

Vergaderjaar 2021–2022

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 199

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

Naar aanleiding van het debat over agressie tegen en bedreiging van journalisten (d.d. 9 september 2021) heeft de Tweede Kamer de gewijzigde motie van de leden Ellemée en Michon-Derkzen over het afschermen van vestigingsadressen (Kamerstuk 32 827, nr. 231) aangenomen. Daarin verzoekt zij het kabinet de vestigingsadressen van zelfstandigen in het Handelsregister af te schermen wanneer dit tevens woonadressen zijn. De gegevens in het Handelsregister zijn openbaar, maar als de veiligheid van een journalist of iemand anders in het geding is door een concrete dreiging, dan moeten die gegevens ook afgeschermd kunnen worden. De Kamer van Koophandel (KVK) schermt daarom in de praktijk al vestigingsadressen af, wanneer sprake is van een concrete dreiging.

De Kamer verzoekt op dit punt om verder te gaan. Veiligheid weegt zwaar en ik begrijp de zorgen die ten grondslag liggen aan de moties. Uitvoering daarvan betekent echter een majeure ingreep in het systeem van het Handelsregister. Dit stelt het kabinet voor een dilemma. In deze brief beschrijf ik het dilemma en mijn overwegingen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en de verwachte effecten van de maatregel. De betekenis van het verzoek voor het systeem van het Handelsregister betreft complexe materie. Indien de Tweede Kamer daar behoefte aan heeft, dan doe ik u, mede namens de Kamer van Koophandel, het aanbod om een technische briefing te organiseren over de werking van het Handelsregister.

Ik bouw voort op de informatie die de Tweede Kamer heeft ontvangen bij de beantwoording van vragen over de uitvoering van de motie van het lid Yesilgöz-Zegerius c.s. (Kamerstuk 35 570 VI, nr. 36) en de motie van het lid Verhoeven c.s. (Kamerstuk 35 421, nr. 15). De motie van het lid Yesilgöz-Zegerius verzoekt om huisadressen in openbare registers af te schermen, ook als dit vestigingsadressen betreft. De motie Verhoeven spreekt de wens uit dat het Kadaster en de Kamer van Koophandel voortaan geen privéadressen meer verstrekken van ingeschrevenen die aangeven dat

niet te willen. De strekking van die moties is waar het vestigingsadressen in het Handelsregister betreft, telkens dezelfde, namelijk dat het kabinet een regeling treft die de adressen van ondernemers afschermt om de bewoner van het adres beter te beschermen tegen misbruik.

De motie van de leden Ellemeet en Michon-Derkzen verwijst naar het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) van 24 juni 2021.¹ De AP adviseert positief over het voorstel om woonadressen af te schermen en beveelt daarnaast aan om KVK de wettelijke bevoegdheid te geven om vestigingsadressen op verzoek af te schermen, en om in het kader van de Datavisie Handelsregister te overwegen om de vestigingsadressen van eenmanszaken voortaan standaard af te schermen.

Ik neem in deze brief nog geen definitieve beslissing over de wijze van uitvoering. Het onderwerp is nauw verbonden aan de beleidsopties die ik samen met KVK uitwerk in de ontwikkeling van de Datavisie Handelsregister. Het ministerie is aan dit traject begonnen mede omdat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de agressie en bedreiging van journalisten en andere beroepsgroepen, druk zetten op de balans tussen enerzijds de noodzakelijke borging van privacy en veiligheid van de ingeschreven personen, en de functie van openbaarheid en transparantie. Voor de kerst 2021 informeer ik de Tweede Kamer over de beleidsopties, die nu worden ontwikkeld naar aanleiding van de reacties op de brede consultatie eerder dit jaar en waarop wederom commentaar van stakeholders en deskundigen zal worden gevraagd. Daar zal ik de keuzes schetsen, die ik zie voor een andere balans tussen de openbaarheid van het Handelsregister ten behoeve van de rechtszekerheid en de bescherming van de in het register opgenomen persoonsgegevens. Mijn overwegingen over een effectieve uitvoering van de motie zijn zodanig verweven met die beleidskeuzes, dat ik die in samenhang wil kunnen afwegen.

Afschermen van vestigingsadressen van zelfstandigen

In een discussie over de uitvoering van de moties dient een aantal zaken over de werking van het Handelsregister te worden verduidelijkt.

Ten eerste kan KVK aan een opgegeven vestigingsadres niet zien of het ook een woonadres is. KVK kan wel het opgegeven vestigingsadres vergelijken met de door de geregistreerde eigenaar of bestuurders opgegeven adressen.

Ten tweede zijn zelfstandige ondernemers met of zonder personeel niet als zodanig te identificeren in het Handelsregister. De KVK schrijft ondernemers in op basis van de rechtsvorm, waarin zij hun onderneming hebben georganiseerd. Veruit de meeste zzp'ers en freelancers starten als eenmanszaak, maar een substantieel deel van de zzp'ers heeft (al dan niet in een latere fase) een besloten vennootschap (B.V.) opgericht en die B.V. ingeschreven als eigenaar van de onderneming. In het Handelsregister staan meer dan een miljoen eenmanszaken ingeschreven. Bij vergelijking van de adresgegevens blijkt het merendeel daarvan een gelijkkluidend adres te hebben opgegeven voor zowel het bezoekadres van de onderneming, als het woonadres van de ondernemer. Bij soortgelijke vergelijking binnen de groep ingeschreven B.V.'s, waarbij in het Handelsregister niet meer dan één werknemer is opgegeven als het aantal werkzame personen, blijkt bij ongeveer de helft een gelijkkluidend bezoekadres en woonadres van een bestuurder.

¹ Advies van 24 juni 2021 van de Autoriteit Persoonsgegevens over het Ontwerpbesluit wijziging Handelsregister-besluit 2008 inzake het standaard afschermen van woonadressen, gepubliceerd op 25 augustus 2021.

Ten derde is het Handelsregister gebonden aan de Europese vennootschapsrichtlijn.² Deze verplicht Nederland om inzage te geven in de vestigingsadressen van kapitaalvennootschappen (N.V. en B.V.) via het Handelsregister. Het standaard afschermen van die vestigingsadressen is dus niet mogelijk, ook niet als deze tevens woonadres zijn.

Deze drie aspecten maken een interpretatie van de verzoeken in de moties noodzakelijk, omdat ze anders niet te implementeren zijn. Ik verken daarbij een aantal beleidsopties die het doel van de moties zo goed mogelijk benaderen. Daarbij betrek ik ook de voorstellen en argumenten uit het advies van de AP.

Effecten voor burgers, bedrijven en overheden

Wanneer KVK meer dan een miljoen vestigingsadressen van eenmanszaken afschermt van inzage, dan heeft dat gevolgen voor het bedrijfsleven. Om te beginnen is er het effect dat de Tweede Kamer beoogt te bereiken. Zij wil dat het Handelsregister niet langer een faciliterende rol speelt in het misbruik van de adresgegevens voor agressie en bedreiging tegen journalisten en andere beroepsgroepen. Meer algemeen wordt het afschermen gezien als oplossing voor de klachten van ondernemers over de ongewenste marketing op hun woonadres. Het beeld bestaat dat het Handelsregister deze ontwikkelingen faciliteert door inzage te verstrekken in de adresgegevens van individuele beroepsbeoefenaars. Het afschermen van de vestigingsadressen in het Handelsregister zal echter niet leiden tot het direct of volledig verdwijnen van die problemen. Personen die kwaad willen, zijn immers niet afhankelijk van het Handelsregister als hun enige bron van informatie. Ze vinden hun informatie ook via andere aanbieders op het internet. Hoewel private aanbieders hun informatie vaak ook weer uit het Handelsregister zullen hebben gehaald, kunnen we hen niet zomaar dwingen om de gegevens die ze hebben, niet meer te gebruiken. De adresgegevens zullen niet zomaar verdwijnen van het internet.

Daarnaast zijn er verschillende wettelijke bepalingen die de ondernemer verplichten om zijn adresgegevens duidelijk kenbaar te maken bij transacties.³ Het beschermende effect van afschermen in het Handelsregister zal bijvoorbeeld beperkt zijn als de ondernemer zijn vestigingsadres, tevens woonadres, na afschermen moet blijven tonen op zijn website. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de ondernemer goederen of diensten levert aan consumenten, ook wanneer hij dit slechts incidenteel doet.

Het effect van afschermen raakt voorts alle private afnemers van Handelsregisterinformatie. Eigenaren van eenmanszaken kunnen dan niet meer gevonden worden in het Handelsregister door personen die de gegevens willen misbruiken, maar ook niet door anderen, zoals potentiële klanten en zakenpartners. Dit gaat onder andere ten koste van de rechtszekerheid in het economisch verkeer, waar de openbaarheid van het Handelsregister juist aan moet bijdragen. Het Handelsregister is op dit moment een open en toegankelijk register, waarin eenieder betrouwbare informatie kan vinden over de ondernemingen en rechtspersonen, gevestigd in Nederland. Dat is ook van belang voor benadeelden in een geschil met een eenmanszaak. Indien hij niet de juiste contactgegevens heeft gekregen, dan zal de benadeelde partij een afgeschermd vestigings-

² Artikelen 14–16 Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht.

³ Zie artikel 6, eerste lid, onder c en d van Richtlijn 2011/83/EU betreffende consumentenrechten, artikel 5 Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij en artikel 35a, eerste lid, onder e Wet op de omzetbelasting 1968.

adres alleen door tussenkomst van een notaris, deurwaarder of advocaat kunnen opvragen. Daaraan zijn kosten verbonden, die bedrijven nu niet hoeven te maken. Daar komt bij dat de controle op de juistheid van de gegevens van zakenrelaties in bepaalde sectoren een essentieel onderdeel vormt van hun fraudebestrijding. Te denken valt aan banken die gegevens van zakelijke klanten verifiëren, of verzekeraars die dat doen bij bijvoorbeeld zorgverleners of uitzendbureaus.⁴

Uitvoering motie in het Handelsregister

Gelet op het bovenstaande stelt de motie mij en KVK voor een complex uitvoeringsvraagstuk. Het afschermen van de bezoekadressen van eenmanszaken betekent een majeure ingreep in het systeem van het Handelsregister. Het is niet vergelijkbaar met de uitvoering van het recente besluit om alle woonadressen van natuurlijke personen af te schermen. KVK zal een voorziening in de automatisering moeten aanbrengen, die de vestigingsadressen van eenmanszaken, tevens woonadres, onderscheidt van andere vestigingsadressen, en dientengevolge afschermt van inzage, niet alleen de bestaande vestigingsadressen, maar ook bij nieuwe inschrijvingen of wijzigingen in de adresgegevens. Daarbij komt overigens ook de vraag op of de verschillen in de behandeling van vestigingsadressen die wel of juist niet tevens woonadres zijn, niet leidt tot strategische keuzes en daarmee verdergaande uitholling van de registratie. Ook is de vraag of daarmee de beoogde veiligheid daadwerkelijk wordt geboden, of dat geweld en bedreiging slechts verhuizen naar andere plekken. Tot slot zal krachtens de wet moeten worden bepaald wie wel en niet geautoriseerd is om de adresgegevens alsnog in te zien. Het huidige regime in het Handelsregisterbesluit 2008 wijst overheden en een beperkt aantal beroepsgroepen met een wettelijke taak aan. De AP geeft in overweging om de autorisatie uit te breiden naar andere beroepsgroepen met een functie van publiek belang, zoals journalisten. Elke voorwaarde aan de wijze van inzage maakt het maatwerk in de automatisering complexer. Voorts rijst de vraag of dit nieuwe systeem van afschermen en geautoriseerde inzage nog wel kan steunen op de wettelijke grondslag van artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007 of dat een wijziging van de Handelsregisterwet 2007 noodzakelijk is, zoals de motie en het advies van de AP ook suggereren.

Ik begrijp het belang dat uw Kamer stelt in de veiligheid en wil een effectieve oplossing bieden die de privacy van ingeschreven personen beschermt tegen misbruik. Daarbij maak ik een zorgvuldige afweging, waarbij de effecten van IT-kosten en eventuele omzetting voor bekostiging van het Handelsregister en eventuele proportionele alternatieven ook meegewogen moeten worden. Om bedreiging en intimidatie tegen te gaan, zou het afschermen van bepaalde beroepsgroepen of een brede bevoegdheid om vestigingsadressen op verzoek af te schermen immers ook kunnen werken.

Ik ga graag het gesprek aan met uw Kamer over die afweging in samenhang met het bredere kader van de Datavisie Handelsregister.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

⁴ Zie bijvoorbeeld over Zorgaanbiedersportaal in de 3e Voortgangsrapportage rechtmatige zorg 2018–2021 Aanpak van fouten en fraude, bijlage bij Kamerstuk 28 828, nr. 126.