

# Volledige openbaarheid: het doel voorbij

- A. Berlee<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

De openbare registers voor registergoederen zijn voor iedereen toegankelijk.<sup>2</sup> Eenieder kan inzage verzoeken bij de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ('het Kadaster').<sup>3</sup> Deze openbare registers dienen het publiciteitsbeginsel in het goederenrecht, dat wordt gezien als een instrument voor het bewerkstelligen van rechtszekerheid met betrekking tot goederenrechtelijke rechten.<sup>4</sup> Daarmee is het beginsel nauw verbonden met de absolute werking van goederenrechtelijke rechten. Omdat deze rechten tegen eenieder werken vereist het publiciteitsbeginsel dat deze rechten voor derden kenbaar zijn.<sup>5</sup>

Hoe het publiciteitsbeginsel in de praktijk zijn uitwerking heeft gekregen en welke specifieke privacywaarborgen daarbij gehanteerd worden, komt uitgebreid aan bod in de bijdrage van Kloek-Tromp aan dit themanummer. In deze bijdrage wordt ingegaan op het spanningsveld tussen publiciteit en privacy. In het bijzonder wordt stilgestaan bij het in Nederland vigerende stelsel van volledige openbaarheid dat door de opkomst van het persoonsgegevensbeschermingsrecht ten dele moest worden ingeperkt en aangepast. Daarna volgt een korte uiteenzetting van het Duitse systeem van toegang tot de registers van registergoederen, waar de toegang tot de registers beperkt is voor zij die een 'gerechtvaardigd belang' hebben bij inzage. Met een dergelijk systeem wordt zowel publiciteit als privacy gewaarborgd. Dit artikel zal worden afgesloten met de conclusie dat het Nederlandse stelsel van vrijwel onbegrensde openbaarheid zijn doel voorbijschiet.

## 2 De ontwikkeling van het Kadaster als informatiebron

De openbare registers voor registergoederen worden gehouden door het Kadaster. Het Kadaster is daarnaast verantwoordelijk voor een andere (openbare) registratie: de Basisregistratie Kadaster (BRK), voorheen de kadastrale registratie. De BRK is essentieel voor de toegankelijkheid van de openbare registers voor registergoederen. Dit heeft te maken met de indeling van de openbare registers: de registers zijn namelijk niets meer dan een chronologisch archief van veelal notariële akten en andere stukken betreffende de rechtstoestand van onroerend goed.<sup>6</sup> De stukken zijn gesorteerd op tijd, niet op perceel of naam. Als men niet weet wanneer een akte is ingeschreven dan is het zoeken naar een speld in een hooiberg.

De BRK vervult een essentiële rol bij het vindbaar maken van informatie in de openbare registers. De kadastrale registratie – de voorganger van de BRK – organiseerde de informatie op perceel en op naam, precies wat er miste bij de openbare registers.<sup>7</sup> Al vrij snel na het invoeren van een kadaster in Nederland – ten behoeve van het heffen van grondbelasting – werd voorgesteld de kadastrale registratie en de openbare registers te koppelen. Vanaf 1828 is men begonnen met de koppeling van de twee registers en het organisatorisch samenvoegen van de registers ten hypotheekkantoren (belast met de openbare registers) en het Kadaster (belast met de kadastrale

---

<sup>1</sup> Anna Berlee is als docent en onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Ze is tevens verbonden aan de Universiteit Maastricht als promovenda. Dit artikel is ten dele gebaseerd op haar proefschriftonderzoek. Auteur bedankt mr. T. Herrenberg en mr. S. Kulk voor hun waardevolle opmerkingen bij eerdere versies van deze bijdrage.

<sup>2</sup> Dit uitgangspunt was niet anders onder het oude recht. Zo stond in artikel 1265 oud BW: 'De bewaarders der hypotheeken zijn gehouden aan alle degenen die zulks verlangen inzage te geven van hunne registers, en een afschrift uit te leveren van de akten welke op hunne registers zijn overgeschreven, en van de bestaande inschrijvingen en aantekeningen, of wel een getuigschrift dat er geen bestaan (...)'.  
<sup>3</sup> Artikel 3:16 BW juncto 99 Kw. Zie hierover verder de bijdrage van Kloek-Tromp.

<sup>4</sup> PG Inv. Boek 3,5,6, Kadasterwet, p. 3. 'Het in ons land vigerende stelsel van openbare registers voor registergoederen beoogt een instrument te zijn om de rechtszekerheid ten aanzien van deze goederen te bevorderen.' Zie ook PG Inv. Boek 3,5,6, Kadasterwet, p. 18. De focus ligt hier op onroerend goed, de overige registergoederen; teboekstaande schepen en luchtvaartuigen laat ik achterwege.

<sup>5</sup> Asser/Mijnssen-de Haan 2001, p. 281.  
<sup>6</sup> Voor alle inschrijfbaar feiten zie artikel 3:17 BW. Het gaat hier dus veelal om notariële akten, maar kunnen ook bijvoorbeeld processen-verbaal betreffen of rechterlijke uitspraken aangaande onroerend goed.

<sup>7</sup> Zie over deze link tevens G.T. de Jong, *Registers, risico en goede trouw*, dis. Groningen, Arnhem: Gouda Quint 1998, p. 139 e.v.

registratie).<sup>8</sup> Inmiddels is het dus de Basisregistratie Kadaster die de openbare registers ontsluit.<sup>9</sup> Zo worden verwijzingen naar de akten in de openbare registers opgenomen en gesorteerd op kadastrale aanduiding (kortom op object),<sup>10</sup> maar ook op naam van rechthebbende.<sup>11</sup> De BRK fungeert hierdoor als een index voor de openbare registers.<sup>12</sup>

Het Kadaster treedt daarmee al vrij snel na zijn instelling niet alleen meer op als instituut voor het faciliteren van de heffing van grondbelasting. Door de koppeling van de kadastrale registratie met de openbare registers is het Kadaster ook een onmisbare schakel geworden in privaatrechtelijke verhoudingen aangaande grondeigendom.<sup>13</sup> Daarnaast is het Kadaster door de jaren heen in toenemende mate belast met het houden en bijhouden van informatie betreffende onroerend goed.<sup>14</sup> Bij de bespreking van de Kadasterwet in 1981 werd dan ook gesteld dat de betekenis van het Kadaster is 'komen te liggen bij de functie die deze dienst heeft als bron van informatie: de dienst verschaft gegevens betreffende de rechtstoestand van onroerende goederen zomede andere gegevens betreffende onroerende goederen.'<sup>15</sup>

Met de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 werd het Kadaster aangemoedigd om gebruik te gaan maken van zijn informatie. In dat jaar werd het Kadaster een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Met de verzelfstandiging werd naast bestuurlijke stroomlijning,<sup>16</sup> tevens een vergroting van de doelmatigheid van het Kadaster beoogd.<sup>17</sup> Dit lag in het verlengde van de al eerder in gang gezette beweging naar een kostendekkende organisatie. Om een dergelijke kostendekkende organisatie te bewerkstelligen werd uitdrukkelijk ingezet op automatisering.<sup>18</sup> Zo zou het inzetten van nieuwe technische mogelijkheden voor informatie-uitwisseling de kwaliteit van de bestaande dienstverlening verbeteren.<sup>19</sup> Tevens zou automatisering nieuwe vormen van dienstverlening kunnen faciliteren.<sup>20</sup> Met deze nieuwe informatieproducten zou het Kadaster zich op de markt kunnen begeven, wat de financiële positie van het Kadaster zou versterken.<sup>21</sup>

---

<sup>8</sup> In 1838 was de symbiose tussen de twee registers compleet. Zie uitgebreid over de geschiedenis van de openbare registers, P.G.H.T. Konings, *De openbare registers ten hypotheekkantore*, diss. Nijmegen, Deventer: Kluwer 1990, p. 14 e.v.

<sup>9</sup> Artikel 48 lid 1 Kw. Zie uitgebreid over wat er wordt geregistreerd in de openbare registers J.C. van Straaten, *Kadaster, openbare registers en derdenbescherming*, Deventer: Kluwer 1992.

<sup>10</sup> Artikel 48 lid 1 onder a Kw. Objectregistratie door middel van de openbare registers voor registergoederen is 'praktisch niet te realiseren', legt Konings uit. 'Objectomschrijvingen die aansluiten op het BW zijn immers de feitelijke omschrijvingen van de onroerende goederen (...).'

<sup>11</sup> Artikel 48 lid 1 onder b Kw. Zo kan men zoeken op naam van eigenaar of beperkt gerechtigde, behalve waar het gaat om een erfdienstbaarheid.

<sup>12</sup> Dit is echter niet de enige functie van de BRK. Zie voor kritiek op deze positie die de kadastrale registratie inneemt ten opzichte van de openbare registers, o.a. Konings 1990, p. 84 e.v., H. Schuttevåer, 'De juridische en maatschappelijke betekenis van ons publicatiestelsel van onroerende zaken ("openbare registers" en "kadaster") Een terreinverkenning 1820-1970', *RM Themis* 1970, p. 325-375. D. Nakken, 'Kadastrale informaties', *WPNR* 4892, E.A.A. Luijten en D. Nakken, 'Een nieuwe benadering van het stelsel van onroerend goed', *WPNR* 5208 en 5209. Anders, zie P. de Haan, 'Registergoederen en de openbare registers volgens het gewijzigd ontwerp B.W.' *WPNR* 5202 en 5203, P. de Haan, 'Grondeigendom en kadaster' in: *Onroerend Goed. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van de Broederschap der Notarissen in Nederland*, Deventer: Kluwer 1968.

<sup>13</sup> Zie over het toenemend maatschappelijk belang van het Kadaster de reeks van Berretty in het *WPNR*. L.F. Berretty, 'Maatschappelijk belang van een algemeen overzichtsregister, grensoverzichtskaarten en algemene overzichtskaarten betreffende grondeigendom', *WPNR* 5053, *WPNR* 5054 en *WPNR* 5054.

<sup>14</sup> Denk hierbij aan bijvoorbeeld registratie op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Stb. 1981, 236), Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Stb. 2007, 219), of op grond van artikel 3 lid 4 Wet agrarisch grondverkeer (Stb. 1982, 689).

<sup>15</sup> PG Inv. Boek 3,5,6, Kadasterwet, p. 21.

<sup>16</sup> De diensten die het Kadaster vervulde werden niet langer gezien als behorende tot 'de departementale kern' en was daarom geschikt om te verzelfstandigen. Dit werd in 1991 aangekondigd, terwijl in de MvT van de Kadasterwet zelf nog werd gesteld: 'Het is dan ook bijna vanzelfsprekend dat de overheid, als beschermster van het algemeen belang - waartoe ook de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van de individuele (natuurlijke en rechts-)persoon behoren - belast is met het houden van die openbare registers.' PG Inv. Boek 3,5,6, Kadasterwet, p. 3. Desalniettemin was toen ook al sprake van een mogelijke verzelfstandiging van het Kadaster, PG Inv. Boek 3,5,6, Kadasterwet, p. 38-39.

<sup>17</sup> KST II 1992-1993, 23 258, 3 (MvT), p. 3.

<sup>18</sup> Over de ontwikkeling van automatisering bij het Kadaster, zie E. Berkers *Vol van vernieuwingsgedachten. Automatisering bij het Kadaster 1945-2000*, [S.l.]: Walburg Pers 2001.

<sup>19</sup> KST II 1992-1993, 23 258, 3 (MvT), p. 8.

<sup>20</sup> KST II 1992-1993, 23 258, 3 (MvT), p. 8-9.

<sup>21</sup> 'Enerzijds kan dit nuttig zijn voor de informatievoorziening; anderzijds kan daarmee de bedrijfsvoering van het Kadaster financieel sterk gehouden worden. Dit kan ertoe leiden dat het Kadaster zich met nieuwe producten op de markt begeeft. Daartoe zal marktonderzoek en produktontwikkeling moeten plaatsvinden.' KST II 1992-1993, 23 007, 3 (MvT), p. 9.

De technologische vernieuwing bij het Kadaster was al even aan de gang. Zo waren pen en papier al een tijd vervangen ten faveure van de typemachine, microfoto's en microfilm,<sup>22</sup> en vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw werd er flink geïnvesteerd in de *Automatisering Kadastrale Registratie* (AKR) en *Automatisering Hypothecaire Registratie* (AHR) projecten.<sup>23</sup> De ontwikkeling en implementatie van AKR duurde wat langer dan aanvankelijk gedacht,<sup>24</sup> maar toen het er eenmaal was, werd er gretig aftrek van genomen.<sup>25</sup> Een flinke toename in de aanschaf van informatieproducten was ook zichtbaar toen het Kadaster in 1996 alle aanvragen voor informatie centraliseerde in een elektronisch portaalstelsel.<sup>26</sup> Dit systeem bleek een succes; in het najaar van 1997 werd het miljoenste elektronische bericht verstuurd, en een half jaar later was het aantal verzonden berichten al verdubbeld.<sup>27</sup>

Ten tijde van de automatisering bij het Kadaster, was er weinig aandacht voor de eventuele gevolgen die dit zou kunnen hebben voor de privacy van personen die staan geregistreerd in de openbare registers. Dit had ten dele te maken met het wettelijk kader,<sup>28</sup> waar hierna op wordt ingegaan, en ten dele met het feit dat 'de verstreckende gevolgen van het gebruik van informatietechnologie in de vastgoedinformatie nog niet [konden] worden overzien.'<sup>29</sup>

### 3 Privacybescherming in de openbare registers voor de Wbp

Rond dezelfde tijd dat de Kadasterwet werd besproken werd er ook nagedacht over privacyregelgeving. Bij de bespreking van de Kadasterwet, kwam ook de (op dat moment) ontwerp-Wet persoonsregistraties ter sprake. Dit ontwerp is uiteindelijk de Wet persoonsregistraties geworden, de voorloper van de thans geldende Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wet persoonsregistraties regelde de verwerking van persoonsgegevens maar had geen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens in openbare registers door wet ingesteld en openbaar gemaakt.<sup>30</sup> Dit betekende dat de openbare registers voor registergoederen en de kadastrale registratie<sup>31</sup> werden uitgezonderd van de werking van de Wet op de persoonsregistraties.<sup>32</sup> Het onderwerp van privacybescherming kwam daarmee verder niet meer aan de orde.<sup>33</sup>

Min of meer tegelijkertijd ratificeerde Nederland ook het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van de Raad van Europa.<sup>34</sup> Dit verdrag maakte geen onderscheid tussen de verwerking van persoonsgegevens door publieke of private partijen.<sup>35</sup> Dit zou betekenen dat dit Verdrag ook van toepassing zou zijn op de verwerking in de openbare registers voor registergoederen en de kadastrale registratie, ware het

---

<sup>22</sup> Stb. 1947, 66 en de Ministeriële beschikking 'vervanging van de woordelijke overschrijving van stukken in de openbare registers, gehouden ten hypotheekkantore, door het in bewaring nemen van afschriften van die stukken', Stcrt. 1949, 222. Hier werd ook formulier bijgevoegd dat kon worden ingevuld met een typemachine, en maar in beperkte gevallen met de pen.

<sup>23</sup> Zie uitgebreider Berkers 2001, p. 57-83. Zie voorts Stassen, 'Gedachten over de inrichting van de te automatiseren registers van het Kadaster', WPNR 5386.

<sup>24</sup> Het Kadaster was op dat moment nog ondergebracht bij het ministerie van Financiën waar, volgens Berkers, iedere aanpassing, hoe klein ook, door een hele bureaucratische molen moest. Dit veranderde met het onderbrengen van het Kadaster bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waar de focus lag op doelmatigheid en innovatie. Berkers 2001, p. 60-62.

<sup>25</sup> Zeker toen het mogelijk werd om doormiddel van een directe verbinding informatieproducten op te vragen. In de tussentijd werd de telefax nog geïntroduceerd en gebruik daarvan verplicht gesteld door de KNB voor notarissen naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in 1981, HR 30 januari 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4140, RvdW 1981, 25 (*Baarns beslag*).

<sup>26</sup> Berkers 2001, p. 173.

<sup>27</sup> Berkers 2001, p. 173.

<sup>28</sup> Zevenbergen stelde voorts dat dit ten dele kwam 'doordat men in het begin dacht dat vastgoedgegevens geen persoonsgegevens waren.' A. Zevenbergen/J.A. Zevenbergen & J. De Jong 'Samenvatting', in: *Vastgoedregistraties en privacybescherming*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993, p. 41.

<sup>29</sup> De Jong, M. Rietdijk & Y. Pluijmers *Vastgoed persoonlijk benaderd*, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samson Bedrijfsinformatie bv. 1997, p. 225. Zie ook De Jong 1999, p. 590.

<sup>30</sup> Artikel 2 lid 2 Wpr.

<sup>31</sup> Thans Basisregistratie Kadaster (BKR).

<sup>32</sup> Werd de informatie uit de openbare registers echter verder verwerkt in een persoonsregistratie, dan was de wet wel van toepassing. Alleen de verwerking gedaan door het Kadaster was uitgezonderd. D.G. Overkleef-verborg 'Privacyaspecten van persoonsinformatievoorziening door de overheid', 1988, p. 6.

<sup>33</sup> PG Inv. 3,5,6, Kadasterwet, p. 311.

<sup>34</sup> Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg, 28 januari 1981, Trb. 1988.

<sup>35</sup> Zie voor deze ontwikkeling ook G. González Fuster *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham: Springer International Publishing 2014.

niet dat Nederland de werking van het Verdrag had uitgesloten voor de verwerking van persoonsgegevens in openbare registers door de wet ingesteld.<sup>36</sup> Daarmee was een (geringe) betaling lange tijd het enige dat de inzage in de openbare registers in de weg stond.<sup>37</sup>

### Het 'vieze mannetjes'-artikel

De effecten van volledige openbaarheid op de persoonlijke levenssfeer werden echter inmiddels wel gevoeld, in het bijzonder door notarissen.<sup>38</sup> Zo kwam het in de praktijk voor dat wanneer een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon compareert bij een akte, de notaris een van zijn medewerkers op het kantoor vraagt om op te treden als gemachtigde. De cliënt geeft dan een volmacht en de medewerker wordt vermeld in de akte. Deze vermelding moest dan echter in detail gebeuren: de medewerker kwam met naam, voornaam, geboortedatum, geboorteplaats, woonplaats, adres, beroep en burgerlijke staat in de akte.<sup>39</sup> Een dergelijke verplichting stond ook opgenomen in artikel 18, eerste lid, Kadasterwet. Voor de medewerker die (veelvuldig) optrad als gevolmachtigde, betekende dit dus dat zijn thuisadres en andere persoonsgegevens in de openbare registers werden opgenomen. Dit werd gezien als 'een grote belemmering' en 'als een ongewenste inbreuk op de privacy van medewerkers/sters'.<sup>40</sup> Het artikel stond daarom ook wel bekend als het 'vieze mannetjes'-artikel, waarmee volgens Brouwer 'kennelijk wordt bedoeld dat personalia-gegevens, inclusief adres, voor iedereen, dus ook voor lieden met minder eerbare bedoelingen, via de openbare registers inzichtelijk zijn.'<sup>41</sup> Sommige notarissen probeerden de verstrekking van gegevens te omzeilen met een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid in artikel 18 Kw. Deze uitzondering hield in dat wanneer een notaris deze gegevens niet *kan* achterhalen, hij ze niet hoeft te vermelden.<sup>42</sup> Alleen in een dergelijk geval mag hij de vermelding van de vereiste gegevens achterwege laten.<sup>43</sup> Sommige notarissen maakten echter ook van die mogelijkheid gebruik om de persoonsgegevens van hun medewerkers niet op te nemen in de akte. Een uitspraak van de Rechtbank Breda maakte duidelijk dat dit niet toegestaan was.<sup>44</sup> In 1999 werd tegemoetgekomen aan de bezwaren van de notarissen en werd artikel 18 Kw alsnog gewijzigd naar zijn huidige bewoording.<sup>45</sup> Zo hoeft burgerlijke staat niet langer worden vermeld, en kan er worden volstaan met de vermelding van het kantooradres van de notaris, in plaats van woonplaats en (huis)adres van de medewerker.<sup>46</sup>

In 2001, werd de volledige registratie van onroerend goed onderworpen aan regelgeving ter bescherming van persoonsgegevens, met de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Een grote verandering die de Wbp met zich meebracht was dat de wet ook van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in openbare registers. De uitzonderingspositie die het Kadaster als verwerker van persoonsgegevens in de openbare registers van registergoederen en de kadastrale registratie (thans: de BRK) genoot onder de Wpr,

---

<sup>36</sup> Zie voor de opmerking: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/declarations?p\\_auth=uZUjzDvd](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/declarations?p_auth=uZUjzDvd).

<sup>37</sup> Zie ook J. De Jong 'Het kadaster en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer', *WPNR* 6366 (1999), p. 590.

<sup>38</sup> J.P.F. Kooijman 'Volmacht aan medewerkers van het kantoor', *WPNR* 6053 (1992).

<sup>39</sup> Zie over een verschil van mening of dit nodig is indien het gaat om een medewerker van het notaris kantoor, Kooijman 1992, p. 429-430; Q.J. Marck 'Vertegenwoordiging van rechtspersonen en vermelding persoonsgegevens', *JBN* 1992, 16, p. 16.

<sup>40</sup> J.G. Brouwer 'Privacybescherming en lijdelijkheid van de bewaarder bij toepassing van artikel 18 Kadasterwet', *WPNR* 6072 (1992), p. 903.

<sup>41</sup> Brouwer 1992, p. 903.

<sup>42</sup> Brouwer 1992, p. 905.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 1986/1987, 17 496, nr. 23, p. 22.

<sup>44</sup> Rb. Breda 9 juni 1992, *NJKort* 1992, 54. Een beroep op de lijdelijkheid van de bewaarder hielp hier ook niet. De bewaarder is namelijk niet lijdelijk als het gaat om de inschrijvingsvereisten.

<sup>45</sup> Artikel 18 lid 1 sub 3 Kw: 'ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen die blijkens het aangeboden stuk voormelde partijen hebben vertegenwoordigd: de in de onderdelen a en b bedoelde gegevens, met uitzondering van de burgerlijke staat, alsmede de grond van hun bevoegdheid, met dien verstande dat voor natuurlijke personen die een kantoor houden of werkzaam zijn op een kantoor ten aanzien van aangelegenheden die dit kantoor betreffen in plaats van de woonplaats met adres ook het kantooradres vermeld kan worden.' Zie ook artikel 40 lid 2 sub c Wet op het Notarisambt.

<sup>46</sup> Naam, voornamen, geboortedatum en -plaats, van de natuurlijke personen die blijkens het aangeboden stuk daarbij als partij zijn opgetreden zijn nog altijd vereist.

kwam daarmee te vervallen.<sup>47</sup> Enkele aanpassingen aan de Kadasterwet waren daarom vereist. In het bijzonder werd er een nieuwe Hoofdstuk aan de Kadasterwet toegevoegd met bepalingen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.<sup>48</sup> De invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens betekent verder dat de verwerking van persoonsgegevens in de openbare registers en de kadastrale registratie is onderworpen aan de regels omtrent privacybescherming.<sup>49</sup>

#### 4 Wettelijke vereisten voor verwerking persoonsgegevens in openbare registers

Deze privacyregels vloeien voort uit Richtlijn 95/46 en zijn (vrijwel) integraal overgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) zal de Richtlijn en Wbp vanaf 25 mei 2018 vervangen.<sup>50</sup> De hieronder omschreven regels worden gehandhaafd in de AVG.

De privacyregelgeving ziet op de *verwerking van persoonsgegevens*.<sup>51</sup> Een persoonsgegeven is elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.<sup>52</sup> In de context van de openbare registers voor registergoederen gaat het hier dus om alle gegevens in bijvoorbeeld een transportakte, waarbij men vooral denkt aan naam, voornamen, geboortedatum en -plaats, woonplaats met adres en burgerlijke staat,<sup>53</sup> en het ID-nummer.<sup>54</sup> Ook de financiële gegevens zijn persoonsgegevens, aangezien de (ver)koop prijs wat zegt over de vermogenspositie van de vervreemder en verkrijger.<sup>55</sup> Met het registreren van akten die deze gegevens bevatten verwerkt het Kadaster persoonsgegevens en is zij gehouden aan de privacyregelgeving.<sup>56</sup> De uitzonderingspositie onder de Wpr is dus geheel komen te vervallen. Onder verwerking van persoonsgegevens moet men iedere bewerking van de persoonsgegevens verstaan, onder andere het verzamelen, ordenen, maar ook verstrekken van de gegevens.<sup>57</sup>

Verwerken van persoonsgegevens mag alleen indien daarvoor een grondslag is.<sup>58</sup> Zo kan een grondslag zijn: de verleende toestemming van degene om wiens persoonsgegevens het gaat.<sup>59</sup> Deze grondslag ligt echter niet voor de hand bij verwerking van persoonsgegevens in openbare

---

<sup>47</sup> Daarnaast moest ook de verklaring die Nederland heeft afgelegd ten tijde van Verdrag no. 108 worden aangepast, aangezien de Staat niet gegevensverwerking kan uitsluiten die op grond van haar nationale recht wel onder 'onder voorschriften inzake gegevensbescherming vallen'. KST II 1998-1999, 26 410, nr. 3 (MvT), p. 6.

<sup>48</sup> Zie hierover verder de bijdrage van Kloek-Tromp. Zie voorts A. Berlee 'Meer aandacht voor privacy in de openbare registers?', *NJB* 2015, 1520, p. 1520-1527.

<sup>49</sup> Voor meer over de ontwikkeling van deze beginselen, zie González Fuster 2014, p. 75-104.

<sup>50</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, PB EU L 119/1.

<sup>51</sup> In een bestand, waarbij in ieder geval aan openbare registers moet worden gedacht. Zie voor de specifieke definitie artikel 2 onder c) Richtlijn 95/46, artikel 1 sub c Wbp, artikel 4 sub 6) AVG. Privacyregelgeving is niet altijd van toepassing, bijvoorbeeld niet op verwerkingen voor huishoudelijke doeleinden, zoals de verjaardagskalender op het toilet. Zie artikel 3(2) Richtlijn 95/46, artikel 2 lid 2 Wbp, artikel 2 lid 2 AVG.

<sup>52</sup> Artikel 2(a) Richtlijn 95/46, artikel 1(a) Wbp, artikel 4 sub 1) AVG. Zie ook HvJ EU 6 november 2003, ECLI:EU:C:2003:596, Case C-101/01 (*Bodil Lindqvist*). HvJ EU 19 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:779, C-582/14 (*Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland*). Zie voorts uitgebreid Article 29 Data Protection Working Party *Opinion 4/2007 on the concept of personal data (WP 136)*, 2007.

<sup>53</sup> Artikel 40 lid 2 sub a Wna en artikel 18 lid 1 sub 1.

<sup>54</sup> Artikel 39 lid 1 Wna. Dit is dus enkel een vereiste voor de akte, *niet* een inschrijvingsvereiste.

<sup>55</sup> Article 29 Data Protection Working Party 2007, p. 9. Hoewel ook de koop prijs géén inschrijfvereiste is, is een notaris wel verplicht deze op te nemen in de akte op basis van artikel 46 Wna. Zie hierover ook W.G. Huijgen 'Hoe zat het ook al weer? de notaris en de geldelijke tegenprestatie', *JBN* 23/4, p. 13-15. NB: de maximale lening waarvoor een recht van hypotheek wordt gevestigd wordt eveneens ingeschreven.

<sup>56</sup> Het kan desalniettemin zo zijn dat een gedeelte van de privacyregelgeving is uitgesloten. Artikel 107a Kw bijvoorbeeld sluit de werking van artikel 35 Wbp betreffende de informatieplicht uit. Zie ook artikel 36 lid 5 Wbp voor bijzondere regeling voor openbare registers waar het gaat om het rectificatierecht van iemand wiens persoonsgegevens worden verwerkt.

<sup>57</sup> De definitie van verwerking is ruimer: 'elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.' Artikel 2 sub b) Richtlijn 95/46, artikel 1 sub b) Wbp, artikel 4 sub 2) AVG.

<sup>58</sup> Zie voor de limitatieve opsomming van grondslagen artikel 7 Richtlijn 95/46, artikel 8 Wbp, artikel 6 AVG.

<sup>59</sup> Artikel 7 sub a) Richtlijn 95/46, artikel 8 sub a) Wbp, artikel 6 lid 1 sub a) AVG.

registers voor registergoederen, of in de BRK. Het betreft hier namelijk een 'dwangverstrekking'.<sup>60</sup> Men verstrekt deze gegevens niet op basis van toestemming, maar omdat dit een verplichting is die voortvloeit uit de wet.<sup>61</sup> De notaris stelt geen akte op, en de bewaarder registreert geen akte, als deze gegevens niet worden verstrekt.<sup>62</sup>

De grondslag voor verwerking door het Kadaster van de persoonsgegevens in de openbare registers is vastgelegd in de Kadasterwet,<sup>63</sup> en is noodzakelijk voor de vervulling van de taken van het Kadaster die hij uitvoert in het algemeen belang.<sup>64</sup> De privacyregelgeving stelt nog verdere eisen aan de omschrijving van die grondslag en de reikwijdte daarvan. Deze vallen allemaal in meer en mindere mate samen in het vereiste dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze moeten worden verwerkt.<sup>65</sup> Dit houdt onder andere in dat persoonsgegevens alleen voor 'welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden' worden verkregen.<sup>66</sup> Deze doeleinden moeten duidelijk zijn op het moment van verzamelen van de gegevens.<sup>67</sup> Verdere verwerking van de gegevens mag, maar dan moet het wel op een wijze gebeuren die 'niet onverenigbaar' is met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld.<sup>68</sup> De wet die de grondslag biedt voor de verwerking van persoonsgegevens, zoals de Kadasterwet, moest met de invoering van de Wbp dergelijke doelen dus omschrijven. Dit is ten aanzien van het Kadaster gebeurd in Artikel 2a Kw, waarin onder andere staat dat het Kadaster de gegevens mag verwerken voor doelen zoals: 'de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen' en ter 'ondersteuning en bevordering van de economische activiteiten.' Het is onbegonnen werk om alle specifieke doelen in zeer gedetailleerde omschrijving vast te leggen, maar men kan zich afvragen of de zeer brede bewoording van Artikel 2a Kw niet een voorbeeld is van het andere uiterste.<sup>69</sup> De persoonsgegevens dienen verder ook nauwkeurig zijn, en waar nodig moeten zij worden bijgewerkt.<sup>70</sup> Voorts mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of verder verwerkt.<sup>71</sup>

<sup>60</sup> G. Overkleeft-Verburg/J.A. Zevenbergen & J. de Jong 'Privacy-aspecten van vastgoedregistraties', in: *Vastgoedregistraties en privacybescherming*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993, p. 33.

<sup>61</sup> Dat sommige mensen hier geen probleem mee hebben, doet hieraan niet af.

<sup>62</sup> Hierbij kan men zich echter wel afvragen wat de wettelijke basis is van de verwerking van ID-nummer en koopprijs en maximale hypotheeklening, aangezien dit geen inschrijvingsvereisten betreft.

<sup>63</sup> Dat dit een grondslag is voor de verwerking van persoonsgegevens vindt men in artikel 7 sub c) Richtlijn 95/46, artikel 8 sub c) Wbp, artikel 6 lid 1 sub c) AVG.

<sup>64</sup> Artikel 7 sub e) Richtlijn 95/46, artikel 8 sub e) Wbp, artikel 6 lid 1 sub e) AVG. Men zou ook nog kunnen aanvoeren dat de verwerking van persoonsgegevens door het Kadaster de gerechtvaardigde belangen van derden dient en daarmee gestoeld zou kunnen worden op artikel 7 sub f) Richtlijn 95/46, artikel 8 sub f) Wbp, artikel 6 lid 1 sub f) AVG. Zie voor een soortgelijk argument voor handelsregisters HVJ EU 9 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:197, C-398/15 (*Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce v Salvatore Manni*).

<sup>65</sup> Artikel 6(1)(a) Richtlijn 95/46, artikel 6 Wbp, artikel 5 lid 1 sub a) AVG: persoonsgegevens moeten: a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is („rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”).

<sup>66</sup> Artikel 6(1)(b) Richtlijn 95/46, artikel 7 Wbp, artikel 5 lid 1 sub b) AVG.

<sup>67</sup> Overweging 28 Richtlijn 95/46. Als ze later worden aangepast, dan moet daar opnieuw een rechtvaardigingsgrond voor zijn. Wat betreft openbare registers ligt hier voor de hand dat dit gebeurt in een (formele) wet.

<sup>68</sup> Artikel 6(1)(b) Richtlijn 95/46, artikel 9 lid 1 Wbp, artikel 5 lid 1 sub b) AVG. Verdere verwerking voor statistische, historische of wetenschappelijke doeleinden wordt niet als onverenigbaar beschouwd als er voorzieningen worden getroffen die 'verzekeren de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden.' Artikel 9 lid 3 Wbp.

<sup>69</sup> Zie ook bijvoorbeeld het voorbeeld van de Artikel 29 Werkgroep over bevolkingsregisters, ten dele ook interessant voor andere (openbare) registers. 'Both the content and use of these registries are usually regulated under specific laws. Although broad umbrella provisions often appear in those laws, such as 'information can be used for any public task', they also contain detailed legal provisions to provide legal certainty. These provisions specify in what situations and for what purposes the data may be used, and who may have access to it. (...) With increasing tendencies towards government data sharing, it is becoming more and more important that clear, specific and proportionate legal rules are in place to clarify how information contained in population registers and other government databases may be used, shared, and safeguarded. The challenge is to define these rules in such a manner that they provide sufficient legal certainty without being overly rigid.' Article 29 Data Protection Working Party *Opinion 03/2013 on purpose limitation (WP 2013)*, Brussels 2013, p. 54.

<sup>70</sup> Artikel 6(1)(d) Richtlijn 95/46, artikel 11 lid 2 Wbp, artikel 5 lid 1 sub d) AVG. Hiervoor moeten alle redelijke maatregelen worden getroffen.

<sup>71</sup> Artikel 6(1)(e) Richtlijn 95/46, artikel 10 lid 1 Wbp, artikel 5 lid 1 sub e) AVG. Ook hier wordt een uitzondering gemaakt voor statistische, historische of wetenschappelijke doeleinden, zie artikel 6(1)(b) Richtlijn 95/46, artikel 10 lid 2 Wbp, artikel 5 lid 1 sub e) AVG. Zie in deze context ook HVJ EU 9 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:197, C-398/15 (*Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce v Salvatore Manni*). Voor het belang van de uitspraak in de context van openbare registers voor registergoederen zie A. Berlee 'Een vergeetrecht in openbare registers?', *NTBR* 2017/6, p. 193-199.

Verder moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.<sup>72</sup> Het doel van de verwerking moet worden gediend door het verzamelen van de desbetreffende gegevens. Irrelevante persoonsgegevens zoals jaarinkomen of haarkleur dienen niet het doel van de rechtszekerheid en mogen dus niet worden verwerkt.<sup>73</sup> In de context van openbare registers kan men zich verder afvragen in hoeverre de volledige openbaarheid, die enkel wordt begrensd door het vereiste van een geringe betaling voor inzage, niet ‘bovenmatig’ is ten opzichte van de doelen zoals omschreven in Artikel 2a Kw, zijnde bijvoorbeeld de bevordering van de rechtszekerheid ten aanzien van registergoederen.<sup>74</sup> Door het register (vrijwel volledig) openbaar te maken wordt het doel van rechtszekerheid gediend, maar kan dit doel niet ook op een minder ingrijpende manier worden gediend?

Hierbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat het publiciteitsbeginsel weliswaar al sinds jaar en dag het uitgangspunt is van de openbare registers voor registergoederen, maar dat een dergelijke openbaarheid niet los gezien kan ‘worden van het feit dat sinds het ontstaan van deze registers in het midden van de vorige eeuw tot het einde van de jaren tachtig altijd sprake is geweest van papieren registers en registraties’.<sup>75</sup>

Omdat *volledige* openbaarheid in Nederland altijd het uitgangspunt is geweest, heeft men zich nooit de vraag hoeven stellen hoeveel openbaarheid het beginsel van publiciteit en de rechtszekerheid die het faciliteert daadwerkelijk vereisen. Het doel van de rechtszekerheid werd in ieder geval gediend met volledige openbaarheid. Deze benadering schuurt echter met het uitgangspunt van de privacybescherming.

## 5 Voorbeeld van een andere aanpak

Ook Duitsland kent een publiciteitsbeginsel dat ten doel heeft rechtszekerheid in onroerend goed te bevorderen.<sup>76</sup> De manier waarop invulling wordt gegeven aan dit beginsel verschilt echter aanzienlijk van Nederland. Zo is toegang tot de Duitse registers voor onroerend goed (*Grundbuch*) voorbehouden aan hen die een ‘gerechtvaardigd belang’ (*ein berechtigtes Interesse*) hebben in de informatie in deze registers.<sup>77</sup> Dit is vastgelegd in § 12 *Grundbuchordnung* (GBO). Het is aan de bewaarder<sup>78</sup> om te bepalen of hij overtuigd is van de aanwezigheid van een dergelijk gerechtvaardigd belang. Duitsland hanteert daarmee een open norm die ruimte biedt om ook de privacybelangen van geregistreerden te betrekken in de afweging.

Wat onder een gerechtvaardigd belang kan worden verstaan heeft zich ontwikkeld in de rechtspraak.<sup>79</sup> Een gerechtvaardigd belang was aanvankelijk een belang dat was gestoeld op het publiciteitsbeginsel. Alleen zij die konden aantonen dat ze een (gerechtvaardigd) belang hebben

<sup>72</sup> Artikel 6(1)(c) Richtlijn 95/46, artikel 11 lid 1 Wbp, artikel 5 lid 1 sub c) AVG.

<sup>73</sup> Het moge duidelijk zijn dat dit ook niet gebeurt. Overigens neemt dit niet weg dat informatie omtrent jaarinkomen wellicht relevant is in een bepaalde context, bijvoorbeeld bij het verstrekken van een lening, maar dat doel wordt niet gediend met de openbare registers.

<sup>74</sup> Artikel 2a sub a, welke verder wordt uitgesplitst in rechtszekerheid onder 1. ‘in het rechtsverkeer’ 2. ‘in het economisch verkeer’, en 3. ‘In het bestuurlijk verkeer tussen burgers en bestuursorganen’.

<sup>75</sup> De Jong, Rietdijk & Pluijmers 1997, p. 225. Zie ook R. Gellman ‘Public records—access, privacy, and public policy: a discussion paper’, *Government Information Quarterly* 12/4, p. 391–426.

<sup>76</sup> Von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch 2012, Einl. zum SachenR, Rn. 56, H.J. Wieling *Sachenrecht*, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007, p. 8. BVerfG 28 augustus 2000, *NJW* 2001, 503, 505: ‘Die Wirkungsweise der (Immobilien-)Sachenrechte als gegenüber jedem wirkende Rechte bedingt es, dass die am Rechtsverkehr Beteiligten auch von diesen, möglicherweise auch ihnen gegenüber wirkenden Rechtspositionen Kenntnis erhalten. Hierauf kann sich der im Grundbuch Eingetragene auch einstellen.’

<sup>77</sup> § 12 Grundbuchordnung: (1) Die Einsicht des Grundbuchs ist jedem gestattet, der ein berechtigtes Interesse darlegt. Das gleiche gilt von Urkunden, auf die im Grundbuch zur Ergänzung einer Eintragung Bezug genommen ist, sowie von den noch nicht erledigten Eintragungsanträgen. Het is daarmee ook maar de vraag of het *Grundbuch* kan worden omschreven als een ‘openbaar register’, zie over verschillende soorten en gradaties van ‘openbare registers’. F.C.J. Ketelaar ‘Openbare registers’, *WPNR* 5114.

<sup>78</sup> In Duitsland worden de registers voor onroerend goed gehouden door de rechtbank §1 GBO. De rechters hebben hun bewaarders taken overgedragen aan de *Rechtspflegers*, hogere ambtenaren bij het gerecht. Deze delegatie van macht begon in 1921 met de ‘Reichsentlastungsgesetzes von 11.3.1921’ en werd voltooid in 1957 met het ‘Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung und des Verfahrensrechts (Rechtspflegergesetz) von. 8.2.1957’.

<sup>79</sup> Zie voor overzichten hiervan W. Böhringer ‘Der Einfluß des informationellen Selbstbestimmungsrechts auf das Grundbuchverfahrensrecht - dargestellt an der “Grundbuchwäsche” und der Grundbucheinsicht - Spätestens’, *Rpfleger* 1989, p. 309–313; W. Böhringer ‘Isolierte Grundbucheinsicht durch Notar für Dritte’, *DNotZ* 2014, p. 16–39; J. Demharter *Grundbuchordnung: mit dem Text der Grundbuchverfügung und weiterer Vorschriften*, München: Beck 2014. H. Grziwotz ‘Das Recht auf Grundbucheinsicht’, *MDR* 67/8, p. 433–436. S. Hügel *Beck’scher Online-Kommentar Grundbuchordnung*, München: Beck 2014.

ten aanzien van het stuk grond of de goederenrechtelijke rechten geregistreerd betreffende het stuk grond, konden toegang tot de registers verkrijgen. Daarmee bepaalde de reikwijdte van het publiciteitsbeginsel de reikwijdte van een gerechtvaardigd belang.

De beperking van de toegang had daarmee weinig met de bescherming van persoonsgegevens te doen.<sup>80</sup> Dit is ook niet verwonderlijk gelet op het feit dat § 12 GBO stamt uit 1897,<sup>81</sup> ruim voordat de bescherming van persoonsgegevens werd verankerd in de Duitse wet. Desalniettemin heeft de bescherming van persoonsgegevens invloed gehad op de toegang tot de onroerend goed registers in Duitsland.<sup>82</sup> Zo heeft de flexibiliteit van § 12 GBO ook de bescherming van persoonsgegevens een belangrijke rol gekregen bij de interpretatie van wat een gerechtvaardigd belang kan zijn. In het bijzonder in die gevallen waarin een belang namelijk niet gebaseerd kan worden op het goederenrechtelijke beginsel van publiciteit.<sup>83</sup> Zoals een journalist die toegang wil tot de registers. Een journalist beroept zich niet op de rechtszekerheid, maar op de persvrijheid en de controlefunctie die de pers heeft binnen een (democratische) samenleving. Toegang tot de registers is dan alsnog gerechtvaardigd,<sup>84</sup> maar, zo stelde het Duitse Grondwettelijk Hof in 2000, dan moeten de (privacy)belangen van zij die zijn opgenomen in de registers wel in acht worden genomen.<sup>85</sup> 'In de moderne terminologie wordt de beperking van het recht op inzage daarmee gebruikt om de privacy te beschermen van degenen die zijn geregistreerd.'<sup>86</sup> Zo is niet ieder belang dat een journalist nastreeft voldoende om inzage in de registers te verkrijgen. Is er een vermoeden dat de informatie een publiek debat kan informeren, dan is er sprake van een gerechtvaardigd belang. Wanneer de informatie uit de registers echter wordt gebruikt ter bevrediging van de publieke nieuwsgierigheid of sensatielust, dan prevaleert de privacy van de geregistreerde en wordt toegang geweigerd.<sup>87</sup>

Het publiciteitsbeginsel is nog altijd de belangrijkste grondslag voor verstrekking van informatie uit de registers, maar het is dus niet langer de enige grondslag.<sup>88</sup> De flexibiliteit van de gerechtvaardigd belangentoets maakt het mogelijk dat de norm kan meebewegen met de maatschappelijke veranderingen in de samenleving. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan een uitbreiding

---

<sup>80</sup> In de literatuur is de relatie van § 12 GBO tot persoonsgegevensbescherming ook lang niet onderkend. Böhringer 1989, p. 309–313; G. Lüke 'Registereinsicht und Datenschutz', *NJW* 1983, p. 1407–1409. J. Melchers 'Das Recht auf Grundbucheinsicht', *Rpfleger* 1993, p. 310–317.

<sup>81</sup> Destijds te vinden in § 11 GBO. De tekst van het eerste lid is niet veranderd.

<sup>82</sup> Zo is er in 2014 een logboekverplichting ingesteld, ten dele ter bescherming van de persoonsgegevens, welke inhoudt dat bij wordt gehouden wie toegang tot informatie in de registers krijgt en op basis waarvan. Dit logboek kan (veelal) worden ingezien door de rechthebbenden van het stuk grond, maar ook door de Duitse evenknie van de Autoriteit Persoonsgegevens. Demharter 2014, § 133, Rn. 9.

<sup>83</sup> Wanneer een gerechtvaardigd belang kan worden aangenomen op basis van het publiciteitsbeginsel worden namelijk de belangen van de geregistreerde al beschermd door deze toets. BVerfG 28 augustus 2000, *NJW* 2001, 504.

<sup>84</sup> Voor journalisten vrijwel altijd, zie BVerfG 28 augustus 2000, *NJW* 2001, 503, BGH 17 augustus 2011, *NJW-RR* 2011, 1651, OLG Zweibrücken 24.01.2013, *FGPrax* 2013, 163, KG 28.08.2012, *NJOZ* 2014, 3, OLG Stuttgart 27.06.2012, *ZUM-RD* 2013, 185, OLG Stuttgart 22.06.2012, *BeckRS* 2012, 19245, OLG Celle 19.01.2011, *BeckRS* 2011, 23394, OLG Hamm 17.01.2011, *BeckRS* 2012, 02305, KG 19.06.2001, *ZUM* 2001, 878, LG Hof 17.01.2001, *BeckRS* 2001, 31155053, OLG Frankfurt a.M. 13.07.2000, *BeckRS* 2014, 21259. OLG Düsseldorf 12.06.1991, *NJW-RR* 1992, 695, LG Mosbach 01.09.1989, *NJW-RR* 1990, 212, OLG Hamm 14.05.1988, *NJW* 1988, 2482. LG Frankfurt 12.05.1978, *Rpfleger* 78, 316.

<sup>85</sup> BVerfG 28 augustus 2000, *NJW* 2001, 504: 'Dass durch die erweiternde Auslegung des § 12i GBO der Anwendungsbereich der Vorschrift über ihren ursprünglichen Regelungszweck ausgedehnt wird, bedeutet nicht, dass dem herkömmlichen Regelungsziel keinerlei Bedeutung zukommt. Die Eingrenzung des Einsichtnahme-rechts dient – in moderner Terminologie – dem Persönlichkeitsschutz der Eingetragenen.' Zie kritisch over de relatie tussen § 12 GBO en bescherming van persoonsgegevens, Böhringer 1989, p. 309–313; Melchers 1993, p. 310–317.

<sup>86</sup> BVerfG 28 augustus 2000, *NJW* 2001, 504: 'Die Eingrenzung des Einsichtnahme-rechts dient – in moderner Terminologie – dem Persönlichkeitsschutz der Eingetragenen.'

<sup>87</sup> BGH 17.08.2011, *NJW-RR* 2011, 1651, 'eine in der Öffentlichkeit vorhandene Neugierde und Sensationslust zu befriedigen'. In lijn met de jurisprudentie van het EHRM inzake privacy (van bekende personen) en persvrijheid, zie EHRM 24 juni 2004, 59320/00 (*Von Hannover v. Germany*), EHRM 7 februari 2012, 40660/08 en 60641/08 (*Von Hannover v. Germany (No. 2)*) en EHRM 10 november 2015, 40454/07 (*Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*). Zie voor een Duits geval waarin inzage een journalist werd geweigerd, KG 19.06.2001, *ZUM* 2001, 878.

<sup>88</sup> Zo kunnen journalisten op basis van hun rol die ze spelen in de samenleving ook toegang verkrijgen tot de registers, BVerfG 28.08.2000, *NJW* 2001, 503, BGH 17.08.2011, *NJW-RR* 2011, 1651, maar zijn er ook minder voor de hand liggende redenen waarom toegang kan worden verschaft. Een mogelijke buurman of buurvrouw die graag in contact wil komen met iemand een paar huizen verderop ter voorkoming van een potentieel geschil over geluidsoverlast mag ook informatie over wie de eigenaar is, OLG Karlsruhe 29 mei 2013, *RNotZ* 2014, 70.



van de gevallen waarin toegang wordt verleend, zoals bijvoorbeeld de hierboven omschreven toegang voor journalisten,<sup>89</sup> maar ook aan een inperking van de gevallen.<sup>90</sup>

Te grote flexibiliteit kan echter zorgen voor rechtsonzekerheid. Dit gevaar wordt ondervangen door de rechtspraak op het gebied van inzageverzoeken waarin handvatten worden geboden.<sup>91</sup> Uit de rechtspraak kunnen vier factoren worden gedestilleerd die invloed hebben op de vraag of er een gerechtvaardigd belang aanwezig is: (1) het tijdstip van verzoek tot inzage, (2) de verzoeker, (3) de soort informatie en (4) de aard van het belang.

In de eerste plaats is het tijdstip van het verzoek tot inzage relevant. Zo heeft bijvoorbeeld een potentieel verkrijger van een onroerende zaak pas een gerechtvaardigd belang nadat hij in onderhandelingen is getreden met de vervreemder.<sup>92</sup> Een (klein)kind heeft pas ná het overlijden van zijn of haar (groot)ouders een gerechtvaardigd belang omdat hen pas dan een legitieme portie toekomt, daarvoor nog niet.<sup>93</sup> In de tweede plaats is de soort informatie van belang. In Duitsland is inzage in de registers geclausuleerd. In Nederland kan en moet de gehele akte worden opgevraagd als men daaruit maar één ding wil weten. In Duitsland is een gerechtvaardigd belang vereist voor ieder stukje informatie.<sup>94</sup> Een gerechtvaardigd belang ten aanzien van bijvoorbeeld informatie over eigendom rechtvaardigt nog niet dat informatie over verkoopprijs wordt verstrekt. In de derde plaats wordt er gekeken naar de aard van het belang: is dat belang publiek of privaat? Dit verschil heeft met name invloed op de bewijslast. Publiekrechtelijke organen, of zij die belast zijn met een publiekrechtelijke taak, worden door de wet vermoed een gerechtvaardigd belang te hebben.<sup>95</sup> Voor journalisten, die eveneens een algemeen belang dienen, bestaat geen wettelijk vermoeden. Maar in de rechtspraak is een dusdanig lage drempel neergelegd die maakt dat men ten aanzien van journalisten ook bijna van een vermoeden van een gerechtvaardigd belang zou kunnen

---

<sup>89</sup> Zie hierboven voetnoot 88.

<sup>90</sup> Vergelijk OLG Stuttgart 9 februari 1995, r+s 1996, 185 met OLG Hamm 17 juni 2015, ZWE 2015, 361 ten aanzien van het recht van appartementseigenaren om inzage te krijgen in informatie in de registers betreffende mede-eigenaren.

<sup>91</sup> Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze rechtszekerheid onder druk komt te staan door de mogelijkheid die sinds 2013 wordt geboden om via de notaris toegang te krijgen tot de registers. Iedereen met een privaat belang (dus niet journalisten en openbare lichamen) kunnen hun verzoek tot toegang ook richten aan een notaris in plaats van het *Grundbuchamt*. De toetsing van een gerechtvaardigd belang wordt daarmee uitgevoerd door een notaris. Destijds ingevoerd omdat de afstand tussen burger en *Grundbuchamt* te groot zou zijn. De Duitse regering plaatste daarbij al enkele kanttekeningen en men kan zich afvragen in hoeverre dergelijke delegatie niet ook had kunnen worden ondervangen door inzageverzoeken elektronisch te kunnen regelen. Zie Gesetz zur Übertragung von Aufgaben im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf Notare vom 26.6.2013 (BGBl. I 1800). Gesetzentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung von aufgaben im bereich der freiwilligen gerichtsbarkheit auf notare, 21.04.2010, 17/1469, p. 1.

<sup>92</sup> BayObLG 14.03.1991, BeckRS 1991, 06052, OLG Hamm 18.12.1985, DNotZ 1986, 497. Zelfs de naam van de eigenaar van het stuk grond mag niet worden verstrekt als de potentiële verkrijger nog niet in onderhandelingen is getreden: BayObLG 15.03.1984, Rpfleger 1984, 351.

<sup>93</sup> KG 20.01.2004, RNotZ 2004, 464, OLG Frankfurt a.M. 06.01.1997, NJW-RR 1997, 910. Zie ook OLG München 07.11.2012, BeckRS 2012, 24440 voor wanneer toegang dan alsnog mag worden geweigerd. Voor kleinkinderen zie OLG Düsseldorf 06.10.2010, FGPrax 2011, 57. Over de vereisten van wat men dan moet overleggen als bewijs, zie OLG Frankfurt a. M. 17.02.2011, BeckRS 2011, 17459. Het enkele feit dat men erfgenaam is, is afdoende. LG Stuttgart 09.02.2005, ZEV 2005, 313, zie ook OLG Düsseldorf 08.10.2010, ZEV 2011, 44, OLG Düsseldorf 04.02.2014, FGPrax 2014, 151. Iets soortgelijks zien we ook bij de financiële aanspraken die ouders op hun kinderen kunnen hebben

<sup>94</sup> Een gerechtvaardigd belang wordt bijvoorbeeld minder snel aangenomen als men toegang wil tot afdelingen 2 en 3 van de registratie, en de akten die als basis dienen voor de registratie omdat informatie in die afdelingen en de akten gaan over de financiële verplichtingen van de rechthebbende(n). Een appartementseigenaar heeft bijvoorbeeld een gerechtvaardigd belang ten aanzien van informatie aangaande de identiteit van de andere appartementseigenaren, maar heeft niet uit hoofde van het enkele feit dat hij mede-eigenaar is ook recht op informatie over eventuele beperkte rechten van hypotheek gevestigd op het eigendom van zijn mede-eigenaar. Een makelaar heeft (misschien) toegang tot afdeling 1 van de registratie waarin eigendomsoverdrachten worden geregistreerd om te zien of de transactie waarbij hij betrokken was succesvol is geweest en hij zijn/haar commissie kan vorderen, maar heeft daarmee niet automatisch ook recht op inzage tot afdeling 2 of 3 aangaande gevestigde beperkte rechten, zie bijvoorbeeld OLG Karlsruhe 13.08.1963, FHZivR 10 Nr. 10204. Ook hier speelt tijdstip een rol. Een huurder heeft vaak geen gerechtvaardigd belang bij inzage in afdeling 3 betreffende de registratie van zekerheidsrechten, maar een potentiële huurder die al in onderhandeling is heeft dit wellicht wel, namelijk om een inschatting te kunnen maken of zijn (toekomstige) huurcontract voortijdig wordt beëindigd door de executie van een al gevestigd zekerheidsrecht. KG 3 april 2014, ZWE 2014, 310. Zie voor andere voorbeelden OLG Karlsruhe 29 mei 2013, RNotZ 2014, 70 (informatie over identiteit huidige eigenaar, maar niet ten aanzien van de namen van eerdere eigenaren) en BayObLG 09 december 1992, NJW 1993, 1142 (huurder heeft niet automatisch toegang tot gegevens in afdeling 3 aangaande schulden van de eigenaar tevens verhuurder).

W. Böhringer 'Informationelles Selbstbestimmungsrecht kontra Publizitätsprinzip bei § 12 GBO Problemfälle der Grundbucheinsicht', Rpfleger 1987, p. 185. Zie ook OLG Oldenburg 30.09.2013, RNotZ 2014, 234, 235, OLG Hamburg 24.04.2008, BeckRS 2008, 21630. OLG Düsseldorf 04.02.2014, FGPrax 2014, 151. Zie ook de relatie tussen financiële informatie en het recht op informatie zelfbeschikking, KG 19.06.2001, ZUM 2001, 878.

<sup>95</sup> §43(1) GBV.

spreken.<sup>96</sup> In de vierde en laatste plaats is de rol van de verzoeker van belang. Zo kan een journalist zich beroepen op een algemeen belang, maar een bezorgde burger niet.<sup>97</sup> Daarnaast heeft de Duitse wetgever ook voor bijvoorbeeld notarissen een wettelijk vermoeden van een gerechtvaardigd belang neergelegd.<sup>98</sup> Voorts hebben eigenaren en beperkt gerechtigden een gerechtvaardigd belang dat niet hoeft worden te bewezen bij het inzien van de informatie in de grondboekhouding aangaande hun eigen recht.<sup>99</sup> Uit de rechtspraak volgt verder dat voor sommige categorieën personen een gerechtvaardigd belang (sneller) wordt aangenomen. Erfgenamen bijvoorbeeld hoeven enkel aan te tonen dat ze erfgenaam zijn om toegang te krijgen tot informatie in de registers over de erflaters.<sup>100</sup>

Door gebruik te maken van een open norm die de toegang tot de registers voor registergoederen regelt, heeft Duitsland een raamwerk gecreëerd dat het publiciteitsbeginsel dient, maar daarnaast ook voldoet aan de huidige privacyregelgeving. Zo wordt aan de doelbinding die de Europese regelgeving stelt voor de verwerking van persoonsgegevens voldaan door in principe gegevens uit de registers alleen te verstrekken op basis van het publiciteitsbeginsel.<sup>101</sup> Daarnaast gaat het in Duitsland om geclausuleerde toegang; toegang wordt alleen verleend tot die informatie waarvoor een gerechtvaardigd belang aannemelijk kan worden gemaakt. Deze geclausuleerde toegang zorgt ervoor dat de verwerking van persoonsgegevens het doel van publiciteit en rechtszekerheid dient op een manier die toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is. Hiermee wordt dus zowel publiciteit als privacy gediend.

## 6 Conclusie

Het staat buiten kijf dat Nederland met de vrijwel onbegrensde openbaarheid van de openbare registers voor registergoederen,<sup>102</sup> de rechtszekerheid in het rechtsverkeer betreffende onroerend goed dient. Dergelijke openbaarheid heeft verder voor de mogelijkheid gezorgd dat het Kadaster bij zijn verzelfstandiging de eigen broek kon ophouden door de ontwikkeling van nieuwe informatieproducten. Dergelijke (vrijwel) onbegrensde openbaarheid schuurt echter met de privacyregelgeving die duidelijk omschreven doelen vereist voor de verwerking van persoonsgegevens. Doelen die moeten worden gediend op een manier die het minst bezwaarlijk is voor de privacy van degene wiens persoonsgegevens het betreft. Nederland kent van oudsher een stelsel van volledige openbaarheid. Met dat stelsel wordt weliswaar het doel van publiciteit gediend maar niet op de minst bezwaarlijke manier. De verwerking van persoonsgegevens uit de openbare registers lijkt daarmee niet ter zake dienend en bovenmatig en in strijd met de geldende privacyregelgeving. Ook in gevallen waarin inzage wordt verzocht die niet de publiciteit of rechtszekerheid dienen, wordt toegang verschaft.

Dat de toegang ook anders kan worden geregeld, op een manier waarbij zowel publiciteit als privacy wordt gewaarborgd, is te zien in het Duitse systeem. Door het invoeren van een gerechtvaardigd belangentoets wordt inzage aldaar afhankelijk gemaakt van het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Hiermee wordt voldaan aan de doelbinding zoals vereist door de privacyregelgeving. Voorts zorgt een dergelijke toets ervoor dat geclausuleerde inzage in de openbare registers wordt gestimuleerd. Zo betekent een gerechtvaardigd belang in het achterhalen van de identiteit van de eigenaar niet automatisch dat ook informatie over de financiële verplichtingen die de eigenaar heeft in de vorm van hypotheekleningen (en de maximale hoogte daarvan) moet worden verstrekt. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de eis uit het

<sup>96</sup> BGH 17.08.2011, *NJW-RR* 2011, 1651, 1652.

<sup>97</sup> Zie ook OLG Hamm 14. 05. 1988, *NJW* 1988, 2482, *BWNotZ* 1989, 376, 378 m.nt. Eickmann. Zie ook OLG Hamm 15.12.1970, *NJW* 1971, 899, 890.

<sup>98</sup> § 43(2) GBV. Indien de notaris zichzelf toegang verschaft zonder daarvoor een gerechtvaardigd belang te hebben is hij tuchtrechtelijk laakbaar, zie OLG Celle 15.02.2013, *BeckRS* 2013, 04924.

<sup>99</sup> § 43(2) GBV.

<sup>100</sup> LG Stuttgart 09.02.2005, *ZEV* 2005, 313, OLG Düsseldorf 08.10.2010, *ZEV* 2011, 44, OLG Düsseldorf 04.02.2014, *FGPrax* 2014, 151.

<sup>101</sup> Zie hierboven paragraaf 4.

<sup>102</sup> Zie voor de uitzonderingen de bijdrage van Kloek-Tromp.

gegevensbeschermingsrecht dat de verwerking van persoonsgegevens ter zake dienend en niet bovenmatig moet zijn. Voor enkele beroepsgroepen zoals notarissen en wellicht deurwaarders en advocaten kan een dergelijk gerechtvaardigd belang bij wet worden vermoed, waardoor zij directe toegang tot de openbare registers en de BRK kunnen (blijven) krijgen en de doelmatigheid van deze registers niet wordt gehinderd. Op die manier wordt zowel publiciteit als privacy gewaarborgd.