voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

- het openbare register geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (1. geschiktheid);
- het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (2. subsidiariteit);
- 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 (3. proportionaliteit);
- de regelgeving omtrent het register voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (4. rechtszekerheid);
- de regelgeving omtrent het register 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 (5. inhoudelijke en procedurele waarborgen); en
- de regelgeving omtrent het register verbindend is naar nationaal recht (6. grondwettigheid).

---

<sup>4</sup> Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat technieken als scraping tot grootschalige 'schaduwregisters' kunnen leiden die voor andere doeleinden worden gebruikt dan waar het register oorspronkelijk voor bedoeld is.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> ECLI:NL:HR:2001:AB2371, NJ 2001/613, m.nt. W.D.H. Asser, r.o. 3.4.



Datum  
28 maart 2023

Ons kenmerk  
z2022-06787

Verwachting AP

Vanuit uw coördinerende verantwoordelijkheid voor Digitalisering binnen de Overheid, verzoekt de AP u ervoor te zorgen dat het kabinet de komende maanden inventariseert welke “openbare registers”, die door de wetgever in het verleden zijn ingesteld en of deze registers aan bovenstaand kader voldoen. Een dergelijke herbeoordeling sluit ook aan bij de in uw Werkagenda "Waardengedreven Digitaliseren" geuite ambitie waarin “Iedereen regie heeft op het digitale leven”.<sup>7</sup>

Nu de openbaarheid van een openbaar register dient te volgen uit de wet, is een inventarisatie van deze openbare registers inclusief aanduiding van een (beleids)verantwoordelijk ministerie wenselijk. De AP verzoekt u deze inventarisatie uiterlijk op 31 mei 2023 aan de AP toe te zenden. De AP zal aan de hand van deze analyse daarna zelf de individuele bewindspersonen aanschrijven om na te gaan of zij de gewenste analyse op de registers waarvoor zij verantwoordelijk zijn hebben uitgevoerd en waar nodig actie hebben ondernomen om de toegankelijkheid van de registers in praktijk in lijn te brengen met de jurisprudentie van het HvJEU en het hierboven genoemde toetsingskader.

Indien nodig kan de AP overgaan tot het instellen van nader onderzoek dat kan leiden tot handhavend optreden door de AP, wanneer de wetgeving of de uitvoering daarvan niet (meer) blijkt te voldoen aan de normen die volgen uit het recht op gegevensbescherming.

Afschrift FG

Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd aan uw Functionaris voor Gegevensbescherming en de Privacy Adviseur Rijk.

De AP maakt deze brief bekend via [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl).

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen  
voorzitter

---

<sup>7</sup> *Kamerstukken II, 2022/23, 26643, nr. 940, p. 2.*