

DE POSITIE VAN OPENBARE REGISTERS IN HET PRIVACYRECHT

Anna Berlee*

Op verschillende plaatsen in het Burgerlijk Wetboek wordt gesproken over 'de openbare registers' zonder dat duidelijk is wat de definitie daarvan is. Duidelijkheid hierover is van belang omdat deze registers, die veelal vol staan met persoonsgegevens, lange tijd volledig waren uitgezonderd van het gegevensbeschermingsrecht, immers ze waren 'openbaar'. Waarom was dat zo, en is dat anders onder de AVG? In deze bijdrage wordt aan de hand van een zoektocht naar een (eenduidige) definitie van het begrip 'openbare registers' in het Burgerlijk Wetboek en het gegevensbeschermingsrecht de positie van deze registers in het privacyrecht besproken.



A. Berlee
Access to personal data in public land registers. Balancing publicity of property rights with the rights to privacy and data protection

Diss. Maastricht, Maastricht Law Series, 's-Gravenhage: eleven international publishing 2018, 457 p. € 49

Op 2 maart 2018 promoveerde Anna Berlee aan Maastricht University op haar proefschrift *Access to personal data in public land registers*. Promotor was prof.dr. J.H.M. van Erp, co-promotor was dr. B. Akkermans.

1 Inleiding

Stel je hebt een eigen bedrijfje, een eenmanszaak, dat loopt als een tierelier. De zaken gaan zo goed dat je samen met je partner net je eerste eigen huis hebt kunnen kopen (in deze markt!). Je hebt (nog) geen eigen kantoor, maar runt je bedrijf via Instagram en een website.¹ Jullie dochter is net uit de luiers en gelukkig is je partner altijd thuis om voor de kleine te zorgen. Je

partner heeft moeite om een baan te vinden vanwege een paar problematische schulden uit het verleden. Daarom staat je partner ook nog steeds onder bewind. Gelukkig duurt dat niet lang meer.

Het gevolg van dit alles is dat ik het volgende over je te weten kan komen, door wat door enkele openbare registers te struinen: je volledige naam, geboortedatum en -plaats,² burgerlijke staat,³ ID-nummer,⁴ waar je woont,⁵ waar je hiervoor woonde,⁶ het feit dat je partner onder bewind staat,⁷ wie het gezag over het dochtertje heeft,⁸ wat er is betaald voor het huis⁹ en of je daarvoor een hypothecaire lening hebt moeten afsluiten.¹⁰

Openbare registers in Nederland maken een schat aan (persoonlijke) informatie openbaar

Openbare registers in Nederland maken een schat aan (persoonlijke) informatie openbaar. De reden hiervoor wordt veelal gevonden in de rechtszekerheid die de registers zouden bevorderen. De rechtszekerheid wordt gediend doordat de

* Mr.dr. A. Berlee is universitair docent goederenrecht bij het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht van de Universiteit Utrecht.

¹ Voor een voorbeeld zie <https://nos.nl/op3/artikel/2243326-voor-deze-ondernemers-is-de-insta-tijdlijn-heiliger-dan-ooit.html> waarin ondernemers worden geïnterviewd die hun bedrijf alleen via Instagram runnen. NB: via de website is ook het BSN-nummer te achterhalen. Dit is onderdeel van je btw-nummer voor eenmanszaken. Dit staat op je website en facturen. Hier wordt al tijdens over geklaagd en dat de Belastingdienst het BSN op deze manier verwerkt is in strijd met de privacyregels volgens de Autoriteit Persoonsgegevens. Zie Autoriteit Persoonsgegevens, *Onderzoek naar de verwerking van BSN in btw-identificatienummers door de Belastingdienst* (Onderzoeksrapport 26 juni 2018, Z2017-03235). Deze manier van uitgifte van een btw-nummer wordt in de toekomst veranderd, maar niet voor 1 januari 2019, de door de AP gestelde deadline. Zie *Kamerstukken II 2017/18, 32761, 124, p. 4.*

² Te vinden in de basisregistratie kadaster, de openbare registers voor registergoederen, en het handelsregister.

³ Te vinden in de basisregistratie kadaster en de openbare registers voor registergoederen. Als je het huis samen hebt gekocht ook wie je partner is.

⁴ Vaak paspoortnummer of nummer van je ID-kaart. Te vinden in openbare registers voor registergoederen gehouden door het Kadaster.

⁵ Is het objectadres van het gekochte huis en staat in Basisregistratie Kadaster en onderliggen openbare registers. Anders is het ook wel te vinden Handelsregister, want je houdt er ook kantoor. Het is dus ook het vestigingsadres. Daarnaast wordt voor een zzp'er ook het woonadres van eigenaar opgenomen omdat diegene persoonlijk aansprakelijk is. Er is overigens wel een mogelijkheid het woonadres (niet vestigingsadres) te laten afschermen, zie art. 51 lid 3 Handelsregisterbesluit 2008.

⁶ Staat in leveringsakte van het huis, te vinden in openbare registers voor registergoederen. Ook af te leiden uit 'Oude vestigingsadressen' van de onderneming in het Handelsregister.

⁷ Staat in het curatele- en bewindregister gehouden door de rechtbank.

⁸ Hiervoor moet je wel de volledige naam, geboortedatum en -plaats weten van het kind. Dit zijn de enige vereisten voor aanvragen bij de rechtbanken Amsterdam, Gelderland, Noord-Nederland, Breda, Overijssel, Limburg, Noord-Holland en Rotterdam (inclusief geboorteland). Sommige rechtbanken vereisen daarnaast ook het BSN-nummer van het kind: Rb. Midden-Nederland en Rb. Den Haag. De Rb. Overijssel verstrekt de gegevens ook alleen met het BSN-nummer van het kind. Rb. Oost-Brabant neemt genoegen met adresgegevens, achternaam en geboortedatum, bij voorkeur ook de geboorteplaats. Voor digitale loket aanvragen bij Rb. Oost-Brabant is het BSN wel vereist. Zie www.rechtspraak.nl/Registers/Gezagsregister.

⁹ Koopsom staat in Basisregistratie Kadaster en ook in de openbare registers voor registergoederen.

¹⁰ Staat in de Basisregistratie Kadaster en openbare registers.

- 11 Zie over informatieongelijkheid en mogelijke gevolgen daarvan als het gaat om informatie omtrent land, A. Berlee, *Access to personal data in public land registers. Balancing publicity of property rights with the rights to privacy and data protection*, Den Haag: Eleven International Publishing 2018, p. 45-51.
- 12 Dit ziet zowel op de kwaliteit van de persoon (is het werkelijk een arts, rechthebbende, bestuurder van een vennootschap?), als de legaliteit van de door die persoon gebezigde activiteiten (bijv. mag dit bedrijf deze activiteiten wel legaal uitoefenen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het register van vergunninghouders van DNB).
- 13 Zie uitgebreid ook over dit onderwerp F.C.J. Ketelaar, 'Openbare registers. Poging tot inventarisatie', *WPNR* 1971, afl. 5114, p. 37-41.
- 14 In dit artikel staat dat voor openbare registers de griffiers of bewaarders afschriften moeten verstrekken aan iedereen die daarom vraagt, zonder dat daarvoor een rechterlijk bevel nodig is. In deze zaak was de vraag of processen-verbaal van openbare strafzittingen vallen onder de definitie 'openbare registers'. HR 23 oktober 1936, *NJ* 1936/935. Zie uitgebreider over het nut en nutteloze van deze bepaling T.F.E. Tjong Tjin Tai, art. 838 Rv, aant. 1-2, in: *GS Burgerlijke Rechtsvordering*. Zie ook HR 29 juni 2001, *NJ* 2001/613, ECLI:NL:HR:2001:AB2371, m.nt W.D.H. Asser, over tuchtrechtelijke uitspraken en of deze onder het begrip van openbare registers van art. 838 Rv vallen.
- 15 HR 23 oktober 1936, *NJ* 1936/935, p. 93.
- 16 Dit is overigens niet alleen zo binnen het BW. Buiten het BW vinden we de term 'openbare registers' bijvoorbeeld ook in art. 1:107 Wft, waarmee wordt bedoeld op de vergunningregisters gehouden door de Nederlandsche Bank; art. 19 Faillissementswet, waarin de faillissementen in een door de griffier van elke rechtbank gehouden openbaar register worden ingeschreven; art. 53 Geneesmiddelenwet waarin geneesmiddelen waarvoor een handelsvergunning of een parallelhandelsvergunning is verleend; art. 40 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waarin wordt gesproken over een openbaar register van zelfstandige bestuursorganen dat wordt gehouden door de minister voor Wonen en Rijksdienst; en art. 4.3. Wet dieren, waarin wordt gesproken over een openbaar register van o.a. personen die een opleiding op het gebied van de diergeneeskunde met goed gevolg hebben voltooid. Het gaat hier maar om een kleine selectie.
- 17 Art. 1:244 BW.
- 18 Art. 1:391 BW.
- 19 Art. 1:116 BW.
- 20 Art. 3:16 BW. Overigens vind je in deze registers niet alleen de ingeschreven registergoederen, maar tevens vele andere ingeschreven feiten. De maatstaf is dat deze andere feiten voor de rechtstoestand van de registergoederen van belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan het inschrijven van beslagen, gerechtelijke beslissingen, of een koopovereenkomst van een huis (art. 7:3 lid 3 BW).
- 21 Hiervoor zijn maar liefst drie openbare registers: (1) Hypotheken 3 waarin daadwerkelijk de hypotheekakten worden ingeschreven, alsook beslagen; (2) Hypotheken 4 waarin alle andere akten die niet in Hypotheken 3 kunnen worden geregistreerd, zoals bijvoorbeeld leveringsakten, of akten van vestiging van beperkte rechten niet zijnde hypotheek; en (3) Hypotheken 4D. Dit register betreft de voorlopige aantekeningen van akten. Wanneer de bewaarder van de openbare registers een akte weigert omdat de akte niet voldoet aan de inschrijvingsvereisten, dan wordt het in dit register opgenomen met de vermelding van 'de gerezen bedenkingen'. Van de drie registers is dit het enige register dat expliciet wordt genoemd in het Burgerlijk Wetboek zelf, in art. 3:20 lid 1 BW. Vroeger kende we vele andere hypotheken registers, waarvan deze zijn overgebleven. Zie over de ontwikkeling hiervan P.G.H.T. Konings, *De Openbare Registers ten Hypotheekkantore* (diss.), Deventer: Kluwer 1990.
- 22 Andere registergoederen zijn ook het appartementsrecht, aandelen in registergoederen, beperkte rechten op registergoederen. Anders dan 'openbare registers' worden registergoederen wel in de wet gedefinieerd in art. 3:10 BW. Zie hierover, Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/103 en P.A. Stein, art. 3:10 BW, in: *GS Vermogensrecht*.
- 23 Dit is met name van belang voor de werking van de goede trouw van art. 3:23 BW. Hierin wordt het beroep van een verkrijger van een registergoed afgewezen bij gebrek aan goede trouw, wanneer dit beroep insluit een beroep op onbekendheid met feiten die door raadpleging van de registers zouden zijn gekend. Met 'registers' wordt bedoeld

informatie beschikbaar wordt gemaakt voor alle mogelijk betrokkene partijen,¹¹ die op basis daarvan kunnen beoordelen of zij bijvoorbeeld de juiste (rechts)persoon voor zich hebben.¹² Hoewel deze registers een enorme hoeveelheid aan persoonsgegevens bevatten, was jarenlang het wettelijk kader met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens niet van toepassing. Pas in 2001 kwam daar verandering in met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die recentelijk is vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) waarin een en ander betreffende openbare registers verder is genuanceerd. De positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht staat centraal in deze bijdrage. Eerst wordt gekeken naar wat eigenlijk moet worden verstaan onder 'openbare registers' (par. 2). Daarna volgt de ontwikkeling van de bijzondere positie die dit soort registers hebben doorgemaakt aan de hand van de gegevensbeschermingswetgeving, van Wet persoonsregistraties tot de huidige AVG (par. 3).

Nergens in de wet is een definitie van openbare registers te vinden. Dit is, gelet op het feit hoe vaak de term wordt gebruikt in de wet, toch wel opmerkelijk te noemen

2 De openbare registers?

Nergens in de wet is een definitie van openbare registers te vinden.¹³ Dit is, gelet op het feit hoe vaak de term wordt gebruikt in de wet, toch wel opmerkelijk te noemen. De Hoge Raad heeft zich wel in 1936 uitgelaten over het begrip 'openbare registers' in relatie tot artikel 838 Rv, dat ziet op het verstrekken van afgiften uit openbare registers.¹⁴ De Hoge Raad overwoog dat:

'overeenkomstig het gewone spraakgebruik in art. 838 Rv. onder "openbare registers" moeten worden verstaan voor het publiek toegankelijke registers, waartoe dan in de eerste plaats behooren dezulke, welke de wet als openbare registers aanduidt [...], of ten aanzien waarvan zij voorschrijft dat het publiek op een bepaalde wijze van derzelve inhoud kennis kan nemen [...]'.¹⁵

Kortom, openbare registers zijn volgens de Hoge Raad registers die de wet aanduidt als openbare registers of dit impliciet zo stelt door de manier waarop de informatie voor het publiek toegankelijk wordt gemaakt. Het probleem met deze definitie is dat zij niet veel duidelijkheid verschaft. Zo blijft in het midden of het moet gaan

om een wet in formele zin die het register bestempelt als openbaar register, of dat wellicht een gemeentelijke verordening ook voldoende kan zijn. Tevens is niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'een bepaalde wijze' waarop het publiek kennis kan nemen van het openbare register.

De verschillende boeken van het Burgerlijk Wetboek verwijzen op meerdere plaatsen naar openbare registers, maar daarmee worden niet altijd dezelfde registers of dezelfde set registers bedoeld.¹⁶ Zo wordt in Boek 1, dat ziet op het familierecht, met openbare registers bedoeld zowel de gezagsregisters voor minderjarige kinderen,¹⁷ het curateleregister,¹⁸ als het huwelijksgoederenregister.¹⁹ In Boek 2 wordt eigenlijk verwezen naar het handelsregister, terwijl Boeken 3 t/m 7 met 'de openbare registers' nu juist exclusief de openbare registers voor registergoederen voor ogen hebben.²⁰ Onder deze laatste registers vallen zowel de openbare registers voor onroerende zaken,²¹ als de openbare registers voor teboekstaande schepen en teboekstaande luchtvaartuigen. Al deze registers voor registergoederen worden gehouden door de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster).²² Dat is overigens niet de enige registratie die het Kadaster houdt. Het Kadaster is ook verantwoordelijk voor de basisregistratie kadaster, ook wel bekend als de kadastrale registratie. Dit register is echter géén openbaar register voor registergoederen in de zin van het BW, ook al is het register openbaar en betreft het registergoederen.²³

In de door Meijers gegeven toelichting op de openbare registers voor registergoederen vinden we een nadere duiding van wat we moeten verstaan onder 'openbare registers' in de zin van het BW.²⁴ Daarin stelde hij namelijk dat voor openbaarheid van het register nodig is 'dat het register door het openbaar gezag is ingesteld en wordt bijgehouden, alsmede dat iedere belanghebbende het kan raadplegen'. Zijn definitie is dus drieledig.²⁵ Het register moet (1) zijn ingesteld door het openbaar gezag (bijvoorbeeld door middel van een wet), (2) het register moet worden bijgehouden door het openbaar gezag, en (3) het register moet voor eenieder op verzoek raadpleegbaar zijn.

Onder Meijers' definitie zijn registers die zijn ingesteld door het openbaar gezag, maar vervolgens worden bijgehouden door een privaatrechtelijke partij die niet bekleed is met enig openbaar gezag, dus géén openbare registers.²⁶ Verder zijn registers ingesteld en bijgehouden door het openbaar gezag niet per definitie ook openbare registers. Te denken valt bijvoorbeeld aan interne databases die worden (bij)gehouden door de overheid. Dergelijke databases zijn namelijk niet voor eenieder op verzoek raadpleegbaar. Meijers merkte ten aanzien van de raadpleegbaarheid van het register

op dat het niet is vereist dat de belanghebbende het register in 'handen moet kunnen hebben'. Het is voldoende 'dat hetgeen de belanghebbende wenst te weten, hem door de betrokken ambtenaar wordt medege-deeld'.²⁷

In zijn inventarisatie van de openbare registers in Nederland in 1971 merkte Ketelaar al op dat niet *alle* informatie in de registers openbaar hoeft te zijn en moet worden medege-deeld. Een zekere mate van geclausuleerde toegang (bijvoorbeeld persoon [x] staat geregistreerd, zonder daarbij zijn of haar ID-nummer toe te voegen) is geen reden om het register niet als 'openbaar' te bestempelen.²⁸ Ketelaar stelde ook dat inzage niet zou mogen afhangen van de toestemming van partijen waarvan de gegevens zijn geregistreerd, hetzij van de rechter, hetzij van enige andere autoriteit. Hieruit kan men afleiden dat informatie moet worden verstrekt zonder aanzien des persoons en zonder voorafgaande toetsing van een belang bij de informatie. Laatstelijk is het van belang dat de openbaarheid zelf moet blijken uit een (wettelijke) regeling, die de houder van de gegevens verplicht deze openbaar te maken. Dus wanneer openbaarheid niet verplicht is op grond van de wet, maar het register wel wordt opengesteld voor het publiek, is het volgens Ketelaar *niet* te bestempelen als een openbaar register.²⁹ Een voorbeeld daarvan is het register van gevestigde apothekers dat voor iedereen online te raadplegen is.³⁰ Hoewel inschrijving in het register verplicht is op grond van de Geneesmiddelenwet,³¹ vereist deze wet niet dat het register ook openbaar moet zijn.

3 De ontwikkeling van de bijzondere positie van openbare registers in privacyrecht

Met de opkomst van de (mainframe) computer in de jaren zestig en het wijdverspreide gebruik daarvan vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, raakte men ervan doordrongen dat het gebruik van geautomatiseerde registratiesystemen – denk aan verwerkingen van persoonsgegevens in databases – ook invloed had op de bescherming van de levenssfeer.³² Om te onderzoeken welke wettelijke (of andere) maatregelen nodig waren om adequate bescherming te bieden werd begin 1972 een staatscommissie ingesteld om dit te onderzoeken.³³ Dit leidde uiteindelijk, met enige moeite,³⁴ in 1989 tot de Wet persoonsregistraties (Wpr). De wet kwam tot stand rond dezelfde tijd dat ook op Europees en internationaal niveau regels werden opgesteld aangaande het gegevensbeschermingsrecht.

Zo kwam er in 1981 het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa, dat door Nederland werd geratificeerd in 1993.³⁵ De Europese Unie volgde in 1995 met de

Privacyrichtlijn³⁶ die pas in 2001, rijkelijk te laat, werd geïmplementeerd in Nederland met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De nieuwe wet verving de Wpr.

Doel van de Privacyrichtlijn was het vrije verkeer van persoonsgegevens te stimuleren binnen de Lidstaten, maar ook de gegevens adequaat te beschermen.³⁷ De ontwikkelingen in informatieverwerking hebben elkaar sinds 1995 razendsnel opgevolgd en al gauw bleek de privacyrichtlijn toe aan vervanging.³⁸ In 2016 werd de richtlijn daarom vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).³⁹ De AVG is per 25 mei 2018 – het kan je haast niet zijn ontgaan – daadwerkelijk van toepassing geworden.⁴⁰ Samen met de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: de Uitvoeringswet),⁴¹ vormt de AVG het huidige wettelijke kader van de bescherming van persoonsgegevens.

Als we kijken naar de Wpr, de Wbp en de AVG dan zien we een ontwikkeling van steeds verdere inbedding van de openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht. Deze ontwikkeling wordt hierna uiteengezet.

Vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw raakte men ervan doordrongen dat het gebruik van geautomatiseerde registratiesystemen ook invloed had op de bescherming van de levenssfeer

3.1 Algemeel uitgezonderd van het gegevensbeschermingsrecht

De eerste algemene regeling aangaande gegevensbescherming – de Wpr – was in haar geheel niet van toepassing op openbare registers.⁴² Met artikel 2 lid 2 Wpr werd een algemene uitzondering gemaakt voor openbare registers die bij de wet zijn ingesteld.⁴³ Het idee achter deze categorische uitsluiting was dat de wetgever zelf zeer bewust beleid voert,⁴⁴ en al zou hebben beslist dat deze registers voor eenieder raadpleegbaar moeten zijn.⁴⁵ Voorts stelde de regering dat in het geval er bezwaren tegen deze openbaarheid zouden rijzen,⁴⁶ dit tot aanpassing van de wetgeving die deze registers instelde zou leiden.⁴⁷ Als gevolg van deze algehele uitzonderingspositie is er weinig tot geen noodzaak geweest bij de wetgever om voor de al bestaande openbare registers tot een fundamentele herbezinning te komen betreffende de verhouding

op de openbare registers van art. 3:16 BW. Wanneer de informatie daar wel in staat, maar niet in de basisregistratie kadaster, zoals bijvoorbeeld informatie over (oude) erfdienstbaarheden, dan slaagt het beroep op goede trouw niet. Zie ook Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/511-513. Zie over goede trouw en registers in het algemeen ook G.T. de Jong, *Registers, risico en goede trouw* (diss.), Arnhem: Gouda Quint bv 1988.

24 TM art. 3.1.1.10, p. 169.

25 Ketelaar zag dit overigens als tweeledig, zijnde 'betrokking hebbend op het bestuur, de publieke zaak, naast: openlijk, ter kennisneming, ten gebuike van een ieder', zie Ketelaar 1971, p. 38.

26 Een privaatrechtelijke partij kan namelijk wel met openbaar gezag bekleed zijn. Hiervoor kan worden aangesloten bij art. 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Rb. Noord-Holland vatte dit mooi samen, aangehaald door staatsraad A-G Widdershoven: 'Indien sprake is van een privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan geen overheidstaak is opgedragen ter uitvoering waarvan haar publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend, dient er bij de beantwoording van [de vraag of deze bekleed is met openbaar gezag, AB] worden uitgegaan dat dat niet het geval is, tenzij bijzondere omstandigheden nopen tot een ander oordeel. Als bijzondere omstandigheden zijn in de jurisprudentie van de Afdeling aangemerkt: de uitoefening van een overheidstaak door een privaatrechtelijke rechtspersoon, het verstrekken van financiële middelen aan de rechtspersoon door de overheid en het door de overheid bepalen van criteria voor de besteding van deze middelen.' Zie ECLI:NL:RVS:2014:2260, punt 1.3. Zie voorts ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850 en ABRvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2607, punt 2.4.1.

27 TM art. 3.1.1.10, p. 169.

28 Ketelaar 1971, p. 40. Zie als voorbeeld hiervan in het huidig/toekomstig recht de contouren van het voorgestelde UBO-register. *Kamerstukken II 2015/16, 31477, 10*, p. 3-4. Over het UBO-register en de bescherming van persoonsgegevens, zie uitgebreid: B. Snijder-Kuipers, 'Het UBO-register', *WPNR* 2017, afl. 7169, p. 859-865.

29 Ketelaar 1971, p. 40.

30 www.igj.nl/zorgsectoren/apotheken/documenten/publicaties/2017/08/17/register-van-gevestigde-apothekers.

31 Art. 61 Geneesmiddelenwet.

32 Zie ook Berlee 2018, p. 135 e.v. voor een algemeen overzicht van de opkomst van het privacyrecht, voor een soortgelijk overzicht ten aanzien van gegevensbeschermingsrecht zie Berlee 2018, p. 154-160.

33 Zie ook de installatierede van de staatscommissie van de minister van Justitie, opgenomen als Bijlage A in: *Eindrapport van de Staatscommissie bescherming persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1976 (hierna: *Eindrapport Staatscommissie*), p. 161-163.

34 Over het moeizame verloop van de totstandkoming van de wet en de rol van de staatscommissie-Koopmans, zie J. Holvast, 'Staatscommissie-Koopmans, de trage wegberijder van de huidige Wet bescherming persoonsgegevens', *P&I* 2016, afl. 1, p. 2-8. Zie ook M. Overkleef-Verburg, *De Wet persoonsregistraties* (diss. Tilburg), Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant 1995, p. 31-52.

35 Over de ontwikkeling van het gegevensbeschermingsrecht onder de art. 8 EVRM-jurisprudentie van het EHRM, dat vanaf ongeveer de jaren 70 ook de bescherming van persoonsgegevens omvatte, zie Berlee 2018, p. 171-178, zie ook G. González Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU* (diss.), Cham: Springer International Publishing 2014.

36 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEG* L 281 van 23 november 1995, p. 31-50.

37 Zie ook considerans 7 & 8 Privacyrichtlijn.

38 Ter illustratie: Google zag het levenslicht in 1998, MySpace in 2003 en Hyves en Facebook beiden in 2004.

39 De richtlijn is ingetrokken met art. 94 lid 1 AVG, de Wbp is ingetrokken met art. 51 UAVG.

40 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, *PbEG* L 119/2.

41 Met uitzondering van art. 48a UAVG, betreffende enkele

- bepalingen over overgangsrecht, *Stb.* 2018, 145. Het is overigens niet een implementatiewet, aangezien verordeningen anders dan richtlijnen, niet (mogen) worden omgezet in nationale regelgeving. Desalniettemin laat de AVG veel over aan de lidstaten, wat in Nederland heeft geleid tot een Uitvoeringswet. De Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming wijzigde daarnaast enkele sectorale wetgeving naar aanleiding van het toepasselijk worden van de AVG, *Stb.* 2018, 248.
- 42 De uitzondering had ook gevolg voor de Nederlandse toetreding tot het Dataproductieverdrag, het eerste rechtens afdwingbare instrument waarin de bescherming van persoonsgegevens *expliciet* werd genoemd. Omdat op dat moment de Wpr nog in werking was, heeft Nederland een verklaring afgelegd waarin het Verdrag niet van toepassing is verklaard op onder andere persoonsgegevens geregistreerd in openbare registers. Zie <https://perma.cc/AE58-RKH3>. De openbare registers bleven dus ook uitgezonderd op internationaal niveau, met uitzondering van de werking van het EVRM. Een uitspraak over openbare registers in relatie tot art. 8 EVRM is er echter niet geweest ten tijde van de Wpr.
- 43 De tekst van de wet luidde: 'Deze wet is niet van toepassing op openbare registers die bij de wet zijn ingesteld.'
- 44 *Kamerstukken II 1986/87*, 6 (MvA), p. 8 en *Kamerstukken II 1986/87*, 9, p. 9.
- 45 *Kamerstukken II 1984/85*, 19095, 1-3, p. 18 (MvT). In de Memorie van Toelichting op het eerdere, gefaalde, wetsvoorstel Wet op de persoonsregistraties van enkele jaren daarvoor is meer uitleg te vinden die wellicht verhelderend kan werken. De algehele uitzondering voor openbare registers ingesteld bij wet was daar ook in opgenomen in art. 4 lid 1 onder a Wetsvoorstel Wet op de persoonsregistraties, *Kamerstukken II 1982/82*, 17207, 2. In de toelichting daarop stond dat men voor de openbare men 'immers [moet] aannemen dat de wetgever de toegankelijkheid van bepaalde gegevens voor een ieder van meer gewicht heeft geacht dan het belang van de betrokkenen om de verspreiding van die gegevens tegen te gaan', *Kamerstukken II 1981/82*, 17207, 3, p. 42. Dit zijn ook de woorden van de staatscommissie in *Eindrapport Staatscommissie*, p. 61.
- 46 Zie bijvoorbeeld de motie van Lucassen-Staутtener over treffen van regeling in verband met de persoonlijke levenssfeer inzake het voogdijregister, *Kamerstukken II 1984/85*, 18600, hoofdstuk VI, 21.
- 47 *Kamerstukken II 1986/87*, 6, p. 8.
- 48 Zo werd er bijvoorbeeld bij de bespreking van de invoering van de Kadasterwet niet meer gezegd over dit onderwerp behalve dan dat de wetgeving niet van toepassing was. Zie bijvoorbeeld, Parl. Gesch. Kadasterwet (Invoering 3,5 en 6), p. 311. Zie ook *Kamerstukken II 1981/82*, 17496, 5, p. 26.
- 49 *Kamerstukken II 1984/85*, 19095, 6, p. 7 (MvA).
- 50 *Kamerstukken II 1984/85*, 19095, 6, p. 8 (MvA). Zie bijvoorbeeld de in die tijd gemeentelijke vastgoedinformatiesystemen die hun informatie direct uit de openbare registers en kadastrale registratie haalden en op hun beurt weer beschikbaar stelden voor burgers via haar eigen gemeentelijke registers. Op deze openbare registers was de Wpr wel van toepassing. Zie over de verhouding tussen privacy en dit soort registers, M. Overkleef-Verburg, 'Privacy-aspecten van vastgoedregistraties' in: J.A. Zevenbergen & J. de Jong (red.), *Vastgoedregistraties en privacybescherming*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993, p. 33 e.v. Voor toepassing en privacy perikelen die dit met zich meebracht in Rotterdam: C. Remmers, 'Tussen openbaar en privé', in: Zevenbergen & De Jong 1993, p. 10 e.v.
- 51 *Kamerstukken II 1984/85*, 19095, 6, p. 8 (MvA).
- 52 Bijvoorbeeld het register van gevestigde apothekers dat wordt openbaar gemaakt via www.igj.nl/zorgsectoren/apotheken/documenten/publicaties/2017/08/17/register-van-gevestigde-apothekers. Inschrijven in het register moet op dit moment op grond van art. 61 Geneesmiddelenwet. Niet vereist is in die wet dat het register ook openbaar moet zijn.
- 53 Dit is af te leiden uit het eindrapport van de staatscommissie dat uitbreider op de positie van de openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht ingaat. Zie *Eindrapport Staatscommissie*, p. 61.
- 54 'Waar die hoedanigheid wel een rol speelt en de kring van toegangsgerechtigden dus in beginsel beperkt is, bestaat onvoldoende aanleiding om af te wijken van hetgeen ingevolge de voorgestelde regeling overigens voor bij de wet ingestelde registratiesystemen zal gelden: nl. dat de algemene regeling van toepassing is voor zover uit de wet

tussen openbaarheid van deze registers en de nieuwe privacyregels.⁴⁸ Immers, zij waren daarvan uitgezonderd.

De algehele uitzondering gold specifiek voor openbare registers *ingesteld bij de wet*. Het betrof dus niet een uitzondering voor *alle* openbare registers.⁴⁹ De uitzondering was bovendien alleen van toepassing op openbare registers ingesteld door een wet in formele zin. De Wet persoonsregistraties was dus wel van toepassing op registers die bijvoorbeeld hun grondslag vonden in een gemeentelijke verordening.⁵⁰ Naast dat de wet het register moest hebben ingesteld was ook vereist dat deze wet de openbaarheid daadwerkelijk voorschreef.⁵¹ Registers die vrijwillig openbaar zijn gemaakt door het openbaar gezag, en niet op basis van een wettelijke verplichting daartoe, vielen dus niet onder de definitie van openbare registers ingesteld bij wet en aldus was de Wpr daarop wel van toepassing.⁵² Daarnaast, hoewel niet expliciet zo verwoord, lijkt dit ook in te houden dat het register voor eenieder toegankelijk moet zijn, om als 'openbaar' te kunnen worden genoemd.⁵³ Daar zou met name geen sprake van zijn als de toegang tot het register zou afhangen van de hoedanigheid van de degene die inzage wilde in het register (bijvoorbeeld alleen de geregistreerden krijgen toegang, of een curator). De Wet persoonsregistraties zou in die gevallen in beginsel toch van toepassing zijn, voor zover er niet van werd afgeweken bij specifieke wet.⁵⁴

Voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling in de Wpr is voorts van belang dat nergens uit blijkt dat het openbare register ook moet worden *bijgehouden* door het openbaar gezag, zoals Meijers bijvoorbeeld wel als vereiste stelde. De definitie van openbare registers gehanteerd in het BW, zoals af te leiden valt uit de Toelichting Meijers (TM), en de definitie daarvan in het gegevensbeschermingsrecht weken dus van elkaar af.

Behoorlijk wat van de openbare registers die bestonden ten tijde van de invoering van de Wet persoonsregistraties zijn ingesteld ruim voordat de wetgever überhaupt had nagedacht over het beschermen van persoonsgegevens

Op de redenatie dat openbare registers moesten worden uitgezonderd omdat de wetgever met betrekking tot dat soort registers zeer bewust beleid had gevoerd bij het

instellen daarvan valt nog het een en ander af te dingen. Behoorlijk wat van de openbare registers die bestonden ten tijde van de invoering van de Wet persoonsregistraties zijn ingesteld ruim voordat de wetgever überhaupt had nagedacht over het beschermen van persoonsgegevens, laat staan in relatie tot die specifieke registers.⁵⁵ Daarnaast werd ook geen rekenschap gegeven van het feit dat de daadwerkelijke toegankelijkheid van de gegevens afhankelijk is van technologische ontwikkelingen. Die beïnvloeden namelijk de kosten en tijd die men moet spenderen aan het verkrijgen van de informatie, welke als feitelijke bescherming van de persoonsgegevens kunnen dienen. Bij het instellen van de registers waren de registers weliswaar openbaar maar was men veel (reis)tijd en geld kwijt om informatie te verkrijgen.⁵⁶ Terwijl eind jaren 80 diezelfde informatie kon worden verkregen per telefoon of (tele)fax – technologieën die nog niet bestonden bij het opzetten van sommige openbare registers, maar die de daadwerkelijke toegankelijkheid van de gegevens wel aanzienlijk vergrooten. De maatschappelijke en technische ontwikkelingen hebben echter niet geleid tot een (fundamentele) herbezinning over de noodzaak van openbaarheid van de verschillende registers en de manier waarop openbaarheid werd vormgegeven in het licht van de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden. Niet bij de invoering van de verschillende wetswijzigingen die de nieuwe technische mogelijkheden faciliteerden, noch in aanloop naar de invoering van de Wet persoonsregistraties werd specifiek gekeken naar de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden in de specifieke openbare registers. Mijns inziens gemiste kansen en niet echt wijzend op 'zeer bewust beleid' dat werd gevoerd door de wetgever.

De maatschappelijke en technische ontwikkelingen hebben niet geleid tot een (fundamentele) herbezinning over de noodzaak van openbaarheid van de verschillende registers

3.2 Specifieke bescherming in bijzondere gevallen

Het gebrek aan een noodzaak om op grond van de Wpr persoonsgegevens te beschermen in openbare registers betekende overigens niet dat er helemaal geen aandacht voor privacybescherming was. De wettelijke bescherming van persoonsgegevens in openbare registers bleef echter onder de Wpr beperkt tot incidentele wetswijzigingen naar aanleiding van specifieke

gevallen. Zie bijvoorbeeld de aanpassing van het 'vieze-mannetjes-artikel' in de Kadasterwet.⁵⁷ Voor de wetswijziging in 1999 verplichtte artikel 18 Kw kantoormedewerkers van een notaris die optraden als vertegenwoordigers van een (rechts)persoon te worden beschreven in de akte met hun volledige naam, burgerlijke staat, adres, alsook geboortedatum en -plaats. Deze regeling is op aangeven van de notarissen, die het ook wel het 'vieze-mannetjes-artikel' noemden, gewijzigd naar het huidige artikel 18 Kw, waardoor kan worden volstaan met het vermelden van het kantooradres en de volledige naam en geboortedatum en -plaats van de kantoormedewerkers die als vertegenwoordiger in de akte optraden.⁵⁸ Een ander voorbeeld betreft de invoering van artikel 16 Handelsregisterwet 1996, tegenwoordig artikel 23 Handelsregisterwet 2007. Dit artikel biedt de mogelijkheid om beperkingen op te leggen ten aanzien van de openbaarheid van het handelsregister indien de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁵⁹ Het artikel werd ingevoerd naar aanleiding van bedreigingen die werden geuit aan bestuurders van ingeschreven vennootschappen op hun privéadressen die waren te vinden in het handelsregister.⁶⁰

Voor de positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht bracht de implementatie van de Privacyrichtlijn een belangrijke wijziging met zich mee. De algemene uitzondering voor de bij wet ingestelde openbare registers kwam namelijk te vervallen

3.3 De ommekeer: de Wbp

In 2001 trad de Wet bescherming persoonsgegevens in werking. Deze wet was een implementatie van de Privacyrichtlijn. Voor de positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht bracht deze implementatie een belangrijke wijziging met zich mee. De algemene uitzondering voor de bij wet ingestelde openbare registers kwam namelijk te vervallen. Voor het eerst waren de verschillende openbare registers ook onderworpen aan het wettelijk kader betreffende bescherming van persoonsgegevens.⁶¹

Dit wettelijk kader hield in dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt indien de verwerking plaatsvindt in over-

eenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze.⁶² Wat dat inhoudt werd verder uitgewerkt in de Wbp en hield onder andere in dat voor de verwerking een grondslag nodig is (denk aan ondubbelzinnige toestemming, of een wettelijke verplichting). Daarnaast mochten de persoonsgegevens alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden,⁶³ en niet langer worden bewaard dan noodzakelijk.⁶⁴ Verder werden er ook enkele rechten toegekend aan de betrokkene (degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt). Het ging hier onder andere om het recht op inzage, rectificatie en verzet aangaande de verwerking. Later kwam daar ook het recht op vergetelheid bij.⁶⁵ Op dit alles werd toegezien door het College bescherming persoonsgegevens, inmiddels bekend als de Autoriteit Persoonsgegevens.

Voor de openbare registers ingesteld bij wet golden deze vereisten dus in beginsel ook. Wat betreft de verwerkingsgrondslag was daaraan gemakkelijk voldaan. Een van de limitatief opgesomde grondslagen betrof namelijk dat de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. Wat betreft openbare registers ingesteld bij wet, waarin ook expliciet werd voorzien in de openbaarheid van het register, is de noodzakelijkheid een gegeven. Dat is echter niet voldoende. Tevens moet blijken waarom het register openbaar moet zijn, kortom welk doel wordt daarmee gediend.⁶⁶ Daarbij moet ook duidelijk zijn waarom dat doel alleen kan worden bereikt met het openbaar maken van de persoonsgegevens en niet met een minder verregaande verwerking van persoonsgegevens.⁶⁷ Dat betekent ook dat de manier waarop aan de openbaarheid gevolg wordt gegeven van belang is.⁶⁸ Zo is voor het bereiken van de doelen van het handelsregister, bijvoorbeeld het verstrekken van gegevens ter bevordering van de economische belangen van handel,⁶⁹ vereist dat het register doorzoekbaar is op handelsnaam van een bedrijf. Maar is het bijvoorbeeld niet nodig dat iedereen in het handelsregister kan zoeken op naam van een natuurlijk persoon om te zien bij hoeveel rechtspersonen diegene is betrokken, dit is zelfs expliciet uitgesloten in de wet.⁷⁰ Wordt een dergelijke verwerking wel mogelijk gemaakt dan kan het zijn dat de openbaarheid van het register in strijd is met het gegevensbeschermingsrecht.⁷¹

Ten aanzien van het recht op vergetelheid⁷² heeft het HvJEU in de zaak *Manni* de toepassing daarvan voor het openbare vennootschapsregister beperkt tot (zeer) uitzonderlijke gevallen.⁷³ Niet iedereen die is geregistreerd in een dergelijk register heeft dus het recht om irrelevante informatie te laten 'vergeten'. Op grond van de specifieke overwegingen in die zaak met betrekking tot

die het systeem heeft ingesteld niet anders voortvloeit.' *Eindrapport Staatscommissie*, p. 61.

55 Zo kwam bijvoorbeeld de kadastrale registratie van grond in Nederland op gang begin 1800 en werd het Handelsregister ingesteld bij de Wet van den 26sten Juli 1918, tot instelling van een handelsregister, *Stb.* 1918, 493. Art. 21 Handelsregisterwet 1918 stelde dat het handelsregister openbaar is, door het open te stellen voor kosteloze inzage. Uittreksels moesten ook aan een ieder op verzoek worden gegeven, zo leest art. 21 lid 2 Handelsregisterwet 1918 bij haar instelling.

56 J. de Jong, M. Rietdijk & Y. Pluijmers, *Vastgoed persoonlijk benaderd*, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samson Bedrijfs-Informatie bv. 1997, p. 225. R. Gellman 'Public records – access, privacy, and public policy: a discussion paper', *Government Information Quarterly* (12) 1995, afl. 4, p. 391-426, D.J. Solove, 'Access and aggregation: public records, privacy and the constitution', *Minnesota Law Review* (86) 2002, afl. 6, p. 1137-1209, p. 1192.

57 Art. 18 Kw (oud).

58 Zie art. 18 lid 1 onder 3 Kw. Zie ook J.G. Brouwer 'Privacybescherming en lijdelijkheid van de bewaarder bij toepassing van artikel 18 kadasterwet', *WPNR* 1992, afl. 6072, p. 903-906 en Rb. Breda 16 juni 1992, *NJKort*, afl. 54, p. 39.

59 Zie art. 51 Handelsregisterbesluit 2008. Zie ook H. Koster, 'Het Nederlandse handelsregister: openbaarheid, transparantie en privacy', *WPNR* 2017, afl. 7169, p. 866-876.

60 *Kamerstukken II* 1994/95, 23970, 3 (MvT), p. 13.

61 Dit betekende ook dat nu de uitzondering voor openbare registers bij wet ingesteld verdwenen was uit het nationale recht, niet langer kon worden vastgehouden aan de uitzondering die Nederland maakte bij het ratificeren van het Dataprotectieverdrag. Nederland zou daarom de verklaring 'zo spoedig mogelijk' aanpassen. (*Kamerstukken II* 1998/99, 26410, 3, p. 6.) Het blijkt niet uit het overzicht van voorbehouden en verklaringen op de website van de Raad van Europa dat dit ooit is gebeurd, terwijl latere wijzigingen in verklaringen van andere landen wel zijn doorgevoerd (www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/declarations).

62 Zie art. 6 Wbp.

63 Verdere verwerking mag alleen op een wijze die niet onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Zie art. 9 lid 1 Wbp. Ze moeten dus ook ter zake dienen en niet bovenmatig zijn. In mijn proefschrift heb ik beargumenteerd dat wat betreft de openbare registers voor registergoederen de verwerking van persoonsgegevens door middel van ongeclausuleerde verstrekking van die gegevens bovenmatig en niet ter zake dienend is. Zie Berlee 2018, p. 247-252.

64 Heb je de gegevens nodig voor het organiseren van een feestje, dan moet je na afloop van het feestje de gegevens verwijderen, bijvoorbeeld.

65 Dit recht is door het HvJEU in 2014 aangenomen in het *Google Spain*-arrest en hield kort gezegd in dat je als betrokkene een recht hebt om links naar pagina's die Google vond als je zocht op je naam te laten verwijderen, indien deze informatie niet langer relevant is. HvJ EU 13 mei 2014, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317 (*Google Spain en Google*). Zie over deze uitspraak S. Kulk & F. Zuiderveen Borgesius, 'Privacy, Freedom of Expression, and the Right to Be Forgotten in Europe', in: E. Selinger, J. Polonetsky & O. Tene (red.), *The Cambridge Handbook for Consumer Privacy*, Cambridge: Cambridge University Press 2018, p. 301-320.

66 Art. 7 Wbp.

67 *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, 3 (MvT), p. 8-9.

68 'Wanneer een openbaar register tot doel heeft informatie te geven, is bij verstrekking van persoonsgegevens het achterliggende doel van het register medebepalend voor de wijze van verstrekking.' *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, 3, p. 24. Dit kan dus ook gevolgen hebben voor de soort informatieproducten die worden ontwikkeld door de verwerkingsverantwoordelijke. Indien die producten persoonsgegevens bevatten, dan moeten al die producten terug te voeren zijn op het doel of de doelen waarvoor die persoonsgegevens werden verzameld en bijvoorbeeld niet alleen omdat dit een informatieproduct is dat mogelijk een deel van de kosten van de organisatie kan dekken.

69 De verschillende doelen van het handelsregister zijn opgesomd in art. 2 Handelsregisterwet 2007. Naast de bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer zijn (art. 2 sub a Hrw 2007) dit ook: het verstrekken van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter

bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening (sub b) en voor het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid (sub c).

- 70 Zie ook art. 22 lid 2 Hrw 2007. Dit kan overigens soms wel degelijk relevant zijn bijvoorbeeld in het kader van een strafrechtelijk onderzoek of journalistiek onderzoek.
- 71 Zie in dat kader ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het gemak waarmee persoonsgegevens te raadplegen zijn in het Kadaster van 6 juni 2017 (z2016-16176), openbaar gemaakt een jaar later als bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 32761, 123. Zie ook A. Berlee, 'Volledige openbaarheid: het doel voorbij', *WPNR* 2017, afl. 7169, p. 844-852.
- 72 HvJ EU 13 mei 2014, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317 (*Google Spain en Google*) en HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*). Zie ook Koster 2017, p. 866-876.
- 73 Namelijk indien sprake was van: 'zwaarwegende en gerechtvaardigde redenen die verband houden met het specifieke geval van de betrokkene, bij wijze van uitzondering rechtvaardigen dat de toegang tot de hem betreffende persoonsgegevens in het register, na verloop van een voldoende lange termijn na de ontbinding van de betrokken vennootschap, wordt beperkt tot derden die een aantoonbaar belang hebben bij inzage in die gegevens'. HvJ EU 9 maart 2017, C-398/15, ECLI:EU:C:2017:197 (*Manni*), punt 60.
- 74 Zie A. Berlee, 'Een vergeetrecht in openbare registers?', *NTBR* 2017/28. Berlee 2018, p. 199-202.
- 75 Art. 27 jo. 29 lid 4 Wbp. Overigens was de meldingsplicht al in aanloop naar de AVG afgeschaft.
- 76 Alleen voor zover de wet waarbij de openbare registers zijn ingesteld hierover zelf een regeling voor heeft getroffen. Heeft die wet dat niet, dan is het correctierecht dus wel van toepassing. Art. 36 lid 5 Wbp.
- 77 Art. 40 lid 4 Wbp. Hoewel met de invoering van de Wbp de Kadasterwet wel zodanig werd gewijzigd dat er bij of krachtens een AMvB een dergelijk verzetsrecht kon worden ingevoerd, art. 107b Kadasterwet, zie ook *Kamerstukken II 1998/99*, 26410, 3 (MvT), p. 47-48. Deze AMvB is pas dit jaar daadwerkelijk voorgesteld, zie www.internetconsultatie.nl/kadasterbesluit. Een dergelijke uitwerking bestond al voor het handelsregister met de inwerkingtreding van de Handelsregisterwet 1996, zie art. 16 Handelsregisterwet 1996 (oud), thans te vinden in art. 23 Handelsregisterwet 2007. Zie thans art. 50 lid 3 Handelsregisterbesluit 2008 waarin het verzetsrecht voor eenmanszaken vorm is gegeven.
- 78 De toelichting op de Wbp spreekt ook nog van 'feitelijke openbare registers'. Bij feitelijk openbare registers vloeit de openbaarheid 'voort uit de aard van de publicatie en hebben betrokkenen in de regel gelegenheid bezwaar te maken tegen openbaarmaking van hun gegevens', zoals een telefoonboek of een almanak', *Kamerstukken II 1997/98*, 25892, 3 (MvT), p. 24. Hieronder kunnen dus ook registers vallen die weliswaar bij wet zijn ingesteld, maar die niet op grond van de wet openbaar moeten zijn, zoals het al eerder genoemde register voor gevestigde apothekers. Voor dat soort feitelijke openbare registers gold de Wbp wel onverkort. Deze definitie voegt dan dus ook eigenlijk niets toe.
- 79 *Kamerstukken II 1997/98*, 25892, 3 (MvT), p. 24.
- 80 Gelet op de voorbeelden die worden gegeven van dit soort openbare registers (kadastrale registratie, handelsregister, voogdieregister, huwelijksgoederenregister en faillissementsregister) alsmede de opmerkingen hierover met betrekking tot het begrip 'openbare registers' onder de voorganger van de Wbp, de Wpr. Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 25892, 3 (MvT), p. 24 en *Kamerstukken II 1998/99*, 26410, 3 (MvT), p. 3.
- 81 Zie bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen. Gegevens daaruit worden verstrekt aan een overheidsorgaan indien door de minister zo is bepaald, art. 3.2 Wet basisregistratie personen. Daarnaast kan informatie ook aan een derde worden verstrekt indien daar, o.a. een gerechtvaardigd belang voor is, zie art. 3.3 Wet basisregistratie personen.
- 82 Tenzij in de wet zelf specifieke bepalingen staan aangaande de bescherming van persoonsgegevens.
- 83 Art. 6 lid 1 onder c AVG.
- 84 Art. 20 lid 1 AVG, maar dit recht geldt enkel voor de verwerking voor zover deze rust op (uitdrukkelijke) toestemming, of noodzakelijk is ter uitvoering van een overeenkomst, zie art. 20 lid 1 onder a AVG. Daarmee is het dus niet van toepassing op openbare registers bij wet ingesteld.

het vennootschapsregister en de persoonsgegevens opgenomen in die registers, heb ik eerder beargumenteerd dat de uitspraak niet mag worden gezien als het uitsluiten van het vergeetrecht in *alle* openbare registers. Wat geldt voor een vennootschapsregister hoeft nog niet te gelden voor openbare registers voor registergoederen of een gezagsregister. Het blijft maatwerk.⁷⁴

Niet iedereen die is geregistreerd in een openbaar vennootschapsregister heeft het recht om irrelevante informatie te laten 'vergeten'

3.4 Een beperkte uitzondering voor openbare registers

De Wbp was dus, in tegenstelling tot de Wpr, wél van toepassing op openbare registers, zij het niet onverkort. Zo waren de verantwoordelijken voor deze openbare registers die bij wet zijn ingesteld uitgezonderd van enkele verplichtingen, zoals de meldingsplicht van de verwerking bij de Autoriteit Persoonsgegevens.⁷⁵ Ook het correctierecht van betrokkenen – mensen wier persoonsgegevens worden verwerkt – was tot op zekere hoogte niet van toepassing.⁷⁶ Betrokkenen konden zich eveneens niet beroepen op het recht van verzet.⁷⁷

Deze uitzonderingen waren alleen van toepassing op openbare registers ingesteld bij wet.⁷⁸ Het gaat daarbij om registers waarvoor 'de wetgever [heeft, AB] bepaald dat de verantwoordelijke zonder toets van de motieven van de verzoeker, gegevens dient te verstrekken'.⁷⁹ Dit begrip heeft dus twee elementen: (1) de wetgever heeft de openbaarheid als vereiste gesteld, (2) de informatie moet worden verstrekt zonder aanzien des persoons.

Anders dan onder de Wpr wordt niet expliciet duidelijk dat het moet gaan om een wet in formele zin, of dat de openbaarheid ook mag blijken uit een AMvB of gemeentelijke verordening. Dat een wet in formele zin als eis wordt gesteld lag overigens wel voor de hand.⁸⁰ Het tweede element houdt in dat er géén toetsing van de motieven van de verzoeker plaats mag vinden alvorens de informatie moet worden verstrekt. De informatie moet dus door de verantwoordelijke van het openbare register worden verschaft zonder eerst te vragen waarom de verzoeker die informatie wil hebben. Een wet die de eis stelt van een '(gerechtvaardigd) belang' voordat toegang wordt verleend tot het register,⁸¹ zou daarmee buiten de definitie van een openbaar register vallen onder de Wbp, en dus niet uitgezonderd zijn van sommige verplichtingen daaruit.⁸²

3.5 Openbare registers in het huidige privacyrecht

Met de AVG is er niet bijzonder veel veranderd ten opzichte van de Wbp. Zo is de verwerkingsgrondslag voor openbare registers ingesteld bij wet dezelfde gebleven. Omdat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting, moet de openbaarheid van de registers dus ook uit de wet blijken om op deze grondslag verwerkt te kunnen worden.⁸³ Wat ook niet is veranderd is dat enkele rechten van betrokkenen niet van toepassing zijn op openbare registers ingesteld bij wet. Wel is de manier waarop dit is vormgegeven in de wet ietwat veranderd. Zo zijn er algemene en specifieke uitzonderingen.

De algemene uitzonderingen betreffen uitzonderingen in de AVG zelf die van toepassing zijn op alle verwerkingen die als verwerkingsgrondslag de wettelijke verplichting hebben en zijn dus niet specifiek voor openbare registers. Uitgesloten op basis van zo'n algemene uitzondering is bijvoorbeeld het nieuwe recht op dataportabiliteit: dat is het recht van een betrokkene om zijn gegevens van de ene dienstverlener mee te nemen naar een andere.⁸⁴ Eveneens uitgesloten is het met de AVG gecodificeerde recht op vergetelheid.⁸⁵ Het mogelijke recht op vergetelheid voor een openbaar register dat kon worden afgeleid uit de *Manni*-zaak lijkt daarmee maar van korte duur (lees: anderhalf jaar) te zijn geweest.⁸⁶

De specifieke uitzonderingen voor openbare registers kunnen we vinden in het Nederlandse recht. De AVG biedt namelijk ook nog ruimte aan de Lidstaten om verdere beperkingen op sommige rechten in de AVG aan te brengen, op voorwaarde dat deze beperking niet 'de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden' raakt en de beperking een noodzakelijke en evenredige maatregel is.⁸⁷ Een voorbeeld van een grond waarop een uitzondering mag worden gemaakt is voor 'het houden van openbare registers die nodig zijn om redenen van algemeen belang'.⁸⁸ Wat wordt verstaan onder openbare registers is niet duidelijk uit de AVG zelf.⁸⁹ In de Uitvoeringswet wordt er gesproken over openbare registers waarvan de wetgever heeft bepaald dat 'er in het belang van het rechtsverkeer sprake dient te zijn van bepaalde registers met nauwkeurig omschreven inhoud die door een ieder moet kunnen worden geraadpleegd'.⁹⁰ Nederland heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de AVG biedt om in de Uitvoeringswet het recht van verzet in zijn geheel uit te sluiten voor bij de wet ingestelde openbare registers, ongeacht of de (sectorale) wet hier zelf iets over vermeld.⁹¹

Daarnaast heeft Nederland ook het inzage-recht, rectificatierecht (alsmede kennisgeving van een rectificatie), recht op beperking van de verwerking en het verzetsrecht niet van toepassing verklaard

op bij de wet ingestelde openbare registers, indien daar een bijzondere procedure voor is getroffen.⁹² Is die er niet, dan heeft een betrokkene deze rechten uit de AVG dus wel. Zo is er in de Kadasterwet bijvoorbeeld wel een bijzondere procedure voor het inzage- en rectificatierecht opgenomen voor de basisregistratie kadaster, maar niet voor de openbare registers voor registergoederen waaruit de basisregistratie een (groot) deel van de gegevens put. Dit betekent dat voor de basisregistratie kadaster de in de AVG opgenomen rechten van rectificatie en inzage zijn uitgezonderd, maar dat wat betreft de persoonsgegevens in de openbare registers voor registergoederen gehouden door dezelfde instantie, het Kadaster, deze rechten wél gelden. Dit kan dus betekenen dat ten aanzien van dezelfde gegevens opgenomen in twee verschillende openbare registers, twee aparte regelingen van toepassing zijn.

Het begrip van openbare registers onder het huidige gegevensbeschermingsrecht verschilt van hoe het wordt gebezigd in het systeem van het Burgerlijk Wetboek

3.6 Openbare registers in privaatrecht en gegevensbeschermingsrecht

Wanneer we de verschillende openbare registers in het Burgerlijk Wetboek nog eens bekijken betekent dit dus dat alle daar genoemde openbare registers vallen onder de noemer van openbare registers ingesteld bij wet in het gegevensbeschermingsrecht (denk aan het handelsregister, openbare registers voor registergoederen, het gezagsregister, curateleregister en huwelijksgoederenregister).⁹³ Dit geldt ook voor de in andere wetgeving opgenomen registers die op grond van de wet openbaar zijn, zoals de basisregistratie kadaster, de vergunningenregisters gehouden door de Nederlandsche Bank, de openbare registers betreffende geneesmiddelen, het openbare register van de Rijksdatabankwet 1995, het openbare ZBO-register, etc.

Het begrip van openbare registers onder het huidige gegevensbeschermingsrecht verschilt dus van hoe het wordt gebezigd in het systeem van het Burgerlijk Wetboek. Dit kan in sommige gevallen tot verwarring leiden, zoals we zien bij de door het Kadaster gehouden registers die gaan over grondeigendom. Het Kadaster houdt namelijk naast de openbare registers voor onroerende zaken tevens de basisregistratie kadaster. Veel van de persoonsgegevens in de openbare registers worden overgenomen in de basisregistratie. Volgens het BW zijn alleen de eerste registers daadwerkelijk

openbare registers in de zin van artikel 3:16 BW, terwijl de basisregistratie daar niet onder mag worden geschaard. Wat betreft de Uitvoeringswet is dit onderscheid niet gemaakt. Beide soorten registers zijn aan te merken als openbare registers ingesteld bij de wet waarop het gegevensbeschermingsrecht van toepassing is. Voor alle twee de registers gelden dan ook enkele uitzonderingsmogelijkheden voor 'openbare registers' in de AVG en de Uitvoeringswet, maar niet voor beide *dezelfde* uitzonderingsmogelijkheden. Zo zijn weliswaar de basisregistratie en de openbare registers voor registergoederen uitgezonderd van het recht op verzet,⁹⁴ maar is de uitzondering op het rectificatierecht alleen van toepassing op de basisregistratie. Omdat voor de basisregistratie een bijzondere regeling is getroffen met betrekking tot onjuiste gegevens is het rectificatierecht uit de AVG niet van toepassing en moet een betrokkene zich beroepen op de Kadasterwet. Een dergelijke bijzondere regeling is er niet voor de openbare registers die als bron-document dienen voor de basisregistratie. Mocht er bijvoorbeeld onjuiste of niet ter zake dienende informatie in de openbare registers voor registergoederen staan (in de akte is de onjuiste burgerlijke staat van partijen opgenomen bijvoorbeeld), dan kan de betrokkene zich dus niet wenden tot de Kadasterwet om dit te laten rectificeren, maar moet hij zich wél beroepen op zijn rectificatierecht zoals opgenomen in de AVG. Dit levert een ietwat rommelige situatie op.⁹⁵

Het raamwerk aan regels betreffende de positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht lijkt inmiddels wel vast te staan, maar het is nog volop in beweging als het gaat om de uitwerking daarvan in specifieke openbare registers

4 Conclusie

Resumerend kunnen we twee dingen afleiden uit dit overzicht van de ontwikkeling van de positie van openbare registers in het privacyrecht. Allereerst is het duidelijk dat er geen uniforme definitie van openbare registers wordt gehanteerd in de verschillende wetten. Het hangt er maar net van af of het gaat om openbare registers in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering,⁹⁶ het Burgerlijk Wetboek of de Algemene verordening gegevensbescherming. Het is dus belangrijk duidelijk-

85 Opgenomen in art. 17 AVG, en uitgesloten voor verwerkingen die noodzakelijk zijn ter voldoening van een wettelijke verplichting in art. 17 lid 3 onder b AVG. Zie ook *Kamerstukken II 2017/18, 34851, 3, p. 129.*

86 Het zou mooi zijn als het HvJ EU zich zou uitlaten over de reikwijdte van deze bepaling en of daarmee inderdaad zelfs in uitzonderlijke gevallen zoals verwoord in *Manni* er geen recht op gegevenswissing bestaat.

87 Art. 23 AVG.

88 Art. 23 lid 1 onder e AVG. Het gaat hier om een uitwerking van een 'andere belangrijke doelstelling van algemeen belang', zo is te lezen in considerans 73 van de AVG.

89 Het gebruik van de term openbare registers ingesteld om redenen van algemeen belang in de AVG impliceert echter wel dat de term 'openbare registers' een autonoom begrip van Unierecht betreft, dat dus eenvormig moet worden uitgelegd in de Unie. De in Nederland gehanteerde definitie van wat openbare registers zijn in het gegevensbeschermingsrecht is dus niet doorslaggevend. Hiervoor is uitleg nodig van wat het begrip inhoudt door bijvoorbeeld het HvJ EU. Tot die tijd moeten we het doen met de Nederlandse uitleg daarvan.

90 Toelichting op art. 47 UAVG. *Kamerstukken II 2017/18, 34851, 3 (MvT), p. 130.*

91 Art. 47 lid 2 UAVG.

92 Art. 47 lid 1 UAVG.

93 Zie over de definitie van openbare registers in de AVG wel voetnoot 89 hierboven.

94 Dit betekent overigens niet dat er helemaal geen recht op verzet is/komt. Zo is recentelijk voorgesteld om het Kadasterbesluit te wijzigen om bepaalde bedreigde personen af te schermen en daarmee uitvoering te geven aan art. 107b Kadasterwet. Art. 107b Kw wordt nu juist gezien als een uitwerking van het recht op verzet.

95 'De uitzondering op het recht van beperking van de verwerking (art. 18 van de verordening) is voor de openbare registers terug te vinden in de artikelen 7n, 7o en 7r van de Kadasterwet waarin geregeld is dat ten behoeve van de gegevens in de basisregistratie kadaster een terugmelding kan worden gedaan indien een gegeven niet juist (b)lijkt te zijn.' *Kamerstukken II 2017/18, 34851, 3, p. 129.* Dat de toelichting dus spreekt over openbare registers en vervolgens het enkel heeft over de basisregistratie kan daarmee verwarring wekken. Daar komt ook nog bij dat de bewaarder van de openbare registers lijdelijk is ten aanzien van de registratie van akten in de openbare registers. Dit is het gevolg van het in Nederland gehanteerde negatieve stelsel van grondboekhouding. Zie hierover ook Brouwer 1992, p. 903-906. De bewaarder mag niet wijzigingen aanbrengen in de akten. Hij kan wel (in)formeel de notaris wijzen op fouten in een ter registratie aangeboden stuk (zie bijvoorbeeld art. 19 lid 4 BW), maar als de akte voldoet aan de inschrijvingsvereisten moet hij deze registreren. Een daarna geconstateerde fout in de akte kan niet door de bewaarder worden aangepast, maar alleen door een nieuwe notariële akte te registreren waarin de fout wordt hersteld. Zie ook Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2013/488, en E.R. Helder, art. 3:16 BW, aant. 14, in: *GS Vermogensrecht* en daar opgenomen literatuurverwijzingen.

96 Ongeacht of dit nu gaat om digitaal procederen of niet-digitaal procederen.

97 Zie het recentelijk ter consultatie voorgelegde het wetsvoorstel 'Wijziging Kadasterbesluit (afscherming persoonsgegevens)'; www.internetconsultatie.nl/kadasterbesluit. Deze wijziging van het Kadasterbesluit zou een implementatie van art. 107b Kw betekenen dat werd ingevoerd naar aanleiding van het inwerkingtreden van de Wbp.

98 Zie, naast het wetsvoorstel om het Kadasterbesluit te wijzigen om afscherming van persoonsgegevens voor bedreigde personen te faciliteren, ook de discussie ten aanzien van het handelsregister: *Kamerstukken II 2017/18, 34687*, 6, p. 3 en *Kamerstukken II 2017/18, 34687*, 8, p. 2. Zie ook de discussie over openbaarheid en verhouding tot de bescherming van persoonsgegevens ten aanzien van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod, mooi weergegeven in *Kamerstukken I 2015/16, 34011*, B, p. 5-7.

99 Zie onder andere, PowNed 7 oktober 2016: Gegevens op straat dankzij Kadaster 2016, www.npo.nl/gegevens-op-sstraat-dankzij-kadaster/07-10-2016/WO_POVW_5467997; J. Leijten, 'Datadeling zpp'ers door KvK mogelijk onwettig', *NRC.nl* 17 april 2018, www.nrc.nl/nieuws/2018/04/17/datadeling-zppers-door-kvk-mogelijk-onwettig-a1599789. Zie Kamervragen over openbaarheid kadaster en privacy: *Kamerstukken II 2016/17, Vragen, 2016Z18671*, *Kamerstukken II 2017/18, Vragen, 2018Z08414*.

heid te hebben over welk specifiek register er wordt gesproken en in welke context dit wordt gedaan om te zien of het register is te kwalificeren als een 'openbaar register' in de zin van een specifieke wet(sbepaling). Want het kan zijn dat een register in de zin van het BW geen openbaar register is, maar wel als zodanig moet worden gekwalificeerd voor de toepassing van het gegevensbeschermingsrecht, zoals bijvoorbeeld de basisregistratie kadaster.

Als tweede hebben we kunnen zien dat 'de openbare registers ingesteld bij wet' in het gegevensbeschermingsrecht een flinke ontwikkeling hebben doorgemaakt. Zo waren deze registers in het begin geheel uitgezonderd van de wet die zag op de bescherming van persoonsgegevens. Maatregelen die werden genomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van geregistreerden in deze openbare registers waren in die tijd daarom beperkt tot incidentele wetswijzigingen die werden doorgevoerd als reactie op specifieke privacyproblemen die zich voordeden in de praktijk. Met de implementatie van de Privacyrichtlijn werd de algehele uitzondering met beperkte bescherming omgezet naar

algehele bescherming met enkele uitzonderingen. De wetswijzigingen als gevolg van de implementatie van de richtlijn daarvan brachten een breder, algeheel, niveau van privacybescherming naar de openbare registers, waarbij scherper werd gemaakt wat de doelen zijn waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt. In sommige gevallen werden ook restricties aan het gebruik van de gegevens doorgevoerd, en mogelijkheden geschapen die verder gingen dan wellicht strikt noodzakelijk waren op grond van de privacywetgeving.⁹⁷ Met de AVG is wat betreft de positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht niet veel veranderd ten opzichte van de Wbp. De ontwikkeling ligt daarmee overigens niet stil, maar lijkt zich te hebben verplaatst naar discussies over specifieke openbare registers,⁹⁸ soms na een zetje vanuit de media en Tweede Kamer.⁹⁹ Het raamwerk aan regels betreffende de positie van openbare registers in het gegevensbeschermingsrecht lijkt dus inmiddels wel vast te staan, maar het is nog volop in beweging als het gaat om de uitwerking daarvan in specifieke openbare registers.

ArsAequi Libri

Recent verschenen



De wet en de interpretatie van een overeenkomst

De wetgever probeert bij tijd en wijle de rechter voor te schrijven hoe hij de wet moet interpreteren dan wel hoe hij een overeenkomst moet uitleggen. De woorden van een wet en een overeenkomst behoeven vrijwel altijd interpretatie, hoe duidelijk ze op het eerste gezicht ook mogen lijken. De regels die gelden bij de interpretatie van een overeenkomst zijn bij de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek uit de wet gemikt. Interpretatie-regels worden al gekend in het Romeinse recht. In dit boek worden de Romeinsrechtelijke regels voor uitleg behandeld, die ook in deze moderne tijden nog relevant zijn.

ISBN 978-94-9276-639-7 | Auteur P.C. Kop | Druk 1e druk 2018 | Pagina's 116 | Prijs € 19,50

www.arsaequi.nl