

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Belang van het handelsregister

In het handelsregister worden alle ondernemingen en rechtspersonen ingeschreven. Op grond van artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007 dient het handelsregister verschillende doelen: de bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer (onderdeel a), de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van economische belangen van handel, ambacht, industrie en dienstverlening (onderdeel b), het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van en de rechtshandhaving door de overheid (onderdeel c) en het registreren van uiteindelijk belanghebbenden ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering (onderdeel d). Het handelsregister wordt gehouden door de Kamer van Koophandel (hierna: de Kamer).

Openbaarheid en afscherming

Het handelsregister wordt aangemerkt als basisregistratie en is van oudsher openbaar. Dit houdt in dat de gegevens en documenten in het handelsregister door eenieder kunnen worden ingezien. Zo kan bijvoorbeeld worden nagegaan met wie men zakendoet, waar een onderneming is gevestigd, wie vertegenwoordigingsbevoegd is, waar bestelde goederen rechtsgeldig kunnen worden bezorgd en wie zo nodig aansprakelijk gesteld kunnen worden wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. De wijze waarop de Kamer aan de openbaarheid invulling geeft, is echter aan verandering onderhevig. Met de toenemende technische mogelijkheden voor derden om het handelsregister steeds laagdrempeliger te raadplegen is de toegankelijkheid van de informatie in het handelsregister gaandeweg toegenomen. Deze toegenomen toegankelijkheid versterkt weliswaar de functies van het handelsregister, maar veroorzaakt ook druk op de persoonlijke levenssfeer van de vele natuurlijke personen die in het handelsregister zijn opgenomen.

Om deze druk op de persoonlijke levenssfeer te ondervangen, zijn in de afgelopen decennia ook gegevens in het register niet openbaar geworden en kunnen andere gegevens op verzoek worden afgeschermd tegen inzage door eenieder. Deze niet-openbare en afgeschermdede persoonsgegevens kunnen enkel worden ingezien door bepaalde bij of krachtens de Handelsregisterwet 2007 aangewezen partijen voor de aan hen opgedragen wettelijke taken. Daarnaast is in deze wet een beperking in de zoekingen waarop het handelsregister kan worden doorzocht opgenomen. Behoudens aan bepaalde bestuursorganen en uitsluitend voor de bij wet benoemde taken is het de Kamer niet toegestaan gegevens gerangschikt naar natuurlijke personen te verstrekken.

Datavisie Handelsregister

Juist vanwege het openbare karakter van het handelsregister (geregeld in de artikelen 21 en 22 van de Handelsregisterwet 2007) dient de Kamer de daarin opgenomen persoonsgegevens zorgvuldig te verwerken. De Kamer is verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming¹ en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Vanuit die hoedanigheid dient de Kamer de daarin opgenomen bepalingen ter bescherming van persoonsgegevens in acht te nemen. Bovendien dient de Kamer beschermende maatregelen, voortvloeiende uit de Handelsregisterwet 2007 zelf, te treffen om de privacy van de ingeschrevenen te beschermen. Deze wettelijke verplichtingen nemen de druk op de persoonlijke levenssfeer in de ervaring van betrokkenen niet altijd voldoende weg.

Tegelijkertijd is er nog geen einde aan de ontwikkeling waarin handelsregisterinformatie nog laagdrempeliger beschikbaar komt. Zo wordt de Kamer op grond van huidige en verwachte

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

Europese wet- en regelgeving verplicht het handelsregister verder open te stellen, onder andere door bepaalde handelsregisterinformatie kosteloos aan eenieder ter inzage aan te bieden en te verstrekken. Om de Kamer in dit krachtenveld in staat te stellen, ook in de toekomst, verantwoord invulling te geven aan de handelsregistertaak, heeft het kabinet de Datavisie Handelsregister opgesteld (hierna: datavisie).² Deze datavisie beoogt een herijking van de handelsregistertaak en biedt een nieuw kader voor integer gebruik van informatie uit het handelsregister door afnemers ten bate van de maatschappij. De kern hierbij is dat de openbaarheid en toegankelijkheid van het register en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschrevenen beter en op een toekomstbestendige wijze met elkaar in evenwicht worden gebracht, overeenkomstig de eisen en uitdagingen van deze tijd.

Fasering aanpassingen wet- en regelgeving (in tranches)

De implementatie van de datavisie vereist aanpassingen in wet- en regelgeving. Deze zijn al gedeeltelijk doorgevoerd. Zo is op 22 december 2022 het Besluit van 24 november 2022, houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek in werking getreden, op grond waarvan bij dreiging het bezoekadres van een onderneming of rechtspersoon op verzoek kan worden afgeschermd.³ Ook is op 1 januari 2024 artikel 32 van de Handelsregisterwet 2007 in werking getreden.⁴ Op grond van dit artikel hebben bestuursorganen een terugmeldverplichting bij vermeende onjuistheden. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft inmiddels, op grond van artikel 59, tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007, een aantal bestuursorganen bij de Belastingdienst aangewezen voor wie deze terugmeldverplichting als eerste geldt.⁵ Andere bestuursorganen zullen volgen en uiterlijk na zes jaar gaat de terugmeldverplichting in voor alle bestuursorganen. Ter voorbereiding op deze verplichting melden inmiddels steeds meer bestuursorganen al vrijwillig onjuistheden terug. De terugmeldingen en vervolgens het onderzoek naar de gegevens door de Kamer borgen de vereiste hoge kwaliteit van het handelsregister als basisregistratie van de overheid.

Andere aanpassingen in het Handelsregisterbesluit 2008, eveneens benoemd in de datavisie, zullen waarschijnlijk per 1 juli 2024 in werking treden. Het gaat daarbij om de aanwijzing van de gegevens die over natuurlijke personen met een bestuursverbod worden geregistreerd bij het handelsregister, de aanwijzing van extra bestuursorganen aan wie de Kamer desgevraagd overzichten gerangschikt naar natuurlijke personen verstrekt en de mogelijkheid voor ondernemers met een éénmanszaak om het bezoekadres, ook zonder dat sprake is van dreiging, te laten afschermen.

Voor de resterende maatregelen in de datavisie zijn aanpassingen in de Handelsregisterwet 2007 noodzakelijk, die in verschillende tranches worden voorbereid. Het voorliggende wetsvoorstel betreft de eerste tranche en heeft enkel betrekking op de financiële aspecten van de datavisie. Het wetsvoorstel beoogt een toekomstbestendige en robuuste financiering van het handelsregister te borgen, zodat het beoogde nieuwe evenwicht tussen openbaarheid, toegankelijkheid en privacy vorm kan krijgen.

Na het voorliggende wetsvoorstel met de eerste (financiële) tranche volgen een tweede (en mogelijk) een derde tranche met niet-financiële wijzigingen voortvloeiende uit de datavisie. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een verbod op verwerking van persoonsgegevens uit het handelsregister voor direct marketing, een uitbreiding van partijen aan wie de Kamer overzichten gerangschikt naar natuurlijke personen mag verstrekken vanwege wettelijke verplichtingen of een gewichtig maatschappelijk belang, en maatregelen betreffende de niet-openbaarmaking van de gegevens en documenten van verenigingen van eigenaars.

² Zie ook de brieven van 19 januari 2021 (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 204), 29 juni 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 240), 9 januari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 32761, nr. 256) en 3 juli 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 32761, nr. 280).

³ Stb. 2022, 475.

⁴ Stb. 2023, 452.

⁵ Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 november 2023, nr. WJZ/38868851, tot aanwijzing van bestuursorganen waarvoor de in artikel 32, eerste en tweede lid, van de Handelsregisterwet 2007 bedoelde verplichtingen uitsluitend gelden (Stct. 2023, 32640).

1.2 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Aanleiding voor het wetsvoorstel

In de datavisie is een nieuw evenwicht tussen openbaarheid, toegankelijkheid en privacy voorgesteld. Dit nieuwe evenwicht raakt zowel de inkomsten als uitgaven in belangrijke mate en vraagt om een andere financiering van het handelsregister. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting.

In dit licht heeft in de periode 2022-2023 vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een verkenning plaatsgevonden naar de mogelijkheden voor een andere financiering van het handelsregister. Bij de verkenning zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- handelsregisterinformatie wordt kosteloos ingezien en verstrekt;
- er is sprake van een dekkende financiering zonder verhoging van de rijksbijdrage;
- eventuele gedragsprikkel die uitgaan van de andere financieringsstructuur zijn verenigbaar met de doelen van het handelsregister en bieden een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in het handelsregister geregistreerde personen;
- er is sprake van een robuust systeem waarbij de beoogde bijdragen en vergoedingen ter dekking van de kosten niet eenvoudig kunnen worden ontweken en houdbaar zijn in het licht van voorzienbaar toekomstig Europees beleid en regelgeving; en
- de uitvoeringskosten staan in een redelijke verhouding tot de te genereren opbrengsten.

In de verkenning zijn de denkbare bijdragen en vergoedingen vanuit het perspectief van de Kamer, de ondernemers en de overheid tegen elkaar afgewogen. De afweging heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van de maatschappelijke behoeften en opbrengsten voor ingeschrevenen en commerciële (groot)afnemers van handelsregisterinformatie, mede in relatie tot de inspanningen die ervoor geleverd moeten worden.

Resultaat van de verkenning is dat er vier financieringsbronnen zijn onderkend die tot een dekkende financiering van het handelsregister moeten leiden. Naast de bestaande inschrijfvergoeding en rijksbijdrage zijn dit een jaarbijdrage voor ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen (de jaarbijdrage) en een abonnement met toegangsbijdrage voor publieke en private partijen die systematisch gegevens en documenten afnemen uit het handelsregister (de toegangsbijdrage).⁶

Financiering als eerste regelen

Als gevolg van toenemende Europese verplichtingen is de Kamer verplicht steeds meer gegevens uit het handelsregister kosteloos uit te wisselen tussen de nationale bedrijvenregisters in de Europees Economische Ruimte en ter inzage aan te bieden aan eenieder. Op 1 augustus 2022 is een Europese verplichting in werking getreden op grond waarvan lidstaten bepaalde informatie over kapitaalvennootschappen kosteloos dienen uit te wisselen tussen de nationale bedrijvenregisters in de Europees Economische Ruimte en kosteloos ter inzage aan te bieden aan eenieder via het zogeheten 'Business Registers Interconnection System'. Ook wordt de Kamer met ingang van 9 juni 2024 verplicht twee hoogwaardige gegevenssets kosteloos als open data aan te bieden. Op de Europese ontwikkelingen wordt nader ingegaan in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting.

Aangezien de huidige financiering van het handelsregister voor een groot deel is gebaseerd op vergoedingen voor handelsregisterinformatie die is ingezien of verstrekt, ontstaat door de verplichtingen tot kosteloze verstrekkingen in de komende jaren een toenemend risico op inkomstenderving voor de Kamer. Om een begrotingstekort te voorkomen, wordt voorgesteld de aangekondigde wijzigingen in de financiering van het handelsregister eerst wettelijk te verankeren voordat de andere in de datavisie aangekondigde wetswijzigingen worden doorgevoerd.

Doel van het wetsvoorstel

⁶ Zie ook de brief 9 januari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 32761, nr. 256).

Het wetsvoorstel beoogt de in de datavisie aangekondigde wijzigingen in de financiering van het handelsregister in de Handelsregisterwet 2007 op te nemen. Er vindt een (her)introductie plaats van de jaarbijdrage voor ondernemingen en rechtspersonen, de vergoedingen voor bepaalde inzagen en verstrekkingen worden geschrapt en er wordt voor niet-bestuursorganen een mogelijkheid tot het sluiten van een abonnement met een periodieke toegangsbijdrage geïntroduceerd. De wijziging van het Financieel besluit handelsregister 2014 en de wijziging van de Financiële regeling handelsregister 2019, waarin de tarieven voor de handelsregistergerelateerde producten zijn vastgelegd, zullen tegelijk met de onderhavige wijziging van de Handelsregisterwet 2007 in werking treden.

1.3. Achtergrond en probleembeschrijving

Huidige financiering handelsregister

De huidige financiering van het handelsregister is opgebouwd uit de inschrijfvergoeding, de vergoedingen door private partijen voor handelsregisterinformatie, de vergoedingen door bestuursorganen voor handelsregisterinformatie en de rijksbijdrage voor de registratietaak. Getuige de jaarrekening van de Kamer van 2021 dienden deze vergoedingen ter dekking van € 148 miljoen aan kosten voor de registratietaak. Met circa € 57 miljoen aan inkomsten vormen de vergoedingen door private partijen en bestuursorganen hiervoor een onmisbare inkomstenbron. De huidige financieringsstructuur kan om de navolgende redenen echter niet in stand blijven.⁷

Ongewenste prikkels bij vergoedingen voor handelsregisterinformatie

Aan de financiering van het handelsregister uit krachtens de wet vastgestelde vergoedingen voor informatieproducten, als een uitwerking van het profijtbeginsel, zijn nadelen verbonden. Deze zijn in de Kamerbrief van december 2021 toegelicht.⁸ Private grootafnemers van handelsregisterinformatie ervaren door de vergoedingen een prikkel om hun kosten terug te verdienen door handelsregisterinformatie veelvuldig door te verkopen, en zien daarin een verdienmodel. Vanuit het perspectief van afnemers van bedrijfsinformatie bieden dergelijke doorverkopers veelal een goedkopere optie dan afname rechtstreeks uit het handelsregister. Dit mechanisme lijkt bij te dragen aan verspreiding van onder andere contactgegevens waar de Kamer geen grip op heeft, maar wel op wordt aangesproken bij ongewenst gebruik. Het schrappen van de vergoedingen voor de (incidentele) inzage of verstrekking van handelsregistergegevens zal naar verwachting de rechtstreekste bevraging van het handelsregister onder de daaraan verbonden voorwaarden bevorderen. Daarmee wordt tevens de prikkel tot doorverkoop van deze gegevens weggenomen.

Het voorgaande is niet los te zien van (toenemende) zorgen rondom de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ondernemers. De hinder als gevolg van ongevraagde direct marketing is bijvoorbeeld sterk toegenomen en het wordt van groot belang geacht deze terug te dringen. Door prikkels voor ongeclausuleerde doorverkoop weg te nemen en daarmee te bevorderen dat informatie rechtstreeks bij het handelsregister wordt afgenomen, tegen de geldende voorwaarden, wordt dit ondervangen.

Europese ontwikkelingen naar laagdrempelige, kosteloze informatie uit bedrijvenregisters

Er is een brede behoefte onder ondernemers en in de maatschappij in het algemeen om zonder kosten laagdrempelig over de informatie uit het handelsregister, waaronder de eigen gegevens, te kunnen beschikken. Ook op grond van Europese regelgeving wordt de Kamer direct en indirect via implementatie in nationaal recht verplicht tot het kosteloos aanbieden van informatie uit het handelsregister. Met ingang van 9 juni 2024 dient de Kamer bepaalde handelsregisterinformatie kosteloos aan te bieden op grond van de Open data richtlijn⁹ en Uitvoeringsverordening (EU)

⁷ Het overige deel van de begroting (€ 81 mln.) had betrekking op niet-registratietaken, zoals voorlichting en advisering. Deze worden voornamelijk door de overheid (de rijksbijdrage) bekostigd. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 204.

⁹ Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2019, L 172).

2023/138.¹⁰ In deze regelgeving is opgenomen dat de Kamer aan eenieder desgevraagd twee hoogwaardige gegevenssets (High Value Datasets of HVDS) kosteloos als open data ter beschikking stelt. Het betreft een open dataset met basisbedrijfsinformatie en een open dataset bedrijfsdocumenten en rekeningen (jaarcijfers).

De Digitaliseringsrichtlijn¹¹ schept voor de Kamer extra verplichtingen tot het kosteloos verstrekken van handelsregisterinformatie. Deze richtlijn wijzigt de Vennootschapsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2017/1132), onder meer door in artikel 19, tweede lid, voor te schrijven dat aan eenieder desgevraagd kosteloos informatie over kapitaalvennootschappen (voor Nederland de B.V. en N.V.) ter inzage wordt aangeboden via het Europese e-Justice portaal. Ook dient informatie kosteloos te worden uitgewisseld tussen de nationale bedrijvenregisters (volgens het principe éénmalige vastlegging, meervoudig gebruik). Ter implementatie van deze richtlijn is aanpassing van nationale regelgeving in voorbereiding.

In dit kader is ten slotte vermeldenswaardig dat op 29 maart 2023 een voorstel tot wijziging van voornoemde Vennootschapsrichtlijn met betrekking tot de verdere uitbreiding en modernisering van het gebruik van digitale instrumenten en processen in het vennootschapsrecht is gepubliceerd.¹² Hierin is opgenomen dat in de nationale bedrijvenregisters van de lidstaten voortaan ook informatie over personenvennootschappen (voor Nederland de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap) openbaar wordt gemaakt en dat vergelijkbare informatie als eerder over kapitaalvennootschappen kosteloos wordt aangeboden via het Europese e-Justice portaal. Ook dient extra informatie kosteloos te worden uitgewisseld tussen de nationale bedrijvenregisters.

Als gevolg van de toenemende verplichtingen om handelsregisterinformatie kosteloos uit te wisselen en ter inzage aan te bieden, blijft er gaandeweg minder ruimte om nog vergoedingen voor handelsregisterinformatie te vragen en ontstaat zonder mitigerende maatregelen een toenemend risico op een tekort op de begroting van de Kamer.

Naast de reeds besproken beleidsmatige overwegingen vormen deze Europese ontwikkelingen aanleiding om de financieringssystematiek van het handelsregister in 2025 te wijzigen.

Toekomstige financiering van het handelsregister

In lijn met de verkenning naar de mogelijkheden voor een toekomstige financiering van het handelsregister (zie paragraaf 1.2) wordt voorgesteld het handelsregister voortaan te financieren middels vier inkomstenbronnen, te weten de op dit moment reeds bestaande inschrijfvergoeding op basis van artikel 49 van de Handelsregisterwet 2007 en de rijksbijdrage, aangevuld met een jaarbijdrage door ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen en een abonnement met periodieke toegangsbijdragen verschuldigd door private en publieke partijen. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld in de Handelsregisterwet 2007 een grondslag op te nemen voor de jaarbijdrage en de toegangsbijdrage. De precieze uitwerking wordt nader geregeld in lagere regelgeving (het Financieel besluit handelsregister 2014 en de Financiële regeling handelsregister 2019).

De toekomstige financiering biedt eveneens de nodige financiële armslag voor noodzakelijke voorzieningen in het licht van de eisen die aan het handelsregister worden gesteld in termen van bereikbaarheid, kwaliteit en veiligheid.

De hiervoor genoemde financiering heeft overigens geen betrekking op de vergoedingen voor het registreren en verstrekken van informatie over uiteindelijk belanghebbenden op grond van artikel

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2023/138 van de Commissie van 21 december 2022 tot vaststelling van een lijst met specifieke hoogwaardige datasets en de regelingen voor publicatie en hergebruik van die gegevens (PbEU 2023, L 19).

¹¹ Richtlijn (EU) 2019/1151 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht (PbEU 2019, L 186).

¹² COM/2018/239 final - 2018/0113 (COD).

2, onderdeel d, van de Handelsregisterwet 2007. Krachtens artikel 50 van de Handelsregisterwet 2007 is voor deze taak een separate financiële regeling opgenomen in lagere regelgeving.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Algemeen

Zoals eerder beschreven, wordt voorgesteld de financiering van het handelsregister op drie onderdelen aan te passen. Het wetsvoorstel bevat daartoe een grondslag voor een jaarbijdrage, verschuldigd door de in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen, een grondslag voor het inzien en verstrekken van gegevens en bescheiden uit het handelsregister zonder vergoeding en, ten slotte, een uitbreiding van de huidige grondslag om een abonnement af te sluiten voor het inzien en verstrekken van handelsregisterinformatie naar private partijen. Bestuursorganen die het handelsregister raadplegen sluiten op grond van de Handelsregisterwet 2007 al sinds 2019 een abonnement af.

2.2. Jaarbijdrage

Waarom een jaarbijdrage?

Zoals in paragraaf 1.3 is vermeld, zijn er ongewenste prikkels verbonden aan de vergoedingen die de Kamer rekent voor het inzien en verstrekken van handelsregisterinformatie. Ook zijn er dwingende Europese ontwikkelingen richting steeds meer kosteloze informatie uit de nationale bedrijvenregisters in de Europese lidstaten, waaronder uit het handelsregister. Deze ontwikkelingen maken dat een andere financiering van het handelsregister is gewenst. Gehele financiering uit de rijksbijdrage is geen goed alternatief, omdat dit ten laste zou komen van de belastingbetaler. De (her)introduktie van de jaarbijdrage wordt beschouwd als het meest geschikte instrument om in de financiële dekking te voorzien. Daartoe wordt het volgende overwogen.

Een jaarbijdrage door ingeschreven entiteiten doet recht aan de werkzaamheden die de Kamer verricht bij het beheer van het handelsregister om de juistheid, volledigheid en actualiteit van de informatie ervan te borgen. Bovendien vormt een jaarbijdrage een robuuste kostendekking, omdat deze niet door strategisch handelen ontlopen kan worden. Vanwege het grote aantal in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen volstaat een relatief bescheiden bijdrage per entiteit. Uitgaande van de jaarcijfers van de Kamer van 2021 volstaat een jaarbijdrage van circa € 25,- (prijsspeil 2022) per entiteit om de financiële gevolgen van een nultarief op handelsregisterinformatie, in combinatie met een toegangsbijsdrage door private grootafnemers en bestuursorganen, op te vangen. Eventuele structurele kosten van de invordering van de jaarbijdrage kunnen nog op dit bedrag in meerdering komen. Enige mate van differentiatie in de hoogte van de jaarbijdrage rond het genoemde bedrag kan in de toekomst wellicht wenselijk zijn om recht te doen aan verschillende soorten ondernemingen en rechtspersonen (zie hierna).

De jaarbijdrage heeft daarnaast een groot bijkomend voordeel. Met het versturen van de factuur voor de jaarbijdrage ontstaat voor de ondernemer namelijk een keer per jaar een moment om te evalueren of de inschrijving nog juist en volledig is of dat de onderneming wellicht moet worden uitgeschreven. Voor de Kamer is een non-respons op pogingen om de jaarbijdrage te innen overigens ook een relevant signaal. De introduktie van de jaarbijdrage leidt daardoor tot een hogere kwaliteit en beter functioneren van het handelsregister.

Nadat de jaarbijdrage in 2013 is afgeschaft, wordt deze opnieuw geïntroduceerd. Redenen voor afschaffing waren destijds dat het handelsregister als basisregistratie van de overheid een voorziening van algemeen belang is waar financiële drempels zoveel mogelijk dienden te worden weggenomen. De eerder beschreven maatschappelijke en juridische ontwikkelingen nopen nu tot een andere afweging.

Fasering van de invoering van de jaarbijdrage

De gelijktijdige invoering van de jaarbijdrage voor alle circa 3,4 miljoen entiteiten in het handelsregister zou de Kamer voor onoverkomelijke uitvoeringsproblemen plaatsen. Dit zou immers vereisen dat de Kamer op zeer korte termijn een factureringsrelatie heeft ingericht met alle entiteiten in het handelsregister (vrijgestelden daargelaten), waar die voor een groot deel thans nog ontbreekt. Omdat de facturering van de jaarbijdrage, anders dan de afname van handelsregisterdata, geen betrekking heeft op een bewust 'bestelde' dienst, heeft de Kamer geen voorafgaand contact gehad over de vorm waarin en het adres waaraan zij de factuur het beste kan verzenden. Dit rechtvaardigt de verwachting dat, meer dan bij een reguliere handelstransactie, facturen in het ongereede raken en nadere stappen nodig zijn om invordering van de verschuldigde betaling te effectueren. Dit vertaalt zich in een (aanvankelijk) aanzienlijke extra inspanning van de Kamer om de jaarbijdrage te kunnen innen. Om het factureringsproces op een verantwoorde wijze te kunnen inrichten, bestaat daarom het voornemen de jaarbijdrage in twee fasen van voor de Kamer uitvoerbare omvang in te voeren.

Omdat de groep eenmanszaken met circa 1,65 miljoen entiteiten op dit moment nagenoeg de helft van alle inschrijvingen in het handelsregister vormt, kan met een knip tussen enerzijds de groep eenmanszaken en anderzijds de groep overige ondernemingen en rechtspersonen een verdeling van de werklast in twee vrijwel gelijke – en voor de Kamer uitvoerbare – groepen worden bewerkstelligd. Het kabinet is voornemens de groep eenmanszaken in de tweede fase te plaatsen. Dit is mede ingegeven door het feit dat de Kamer met een aanzienlijk groter deel binnen de eerste groep (bestaande uit alle overige ondernemingen en rechtspersonen) dan binnen de tweede groep (eenmanszaken) al een factureringsrelatie heeft. Invoering van de facturering voor de jaarbijdrage verloopt bij deze entiteiten via een reeds ingeregeld contact. Dit draagt bij aan een soepele invoering van de jaarbijdrage.

Bovendien vergt de (her)introductie van de jaarbijdrage bij de groep eenmanszaken mogelijk nog extra onderzoek. Omdat bij deze groep sprake is van een natuurlijke persoon als eigenaar van de onderneming, zonder de (financiële en juridische) afscherming van een rechtspersoon, betreft het een verhoudingsgewijs kwetsbare groep. Nog meer dan bij de overige rechtsvormen, dient de Kamer bij de invordering van verschuldigde betalingen bij deze groep rekening te houden met doenvermogen en met de invloed van persoonlijke omstandigheden, die maatwerk kunnen vereisen.

Gedurende de eerste fase van invoering van de jaarbijdrage zal intensief worden gemonitord hoe het proces verloopt en in welke mate er na facturering nog vervolgstappen nodig zijn om de jaarbijdrage te innen. Op basis van deze ervaring wordt het proces, waar nodig, bijgesteld en bepaald wat het eerst mogelijke moment is om te starten met de tweede fase, waarin ook de eenmanszaken de jaarbijdrage gaan betalen.

Differentiatie in de hoogte van de bijdrage

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om de hoogte van de jaarbijdrage bij lagere regelgeving vast te stellen. Daarbij biedt de voorgestelde bepaling de mogelijkheid om de hoogte te differentiëren voor verschillende rechtsvormen. Vooralnog is het voornemen om geen invulling te geven aan de mogelijkheid van differentiatie. Een aanleiding om in de toekomst alsnog te differentiëren, kan gelegen zijn in veranderingen in de taken van de Kamer ten aanzien van bepaalde rechtsvormen, bijvoorbeeld ten aanzien van de deponering van jaarcijfers bij het handelsregister. Zou dit leiden tot een aanzienlijke uitbreiding of intensivering in wettelijke verplichtingen van de Kamer ten aanzien van specifieke rechtsvormen, acht het kabinet het voorstelbaar dat hiermee rekening wordt gehouden in de hoogte van de jaarbijdrage. In dat geval is het wenselijk dat daaraan invulling kan worden gegeven zonder dat hiervoor een wijziging van de Handelregisterwet 2007 is vereist.

Vrijstelling van de jaarbijdrage

In het wetsvoorstel wordt tevens een grondslag opgenomen om in lagere regelgeving bepaalde ondernemingen of rechtspersonen uit te zonderen van de verplichting een jaarbijdrage te betalen. Thans bestaat het voornemen om enkel (zelfstandige onderdelen van) kerkgenootschappen en verenigingen van eigenaars (van appartementsrechten) vrij te stellen.

Voordat de jaarbijdrage in 2013 werd afgeschaft, waren (zelfstandige onderdelen van) kerkgenootschappen ook al uitgezonderd. Reden van deze vrijstelling was destijds de bijzondere positie van kerkgenootschappen in het Nederlands recht.¹³ Het begrip kerkgenootschap is wettelijk niet gedefinieerd. De eigen organisatie van een kerkgenootschap wordt in het eigen statuut geregeld, dat afhankelijk van de aard van de kerk een meer of minder formeel karakter kan hebben. Als uitvloeisel daarvan kan er bij een kerkgenootschap sprake zijn van een grote hoeveelheid zelfstandige onderdelen met eigen rechtspersoonlijkheid. Zonder nadere voorziening kan dit specifieke kenmerk van de kerkelijke organisatie leiden tot een onevenredige financiële last. Het kabinet is van oordeel dat deze redenering nog steeds van toepassing is.

De voorgenomen vrijstelling voor de verenigingen van eigenaars is in lijn met het in de datavisie aangekondigde voornemen om de informatie over deze rechtspersonen te zijner tijd generiek niet openbaar te maken in het handelsregister. Dit voornemen hangt samen met het feit dat het lidmaatschap van een vereniging van eigenaars geen vrijwillige keuze is, maar een onvermijdelijk rechtsgevolg van het verkrijgen van een appartementsrecht. Tegelijkertijd vormt de openbaarheid van informatie met betrekking tot verenigingen van eigenaars een inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van de eigenaren van de appartementsrechten waarvoor geen goede rechtvaardiging bestaat uit hoofde van vereiste transparantie ten behoeve van ondernemerschap of het functioneren van de overheid in die context.

De mogelijkheid om in lagere regelgeving bepaalde ondernemingen of rechtspersonen vrij te stellen van de jaarbijdrage biedt de mogelijkheid om waar nodig mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen, zonder dat aanpassing van de Handelsregisterwet 2007 nodig is.

Jaarbijdrage in de praktijk

De jaarbijdrage is voor elk jaar verschuldigd vanaf één jaar na inschrijving van de onderneming of rechtspersoon in het handelsregister. De datum van inschrijving geldt als peildatum voor de betalingsverplichting in opéénvolgende jaren. Indien een onderneming of rechtspersoon gedurende het jaar wordt uitgeschreven, vindt geen restitutie plaats.

De jaarbijdrage is verschuldigd door de in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen, behoudens de ondernemingen en rechtspersonen die in lagere regelgeving worden vrijgesteld. Voor het jaar van eerste inschrijving wordt geen jaarbijdrage geheven. Hier is voor gekozen om de drempel voor het starten van een onderneming niet hoger te maken dan die op dit moment is als gevolg van de inschrijfvergoeding.

2.4 Abonnement met toegangsbijdrage

Toegangsbijdrage voor systematisch inzien en verstrekken

Het voornemen bestaat om, naast bestuursorganen, ook andere (groot)afnemers die het handelsregister niet incidenteel en stuksgewijs via website, telefoon, post of email raadplegen, maar systematisch willen bevragen via systeem-systeemkoppelingen daartoe een abonnement aan te bieden, waarbij periodiek een toegangsbijdrage is verschuldigd. De hoogte van de toegangsbijdrage zal worden gebaseerd op onder andere de gehanteerde aansluittechniek en de dataselectie. Bij systematisch raadplegen wordt bedoeld op het inzien en verstrekken van handelsregisterinformatie via zogeheten 'automated program interfaces' (API's) en dataservices van de Kamer. Een toegangsbijdrage doet recht aan het feit dat de Kamer voorziet in de technische faciliteiten rond de voor deze verstrekkingen vereiste datakoppelingen. Voorheen werden deze kosten mede gedekt door de tarieven op de verstrekking van handelsregistergegevens en -bescheiden. De voorgestelde bepaling bevat een grondslag om bij lagere regelgeving te bepalen in welke gevallen en tegen welke voorwaarden de vergoeding voor een abonnement dient te worden voldaan.

Grote afnemers van handelsregisterinformatie gaan jaarlijks een vast bedrag betalen voor hun aansluiting, gedifferentieerd in een beperkt aantal tarieven naar bijvoorbeeld maatwerkaspecten in

¹³ Kamerstukken II 2006/07, 30656, nr. 18.

techniek of dataselectie. In de Kamerbrief van 9 januari 2023¹⁴ is aangegeven dat een bandbreedte tussen € 2.500 jaarlijks voor enkele honderden grootgebruikers tot € 50.000 jaarlijks voor de circa 50 allergrootste afnemers realistisch lijkt. De exacte tarieven worden vastgesteld in de uitwerking in lagere regelgeving. Ook de Basisregistratie Personen hanteert voor systematische bevragingen een dergelijke toegangsbijdrage en berekent de hoogte van deze bijdragen op vergelijkbare wijze. Gelijktijdig met de introductie van de toegangsbijdragen voor systematische verstrekkingen worden de huidige vergoedingen voor systematische inzagen en verstrekkingen geschrapt.

Voorwaarden bij systematische verstrekkingen

Aan het abonnement voor het systematisch inzien en verstrekken van gegevens worden behalve een toegangsbijdrage ook andere voorwaarden verbonden. Zo dient het gebruik van de aansluiting te passen binnen de doelstellingen van het handelsregister en de gebruiksvoorwaarden zoals die door de Kamer worden gesteld. Via de gebruiksvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld specifieke voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de goede uitvoering en continuïteit van de publieke taken van de Kamer en kan misbruik van de aansluiting (of verkregen informatie daaruit) zoveel mogelijk worden voorkomen. Concreet kan daarbij gedacht worden aan bepalingen op basis waarvan de verkregen handelsregistergegevens of producten niet, of onder voorwaarden, mogen worden doorgeleverd of bepalingen over het niet mogen delen van de technische aansluiting.

Bestuursorganen

Op grond van het huidige artikel 50, zesde lid, van de Handelsregisterwet 2007 kunnen bestuursorganen al langer een abonnement afsluiten. Daarbij zijn zij momenteel een vergoeding verschuldigd voor de verstrekte gegevens en documenten, gefixeerd op het aantal inzagen en verstrekkingen aan het bestuursorgaan in 2012. De onderliggende afspraak met bestuursorganen, inputfinanciering geheten, vervalt op 1 januari 2026. Het voornemen is dat bestuursorganen uiterlijk op dat moment invoegen in het systeem van een abonnement met een toegangsbijdrage voor systematische bevragingen van het handelsregister en kosteloze incidentele inzagen en verstrekkingen. De berekening van de hoogte van de toegangsbijdrage en het totale bedrag dat bestuursorganen hiermee bijdragen aan de financiering van het handelsregister wordt nog gezien. Mogelijk geeft het gebruik door publieke afnemers aanleiding tot het toevoegen van een tarief of enkele tarieven aan de bovenzijde van de genoemde bandbreedte. Aangezien de voorgestelde wijziging van artikel 50, zesde lid, van de Handelsregisterwet 2007 de ruimte laat voor een toegangsbijdrage voor bestuursorganen, is te zijner tijd niet opnieuw een aanpassing van deze wet nodig.

2.5 Vervallen van de betalingsverplichting bij incidentele inzagen en verstrekkingen

Grondslag kosteloze inzage en verstrekking gegevens

Dit wetsvoorstel bevat naast een grondslag voor een jaarbijdrage (paragraaf 2.3) en een uitbreiding van de grondslag voor een toegangsbijdrage (paragraaf 2.4), een expliciete grondslag om bij lagere regelgeving te bepalen dat voor bepaalde inzagen of verstrekkingen van gegevens en bescheiden geen vergoeding is verschuldigd. Het huidige artikel 50, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 gaat er nog van uit dat hiervoor een vergoeding is vereist. Mede als uitvloeisel van Europese ontwikkelingen (zie paragraaf 1.3) wordt als beleidslijn gevolgd dat voor incidentele stuksgewijze toegang tot handelsregisterinformatie niet langer een vergoeding wordt gevraagd. Het inzien of ontvangen van een uittreksel of een jaarrekening van een onderneming via de website van de Kamer zal bijvoorbeeld kosteloos worden.

In het wetsvoorstel is daarom voorzien in een wijziging van artikel 50, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007. In het voorgenumen artikel is opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald of voor de inzage of verstrekking van gegevens en bescheiden een vergoeding is verschuldigd. Dit biedt een uitdrukkelijke mogelijkheid om te bepalen dat handelsregisterinformatie kosteloos kan worden ingezien of verstrekt.

Van belang om te vermelden is dat het voornemen is om in lagere regelgeving te bepalen dat de kosteloze toegang tot handelsregisterinformatie betrekking heeft op *incidentele* inzagen en

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32761, nr. 256.

verstrekkingen; voor systematische bevragingen is, zoals in paragraaf 2.4 is uiteengezet, de toegangsbijdrage voor de systeem-systeem-koppeling in het leven geroepen. Om misbruik te voorkomen, zal de Kamer bij de informatiekkanalen voor incidentele inzagen en verstrekkingen technische begrenzingen doorvoeren om te voorkomen dat langs deze weg ook systematisch bevragingen kunnen plaatsvinden. Daarbij kan worden gedacht aan anti-scraping maatregelen of monitoring en beperking van het aantal bevragingen vanaf één IP-adres.

Overigens zullen ondernemers op termijn de mogelijkheid krijgen om via mijnkvk.nl de eigen gegevens in het handelsregister in te zien en ter beschikking te stellen aan derden. Via een zogenaamde e-Wallet zullen zij bovendien de eigen gegevens in het handelsregister richting derden kunnen gaan ontsluiten. Het voorgestelde artikel 50, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 biedt de ruimte om in lagere regelgeving te bepalen dat voor dergelijke verwerkingen geen vergoeding voor de verstrekte gegevens is verschuldigd.

Maatwerkproducten

Behalve de standaard raadplegingen van handelsregisterinformatie, incidenteel of systematisch, kunnen afnemers ook een verzoek voor handelsregisterinformatie doen dat door de Kamer op maat wordt samengesteld. Het voorgestelde artikel 50, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 laat ruimte voor een vergoeding voor dergelijk maatwerk. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de hoogte hiervan worden bepaald. Voornemen is te bepalen dat hiervoor voortaan de handelingskosten zijn verschuldigd en niet langer ook de kosten voor de geraadpleegde gegevens.

3. Privacyaspecten

Grondslagen voor kosteloze verstrekking gegevens en abonnement

Dit wetsvoorstel bevat naast een (nu expliciete) grondslag om te bepalen of bij incidentele verstrekkingen en inzagen van handelsregisterinformatie al dan niet een vergoeding verschuldigd is, de mogelijkheid om bij bevragingen via datakoppelingen, ook door niet-bestuursorganen, te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden een vergoeding verschuldigd is. Beide zaken worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Hoewel het kabinet voornemens is de vergoedingen voor de incidentele inzage en verstrekking van gegevens en bescheiden geheel te schrappen en voor bevragingen via datakoppelingen een abonnement met een (beperkte) periodieke toegangsbijdrage te vragen, zal de concrete afweging om handelsregisterinformatieproducten kosteloos aan te bieden in de lagere regelgeving plaatsvinden. Daarbij zullen ook de eventuele privacyaspecten worden meegewogen.

In algemene zin is het kabinet van oordeel dat, ondanks de toegenomen toegankelijkheid van handelsregisterinformatie, de privacybescherming toeneemt. Met het grotendeels wegvallen van de vergoedingen vervallen immers ook de prikkels tot doorverkoop van handelsregisterinformatie. De risico's op direct marketing en ander ongewenst gebruik van handelsregisterinformatie zullen daarmee afnemen.

Technische maatregelen bij incidentele verstrekkingen

Bij het incidenteel bevragen van het handelsregister via de website van de Kamer worden technische maatregelen genomen. De maatregelen gaan tegen dat het kanaal systematisch wordt bevroegd door bij de Kamer onbekende afnemers zonder dat een toegangsbijdrage wordt afgedragen en (grootschalig) ongewenst gebruik van handelsregisterinformatie wordt gemaakt.

Doelbinding bij systematische verstrekkingen

Om het handelsregister systematisch te kunnen bevragen, is een abonnement vereist. Voordat de gebruiker van een systeem-systeem-koppeling een abonnement met een toegangsbijdrage kan afsluiten, onderzoekt de Kamer het doel van de systematische bevraging en gaat zij na of dit past binnen de doelbindingen van het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

Algemeen

Het wetsvoorstel is in afstemming met de Kamer opgesteld. De Kamer acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, maar geeft ook aan dat de impact op de uitvoering van de introductie van een jaarbijdrage voor alle ingeschreven entiteiten zich niet volledig laat voorspellen. In de uitvoering worden maatregelen getroffen om de lasten voor de ingeschrevenen in het handelsregister en de Kamer waar mogelijk te beperken. In eerste instantie geeft dit aanleiding tot het instellen van een tijdelijk nultarief in de jaarbijdrage voor eenmanszaken, om de groep tot hanteerbare proporties terug te brengen. De jaarbijdrage voor eenmanszaken gaat in zodra de uitvoering van de jaarlijkse bijdrage met betrekking tot de andere entiteiten op orde is. Met de Kamer zijn uitvoeringsafspraken gemaakt, waarbij de vinger aan de pols wordt gehouden en de afspraken indien nodig kunnen worden bijgesteld.

Algemene communicatie en voorlichting betreffende jaarbijdrage

Naast een algemene communicatiecampagne zal, met betrekking tot de jaarbijdrage, bij de inschrijving van een nieuwe entiteit in het handelsregister extra voorlichting worden verzorgd, ook over mogelijke consequenties bij niet-betalen, zoals de mogelijkheid van de Kamer tot ambtshalve uitschrijving van de onderneming¹⁵ en de verplichting voor de Kamer tot ontbinding van een rechtspersoon.¹⁶

Kennisgeving van de mogelijkheid tot uitschrijving voor de ingangsdatum van de jaarbijdrage

De Kamer is voornemens zes weken voor het ontstaan van de betalingsverplichting de factuur voor de jaarbijdrage aan de ingeschreven onderneming of rechtspersoon te versturen. Indien de onderneming binnen deze periode wordt beëindigd en uitgeschreven, ontstaat er geen betalingsverplichting voor het komende jaar en hoeft de factuur niet te worden voldaan. Onnodige lasten voor de ondernemer worden zo voorkomen en de tijdige uitschrijving van niet langer bestaande ondernemingen versterkt de kwaliteit van het register.

Aantekening 'in onderzoek' en de mogelijkheid tot ambtshalve uitschrijving van een onderneming

Indien de onderneming met betrekking tot de factuur voor de jaarbijdrage in het geheel niet reageert, plaatst de Kamer bij gerede twijfel aan de juistheid van de registratie van de onderneming een openbare aantekening in het handelsregister, waarna deze door de Kamer op juistheid wordt onderzocht conform artikel 38, eerste lid, in samenhang met artikel 33, eerste lid, van de Handelregisterwet 2007. Wanneer de betaling nog steeds uitblijft, de Kamer geen contact krijgt met de onderneming en de Kamer ook geen andere signalen heeft dat de onderneming nog actief is, kan de Kamer besluiten de onderneming ambtshalve uit te schrijven. Het risico van uitschrijving bij niet-reageren vormt een extra prikkel voor de ondernemer om tijdig de factuur te voldoen. Door ondernemingen die niet langer bestaan ambtshalve uit te schrijven wanneer de ondernemer dit zelf nalaat, wordt het handelsregister opgeschoond, wat de kwaliteit van het register verhoogt. Ook wordt voorkomen dat onnodig nieuwe betalingsverplichtingen voor niet langer bestaande ondernemingen ontstaan. Tegen het besluit tot uitschrijving staat bezwaar en beroep open.

Ontbinding van een rechtspersoon

Voor de rechtspersonen, genoemd in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, is de wettelijke regeling in artikel 19a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de ontbinding van rechtspersonen door de Kamer van toepassing. Wanneer de Kamer constateert dat aan twee van de in artikel 19a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek genoemde gronden van toepassing zijn, start de Kamer de wettelijke procedure tot ontbinding van de rechtspersoon. Ontbindingsgronden zijn onder andere dat de bestuurders meer dan een jaar niet bereikbaar zijn gebleken op het adres van de rechtspersoon en het adres in de Basis Registratie Personen, tenzij er geen registratie is in de Basisregistratie Personen, en dat de rechtspersoon meer dan een jaar niet bereikbaar is gebleken op het bezoekadres in het handelsregister. Hoewel dit wetsvoorstel geen nieuwe ontbindingsgrond introduceert, is het denkbaar dat de bestaande ontbindingsgronden van toepassing zijn op het moment dat de rechtspersoon niet reageert op (herhaalde) verzoeken van de Kamer om de jaarlijkse bijdrage te betalen. Vooruitlopende op de ontbinding van de

¹⁵ Artikel 38 jo. de artikelen 33 tot en met 36 van de Handelregisterwet 2007.

¹⁶ Artikel 19a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

rechtspersoon kan de onderneming van de rechtspersoon bij niet-reageren en onvindbaarheid al eerder zijn uitgeschreven door de Kamer. Zowel de uitschrijving van een niet bestaande onderneming als de ontbinding van een lege rechtspersoon door de Kamer versterkt de kwaliteit van het register en vormt een prikkel voor de rechtspersoon om tijdig te reageren en te betalen.

Maatwerk

In de praktijk kan het voorkomen dat een factuur van de Kamer redelijkerwijs niet geïnd kan worden, bijvoorbeeld omdat de ondernemer in surseance van betaling verkeert, failliet is, is toegelaten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen of omdat de ondernemer van een éénmanszaak is overleden. In dergelijke situaties wordt geen factuur verzonden of geïnd. Ook in (andere) schrijnende gevallen, bijvoorbeeld als gevolg van bijzondere persoonlijke situaties, zal de Kamer maatwerk toepassen en kunnen afzien van het versturen of innen van een factuur.

Factuur jaarbijdrage als natuurlijk contactmoment

Met de factuur van de jaarbijdrage ontstaat voor de ondernemingen en rechtspersonen in het handelsregister een natuurlijk moment om nog eens na te gaan of de gegevens in het handelsregister feitelijk nog juist zijn. Juridisch zijn de gegevens weliswaar juist totdat de ondernemer nieuwe gegevens opgeeft, maar in de praktijk kan het voorkomen dat ondernemingen of rechtspersonen bepaalde gegevens toch niet tijdig doorgeven. De introductie van de jaarbijdrage heeft derhalve ook een verhogend effect op de kwaliteit.

5. Administratieve lasten

5.1. Inleiding

De invoering van de datavisie leidt tot een verandering in de administratieve lasten. Dit is vooral voor ondernemers merkbaar, omdat ondernemers meer interactie hebben met het handelsregister. Zij schrijven zich in en worden daardoor vindbaar in het handelsregister, hebben met enige regelmaat gegevens over hun eigen onderneming nodig om die aan derden te verstrekken en zullen ook meer of minder frequent handelsregisterinformatie over (beoogde) zakenrelaties opzoeken. Voor consumenten is ervan uitgegaan dat zij incidenteel handelsregisterinformatie zullen opvragen over een onderneming of rechtspersoon waarmee zij voornemens zijn een transactie aan te gaan of waarin zij anderszins geïnteresseerd zijn. In het kader van dit wetsvoorstel wordt alleen ingegaan op de administratieve lasten die gerelateerd zijn aan de veranderingen in de financieringssystematiek van het handelsregister.

De nieuwe financieringssystematiek leidt ertoe dat de bekostiging van het handelsregister deels door andere stakeholders wordt opgebracht dan voorheen. Het zwaartepunt van de financiële bijdrage vanuit de markt aan het handelsregister zal verschuiven van de afnemers van informatie naar de ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen. De redenen voor deze aanpassing van de financieringssystematiek zijn toegelicht in de paragrafen 1.2 en 1.3 van deze memorie van toelichting. Afweging van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieve mogelijkheden om de kosten van het handelsregister te dekken (bekostiging via vergoedingen voor gegevens en documenten, via de inschrijfvergoeding, via de jaarbijdrage door ingeschrevenen en via de rijksbijdrage) heeft geleid tot de voorgestelde financieringssystematiek. Als ander alternatief middel om ongewenste commerciële benadering aan banden te leggen heeft de Autoriteit Persoonsgegevens eerder geopperd een systeem van accreditatie van afnemers te hanteren.¹⁷ Gezien het grote aantal rechtmatige afnemers van handelsregistergegevens, is dit geen begaanbare weg om zorgvuldige omgang met handelsregistergegevens te waarborgen. De toegankelijkheid van deze, voor de rechtszekerheid in het zakelijk verkeer onmisbare, informatie zou daardoor te zeer aangetast worden. Afnemers zouden dan ook te zeer gehinderd worden in het voldoen aan hun eigen wettelijke verplichtingen op het gebied van *customer due diligence*. Bovendien wordt de overlast door ongewenste direct marketing in belangrijke mate veroorzaakt door het doorleveren van handelsregistergegevens aan derden. Daarom biedt het onklaar maken van het verdienmodel van doorverkoop van gegevens het beste perspectief op vermindering van ongewenste direct marketing en andere overlast.

¹⁷ Brief Autoriteit persoonsgegevens van 20 december 2018.

De datavisie leidt, zoals eerder aangegeven, op drie punten tot veranderingen in de financieringssystematiek van het handelsregister, te weten de invoering van een jaarbijdrage ten laste van in het handelsregister ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen, de invoering van een toegangsbijdrage in plaats van de thans bestaande vergoedingen voor het systematisch afnemen van grote hoeveelheden handelsregistergegevens en het vervallen van de vergoedingen voor incidentele afname van handelsregisterinformatie. Het bedrag van de jaarbijdrage, de vergoedingen voor de toegangsbijdrage en de af te schaffen vergoedingen voor handelsregistergegevens en -documenten vormen zelf geen onderdeel van de administratieve lasten. De kosten en lasten die voortvloeien uit handelingen die door afnemers moeten worden verricht om de jaarbijdrage te voldoen of gegevens uit het handelsregister af te nemen, zijn wél administratieve lasten.

5.2. Administratieve lasten per onderdeel

Jaarbijdrage

De invoering van een jaarbijdrage leidt tot een betalingsverplichting voor nagenoeg alle in het handelsregister ingeschreven entiteiten. Dit betreft een zeer grote groep van in totaal ruim 3,5 miljoen ondernemingen en rechtspersonen (stand begin 2024) die ieder een jaarlijkse betalingshandeling moeten verrichten. De wettelijke regeling biedt de mogelijkheid om in lagere regelgeving ondernemingen of rechtspersonen vrij te stellen van de jaarbijdrage. Voornemen is om (zelfstandige onderdelen van) kerkgenootschappen en verenigingen van eigenaars vrij te stellen. Daarmee vermindert de doelgroep tot afgerond 3,4 miljoen entiteiten. De achtergronden voor deze keuze zijn toegelicht in paragraaf 2.2. Om de invoering van de jaarbijdrage voor de Kamer beheersbaar te houden, wordt deze in twee fases ingevoerd. De invoering voor de eenmanszaken wordt pas ingezet wanneer de inning van de jaarbijdrage voor de overige entiteiten in voldoende mate onder controle is. Voor de berekening van de totale administratieve lasten heeft deze fasering geen gevolgen. Wel treedt de met betaling van de jaarbijdrage gemoeide lastendruk voor eenmanszaken in de praktijk pas vanaf een later tijdstip op dan voor de overige entiteiten. Met de betalingshandeling is een bedrag van € 15,3 miljoen aan administratieve lasten gemoeid. Hierbij is uitgegaan van 5 minuten werk voor de betalingshandeling bij 3,4 miljoen entiteiten en een standaardtarief van € 54.

Bij het betalingsverzoek wordt de geregistreerde tevens verzocht de geregistreerde gegevens zekerheidshalve te controleren en zo nodig te corrigeren. Dit leidt niet tot administratieve lasten omdat het actueel houden van de registratie al een wettelijke plicht is waaraan iedere geregistreerde geacht wordt te voldoen. De jaarlijkse aansporing om dit te doen, is veeleer een service van de Kamer aan de geregistreerde, die bijdraagt aan de kwaliteit van de registratie en de ingeschrevene beschermt tegen mogelijke nadelige consequenties van een niet actuele registratie.

Voor in het handelsregister ingeschreven entiteiten is het gebruik van handelsregisterinformatie voor direct marketing een grote bron van dagelijkse overlast en ergernis. Het verwerken van ongevraagde (reclame)berichten en het maken van de schifting tussen deze berichten en post en email waarop de ondernemer wél zit te wachten, kost tijd en moeite. In de administratieve lastentabel wordt dit niet tot uitdrukking gebracht, maar dit is wel een belangrijk argument voor de aanpassing van de financieringssystematiek. Dit geldt nog sterker voor spam die geen gewone commerciële aanbieding bevat, maar een misleidend of frauduleus karakter heeft. Hierbij wordt ook misbruik gemaakt van de communicatie-overload waaronder ondernemers gebukt gaan om bijvoorbeeld zogenaamde spooknota's te verspreiden. Dit leidt ertoe dat van ondernemers voortdurende aandacht en zelfs waakzaamheid wordt gevraagd om geen relevante informatie te missen en geen slachtoffer te worden van misleidende informatie.

Toegangsbijdrage

De invoering van een abonnement met toegangsbijdrage leidt tot een vermindering van administratieve lasten omdat het aantal financiële transacties tussen de Kamer en grote afnemers van handelsregisterinformatie sterk vermindert. Op dit moment gaat de afname van informatie door afnemers van grote hoeveelheden gegevens gepaard met 1,26 miljoen financiële transacties, die leiden tot € 22,68 miljoen aan lastendruk. In het nieuwe systeem wordt dit vervangen door een

periodieke betaling op basis van een overeenkomst over de aard en inhoud van de te leveren gegevens. Ten behoeve van de berekening van de administratieve lasten wordt ervan uitgegaan dat grote afnemers maandelijks en kleine afnemers jaarlijks gefactureerd zullen worden. Dit leidt in de nieuwe systematiek tot een systeem met slechts 1200 facturen en een lastendruk van € 5.400.

Voor grote afnemers van handelsregisterinformatie voorziet de overeenkomst in toezicht op het rechtmatige gebruik van de afgenomen handelsregisterinformatie. Hoofdzakelijk wordt hierin voorzien door in de reguliere accountantsverklaring mee te nemen dat de systemen bij de afnemers van handelsregisterinformatie correct functioneren zodat daarmee een rechtmatige verwerking en doorlevering van handelsregisterinformatie geborgd is. Deze verplichting leidt niet tot een toename van de kosten van de accountantscontrole, omdat iedere onderneming zelf verantwoordelijk is voor het naleven van de Algemene verordening gegevensbescherming. Dit vereist ook zonder de overeenkomst met de Kamer al dat de onderneming zich ervan vergewist dat systemen, zeker wanneer daarin persoonsgegevens worden verwerkt, naar behoren functioneren.

Daarnaast kan de Kamer om een audit verzoeken bij afnemers van handelsregisterinformatie. Deze audit kan door de Kamer steekproefsgewijs worden gevraagd of naar aanleiding van signalen dat gebruiksvoorwaarden worden geschonden. Ook de thans reeds afgesloten grootgebruik-overeenkomsten omvatten deze auditbepaling. In eerste instantie draagt de Kamer de kosten van de audit. Alleen wanneer er misbruik wordt vastgesteld, worden de kosten doorberekend aan de afnemer van handelsregisterinformatie. In de praktijk heeft er nog geen audit plaatsgevonden zodat op dit moment niet goed te berekenen is welke kosten en lasten daarmee gemoeid zijn.

Incidentele inzage wordt kosteloos

Het vervallen van de betalingsverplichting voor incidentele inzagen en verstrekkingen van handelsregisterinformatie leidt eveneens tot een vermindering van het aantal financiële transacties, maar nu tussen de Kamer en incidentele afnemers van handelsregisterinformatie. Dit betreft circa 1,1 miljoen transacties op jaarbasis, die ieder over een beperkt volume aan informatie gaan. Deze transacties worden afgerekend met een online betaling, waarmee per transactie 1 minuut gemoeid is. Als tarief is het overall gemiddelde standaardtarief van € 47 gehanteerd omdat dit een zeer gemêleerde groep betreft waarbij het voor een deel niet om professionele afnemers maar om consumenten gaat. Hiermee was in totaal €0,86 miljoen aan administratieve lasten gemoeid die in het nieuwe systeem vervallen.

Conclusie

Over het geheel van de aanpassingen leidt de nieuwe bekostigingssystematiek voor private gebruikers van het handelsregister tot een reductie in administratieve lasten. Er treedt een vermindering op van € 23,54 miljoen, die vooral voortkomt uit het vervallen van de verwerking van facturen voor handelsregisterdata. De nieuwe lasten bedragen € 15,31 miljoen, vooral samenhangend met de betalingshandeling ten behoeve van de jaarbijdrage.

Doenvermogen en mkb-toets

De verwachting is dat de nieuwe bekostigingssystematiek niet leidt tot knelpunten in het kader van 'doenvermogen'. De wijzigingen hebben grotendeels betrekking op het afsluiten van een abonnement voor handelsregisterinformatie in de vorm van een 'Service Level Agreement' en het betalen van de bijbehorende toegangsbijdrage. Dergelijke overeenkomsten worden ook onder de bestaande bekostigingssystematiek al afgesloten en zijn geen bijzondere of ingewikkelde overeenkomsten voor de afnemers die het betreft. Voor incidentele afnemers is in de nieuwe systematiek geen online betaling meer nodig, wat de van hen gevraagde handelingen verder vereenvoudigt.

Dit wetsvoorstel is niet afzonderlijk aan een mkb-toets onderworpen. De ontwikkeling van de datavisie is begonnen met een openbare verkenning waaraan alle stakeholders inclusief consumenten en (kleine) mkb-ondernemers konden deelnemen en ook in substantiële aantallen hebben deelgenomen. Vervolgens zijn alle voorstellen die in het kader van de datavisie zijn ontwikkeld, nogmaals getoetst bij stakeholders in twee openbare synthetron sessies. Daarmee is binnen het project al materieel voorzien in dezelfde toetsing die de mkb-toets beoogt, zodat met een formele mkb-toets geen additioneel inzicht wordt gerealiseerd.

6. Advies en consultatie

PM

7. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.