



AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens

Aangetekend

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
T.a.v. de minister  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**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

Datum  
12 oktober 2023

Ons kenmerk  
2023-225602

Contactpersoon  
[Vertrouwelijk]  
070 8888 500

Onderwerp  
Openbare registers

Geachte heer Adema,

Vanuit uw verantwoordelijkheid voor het bestaan van één of meerdere openbare registers waaruit persoonsgegevens worden geopenbaard vraagt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) uw aandacht voor het volgende. Als minister bezit u tenminste één maar mogelijk meerdere rollen ten aanzien van één of meerdere van dergelijke openbare registers.

1. U bent medeverantwoordelijk voor de wet waaruit de openbaarheid van het register volgt en waarin de afweging dient te zijn gemaakt die leidde tot de keuze voor openbaarheid van het register.
2. U bent mogelijk zelf beheerder van één of meerdere registers en verwerkingsverantwoordelijke vanuit de AVG.
3. Een andere organisatie die valt onder uw (politieke) verantwoordelijkheid, zoals een ZBO, is verwerkingsverantwoordelijke en beheert een openbaar register.

Betreffende uw rol als medeverantwoordelijke voor wetgeving geldt het volgende.

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

---

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



Datum  
12 oktober 2023

Ons kenmerk  
2023-225602

Iedere (verdere) openbaarheid van de persoonsgegevens vergt een eigen rechtvaardiging en afweging, ook in de wetgeving zelf. Het is noodzakelijk dat deze afweging steeds uitdrukkelijk wordt gemaakt.

#### Aanleiding

Op 22 november 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) een uitspraak gepubliceerd ten aanzien van het UBO-register.<sup>2</sup> Kortgezegd bevestigde het HvJEU met die uitspraak dat openbaarmaking aan het algemene publiek van persoonsgegevens uit het UBO-register onrechtmatig is. Eerder heeft de AP gewezen op de risico's die bestaan bij de openbaarheid van persoonsgegevens in door de overheid gehouden registers, zoals het Kadaster en in het Handelsregister.<sup>3</sup>

Onbegrensde toegang tot openbare registers die persoonsgegevens bevatten betekent dat gegevens zonder rechtvaardiging van een belang verspreid kunnen worden. Door ontwikkelingen in technologie kunnen afwegingen over openbaarheid die in het verleden zijn gemaakt nu anders uitvallen.<sup>4</sup> Openbaarheid van persoonsgegevens in registers leidt tot een verhoogd risico op ernstige gevolgen voor personen zoals blootstelling aan bijvoorbeeld fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie.<sup>5</sup> De eventuele strafrechtelijke strafbaarheid van deze zaken doet niets af aan het feit dat steeds overwogen moet worden of het opnemen van persoonsgegevens in een openbaar register en de openbaarmaking/verstrekking daarvan noodzakelijk zijn (zie het normenkader in deze brief). Onrechtmatig toegang geven tot openbare register is overigens onder de AVG ook strafbaar.

De AP is van oordeel dat de uitspraak van het Europees Hof zou moeten leiden tot een herbeoordeling op dat punt van wetgeving en praktijk bij alle "openbare registers"<sup>6</sup> die in Nederland door de wetgever zijn ingesteld en die persoonsgegevens bevatten. Wij vragen de bewindspersonen daarom om in de komende maanden per openbaar register dat persoonsgegevens bevat, te laten analyseren of wordt voldaan aan alle eisen die zien op de grondslag voor het bestaan van een openbaar register, geschiktheid van openbaarmaking van persoonsgegevens gezien het doel van dat openbare register en noodzaak tot openbaar zijn van gegevens uit dat openbare register.

#### Met Unierecht strijdend nationaal recht

In dit kader geldt dat de verplichting om nationale wetgeving die in strijd is met het Unierecht buiten toepassing te laten niet alleen rust op de nationale rechter, maar op alle overheidsorganen, met inbegrip van bestuursorganen.<sup>7</sup> Dit geldt dus ook ten aanzien van eerdere, in het kader van nationale regelingen gemaakte, afwegingen tot het openbaar maken van gegevens in een register indien deze afwegingen zich niet langer verhouden tot Unierecht. Het feit dat de nationale wetgeving (nog) niet is aangepast aan Unierecht legitimeert niet het voortbestaan van overheidshandelen gebaseerd op een met Unierecht, te

<sup>2</sup> Gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20. Tevens is op 1 augustus 2022 ook een relevante uitspraak gedaan in zaak C-184/20.

<sup>3</sup> Advies van 13 december 2021 Consultatiewetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (AP z2021-12866); Advies van 28 juni 2021 over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen Woonadressen (z2021-02750). Vgl. ook A. Berlee, *Access to Personal Data in Public Land Registers. Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection*, Maastricht 2018.

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

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de situatie rondom het recente incident bij het Kadaster: 'Ernstig lek bij Kadaster: miljoenen woonadressen door iedereen op te zoeken?', *RTL Nieuws* 28 augustus 2023.

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

<sup>7</sup> Arrest van het Hof van 22 juni 1989, zaak C-103/88, Fratelli Costanzo (ECLI:EU:C:1989:256).



Datum  
12 oktober 2023

Ons kenmerk  
2023-225602

weten het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de AVG, strijdige bepaling uit nationaal recht.<sup>8</sup> Dit houdt in dat separaat van hetgeen de AP in deze brief stelt ten aanzien van de door u als medewetgever te maken analyse de verwerkingsverantwoordelijken, zijnde uzelf of een andere organisatie die valt onder uw politieke verantwoordelijkheid, zelfstandig verplicht zijn de verwerkingen in en door het openbare register in lijn te brengen met het Unierecht.

Normenkader betreffende de analyse

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

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

Verwachting AP

Teneinde de hierboven weergegeven herbeoordeling te laten plaatsvinden, heeft de AP op 28 maart 2023 de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering verzocht een inventarisatie op te stellen van “openbare registers”, die door de wetgever in het verleden zijn ingesteld.

Op 7 juli 2023 heeft de AP een overzicht het overzicht van de staatssecretaris ontvangen. Dat overzicht bevatte ten aanzien van uw ministerie de volgende openbare registers:

- Register vergunningen vervaardigen, invoer, groot- en kleinhandel in diergeneesmiddelen
- Register internethandel diergeneesmiddelen
- Overzicht houders invoervergunning voor diergeneesmiddelen afkomstig van buiten de EER
- Diergeneesmiddeleninformatiebank
- Diergeneeskunde-register
- Register Realtime Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (rVDM)
- Openbaarmaking GLB-subsidies EU

De AP heeft per hierboven genoemd openbaar register de volgende vragen aan u:

---

<sup>8</sup> Arrest van het Hof van 4 december 2018, zaak C-378/17 (ECLI:EU:C:2018:979 r.o. 50).



Datum  
12 oktober 2023

Ons kenmerk  
2023-225602

1. Wanneer is het register ingesteld en is besloten tot openbaarheid van de persoonsgegevens in dat register?
2. Wanneer is dit besluit voor het laatst herzien, in lijn met onder meer de door de AP geschetste zes elementen en de beginselen uit de AVG, en wat was de aanleiding voor deze herziening?
3. Is er een herziening, in lijn met onder meer de door de AP geschetste zes elementen en de beginselen uit de AVG, van het besluit tot openbaarheid van het register gepland binnen nu en het einde van 2023?

De AP verzoekt u deze vragen voor 20 december 2023 te beantwoorden.

Daarnaast verzoekt de AP u deze brief te verstrekken aan de verwerkingsverantwoordelijken voor de hierboven genoemde openbare registers.

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

Afschrift FG

Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd aan uw Functionaris voor Gegevensbescherming.

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

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen  
voorzitter