
519

Besluit van 14 oktober 2021, houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 in verband met het standaard afschermen van woonadresgegevens

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en
Klimaat van 6 juli 2021, nr. WJZ / 21176775;

Gelet op artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van
11 augustus 2021, nr. W18.21.0193/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken en
Klimaat van 12 oktober 2021, nr. WJZ / 21229068;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 komt te luiden:

Artikel 51

1. Het adres van een natuurlijk persoon kan niet worden ingezien,
behalve door bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid,
onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht, advocaten,
deurwaarders, notarissen en de organisaties, bedoeld in artikel 28, vierde
lid, van de Handelsregisterwet 2007.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het adres van een bewaarder
van boeken en bescheiden, als bedoeld in artikel 24, derde lid, van Boek 2
van het Burgerlijk Wetboek.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen
tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 oktober 2021

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *tweede* november 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Achtergrond

Dit besluit voorziet in het afschermen van woonadresgegevens van natuurlijke personen in het handelsregister. Adresgegevens in het handelsregister zijn in principe openbaar. Rechtszekerheid en eerlijk handelsverkeer vergen dat derden kunnen zien waar zij een onderneming of rechtspersoon kunnen vinden. Er bestaat echter een spanningsveld tussen het ter beschikking stellen van gegevens uit het handelsregister en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen die in het handelsregister staan ingeschreven. De aanleiding voor de beslissing om woonadresgegevens standaard af te schermen is de wens om burgers en ondernemers beter te beschermen tegen ongewenste telemarketing of misbruik door derden. Dit besluit geeft voorts invulling aan de met algemene stemmen aangenomen motie, waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt de woonadressen van eigenaren (eenmanszaken), maten (maatschappen), en vennoten (vof's en cv's) standaard af te schermen¹.

2. Inhoud

De gegevens in het handelsregister zijn openbaar op basis van artikel 21 van de Handelsregisterwet 2007. Krachtens artikel 23 van die wet kunnen bij algemene maatregel van bestuur beperkingen worden gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen die in het handelsregister staan ingeschreven. In artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 werden op basis van die grondslag de privéadressen van bestuurders en andere functionarissen van vennootschappen al afgeschermd. Met dit besluit wordt de uitzondering van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 uitgebreid. Voortaan zal de Kamer van Koophandel de woonadresgegevens van alle natuurlijke personen afschermen.

Het standaard afschermen van de woonadressen kent enkele uitzonderingen. Ten eerste blijft er wel de mogelijkheid bestaan dat bepaalde beroepsgroepen en overheden inzage kunnen krijgen in de adresgegevens. In die specifieke gevallen waarin een bestuurder persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld, blijft de behoefte tot inzage immers bestaan. Daarom wordt die bevoegdheid tot inzage gecontinueerd voor advocaten, deurwaarders, notarissen, bestuursorganen, genoemd in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht, en de organisaties die krachtens artikel 28, vierde lid, van de Handelsregisterwet 2007 bevoegd zijn om te zoeken in het register naar natuurlijke personen. Voor deze partijen is het noodzakelijk de woonadressen van de functionarissen te kennen om hun publieke taken uit te voeren (artikel 51, eerste lid, van het Handelsregisterbesluit 2008).

Ten tweede geldt de afscherming niet voor de zogenaamde bewaarder van boeken en bescheiden (artikel 51, tweede lid, van het Handelsregisterbesluit 2008). De boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van een ontbonden rechtspersoon moeten worden bewaard gedurende zeven jaren nadat de rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan. De bewaarder moet zich op grond van artikel 24, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek registreren bij het handelsregister, zodat derden kunnen achterhalen bij wie en waar deze stukken te vinden zijn.

¹ Motie van de leden Amhaouch en Wörsdörffer van 8 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 333.

Tot slot wordt de afscherming van het adres in de praktijk beperkt. Als het vestigingsadres hetzelfde is als het woonadres van de ondernemer of functionaris, blijft het adres van de vestiging van een rechtspersoon of onderneming zichtbaar in het handelsregister. Voor een gebruiker is dan echter niet direct meer te zien dat het vestigingsadres tevens het woonadres is, omdat in het uittreksel geen woonadresgegevens worden vermeld bij de ondernemer of functionaris. Een ondernemer maakt overigens zelf de keuze of hij zijn bedrijf op zijn woonadres of een ander adres vestigt. Hij is gehouden om vestigingsadres te laten registreren, zodat derden de onderneming kunnen vinden, wanneer zij daarmee in contact willen treden. Dat vloeit voort uit het eerder genoemde belang van de rechtszekerheid in het economisch verkeer.

3. Privacyaspecten

Zoals reeds in paragraaf 1 gesteld, bestaat er een spanningsveld tussen enerzijds het ter beschikking stellen van gegevens uit het handelsregister en anderzijds de bescherming van de privacy. De privacyregelgeving stelt restricties aan de wijze waarop de Kamer van Koophandel de persoonsgegevens verwerkt, verstrekt en openbaar maakt. De wijziging in dit besluit is vanuit dit perspectief nader beoordeeld.

Het handelsregister is een openbaar register met als doel het bevorderen van transparantie in het handelsverkeer. De gegevens die de Kamer van Koophandel in en bij het handelsregister registreert, bevatten persoonsgegevens, bijvoorbeeld van bestuurders en ondernemers. De privéadressen van bestuurders en andere functionarissen van rechtspersonen werden afgeschermd om te voorkomen dat de adresgegevens van deze personen worden misbruikt. Deze uitzondering strekte zich echter niet uit over de woonadressen van functionarissen van een informele vereniging. Ook de woonadressen van eigenaren van eenmanszaken, vennoten van personenvennootschappen en bestuurders van Verenigingen van Eigenaren bleven openbaar. De reden hiervoor is dat de informele vereniging gekenmerkt wordt door een hoofdelijke verbondenheid van de bestuurders, net als dat genoemde eigenaren, vennoten en bestuurders van een vereniging van eigenaars persoonlijk aansprakelijk zijn voor de verplichtingen van de onderneming respectievelijk vereniging, en fysiek moeten kunnen worden getraceerd.

De verhouding tussen het belang van rechtszekerheid en het belang van de bescherming van privacy staat onder druk als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving. Er is de last die ondernemers ervaren van de veelvuldige benadering voor ongevraagde direct marketing activiteiten, zonder dat ze daarvoor toestemming hebben gegeven, of een andere rechtsgeldige grond daartoe bestaat. Het leidt tot ergernissen bij betrokkenen en tot vragen over de bescherming van de privacy. Het afschermen van de woonadresgegevens maakt het moeilijker om ongevraagde direct marketing activiteiten te richten op ondernemers die met hun woonadres in het handelsregister ingeschreven staan. Daar komt bij dat ook vormen van misbruik door anderen dan economische partijen wordt bemoeilijkt. De uitbreiding van de afscherming van woonadresgegevens past in de gedachte dat de privacy van natuurlijke personen in het handelsregister beschermd moet worden en hun gevoel van veiligheid kan worden vergroot. Ondernemers kunnen overigens ook via de Non-mailing-indicator (NMI) aangeven dat ze niet benaderd willen worden voor ongevraagde direct marketing per post of middels huis-aan-huis bezoeken.

De vraag rijst of niet ook de vestigingsadressen die tevens het woonadres zijn van een ondernemer of een functionaris, moeten worden afgeschermd. Zou de rechtszekerheid ook hier niet voldoende gediend zijn, wanneer deze worden afgeschermd en alleen overheden en bepaalde autoriteiten, zoals advocaten en gerechtsdeurwaarders, inzage kunnen krijgen in het vestigingsadres wanneer dat nodig is voor de uitoefening van hun ambt? Hier wordt ervoor gekozen om in de afweging het belang van rechtszekerheid te laten prevaleren boven de privacy. Voorop staat dat wanneer een ondernemer een vestigingsadres opgeeft, hij niet zijn woonadres hoeft op te geven, maar alternatieven heeft. Verschillende beroepsgroepen hebben bijvoorbeeld oplossingen geformuleerd die het mogelijk maken de vestigingsadressen van «thuiswerkers» los te koppelen van het woonadres. In een aantal gevallen vloeit ook uit Europese regelgeving voort dat de zetel van de rechtspersoon openbaar is². Het afschermen kan voorts betekenen dat een ondernemer bepaalde communicaties die hij of zij nu zelf doet, bijvoorbeeld in het kader van debiteurenbeheer, alleen met behulp van een deurwaarder of advocaat kan doen. Dit kan dus ook een onvoorziene lastenverzwaring en de facto een inperking van de toegang tot rechtsmiddelen met zich brengen.

4. Advisering en consultatie

4.1 Algemeen

In de periode 24 juli 2020 tot 4 september 2020 is dit ontwerpbesluit in consultatie gegeven als onderdeel van een ontwerpbesluit ter uitvoering van de wijziging van de Handelsregisterwet 2007, die in 2019 tot stand is gekomen³. Het ontwerpbesluit bevatte uitvoeringsbepalingen voor onder andere de inschrijving van geldende bestuursverboden en de codificatie van de inputfinanciering. Dat ontwerp en de nota van toelichting zijn in die periode eveneens voorgelegd voor advies aan de Raad voor de rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk (conform artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges). Met het oog op de dringende behoefte naar de voorziening om woonadresgegevens af te schermen en het feit dat de complexiteit van de overige onderwerpen in het oorspronkelijk opgestelde ontwerpbesluit naar verwachting een langere tijd in beslag zal nemen, is besloten dit onderwerp in een apart wijzigingsbesluit op te nemen.

4.2 Internetconsultatie

Tijdens de internetconsultatieperiode zijn op dit onderwerp reacties ontvangen van het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) en van de Vereniging Zakelijke B2B informatie. Het CBS verzoekt om genoemd te worden als een van de instanties, die inzage blijven behouden in de woonadresgegevens. Het CBS is een bij wet ingesteld zelfstandig bestuursorgaan en behoort daarom tot de reeds aangewezen bestuursorganen, bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht. Vereniging Zakelijke B2B Informatie verzoekt explicieter te maken dat het nieuwe artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 bepaalt welke woonadresgegevens voortaan in het handelsregister worden afgeschermd, en geen gevolgen heeft voor de wijze waarop die gegevens vervolgens, al dan niet via een intermediaire dienstverlener zoals leden van onze vereniging, aan geautoriseerde ontvangers worden verstrekt. Dit verzoek lijkt uit te gaan van een verkeerde voorstelling van zaken. De norm van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 is

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

³ Stb. 2019, 280.

geïntroduceerd ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ingeschrevenen in het handelsregister. De norm richt zich primair tot de Kamer van Koophandel, maar raakt afnemers van handelsregistergegevens via de met de Kamer van Koophandel overeengekomen gebruiksbeperkingen⁴.

4.3 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies geen opmerkingen gemaakt over dit onderdeel van het voorgelegde ontwerpbesluit.

4.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het oorspronkelijke ontwerpbesluit niet geselecteerd voor formele advisering.

4.5 Autoriteit Persoonsgegevens

Het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn op 8 februari 2021 voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft zijn advies op 24 juni 2021 vastgesteld.

De AP adviseert positief op de voorgestelde maatregel om woonadresgegevens voortaan standaard af te schermen. Tegelijkertijd vraagt de AP aandacht voor het uitgangspunt dat vestigingsadressen standaard openbaar blijven. De AP beveelt aan om in het Handelsregisterbesluit 2008 een mogelijkheid op te nemen op basis waarvan een natuurlijke persoon de Kamer van Koophandel kan verzoeken om het afschermen van een vestigingsadres, indien dit tevens zijn woonadres is en er een waarschijnlijke dreiging ontstaat, wanneer dit adres openbaar blijft in het handelsregister. De AP geeft vervolgens in brede zin haar opinie en aanbevelingen over hoe het kabinet zou moeten omgaan met adresgegevens in openbare registers, in het bijzonder waar het adressen betreft van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).

Het kabinet verwelkomt het advies en de aanbevelingen als belangrijke bijdrage voor de beleidsvorming rond de Datavisie Handelsregister. Het openbaar maken van het vestigingsadres van ondernemingen en rechtspersonen dient het belang van rechtszekerheid, zoals ook uiteen is gezet in paragraaf 3. Zo is voor bepaalde rechtsvormen of ondernemingsactiviteiten openbaarmaking van vestigingsadressen verplicht op basis van EU-regelgeving. Het kabinet beschouwt deze afweging echter niet als gesloten boek en heeft alle betrokken partijen uitgenodigd tot een open discussie⁵. Tegelijkertijd overweegt het kabinet dat het niet nodig is om de voorgestelde maatregel te laten wachten op die discussie. Daar komt bij dat elke vorm van maatwerk op dit punt de nodige vragen opwerpt over de uitvoerbaarheid en handhaving. Een wettelijke uitzonderingsbepaling zal helder moeten zijn over welke adresgegevens wel en welke niet afgeschermd moeten worden, wie daarom mag verzoeken en om welke reden. Dat zijn nu juist vragen die aan de orde komen in de discussie rond de Datavisie Handelsregister.

5. Regeldruk

De voorziening in dit besluit heeft geen effecten voor de administratieve lasten of regeldruk van burgers, bedrijven of overheden.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 687, nr. 6, p. 16.

⁵ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/datavisie>.

6. Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De in paragraaf 2 en 3 omschreven ontwikkelingen rond het ongewenste gebruik van de woonadresgegevens maken dat het kabinet het besluit zo snel mogelijk in werking wil kunnen laten treden. De voorziening is in het voordeel van de burgers om wiens woonadressen het gaat. De Kamer van Koophandel heeft aangegeven de afscherming spoedig na de publicatie te kunnen uitvoeren.

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