

Inleiding: Handelsregister en open data

Het Handelsregister is als basisregistratie voor ondernemers dé bron voor veilig en verantwoord zakendoen. Inschrijving is verplicht voor alle eigenaren en functionarissen van ondernemingen en rechtspersonen. Het Handelsregister bevat veel privacygevoelige informatie, waaronder persoonsgegevens. Als verwerkingsverantwoordelijke dient KVK hiermee zorgvuldig om te gaan en deze alleen te verstrekken voor de doeleinden waarvoor de informatie verzameld is: om rechtszekerheid te bieden in het economische verkeer en te fungeren als basisregistratie voor de overheid.

Ten aanzien van het wetsvoorstel dat voortkomt uit de richtlijn, onderschrijft KVK het belang van open data voor transparantiedoelstellingen, democratische controle en het bedenken van nieuwe oplossingen. Tegelijkertijd hebben de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State vanuit privacy oogpunt aandacht gevraagd voor de bescherming van persoonsgegevens. Daarom is aan het wetsvoorstel de bepaling toegevoegd dat persoonsgegevens uit openbare registers, waaronder het Handelsregister, niet op verzoek worden verstrekt, noch actief openbaar worden gemaakt voor hergebruik, tenzij dit bij of krachtens de wet is bepaald. Deze bepaling vinden wij een werkbaar vertrekpunt.

Essentie

Omdat veel keuzes aan de uitvoeringsorganisaties worden gelaten, ontstaat het risico dat KVK bij een (te) nauwe interpretatie van wat aan informatie uit het Handelsregister moet worden aangeboden kan worden aangesproken door de Europese Commissie en groepen die ijveren voor meer transparantie. Bij een (te) ruime interpretatie kunnen we aangesproken worden door Autoriteit Persoonsgegevens en groepen die ijveren voor meer bescherming en privacy. In beide gevallen kan dit leiden tot boetes en aansprakelijkheid. Door het ontbreken van een afwegingskader en duidelijke definities (zoals: wat is een 'journalist'?) in het wetsvoorstel, is het voor de uitvoering vooralsnog ondoenlijk om te sturen op een goede balans in deze.

Directe gevolgen uitvoeringspraktijk

Voor de uitvoeringspraktijk hebben de Open Data Richtlijn (EU2019/1024) en het wetsvoorstel twee directe gevolgen. We zullen op verzoek informatie uit het Handelsregister voor hergebruik (een ander gebruik dan het oorspronkelijke doel waarvoor de informatie is verzameld) dienen te verstrekken. En we gaan informatie actief openbaar maken in de vorm van een High Value Dataset. De richtlijn bepaalt dat zes thematische datasets kosteloos, machinaal leesbaar, via API's en in bulk beschikbaar moeten worden gesteld, waaronder een dataset over bedrijven en het eigendom van bedrijven.

De Europese Commissie kan uitvoeringsverordeningen opstellen met een nadere uitwerking van de datasets. De uitwerking om welke gegevens het precies gaat en hoe deze gegevens beschikbaar gesteld moeten worden, zit in de uitvoeringsverordening (EU 2023/138). De dataset van bedrijven en eigendom van bedrijven bevat zowel basisgegevens over bedrijven als financiële documenten. Het gaat om de naam, status en activiteiten van de onderneming, registratiedatum, het adres van de statutaire zetel, rechtsvorm, registratienummer (KVK-nummer) en lidstaat waar de onderneming is geregistreerd. Onder de financiële documenten vallen in ieder geval de bij KVK gedeponeerde jaarrekeningen, maar dan geschoond van persoonsgegevens.

Openbare gegevens en wijze van toegang

Het Handelsregister bevat openbare gegevens. Dat is belangrijk voor de rechtszekerheid. Echter: in de huidige situatie kan het Handelsregister slechts geraadpleegd worden middels stuksgewijze bevestigingen en op basis van een beperkt aantal zoekcriteria (bedrijfsnaam, KVK-nummer en vestigingsadres). Het leveren van deze Handelsregisterinformatie in de vorm van een open-dataset, creëert nieuwe mogelijkheden om informatie te rubriceren, te verrijken en te doorzoeken. Dit biedt toegang middels nieuwe zoekcombinaties van gegevens, met mogelijk negatieve gevolgen voor de privacy van ingeschrevenen. Welke gevolgen dit kan hebben voor de privacy van ingeschrevenen laat zich moeilijk voorspellen, mede door de snelheid waarmee de technologie zich ontwikkelt op dit terrein.

Voorbeeld uitvoeringsvraagstuk: definitie bedrijf

De definitie van 'bedrijf' wordt door de wetgever vooralsnog overgelaten aan de uitvoering. Omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, heeft KVK ervoor gekozen om sowieso alleen de gegevens van kapitaalvennootschappen (bv's en nv's) op te nemen in de open-dataset en dus bijvoorbeeld geen gegevens van de vele eenmanszaken in het Handelsregister. Dit sluit bovendien aan bij de inrichtingen van de bedrijvenregisters in andere Europese lidstaten.

Voorbeeld uitvoeringsvraagstuk: afbakening persoonsgegevens

Nederland registreert in vergelijking met andere EU-lidstaten veel rechtsvormen in het Handelsregister, dat daarom veel persoonsgegevens bevat. Toegang tot het Handelsregister betekent ook toegang tot informatie over ongeveer een kwart van de geregistreerden in de Basisregistratie Personen (BRP). Het wetsvoorstel kent de bepaling dat persoonsgegevens uit openbare registers niet verstrekt hoeven te worden. Het probleem dat zich aftekent is dat in de praktijk persoonsgegevens lastig zijn af te bakenen. In de technische briefing van 31 januari jl. is benoemd dat een persoonsnaam in een bedrijfsnaam een persoonsgegeven is. Maar hoe gaan we om met afkortingen en samentrekkingen? Het is onmogelijk om alle registraties in het Handelsregister te controleren op de aanwezigheid van (verschillende vormen van) persoonsgegevens. Daarom heeft KVK bij de vormgeving van de open-dataset ervoor gekozen om onder andere het gegeven bedrijfsnaam niet op te nemen. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de tekstvelden in de gedeponeerde jaarrekeningen.

Anonimiseren, pseudonimiseren en herleidbaarheid

Anonimiseren en pseudonimiseren worden soms genoemd als oplossing voor het verwerken van persoonsgegevens., hier speelt echter ook een vraagstuk van herleidbaarheid. In veel gevallen is de combinatie van vestigingsplaats en SBI-code (codering van bedrijfsactiviteiten) voldoende voor de unieke identificatie van een bedrijf. Daarnaast bevat de open dataset het KVK-nummer. Door deze te combineren met andere databronnen, is het relatief eenvoudig om een deelkopie van het Handelsregister te creëren. Welke gevolgen dit heeft voor de privacy van ingeschrevenen is lastig te voorspellen, net als het risico op het overnemen van de publieke taak van KVK door derden via de weg van hergebruik. De Raad van State legde in het advies op het wetsvoorstel de verantwoordelijk voor toekomstige indirecte herleidbaarheid bij de verwerkingsverantwoordelijke overheidsorganisaties, voor ons als uitvoerder staat deze verantwoordelijkheid niet in verhouding tot onze taakstelling. Wie zien graag een beleidsmatige oplossing voor dit vraagstuk.

Gevoelige data

Eenzelfde onzekere situatie tenslotte, geldt voor veiligheidsgevoelige data. Het Handelsregister bevat gegevens van bedrijven die belangrijk zijn voor de (vitale) infrastructuur van Nederland (water, energie, internet). In de richtlijn wordt expliciet aandacht besteed aan deze gevoelige data. Aan de lidstaten wordt gevraagd om zorg te dragen voor voldoende bescherming van de nationale veiligheid en de bescherming van privacy van medewerkers. Ook deze informatie is openbaar beschikbaar in het Handelsregister, maar slechts middels stuksgewijze bevragingen en op basis van een beperkt aantal zoekcriteria. De gevolgen voor het combineren van gevoelige data middels de open data sets, laten zich - letterlijk - raden.

Conclusie

Gelet op bovenstaande overwegingen en om recht te doen aan wetgeving én rechtspraak van de Europese Unie, kiest KVK inrichting van de open-datasets en hergebruik op basis van het principe nee, tenzij. Er wordt mede gekozen voor een voorzichtige aanpak, omdat de uitvoeringspraktijk weinig mogelijkheden biedt voor herstel. Een dataset die eenmaal is vrijgegeven kan achteraf niet ingetrokken of hersteld worden. Hoogstens kan in een volgende versie een andere samenstelling worden gekozen.