AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

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

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

Datum	Ons kenmerk	Uw brief van
8 april 2025	2024-030033	16 september 2024
	Contactpersoon	Uw kenmerk
	[redacted]	2024-0000765250

Onderwerp
Wetgevingstoets concept voor Verzamelwijziging Kadasterwet

Geachte mevrouw Keijzer,

Bij brief van 16 september 2024 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor Wijziging van de Kadasterwet in verband met het verduidelijken van de inschrijvingseisen van registerverklaringen, het regelen van een grondslag voor de geautomatiseerde verwerking van aktes, het regelen van de verplichting voor de bewaarder om voortaan stukken in te schrijven die gesteld zijn in een vreemde of Friese taal en een aantal andere wijzigingen (Verzamelwijziging Kadasterwet) (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat het concept toetsing aan punt 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) niet doorstaat en van voortzetting van het concept in deze vorm moet worden afgezien, tenzij het concept in een deugdelijke erkenningsregeling voorziet. Bij ongewijzigde vaststelling zal het wegens strijd met hoger recht buiten toepassing gelaten moeten worden.

Hoofdlijn

- De wet moet voorzien in een erkenningsregeling om zo vast te kunnen stellen dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet ('erkenning') en daaraan zodanige voorschriften en beperkingen te verbinden dat het risico op gebruik van de kadastergegevens voor andere doelen wordt weggenomen.
- Voor zover voorschriften voor alle erkende afnemers gelijkluidend zullen zijn, kunnen deze in een algemeen verbindend voorschrift worden neergelegd.
- Het ligt in de rede om het Kadaster zowel voor de erkenning als het toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen verantwoordelijk te maken.

- Voor zover voor de uitvoering van vorenbedoelde taken een vergoeding wordt gevraagd aan de commerciële dienstverlener die erkenning vraagt en/of heeft, zal die de vorm moet hebben van een wettelijk tarief.

Strekking van het concept

Het concept beoogt enkele onderdelen van de Kadasterwet te repareren, te verbeteren en te actualiseren.[1] Zo wordt mogelijk gemaakt dat sommige stukken volledig geautomatiseerd worden ingeschreven in de openbare registers. Dat gaat op basis van vooraf door de bewaarder goedgekeurde modeldocumenten. Hierbij is sprake van menselijke tussenkomst omdat de notaris steeds zelf het beoogde rechtsgevolg invoert.[2]

Verder bevat het concept een delegatiegrondslag in verband met de verwerking van persoonsgegevens door commerciële ondernemingen. Op grond van de Kadasterwet moet de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) desgevraagd inlichtingen verstrekken uit de openbare registers en de basisregistratie kadaster (hierna: BRK).[3] Het concept maakt mogelijk dat bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan de verstrekking van deze inlichtingen.[4] Het gaat dan om de verstrekking aan een onderneming ten behoeve van het vervaardigen en aanbieden van producten of diensten met een commercieel oogmerk. Deze voorwaarden zien bijvoorbeeld op de verwerking overeenkomstig de doeleinden van het Kadaster en de eventuele beperking van verdere verwerking ter voorkoming van schaduwregistraties of misbruik van persoonsgegevens, maar ook op betalings- en aansprakelijkheidsvoorwaarden. Het gaat daarbij niet om voorwaarden die een beperking zouden kunnen zijn op het beginsel van de openbaarheid van de gegevens en de raadpleegbaarheid daarvan voor eenieder.[5]

Wetgevingstoets

Het Kadaster verstrekt gegevens aan commerciële ondernemingen. De toelichting spreekt over het '1-op-1 doorleveren van informatieproducten van het Kadaster waarbij de commerciële onderneming (de afnemer van het Kadaster) fungeert als tussenschakel in de informatieverstrekking aan de eindgebruiker (bijvoorbeeld een notaris of taxateur). Het gaat hier om de wijze waarop deze ondernemingen kadastergegevens meer 'op maat' toegankelijk maken. De toegevoegde waarde zit dan bijvoorbeeld in de volledigheid van het aanbod van die tussenschakel, waar een eindgebruiker via één loket zowel een uittreksel uit het Handelsregister als het product Eigendomsinformatie van het Kadaster kan afnemen. De toegevoegde waarde kan ook zitten in de integratie van een product in het bedrijfsproces of een gebruikersapplicatie van de eindgebruiker. Dat is bijvoorbeeld het geval bij ondernemingen die software leveren aan notarissen zodat zij efficiënter kunnen werken bij het opstellen van aktes. Verder zijn er commerciële ondernemingen die informatieproducten leveren aan taxateurs op basis van afgeleide of

[1] MvT, algemeen deel, Inleiding.
[2] MvT, algemeen deel, par. 2.4 en 3.1.
[3] Artt. 99, 100, eerste lid, 101 en 102 Kadasterwet.
[4] Artikel 107d van het concept.
[5] MvT, artikelsgewijs, onderdelen S en T.

samengestelde kadastergegevens. De afnemer maakt een eigen product op basis van de door het Kadaster geleverde data. De kadastergegevens worden dan gecombineerd met andere (niet van het Kadaster afkomstige) gegevens, bijvoorbeeld voor een modeltaxatierapport waarin transactiedata van het Kadaster worden verwerkt.

De AP ziet in dat afgeleide producten en - diensten bij kunnen dragen aan de doelstelling van de Kadasterwet. De verstrekking van inlichtingen door het Kadaster ten behoeve van die producten en diensten is dan op zichzelf in overeenstemming met de doeleinden van de Kadasterwet zodat van onverenigbare verdere verwerking door het Kadaster geen sprake hoeft te zijn.[6] Dit is echter alleen zo als ook geborgd is dat de ontvangers van deze gegevens - de commerciële ondernemingen - met hun producten ook binnen deze doelstellingen blijven en de dat niet gaan gebruiken voor andere - commercieel mogelijk nog interessantere - toepassingen. Een dergelijke waarborg bevat het concept echter niet. Weliswaar wordt een grondslag gecreëerd voor een ministeriële regeling waarin voorwaarden kunnen worden gesteld aan de verstrekking van kadastergegevens aan commerciële ondernemingen, maar dat voorkomt niet dat onbetrouwbare partijen de beschikking kunnen krijgen over grote hoeveelheden gegevens en ook niet dat deze gegevens ongemerkt weggesluisd kunnen worden voor andere doeleinden. In de praktijk zal dit ook veelal niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden. Het is daarom noodzakelijk om voorafgaand aan levering van de gegevens de betrouwbaarheid en de bedoelingen van een partij zorgvuldig vast te stellen en onbetrouwbare partijen uit te kunnen sluiten. Ook zal voorzien moeten zijn in een mechanisme dat bewaakt dat eenmaal betrouwbaar bevonden partijen dat ook blijven. Naar het oordeel van de AP is het met andere woorden noodzakelijk een bevoegdheid in de wet op te nemen om vast te stellen dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet ('erkenning') en daaraan op maat als Kadaster zodanige voorschriften en beperkingen te verbinden dat er geen substantieel risico op gebruik van de gegevens voor andere doelen meer is.[7] Voor zover voorschriften voor alle erkende afnemers gelijkluidend zullen zijn, kunnen deze in een algemeen verbindend voorschrift worden neergelegd. Het juiste niveau is dan dat van de algemene maatregel van bestuur.[8]

Het ligt daarbij in de rede zowel de erkenning zelf als het toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen op te dragen aan het Kadaster als meest deskundige en meest betrokken bestuursorgaan. Voor de goede orde merkt de AP tenslotte nog op dat het ook in de rede ligt voor uitvoering van deze taken een vergoeding te vragen aan de commerciële dienstverlener die erkenning vraagt en/of heeft, waarbij uit de Grondwet voortvloeit dat deze de vorm moet hebben een wettelijk tarief.[9]

De AP concludeert dat het concept toetsing aan punt 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) niet doorstaat en van voortzetting van het concept in deze vorm moet worden afgezien, tenzij het concept in een deugdelijke erkenningsregeling voorziet.

---

[6] Artikel 2a Kadasterwet.
[7] Ar 5.17, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[8] Immers geen 'voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld' in de zin van Ar. 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[9] Artikel 104 Grondwet.

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2024-030033

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP niet zal nopen tot een extra inzet.

Openbaarmaking

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

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

[redacted]

voorzitter

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

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

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

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

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

--*--