



De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum
20 december 2018

Ons kenmerk
Contactpersoon

Uw brief van
Uw kenmerk

Onderwerp
Advies bescherming persoonsgegevens bij levering van informatieproducten uit het handelsregister

Geachte mevrouw Keijzer,

De Kamer van Koophandel levert een breed scala aan informatieproducten die zijn gebaseerd op de gegevens in het handelsregister. Bij deze informatieproducten is in meer of mindere mate ook sprake van verwerking van persoonsgegevens zoals namen of adressen van zzp'ers, eenmanszaken en bestuurders. Er rijzen regelmatig vragen over wenselijkheid en rechtmatigheid van beschikbaarheid van deze gegevens uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder voor direct marketing toepassingen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ontvangt hierover ook klachten.

De AP meent dan ook u van dienst te kunnen zijn door advies uit te brengen over de wijze waarop in de wetgeving bevorderd zou kunnen worden dat informatieproducten uit het handelsregister na levering gebruikt blijven worden waar ze voor bedoeld zijn. Weliswaar kan de AP op dit punt ook toezicht houden op partijen in het veld, die persoonsgegevens ontvangen van de Kamer van Koophandel, maar dat kan gericht en effectiever naar mate de handelsregisterwetgeving passender is en meer gericht is op het voorkomen van (te) ruime beschikbaarheid.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van het juridische kader dat geldt voor deze informatieproducten verwijs ik naar de brief daarover aan de Kamer van Koophandel, die gelijktijdig is verzonden met dit advies en in afschrift hierbij gaat.¹ Dit advies heeft het oog op dezelfde categorie producten en afnemers, maar beperkt zich tot de wetgeving.²

¹ Brief van 20 december 2018 met kenmerk xxx.

² De producten die zijn opgenomen in artikel 3 van de Financiële regeling handelsregister 2014 (niet de bedrijfsproducten zoals uittreksels, jaarrekeningen, deponeringen etc. en niet de open data, wel de mogelijkheden om klantenbestanden actueel te maken of



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

Aanbevelingen

1. toets informatieproducten die persoonsgegevens verwerken op de vraag of deze in voldoende mate de rechtszekerheid in het economisch verkeer bevorderen;
2. bezie van informatieproducten die deze toets niet doorstaan desgewenst nog of deze op de algemene informatieve doelstelling van het handelsregister kunnen worden gebaseerd én conform de AVG op evenredige wijze een doelstelling van algemeen belang dienen. Producten die uitsluitend gericht zijn op het dienen van het commerciële belang van een individueel bedrijf vallen dan voor wat betreft de verstrekking van persoonsgegevens af;
3. benoem de informatieproducten die deze toets doorstaan in het Handelsregisterbesluit;
4. ga van deze informatieproducten na of alle opgenomen persoonsgegevens nodig zijn en of er risico is op grootschalig gebruik door anderen dan de afnemer of door de afnemer voor andere toepassingen dan zijn eigen deelname aan het economisch verkeer;
5. beperk zo nodig de verwerking van persoonsgegevens en ondervang de risico's door technische aanpassingen of door alleen nog te leveren aan op betrouwbaarheid getoetste erkende afnemers voor eigen deelname aan het economisch verkeer. Daarvoor is wijziging van de wetgeving noodzakelijk.

Toelichting op aanbevelingen 1 en 2: toets aan de doelstellingen

Grondslag en wetgeving

De Kamer van Koophandel verwerkt op grote schaal en geautomatiseerd persoonsgegevens in het kader van de levering van handelsregister informatieproducten. De Europese wetgeving (AVG) kent hiervoor een gesloten systeem in de zin dat verwerking van persoonsgegevens altijd terug te voeren moet zijn op één van de daarin genoemde grondslagen zoals toestemming, overeenkomst, wettelijke verplichting enz. Voor het handelsregister is dit in hoofdzaak de grondslag 'vervulling van een taak van algemeen belang'. Deels is ook sprake van op de Kamer van Koophandel rustende wettelijke verplichtingen.³ De AVG eist echter voor beide grondslagen exact hetzelfde, namelijk dat het doel van de verwerking voortvloeit uit wetgeving die het algemeen belang dient en die evenredig is met de doelstelling.⁴ In de handelsregisterwetgeving zijn de doelstellingen van het handelsregister expliciet vastgelegd.⁵

Europeesrechtelijke toelaatbaarheid van een bepaalde concrete verwerking van persoonsgegevens wordt bij deze grondslag dus in eerste instantie getoetst aan de doelstellingen en bepalingen van de *nationale* wetgeving. Die nationale wetgeving moet op zijn beurt beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en daarmee evenredig zijn. Dat betekent dat de Kamer een breed aanbod van nuttige informatieproducten - al dan niet tegen betaling en al dan niet voor toepassingen in de (commerciële)

te houden en actuele informatie via datasets en elektronische koppelingen). Het advies richt zich ook niet op leveringen aan overheden in het kader van de derde doelstelling van het handelsregister (bijdragen aan het efficiënt functioneren van de overheid, art. 2, aanhef en onder c, van de Handelsregisterwet 2007).

³ Artikel 6, eerste lid, AVG.

⁴ Artikel 6, derde lid, AVG, in het bijzonder de laatste zin. Voor de hier aan de orde zijnde problematiek maakt het niet uit welke grondslag (wettelijke verplichting of algemeen belang / openbaar gezag) precies aan de orde is.

⁵ Artikel 2 Handelsregisterwet 2007.



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

praktijk - aan mag bieden, maar alleen als het aanbod een toets aan AVG conforme wettelijke doelstellingen kan doorstaan.

Doelstelling rechtszekerheid

Toegespitst op handelsregisterwet-informatieproducten betekent dit dat verwerking van persoonsgegevens in een informatieproduct getoetst moet worden aan de (hoofd)doelstelling uit de Handelsregisterwet *bevordering rechtszekerheid in het economische verkeer*. Het begrip 'rechtszekerheid' moet daarbij ruim worden opgevat in de zin dat het gaat om het verstrekken van informatie over de deelnemers aan het economisch verkeer waarop derden kunnen vertrouwen o.a. bij het sluiten van overeenkomsten. Daarvoor worden ondernemingen, werkterrein, rechtsvorm en de betrokken personen die namens de onderneming kunnen optreden of voor nakoming van overeenkomsten aansprakelijk kunnen worden gesteld, geregistreerd.⁶ Dat dit een doelstelling van algemeen belang is en dat daarmee ook evenredig is dat bepaalde persoonsgegevens openbaar zijn staat buiten kijf, evenals het gegeven dat het daarvoor dienstig is producten te ontwikkelen die aansluiten bij de legitieme behoeften van de gebruikers.

Doelstelling economische belangen van handel industrie en ambacht

Dat ligt anders bij de tweede doelstelling *bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening*. Hierbij gaat het om de zogenoemde informatieve functie van het handelsregister. Gegevens uit het handelsregister zoals over vestigingsplaatsen en takken van bedrijf zijn van belang uit een oogpunt van feitelijke kennis van het bedrijfsleven of van sectoren of facetten daarvan. Het gaat dan om informatie van algemene, feitelijke aard over de samenstelling van ondernemingen, niet zozeer ten dienste van een enkel bedrijf als wel ten dienste van het bedrijfsleven in zijn algemeenheid. Deze functie van het handelsregister ligt dicht aan tegen de taak van de Kamer van Koophandel zelf, in de huidige wet omschreven als 'het stimuleren van economische ontwikkeling door middel van het informeren en ondersteunen op het gebied van ondernemen en innovatie van personen die een onderneming drijven of overwegen een onderneming op te richten'.⁷ Er is van oudsher een duidelijk verband tussen deze taak van de Kamer (vroeger kamers) en het benutten van gegevens uit het handelsregister ten dienste van niet-commerciële organisaties en activiteiten als handelsvoorlichting, regionale aangelegenheden en (vroeger) adviserende taken.⁸ Destijds is voor de omschrijving van deze informatieve functie van het Handelsregister dan ook aangesloten bij de taak van de kamers van koophandel en fabrieken.⁹ Levering van informatieproducten aan individuele bedrijven onder deze doelstelling zal - in elk geval voor zover persoonsgegevens meegeleverd worden - noodzakelijkerwijs beperkt moeten zijn. Dat betekent dat deze

⁶ MvT bij het wetsvoorstel Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, blz. 57).

⁷ Artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Kamer van Koophandel.

⁸ Kamerstukken II 1979/80, 16143, nr. 3, par 2, stelt onder andere: "Aan die kennis bestaat vooreerst behoefte bij het bedrijfsleven zelf. De Kamers van Koophandel en Fabrieken hebben dan ook al spoedig na de instelling van het handelsregister de gegevens ervan benut door ten behoeve van de handelsvoorlichting bedrijfsregisters samen te stellen. Daarnaast maken de Kamers veelvuldig van deze gegevens gebruik ten behoeve van hun adviserende taak met name op het gebied van ruimtelijke ordeningen milieuhygiëne. Doch ook de overheid en andere niet commerciële instellingen hebben steeds meer belangstelling gekregen voor de informatie, die het handelsregister kan verstrekken. Vooral ten behoeve van regionale aangelegenheden wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de mogelijkheden die het handelsregister biedt. (...) Door deze automatisering van het handelsregister wordt de armslag van de Kamers om hun taken uit te voeren, aanzienlijk verruimd."

⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 656, nr. 3.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

doelstelling niet of nauwelijks dekking kan geven voor het mogen leveren van informatieproducten met persoonsgegevens die uitsluitend zijn toegesneden op concrete commerciële belangen van een individueel bedrijf, zoals adressenselectie ten dienste van klantenwerving.

Voor zover al pleitbaar is dat dergelijke producten wel begrepen zouden kunnen worden onder deze wetgeving moet de conclusie zijn dat de betrokken bepalingen dan niet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en/of daarmee niet evenredig zijn. In zoverre zouden deze dan dus niet in overeenstemming zijn met de AVG en zou dus alsnog geen grondslag aanwezig zijn.

Verdere verwerking

De door de Kamer van Koophandel in het kader van de handelsregistertaak verzamelde gegevens mogen alleen met het oog op die doelstelling worden verwerkt ("doelbinding").¹⁰ De AVG biedt op het punt van de doelbinding in zijn algemeenheid echter enige ruimte voor zogenoemde 'verdere verwerking' in situaties waarin het doel niet het zelfde, maar wel verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.¹¹ Binnen het toetsingskader van artikel 6, vierde lid, AVG is zo bezien wel ruimte voor productontwikkeling die gebruik maakt van eerder al verzamelde gegevens en die verenigbaar is met wat op het punt van verwerkingsdoelen al voortvloeide uit of vastgelegd was in de wetgeving. Verdere verwerking is echter geen zelfstandige grondslag, maar een invulling van het beginsel van doelbinding.¹² Verdere verwerking kan - als daar binnen de verenigbaarheidstoets al ruimte voor zou zijn - daarom nooit vormen aannemen die de beperkingen aan de reikwijdte van de grondslag van de verwerking miskent. Zoals hierboven uiteengezet is een duidelijke beperking aan de grondslag in dit geval dat deze moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en daarmee evenredig moet zijn. Verdere verwerking die plaatsvindt op die grondslag kan dan ook nooit zo ver strekken dat producten worden ontwikkeld die uitsluitend zijn toegesneden op concrete commerciële belangen van een individueel bedrijf.

Toestemming

Hoewel de AVG strikte eisen stelt aan toepassing van 'toestemming' als grondslag en een substantiële rol voor toestemming binnen een verder gedetailleerd wettelijk gereguleerd stelsel vragen oproept over evenwichtigheid en legitimiteit, is deze grondslag in het stelsel van de AVG in beginsel beschikbaar.¹³ In de huidige opzet spelen al elementen van toestemming een rol (de zgn. non mailing indicator), maar dit is als 'opt out' onvoldoende om op zichzelf een grondslag in de zin van de AVG te kunnen vormen. Indien overwogen wordt deze grondslag ruimer te gaan benutten zal moeten worden gewaarborgd dat betrokkenen goed worden geïnformeerd en de toestemming een werkelijk vrij karakter heeft. Omdat het om een wettelijk gereguleerd stelsel gaat met persoonsgegevens die in eerste instantie op wettelijke basis en in het algemeen belang worden verzameld, ligt het in de rede ook de waarborgen voor de vrijelijkheid en de duidelijkheid van te geven toestemming in de wetgeving vast te leggen en uit te werken. Zo ontstaat

¹⁰ Art. 5, eerste lid, onder b, AVG.

¹¹ Artikel 6, vierde lid, AVG. Zie ook overweging 45 van de AVG.

¹² Verdere verwerking vindt plaats op basis van de rechtsgrond op basis waarvan de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld (Overweging 50). Op EU niveau is ook onderstreept dat artikel 6, vierde lid, niet een 'opening clause' is. (*Minutes of the sixth meeting of the Commission expert group on the Regulation (EU) 2016/679 and Directive (EU) 2016/680*)

¹³ Artikel 7 AVG.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

voor structurele inzet van 'toestemming' als grondslag ook legitimatie in de vorm van een door de wetgever ge maakte afweging over de wenselijkheid, vorm en mate.

Toelichting op aanbeveling 3: benoemen informatieproducten in het Handelsregisterbesluit

In de handelsregister wetgeving is nauwkeurig aangeven welke gegevens verstrekt worden bij inzage en uittreksels.¹⁴ Des te opvallender is dat de andere informatieproducten waarop dit advies betrekking heeft, niet in wet of besluit worden aangeduid, maar slechts in de Financiële regeling handelsregister 2014 nader worden gedefinieerd. De strekking van deze regeling is het vaststellen van de bedragen die verschuldigd zijn bij afname van de producten. Het betreft hier dus niet wetgeving die als sluitstuk van een transparante en openbare afweging vaststelt dat met de gegevens in het handelsregister bepaalde producten aangeboden mogen worden. De AVG eist niet dat er voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving is. Er kan worden volstaan met wetgeving die als basis fungeert voor verscheidene verwerkingen.¹⁵ De betrokken wetgeving moet echter wel duidelijk en nauwkeurig zijn en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is.¹⁶ De doelen van de verwerking die op grondslag van een wettelijke verplichting of de vervulling van een taak van algemeen belang plaatsvinden, dienen dan ook bij wet te worden vastgesteld of noodzakelijk voort te vloeien uit de wettelijke taakbehoefte.¹⁷ Verwerking van persoonsgegevens in producten op een zeer algemeen geformuleerde grondslag in de wet met overigens alleen vermelding in de tariefregeling lijkt in deze context dan ook verre van wenselijk. Ook uit overweging 50 bij de AVG blijkt dat vaststelling en specificatie van taken en doeleinden waarvoor verdere verwerking rechtmatig en verenigbaar moet worden beschouwd een taak voor de wetgever is.

Toelichting op aanbeveling 4 en 5: andere beginselen vragen om risicotaxatie

Het openbare karakter van de gegevens in het handelsregister - waaronder de persoonsgegevens - is een essentieel kenmerk van het register omdat anders de doelstelling bevordering van rechtszekerheid niet gediend kan worden. Dat betekent echter niet dat geen betekenis toe zou komen aan het beginsel van minimale gegevensverwerking (de verwerking moet volgens de AVG worden beperkt tot wat noodzakelijk is).¹⁸ In dat verband is van belang dat de in een bepaald informatieproduct opgenomen persoonsgegevens, ook als deze openbaar zijn, ook daadwerkelijk nodig moeten zijn in het licht van de doelstelling. De noodzaak van bijvoorbeeld het opnemen van telefoonnummers in deze producten behoeft in dit verband nadrukkelijk aandacht.

Ook is voor deze categorie informatieproducten het beginsel van 'privacy by design' van groot belang.¹⁹ Het is immers aan de Kamer om op een doeltreffende manier invulling te geven aan dit beginsel door de nodige waarborgen voor naleving van de AVG en bescherming van de rechten van betrokkenen in de verwerking in te bouwen. Hieruit volgt dat niet vanzelfsprekend is dat alle producten zonder meer in alle

¹⁴ Artikel 21 Handelsregisterwet 2007.

¹⁵ Overweging 45 van de AVG.

¹⁶ Overweging 41 van de AVG.

¹⁷ Artikel 6, derde lid, AVG.

¹⁸ Art. 5, eerste lid, onder c, AVG.

¹⁹ Art. 25, eerste lid, AVG.



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

vormen voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn. Waar gegevens in bulk worden overgedragen, zeker als dat in eenvoudig reproduceerbare vorm geschiedt, ontstaan risico's op doorlevering en/of oneigenlijke toepassingen. De nationale regelgeving voorziet nu echter niet in mogelijkheden om te weigeren. De Kamer van Koophandel is als bestuursorgaan in beginsel gehouden alle afnemers gelijk te behandelen. Praktijk noch wetgeving voorzien daarbij in een vorm van selectie op betrouwbaarheid. De Kamer kan zich zo bezien in het ergste geval zelfs rechtstreeks geconfronteerd zien met afnemers die naar alle waarschijnlijkheid onrechtmatige verwerkingen beogen en die zich op de nationale wetgeving beroepen om daar de medewerking van de Kamer bij te verkrijgen. Voor producten die technisch niet veilig te maken zijn en die zich door de afnemer of verderop in de keten eenvoudig lenen voor onrechtmatige verwerking, lijkt selectie van afnemers in de vorm van bijvoorbeeld een erkenningsregeling in de handelsregisterwetgeving dan ook aangewezen.

Ik hoop en verwacht met dit advies van dienst te zijn. Ik stel er vanzelfsprekend prijs op te vernemen of u voornemens bent in lijn met dit advies maatregelen te treffen.

Afschrift van deze brief zond ik aan de Voorzitter van de Kamer van Koophandel mevrouw drs. C.J.G. Zuiderwijk.

Hoogachtend,
Autoriteit persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter