



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 24 november 2022  
WJZ / 22543098

Aan de Koning

#### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2022, nr. 2022001577, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 oktober 2022, nr. W18.22.00094/IV, bied ik U hierbij aan.

*Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2022, no.2022001 577, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek, met nota van toelichting.*

*Het ontwerpbesluit voorziet in een rechtsgrondslag voor het op verzoek afschermen van het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daartoe wordt voorzien in een aanvulling van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de regeling van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om voor afscherming in aanmerking te komen. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk.*

### 1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

*De Kamer van Koophandel is verplicht om inzage te geven in het bezoekadres van een in het Handelsregister ingeschreven onderneming, wanneer iemand daarom verzoekt. Veel zelfstandige beroepsbeoefenaars en directeur-groootaandeelhouders (dga's) van rechtspersonen hebben hun woonadres ook opgegeven als het bezoekadres van hun onderneming of rechtspersoon.*

*De directe aanleiding voor het ontwerpbesluit is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen bepaalde beroepsgroepen, zoals journalisten en politici. Een grondslag om bezoekadressen in bijzondere situaties af te schermen, ontbreekt op dit moment in de wettelijke kaders voor het Handelsregister. Het ontwerpbesluit beoogt in die lacune te voorzien.*

*Met het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 51 van de Handelsregisterwet wordt voorzien in de mogelijkheid dat het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon op verzoek afgeschermd kan worden bij een concrete dreiging die afscherming noodzakelijk maakt, gelet op de veiligheid van een of meer personen. In het nieuwe vierde lid van artikel 51 wordt de mogelijkheid gecreëerd dat het bezoekadres dat gelijk is aan een woonadres op verzoek kan worden afgeschermd, indien sprake is van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van een van de bewoners op het adres. In het nieuwe vijfde lid van artikel 51 wordt geregeld dat de afscherming aan bepaalde bestuursorganen en andere instanties niet kan worden tegengeworpen.*

*Gezien het toenemende aantal incidenten van bedreiging en agressie tegenover bepaalde beroepsgroepen is het voorzien in mogelijkheden tot afscherming van het bezoekadres van een onderneming of rechtspersoon in het ontwerpbesluit begrijpelijk. Niettemin roept het ontwerpbesluit nog een enkele vraag op wat betreft de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om afscherming te kunnen bewerkstelligen.*



## 2. Voorwaarden voor afscherming

*Om afscherming van het bezoekadres te kunnen bewerkstelligen, moet aan een aantal (cumulatieve) voorwaarden zijn voldaan.*

*Een verzoek tot afscherming van het bezoekadres kan in de eerste plaats worden gedaan indien er sprake is van een (concrete) dreiging die afscherming noodzakelijk maakt, gelet op de veiligheid van een of meer personen.<sup>1</sup> De verzoeker moet aannemelijk maken dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan.*

*Daarnaast kan worden verzocht om afscherming van het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon, niet zijnde een kapitaalvennootschap, op verzoek van die onderneming of rechtspersoon in geval van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van verzoeker of een andere betrokkene op het adres, indien het bezoekadres gelijk is aan het woonadres. De verzoeker moet zo'n verzoek motiveren conform de tussen de betreffende beroepsorganisatie en de Kamer van Koophandel vastgelegde beroepsgerelateerde afschermingscriteria.*

*Eén van de vereisten om voor afscherming in aanmerking te komen is dat de verzoeker (of een andere betrokkene) zelf maatregelen moet hebben genomen om de bekendheid van zijn adres te beperken. In de toelichting is in verband met dit vereiste vermeld dat afhankelijk van de sector waarin, of de doelgroep waarvoor de onderneming actief is, er sprake kan zijn van wettelijke verplichtingen om adresgegevens van de onderneming openbaar te maken op andere plaatsen dan in het handelsregister. Dit geldt volgens de toelichting onder andere voor zorgaanbieders omdat hun gegevens, krachtens de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg in het Landelijk Register Zorgaanbieders geregistreerd staan en die publiekelijk zijn in te zien op het Zorgaanbiedersportaal.*

*Een andere categorie betreft aanbieders van goederen en diensten aan consumenten, die krachtens de Consumentenrichtlijn op hun eigen websites en drukwerk hun administratieve en bedrijfsadressen moeten vermelden. Wanneer zo'n situatie aan de orde is, kan de onderneming niet voldoen aan de voorwaarde als hier omschreven, zo is vermeld.*

De Afdeling adviseert de tekst van het voorgestelde artikel 51, derde lid, onder a, in overeenstemming te brengen met de toelichting en te spreken van een 'concrete dreiging' (zie de opmerking van de Afdeling in voetnoot 1 van het advies van de Raad van State), zulks ter onderscheiding van de 'waarschijnlijke dreiging' waarop het vierde lid ziet. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Ik kan dit advies niet opvolgen, en wel om de volgende redenen.

Tijdens de ambtelijke voorbereiding van het ontwerpbesluit is vanuit de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en de politie aangegeven dat de kwalificatie van de dreiging ook een rol speelt binnen het centraal en decentraal domein van het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Omdat het begrip 'concrete dreiging' een zware kwalificatie heeft binnen het Stelsel Bewaken en Beveiligen, werd geconcludeerd dat het onwenselijk was om deze kwalificatie in het ontwerpbesluit op te nemen.

De opmerking van de Afdeling heeft wel aanleiding gegeven om in de nota van toelichting het begrip 'concrete dreiging' te vervangen door het begrip 'aantoonbare dreiging'. Dit is in lijn met de bepaling in art 51, derde lid, van het ontwerpbesluit, houdende dat de verzoeker moet aantonen dat er sprake is van een dreiging die afscherming nodig maakt vanwege de veiligheid van een of meerdere personen.

*De Afdeling adviseert in de wettekst te expliciteren dat afscherming niet plaatsvindt indien sprake is van een wettelijke verplichting tot openbaarmaking op andere plaatsen dan in het handelsregister. Dit kan immers niet worden begrepen onder de situatie dat de verzoeker zelf maatregelen moet hebben genomen om de bekendheid van zijn adres te beperken.*

*Verder adviseert de Afdeling nader in te gaan op de reikwijdte van bestaande wettelijke verplichtingen tot openbaarmaking, en mogelijke uitzonderingen daarop, waardoor afscherming toch mogelijk is. Daarbij zou nader gemotiveerd moeten worden wat deze wettelijke verplichtingen in de praktijk betekenen voor de effectiviteit van de thans voorgestelde regeling.*

Een wettelijke verplichting tot openbaarmaking op andere plaatsen dan in het handelsregister, brengt, anders dan in het advies van de Afdeling wordt aangenomen, niet mee dat afscherming van het

<sup>1</sup> De Afdeling adviseert om de tekst van het voorgestelde artikel 51, derde lid, onder a, in overeenstemming te brengen met de toelichting en te spreken van een 'concrete dreiging', zulks ter onderscheiding van de 'waarschijnlijke dreiging', waarop het vierde lid ziet.



bezoekadres in het handelsregister op die grond geweigerd zal worden. Dergelijke, wettelijk verplichte, openbaarmakingen zullen niet worden tegengeworpen aan de ondernemer die afscherming in het handelsregister verzoekt, dit in tegenstelling tot onverplichte openbaarmaking bijvoorbeeld via sociale media. De afscherming in het handelsregister heeft in die gevallen nog altijd meerwaarde doordat het adres wordt onttrokken aan verspreiding op grote schaal door middel van een zeer bekend en openbaar register. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies een soortgelijke aanbeveling gedaan, namelijk om bij openbaarmaking van gegevens aandacht te besteden aan 'privacy by design'<sup>2</sup>. Ruimhartige beoordeling van afschermingsverzoeken is ook in lijn met de koers richting sterkere bescherming van de privacy die is ingezet met de Datavisie Handelsregister<sup>3</sup>, die specifiek voor eenmanszaken afscherming op verzoek mogelijk maakt zonder beroep op een veiligheidsrisico of dreiging.

In reactie op de bovenstaande opmerkingen van de Afdeling is in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting verduidelijkt waarom een wettelijke verplichting tot openbaarmaking op andere plaatsen niet zal worden tegengeworpen aan de ondernemer die afscherming in het handelsregister verzoekt. Ten aanzien van het Landelijk Register Zorgaanbieders (LRZa) zijn overigens inmiddels uitvoeringsafspraken gemaakt die inhouden dat eventuele afscherming in het handelsregister automatisch in het LRZa zal worden doorgevoerd. Dit is mogelijk, omdat ook voor het LRZa de mogelijkheid bestaat om een belangenafweging te maken, waarvoor dan impliciet de overwegingen ten aanzien van afscherming in het handelsregister worden overgenomen. Ook op dit punt is paragraaf 2.2 van de nota van toelichting aangescherpt.

*De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit en de toelichting aan te passen met inachtneming van het voorgaande.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.*

*De vice-president van de Raad van State,*

Naast bovengenoemde punten die verwerkt zijn in de nota van toelichting, zijn enkele redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd in de nota van toelichting die geen inhoudelijke toelichting behoeven.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
M.A.M. Adriaansens.*

<sup>2</sup> Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 20 december 2018 over bescherming persoonsgegevens bij levering van informatieproducten uit het handelsregister.

<sup>3</sup> Brief Voortgang datavisie handelsregister (Kamerstukken II 2021/22, 32 761, nr. 240).



## Advies Raad van State

No. W18.22.00094/IV  
's-Gravenhage 26 oktober 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2022, no.2022001577, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een rechtsgrondslag voor het op verzoek afschermen van het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daartoe wordt voorzien in een aanvulling van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de regeling van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om voor afscherming in aanmerking te komen. In verband daarmee is aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk.

### 1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

De Kamer van Koophandel is verplicht om inzage te geven in het bezoekadres van een in het Handelsregister ingeschreven onderneming, wanneer iemand daarom verzoekt. Veel zelfstandige beroepsbeoefenaars en directeur-groootaandeelhouders (dga's) van rechtspersonen hebben hun woonadres ook opgegeven als het bezoekadres van hun onderneming of rechtspersoon.

De directe aanleiding voor het ontwerpbesluit is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen bepaalde beroepsgroepen, zoals journalisten en politici. Een grondslag om bezoekadressen in bijzondere situaties af te schermen, ontbreekt op dit moment in de wettelijke kaders voor het Handelsregister. Het ontwerpbesluit beoogt in die lacune te voorzien.

Met het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 51 van de Handelsregisterwet wordt voorzien in de mogelijkheid dat het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon op verzoek afgeschermd kan worden bij een concrete dreiging die afscherming noodzakelijk maakt, gelet op de veiligheid van een of meer personen. In het nieuwe vierde lid van artikel 51 wordt de mogelijkheid gecreëerd dat het bezoekadres dat gelijk is aan een woonadres op verzoek kan worden afgeschermd, indien sprake is van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van een van de bewoners op het adres. In het nieuwe vijfde lid van artikel 51 wordt geregeld dat de afscherming aan bepaalde bestuursorganen en andere instanties niet kan worden tegengeworpen.

Gezien het toenemende aantal incidenten van bedreiging en agressie tegenover bepaalde beroepsgroepen is het voorzien in mogelijkheden tot afscherming van het bezoekadres van een onderneming of rechtspersoon in het ontwerpbesluit begrijpelijk. Niettemin roept het ontwerpbesluit nog een enkele vraag op wat betreft de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om afscherming te kunnen bewerkstelligen.

### 2. Voorwaarden voor afscherming

Om afscherming van het bezoekadres te kunnen bewerkstelligen, moet aan een aantal (cumulatieve) voorwaarden zijn voldaan.

Een verzoek tot afscherming van het bezoekadres kan in de eerste plaats worden gedaan indien er sprake is van een (concrete) dreiging die afscherming noodzakelijk maakt, gelet op de veiligheid van een of meer personen.<sup>1</sup> De verzoeker moet aannemelijk maken dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Daarnaast kan worden verzocht om afscherming van het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon, niet zijnde een kapitaalvennootschap, op verzoek van die onderneming of rechtspersoon in geval van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van verzoeker of

<sup>1</sup> De Afdeling adviseert om de tekst van het voorgestelde artikel 51, derde lid, onder a, in overeenstemming te brengen met de toelichting en te spreken van een 'concrete dreiging', zulks ter onderscheiding van de 'waarschijnlijke dreiging' waarop het vierde lid ziet.



een andere betrokkene op het adres, indien het bezoekadres gelijk is aan het woonadres. De verzoeker moet zo'n verzoek motiveren conform de tussen de betreffende beroepsorganisatie en de Kamer van Koophandel vastgelegde beroepsgerelateerde afschermingscriteria.

Eén van de vereisten om voor afscherming in aanmerking te komen is dat de verzoeker (of een andere betrokkene) zelf maatregelen moet hebben genomen om de bekendheid van zijn adres te beperken. In de toelichting is in verband met dit vereiste vermeld dat afhankelijk van de sector waarin, of de doelgroep waarvoor de onderneming actief is, er sprake kan zijn van wettelijke verplichtingen om adresgegevens van de onderneming openbaar te maken op andere plaatsen dan in het handelsregister. Dit geldt volgens de toelichting onder andere voor zorgaanbieders omdat hun gegevens, krachtens de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg in het Landelijk Register Zorgaanbieders geregistreerd staan en die publiekelijk zijn in te zien op het Zorgaanbiedersportaal.

Een andere categorie betreft aanbieders van goederen en diensten aan consumenten, die krachtens de Consumentenrichtlijn op hun eigen websites en drukwerk hun administratieve en bedrijfsadressen moeten vermelden. Wanneer zo'n situatie aan de orde is, kan de onderneming niet voldoen aan de voorwaarde als hier omschreven, zo is vermeld.

De Afdeling adviseert in de wettekst te expliciteren dat afscherming niet plaatsvindt indien sprake is van een wettelijke verplichting tot openbaarmaking op andere plaatsen dan in het handelsregister. Dit kan immers niet worden begrepen onder de situatie dat de verzoeker zelf maatregelen moet hebben genomen om de bekendheid van zijn adres te beperken.

Verder adviseert de Afdeling nader in te gaan op de reikwijdte van bestaande wettelijke verplichtingen tot openbaarmaking, en mogelijke uitzonderingen daarop, waardoor afscherming toch mogelijk is. Daarbij zou nader gemotiveerd moeten worden wat deze wettelijke verplichtingen in de praktijk betekenen voor de effectiviteit van de thans voorgestelde regeling.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit en de toelichting aan te passen met inachtneming van het voorgaande.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake een grondslag voor het afschermen van bezoekadressen op verzoek

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

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van 13 juli 2022, nr. WJZ / 22293084;

Gelet op artikel 23 van de Handelsregisterwet 2007;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... nr. WJZ/...);

Gezien het nader rapport van onze Minister van Economische Zaken en Klimaat van ..., nr. WJZ /...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 komt te luiden:

1. Het adres van een natuurlijk persoon kan niet worden ingezien.
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.
3. Het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon kan op verzoek van die onderneming of rechtspersoon worden afgeschermd tegen inzage, indien:
  - a. er sprake is van een dreiging die afscherming noodzakelijk maakt gelet op de veiligheid van een of meer personen;
  - b. het adres in het handelsregister niet kan worden ingezien met betrekking tot een andere onderneming of rechtspersoon;
  - c. verzoeker of een andere betrokkene niet beschikt over een openbaar telefoonnummer;
  - d. verzoeker of een andere betrokkene zelf maatregelen heeft genomen om de bekendheid van zijn adres te beperken; en
  - e. verzoeker een correspondentieadres opgeeft in aanvulling op het afgeschermd bezoekadres.
4. Daarnaast kan het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon, niet zijnde een kapitaalvennootschap, op verzoek van die onderneming of rechtspersoon ook worden afgeschermd, indien:
  - a. het bezoekadres gelijk is aan het woonadres;
  - b. er sprake is van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van verzoeker of een andere betrokkene op het adres; en
  - c. verzoeker dit onderbouwt conform de tussen de betreffende beroepsorganisatie en de Kamer vastgelegde beroepsgerelateerde afschermingscriteria.De onderdelen b tot en met e van het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.
5. Het eerste, derde en vierde lid zijn niet van toepassing op de inzage 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.

### 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.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

##### 1.1 Doel en aanleiding

Dit besluit voorziet in een rechtsgrondslag voor het op verzoek afschermen van het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hiertoe wordt artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 aangevuld met drie nieuwe leden en wordt de redactie van dit artikel aangepast. Voor een betere leesbaarheid wordt dit artikel opnieuw vastgesteld.

De directe aanleiding voor de onderhavige aanpassing is de toename van het aantal incidenten van bedreiging en agressie tegen bepaalde beroepsgroepen, zoals journalisten en politici, sinds het begin van de coronapandemie. Veel zelfstandige beroepsbeoefenaars hebben hun woonadres ook opgegeven als het bezoekadres van hun onderneming of rechtspersoon. De Kamer van Koophandel (KVK) is verplicht om inzage te geven in het bezoekadres, wanneer iemand daarom verzoekt. Een grondslag om daarvan af te wijken en bezoekadressen in bijzondere situaties af te schermen, ontbreekt in de wettelijke kaders voor het handelsregister. De KVK schermt bezoekadressen in uitzonderlijke gevallen af, wanneer er sprake is van een concrete dreiging. Zij neemt die beslissingen op basis van overwegingen van behoorlijk bestuur met het oog op de veiligheid van de betrokkenen. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft in haar advies van 24 juli 2021<sup>1</sup> geadviseerd om een grondslag te creëren voor de afscherming van het bezoekadres, omdat de regel van openbaarmaking volgens haar alleen gerechtvaardigd is als de KVK daarop uitzonderingen mag maken ten behoeve van de bescherming van de privacy.

Het besluit geeft voorts ten dele invulling aan de wens van de Tweede Kamer dat bezoekadressen, die tevens woonadressen zijn, kunnen worden afgeschermd ten behoeve van de bescherming van de privacy van de bewoners. Paragrafen 2.2 en 2.3 gaan in op de werking van de afschermingsregeling.

##### 1.2 Achtergrond

De meest effectieve maatregelen ter bescherming van de privacy kunnen in de eerste plaats door de ondernemer zelf worden genomen, door al bij het starten van een onderneming na te denken over een passende handelsnaam en bezoekadres. Wie zijn eigen persoonsgegevens in zijn bedrijfsnaam opneemt, is meer blootgesteld aan privacy-risico's dan wie een niet tot de persoon herleidbare bedrijfsnaam registreert. Wie zijn woonadres ook als bezoekadres van de onderneming inschrijft, geeft dit woonadres aan de openbaarheid prijs. In dit digitale tijdperk is die informatie vrijwel onmogelijk nog helemaal weg te poetsen. Toch wordt ook vandaag nog bijna 90 procent van alle nieuwe ondernemingen ingeschreven op het woonadres van de ondernemer. De afweging van voor- en nadelen van het inschrijven van hun onderneming op hun woonadres, waarop inmiddels ook nadrukkelijk gewezen wordt bij inschrijving, leidt in deze gevallen niet tot een andere keuze.

Het bieden van een afschermingsregime is noodzakelijk gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn ondernemers die al decennia lang in het handelsregister waren opgenomen, maar nu ineens doelwit worden van bedreiging of intimidatie, bijvoorbeeld omdat zij een bepaalde positie hebben ingenomen in het maatschappelijk debat. De situatie is nu ook anders omdat adresgegevens die in de vorige eeuw relatief ongezien in een kaartenbak van het handelsregister zaten, nu op talloze manieren kunnen worden geopenbaard en gedeeld zodat ondernemers ineens met naam en toenaam op een landkaart-app in miljoenen smartphones staan. Deze ondernemers hebben hun registratie niet kunnen inrichten op de maatschappelijke verzuivering die thans aan de orde is. Daarom is het passend dat, waar nodig, in een afscherming van adresgegevens wordt voorzien.

Afscherming van adresinformatie in het handelsregister is geen panacee tegen bedreiging en geweld. Gegevens zijn op velerlei manieren te achterhalen en zelfs het fysiek volgen van een persoon kan uiteindelijk deze informatie opleveren. Toch zal adresinformatie in het handelsregister op verzoek afgeschermd worden wanneer dit afschermen plausibel bijdraagt aan het verminderen van gevaar dat iemand loopt.

<sup>1</sup> [https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies\\_wijziging\\_handelsregisterbesluit.pdf](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_wijziging_handelsregisterbesluit.pdf)



## 2. Hoofdpijnen afschermen bezoekadres op verzoek

### 2.1 Samenhang met standaard afscherming woonadressen in het handelsregister

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. Sinds 1 januari 2022 schermt de KVK standaard alle adressen af, die zijn geregistreerd als het woonadres van een natuurlijke persoon. Zoals het kabinet heeft toegelicht bij die wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008<sup>2</sup>, heeft deze voorziening geen effect op de adressen die zijn ingeschreven als het bezoekadres van een onderneming of rechtspersoon, ook niet als dat adres gelijk is aan het woonadres van de ondernemer.

Tot 1 januari 2022 omvatte artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008 de bevoegdheid voor de KVK om adressen op verzoek af te schermen die stonden ingeschreven als het woonadres van een natuurlijke persoon. Omdat de woonadressen nu standaard worden afgeschermd, verloor die bevoegdheid zijn functie en werd het artikellid geschrapt. Anders dan de Autoriteit Persoonsgegevens redeneert in haar eerder genoemde advies, gaf deze bepaling niet de bevoegdheid om een bezoekadres af te schermen, wanneer dit tevens het woonadres van de ondernemer was. De verwarring daarover is ontstaan door het feit dat de KVK in praktijk wel bezoekadressen afschermt wanneer sprake is van een concrete dreiging. Dat deed de KVK echter op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur en zonder dat daarvoor een expliciete wettelijke grondslag bestond. Dit besluit beoogt de juridische grondslag voor het handelen van de KVK te versterken. De regeling biedt de mogelijkheid om een geregistreerd bezoekadres op verzoek af te schermen, wanneer een bedreigende situatie dit noodzakelijk maakt.

In paragraaf 2.2 wordt eerst uiteengezet hoe de afscherming op verzoek bij een concrete dreiging vorm zal krijgen (artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 een aanvullende regeling voor beroepsgroepen met hoog risico besproken; in dit geval is er sprake van een waarschijnlijke dreiging (artikel 51, vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008).

### 2.2 Afscherming bezoekadres bij concrete dreiging

Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 kan het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon op verzoek van die onderneming of rechtspersoon worden afgeschermd tegen inzage, indien een aantal situaties zich voordoet. Dit lid sluit aan bij de huidige praktijk van de KVK.

De vertegenwoordigingsbevoegde van een onderneming of rechtspersoon kan de KVK verzoeken om het geregistreerde bezoekadres af te schermen voor inzage, wanneer er sprake is van een dreiging, die door het openbaar maken van dit adres in het handelsregister zou kunnen worden gefaciliteerd. Wanneer het adres tevens een woonadres betreft, kan het hierbij ook gaan om een dreiging die gericht is op een bewoner die geen functie vervult in de op het adres geregistreerde onderneming. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij 'blijf van mijn lijf'-huizen. Het ligt voor de hand dat degene die bij wet verplicht of bevoegd is om het adres op te geven, ook degene is die verzoekt om het adres af te schermen.

De verzoeker moet aantonen dat er sprake is van een dreiging die afscherming van het adres in het handelsregister nodig maakt vanwege de veiligheid van een of meerdere personen (artikel 51, derde lid, onderdeel a, van het Handelsregisterbesluit 2008). De verzoeker kan dit bijvoorbeeld doen door bewijs te overleggen in de vorm van een proces-verbaal van aangifte of melding bij de politie.

Daarnaast kunnen verzoeken gedaan worden door personen die tot het zogenoemde Rijksdomein respectievelijk het decentraal domein van het stelsel bewaken en beveiligen behoren. Het betreft personen als bedoeld in artikel 42, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 2012, niet zijnde leden van het Koninklijk Huis, of een persoon over wier veiligheid de politie op grond van die wet waakt. In dat laatste geval gaat het om een persoon voor wie in opdracht van een hoofdofficier van justitie veiligheidsmaatregelen zijn getroffen. De mogelijkheid van afschermen op verzoek bepaald in het derde lid is in beginsel van toepassing op deze personen omdat er sprake is van een concrete dreiging. De Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV) of het Openbaar Ministerie (OM) kunnen bij de KVK bevestigen indien een persoon tot het Rijksdomein respectievelijk het decentraal domein van het Stelsel Bewaken en Beveiligen behoort waarmee de noodzakelijkheid

<sup>2</sup> Besluit van 14 oktober 2021, houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 in verband met het standaard afschermen van woonadresgegevens (Stb. 2021, 519).



van afscherming is vastgesteld. De gehanteerde begrippen in het Handelsregisterbesluit 2008 in verband met de duiding van een dreiging, hoe een verzoeker dit aantoont en de beslissing door de KVK staan los van het Stelsel Bewaken en Beveiligen, zoals beschreven in de Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019.

Bij het indienen van het verzoek is uitgangspunt dat de afscherming van het bezoekadres in het handelsregister effectief is in de zin dat de nodige maatregelen zijn getroffen om gevoelige gegevens af te schermen (artikel 51, derde lid, onderdelen b tot en met e, van het Handelsregisterbesluit 2008). Dit houdt in dat het adres niet gebonden is aan een andere onderneming, waar men het adres kan blijven inzien en dat de verzoeker de bekendheid van het adres elders ook beperkt, bijvoorbeeld door afscherming van het adres in de Basisregistratie Personen te verzoeken en eventueel noodzakelijke stappen te zetten tegen vermeldingen door derden, onder andere door ook zijn telefoonnummer te laten afschermen. Het is aannemelijk dat iemand die zich bewust is van een bedreiging van zijn veiligheid of de veiligheid van zijn huisgenoten, deze maatregelen al heeft genomen of graag zal willen nemen als daarop gewezen wordt. Onder omstandigheden kan hierbij een vicieuze cirkel dreigen te ontstaan: de ondernemer heeft (nog) niet in voldoende mate zorg gedragen voor de afscherming van zijn gegevens, en zou daarom (nog) geen aanspraak kunnen maken op afscherming in het handelsregister. Dit klemt temeer wanneer vermeldingen elders juist zijn ontstaan door overname van gegevens uit het handelsregister. Hierin zal de menselijke maat worden betracht door de KVK en zal de ondernemer gericht worden geadviseerd om zijn gegevens ook elders te doen afschermen of verwijderen.

Tot slot nog het volgende: afhankelijk van de sector waarin, of doelgroep waarvoor de onderneming actief is, kan voorts sprake zijn van wettelijke verplichtingen om adresgegevens van de onderneming openbaar te maken op andere plaatsen dan in het handelsregister. Dit geldt onder andere voor zorgaanbieders omdat hun gegevens, krachtens de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg in het Landelijk Register Zorgaanbieders (LRZa) geregistreerd staan en die op verzoek van de Tweede Kamer publiekelijk zijn in te zien op het Zorgaanbiedersportaal. Daarnaast kan het bijvoorbeeld ook gelden voor aanbieders van goederen of diensten aan consumenten, die krachtens de Consumentenrichtlijn op hun eigen websites en drukwerk hun administratieve en fysieke bedrijfsadressen moeten vermelden. Wanneer dit aan de orde is, kan de onderneming niet voldoen aan de voorwaarden in artikel 51, derde lid, onderdeel d, van het Handelsregisterbesluit 2008.

### *2.3 Aanvullende regeling voor afscherming bezoekadres beroepsgroepen met hoog risico bij waarschijnlijke dreiging*

In de gesprekken en debatten over agressie en bedreiging tegen journalisten komt het beeld naar voren dat beroepsgroepen zoals politici, journalisten en (bepaalde) wetenschappers de bedreigingen steeds meer als voorzienbaar risico beschouwen. Bij die beroepsgroepen bestaat begrijpelijkerwijs een sterke behoefte aan preventieve beschermingsmaatregelen en daarmee aan het afschermen van hun bezoekadres, indien gelijk aan hun woonadres, in het geval van een waarschijnlijke dreiging. Het kabinet benadrukt dat bedreigingen, intimidatie en agressie verwerpelijk zijn en accepteert geenszins dat dit als 'risico van het vak' moet worden beschouwd. Tegelijkertijd meent het kabinet dat er een preventieve werking kan uitgaan van het afschermen van bezoekadressen nog voordat er sprake is van een concrete dreiging.

Het nieuwe vierde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 vult de bevoegdheid van de KVK aan met de mogelijkheid om verzoeken ook te honoreren, wanneer de dreiging waarschijnlijk verwacht mag worden als het gevolg van een bepaalde beroepsuitoefening. Deze meer preventieve afscherming zal alleen worden toegepast wanneer het bezoekadres van de onderneming tevens een woonadres is. Tot afscherming wordt besloten door de KVK in samenspraak met de desbetreffende beroepsorganisatie, die zal worden betrokken bij het vaststellen van de beroepsmatige activiteit van de verzoeker en de waarschijnlijkheid van de dreiging, gelet op de bestaande praktijk in de betreffende beroepsgroep.

Organisaties van beroepsbeoefenaars die uit hoofde van hun beroep een voorzienbaar veiligheidsrisico lopen wanneer hun huisadres openbaar wordt, worden opgeroepen in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de KVK uitvoeringsafspraken te maken. Deze uitvoeringsafspraken zien op het vaststellen van de beroepshalve voorzienbare dreiging, de vraag of een verzoeker daadwerkelijk tot de beoogde beroepsgroep behoort en de vraag of zijn of haar concrete werkzaamheden aanleiding geven tot een waarschijnlijk risico. Deze afspraken regelen eveneens met welke middelen de verzoeker zijn verzoek aan de KVK kan onderbouwen, zoals bijvoorbeeld het kunnen tonen van een perskaart of persaccreditatie voor journalisten. Dit impliceert geen zwaardere bewijslast dan geldt voor het derde lid, maar wel andere bewijsmiddelen. In deze gevallen is een proces-verbaal van een aangifte immers geen passend middel, gezien het beoogde preventieve karakter van de afscherming. Op basis van de gemaakte afspraken is de afhandeling van



een afschermingsverzoek door een individuele beroepsbeoefenaar vervolgens eenvoudig. De betrokkenheid van de beroepsorganisatie bij de beoordeling van afschermingsverzoeken wordt zodanig ingericht dat dit niet leidt tot druk om lid te moeten worden van een eventuele beroepsvereniging (zie paragraaf 5 voor nadere uitleg).

De voorwaarden genoemd in de onderdelen b tot en met e van het derde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 die bedoeld zijn om de afscherming effectief te laten zijn, zijn van overeenkomstige toepassing op de afscherming krachtens het vierde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008. Wanneer een beroepsbeoefenaar ook op het bezoekadres dreiging ervaart en dit niet tevens een woonadres is, staat de procedure van artikel 51, derde lid, open voor afscherming van het bezoekadres.

Volledigheidshalve wordt hier benadrukt dat de KVK een verzoek niet alleen in behandeling neemt wanneer de dreiging zich louter richt tegen de persoon van de verzoeker of een andere functionaris bij de onderneming of rechtspersoon, maar ook in de situaties waar de verzoeker het adres heeft opgegeven als bezoekadres van zijn of haar onderneming of rechtspersoon, terwijl de dreiging zich richt tegen een andere betrokkene, zoals een partner, ander gezinslid of medebewoner. Ook dan kan de dader immers misbruik maken van de openbaarmaking van het bezoekadres. Dit geldt zowel voor verzoeken vanwege een concrete dreiging (artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008) als verzoeken vanwege een waarschijnlijke dreiging (artikel 51, vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008).

#### *2.4 Inzage in de afgeschermdde bezoekadressen in verband met uitvoeren wettelijke taken*

De bestuursorganen en beroepsgroepen die voor de wijziging inzage hadden in de afgeschermdde woonadressen, worden tevens geautoriseerd om de afgeschermdde bezoekadressen in te zien. Hierin voorziet het vijfde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008. Voor het gebruikelijke handelsverkeer en het toezicht op fraude blijft de behoefte immers bestaan om te weten waar een onderneming of rechtspersoon gevestigd is. Aangewezen zijn advocaten, deurwaarders, notarissen, bestuursorganen, bedoeld 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 handelsregister naar natuurlijke personen. Voor deze partijen is het noodzakelijk de bezoekadressen te kennen om hun publieke of wettelijke taken uit te voeren.

### **3. Afweging van alternatieve beleidsopties**

De afscherming van het bezoekadres op verzoek is afgewogen tegen het afschermen van het bezoekadres van bekende risicoberoepsgroepen en tegen het afschermen van het bezoekadres bij alle eenmanszaken die op het woonadres zijn gevestigd. Bij de generieke afscherming zijn twee varianten in overweging genomen, namelijk het afschermen van deze adressen mét en zonder de verplichting om daarbij dan een postadres te doen registreren.

#### *3.1 Afscherming bezoekadressen van bekende risicoberoepsgroepen*

Generieke afscherming van het bezoekadres bij beroepsgroepen die blootstaan aan waarschijnlijke dreiging, is moeilijk uitvoerbaar. Dit vergt dat deze groepen in kaart worden gebracht en dat criteria worden geformuleerd waarmee kan worden onderscheiden wie wel en niet onder de beoogde groep valt. De KVK beschikt niet over de noodzakelijke informatie over de activiteiten van ondernemingen op het detailniveau dat voor een effectieve selectie nodig is. Bovendien moeten bij de betreffende beroepsgroepen de ondernemingen die gebruik maken van een kapitaalvennootschap van de afscherming worden uitgezonderd. Zij zijn namelijk onderworpen aan de Europese Vennootschapsrichtlijn, die tot publicatie van het vestigingsadres in het handelsregister verplicht. Van deze plicht kan alleen worden afgeweken na een individuele afweging van belangen, en dus niet op basis van een generiek afschermingsbeleid.

#### *3.2 Afscherming van bezoekadressen bij alle eenmanszaken*

Wel uitvoerbaar is het afschermen in het handelsregister van het bezoekadres bij alle eenmanszaken die op het woonadres van de ondernemer gevestigd zijn. Dit zou resulteren in het afschermen van 1,25 miljoen bezoekadressen in het handelsregister. Problematisch hierbij is de rechtsongelijkheid die ontstaat tussen ondernemingen die, uit eigen verkiezing, op het woonadres gevestigd zijn versus de ondernemingen waarvoor een afzonderlijk bezoekadres bestaat. De afscherming in het handelsregister zal ook voor grote delen van de groep niet wezenlijk effectief zijn, omdat de onderneming elders dan in het handelsregister een bezoekadres moet publiceren op basis van de ondernemingsactiviteit en de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Voor de KVK is het niet mogelijk te bepalen welke ondernemingen aan welke publicatieverplichtingen onderworpen zijn, zodat met dit onderscheid voor



de afscherming in het handelsregister geen rekening kan worden gehouden.

Bij afscherming van het bezoekadres verdient het aanbeveling om ten minste de registratie van een openbaar postadres verplicht te stellen, anders is een onderneming niet bereikbaar voor officiële post, zoals aangetekende brieven. Dit betekent dat alle ondernemingen of rechtspersonen waarvan het bezoekadres is afgeschermd worden gedwongen om in een dergelijk postadres te voorzien, ook als ze helemaal niet om afscherming hebben gevraagd. Een postadres is te huur vanaf ca € 15,- per maand. Door het grote aantal af te schermen adressen (1,25 miljoen) resulteert dit echter alsnog in zeer aanzienlijke totale lasten.

### *3.3 Overwegingen betreffende een verplicht postadres*

Het niet verplicht stellen van een openbaar postadres naast een afgeschermd bezoekadres is geen optie. De openbare adresgegevens in het handelsregister worden veelvuldig benut door partijen die geen autorisatie hebben voor toegang tot afgeschermd gegevens. Een belangrijk deel van dit gebruik betreft opvraging ten behoeve van rechtszekerheid of verplichte 'customer due diligence', onder andere op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Bij onnodig brede afscherming van adresinformatie van ondernemingen, raken al deze afnemers aangewezen op het inschakelen van intermediairs zoals advocaten, deurwaarders en notarissen. Deze intermediairs mogen bovendien adresinformatie waartoe zij geautoriseerd zijn, maar hun klant niet, niet zonder meer doorgeven aan hun klant. De informatie die met een autorisatie wordt opgevraagd, moet worden gebruikt voor het doel waartoe de autorisatie strekt. Dit kan een deurwaarder, notaris of advocaat alleen vaststellen voor taken die hij zelf uitvoert. Met andere woorden, wie nu een aanmaning kan sturen naar een adres dat gratis verkrijgbaar is uit het handelsregister, moet bij brede afscherming van adressen zonder alternatief openbaar postadres dit hele proces uit handen geven aan een deurwaarder, met alle kosten van dien. Alleen al voor incidentele gebruikers van handelsregisterinformatie betreft dit 20 tot 30 miljoen bevragingen per jaar die nu gratis zijn. Rekening houdend met de uurtarieven van deurwaarders, advocaten e.d. zouden de lasten daarvoor een miljard euro ruimschoots overschrijden.

### *3.4 Conclusie alternatieven*

Bij breed toegepaste afscherming wordt dus enerzijds informatie afgeschermd op een manier die veel gebruikers van handelsregisterinformatie benadeelt, of ten minste dwingt om andere, dure, oplossingen te vinden. Anderzijds is de onderneming of rechtspersoon waarvan het adres is afgeschermd, er niet wezenlijk mee geholpen, omdat hij op kosten wordt gejaagd of omdat zijn gegevens, alsnog elders vindbaar (moeten) zijn. De rechtszekerheidsfunctie van het handelsregister wordt dan aangetast terwijl tegelijkertijd de privacy niet of nauwelijks wordt verbeterd.

Dit afwegende kan worden geconcludeerd dat een (meer) generieke afscherming van eenmanszaken in grote mate schadelijk is voor economie en maatschappij en een generieke afscherming van potentiële risicogroepen onwerkbaar voor de KVK. Een gerichte afscherming op verzoek van ondernemingen of rechtspersonen waarbij een concrete dreiging bestaat of waarbij daarmee op basis van de beroepsactiviteit rekening mee moet worden gehouden, is derhalve de aangewezen oplossing.

## **4. Privacyaspecten**

Het bezoekadres in het handelsregister is 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 privacyregelgeving stelt restricties aan de wijze waarop de KVK 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. Een onderneming of rechtspersoon maakt zelf de keuze voor vestiging op het woonadres of een ander adres. Er moet een bezoekadres geregistreerd zijn, zodat derden de onderneming of rechtspersoon kunnen vinden, wanneer zij daarmee in contact willen treden. Dat vloeit voort uit het belang van de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Zoals de Autoriteit Persoonsgegevens in haar advies van 24 juni 2021 ook stelt, kan de inbreuk op de privacy als gevolg van het algemene systeem van openbaarheid alleen gerechtvaardigd worden indien er ook een mogelijkheid is om uitzonderingen te maken in uitzonderlijke gevallen. Dit besluit voorziet in die mogelijkheid wat betreft bezoekadressen. Dit is mede van belang, omdat een dreiging in veel gevallen voortvloeit uit omstandigheden die niet bekend waren ten tijde van het opgeven van het woonadres als bezoekadres.

De voorziening in artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008 versterkt de grondslag, waarop de KVK zijn huidige handelen van afschermen in geval van concrete dreiging kan voortzetten.



Artikel 51, vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008 breidt de grondslag uit naar het specifieke geval van beroepsgroepen die door hun beroepsuitoefening een zekere waarschijnlijkheid dragen dat zij mikpunt worden van agressie of bedreiging. Van deze voorziening gaat een preventieve werking uit.

## 5. Advisering en consultatie

### 5.1 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het besluit geselecteerd voor formele advisering. Het ATR adviseert om het voorgestelde besluit in te dienen en daarbij rekening te houden met de behoefte aan een generieke voorziening voor ondernemers die geen lid zijn van een beroepsorganisatie en die vanwege een bedreiging hun adres willen afschermen.

Voorts merkt het ATR op dat ondernemers die geen lid zijn van een beroepsvereniging, geholpen zouden zijn met een mogelijkheid om hun adres af te schermen die vergelijkbaar is met de mogelijkheden die leden hebben. Deze opmerking lijkt te zien op de mogelijkheid dat de vereniging haar leden kan toestaan het adres van de vereniging als hun bezoekadres te registreren.

De beroepsorganisaties waarmee de afspraken worden gemaakt omtrent afscherming bij waarschijnlijk risico, zoals bedoeld in art 51, vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008 kunnen ledenorganisaties zijn. De formulering van de afspraken wordt evenwel zodanig gekozen dat hierdoor geen 'gedwongen winkelnering' bij een beroepsorganisatie ontstaat. Deze verduidelijking is ook toegevoegd in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. De criteria voor het deel uitmaken van een bepaalde beroepsgroep beogen enkel een selectie op feitelijke uitoefening van een beroep door verzoeker.

Het verschaffen van een vestigings- of postadres aan een ondernemer door een (beroeps)organisatie kan, anders dan de identificatie van de beroepsbeoefenaren die het beroepsgebonden risico dragen, wel worden gekoppeld aan een lidmaatschap van de betreffende organisatie. Dit soort dienstverlening is een op geld waardeerbare prestatie, die aan de afnemer direct of indirect in rekening kan worden gebracht, eventueel als onderdeel van een lidmaatschapscontributie. Het is niet passend om aan organisaties op te leggen dat zij een dergelijke prestatie aan hun leden en eventueel ook niet-leden moeten leveren en tegen welke vergoeding. Evenmin is het passend dat de overheid deze prestatie om niet gaat leveren, nu er een commerciële markt bestaat voor dit type dienstverlening. Het ATR doet verder een aantal suggesties voor toekomstig beleid waaronder de mogelijkheid om ondernemingen te registreren met een niet-openbaar bezoekadres. Een andere suggestie is het bieden van meer regie aan de geregistreerde, bijvoorbeeld door toestemming voor verstrekking van adresgegevens voor commerciële doelen. Deze en soortgelijke opties komen aan de orde in de overwegingen rond de Datavisie Handelsregister. Ze staan relatief ver af van doel en strekking van onderhavig besluit en leiden daarom niet tot aanpassingen in het besluit. Ten aanzien van de regeldruk en nalevingskosten geeft het voorgestelde besluit ATR geen aanleiding tot opmerkingen.

### 5.2 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 28 juni 2021 advies uitgebracht naar aanleiding van het voorstel van het kabinet om woonadressen standaard af te schermen in het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 in verband met het standaard afschermen van woonadresgegevens. Daarin adviseerde de Autoriteit Persoonsgegevens om in het Handelsregisterbesluit 2008 een mogelijkheid op te nemen op basis waarvan een natuurlijke persoon de KVK kan verzoeken om het afschermen van een bezoekadres, indien dit tevens zijn woonadres is en het kan bijdragen aan veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld in geval van bedreiging, wanneer dit adres openbaar blijft in het handelsregister. Dit besluit geeft gestalte aan dat advies.

### 5.3 Internetconsultatie

Uit de bijna driehonderd reacties die zijn ontvangen op de internetconsultatie, komt een tamelijk eenduidig beeld naar voren; de voorgestelde regeling voor afscherming van adressen bij dreiging voorziet in een behoefte. Daarnaast is echter ook duidelijk dat voor het merendeel van de insprekers, overwegend zelf zzp'ers, een nog bredere afscherming van hun gegevens ook zeer welkom zou zijn.

Op sommige onderdelen is naar aanleiding van consultatiereacties de toelichting aangepast.

De betrokkenheid van beroepsorganisaties bij preventieve afscherming op basis van het vierde lid van artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 is verder verduidelijkt. De afspraken met beroepsorganisaties impliceren niet dat beroepsbeoefenaars lid moeten zijn van een vereniging om aanspraak te kunnen maken op afscherming, ook niet wanneer die vereniging de beroepsorganisatie is waarmee de



afspraken zijn uitgewerkt. De rol van de beroepsorganisatie bestaat daaruit dat zij met kennis van het veld de KVK kan helpen passende en objectieve criteria te definiëren om vast te stellen wie tot de beoogde beroepsgroep behoort. Dit punt is onder andere door het ATR en door het College voor de rechten van de mens geadresseerd.

Onder andere door het College voor de rechten van de mens en de Nederlandse Orde van Advocaten wordt gewezen op de vicieuze cirkel die kan ontstaan als afscherming zou worden geweigerd omdat de ondernemer zijn vindbaarheid in andere bronnen onvoldoende heeft verminderd. Dit kan onredelijk uitpakken, vooral omdat het kan gaan om gegevens die juist uit het handelsregister zijn overgenomen. De toelichting is daarop verduidelijkt.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is in afstemming met het OM en NCTV in de toelichting nader gepreciseerd hoe de afscherming op verzoek in het handelsregister aansluit op het Rijksdomein en het decentrale domein van het stelsel bewaken en beveiligen.

In de internetconsultatie is een aantal wensen en behoeften voor bredere afscherming verwoord.

De registratie zou meer recht moeten doen aan de ondernemer die door de aard van zijn werk geen vaste fysieke werklocatie (nodig) heeft. Daarmee is nog geen rekening gehouden in de huidige systematiek van het handelsregister. Feitelijk is ieder 'vestigingsadres' voor een dergelijke ondernemer virtueel, of hooguit administratief.

Ook wordt door de meeste respondenten, in navolging van de reactie van de stichting ZZP Nederland, de wens uitgesproken om (meer) regie te hebben over welke gegevens vanuit het handelsregister worden gedeeld en met wie. Dit geldt in ieder geval met betrekking tot privé-gegevens, zoals het woonadres (hetgeen alleen aan de orde is voor zover dit woonadres ook als bezoekadres is ingeschreven). In de reactie van Netwerk Notarissen wordt de suggestie gedaan om de ondernemer de keuze te bieden tussen het registreren van een bezoekadres of een postadres in het handelsregister, voor zover dit voor de betreffende onderneming in het kader van Europese regelgeving toelaatbaar zou zijn.

Deze vragen en wensen voeren verder dan binnen het kader van het besluit geadresseerd kan worden. Ze gaan ook verder dan alleen de afscherming in het kader van veiligheidsrisico's. Deze suggesties en wensen zullen worden meegenomen in het traject Datavisie Handelsregister, dat een bredere scope heeft en gericht is op het vinden van een passend evenwicht tussen onder andere privacy en transparantie, in het licht van de vele doelen die het handelsregister moet dienen.

## 6. Regeldruk

De voorziening in dit besluit heeft beperkte effecten voor de administratieve lasten of regeldruk van de verzoeker en voor bedrijven of overheden. De verzoeker moet een aanvraag doen en bewijs leveren van de dreiging of de waarschijnlijke dreiging. Met betrekking tot die laatste situatie voeren het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de KVK overleg met de branche- en beroepsorganisaties, teneinde een geïnformeerde afweging te kunnen maken over het aannemelijk zijn van de waarschijnlijke dreiging.

Op basis van de ervaring tot en met 2021 met het op verzoek afschermen van woonadressen en, in uitzonderlijke gevallen, bezoekadressen in het handelsregister, is een inschatting gemaakt van de aantallen afschermingsverzoeken, waarmee gerekend moet worden. Eind 2021 was er sprake van circa 12.000 afgeschermd woonadressen en bijna 450 afgeschermd bezoekadressen. Rekening houdend met een mogelijke toename van het aantal afschermingsverzoeken, wordt uitgegaan van een aantal van 15.000 af te schermen bezoekadressen. Omdat de afscherming voor beroepsgroepen, op basis van sectorale afspraken, relatief snel en eenvoudig aan te vragen is en omdat dit groepen betreft en geen losstaande gevallen, wordt ervan uitgegaan dat minimaal 75 procent van de afschermingen op basis van deze mogelijkheid tot stand zal komen. Daarmee resteert hoogstens 25 procent van de verwachte afschermingsverzoeken waarbij ten minste een incident moet zijn voorgevallen dat een aangifte rechtvaardigt. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij bedreiging met ernstig letsel, verkrachting of aanranding of de dood. In deze gevallen moet de verzoeker aangifte doen. Met het procesverbaal van de aangifte kan afscherming van het adres worden verzocht.

Het kennisnemen van de afschermingsmogelijkheden kost 15 minuten, dit betreft de hele doelgroep van 15.000 verwachte afschermingsverzoeken. Bij een normtarief van € 54, dat ook voor de overige berekeningen wordt gehanteerd, gaat het om € 202.500 aan administratieve lasten.

Voor het aanvragen van afscherming in het kader van een risico-beroep kan de verzoeker zijn verzoek richten aan de KVK onder verwijzing naar afspraak met de beroepsorganisatie. Hiervoor wordt uitgegaan van 15 minuten. De verificatie bij de beroepsorganisatie wordt uitgevoerd door de KVK en



levert voor de verzoeker derhalve geen lasten op. Verondersteld wordt dat de beroepsorganisatie al zorg heeft gedragen voor het delen van informatie over afscherming van andere gegevensbronnen dan het handelsregister, zodat dit bij de afhandeling bij de KVK geen tijd meer vergt. De doelgroep omvat 75 procent van de 15.000 verwachte afschermingen, zijnde 11.250 aanvragers met een administratieve last van € 151.875. Daarnaast moet worden voorzien in een postadres in aanvulling op het afgeschermd bezoekadres. Aangenomen wordt dat dit in de helft van de gevallen wordt geregeld bij respectievelijk met de beroepsorganisatie, zonder verdere kosten voor de verzoeker. Dan resteert voor de rest van de af te schermen groep (5.625 ondernemingen) een kostenpost van € 180 per jaar, zijnde € 1.012.500. Dit levert in totaal € 1.164.375 aan administratieve lasten op.

Het aanvragen van afscherming voor een individueel geval van dreiging wordt verwacht in 3.750 gevallen en omvat in beginsel twee stappen. De eerste stap is het aantonen dat er sprake is van een dreiging, bijvoorbeeld door het doen van aangifte, waarvoor twee uur wordt gerekend. Dan wordt de aanvraag ingediend bij de KVK, waarbij tevens wordt geverifieerd of de aanvrager andere gegevensbronnen dan het handelsregister al adequaat heeft afgeschermd of dit alsnog gaat regelen. Voor deze afhandeling wordt een uur gerekend. Ook in deze gevallen moet de onderneming of rechtspersoon zorgdragen voor een postadres in aanvulling op het afgeschermd bezoekadres. De kosten daarvoor bedragen € 675.000. De administratieve last van deze afscherming komt daarmee uit op € 1.282.500.

De kennisname en de twee verschillende soorten afscherming veroorzaken een totaal van € 961.875 aan incidentele en € 1.687.500 aan structurele administratieve lasten.

## 7. Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat de doelgroep van dit besluit gebaat is bij spoedige inwerkingtreding. De in paragraaf 2 en 3 omschreven ontwikkelingen van misbruik van de adresgegevens voor bedreiging en intimidatie, maken dat het kabinet het besluit zo snel mogelijk in werking wil kunnen laten treden. De voorziening is in het voordeel van de ondernemers en medebewoners om wiens adressen het gaat. De KVK heeft aangegeven de afscherming spoedig na de publicatie te kunnen uitvoeren.

## II. Artikelen

### Artikel I

Artikel 51 van het Handelsregisterbesluit 2008 wordt aangevuld met drie nieuwe leden en de redactie van dit artikel wordt aangepast. Voor een betere leesbaarheid wordt dit artikel opnieuw vastgesteld. Hieronder worden de verschillen tussen het nieuw vastgestelde en het oude artikel 51 weergegeven.

#### *Artikel 51, eerste lid, van het Handelsregisterbesluit 2008*

In het oude eerste lid van artikel 51 werd bepaald dat het adres van een natuurlijk persoon niet kon worden ingezien en werd daar een uitzondering op geformuleerd zodat bepaalde beroepsgroepen en overheden inzage kunnen krijgen in de adresgegevens zodat zij hun publieke taak kunnen uitvoeren. Deze uitzondering wordt verplaatst naar het vijfde lid van het nieuwe artikel 51. In het nieuwe artikel 51, eerste lid, vervalt derhalve de zinsnede ' , 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'.

#### *Artikel 51, tweede lid, van het Handelsregisterbesluit 2008*

Het tweede lid van artikel 51 blijft ongewijzigd.

#### *Artikel 51, derde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008*

Na het tweede lid van het nieuwe artikel 51 worden drie leden toegevoegd, die het oude artikel 51 niet bevatte. In het nieuwe derde lid van artikel 51 wordt bepaald wanneer het bezoekadres van een onderneming of een rechtspersoon op verzoek van die onderneming of rechtspersoon afgeschermd kan worden. Er moet ten eerste sprake zijn van een dreiging die afscherming van het adres noodzakelijk maakt gelet op de veiligheid van een of meer personen (onderdeel a). Hoe een verzoeker kan aantonen dat sprake is van een dergelijke dreiging, wordt toegelicht in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De dreiging hoeft niet alleen op verzoeker betrekking te hebben, maar kan zich ook richten tegen andere betrokkenen die in verband staan met (het bezoekadres van de) verzoeker. Daarom wordt in dit artikel, naast het begrip 'verzoeker', ook 'betrokkene' gebruikt. Het begrip 'betrokkene' is een breder begrip dan 'verzoeker': daarmee wordt bedoeld een eventuele



partner, ander gezinslid of (mede)bewoner op het bezoekadres van verzoeker, tegen wie de dreiging zich (mede) richt. 'Verzoeker' is degene die wettelijk bevoegd is namens de onderneming of de rechtspersoon tot het doen van opgave en het indienen van de aanvraag tot afscherming van het bezoekadres.

Het afschermen van het bezoekadres in het handelsregister is alleen effectief als de af te schermen gegevens niet ergens anders zichtbaar zijn. Daartoe strekken de onderdelen b en c van het derde lid: het adres moet niet in te zien zijn via een andere onderneming of rechtspersoon, en verzoeker of een andere betrokkene moeten niet beschikken over een openbaar te raadplegen telefoonnummer.

Verzoeker of een andere betrokkene worden geacht zelf maatregelen te hebben genomen om de bekendheid van het bezoekadres te verminderen (onderdeel d). De verplichting om maatregelen te nemen om de bekendheid van het bezoekadres te verminderen ziet derhalve op alle personen waar de dreiging op ziet. Het kan betrekking hebben op verzoeker, maar ook op een andere betrokkene verbonden aan het bezoekadres.

Op grond van onderdeel e rust op de verzoeker de plicht om een correspondentieadres op te geven in aanvulling op het afgeschermd bezoekadres.

#### *Artikel 51, vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008*

Het nieuwe vierde lid van artikel 51 regelt dat het bezoekadres dat gelijk is aan een woonadres op verzoek afgeschermd kan worden, indien sprake is van een waarschijnlijke dreiging als gevolg van de beroepsuitoefening van een van de bewoners op het adres. De verzoeker moet dit onderbouwen conform de tussen de betreffende beroepsorganisatie en de KVK vastgelegde beroepsgelateerde afschermingscriteria. Uit de formulering 'als gevolg van de beroepsuitoefening van verzoeker of een andere betrokkene' volgt dat centraal staat de feitelijke uitoefening van een beroep door betrokkene. Voor een geslaagd beroep op afscherming is lidmaatschap tot een bepaalde beroepsvereniging niet vereist. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.3 en 5 van het algemene deel van deze toelichting.

Kapitaalvennootschappen vallen niet onder de reikwijdte van het vierde lid omdat zij op grond van de Europese Vennootschapsrichtlijn verplicht zijn tot publicatie van het vestigingsadres in het handelsregister. Van deze plicht kan alleen worden afgeweken na een individuele afweging van belangen, en dus niet op basis van een generiek afschermingsbeleid. Omdat in het vierde lid sprake is van een waarschijnlijke dreiging, die zich nog niet heeft voorgedaan, levert dit, in het licht van die richtlijn, onvoldoende grond om te concluderen dat in deze situatie het belang van de veiligheid prevaleert boven het belang van de openbaarheid. Dit ligt anders in de situatie waar het derde lid op ziet, omdat daar sprake is van feiten en omstandigheden die wijzen op een in het concreet geval bestaande dreiging. Om die reden is in het derde lid, anders dan in het vierde, geen uitzondering gemaakt voor kapitaalvennootschappen.

Het vierde lid bepaalt tevens dat de onderdelen b tot en met e van het derde lid van overeenkomstige toepassing zijn op het vierde lid. Deze bepalingen uit het derde lid, bedoeld om de afscherming effectief te laten zijn, zijn eveneens relevant bij het afschermen van het bezoekadres bij waarschijnlijke dreiging uit het vierde lid.

#### *Artikel 51, vijfde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008*

In het nieuwe vijfde lid van artikel 51 wordt bepaald dat de afscherming als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid niet kan worden tegengeworpen aan 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. Zoals eerder aangegeven, is deze bepaling verplaatst van het eerste naar het vijfde lid van artikel 51, en is de reikwijdte uitgebreid met de hierboven toegelichte nieuwe derde en vierde lid van artikel 51.

## **Artikel II**

Artikel II voorziet in de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. In paragraaf 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is ingegaan op de keuze om af te wijken van de vaste veranderingsmomenten.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,*