

Position Paper rondetafelgesprek Handelsregisterwet

11 april 2019, 15.00 – 17.00 uur

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 (HR-wet) heeft de Tweede Kamer aangegeven behoefte te hebben aan een nadere toelichting tijdens een rondetafelgesprek. De onderwerpen die besproken worden zijn:

Blok 1. Juridische aspecten van het databankenrecht.

Blok 2. Maatschappelijke aspecten en visie bedrijven ten aanzien van:

- transparantie versus privacy
- toegankelijkheid van het register versus het betalen voor specifieke bedrijfsinformatie.

Ter voorbereiding geeft de Kamer van Koophandel (KVK) met dit Position Paper aan waarom KVK het databankenrecht mag uitoefenen en waarom dat van belang is. We gaan ook in op de verhouding tussen de transparantie van het Handelsregister (HR) en de privacy van degenen die in het HR zijn ingeschreven. Verder besteden we aandacht aan de onderwerpen toegankelijkheid en betaalbaarheid van het HR. Daaraan voorafgaand schetsen we kort de kerntaken van het HR, om te verduidelijken wat de bijdrage is van het HR aan het functioneren van het economisch verkeer en het efficiënt functioneren van de overheid.

Kerntaken Handelsregister

KVK is de beheerder van het HR op grond van de HR wet. In het HR zijn alle ondernemingen en rechtspersonen in Nederland ingeschreven. Het HR is openbaar en daardoor toegankelijk en beschikbaar voor iedereen. Het heeft de volgende functies:

1. Het HR dient ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer.
2. Het HR dient ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening.
3. Het HR is onderdeel van de gegevenshuishouding van de overheid (*basisregistratie in het stelsel van basisregistraties van de overheid*).

In het wetsvoorstel tot wijziging van de HR wet wordt hieraan toegevoegd dat het HR een bijdrage levert aan de rechtshandhaving door de overheid (fraudetaak); en op 4 april jl. is het wetsvoorstel *'Implementatiewet registratie van UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten'* ingediend, waarin als vierde doel aan de HR wet wordt toegevoegd:

“Het registreren van uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) van vennootschappen en andere juridische entiteiten ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering.”

Het HR draagt bij aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer

Het HR draagt bij aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer en heeft derdenwerking. Partijen kunnen vertrouwen op de juistheid van het register. Zo weet je met wie je zakendoet en wie er zo nodig aansprakelijk gesteld kan worden in het geval van een conflict.

Het HR dient ter bevordering van economische belangen

Het HR verstrekt gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan zelfstandige ondernemers die concurrentieonderzoek doen op basis

van de gegevens uit het HR, zoals een bakker die een nieuwe vestiging wil openen en wil weten hoeveel bakkersbedrijven er al in een bepaalde regio zijn gevestigd.

Het HR is onderdeel van de gegevenshuishouding van de overheid

Het HR is een basisregistratie in het stelsel van basisregistraties van de overheid. Overheidsorganisaties zijn verplicht de HR-gegevens te gebruiken bij de uitoefening van de publieke taak en aan de andere kant hebben ondernemers het recht de gegevens slechts éénmaal te verstrekken. Dit bevordert een efficiënte overheid en verlaagt de administratieve lastendruk voor ondernemers. Het HR komt ook in aanmerking om te worden aangewezen als onderdeel van de digitale infrastructuur van de overheid.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de HR-wet is opgenomen dat het HR ook een fraudetaak krijgt. Zo worden signalen die duiden op bepaalde vormen van malafide praktijken (bijv. mensenhandel), actief doorgegeven aan toezichthouders of opsporingsinstanties. Ook worden beroeps- en bestuursverboden bij het HR geregistreerd.

Kwaliteit

Om de kernfuncties goed te kunnen vervullen, voldoet het HR aan hoge kwaliteitseisen, die de minister van Economische Zaken en Klimaat vaststelt. In opdracht van de minister van Economische Zaken en Klimaat controleert een onafhankelijke partij iedere drie jaar de juistheid van de gegevens in het HR.

Een taak van openbaar gezag

Gezien het belang voor het handelsverkeer en een goed functioneren van de overheid is de Handelsregistertaak (HR-taak) een taak van openbaar gezag. Het is een zuivere overheidstaak, die bepaalde verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich mee brengt die de markt overstijgen. Er is sprake van een door de overheid toegekende bevoegdheid, die onder haar toezicht wordt uitgeoefend. Activiteiten die voortvloeien uit de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag hebben geen economisch karakter en daardoor zijn er geen mededingingsregels van toepassing.

Het Handelsregister in cijfers

Het HR is een omvangrijk register. In 2017 werden 250.000 nieuwe bedrijven ingeschreven, stonden 2,7 miljoen ingeschrevenen, waarvan grotendeels bedrijven, geregistreerd en zijn bijna 3 miljoen wijzigingen en deponeringen verwerkt. Dat geldt ook voor de verstrekkingen. In 2017 verstreekte KVK 50 miljoen uittreksels en 5 miljoen jaarrekeningen en andere documenten.

Het HR bevat ook miljoenen persoonsgegevens, waaronder die van ZZP'ers (1,1 miljoen), maten, vennoten, bestuurders, commissarissen en enig aandeelhouders van B.V.'s en andere rechtspersonen. Vanaf 2020 komen daar nog van 1,5 miljoen organisaties de zogenoemde 'ultimate beneficial owners' (UBO's) bij. Dit zijn de natuurlijke personen, die bij organisaties de uiteindelijk belanghebbenden zijn.

Door het slim toepassen van digitale mogelijkheden zijn de jaarlijkse kosten voor het Handelsregister in de laatste 5 jaar gedaald van 120 miljoen naar rond de 100 miljoen euro. Met behoud van dezelfde kwalitatieve en kwantitatieve dienstverlening.

Het databankenrecht

Het databankenrecht is gebaseerd op de Europese databankenrichtlijn, die is geïmplementeerd in de Databankenwet van 1999. Onder deze wet wordt automatisch bescherming gegeven aan de producent van een databank, mits deze een substantiële investering heeft gepleegd in de verzameling, controle en presentatie van de data in de databank. Die bescherming bestaat ook voor overheden, ook wanneer de databank voor 100%

publiek gefinancierd is (wat voor het HR maar ten dele het geval is). Het HR is zo'n beschermde databank en de databankrechten daarin komen (dus) al toe aan KVK.

Wil een overheidsorganisatie als KVK het databankenrecht kunnen uitoefenen, dan dient het dit recht uitdrukkelijk voor te behouden bij wet, besluit of verordening of door een mededeling van de databank zelf of bij ter beschikking stelling aan het publiek. Wanneer deze rechten worden voorbehouden, is het wenselijk dat het voorbehoud wordt opgenomen in de wet. Het is dan voor iedereen kenbaar en er kan geen misverstand over bestaan. Ook omdat de werking van het databankenrecht wordt opgenomen in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de HR-wet.

De Europese ontwikkelingen rondom hergebruik van overheidsinformatie wijzigen dit niet. Dit blijkt uit (het voorstel tot wijziging van) de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie.

Wat KVK beoogt met het databankenrecht

Met het databankenrecht beoogt KVK het juiste gebruik van het HR te bevorderen en de kwaliteit te garanderen, zonder de openbaarheid van het HR te beperken en het hergebruik van HR-gegevens te hinderen. Afnemers moeten de HR-gegevens vanzelfsprekend kunnen hergebruiken om nieuwe, andere en innovatieve producten en diensten te ontwikkelen.

Echter, het is niet wenselijk dat commerciële partijen schaduwregistraties opbouwen door het in één keer in bulk overpompen of stukje bij beetje afnemen ('leegmelken') van de gegevens uit het HR, om vervolgens deze gegevens door te verkopen als zou het KVK-informatie zijn. Dat werkt verwarrend en schuurt met de rechtszekerheidsfunctie van het HR. De gegevens hebben niet dezelfde status als bij KVK (*geen derdenwerking*) en voor de juistheid ervan, en het up-to-date zijn, kan KVK niet instaan. KVK is met reden aangewezen de HR-taak uit te voeren, en staat onder toezicht van de overheid. Op schaduwregistraties wordt geen toezicht gehouden en er gelden ook niet dezelfde kwaliteitseisen.

Met behulp van het databankenrecht kan KVK het HR beschermen tegen dergelijk overpompen en 'leegmelken'. Ook biedt het databankenrecht mogelijkheden op te treden tegen partijen, die HR-gegevens gebruiken voor ongevraagde direct-marketingdoeleinden, wanneer de ondernemer heeft aangegeven hier bezwaar tegen te hebben. Dit is verboden onder de AVG. En tegen partijen die HR-gegevens afnemen, om vervolgens overzichten naar natuurlijke personen te rangschikken en aan te bieden. Het aanbieden van deze overzichten met HR gegevens is verboden op grond van de HR-wet.

Transparantie en privacy bij het Handelsregister

Open, tenzij...

Bij de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de HR-wet zijn door de Tweede Kamer vragen gesteld of HR-gegevens niet *meer* kunnen worden ontsloten als open data. Tegelijkertijd zijn er ook vragen gesteld of de privacy van de ondernemer bij het HR niet beter beschermd moet worden. De wetgever dient daarbij de juiste balans te vinden tussen de transparantie van het HR en de privacy van ondernemers.

In dit kader zijn in Europa een aantal belangrijke ontwikkelingen gaande, die nog niet actueel waren op het moment dat het wetsvoorstel werd ingediend. Het betreft:

1. *Het voorstel tot wijziging EU-Richtlijn hergebruik overheidsinformatie: / Wet hergebruik overheidsinformatie (PSI)*

Stimuleren hergebruik overheidsinformatie op Europees niveau

De bestaande Europese regelgeving inzake hergebruik heeft als doel om grensoverschrijdende innovatie te bevorderen door overheidsinformatie eenvoudiger en als open data beschikbaar te stellen aan bedrijven, door hen in staat te stellen daar *nieuw, ander en innovatief* gebruik van te maken.¹

Nieuw is dat in het voorstel tot wijziging van deze richtlijn is opgenomen dat er zogeheten High Value Datasets voor hergebruik worden aangewezen. Ook de nationale bedrijvenregisters, zoals het HR, zijn hiervoor in beeld. Het betreft gegevenssets die kosteloos via een API in machine-leesbare vorm, al dan niet in bulk, ter beschikking worden gesteld aan een ieder ('open data').

Welke gegevens uit het HR in aanmerking komen heeft de EU nog niet bepaald. Dat volgt in nadere Europese regelgeving. Bij het bepalen welke gegevens worden opgenomen in de High Value Datasets, moet de Europese wetgever de privacyregels uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) meewegen. De AVG is namelijk op de richtlijn van toepassing. Dat is bijvoorbeeld van belang omdat gegevens ter beschikking komen van partijen uit landen waar de bescherming van persoonsgegevens minder nauw genomen wordt. Het is van belang dat deze noodzaak voor een zorgvuldige afweging goed bij de Europese wetgever wordt geadresseerd.

KVK is voorstander van het aanbieden van HR-gegevens voor hergebruik ter bevordering van de innovatie van het bedrijfsleven, maar met behoud van voldoende bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ondernemer. KVK meent dat geen persoonsgegevens kunnen worden aangewezen voor opname in deze High Value Datasets ('open data').

2. EU-vennootschapsrichtlijnen ('Company Law')

Bevordering transparantie ten behoeve van rechtszekerheid op Europees niveau

De Europese vennootschapsregelgeving met betrekking tot de openbaarmaking van informatie over kapitaalvennootschappen (B.V.'s en N.V.'s) in de nationale bedrijvenregisters is bedoeld om de rechtszekerheid in het economisch verkeer te bevorderen. Deze transparantievereisten zijn voor Nederland onder andere geïmplementeerd in de HR-wet. Derden kunnen hierdoor vertrouwen op hetgeen in het HR is ingeschreven over B.V.'s en N.V.'s. De regelgeving is niet bedoeld om het gebruik van informatie voor een ander doel dan rechtszekerheid mogelijk te maken. Op grond van het EU-recht zijn de nationale bedrijvenregisters ook aan elkaar gekoppeld voor kwaliteitsdoeleinden en geïntegreerde dienstverlening, via het Business Register Interconnection System (BRIS) van de Europese Commissie. De in de richtlijn aangewezen gegevens zijn deels kosteloos in te zien via BRIS en deels tegen een vergoeding. (Overigens zijn vrijwel dezelfde gegevens ook kosteloos in te zien via de website van KVK).

Persoonsgegevens onderdeel van openbaarmaking

Bepaalde persoonsgegevens zijn onderdeel van de huidige openbaarmaking, aangezien dit van belang is voor het doel van deze richtlijn (bijvoorbeeld om na te kunnen gaan wie de tekeningsbevoegde bestuurder is van een B.V.).

¹ De wettelijke definitie van hergebruik luidt: "het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belaste instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd".

Meer (persoons-) gegevens kosteloos via BRIS, privacy kader onduidelijk

In het voorstel tot wijziging van deze richtlijn is opgenomen dat meer openbare gegevens, waaronder ook persoonsgegevens van bestuurders, kosteloos via BRIS kunnen worden ingezien voor rechtszekerheidsdoeleinden. Hoewel ook in deze richtlijn de AVG onverkort van toepassing is verklaard, is het KVK onduidelijk op welke wijze geborgd wordt dat deze persoonsgegevens alleen gebruikt worden voor rechtszekerheidsdoeleinden en uitwisseling tussen overheden en niet voor hergebruik voor andere doeleinden. Dat één bedrijf voor één transactie HR-gegevens bekijkt, is natuurlijk niet bezwaarlijk, maar wél het in bulk persoonsgegevens uit het register vissen. KVK vraagt zich af hoe nog kan worden voorkomen dat deze persoonsgegevens voortaan in bulkbestanden vrij over het internet gaan zwerven en ook misbruikt kunnen worden.

Overigens vraagt KVK zich af of het kosteloos beschikbaar stellen van deze extra HR-gegevens de rechtszekerheid tussen ondernemingen wel zal vergroten. De grootste afnemers van het HR zijn informatiebrokers, partijen in de juridische dienstverlening (notarissen, advocaten, gerechtsdeurwaarders, accountants) en financiële instellingen (banken, en verzekeringsmaatschappijen). Zij zijn goed voor 75% van de afname van HR-gegevens door de markt (2017). Het opbouwen van het HR kost ons allen geld en het is dán niet zo vreemd dat degenen, die daarvan profiteren (wat niet alle belastingbetalers zijn), een deel van de daarmee gemoeide kosten ook betalen.

Bovendien is het niet ondenkbaar dat de kosteloze gegevens die op deze wijze breed beschikbaar komen vooral gebruikt gaan worden voor heel andere doeleinden dan waarvoor ze bedoeld zijn. Zoals profiling op natuurlijk persoon, zoeken op natuurlijk persoon en/of ongevraagde direct marketing, ook naar de vele aan huis gevestigde ZZP-B.V.'s.

Privacy kader (nog) onvoldoende uitgekristalliseerd

De EU-voorstellen laten (nog) een beweging zien naar kosteloos beschikbare (persoons-) gegevens en open data. Het is nog onduidelijk of (persoons-) gegevens in het HR onder de richtlijn vallen en, wanneer dat wel het geval is, welke persoonsgegevens dat zijn en op welke wijze dan aan de eisen van de AVG kan worden voldaan. KVK staat voor de openbaarheid van het HR, maar wil voorkomen dat ze door de nieuwe richtlijnen niet meer kan voldoen aan de eisen van de AVG, wanneer zij verplicht wordt tot bepaalde gegevensverstrekkingen.

Toegankelijkheid van het register versus betalen voor specifieke bedrijfsinformatie

Zoals bij meer overheidsdiensten is de financiering van het HR gebaseerd op het profijtbeginsel ('de gebruiker betaalt'). Voor de door gebruikers verschuldigde vergoedingen, die krachtens de wet door de minister van EZK worden vastgesteld, geldt een maximum. De inkomsten mogen niet hoger zijn de kosten van de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van gegevens, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.

Hoewel de wet het toelaat, berekent KVK niet de totale kosten van de publieke taak door en ook géén redelijk rendement op investeringen, zodat de vergoedingen lager worden gehouden dan zou zijn toegestaan. De reden is dat hiermee het HR toegankelijk wordt gehouden, omdat het niet wenselijk is dat de vergoeding dusdanig hoog wordt dat dit een uitsluitingsgrond vormt voor het verkrijgen van rechtszekerheid. KVK hanteert gelijke vergoedingen voor alle gebruikers om zo ongelijke behandeling van gebruikers te voorkomen. Het betekent wel dat de inkomsten van KVK niet voldoende zijn om de totale kosten van het HR te dekken.

Het restbedrag (iets minder dan de helft van de totale kosten) wordt jaarlijks aangevuld met een bijdrage vanuit het ministerie van EZK.

In het verleden hanteerde KVK een korting voor grootgebruikers. Deze is in 2018 afgeschaft door KVK. Bij gelijkblijvende inkomsten voor het HR zijn kleinverbruikers (mkb) hierdoor minder gaan betalen. Nu geldt voor iedereen dezelfde vergoeding.

KVK wijst er met nadruk op dat partijen schaduwregistraties opbouwen en HR-gegevens doorverkopen tegen lagere tarieven. Dat kan, omdat deze partijen niet op dezelfde wijze moeten investeren om een databank op te bouwen met de hoogste kwaliteit, zoals het HR. Kortom, datakwaliteit kost geld.

Slot

Als gevolg van de steeds verder toenemende toegankelijkheid van het HR is het van belang het functioneren van het HR, de privacy van ondernemers en de financiering van het HR te beschermen. Met behulp van het databankenrecht kan KVK hieraan uitvoering geven en vanuit een publieke functie blijvend waarde creëren voor het handelsverkeer.