

Meer aandacht voor privacy in de openbare registers?

Anna Berlee¹

De openbare registers dienen het goederenrechtelijke beginsel van publiciteit dat op zijn beurt rechtszekerheid beoogt. Tegelijkertijd maken die openbare registers een grote verzameling persoonsgegevens eenvoudig en digitaal toegankelijk voor iedereen. Dat doet de vraag rijzen of een systeem mogelijk is dat het goederenrechtelijk beginsel van publiciteit en rechtszekerheid dient, zonder dat dit ten koste gaat van de privacy van geregistreerden. De auteur meent van wel en put daarvoor inspiratie uit het Duitse systeem van beperkte toegang.

1. Inleiding

Heeft of had u een koopwoning op naam? Dan kan ik voor het schappelijke bedrag van € 3,50 zien wat uw volledige naam is, of u bij de levering van de woning getrouwd of geregistreerd partner was, hoeveel u heeft betaald voor uw optrekje, of u daarvoor een hypothecaire lening heeft afgesloten en wat het maximum bedrag van die lening kon zijn. Verder weet ik wanneer uw verjaardag is omdat uw geboortedatum vermeld staat en tevens ben ik bekend met het adres voor een verjaardagskaart. Voor een paar euro extra kan ik ook achterhalen of dit uw enige aankoop van een stukje grond of appartement is, of dat u wellicht grootgrondbezitter genoemd mag worden.

Al deze informatie is te vinden in de openbare registers en via de registratie die de openbare registers doorzoekbaar maakt: de Basisregistratie Kadaster.² Deze openbare registers dienen het goederenrechtelijke beginsel van publiciteit dat op zijn beurt rechtszekerheid beoogt. Tegelijkertijd maken die openbare registers een grote verzameling persoonsgegevens eenvoudig en digitaal toegankelijk voor iedereen. Dat doet de vraag rijzen of een systeem mogelijk is dat het goederenrechtelijk beginsel van publiciteit en rechtszekerheid dient, zonder dat dit ten koste gaat van de privacy van geregistreerden? Ik meen van wel en put daarvoor inspiratie uit het Duitse systeem van beperkte toegang.

In deze bijdrage wordt allereerst de opkomst van het gegevensbeschermingsrecht omschreven en de geringe invloed daarvan op de ontwikkeling van de openbare registers. Daarna wordt aan de hand van een voorbeeld gekeken naar de informatie die wordt verzameld en toegankelijk

gemaakt. Vervolgens wordt stilgestaan bij de ongebreidelde toegang tot deze verzamelde informatie en wat dit betekent voor de privacy van geregistreerden. Het wettelijk kader met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens wordt besproken en de ondoorzichtige toepassing van dit kader op de verschillende soorten registraties bekritiseerd. Ten slotte wordt het Duitse systeem van beperkte toegang als alternatief aangedragen. Een alternatief dat zowel publiciteit als het recht op privacy waarborgt.

2. Opkomst gegevensbeschermingsrecht

Bij de totstandkoming van het Nieuw BW en de Kadasterwet begin jaren negentig van de vorige eeuw was er maar weinig aandacht voor de implicaties van de ruime toegankelijkheid van openbare registers en de Basisregistratie Kadaster. De Jong legde al eens uit dat de automatisering van wat nu de Basisregistratie Kadaster heet tijdens de voorbereiding van de nieuwe wetgeving nog maar 'nauwelijks op gang was gekomen' en dat 'de gevolgen daarvan nog niet in alle opzichten werden voorzien'.³ Hoewel werd voorzien dat technologische ontwikkelingen de basis zouden kunnen vormen voor de ontwikkeling van nieuwe diensten en producten,⁴ werd er nauwelijks nagedacht over de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de privacy van mensen.

Sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is er, met name buiten goederenrechtelijke kringen, toenemende aandacht voor de gevolgen die automatisering heeft voor privacy.⁵ Zo werden bijvoorbeeld de Fair Information Practices opgesteld, beginselen ter bescherming van de privacy bij het registreren van persoonsgegevens,

en werd er wetgeving aangenomen om de verwerking van persoonsgegevens in goede banen te leiden.⁶ Ook de basisregistraties zijn met enige vertraging onderworpen aan deze nieuwe regels. Aanvankelijk waren de openbare registers onder de oude Wet persoonsregistraties nog uitgezonderd,⁷ maar met de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) in 2001 kwam daar verandering in. Het meest recente voorbeeld van aandacht van de wetgever voor privacy in openbare registers kan worden gevonden in het voorgenomen Centraal Aandeelhoudersregister voor besloten- en (niet-beursgenoteerde) naamloze vennootschappen.⁸ De discussie over de toegankelijkheid van dit openbare register is momenteel gaande.⁹ Een discussie die ik ook graag weer op gang zie komen aangaande de openbaarheid van de registers voor registergoederen.¹⁰

3. De openbare registers en de Basisregistratie Kadaster

Ik spits mij toe op de registratie van onroerende zaken. Onroerende zaken worden geregistreerd in twee soorten registers: zowel in de openbare registers als in de Basisregistratie Kadaster. Met de openbare registers worden hier de registers bedoeld zoals omschreven in artikel 3:16 BW. Inschrijving hierin is een constitutief vereiste voor de levering van deze zaken en vestiging van beperkte rechten daarop.¹¹ Inschrijven van een akte in deze registers wordt in deze bijdrage ook als een registratie behandeld. Voorts worden hierin ook andere feiten ingeschreven die van belang zijn voor de rechtstoestand van de onroerende zaak.¹² Het hebben van een dergelijk openbaar register beoogt 'een instrument te zijn om de rechtszekerheid ten aanzien van deze goederen te bevorderen'.¹³ Echter, deze registers bestaan uit niets meer dan een verzameling van op tijd gesorteerde akten. Om de informatie daarin doorzoekbaar en vindbaar te maken is er de Basisregistratie Kadaster waarin de registergoederen geregistreerd worden. Met behulp van deze Basisregistratie Kadaster kan men via bijvoorbeeld een online-ingang zoeken op naam of perceelnummer om zo een overzicht te verkrijgen van

de rechtstoestand van de onroerende zaak of van de omvang van iemands vermogen in onroerende zaken.¹⁴

Om het verschil tussen de twee soorten registraties toe te lichten, nemen we als voorbeeld de overdracht van een huis. Met een tussen partijen opgemaakte koopakte gaat men naar een notaris die, na enig onderzoek naar onder andere beschikkingsbevoegdheid, een leveringsakte verlijdt. Deze leveringsakte wordt vervolgens gestuurd naar de Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers (hierna: de Dienst).¹⁵ Binnen deze Dienst controleert de Bewaarder vervolgens de akte aan de hand van de inschrijvingsvereisten,¹⁶ waarna de inschrijving van de akte in de openbare registers volgt.¹⁷ Op dat moment heeft levering plaatsgevonden en is het huis overgedragen.¹⁸ Daarmee is de Dienst echter nog niet klaar met de akte.

Uit de akte worden vervolgens namelijk nog enkele (persoons)gegevens gehaald en verwerkt in de Basisregistratie Kadaster. Deze Basisregistratie Kadaster is een andere registratie dan die in de openbare registers. De Basisregistratie ontsluit de informatie uit de openbare registers en maakt de informatie gemakkelijk doorzoekbaar op bijvoorbeeld naam of perceel.¹⁹ Wilt u weten of er beperkte rechten rusten op de grond die u op het oog hebt, raadpleegt u eerst de Basisregistratie Kadaster²⁰ om vervolgens de akten die daar staan aangegeven als behorende bij dat perceel of bij die (rechts)persoon op te vragen uit de openbare registers.²¹ Het alternatief – zelf zoeken door de openbare registers – zou enkel al voor het jaar 2013 betekenen dat u door 509 700 aktes moet spitten.²² Kortom, de Basisregistratie Kadaster is een zeer belangrijke, zelfs onmisbare, schakel in de toegang tot en doorzoekbaarheid van de openbare registers, maar is wel een aparte registratie.

4. Dienstverlening Basisregistratie Kadaster

De bron voor beide soorten registraties is een en hetzelfde document: de leveringsakte. De minimale inhoud van een dergelijke akte volgt uit de eisen die voortvloeien uit de Wet op het notarisambt en de Kadasterwet. Zo moeten de volgende gegevens in elk geval in de leveringsakte

Auteur

1. A. Berlee LL.M is promovenda rechts-vergelijkend goederenrecht aan de Universiteit van Maastricht.

Noten

- Men denke hier ook aan of het onder huwelijkse voorwaarden was, bij akten van verdeling wat de huwelijksdatum en datum van scheiding betrof en soms zelfs wat uw paspoortnummer was ten tijde van levering. Als het om oudere leveringen gaat, kan uw beroep van destijds er ook bij staan.
- J. de Jong, 'Het Kadaster en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer', *WPNR* 1999, p. 590-592, p. 590. Zie ook bijv.: *Kamerstukken II* 1987/88, 17496, 31, p. 20-22.
- Kamerstukken II* 1986/87, 17496, 23, p. 3.
- Zie het zeer invloedrijke Secretary's Advisory

Committee on Automated Personal Data Systems, Records, Computers and the Rights of Citizens, 1973 dat de Fair Information Practices introduceerde.

- Bijvoorbeeld het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Europees Dataverdrag); Straatsburg 1981, *Trb.* 1988, 7 en de Europese 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, *Pb.* L 281 van 23/11/1995, p. 0031-0050. Zie uitgebreid hierover G. González Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Springer International Publishing, 2014.
- Art. 2(2) Wet persoonsregistraties.

8. *Kamerstukken II* 2012/13, 32608, 4.

9. *Kamerstukken II* 2014/15, 34095, 2; K.A. Verkerk, 'Het centraal aandeelhoudersregister, what's in a name?', *WPNR* 2014, p. 50-55; S. Renssen & C.M.H. Vlaanderen, 'De beperkte toegankelijkheid van het centraal aandeelhoudersregister en het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft', *WFNR* 2014, p. 714-717.

10. Met 'weer' doel ik op de laatste keer dat is stilgestaan bij dit onderwerp, tijdens het colloquium 'Vastgoedregistraties en privacybescherming' gehouden op 28 januari 1993; J.A. Zevenbergen & J. de Jong (eds.), *Vastgoedregistraties en privacybescherming*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1993.

11. Zie bijv. art. 3:89 lid 1 BW en 3:260 BW.

12. Art. 3:16 BW. Zie voor inschrijfbaar feiten: art. 3:17 BW.

13. *Kamerstukken II* 1981/82, 17496, 5,

p. 4.

14. Zoeken op naam vereist het hebben van een abonnement op Kadaster Online, dat op zijn beurt weer een KvK nummer vereist wanneer je daar online voor wilt aanmelden. Zoeken op naam kan overigens ook door inlichtingen op te vragen bij de balie van een van de kantoren van de Dienst.

15. Definitie zoals gehanteerd in art. 1 onder 1 Kadasterwet (Kw).

16. Art. 6, 7 Kw.

17. Titel 2 Kw.

18. Zie art. 3:84 lid 1 BW jo. art. 3:89 lid 1 BW.

19. Zie art. 48 Kw.

20. Art. 100 lid 1 Kw.

21. Art. 99 lid 1 Kw.

22. *Verbonden*. Jaarverslag Kadaster 2013 22.

staan: de 'naam, voornamen, geboortedatum en -plaats, woonplaats met adres en burgerlijke staat van de natuurlijke personen die blijkens de akte daarbij als partij optreden'.²³ Verder wordt steeds de koopsom van de over te dragen zaak opgenomen.²⁴ Voorts moet de over te dragen zaak zelf worden gespecificeerd. Vereist is een specificatie van zowel de aard (is het een woonhuis, appartement of bijvoorbeeld bedrijfsruimte), alsook van de plaatselijke aanduiding (adres) zo deze er is,²⁵ en van de kadastrale aanduiding (Gemeente X, Perceel Y, Nummer 0000) van de over te dragen zaak.²⁶ Al deze informatie is dus ook te vinden in de openbare registers, zij het – behalve in een logisch opvolgende nummering van de akten – ongestructureerd.

Mensen, zo stelt Nissenbaum, gaat het niet zozeer om het simpel beperken van de stroom van informatie, maar we willen vooral dat deze informatie op een passende wijze stroomt

De Basisregistratie Kadaster bevat echter meer informatie dan alleen de informatie uit de openbare registers. De Dienst vult de Basisregistratie met daarin ook de kadastrale kaarten namelijk aan met informatie uit andere bronnen zoals publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van dat stuk grond of een eventueel energielabel.

De uitgebreide databank is de basis voor allerlei soorten producten en diensten die de Dienst aanbiedt. Voor het algemeen publiek zijn bijvoorbeeld van belang de maandelijkse statistische gegevens over de stand van de huizenmarkt aan de hand van inschrijvingen van leveringsakten.²⁷ Voor individuen zijn de drie meest voorkomende voorbeelden van producten die eenvoudig online te bestellen zijn: ten eerste het Kadastraal bericht eigendom dat een eenvoudige weergave is van wie (hoogstwaarschijnlijk, gelet op ons negatieve registerstelsel) de eigenaar is van een bepaald perceel, ten tweede het koop-sommenoverzicht dat inzage geeft in de verkoopprijzen van min of meer vergelijkbare stukken grond in de omgeving en ten slotte het woningrapport, het meest uitgebreide informatiestuk dat al het voorgaande omvat en koppelt met andere gegevens, zoals de kadastrale kaart, het energielabel, gemeentelijke informatie en omgevingsfoto's.²⁸

De informatie die beschikbaar is voor niet-particulieren en overheidsinstellingen is nog omvangrijker. Zo faciliteert de Dienst naast incidentele toegang tot de openbare registers en Basisregistratie Kadaster eveneens 'Massale output' daarvan, waarvan vooral gemeenten zeer frequent gebruik maken. Ook zijn bulkverstrekingen mogelijk,

maar dergelijke verstrekkingen zijn wel gehouden aan enige voorwaarden in verband met de bescherming van persoonsgegevens.²⁹

5. Contextuele integriteit

Wanneer men bekend raakt met de mogelijkheid om ingeschreven informatie van burens op te vragen,³⁰ zoals adres, huizenprijs, hoogte van hun maximale hypotheeklening, en ook zaken van meer persoonlijke aard als geboortedatum, duurt het vaak niet lang voordat men bedenkt dat het omgekeerd net zo werkt. Eventueel enthousiasme vervliegt dan snel.³¹ Het ongemakkelijke gevoel dat volgt, is uit te leggen aan de hand van 'contextuele privacy' of 'contextuele integriteit', een terminologie die terug te voeren is op het werk van filosofe Helen Nissenbaum.³²

Nissenbaum legt uit dat het bij bescherming van persoonsgegevens gaat om informatiestromen. Mensen, zo stelt ze, gaat het niet zozeer om het simpel beperken van de stroom van informatie, maar we willen vooral dat deze informatie op een passende wijze stroomt. Wat dan een passende wijze is, is in grote mate afhankelijk van de context.³³ Zo wilt u wellicht wel aan uw broer kwijt hoe u de aankoop van uw huis hebt gefinancierd, maar dat geldt niet voor die roddelende collega op het werk.³⁴ Toen enkele mannen bij een bezoek aan een *dark room* werden gedrogeerd en vervolgens geïnjecteerd met HIV-besmet bloed wilden zij daar wel aangifte van doen bij de politie, maar stelden het zeker niet op prijs om in de Telegraaf het volgende te kunnen lezen: "ONTMASKERD" TEGEN WIL EN DANK; Namen Groningse hiv-slachtoffers door blunder eigen advocaten openbaar.³⁵

De gesprekspartner en de relatie tot die gesprekspartner, alsook de omstandigheden waarin de informatie is gedeeld, bijvoorbeeld in vertrouwen, vrijwillig of onder dwang, zijn dus van belang bij de vraag of de informatie wordt gedeeld en zo ja, of dit op een passende wijze gebeurt. In de sociale wetenschappen en de filosofie is dit belang van de context al langer geaccepteerd,³⁶ inmiddels is het ook af en toe terug te vinden in juridische literatuur.³⁷

Stroomt de informatie die prijsgegeven is binnen een bepaalde context over naar een andere, dan kan er sprake zijn van een doorbraak van de contextuele integri-

De Groninger HIV-zaak

In deze zaak ging het om bezoekers van 'dark rooms' die eerst gedrogeerd en vervolgens geïnjecteerd werden met HIV-besmet bloed. Door de advocaten van de slachtoffers werd beslag gelegd op enkele panden van de verdachten. Echter, door de inschrijving van het beslag in de openbare registers en vermelding daarvan in de Basisregistratie Kadaster kon men de namen van de slachtoffers achterhalen. Die stonden immers in het proces-verbaal van het beslag. Een zeer pijnlijke aangelegenheid aangezien de slachtoffers anoniem wilden blijven. In sommige gevallen uit schaamte omdat ze nog niet 'uit de kast waren', in andere gevallen om hun families te beschermen. *De Telegraaf* publiceerde al snel een bericht over de kwestie: "ONTMASKERD" TEGEN WIL EN DANK; Namen Groningse hiv-slachtoffers door blunder eigen advocaten openbaar. Dat de advocaten in een dergelijk geval, uit hoofde van een speciaal opgerichte belangenorganisatie in de vorm van een stichting beslag hadden kunnen leggen en daarmee de namen van slachtoffers hadden kunnen afschermen, was hun kennelijk ontgaan.

Vindplaats: Hof Arnhem, 29 november 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BY4622. Zie voor de eerste uitspraak in deze zaak: Rb. Groningen, 12 november 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BG4169.

teit, wat een verklaring kan geven voor het ongemakkelijke gevoel dat volgt. Dergelijke context is bij de verstrekking van inlichtingen uit de registers niet aanwezig. Hooguit bij de bulkverstrekking worden grenzen gesteld aan de toegang daartoe. Overige inlichtingen kan een ieder met wat geld op zak opvragen, zonder opgaaf van reden. Dit valt niet bij iedereen in goede aarde, en de Dienst heeft dan ook in de praktijk geregeld te maken met verzoeken om privacybescherming.³⁸

6. Vrijwel onbeperkte openbaarheid

De mogelijkheid om invloed uit te oefenen op wat er in de openbare registers en kadastrale registratie staat, is beperkt. Wanneer iemand te maken heeft met een stalker,

23. Art. 40 lid 2 sub a Wet op het notarisambt, zie ook art. 18 Kadasterwet.

24. Art. 46 Wet op het notarisambt. Zie ook: W.G. Huijgen, 'Hoe zat het ook al weer? De notaris en de geldelijke tegenprestatie', *JBN* 2013, nr. 22, p. 13-15.

25. Art. 13 Uitvoeringsregeling Kadasterwet.

26. Art. 20 lid 1 Kadasterwet.

27. Ook worden statistische gegevens verstrekt aan andere 'grote klanten' van de Dienst. J.G. Brouwer, *Hoofdwerk Kadasterwet*, (losbl.) 2.1.3.104, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.

28. Zie bijvoorbeeld het woningrapport: www.kadaster.nl/web/artikel/Alle-producten-1/Woningrapport.htm.

29. Zie Brouwer's commentaar op art. 107c Kw. J.G. Brouwer, *Hoofdwerk Kadasterwet*, (losbl.) 2.1.3.104, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999, para. 2.1.3.107c2.1.

30. De website JAAP.nl maakt daar zelfs reclame mee, zie: www.jaap.nl/buurman/.

31. Zie ook het voorbeeld van de SMS-dienst die informatie bood over de hoogte van hypotheeken en de Reclame Code Commissie uitspraak daarover. Stichting Reclame Code, 21.02.2012, Dossiënummer: 2012/00028 (Televisiecommercial Kadasterdata).

32. H. Nissenbaum, *Privacy in Context. Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford University Press, 2010; H. Nissenbaum, 'Privacy as Contextual

Integrity', *Washington Law Review* 2004, 79, p. 119-157.

33. Nissenbaum, p. 2-3.

34. Voor het belang van context en de wil om informatie te delen: 'A Study of Preferences for Sharing and Privacy', in: *ACM SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, Portland, Oregon, April 2-7 2005, 1985-1988.

35. "ONTMASKERD" TEGEN WIL EN DANK; Namen Groningse hiv-slachtoffers door blunder eigen advocaten openbaar', *De Telegraaf* 11 maart 2008, p. 5.

36. J. Rachels, 'Why Privacy is Important', *Philosophy & Public Affairs*, 1975, 4, p. 323-333; F. D. Schoeman (ed.), *Philosophical Dimensions of Privacy. An Anthology*,

Cambridge University Press, 1984. Zie voetnoot 33.

37. Zie bijv. E.J. Dommering, *Property Rights in Personal Data. A European Perspective*. Proefschrift van mr. N. Purtova, *Maandblad voor Vermogensrecht* 22-26, 15 (2012); A Roosendaal, 'Vind ik dit leuk? Een fundamenteel privacyperspectief op monitoring en profilingtechnologieën', *Privacy & Informatie* 2011, 126, p. 125-130; J.J. Oerlemans & B.J. Koops, 'Surveillance en opsporen in een internetomgeving', 2012, 38 *JV* 35-49, 38-39.

38. Brouwer, para. 2.1.3.107b1.

dan is er de mogelijkheid om de adresgegevens in de Basisregistratie te wijzigen naar een gekozen woonplaats met adres, bijvoorbeeld bij een notaris.³⁹ Dit beschermt iemand echter enkel in de Basisregistratie Kadaster. Een doortastende stalker kan wel zoeken op naam en via de openbare registers de leveringsakte opvragen om te zien welk huis is gekocht.

Afscherming van de gegevens kan voorts op basis van artikel 107b Kw als er een AMvB wordt uitgevaardigd die hiervoor een regeling treft. Deze is er echter nog niet. Wanneer een dergelijke regeling er komt zal afscherming enkel een optie zijn voor gevallen waarin de verzoeker 'de noodzaak tot privacybescherming met argumenten aannemelijk' heeft gemaakt.⁴⁰ Er is dus niet voorzien in een mogelijkheid – zoals aanwezig in de Basisregistratie Personen (voorheen GBA) – om zonder opgaaf van reden een beperking van de verstrekking van gegevens aan derden te verzoeken.⁴¹

De meeste invloed lijkt men dus te hebben bij het zetten van de allereerste stap op de huizenmarkt: wordt het kopen of huren?⁴² Wordt het kopen, dan is het gedaan met de keuzevrijheid. Wilt u huiseigenaar worden,⁴³ dan wordt u verplicht om uw gegevens af te dragen en te accepteren dat deze gemakkelijk in te zien zijn. Het betreft hier dus een 'dwangverstrekking' zoals Overkleef-Verburg enkele jaren geleden al opmerkte.⁴⁴

Wordt het kopen, dan is het gedaan met de keuzevrijheid

7. Verwerking van persoonsgegevens

De gegevens die worden verzameld door middel van de aangeleverde leveringsaktes worden op vele manieren verder verwerkt en verspreid. Een groot gedeelte van die gegevens zijn persoonsgegevens, waarop de Wbp van toepassing is. Deze wet is de implementatie van de Europese Richtlijn bescherming persoonsgegevens (de Richtlijn).⁴⁵ De Wbp verving de daarvoor geldende Wet persoonsregistraties. Daar waar openbare registers algeheel waren uitgezonderd van de werking van deze oude regeling,⁴⁶ is deze uitzondering opgeheven in de Wbp. Wel zijn er voor de openbare registers specifieke uitzonderingen gemaakt in de Wbp, bijvoorbeeld ten aanzien van de meldingsplicht voor de verwerking van persoonsgegevens.⁴⁷ Voorts zijn er bij bijzondere wet, de Kadasterwet, specifieke regels opgesteld aangaande persoonsbescherming. Voor de gevallen die niet bij bijzondere wet zijn geregeld, heeft de Wbp een aanvullende werking.⁴⁸

De Wbp is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens.⁴⁹ Een persoonsgegeven is 'elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'.⁵⁰ Aan welke gegevens in verband met de registratie en overige verwerking van de leveringsakte moeten we dan denken? Met betrekking tot gegevens in de leveringsakte gaat het dus om de overduidelijke NAW-gegevens die in een leveringsakte vermeld staan, van zowel verkrijger als vervreemder. Voorts behoort het geen

verdere uitleg dat eventuele paspoortnummers, de geboortedata,⁵¹ alsook geboorteplaatsen persoonsgegevens zijn. Minder voor de hand liggend is dat ook de vermelde koopsom van de onroerende zaak dient te gelden als een persoonsgegeven.⁵²

Veel van de gegevens in de leveringsakte die door de Dienst worden verwerkt, zijn persoonsgegevens en daarmee onderhevig aan het regime van de Wbp. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen verwerkingen door de Dienst in de openbare registers enerzijds, en verdere verwerking daarvan in de Basisregistratie Kadaster anderzijds. Zoals in de volgende paragraaf duidelijk zal worden gemaakt, zorgt een dergelijk gebrek aan onderscheid in de toepassing van het regime van de Wbp soms voor ondoorzichtige situaties.

8. Twee soorten registraties, één behandeling?

In het stelsel van het Burgerlijk Wetboek wordt aan de openbare registers een andere waarde gehecht dan aan de Basisregistratie Kadaster. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in de regeling van de goede trouw van artikel 3:23 BW. Dit artikel bepaalt dat een beroep op de goede trouw niet slaagt wanneer 'dit beroep insluit een beroep op onbekendheid met feiten die door raadpleging van de registers zouden zijn gekend'. Met registers wordt hier bedoeld op registers ingesteld ingevolge artikel 3:16 BW, ofwel de openbare registers, en *niet* de Basisregistratie Kadaster.⁵³

In het kader van de Wbp wordt er echter geen onderscheid gemaakt tussen de twee soorten registraties. Beide worden geschaard onder de noemer 'openbare registers'.⁵⁴ Dat, terwijl er een duidelijk verschil is in de mate van verwerking van persoonsgegevens in deze twee registraties. Niet enkel ten aanzien van het verzamelen en bijhouden van gegevens, zoals hierboven al aangegeven, maar ook ten aanzien van de toegang tot deze informatie. Toegang tot beide registraties is wettelijk gelijk,⁵⁵ maar er bestaan praktische verschillen, in het bijzonder voor particulieren. Zij worden geconfronteerd met zowel een verschil in prijs van de documenten,⁵⁶ alsook een verschil in toegankelijkheid tot de informatie.⁵⁷

In de Kadasterwet is er een duidelijk verschil tussen de behandeling van de Basisregistratie Kadaster en de openbare registers, maar wat betreft de toepassing van bepalingen omtrent bescherming persoonsgegevens is deze zoveel als mogelijk hetzelfde voor beide soorten registraties.⁵⁸

Dat de toepassing van regels aangaande de bescherming van persoonsgegevens in de Kadasterwet niet in alle gevallen gelijk is, ziet men bijvoorbeeld aan artikel 107b Kw. Dit artikel geeft de Dienst de mogelijkheid om bij of krachtens AMvB beperkingen te stellen 'ten aanzien van de verstrekking van inlichtingen als bedoeld in de artikelen 99 tot en met 107'. Het betreft daarbij inlichtingen uit de openbare registers (artikel 99 Kw) en inlichtingen uit de Basisregistratie Kadaster (artikel 100 Kw). Let wel, aangezien er tot op heden nog geen gebruik gemaakt is van de mogelijkheid een dergelijke AMvB uit te laten vaardigen, geldt volgens de memorie van toelichting bij de Wet basisregistraties kadaster en topografie het regime van artikel 36 Wbp in geval van afscherming en correctie van

Enkel diegene met een ‘gerechtvaardigd belang’ ten aanzien van de informatie in de registers wordt toegang verleend tot de Duitse grondboekhouding, het Grundbuch

persoonsgegevens in de openbare registers en de basisregistratie kadaster.⁵⁹ Aangezien artikel 36 Wbp enkel geldt in die gevallen waarin persoonsgegevens *onjuist* zijn, ontstaat er een zeer ondoorzichtige situatie.

Artikel 36 lid 5 Wbp bepaalt namelijk dat het artikel niet van toepassing is op de ‘openbare registers’ indien hiervoor een eigen regeling is getroffen. Wat betreft correctiemogelijkheden is dit deels zo. Er bestaat namelijk een correctierecht voor onjuiste authentieke gegevens in de Basisregistratie Kadaster (artikel 7t Kw). Aangezien de Wbp een ruim begrip van ‘openbare registers’ hanteert waaronder niet alleen de registers vallen waarin akten worden ingeschreven maar ook de Basisregistratie Kadaster valt, moet men dit dus als een regeling zien waarop artikel 36 lid 5 Wbp doelt.

Onder authentieke gegevens moet men onder andere de NAW-gegevens en geboortedata verstaan.⁶⁰ Veel, maar niet alle gegevens die komen uit de leveringsakte vallen daarmee onder het speciale regime van de Kadasterwet. Wat overblijft zijn de niet-authentieke persoonsgegevens die incorrect zijn. Om die te corrigeren moet men terugvallen op artikel 36 lid 1 Wbp. Men denke daarbij aan de onjuist vermelde koopsom in de Basisregistratie Kadaster wanneer het brondocument, de leveringsakte die onjuist vermelde koopsom ook op heeft genomen. Let wel, het zou beter zijn om correctie daarvan te bewerkstelligen door naar de notaris te gaan en deze een akte ter verbetering te laten opmaken die wordt ingeschreven en daarmee ook tot een correctie in de Basisregistratie Kadaster leidt.

De ondoorzichtigheid van het stelsel neemt alleen maar toe als men bedenkt dat artikel 7t Kw een speciaal regime inhoudt voor de Basisregistratie Kadaster en niet

voor de openbare registers. Wil men onjuiste persoonsgegevens corrigeren of afgeschermd zien uit de openbare registers, dan moet men terugvallen op artikel 36 lid 1 Wbp. De gelijkgeschakeling van het regime ten aanzien van bescherming persoonsgegevens is dus niet geheel geslaagd.

9. Het Duitse voorbeeld van een balans

Een voorbeeld van een balans tussen openbaarheid enerzijds en privacy van de geregistreerden anderzijds vinden we in het Duitse stelsel van grondboekhouding, waar al sinds de invoering van de *Grundbuchordnung* (GBO) in 1897 een beperking in de toegang tot de registers is opgenomen thans terug te vinden in §12 GBO. De tekst is sinds 1897 niet veranderd. Zij luidt:

*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.*⁶¹

Enkel diegene met een ‘gerechtvaardigd belang’ ten aanzien van de informatie in de registers wordt toegang verleend tot de Duitse grondboekhouding, het *Grundbuch*. Hoewel een wettelijke omschrijving van het begrip ‘gerechtvaardigd belang’ ontbreekt, is deze door de rechtspraak ingevuld. Degene die toegang verzoekt, moet kunnen aangeven dat hij een belang heeft bij die informatie die door de omstandigheden gerechtvaardigd is.⁶² De strekking is dus breder dan een wettelijk belang,⁶³ maar moet niet zo breed worden geïnterpreteerd dat iemand met ‘*bloßer Neugier*’, een nieuwsgierig Aagje, wordt toegelaten.⁶⁴

Dit gerechtvaardigd belang moet iedere keer worden aangetoond wanneer men inzage verzoekt bij de houders

39. Kamerstukken II 2002/03, 28748, 5, p. 5.

40. Kamerstukken II 1998/99, 26410, 3, p. 48.

41. Art. 2.59 en 2.81(2), Wet basisregistratie personen. Dat de betrokkene ook wel een dergelijke afscherming moet hebben aangevraagd alvorens afscherming door de Dienst wordt toegewezen volgt uit de schakeling die bij de invoering van 107b is aangesloten bij een vergelijkbare problematiek als vermeld in de MvT bij art. 17, oud, in de Handelsregisterwet. Kamerstukken II 1998/99, 26410, 3, p. 47 jo. Kamerstukken I 1995/96, 23970, 162, p. 1-2.

42. Huur wordt immers niet ingeschreven in de openbare registers.

43. Zonder een stichting op te richten.

44. ‘Privacy-aspecten van vastgoedregistraties’, in: *Vastgoedregistraties en privacybe-*

scherming, p. 27-36, p. 31-32.

45. Zie voetnoot 5.

46. Art. 2 lid 4 Wpr.

47. Art. 29 lid 4 jo. art. 27 lid 1 Wbp.

48. Zie ook de memorie van toelichting op de Wbp. Kamerstukken II 1998/99, 25892, 3. Wat specifieker de MvT op de Wet Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Kamerstukken II 1998/99, 26410, 3, p. 2.

49. Art. 2 lid 1 Wbp. Zie voor wat er onder verwerking wordt verstaan: art. 2 lid b Richtlijn en art. 1 lid b Wbp.

50. Art. 1 lid a Wbp.

51. Article 29 Working Party, Opinion 4/2007 on the concept of personal data 13.

52. Id. p. 5 en 9. Zie ook *Toepasselijkheid WPR op koopsomtelefoon*, voor een eerdere aanwijzing dat dit onder het oude regime ook al zo was.

53. Zie ook Hof Amsterdam 10 november 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BL5667, kritisch over dit idee: *Groene Serie Vermogensrecht*, 3:23 BW, aant. 5.3 2-3, die daar ook aanknopingspunten voor vindt in de *Parlementaire Geschiedenis*.

54. Kamerstukken II 1998/99, 25892, 3, p. 24.

55. Zie art. 99 lid 1 en art. 100 lid 1 Kw.

56. Zakelijke klanten betalen voor beide afschriften € 3,50.

57. Zo kost het € 3.50 voor opvragen van een bericht eigendom uit de basisregistratie kadaster welke vrijwel direct in uw mailbox verschijnt en € 16,50 voor levering per email voor een afschrift uit de openbare registers. Een levering die pas geschiedt na invullen van een formulier op de website van het Kadaster en binnen ongeveer 24 uur. Zie voor de tarieven: *I/Alle-produc-*

ten-1/Afschrift-uit-de-registers.htm#Tarieven.

58. Bijv. art. 107a Kw.

59. Art. 36(5) Wbp. Bevestigd in *Kamerstukken II 2005/06, 30544, 3, p. 24*.

60. Art. 7f jo. art. 48 onder b Kw.

61. ‘Inzage in het grondboek is een ieder toegestaan die een gerechtvaardigd belang uiteenzet. Het zelfde geldt voor akten waarnaar wordt verwezen in het grondboek ter aanvulling van een registratie, of akten ter registratie welke nog ahangig zijn.’ Vertaling auteur.

62. S. Hügel, *Beck'scher Online-Kommentar*, GBO 2014, 12, Rn. 1.

63. ‘OLG Zweibrücken’, *NJW* 1989, 531.

64. Senat, *Beschluss vom 11 Marz 2010 - I-3 Wx 45/10*; BayObLG, *Rpfleger* 1999, S. 216 f.; KG *NJW* 2002, S. 223 ff; KG *NJW-RR* 2004, S. 1316 ff.

van het register, het *Grundbuchamt*. Notarissen en hun medewerkers, advocaten die door notarissen worden aangewezen om specifieke informatie op te vragen, alsook de niet-private landmeters worden uit hoofde van hun beroep en hun rol, uitgezonderd van deze bewijsplicht ten aanzien van een gerechtvaardigd belang.⁶⁵ Eveneens geldt deze uitzondering van bewijsplicht voor de rechthebbenden van een stuk grond, of voor hen die een zakelijk recht hebben ten aanzien van dat stuk grond.⁶⁶ Ook degene die toestemming heeft van de grondeigenaar mag informatie inzien en hoeft enkel die toestemming over te leggen voor inzage in het register.⁶⁷

Een uitzondering op de bewijsplicht betekent echter niet eveneens een uitzondering op het hebben van een gerechtvaardigd belang. Als men er bijvoorbeeld achter komt dat een notaris onderzoek verricht in het register zonder dit te doen uit hoofde van zijn publieke functie waarbij het gerechtvaardigd belang wordt vermoed, maar zichzelf toegang verschaft bijvoorbeeld voor een persoonlijk belang, dan kan er een tuchtklacht volgen. Dit is al eens voorgekomen.⁶⁸

Voor eenieder die niet van de bewijsplicht uitgezonderd is, betekent dit dat hij de medewerker die hij treft bij het register met bewijs moet overtuigen van zijn gerechtvaardigd belang. Algemene beweringen of slogan-achtige formuleringen zijn niet genoeg.⁶⁹ De concrete feiten moeten zo worden gepresenteerd dat hij het *Grundbuchamt* overtuigt van een gerechtvaardigd belang. Dus enkel stellen dat men crediteur is van de geregistreerde is niet afdoende,⁷⁰ dit moet worden onderbouwd met concreet bewijs daarvan.

Is het verzoek tot inzage op basis van een gerechtvaardigd belang voldoende onderbouwd, dan wordt toegang tot de specifiek verzochte informatie verschaft. Dit betekent dus niet dat hij 'binnen is' en rond kan snuffelen wanneer het *Grundbuchamt* overtuigd is. Het gerechtvaardigd belang is enkel van toepassing op de verzochte informatie. Wil hij meer informatie, dan moet hij daarvoor opnieuw een verzoek indienen en er een gerechtvaardigd belang bij aantonen. Dit neemt niet weg dat het best mogelijk is een gerechtvaardigd belang te hebben bij alle informatie die omtrent een bepaald persoon of een stuk grond die beschikbaar is in het register maar dat hoeft niet in alle gevallen zo te zijn.⁷¹

Kortom, in gevallen waarin een gerechtvaardigd belang is aangetoond, wordt er inzage verleend. Wanneer het gerechtvaardigd belang niet aanwezig is wordt toegang geweigerd.

10. Conclusie: naar een invoering van een belangentest?

Bij de invoering van de Wbp is in de memorie van toelichting stilgestaan bij het Duitse informatiele zelfbeschikkingsrecht dat ook zijn invloed heeft op het hierboven summier beschreven systeem van toegang tot de registers van registergoederen aldaar. Destijds werd gesteld dat wij een dergelijk zelfbeschikkingsrecht niet kennen maar dat de afwijzing daarvan verdergaande beïnvloeding vanuit het Duitse recht in de toekomst echter niet uitsluit.⁷²

In het licht van de voortgeschreden technologische ontwikkelingen en het toegenomen belang van privacybescherming lijkt het mij, wat betreft toegang tot de

registers, nu tijd om serieus te onderzoeken of wij ons niet moeten laten beïnvloeden door het Duitse recht. Dit vereist geen invoering van het informatiele zelfbeschikkingsrecht maar kan worden gestoeld op het proportionaliteitsbeginsel, dat ook werd vermeld in de MvT bij de Wbp: 'De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.'⁷³

Proportionaliteit kan worden bewerkstelligd door de invoering van een belangentest. De Dienst zal dan in concrete gevallen moeten beoordelen of een gerechtvaardigd belang aanwezig is. Het wiel hoeft echter niet opnieuw uitgevonden te worden. Men kan lering trekken uit de aanpak van het Duitse *Grundbuchamt* en de meer dan 300 gerechtelijke uitspraken die er zijn betreffende het rechtmatig verstrekken of weigeren van toegang tot de informatie in de registers. Zo zou bijvoorbeeld voor nota-

Pas op het moment dat de goederenrechtelijke rechten gericht tot toepassing komen, is het van belang dat derden die daar mee te maken krijgen daarover informatie kunnen vergaren

rissen een gerechtvaardigd belang kunnen worden vermoed, en zouden de eisen die worden gesteld aan het bewijs dat journalisten moeten leveren lager zijn vanwege hun controlerende rol in een democratie dan voor een willekeurige burger.⁷⁴

Rechtszekerheid en publiciteit in het goederenrecht vereisen niet dat *iedereen* altijd maar toegang moet krijgen tot de informatie aangaande goederenrechtelijke rechten en de (voormalig) rechthebbenden. Maar omdat goederenrechtelijke rechten ongerichte derdenwerking hebben, is het wel van belang dat er een manier is waarop deze derden, wanneer zij te maken krijgen met deze rechten, zich van de inhoud en het bestaan ervan op de hoogte kunnen stellen. Voor goederenrechtelijke rechten ten aanzien van registergoederen hebben we daarvoor de openbare registers en, tot op zekere hoogte, de Basisregistratie Kadaster.

Deze ongerichte derdenwerking brengt echter niet met zich mee dat de twee soorten registraties volledig open hoeven te staan.⁷⁵ Het is niet nodig dat ik op dit moment kan achterhalen wie de eigenaar is van een willekeurig adres in Steenwijk. Noch is het nodig dat ik kan achterhalen wat de (maximale) hoogte van de hypotheek van mijn buurman is, als ik hem geen aanzienlijk bedrag heb geleend. Dit wordt pas van belang als ik met mijn eigen

belangen 'dichtbij genoeg' kom en deze rechten van die ander voor mij belang krijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien ik de eigendom wil verkrijgen of omdat ik met deze persoon in een kredietrelatie wil treden.

Kortom, pas op het moment dat de goederenrechtelijke rechten *gericht* tot toepassing komen, is het van belang dat deze derden die daar mee te maken krijgen daarover informatie kunnen vergaren, bijvoorbeeld door middel van toegang tot de Basisregistratie Kadaster. Tot die tijd is het mijns inziens niet juist om uit hoofde van publiciteit van goederenrechtelijke rechten te stellen dat

het register zo openbaar moet zijn als het op dit moment in Nederland is. Het invoeren van een belangentest bij de vraag om toegang tot deze registers, niet enkel voor bulkmaar ook incidentele verstrekkingen, zou dan ook geen afbreuk doen aan het publiciteitsbeginsel van het goederenrecht, geen afbreuk doen aan de doeleinden zoals omschreven in artikel 2a Kw, waaronder de rechtszekerheid valt,⁷⁶ en staat efficiënt overheidsoptreden niet in de weg.⁷⁷ Het kan echter wél worden gezien als een belangrijke versterking van de bescherming van persoonsgegevens en het recht op privacy. •

65. § 43 GBV.

66. § 43(2) GBV.

67. § 43(2), laatste zin GBV.

68. OLG Celle, 15 Februar 2013, BeckRS 2013, 04924.

69. Johann Demharter, *Grundbuchordnung*:

mit dem Text der Grundbuchverfügung und weiterer Vorschriften 12 (Beck 29) (2014),

Rn. 13.

70. LG Offenburg, 14.03.1996, NJW-RR 1996, 1521.

71. Id., nr. 12 Rn. 18.

72. *Kamerstukken II* 1998/99, 25892, 3, p. 10.

73. Id. p. 8.

74. Zie bijv. BGH V ZB 47/11 17 August 2011.

75. Zie ook *Kamerstukken II* 1981/82,

17496, 5, p. 140.

76. Art. 2a lid a Kw.

77. Zoals geformuleerd in S. Bartels et al., *Asser 3-IV Algemeen Goederenrecht* 463, Deventer: Kluwer 2013.