

Vergaderjaar 2019–2020

35 395

Wijziging van de Kadasterwet in verband met de elektronische ondertekening van volledig geautomatiseerd aangemaakte en ondertekende berichten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het houden van de openbare registers is op grond van artikel 3 van de Kadasterwet een wettelijke taak van het Kadaster. Sinds 2005 hebben aanbieders de mogelijkheid om de in de openbare registers in te schrijven stukken elektronisch aan het Kadaster aan te leveren. Door ketenintegratie met het notariaat worden elektronische aanleveringen voor inschrijvingen in de registers van het Kadaster 24 uur per dag verwerkt. Bewijzen van ontvangst worden direct verzonden, evenals bewijzen van (niet-)inschrijving bij eenvoudige registraties. Het gaat om gemiddeld 16.000 berichten per dag, die, vanuit het oogpunt van efficiënte dienstverlening, geautomatiseerd worden aangemaakt en verstuurd. In verband met de eisen van rechtszekerheid en betrouwbaarheid van de gegevensuitwisseling werden deze berichten voorzien van een gekwalificeerde elektronische handtekening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de eIDAS-verordening.¹ Door de grote hoeveelheid berichten geautomatiseerd te genereren, ondertekenen en versturen is sprake van een snelle en goedkope, maar ook betrouwbare dienstverlening.

Gebleken is dat deze praktijk bij het Kadaster, dat wil zeggen de volledig geautomatiseerde ondertekening van berichten met de gekwalificeerde elektronische handtekening van de bewaarder, niet in overeenstemming is met het karakter van de gekwalificeerde elektronische handtekening zoals de eIDAS-verordening dat bepaalt. Een gekwalificeerde elektronische handtekening dient op grond van de eIDAS-verordening gecreëerd te worden met een private handtekeningsleutel die de ondertekenaar, met een hoog vertrouwensniveau onder zijn uitsluitende controle kan gebruiken.² Dat betekent dat de handtekeningsleutel strikt persoonlijk moet worden gebruikt door een natuurlijke persoon. Ook is voorge-

¹ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L 257).

² Volgens artikel 3, onderdeel 9 en 12, en artikel 26, onderdeel c, van de eIDAS-verordening.

schreven dat de private handtekeningsleutel niet belet dat de te ondertekenen gegevens vóór ondertekening aan de ondertekenaar worden voorgelegd.³ Het gebruik bij het Kadaster voldoet niet aan deze eisen. De berichten, ondertekend met de elektronische handtekening van de bewaarder, worden automatisch gegenereerd en verstuurd. Hierdoor heeft de bewaarder, ondanks dat zijn handtekening eronder staat, geen actieve rol bij ondertekening van dit soort berichten.

Op grond van de eIDAS-verordening kan wel een elektronisch zegel worden gebruikt bij het versturen van berichten, om de betrouwbaarheid van de entiteit van het Kadaster aan te tonen. Een elektronisch zegel is bedoeld voor rechtspersonen en niet, zoals de elektronische handtekening, voor natuurlijke personen. Gebruik door het Kadaster van een elektronisch zegel bij automatisch gegenereerde berichten is in overeenstemming met de eIDAS-verordening, maar is niet mogelijk op grond van de Kadasterwet. In artikel 7e van de Kadasterwet is namelijk opgenomen dat elektronische bewijzen van ontvangst en (niet-)inschrijving worden ondertekend middels de elektronische handtekening van de bewaarder. Met de voorliggende wetswijziging wordt het gebruik van het elektronisch zegel door het Kadaster wettelijk mogelijk gemaakt.

Het voor de ondertekening met een gekwalificeerde elektronische handtekening vereiste gekwalificeerde beroepscertificaat liep in oktober 2019 af, en werd vanwege het met de eIDAS-verordening strijdige gebruik niet door de verstrekker verlengd. Zonder actie zou de dienstverlening van het Kadaster, en daarmee de onroerendgoedmarkt, stil komen te liggen. Aangezien de verordening van hogere orde is dan de Kadasterwet en om de dienstverlening niet te hoeven staken is het Kadaster, vooruitlopend op deze wetswijziging, per 26 september 2019 reeds overgegaan op de eIDAS-compliant ondertekening middels een elektronisch zegel.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Kadasterwet te wijzigen zodat het Kadaster in overeenstemming met de eIDAS-verordening kan doorgaan met het geautomatiseerd aanmaken en ondertekenen van berichten van de bewaarder. Het Kadaster maakt, voor de elektronische ondertekening van volledig geautomatiseerd aangemaakte documenten, gebruik van een gekwalificeerd elektronisch zegel. Dit is in overeenstemming met de eIDAS-verordening, maar niet met de Kadasterwet. Met de voorliggende wetswijziging wordt de Kadasterwet hierop aangepast.

3. Gevolgen

Als gevolg van de overstap van het Kadaster op het gebruik van het elektronisch zegel hebben notarissen, als ontvangers van berichten van het kadaster, eenmalig het rootcertificaat van de certificaatdienstverlener moeten installeren om de berichten van het Kadaster te kunnen blijven ontvangen. Dit geldt alleen voor het geval het systeem van de notaris nog niet vertrouwd was met dit rootcertificaat. Dit rootcertificaat is gratis beschikbaar en is in september 2019 door de notarissen gedownload. Dit is probleemloos gebeurd. Bovendien was de handeling noodzakelijk om de praktijk van berichtenuitwisseling tussen Kadaster en notarissen te laten voldoen aan de eisen van Europese regelgeving. Het gaat dus om een handeling die slechts eenmalig tot een zeer geringe verhoging van de regeldruk heeft geleid. Het wetsvoorstel leidt hiermee niet tot kwantificeerbare gevolgen voor de regeldruk voor notarissen.

³ Volgens artikel 29, eerste lid, en het tweede lid van bijlage II van de eIDAS-verordening.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

Het Kadaster is bij deze wijziging betrokken en heeft haar praktijk reeds aangepast, vooruitlopend op deze wetswijziging.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Vanwege de aard van de onderhavige wetswijziging (reparatie), is de inwerkingtredingsdatum bepaald op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Er wordt daarmee afgeweken van de voorschriften omtrent de vaste verandermomenten. De huidige wijze van bulkondertekening van het Kadaster is weliswaar in overeenstemming met de eIDAS-verordening, maar in strijd met de Kadasterwet tot het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daarmee is de uitzonderingsgrond reparatiewetgeving van toepassing.

6. Advies en consultatie

De voorgestelde wijziging van de Kadasterwet behelst een reparatie van de Kadasterwet, opdat de werkwijze van het Kadaster in overeenstemming is met de eIDAS-verordening. Er heeft daarom geen internetconsultatie plaatsgevonden.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Met de in artikel I voorgestelde wijziging wordt een nieuw lid aan artikel 7e van de Kadasterwet toegevoegd. Met deze bepaling wordt een uitzondering gemaakt op de in het eerste lid opgenomen regel. Het eerste lid bepaalt dat een elektronische handtekening een elektronische handtekening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de eIDAS-verordening inhoudt. De voorgestelde wijziging regelt dat indien de wet een elektronische handtekening van de bewaarder voorschrijft, ook gebruikgemaakt kan worden van een elektronisch zegel als bedoeld in artikel 3, onderdeel 27, van de eIDAS-verordening. Het gebruik van een elektronische handtekening van de bewaarder is, bij de ondertekening van geautomatiseerd aangemaakte en ondertekende documenten, niet in overeenstemming met de eIDAS-verordening. Het gebruik van een elektronisch zegel is dat wel. Ondertekening middels een elektronische handtekening blijft wel mogelijk voor die gevallen waarin gebruik ervan in overeenstemming is met de eIDAS-verordening. Het gaat dan om situaties waarin geen geautomatiseerde ondertekening plaatsvindt, maar de bewaarder een stuk handmatig voorziet van zijn persoonlijke (elektronische) handtekening.

Artikel II

Onderdeel A (artikel 4.8 Wet elektronische publicaties; wijzigingen Omgevingswet)

Onderdeel Ab (artikel 13.1a van de Omgevingswet)

In artikel 13.1a van de Omgevingswet was abusievelijk «de aanvraag om» in de tekst weggevalen. Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning rechten kunnen worden geheven, ongeacht de uitkomst van die aanvraag.

Verder wordt in een nieuw (tweede) lid een wetstechnische wijziging doorgevoerd met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 229a en 229b van de Gemeentewet. Hiermee zijn de andere bepalingen over het heffen van rechten, bijvoorbeeld die over de raming van kosten en het vaststellen van de tarieven van de te heffen rechten bij verordening, op het heffen van deze rechten van toepassing. Dit wordt reeds met het eerste lid (nieuw) beoogd, en ook bewerkstelligd ten aanzien van provincies en waterschappen. Ten aanzien van gemeenten is het gelet op de wetstechnische vormgeving van de artikelen 229a en 229b nodig om deze bepalingen expliciet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Deze wijziging voorziet daarin.

Onderdelen Ad t/m L (artikelen 15.3, 16.32b, 16.64, 16.64a, 16.66 en 16.77b van de Omgevingswet)

Met de tweede nota van wijziging bij de Wet elektronische publicaties is een eerdere wijziging van artikel 3:44 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gewijzigd. Gebleken is dat een verplichting tot integrale mededeling van beschikkingen tot ongewenste uitvoeringslasten leidt, omdat deze beschikkingen voor die publicatie geschikt moeten worden gemaakt. Deze wijziging wordt nu ook in de artikelen 15.3, 16.32b, 16.64, 16.64a, 16.66 en 16.77b van de Omgevingswet doorgevoerd. In deze wijzigingen wordt iedere keer mededeling vervangen door een kennisgeving van een terinzagelegging. Daarnaast wordt de verplichting om die kennisgeving in de Staatscourant te plaatsen geschrapt, omdat artikel 3:12 van de Awb hier al in voorziet.

Het opschrift van afdeling 16.7 en paragraaf 16.7.2 wordt overeenkomstig aangepast.

Onderdeel Q (artikel 16.115 van de Omgevingswet)

In dit onderdeel wordt artikel 16.115 van de Omgevingswet in overeenstemming gebracht met het stelsel dat de Wet elektronische publicaties introduceert.

Onderdeel S (artikel 22.3 van de Omgevingswet)

Artikel 22.3 van de Omgevingswet wordt in lijn gebracht met artikel 16.77b van die wet.

Onderdelen B en C (artikelen 4.11 en 7.12 Wet elektronische publicaties; wijzigingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet milieubeheer)

Deze wijzigingen vloeien voort uit bovengenoemde wijziging van artikel 3:44 van de Awb; «mededeling» wordt vervangen door «kennisgeving».

Artikel III

Er is voor gekozen aan de in artikel I voorgestelde wetswijziging terugwerkende kracht te verlenen. Het Kadaster heeft, vooruitlopend op deze wetswijziging, haar praktijk reeds in overeenstemming gebracht met de eisen van de eIDAS-verordening.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer