

## **ADVIES Nr 32 / 2001 van 10 september 2001**

O. Ref. : 10/SE/1997/011/021

**BETREFT : Advies uit eigen beweging betreffende de organisatie van de openbaarheid van het kadaster**

---

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid op artikel 29;

Gelet op het verslag van de voorzitter,

Brengt op 10 september 2001 uit eigen beweging het volgende advies uit:

## **I. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM**

---

De Commissie krijgt regelmatig klachten van particulieren hetzij gericht tegen partijen uit de immobiënssector, hetzij gericht tegen privédetectives.

De eerste soort klachten vertoont steeds hetzelfde patroon: immobiënkantoren of landmeters-experten contacteren spontaan particulieren en stellen hen voor de waarde van hun onroerend goed te schatten of het te verkopen.

In het andere geval betreft het klachten tegen een privédetectivebureau dat aan de gerechtsdeurwaarders die regelmatig een beroep op zijn diensten doen, voorstelt tegen betaling de onroerende goederen te identificeren van de schuldenaars die zij vervolgen.

Na onderzoek door de Commissie is gebleken dat die kantoren, landmeters en privédetectivebureaus hun gegevens uit het kadastraal register haalden.

Er moet worden nagegaan of de kadastrale registers ten opzichte van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna de WPL) mogen gebruikt worden als inlichtingenbron voor deze privépersonen die met een commercieel doel handelen, hetgeen helemaal niet overeenstemt met de doelstellingen van de administratie van het Kadaster.

## **II. ANTECEDENTEN**

---

De Commissie heeft reeds herhaaldelijk haar standpunt inzake de raadpleging van de openbare of semi-openbare registers kunnen formuleren. Enkele voorbeelden:

- Advies nr. 01/1993 van 14 januari 1993: mededeling van gegevens van het repertorium van de motorvoertuigen met het oog op direct marketing;
- Advies nr. 24/1996 van 13 september 1996: raadpleging van de dossiers van de Vreemdelingenpolitie die in het Rijksarchief zijn neergelegd;
- Advies nr. 11/1997 van 30 april 1997 betreffende de raadpleging van de bevolkingsregisters door genealogen;
- Advies nr. 02/1999 van 11 januari 1999: verspreiding van gegevens inzake bouwvergunningen.
- Advies nr. 22/2000 van 28 juni 2000: advies uit eigen beweging omtrent de verwerking van persoonsgegevens door bepaalde handelsinformatiebedrijven van persoonsgegevens afkomstig van informatie ingeschreven op de algemene rol van de arbeidshoven en -rechtbanken.

De beginselen gehuldigd in voornoemde teksten kunnen als volgt worden samengevat:

In deze adviezen wijst de Commissie erop dat de WPL niet alleen moet worden toegepast op de semi-openbare registers, maar sedert de omzetting van richtlijn nr. 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, ook op de wettelijk openbare registers.

Gelet op het finaliteitsbeginsel worden de daarin opgenomen gegevens dan ook verder beschermd. Deze bescherming wordt onder meer verantwoord door de potentiële commerciële valorisatie van de gegevens in deze registers.

Het finaliteitsbeginsel staat centraal in de WPL en in dat opzicht moet de mededeling aan derden van gegevens uit de openbare of semi-openbare registers een vorm van extern gebruik zijn waarbij wordt getracht het wettelijk en gewettigd doel te verwezenlijken dat de grondslag van de verwerking, in dit geval het openbaar of semi-openbaar register, vormt.

De Commissie heeft eveneens nader bepaald dat de wetgevende of uitvoerende macht die krachtens een wet handelt, de doeleinden van dergelijke bestanden moet definiëren. Toch vereisen bepaalde fundamentele beginselen van het administratief recht, te weten de specialiteits- en legaliteitsbeginselen, dat de finaliteiten moeten passen in het geheel van de opdrachten van de betrokken administratie.

Bij gebreke van een precieze doelstelling moeten volgens het proportionaliteitsbeginsel de belangen tegen elkaar worden afgewogen. Het belang van de derde moet het overwicht hebben op het risico voor de personen van wie de gegevens worden meegedeeld.

Ten slotte is de administratie die het register beheert een verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, zelfs indien het bestaan van de verwerking en de ermee nagestreefde doeleinden bij en krachtens deze wet zijn vastgesteld.

### **III. WETTELIJKE GRONDSLAG VAN HET KADASTER**

---

Artikel 504 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (WIB) vormt de wettelijke grondslag van het kadaster.

In een uitvoeringsbesluit van 19 maart 1996 worden de vergeldingen en de nadere regels voor de afgifte van kadastrale uittreksels en inlichtingen vastgesteld (B.S., 16.04.96, hierna K.B. genoemd). Dit koninklijk besluit was van kracht tot 30 april 2001 maar de geldigheidstermijn ervan is verlengd tot 31 december 2001.

### **IV. DOEL VAN HET BIJHOUDEN VAN KADASTRALE REGISTERS**

---

Berekening van het «kadastraal inkomen» van de woning met het oog op een belasting (artikel 504 van het WIB).

## V. DOEL VAN DE OPENBAARHEID VAN HET KADASTER

---

De doelstellingen van de openbaarheid van het kadaster zijn niet uiteengezet in de wetsbepaling tot regeling ervan.

In de rechtsleer wordt evenwel gesteld dat met de openbaarheid van deze registers drie doelstellingen worden nagestreefd:

- 1) Het biedt aan de burgers de mogelijkheid de inlichtingen te verkrijgen die zij in verband met onroerende eigendommen nodig hebben, hetzij voor **administratief of persoonlijk** gebruik, hetzij om te voldoen aan door de wet of reglementen opgelegde verplichtingen (R.P.D.B., verbo «kadaster»);
- 2) Het kadaster heeft ook een zekere bevoegdheid en rechtsmacht bij betwistingen over de eigendom of het bezit van onroerende goederen, alsook bij onteigeningen ten algemene nutte en bij gedwongen onteigeningen (R.P.D.B., verbo «kadaster»);
- 3) Vanaf 1994 biedt die openbaarheid de administratie van het kadaster de mogelijkheid te voldoen aan het bepaalde in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (B.S., 30.06.1994).

Met het oog op de rechtszekerheid moeten de doelstellingen van de openbaarheid van het kadaster evenwel in een regelgevende tekst worden geformuleerd. Er moet worden onderstreept dat de doelstellingen van het register van de Dienst voor Inschrijving van de Voertuigen nader zijn bepaald in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (B.S., 08.08.2001). Deze volledige omschrijving van de doelstellingen van een dergelijk bestand zorgt voor een betere bescherming van de verwerkte gegevens. Zulks zou ook het geval zijn voor de gegevens verwerkt in de kadastrale registers.

## VI. HUIDIGE REGELING INZAKE DE OPENBAARHEID VAN HET KADASTER

---

### 1° *Opzoekingsmodaliteiten*

Personen die zulks wensen, kunnen met de computer selectieve opzoeken verrichten, waarbij tegen bijkomende betaling ook de namen van de eigenaars van de percelen rechtstreeks kunnen worden afgedrukt op zelfklevende etiketten.

Er kan mondeling om inlichtingen worden verzocht, maar normaal gezien gebeurt dat schriftelijk. Toch moet de aanvrager niet nader bepalen waarvoor hij de inlichtingen overweegt te gebruiken, behalve indien een geïnformatiseerde selectie wordt gemaakt of wanneer de resultaten worden aangeleverd op een niet-traditionele drager zoals microfiches, diskettes of listings bestemd voor particulieren die de registers raadplegen met een educatief of wetenschappelijk doel, uit notoir algemeen belang of zonder winstoogmerk (art. 6, §2, van het K.B.).

## 2° *Beperkingen van de opzoekingen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

Het koninklijk besluit van 19 maart 1996 bevat een aantal bepalingen die gericht zijn op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van eigenaars van onroerende goederen:

- 1) Er mag geen enkele geïnformatiseerde selectie worden uitgevoerd op naam, voornaam, adres, geslacht van een natuurlijke persoon ... (artikel 12, 1° g) van het K.B.);
- 2) De ambtenaar kan het verzoek om opzoeking weigeren indien het afbreuk zou kunnen doen aan het recht op de eerbiediging van het privéleven van de betrokkene (artikel 6, §3, van het K.B.). Op de vraag van de Commissie in verband met deze bepaling heeft de administratie van het Kadaster geantwoord dat zij deze bepaling opvatte als een verbod om een overzicht te geven van alle goederen van een bepaalde natuurlijke persoon. Deze interpretatie vormt eigenlijk een uitbreiding van artikel 12, 1° g) van het K.B. tot niet-geïnformatiseerde selecties. De bepaling is hierdoor veel minder doeltreffend en niet langer toereikend om de verwerkte gegevens op passende wijze te beschermen;
- 3) De verzoeken om inlichtingen via geïnformatiseerde selectie moeten met redenen worden omkleed (artikel 6, §2 van het K.B.).

## **VII. BEOORDELING VAN DE HUIDIGE REGELING INZAKE DE OPENBAARHEID VAN HET KADASTER TEN AANZIEN VAN DE WETTELIJKE VEREISTEN**

---

### 1° Interferentie met de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorziet in een ruim en algemeen stelsel van openbaarheid voor alle administratieve documenten. Toch zijn er in de wet beperkingen op deze transparantie. Zo moet een evenwicht worden gevonden tussen het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokken burger en de verplichting tot transparantie van het bestuur.

Het recht op een persoonlijke levenssfeer van het individu moet primeren wanneer deze openbaarheid van bestuur niet opweegt tegen de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers en inzonderheid afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, tenzij deze laatsten daarmee schriftelijk hebben ingestemd (artikel 6, §1, 2° en §2 van deze wet).

Er mag niet uit het oog worden verloren dat deze wet erop is gericht het bestuur transparanter en toegankelijker te maken voor de bevolking. De wet is gegrond op het beginsel dat in een democratisch land de overheid transparant moet functioneren. De doelstelling van deze wet bestaat erin de democratische controle op de politieke instellingen te verbeteren en de handelsvennootschappen geen kans te geven tegen een lage prijs gegevens te verkrijgen die commercieel kunnen worden gevaloriseerd.

In artikel 10 van deze wet is in dat verband het volgende bepaald: "De in toepassing van deze wet verkregen bestuursdocumenten mogen niet verspreid, noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden."

## 2° Finaliteitsbeginsel (artikel 4, §1, 2° van de WPL)

De huidige wijze van verwerking van deze gegevens is in de gevallen beschouwd in de preambule onverenigbaar met de finaliteiten waarin bij de oprichting van het kadastraal register en in het kader van de openbaarheid ervan is voorzien. De betrokken personen verwachten redelijkerwijs niet dat de administratie van het kadaster hun persoonsgegevens aan handelsvennootschappen kan verkopen. De toepasselijke wetsbepalingen blijken evenmin een dergelijke overdracht toe te staan. Gelet op hetgeen voorafgaat, kan de wet van 11 april 1994 niet worden ingeroepen.

Inzonderheid met betrekking tot privédetectives wordt erop gewezen dat de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privédetective (B.S., 02.10.1991) erin voorziet dat de opdracht van de detectives erin bestaat gegevens te verzamelen over de personen, maar dat zij op grond van deze opdracht geen voorrang noch een bijzonder recht hebben. De detectives blijven gewone burgers van wie het beroep door de wet is bepaald maar aan wie geen enkele bevoorrechtiging is toegekend.

Het finaliteitsbeginsel wordt derhalve niet nageleefd en de administratie van het kadaster moet de veiligheid van de persoonsgegevens waarborgen, alsook de gepaste technische en organisatorische maatregelen treffen voor de bescherming van de persoonsgegevens tegen de toegang tot en iedere andere niet toegestane verwerking van persoonsgegevens (artikel 16, §4, van de WPL).

### **VIII. AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE**

---

- 1° In het nieuwe besluit tot verlenging of vervanging van dat van 19 maart 1996 moeten de doelstellingen van de openbaarheid die aan de kadastrale registers moeten worden gegeven en derhalve de raadpleging ervan verantwoord, nader worden bepaald.
- 2° Gelet op de beschouwingen geformuleerd in punt 7 moeten raadplegingen met het oog op marktprospectie worden verboden. Alleen eenmalige raadplegingen van particulieren met een bepaald belang dat nader is bepaald in het toekomstige koninklijk besluit, zijn toegestaan.
- 3° De verzoeken om raadpleging moeten schriftelijk gebeuren en met redenen zijn omkleed zodat het aangezochte bestuur de wettelijkheid ervan kan beoordelen en het verzoek eventueel kan weigeren.
- 4° Het aangezochte bestuur moet een register van de uitgevoerde raadplegingen bijhouden waarin de persoonsgegevens van de raadpleger, de aangehaalde reden en de datum van raadpleging zijn opgenomen.

Voor de secretaris,  
wettig verhinderd,

De voorzitter,

(GET.) D. GHEUDE,  
adviseur

(get.) P. THOMAS.