

Vergaderjaar 2005–2006

30 656

Regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen (Handelsregisterwet 200.)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De gegevenshuishouding binnen de overheid is aanzienlijk te verbeteren door het invoeren van basisregisters. Deze uitspraak is onderbouwd en uitgewerkt in het eerste programma Stroomlijning Basisgegevens¹. In de brief aan de Tweede Kamer, waarin de afronding van dit programma werd aangekondigd, zijn het uitgangspunt voor en de conclusies van het programma als volgt omschreven²: «Uitgangspunt voor het programma vormde de constatering dat bij nagenoeg alle vraagstukken waarvoor de overheid zich gesteld ziet, het kunnen beschikken over adequate gegevens een cruciale rol vervult: beheersing van asielzoekerstromen, voedselveiligheid, wachtlijsten in de zorg, integratie, openbare orde en veiligheid, uitbraak van veeziekte, illegale onderhuur van woonruimte, waterbeheer, criminaliteit, enzovoort. Nagenoeg al deze dossiers vergen bovendien een intensieve samenwerking van een groot aantal betrokken organisaties, die op al deze dossiers effectief en flexibel (dat wil zeggen in wisselende samenstelling) met elkaar moeten kunnen samenwerken en daartoe snel en zonder problemen gegevens moeten kunnen uitwisselen, die bovendien betrouwbaar en actueel moeten zijn. Dat kan alleen als er – ten minste voor de meest essentiële gegevens – sprake is van een overheidsbrede, organisatieonafhankelijke maar flexibele gegevensinfrastructuur. Basisregisters voorzien daarin».³

Het motto van Stroomlijning Basisgegevens was «de overheid vraagt niet naar de bekende weg (...)». De streefsituatie is dat burgers en bedrijven een overheidsinstantie geen gegevens hoeven te verstrekken indien deze gegevens reeds aantoonbaar binnen de overheid beschikbaar zijn (tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die zich daartegen verzetten, bijvoorbeeld in de sfeer van opsporing van strafbare feiten). Dat mes snijdt aan twee kanten. Door het eenmalig verzamelen van gegevens worden de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven beperkt, en worden tegelijkertijd forse kwaliteitsverbeteringen en kostenbesparingen voor de overheid zelf gerealiseerd.

¹ Zie Kamerstukken II, 26 387.

² Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 3 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 26 387, nr. 18).

³ In de brief werd gesproken over «authentieke» registraties. In deze memorie wordt de term «basisregister» gebruikt. Die term geeft beter aan dat de hier bedoelde registers voor overheidsorganen gegevensbronnen bij uitstek zijn om hun handelen op te baseren.

Deze eenmalige gegevensverzameling resulteert in zogenaamde basisregistraties, die overheidsbreed fungeren als unieke bron van gegevens, zoals de basisadministraties over persoonsgegevens en de kadastrale registratie nu al in hoge mate fungeren als unieke bron van persoons- en onroerende zakengegevens.

De hiervoor aangehaalde uitgangspunten en conclusies worden breed gedragen. In het overleg op 24 september 2003 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Economische Zaken met de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken bleek ook de steun van de Tweede Kamer voor deze aanpak. De Kamer drong daarbij aan op een spoedige implementatie en verzocht om een wetgevingsplanning¹. Deze wetgevingsplanning is aan de Tweede Kamer aangeboden². Voorliggend wetsvoorstel regelt een basisregister voor ondernemingen en rechtspersonen. Dit register, het nieuwe handelsregister, zal functioneren in een stelsel van basisregisters. Naast onderhavig register zijn in de eerste tranche nog acht andere registers voorzien, te weten Kadaster (inclusief topografie), GBA, adressen, gebouwen, kentekens, arbeids- en uitkeringsverhoudingen en inkomens (zie Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 81). Ieder van de registers is leidend op het eigen terrein.

Basisregistraties maken eenmalige gegevensverstrekking mogelijk. Dit moet echter stapsgewijs gerealiseerd worden. Zodra het onderhavige basisregister operationeel is, hoeven de gegevens die daartoe zijn aangemerkt niet meer door een onderneming aan een bestuursorgaan geleverd te worden. De onderneming kan dan volstaan met zich te identificeren door middel van het toegekende bedrijfsnummer, waarna het bestuursorgaan onder andere de adresgegevens kan oproepen uit het register. Op termijn kan het principe van eenmalige gegevensverstrekking veel breder worden toegepast dankzij de basisregisters. Deze kunnen gaan functioneren als een koppelpunt tussen de verschillende overheidsinstanties. Zo kan het zijn dat een onderneming bijvoorbeeld loongegevens van werknemers aanlevert aan één instantie, en dat andere overheidsinstanties niet meer dezelfde gegevens opvragen bij de onderneming, maar deze bij de eerste overheidsinstantie ophalen. Het register en het unieke nummer van de onderneming of rechtspersoon fungeren dan als koppelpunt tussen de twee gegevensbestanden van de twee instanties. Het register en het unieke nummer zijn hier nodig omdat een dussdanige informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties alleen te realiseren is als de instanties met zekerheid kunnen vaststellen over welke onderneming ze aan het communiceren zijn. Voor dit soort eenmalige gegevensverstrekking is het verder nodig dat de desbetreffende overheidsinstanties hun processen en definities op elkaar afstemmen en, indien nodig, de aan de informatie-vraag ten grondslag liggende wetten aanpassen.

De ontwikkeling van het register is bestuurlijk en beleidsmatig geplaatst binnen het in 2003 gestarte Programma ICT en administratieve lasten³. Het programma is gericht op de totstandbrenging van een ketengerichte (ict-)infrastructuur waarmee het kabinet wil bereiken dat de administratieve lasten voor ondernemers verminderen en de informatievoorziening van de overheid aan ondernemers wordt verbeterd. Belangrijke afgeleide doelstellingen zijn daarnaast dat ondernemers positiever zijn over het functioneren van de overheid en dat de betrokken overheidsorganisaties efficiënter kunnen werken.

In het programma Stroomlijning Basisgegevens zijn de uitgangspunten van basisregisters gedefinieerd. Volgens dit programma is een basisregister «een kwalitatief hoogwaardige en met expliciete garanties voor de borging van die kwaliteit omkleed bestand van, gezien het geheel van wettelijke taken, vitale en/of veelvuldig en om uiteenlopende redenen benodigde gegevens over personen, organisaties, zaken, verrichtingen of gebeurtenissen, dat bij wet als de enig officieel erkende registratie voor de

¹ Dit is onder meer uitgedrukt in de door de Kamer aangenomen motie van het lid Szabó c.s. (Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 8). Zie ook de bespreking van – onder meer – die motie in Handelingen II 2003/04, blz. 3539–3546 en 3628–3629.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 20).

³ Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 275, Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 10.

desbetreffende gegevens is aangemerkt en dat in het gehele land verplicht wordt gebruikt door alle overheidsinstanties, alsook zo mogelijk private organisaties, tenzij het gebruik om zwaarwegende redenen als privacybescherming expliciet is uitgesloten»¹. Hieronder worden een aantal aspecten van het register verder uitgewerkt.

1.2 Wetgeving voor een basisregistratie voor ondernemingen en rechtspersonen

Wet- en regelgeving voor het handelsregister is tot stand gekomen in 1918 en is sindsdien meerdere malen gewijzigd. De structuur van de wet is daarbij steeds op hoofdlijnen gehandhaafd: het register wordt gehouden door de kamers van koophandel en fabrieken (hierna: kamers), ieder voor hun eigen regio. De kamers zijn zelfstandige bestuursorganen. Ook de doelstelling van het register is tot op heden onveranderd, namelijk het bevorderen van de rechtszekerheid in het economisch verkeer. De tweede doelstelling betreft het verstekken van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening.

De laatste omvangrijke wetswijziging dateert van 1996. Daarbij is – mede op verzoek van de kamers – onder meer voorzien in verruiming van de mogelijkheid om moderne technieken toe te passen bij het register, in het bijzonder op het gebied van gegevensopslag en gegevensverwerking. Vanuit die verruimde mogelijkheden hebben de kamers de afgelopen jaren een vérgaande automatiseringsslag in gang gezet waardoor thans sprake is van een «papierarm dossier». Zelfs is het zo dat het beeld van het handelsregister als verzameling van naast elkaar bestaande deelregisters niet langer overeenstemt met de werkelijkheid: in feite is reeds nu sprake van één geïntegreerd digitaal register waarbij de bewerkingen en de gegevensuitvraag centraal worden uitgevoerd en de afzonderlijke kamers fungeren als «front offices»: zij hebben het directe contact met de ingeschrevenen, controleren de door ingeschrevenen aangeleverde gegevens, innen de heffing enzovoort.

Naast genoemde wijziging op technisch vlak, en in nauwe samenhang daarmee, is bij de wetswijziging van 1996 het stelsel van meervoudige inschrijving vervangen door enkelvoudige inschrijving (dit betreft de situatie waarin een onderneming een of meer nevenvestigingen heeft) en is het verenigingen- en stichtingenregister geïntegreerd in het handelsregister.

1.3 Doelstelling

Het handelsregister wordt uitgebreid en verbeterd tot een nieuw integraal, digitaal basisregister van ondernemingen en rechtspersonen². Uit het feit dat het een basisregister betreft, volgt dat het streven is naar een compleet en zo actueel en volledig mogelijk register, dat bijdraagt aan de goede vervulling van publiekrechtelijke taken. Het handelsregister fungeert nu al als een register van bedrijfsgegevens. De omvorming tot basisregistratie betekent dat het onderhavige register zowel het bijdragen aan het efficiënt functioneren van de overheid ten doel heeft als de doelen waarvoor het handelsregister indertijd is ingesteld. Deze laatste zijn bevordering van de rechtszekerheid in het economische verkeer en bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. In het handelsregister zijn belangrijke gegevens over en voor ondernemingen en rechtspersonen vastgelegd, zoals bijvoorbeeld wie tekeningsbevoegd is. Door het toegankelijk maken van deze gegevens biedt het handelsregister rechtszekerheid bij het aangaan van overeenkomsten, met zowel leveranciers als afnemers.

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 26 387, nr. 11.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 10.

Hoofdstuk 2. Het register

2.1 Een register, twee soorten gegevens

Binnen het handelsregister kunnen ingevolge dit wetsvoorstel twee soorten gegevens worden onderscheiden, te weten de authentieke en de niet-authentieke gegevens van ondernemingen en rechtspersonen. In verband met de goede uitvoering van publiekrechtelijke taken is het van belang dat de authentieke gegevens van een zeer hoog kwaliteitsniveau zijn. Deze gegevens zullen verplicht worden gebruikt door bestuursorganen. Voor deze gegevens gelden een aantal specifieke kwaliteitsmaatregelen die aan basisregistraties eigen zijn zoals bij voorbeeld terugmelding.

De overige gegevens die in het register worden opgenomen dienen de doelen rechtszekerheid in het economisch verkeer en bevordering van economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening, de nu reeds bestaande handelsregisterdoelen. Voor deze gegevens geldt geen verplicht gebruik door bestuursorganen. Het kwaliteitsregime dat hier op rust is dan ook anders.

2.2 Openbaarheid register

Het register volgt ten aanzien van openbaarheid de lijn van het huidige handelsregister. Dat wil zeggen dat de gegevens die erin zijn opgenomen en de bescheiden die erin zijn gedeponneerd, door een ieder kunnen worden ingezien met uitzondering van het nummer dat strekt ter identificatie van natuurlijke personen (in de toekomst het burgerservicenummer, hierna BSN) en gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede vastlegging en verstrekking gegevens. Het beginsel van openbaarheid vloeit logisch voort uit een van de functies van het register namelijk het bevorderen van de rechtszekerheid in het economisch verkeer en het bevorderen van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Het beginsel van openbaarheid geldt ten aanzien van alle ondernemingen en rechtspersonen die in het register zullen zijn opgenomen, dus ook voor organisatievormen of rechtsvormen die thans niet zijn opgenomen in het handelsregister, zoals eenmanszaken in de landbouw en vrije beroepsbeoefenaren. In de geschiedenis van de Handelsregisterwet 1996 is de kring van ingeschrevenen vaker vergroot: zo werden verenigingen en stichtingen – voordien geregistreerd in een apart Verenigingen- en stichtingenregister – in 1996 in het handelsregister opgenomen. Destijds is besloten ten aanzien van openbaarheid geen uitzonderingspositie te creëren. Ook thans is geen aanleiding om ten aanzien van ondernemingen en rechtspersonen die nieuw zullen worden opgenomen in het register, een andere koers te varen.

Op de openbaarheid zijn dezelfde uitzonderingen van kracht als thans in de Handelsregisterwet 1996 genoemd. In de eerste plaats houdt dat in dat gegevens niet worden gerangschikt naar natuurlijke personen, behalve op verzoek van een, in de wet genoemde, beperkte kring van organisaties ten behoeve van in dat kader vermelde doelstellingen. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur beperkingen op de openbaarmaking worden vastgesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen die – via de organisatie(s) waarbij zij betrokken zijn – in het register zijn opgenomen.

Nieuw is dat er bepaalde gegevens zijn die alleen voor bestuursorganen in te zien zijn. Het betreft hier het nummer dat strekt ter identificatie van een natuurlijke persoon en informatie over de herkomst van gegevens. Voor het verstrekken van het nummer dat strekt ter identificatie van een natuurlijke persoon, moet door een bestuursorgaan een verzoek worden gedaan, dat alleen wordt gehonoreerd indien verstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak van dat bestuursorgaan.

De gegevens in het register zullen elektronisch worden opgeslagen. Datzelfde geldt voor bescheiden die in het register worden gedeponereerd: ingeval deze op papier worden aangeleverd, hetgeen meer en meer een uitzonderingssituatie zal worden, zullen deze worden gescand ten behoeve van elektronische opslag. Raadplegen van het register kan in de vorm van het door middel van internet raadplegen van het register of bescheiden dan wel, desgewenst, in de vorm van een door de kamer gewaarmerkt (papieren) uittreksel uit het register. Het raadplegen van het register is niet kosteloos: de verstrekkingfunctie van het register («berichtendienst») genereert (computer)kosten die volgens het profijtbeginsel worden doorberekend. Een gewaarmerkt uittreksel brengt extra kosten met zich mee en daarvoor zal dan ook een hoger bedrag worden berekend dan voor het door middel van internet raadplegen van het register. Ook daarin verschilt dit wetsvoorstel niet van het huidige handelsregister.

2.3 Welke gegevens komen in het register

Het register bevat de gegevens die noodzakelijk zijn om een onderneming of rechtspersoon uniek te kunnen identificeren. Dit zijn de authentieke gegevens, die in de wet staan opgesomd. Het gaat hierbij om onder andere de actuele en historische gegevens betreffende de rechtsvorm en de statutaire zetel, de naam, de handelsnaam of -namen, het post- en bezoekadres van de hoofdvestiging en de nevenvestigingen, de datum van aanvang, voortzetting en beëindiging. Indien degene aan wie een onderneming toebehoort een natuurlijk persoon is worden ook opgenomen de voor- en achternaam, de geboortedatum en het persoonsidentificerende nummer (in de toekomst BSN). Aan elke onderneming of rechtspersoon zal een nummer worden toegekend door de kamers. Voor dit nummer zal gebruik worden gemaakt van het zogenaamde Fi-nummer, dat thans door de Belastingdienst wordt toegekend.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke overige gegevens worden ingeschreven in het handelsregister. Deze gegevens dienen de rechtszekerheid in het economisch verkeer en de bevordering van de economische belangen en zullen variëren naar de aard van de onderneming of rechtspersoon. Waar mogelijk zal worden aangesloten bij het Handelsregisterbesluit 1996. Er ontstaat dus één register met twee sets van gegevens. Ten eerste de authentieke gegevens welke verplicht gebruikt moeten worden door bestuursorganen. De tweede set bevat de niet-authentieke gegevens die uitsluitend nodig zijn voor de doelstellingen zoals genoemd in de Handelsregisterwet 1996: rechtszekerheid in het economisch verkeer en het bevorderen van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Deze gegevens geven nadere informatie over de bedrijven en rechtspersonen (bijvoorbeeld bij ondernemingen wie tekeningsbevoegd is) en vallen onder een ander kwaliteitsregime. Bestuursorganen worden niet verplicht deze gegevens te gebruiken.

Met het register ontstaat het volgende beeld. Iedere onderneming of rechtspersoon wordt opgenomen met de authentieke gegevens, zoals het gegeven aan wie een onderneming toebehoort. In geval van een onderneming kan degene aan wie de onderneming toebehoort een natuurlijk persoon zijn (bijv. Slagerij Jansen is eigendom van dhr. Jansen) of een rechtspersoon (assurantiekantoor «Goed en Zeker» is eigendom van «Wereldwijde Verzekeringen b.v.»).

Doel van het stelsel van basisregisters is niet om één allesomvattend register te maken, maar om efficiënt met elkaar communicerende registers neer te zetten. Het is dan ook niet de bedoeling de authentieke gegevens regelmatig en aanzienlijk uit te breiden. Alleen gegevens die een aanvullende bijdrage leveren aan de identificatie van een onderneming kunnen door middel van een wetswijziging toegevoegd worden.

2.4 Overname van gegevens uit andere registers

Voor een aantal gegevens zullen andere basisregistraties leidend worden, bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens voor degene aan wie de onderneming toebehoort als deze een natuurlijk persoon is. Aangezien er nog meerdere basisregistraties in ontwikkeling zijn, kan nog niet in het wetsvoorstel worden opgenomen welke gegevens uit welke andere basisregistraties worden overgenomen. Er is daarom voor gekozen de mogelijkheid op te nemen om de gegevens die uit andere basisregistraties in het register worden overgenomen, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Als de gegevens in een ander basisregister, waaruit deze gegevens zijn overgenomen, wijzigen, wijzigen deze gegevens ook in het handelsregister.

2.5 Verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking

Zodra de kwaliteit van het register voldoende is en er tijd is geweest om alle bestuursorganen aan te sluiten, moet dit wetsvoorstel ertoe leiden dat de in het handelsregister opgenomen authentieke gegevens door bestuursorganen zoveel als mogelijk worden gebruikt. Bestuursorganen die bij de vervulling van hun publieke taken informatie over ondernemingen en rechtspersonen nodig hebben, zijn verplicht de authentieke gegevens in het handelsregister bij hun taakvervulling te gebruiken. Bestuursorganen zijn alle instanties die een publieke taak uitvoeren; in deze groep bevinden zich ook alle overheidsinstanties (onder andere Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), maar ook bij voorbeeld zelfstandige bestuursorganen.

Doordat bestuursorganen de in het handelsregister opgenomen authentieke gegevens in beginsel dienen te gebruiken bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken, mogen ze er in het bestuurlijke verkeer met ondernemingen en rechtspersonen in beginsel vanuit gaan dat de authentieke gegevens juist zijn. Bestaat echter in een concreet geval gerede twijfel aan de juistheid van een of meer authentieke gegevens, dan staat het een bestuursorgaan vrij andere gegevens te gebruiken of mede te gebruiken. Van gerede twijfel is in elk geval sprake indien in het handelsregister is opgenomen dat een gegeven in onderzoek is, maar ook als een bestuursorgaan zelf zodanige gerede twijfel heeft dat hij een terugmelding doet over een authentiek gegeven.

In gevallen waarin bij een authentiek gegeven de aantekening «in onderzoek» is geplaatst, kan een bestuursorgaan de verzochte handeling uitstellen totdat het onderzoek is afgerond en het gegeven niet meer in onderzoek is in gevallen waarin zekerheid over het gegeven van belang is voor de handeling. Is een dergelijk uitstel niet of niet langer mogelijk dan wel onevenredig nadelig voor de onderneming of rechtspersoon, dan dient het bestuursorgaan op basis van gegevens die op dat moment beschikbaar zijn een besluit te nemen of een andere handeling te verrichten (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht).

Voorzover er in het algemeen voor bepaalde gevallen zwaarwegende argumenten aanwezig zijn die een bestuursorgaan nopen tot afwijking van de hoofdregel inzake verplicht gebruik van authentieke gegevens, zal hiervoor bij wettelijk voorschrift een afwijkende voorziening kunnen worden getroffen. Hierbij kan met name worden gedacht aan regelingen op het terrein van controle, onderzoek en handhaving. Authentieke gegevens behoeven evenmin te worden gebruikt indien uit een verdrag of een bindend besluit van de Europese Unie anders voortvloeit.

Ook in specifieke gevallen kan een goede taakvervulling meebrengen dat een bestuursorgaan wordt belet authentieke gegevens uit het handelsregister te gebruiken of uitsluitend te gebruiken. Ook hiervoor is een uitzondering opgenomen, waarin staat dat het een bestuursorgaan vrijstaat andere gegevens te gebruiken of mede te gebruiken die afkomstig zijn uit

andere bronnen, bij voorbeeld van de onderneming of rechtspersoon zelf. In dergelijke gevallen hoeft geen sprake te zijn van een situatie waarin het gegeven in onderzoek is geplaatst of waarin een terugmelding is gedaan. Deze uitzonderingssituatie betreft specifieke gevallen waarin het zonder meer moeten gebruiken van authentieke gegevens op gespannen voet staat met een goede vervulling van één of meer taken van het bestuursorgaan. De beantwoording van de vraag of er een bijzondere situatie aanwezig is die belet dat authentieke gegevens in het handelsregister worden gebruikt, hangt daarmee niet af van de door het bestuursorgaan zelf gevoelde noodzaak, maar van het geobjectiverde criterium dat zulks voortvloeit uit een behoorlijke taakuitoefening door het bestuursorgaan. Ondernemingen en rechtspersonen die in het basisregister zijn opgenomen, behoeven de authentieke gegevens die in het register zijn opgenomen in beginsel niet meer te verstrekken aan bestuursorganen. Ondernemingen en rechtspersonen kunnen zich identificeren met het unieke nummer. Hiermee is eenmalige gegevensverstrekking voor de authentieke gegevens gerealiseerd. Als een bestuursorgaan bijvoorbeeld een onderneming een formulier stuurt waarop het adres nog ingevuld moet worden, kan de onderneming volstaan met het invullen van het unieke nummer en natuurlijk de gegevens die niet behoren tot de authentieke gegevens. Als een onderneming zich vanuit een wettelijke verplichting moet identificeren, wordt deze verplichting niet opgeheven door de bepaling van eenmalige gegevensverstrekking. Dit is ook expliciet in dit wetsvoorstel vastgelegd. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij een inspectie, is het immers nodig om de identiteit van de onderneming te verifiëren. Indien er geen sprake is van verplicht gebruik, is er ook geen sprake van eenmalige gegevensverstrekking.

In dit wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen getroffen om te waarborgen dat authentieke gegevens die in het handelsregister zijn opgenomen, juist zijn. Echter, zelfs met deze maatregelen kan niet worden gegarandeerd dat alle gegevens op ieder moment de «echte situatie» weergeven. Er kan ingevolge dit wetsvoorstel, evenals in de Handelsregisterwet 1996, sprake zijn van een week vertraging, de tijd die ondernemingen en rechtspersonen krijgen om wijzigingen door te geven. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat een onderneming, al dan niet moedwillig, verkeerde gegevens opgeeft of verzuimt tijdig een wijziging in de gegevens door te geven. In de volgende paragraaf wordt aangegeven welke mechanismen worden opgezet om de authentieke gegevens een zo hoog mogelijk juistheidgehalte te geven en hoe een bestuursorgaan dient te handelen wanneer het vermoedt dat de gegevens niet correct zijn.

2.6 Kwaliteit van het register

De basis van de kwaliteit van het register bevindt zich bij de ingeschrevenen. Zij hebben de plicht om zich tijdig en juist in te schrijven en ook tijdig eventuele wijzigingen door te geven. Dat dit daadwerkelijk gebeurt is ook in het belang van de ingeschrevenen. Immers, alle bestuursorganen maken gebruik van de gegevens in het basisregister. Een verkeerde inschrijving kan leiden tot een onjuist besluit van een bestuursorgaan. Indien een onderneming of rechtspersoon zich meldt aan de (fysieke of elektronische) balie van een overheidsinstantie en dat bestuursorgaan constateert dat er verkeerde authentieke gegevens in het register staan, kan het bestuursorgaan een onderneming of rechtspersoon verzoeken zijn gegevens te wijzigen. Het is immers de plicht van de onderneming en rechtspersoon om ervoor te zorgen dat zijn gegevens juist in het register zijn opgenomen.

Als een bestuursorgaan goede reden heeft om te twijfelen aan de authentieke gegevens in het register, doet het een terugmelding aan de beheerder van het register. Deze twijfel kan ontstaan in direct contact met de onderneming, maar bijvoorbeeld ook omdat op het briefpapier van de

onderneming een ander adres staat dan in het handelsregister. De beheerder kan authentieke gegevens de status «in onderzoek» geven en onderzoeken of het gegeven correct is en zo nee, hoe het gegeven wel zou moeten luiden. Tijdens de periode «in onderzoek» is er geen sprake van verplicht gebruik van het gegeven. Ook de bepaling met betrekking tot eenmalige gegevensverstrekking geldt niet. Daarmee is voor een bestuursorgaan de weg vrij om in geval van tijdsdruk een besluit te nemen. Hoewel de basis van de kwaliteit van het handelsregister bij de ingeschrevenen ligt, krijgen de kamers ingevolge dit wetsvoorstel ook een belangrijkere rol dan eerder bij de kwaliteit van het register. Het uitgangspunt dat de kamers lijdelijk zijn, wordt verlaten ten gunste van een meer actieve rol van de kamers, met name waar het de authentieke gegevens betreft. Dit betekent dat de kamers de mogelijkheid krijgen ambtshalve wijzigingen door te voeren. Dit om te voorkomen dat zij gegevens in het register moeten laten staan waarvan duidelijk is dat deze «fout» zijn. Het zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren dat een bestuursorgaan constateert dat gegevens mogelijk niet juist zijn, daar een melding over doet, en dat daar dan niets mee gedaan kan worden doordat de ingeschrevene niet reageert op een verzoek om opheldering. Dat zou het vertrouwen in het register (terecht) ondermijnen.

Omdat ambtshalve aangebrachte wijzigingen belangrijke gevolgen kunnen hebben voor zowel afnemers als geregistreerden, is een zorgvuldig en transparant proces van groot belang. Ambtshalve wijzigingen dienen altijd te zijn gebaseerd op een zorgvuldig onderzoek. Ten behoeve van de controleerbaarheid is bepaald dat de onderzoeksresultaten moeten worden opgenomen in de administratie van de beheerder. Indien een gegeven dat «in onderzoek» staat wordt gewijzigd, is dit een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De procedure die de beheerder moet volgen om een ambtshalve wijziging door te kunnen voeren, vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Zo moet bij voorbeeld een wijziging zorgvuldig worden voorbereid en voldoende worden gemotiveerd, worden bericht aan de betrokkene, die hiertegen vervolgens bezwaar en beroep kan instellen.

2.7 Kwaliteitscontrole

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de kwaliteit van het register regelmatig wordt gecontroleerd. Het gaat hierbij zowel om controle op de feitelijke juistheid van de gegevens (middels steekproef) als om controle op de ondersteunende processen (ICT, beveiliging, snelheid van verwerken, etc.). In het wetsvoorstel is opgenomen dat de gegevens juist, volledig en actueel moeten zijn. De exacte normen waar de kwaliteit aan moet voldoen, worden bij de uitvoeringsregeling bepaald om zo goed te kunnen inspelen op voortschrijdend inzicht.

2.8 Input afnemers

Er wordt periodiek overlegd met een representatieve vertegenwoordiging van de afnemers van het register. Omdat gebruik van het register voor bestuursorganen verplicht is gesteld, is het nodig dat de afnemers een heldere ingang hebben om behoeften ten aanzien van het register te kunnen communiceren. Dit kunnen zij zowel op verzoek van de Minister als op eigen initiatief. Het gaat hierbij om zaken die op strategisch niveau door de minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) met de kamers geregeld zullen worden, zoals bijvoorbeeld de benodigde kwaliteit van het register en de beveiliging van het register. Een representatieve vertegenwoordiging van afnemers van het register kan een advies geven aan de Minister over het functioneren van het register. Er is voor gekozen de vormgeving van het gebruikersoverleg niet uitputtend te regelen in dit wetsvoorstel. Dat een gebruikersoverleg noodzakelijk is, is duidelijk. De

precieze vorm van het gebruikersoverleg kan in de loop van de tijd echter onderhevig zijn aan voortschrijdend inzicht aan de hand van opgedane ervaringen.

2.9 Inschrijven publiekrechtelijke rechtspersonen in het handelsregister

Naast de rechtszekerheid in het economisch verkeer en het bevorderen van de belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening, is het doel van deze basisregistratie ook het bieden van een zo compleet mogelijk overzicht van ondernemingen en rechtspersonen in Nederland. Dit overzicht draagt bij aan het efficiënt functioneren van de overheid en vormt een onderdeel van de gegevenshuishouding van de overheid, vastgelegd in een stelsel van basisregistraties. Thans is er geen goed overzicht van alle ondernemingen en rechtspersonen in Nederland. De wens om de administratieve en bestuurlijke lasten, niet alleen voor bedrijven maar ook voor de overheid, te beperken is redenen om in dit wetsvoorstel een zo compleet mogelijk register van alle ondernemingen en rechtspersonen in Nederland in te richten. Juistheid van de authentieke gegevens en volledigheid van het register zijn de belangrijkste voorwaarden voor een reductie van de administratieve en bestuurlijke lasten. Deze reductie van de administratieve en bestuurlijke lasten zal nog sterker aanwezig zijn op het moment dat er sprake is van een stelsel van basisregistraties, waarbij door de koppeling van de verschillende basisregistraties voor veel verschillende situaties een set van authentieke gegevens beschikbaar is. Uit dit uitgangspunt vloeit dan ook voort dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen in het register zullen worden opgenomen.

Er bestaat een brede behoefte bij bestuursorganen zelf aan opname van publiekrechtelijke rechtspersonen in het basisregister. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek van CapGemini Ernst&Young «Verkenning publieke organisaties in het BasisBedrijvenRegister» van januari 2003. Bij de bestuursorganen zijn veel grote bestanden aanwezig waarin ook veel publiekrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan de bestanden van Belastingdienst, Arbeidsinspectie, UWV, CWI, Rijksgebouwendienst, maar ook aan de Keuringsdienst van Waren, IGZ en CIBG. Geen van deze bestanden biedt de kwaliteit die beoogd wordt met een basisregister waarin authentieke gegevens zijn opgenomen. Aan het verzamelen en actueel houden van de authentieke gegevens van publiekrechtelijke rechtspersonen zijn voor ieder van de bestandhouders kosten verbonden. Hoewel met betrekking tot het opnemen van publiekrechtelijke rechtspersonen in het basisregister niet een aparte kosten-baten analyse is gemaakt zal één basisregister waarin ook publiekrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen een substantiële bijdragen leveren aan de interne efficiëntie van de overheid en aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Aan de inschrijving van publiekrechtelijke rechtspersonen zijn een aantal praktische consequenties verbonden. De eerste is dat de geregistreerde zelf verantwoordelijk is voor de juistheid en actualiteit van de door hem verstrekte gegevens. Hierin verschilt het handelsregister van andere registraties – niet zijnde basisregistraties – waarin ook identificerende gegevens van publiekrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen. Bij die registraties is niet wettelijk geregeld wie verantwoordelijk is voor de gegevens. Het handelsregister legt die verantwoordelijkheid expliciet bij de geregistreerde. Dit betekent dat er binnen een publiekrechtelijke rechtspersoon een functionaris of organisatieonderdeel moet worden aangewezen ter uitvoering van deze taak.

Ten tweede krijgen publiekrechtelijke rechtspersonen een identificerend nummer en waar nodig een vestigingsnummer. De publiekrechtelijke rechtspersonen hebben al een fiscaal nummer. Publiekrechtelijke rechtspersonen hebben de vrijheid om op hun schriftelijke uitingen hun

nummer te vermelden. Waar dat zinvol is kunnen publiekrechtelijke rechtspersonen gebruik maken van die nummers.

Ten derde zal een publiekrechtelijke rechtspersoon een registratieheffing moeten betalen maar geen heffing terzake van de taken voorlichting en regiostimulering die eveneens bij de kamers berusten.

Ten vierde zal gelden dat waar publiekrechtelijke rechtspersonen nu nog authentieke gegevens aanleveren voor allerlei andere overheidsregistraties – niet zijnde basisregistraties – dat niet meer nodig zal zijn omdat de authentieke gegevens van die publiekrechtelijke rechtspersonen in het handelsregister opgenomen zijn en bestuursorganen daarvan verplicht gebruik moeten maken. Voor het bedrijfsleven zullen de baten van het opnemen van publiekrechtelijke rechtspersonen in het register vooral liggen in het verminderen van zoeken naar authentieke gegevens van een overheid en in de kwaliteitsgarantie die een basisregister in de toekomst geeft met betrekking tot die gegevens. Voor individuele bedrijven die voor hun economische dienstverlening veel gebruik maken van de authentieke gegevens van publiekrechtelijke rechtspersonen zullen de baten groter zijn, overigens niet in termen van verlichting van administratieve lasten maar meer in termen van betere dienstverlening. Het opzoeken van de authentieke gegevens van publiekrechtelijke rechtspersonen kan kosteloos en on-line, zodat voor het bedrijfsleven de gegevens van de publiekrechtelijke rechtspersonen eenvoudig toegankelijk zijn. Opname van publiekrechtelijke rechtspersonen in één register is voor het bedrijfsleven dus van belang, maar alleen voorzover die publiekrechtelijke rechtspersonen een zekere rol spelen in het economisch verkeer. Voor de Staat der Nederlanden worden daarom ingeschreven de ministeries en de daaronder vallende onderdelen die een zelfstandige baten-lasten dienst hebben zoals de agentschappen.

Voor individuele burgers zullen de baten van het opnemen van publiekrechtelijke rechtspersonen in het register gering zijn. In essentie gaat het dan om het bieden van de mogelijkheid zeker te zijn omtrent de adresgegevens van een overheid.

In dit wetsvoorstel en de op basis van dit wetsvoorstel op te stellen uitvoeringsregelgeving zal rekening worden gehouden met de afwijkende positie en organisatiestructuur van publiekrechtelijke rechtspersonen ten opzichte van andere organisaties en ten opzichte van ondernemingen. Dit blijkt in de eerste plaats uit de gegevensset die wordt geregistreerd. Gegevens als statutaire zetel of deponeringsdatum van de statuten zijn voor publiekrechtelijke rechtspersonen niet relevant. Ook het opnemen van tekenbevoegden van de publiekrechtelijke rechtspersonen in het register is niet aan de orde omdat voor publiekrechtelijke rechtspersonen het register niet de functie heeft rechtszekerheid te bieden in het economisch verkeer. Publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen twee soorten rechtshandelingen verrichten: publiekrechtelijke rechtshandelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen. Wie publiekrechtelijke rechtshandelingen kunnen verrichten blijkt uit de mandaatbesluiten, die worden gepubliceerd en voor iedereen terug te vinden zijn. Bij de provincies, gemeenten en waterschappen is de bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten eveneens neergelegd in mandaatbesluiten. Voor de rijksoverheid blijkt de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen uit het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, een op basis van artikel 39 van de Comptabiliteitswet opgestelde algemene maatregel van bestuur.

Hoofdstuk 3. Werking van het register

3.1 Wie gaat het beheren

Het register zal worden beheerd door de kamers. De kamers hebben reeds een grote ervaring met het voeren van het handelsregister. Beheer van een openbaar register is een kerntaak van de kamers: zij beschikken over een adequaat apparaat ten behoeve van het verwerken van inschrijvingen, het controleren van de gegevens, het verlenen van inzage etcetera. En niet in de laatste plaats: ondernemers zijn ermee vertrouwd dat bij de start van de onderneming eerst de gang moet worden gemaakt naar de kamer.

De opdracht tot het beheren van het register wordt dus neergelegd bij de 21 kamers. Het is van groot belang dat de kamers onderling overleggen over het beheer van het register. Om deze reden is met betrekking tot verschillende specifieke onderwerpen opgenomen dat de kamers onderling overleg voeren. Daarnaast kunnen, om te voorkomen dat in de praktijk verschillen zullen optreden – bijvoorbeeld de inschrijving van de nieuwe groepen ondernemingen en rechtspersonen kunnen interpretatieverschillen ten aanzien van bepaalde begrippen aan het licht brengen – bij ministeriële regeling regels worden gesteld ter bevordering van de uniforme toepassing van de wet. Die regels kunnen onder meer inhouden dat de kamers in onderling overleg een nadere voorzieningen moeten treffen voor bepaalde onderwerpen inzake het beheer van het register. Zeker in de start- en groeifase van het register zullen regelmatig ad-hoc beslissingen moeten worden genomen aangaande het beheer van het register. Bijvoorbeeld over investeringen. Dat stelt hoge eisen aan de snelheid van besluitvorming. Om hieraan tegemoet te komen zouden de kamers de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken, waarvan alle kamers lid zijn, kunnen inschakelen. Dit sluit aan bij de huidige situatie, waarin de kamers de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken hebben gemachtigd een coördinerende rol te spelen teneinde ook nu reeds bepaalde waarborgen te kunnen geven op het punt van samenhang en integriteit van het register. Thans speelt hierbij een door de Vereniging Kamers van Koophandel ingerichte commissie met betrekking tot het handelsregister een belangrijke rol.

Elk van de kamers kan door de Minister worden aangesproken op zijn functioneren inzake het beheer van het register; wanneer een kamer ook na een waarschuwing ernstig in gebreke blijft – bijvoorbeeld onverantwoord lange termijnen hanteert bij het verwerken van mutaties of bij onderzoeken naar aanleiding van terugmelding – kan de Minister alle noodzakelijke voorzieningen treffen waartoe de situatie aanleiding geeft. Als ultimum remedium kan de Minister aan een kamer de beheerstaak ontnemen en die opdragen aan een andere kamer. In de praktijk zal, zo mag worden verwacht, een tijdige corrigerende werking uitgaan van de «sociale controle» tussen de kamers onderling.

De Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 is onlangs geëvalueerd (Kamerstukken II 2004/05, 30 217, nr. 1). Uit deze evaluatie is gebleken dat het wenselijk is een meer fundamentele heroriëntatie uit te voeren op de organisatie van de kamers van koophandel, waarbij naast de taken op het gebied van het handelsregister, ook andere taken worden betrokken. In de evaluatie van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 zijn verschillende modellen uitgewerkt. Ter implementatie van de aanbevelingen uit de evaluatie, zal de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 worden gewijzigd. Bij deze herziening zal aandacht worden besteed aan de positionering van de verschillende taken van de kamers, waaronder het beheer van het handelsregister. Hierbij zal rekening worden gehouden met de wenselijkheid dat de handelsregister-taak op uniforme wijze wordt uitgevoerd. Gelet op het digitale karakter van het register, alsmede het belang van het handelsregister voor de informatievoorziening van de overheid, is het wenselijk om een zodanige

situatie na te streven. Aangezien deze ontwikkeling niet los staat van andere ontwikkelingen op het gebied van de kamers, is er voor gekozen in dit wetsvoorstel niet reeds op de uitkomsten van deze discussie vooruit te lopen. Uiteraard zal in het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 ook rekening worden gehouden met dit wetsvoorstel en zullen waar nodig aanpassingen in voorliggend wetsvoorstel worden aangebracht.

3.2 Financiering van het register

Het register wordt gefinancierd uit de heffingen die door de ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen worden betaald. Daarnaast zullen gebruikers, waaronder bestuursorganen en ondernemingen, op uniforme basis betalen voor de kosten van hun bevraging van het register. Deze systematiek wordt thans ook al voor het handelsregister toegepast. De hoogte van de heffingen zal worden vastgesteld door de Minister op basis van een door de kamers gezamenlijk voorgelegde begroting. Daarbij zal de vergoeding die de gebruikers moeten betalen mede afhankelijk zijn van soort en aantal gegevens en de wijze van bevraging (papieren uittreksel of online raadplegen).

3.3 Overgangsregime

Met de publicatie van dit wetsvoorstel in het Staatsblad is nog geen volledig werkend register gerealiseerd. Daarvoor zal een systeem gebouwd moeten worden, moet de uitbreiding van de inschrijvingen gerealiseerd worden, dient de kwaliteit van de authentieke gegevens naar een zeer hoog niveau gebracht te worden en moeten alle bestuursorganen toegang hebben tot het systeem.

Het systeem zal gebouwd worden bij de kamers. De bouw van dit systeem zal ongeveer negen maanden in beslag nemen. Hierbij zullen de ervaringen die zijn opgedaan bij een eerdere proefversie van het register en de ervaringen met de bouw van het Centraal digitaal handelsregister worden meegenomen. Een aantal lessen die geleerd zijn bij de proefversie kunnen dus worden toegepast bij de op basis van dit wetsvoorstel ontwikkelde versie. Ook zal nog een haalbaarheidsanalyse verricht worden ten aanzien van het programma van eisen waar het gaat om de opname van onderwijnsinstellingen.

Op dit moment omvat het handelsregister ongeveer 85% van de populatie van het register. De overige 15% zal voor het eerst in het register worden opgenomen. In de eerste plaats zullen vrije beroepsbeoefenaren, die thans niet in het handelsregister zijn ingeschreven, in het register worden opgenomen. Dit sluit aan bij het wetsvoorstel tot vaststelling van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 28 746). In de tweede plaats wordt de uitzondering die in de Handelsregisterwet 1996 is opgenomen voor bij voorbeeld eenmanszaken in de landbouw geschrapt. Ten derde zullen de publiekrechtelijke rechtspersonen worden ingeschreven, alsmede enkele privaatrechtelijke rechtspersonen die nu nog niet ingeschreven hoeven te worden. Te denken valt bij deze laatste categorie aan de vereniging van eigenaars. De nieuw in te schrijven ondernemingen en rechtspersonen zullen door middel van een omgekeerde enquête benaderd worden, teneinde de administratieve last van het inschrijven zo veel mogelijk te beperken. Als bron voor de omgekeerde enquête zullen een aantal andere registers gebruikt worden. Deze registers zullen worden aangewezen in een ministeriële regeling.

Voor bestuursorganen zal met betrekking tot authentieke gegevens een bepaling inzake verplicht gebruik gaan gelden. Dat betekent dat bestuursorganen ook toegang tot het register moeten hebben. Er zal een overgangstermijn gelden waarin deze bestuursorganen de mogelijkheid krijgen een aansluiting te realiseren en hun interne informatieprocessen

op het register af te stemmen. Het is overigens mogelijk dat verschillende bestuursorganen op verschillende manieren worden aangesloten. Zo kan het voor een bestuursorgaan dat relatief weinig gegevens van ondernemingen en rechtspersonen gebruikt voldoende zijn om via internet te kunnen inloggen in het register. Een bestuursorgaan dat regelmatig grote hoeveelheden gegevens gebruikt daarentegen zal waarschijnlijk een meer directe aansluiting willen waarmee automatisch gegevens in de eigen processen opgenomen kunnen worden (bijvoorbeeld het invoeren van grote hoeveelheden adressen in een mailing). Daarbij wordt wel aangetekend dat er maar een beperkt aantal manieren van aansluiten ondersteund zullen worden teneinde de technische complexiteit en financiële consequenties beheersbaar te houden.

Zodra het systeem operationeel is, zal de nadruk komen te liggen op de kwaliteit van de gegevens. Dat zal gebeuren door te starten met het proces van terugmeldingen. Door de terugmeldingen te verwerken en door steeds meer bestuursorganen te betrekken in het proces van terugmelden, zal gaandeweg een kwalitatief zeer hoogwaardig systeem ontstaan. De Minister kan bij voldoende kwaliteit van het register de bepalingen inzake het verplicht gebruik in werking laten treden.

3.4 Rechtsbescherming

De kamers zijn belast met het beheer van het register. De kamers, ingesteld bij de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, zijn zelfstandige bestuursorganen. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen de rechtsbescherming te laten verlopen via de bestuursrechtelijke weg. Dit betekent dat tegen besluiten (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) van de kamers bezwaar en beroep mogelijk is. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een beslissing over een gegeven dat in onderzoek staat, een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Ook het besluit om, naar aanleiding van een terugmelding, een onderneming of rechtspersoon die niet in het handelsregister is ingeschreven, toch in te schrijven, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bezwaar wordt uiteraard behandeld door de kamer die de beslissing heeft genomen. Volgens artikel 55 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 kan beroep tegen besluiten van een kamer bij het College van beroep voor het bedrijfsleven worden ingesteld. Voor dat College is gekozen om redenen van rechtseenheid. Het College van beroep voor het bedrijfsleven behandelt op grond van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 nu ook al beroepen tegen besluiten van de kamers. Dit systeem wijkt af van de rechtsbescherming van de Handelsregisterwet 1996. Kern van de Handelsregisterwet 1996 is de lijdelijkheid van de kamers. Dat wil zeggen dat de kamers nauwelijks mogelijkheden hebben om de juistheid van gegevens te onderzoeken en indien nodig te wijzigen. Dit uitgangspunt heeft ertoe geleid dat in artikel 23 van de Handelsregisterwet 1996 is opgenomen dat een kamer of een andere belanghebbende die meent dat de inschrijving in het handelsregister onjuist, onvolledig of in strijd met de openbare orde of de goede zeden is, zich kan wenden tot de kantonrechter. Deze kan beslissen over de inschrijving in het handelsregister, en een kamer moet deze beslissing dan in het register doorvoeren. De kamers hebben bij de kantonrechter dezelfde positie als andere belanghebbenden. In de praktijk blijkt dat, landelijk gezien, op basis van artikel 23 van de Handelsregisterwet 1996 gemiddeld zo'n 45 zaken per jaar spelen. Ongeveer eenderde van deze zaken wordt geïnitieerd door een kamer.

Het systeem van artikel 23 van de Handelsregisterwet 1996 past niet goed in een stelsel van basisregistraties waarin de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit mede ligt bij de beheerder van deze basisregistratie. De bestuursrechtelijke component speelt in dit wetsvoorstel een belangrijker

rol dan thans het geval is bij het handelsregister; het handhaven van de civiele procedure bij de kantonrechter ligt daarom niet voor de hand. Naast de rechtsbescherming is een goede afhandeling van klachten van groot belang. Een goede afhandeling van klachten kan namelijk leiden tot een vermindering van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures (zeefwerking). De basis voor de klachtenbehandeling is geregeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. In aanvulling daarop is in dit wetsvoorstel een bepaling opgenomen inzake klachtenbehandeling. Dit betreft het voorschrift dat elke kamer een procedure voor de behandeling van klachten hanteert die na overleg met de andere kamers is opgesteld. Denkbaar is dat de kamers er voor kiezen om één persoon of instantie voor alle kamers te belasten met de behandeling van en advisering over klachten. Zo kan worden bereikt dat alle klachten over het register, ongeacht bij welke kamer zij worden ingediend, door dezelfde persoon of instantie worden behandeld. Dit zou met het oog op eenheid in afhandeling en duidelijkheid voor de afnemers voordelen bieden.

3.5 Handhaving

Voor de organisaties die thans reeds in het handelsregister zijn ingeschreven, brengt de wijziging van het karakter van het register nauwelijks directe gevolgen mee. De gevolgen zijn wat groter voor de nog in te schrijven «witte vlekken»: zij worden (eenmalig) geconfronteerd met de omgekeerde enquête en zullen een jaarlijkse heffing moeten gaan betalen. Er zijn geen aanwijzingen dat de bereidheid tot naleving bij deze categorieën zou afwijken van die van de thans ingeschrevenen.

Overtredingen zullen, zoals dat ook nu het geval is bij de Handelsregisterwet 1996, worden gesanctioneerd op grond van de Wet economische delicten. De handhaving van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels verloopt langs verschillende sporen, die hieronder zullen worden beschreven. Bij het antwoord op de vraag op welke wijze de regels van dit wetsvoorstel gehandhaafd moeten worden, is het van belang een analyse te maken van de groep tot wie de regels zich richten en de wijze waarop deze groep op de regels zal reageren.

Het wetsvoorstel bevat verplichtingen voor ondernemingen en rechtspersonen. Kern van deze regel is dat ondernemingen en rechtspersonen ervoor moeten zorgen dat hun gegevens juist, volledig en actueel in het register zijn opgenomen. Zij kunnen aan die verplichting voldoen door gegevens door te geven aan een kamer.

De ondernemingen en rechtspersonen die thans al in het handelsregister zijn ingeschreven, zijn bekend met de regels voor het inschrijven en bijhouden van de gegevens. Voor de ondernemingen en rechtspersonen die nog niet in het handelsregister zijn ingeschreven zullen deze regels nieuw zijn. Wat een onderneming of rechtspersoon moet doen om in het handelsregister te worden ingeschreven, is duidelijk. Wel zou enige twijfel kunnen ontstaan over de vraag of er een verplichting tot inschrijving bestaat. Dit zal vooral het geval zijn bij de «ondergrens» van het inschrijven, waarbij de vraag beantwoord moet worden wanneer men een onderneming heeft. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om dit in de uitvoeringsregelgeving nader uit te werken. Voor ondernemingen en rechtspersonen heeft het duidelijke voordelen om correct in het register ingeschreven te staan. Immers, dit kan leiden tot een vermindering van de administratieve lasten (onder andere door de eenmalige verstrekking van de gegevens). En zodra gebruik van gegevens uit het register verplicht wordt voor overheidsinstanties, zal niet of verkeerd ingeschreven staan leiden tot moeizame communicatie met de overheid. Daarnaast is een goede inschrijving van belang in verband met de derdenwerking. De regelgeving zal in het algemeen als nuttig worden ervaren, vooral door bedrijven die zelf ook gebruik maken van het handelsregister in verband met contacten met andere ondernemingen of rechtspersonen.

Op de naleving van de verplichting van inschrijving in het register is enige informele controle. Dit geldt vooral voor de groep bedrijven die – ingevolge Europese regelgeving – verplicht is een in het register opgenomen nummer te vermelden op onder meer het briefpapier. Het ontbreken van dit nummer zal opvallen en bij voorbeeld bij een beoogd contractspartner tot vragen kunnen leiden.

Ook van de openbaarheid en de derdenwerking kan een informele controle uitgaan. Een onderneming die niet in het register is ingeschreven zal net als nu als «onbetrouwbaar» worden ervaren; voorstelbaar is dat bijvoorbeeld een bank dan geen zaken wil doen.

Dit alles leidt ertoe dat in het algemeen, door de combinatie van duidelijke en relatief eenvoudige voorschriften en de voordelen van het naleven hiervan, geen uitgebreide handhaving van overheidszijde op de juiste inschrijving in het register plaats hoeft te vinden. Wel is het wenselijk om, indien duidelijk is dat een onderneming of rechtspersoon moedwillig de verplichtingen van dit wetsvoorstel niet nakomt, een «stok achter de deur» te hebben. Evenals in de Handelsregisterwet 1996 is deze stok achter de deur het verbod om te handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet. Dit verbod wordt gesanctioneerd via de Wet economische delicten. Het wordt hier als een overtreding aangemerkt, wat betekent dat een geldboete van de vierde categorie of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden kan worden opgelegd. Naast dit ultimatum remedium waar, gelet op de huidige praktijk van de Handelsregisterwet 1996, naar verwachting niet veel gebruik van zal behoeven te worden gemaakt, is het van belang om goede voorlichting te geven over dit wetsvoorstel. Deze voorlichting zal zich vooral richten op groepen die thans niet in het handelsregister ingeschreven staan. Daarnaast zal een algemene voorlichting over de wijzigingen van dit register ten opzichte van het handelsregister nuttig zijn. Reeds ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen kunnen daarbij worden gewezen op het toenemende belang van het register, en bij voorbeeld op nieuwe elementen als de terugmeldprocedure en het verplicht gebruik door overheidsinstanties. Het ligt voor de hand dat de kamers een centrale rol zullen vervullen bij het geven van deze voorlichting.

Ook legt dit wetsvoorstel verplichtingen op aan bestuursorganen. Te denken valt hierbij vooral aan de regels over het (verplicht) gebruik van het register en de terugmeldplicht. Het ligt niet in de rede deze verplichtingen via bij voorbeeld de Wet economische delicten te handhaven. Dit past slecht binnen de bestuurlijke verhoudingen. Daarnaast is dit ook niet nodig. Want juist bestuursorganen hebben baat bij een juist, actueel en volledig register en zullen daarom bereid zijn om terug te melden. Bovendien heeft een terugmelding als effect dat gedurende de periode waarin een gegeven de status «in onderzoek» draagt, de verplichting tot gebruik vervalt, waardoor bij bestuursorganen de mogelijke frustratie wordt voorkomen dat zij in de praktijk onjuist gebleken gegevens, verplicht moeten gebruiken. Met betrekking tot dit verplicht gebruik zij opgemerkt dat ook hiervan bestuursorganen baat hebben. Het gebruik van gegevens uit het register die als voldoende juist kunnen worden aangemerkt, ontslaat een bestuursorgaan van een onderzoeksplicht die ingevolge de Algemene wet bestuursrecht op een bestuursorgaan rust in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten.

Ook legt dit wetsvoorstel verplichtingen op aan de kamers. Aangezien de kamers zelfstandige bestuursorganen zijn, ligt het toezicht op de wijze waarop de kamers aan de in de wet neergelegde regels voldoen, primair bij de Minister. Dit toezicht zal zich, gelet op de verhouding tussen een Minister en een zelfstandig bestuursorgaan, uiteraard beperken tot hoofdlijnen. In de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 zijn de hoofdlijnen van het toezicht van de Minister op de kamers uiteen gezet. Waar nodig zijn in dit wetsvoorstel enkele aanvullende bepalingen opge-

nomen. Bij de artikelsgewijze toelichting op deze artikelen wordt hierop nader ingegaan.

Tot slot wordt opgemerkt dat het College bescherming persoonsgegevens, op basis van artikel 51 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tot taak heeft toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens. Dit geldt ook voor het register, voor zover daarin persoonsgegevens worden verwerkt. Deze bevoegdheid van het College bescherming persoonsgegevens hoeft dus niet afzonderlijk in dit wetsvoorstel vastgelegd te worden. Ook geldt ingevolge artikel 75 van de Wet bescherming persoonsgegevens dat de verantwoordelijke (i.c. de kamers) voor overtreding van bepaalde artikelen van de Wet bescherming persoonsgegevens kan worden gestraft met een geldboete van de tweede categorie of, indien overtredingen opzettelijk worden gepleegd, een geldboete van de derde categorie of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden.

3.6 Aansprakelijkheid

In dit wetsvoorstel zijn geen bijzondere bepalingen over aansprakelijkheid opgenomen. De normale regels van schuldaansprakelijkheid zijn voldoende. Daarnaast kunnen voor een aantal mogelijke schades afspraken worden gemaakt tussen de bij het register betrokken partijen. Het is goed mogelijk om deze specifieke afspraken op te nemen in gebruikersovereenkomsten met afnemers of in de overeenkomsten tussen bij voorbeeld de leverancier van software en de kamers, de zogenaamde service level agreements. Door in dit wetsvoorstel het doel van het register op te nemen, alsmede antwoord te geven op de vraag wie welke gegevens gebruikt en wat de status van gegevens is, is een aparte regeling voor de aansprakelijkheid niet nodig.

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarbij sprake kan zijn van aansprakelijkheid. Een aantal mogelijke situaties zullen hieronder worden beschreven. Daarbij is het van belang te bedenken dat voor een aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, er onrechtmatig gehandeld moet zijn, dat daardoor schade moet zijn ontstaan en dat de schade die is ontstaan aan degene die onrechtmatig heeft gehandeld kan worden toegerekend. Als er geen schade is of als deze niet wordt veroorzaakt door een onrechtmatige daad, is er geen aansprakelijkheid. Voor bestuursorganen zoals de kamers gelden als uitgangspunt dezelfde regels bij vragen omtrent aansprakelijkheid. Wel is van belang dat de overheid een onrechtmatige daad direct wordt toegerekend. Of er daarbij ook echt sprake is van schuld, komt vaak niet aan de orde. Dit is met name aan de orde als er sprake is van bij voorbeeld onrechtmatig genomen besluiten.

Een situatie waarin er sprake kan zijn van aansprakelijkheid, is de situatie dat gegevens fout in het register worden ingevoerd, terwijl zij wel correct zijn opgegeven. In principe is een ieder verantwoordelijk voor zijn eigen fouten. Als verkeerde gegevens zijn opgegeven, zal een onderneming of rechtspersoon hiervoor verantwoordelijk zijn. Als schade is ontstaan omdat er fouten zijn gemaakt bij de invoer van gegevens, zal degene die hieraan schuld heeft, aansprakelijk zijn voor de schade. Dit zal dus een kamer zijn. Er zijn in deze situatie geen redenen om één van de betrokken partijen een zwaardere vorm van aansprakelijkheid (bij voorbeeld risico-aansprakelijkheid) of een bijzondere vorm van bewijslast op te leggen. De normale aansprakelijkheidsregels geven voldoende voorzieningen voor deze situatie.

Een tweede situatie waarin schade kan ontstaan is bij het beheer van gegevens. Deze schade kan ontstaan door technische storingen of menselijke fouten, waardoor geregistreerde gegevens verloren gaan of bij voorbeeld ten onrechte worden veranderd, bij voorbeeld als gevolg van een onvoldoende beveiliging. In deze situatie kan, afhankelijk van de onderlinge afspraken en taakverdeling, de schuld liggen bij de beheerder van het register of bij één van de faciliterende partijen, bij voorbeeld een

softwareleverancier. De reikwijdte van de aansprakelijkheid van deze laatste partijen zal in het algemeen geregeld worden in overeenkomsten tussen een kamer en deze faciliterende partijen. Fouten in de beveiliging kunnen overal in de keten worden gemaakt. Ook hier geldt dat de aansprakelijkheid hoort te liggen waar de oorzaak van de schade ligt. Dat is afdoende geregeld in de algemene regeling over aansprakelijkheid in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Een denkbare variant is ook dat de beheerder van het register ambtshalve wijzigingen aanbrengt in het register, bij voorbeeld als gevolg van een terugmelding. Voor de juistheid van deze wijzigingen is de beheerder van het register verantwoordelijk, en schade die voortvloeit uit onjuiste wijzigingen komt dan ook voor zijn rekening.

Een derde situatie waarin sprake kan zijn van aansprakelijkheid is bij het verstrekken van gegevens uit het register. Bij voorbeeld als gegevens niet of onjuist worden verstrekt. Als onjuiste gegevens worden verstrekt terwijl de juiste gegevens in het register zijn opgenomen, gelden eveneens de algemene regels voor aansprakelijkheid. Bijzondere aandacht verdient hierbij de vermelding dat een gegeven «in onderzoek» is. Bestuursorganen kunnen als de vermelding «in onderzoek» is geplaatst, niet meer automatisch vertrouwen op de juistheid van dit gegeven. Indien een «in onderzoek» gegeven toch wordt gebruikt en hierdoor schade ontstaat, zal deze in beginsel bij het bestuursorgaan komen te liggen en niet bij de beheerder van het register.

Artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens geeft een specifieke regeling over de schade indien in strijd wordt gehandeld met bij of krachtens die wet gegeven voorschriften. Deze bepaling geldt uiteraard ook in de situaties waarin het in het register sprake is van persoonsgegevens. Artikel 49, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat voor nadeel dat niet uit vermogensschade bestaat, de benadeelde recht heeft op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding. De bewijslast dat de schade niet aan de verantwoordelijke voor de bewerking van de persoonsgegevens (in het onderhavige wetsvoorstel: de kamers) kan worden toegerekend, ligt in dat geval bij de verantwoordelijke. Deze regeling is passend waar het gaat om schade in verband met persoonsgegevens, maar er is geen reden om de toepasselijkheid van de bewijslastverdeling van artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens uit te breiden tot het gehele register. De algemene regels voor de (overheids)aansprakelijkheid, zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek bieden, voor zover het niet gaat om persoonsgegevens, een goede balans tussen de rechten en plichten van de kamers enerzijds en de rechten en plichten van de partijen die als onderneming of rechtspersoon of als afnemer met het register te maken hebben anderzijds.

In de praktijk van het handelsregister blijkt dat, gemiddeld over een aantal jaren heen, er per jaar ongeveer twee zaken rond aansprakelijkheid spelen. Wel is er de laatste jaren een stijgende lijn in het aantal aansprakelijkheidszaken. Daarbij moet bij voorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin een kamer een verkeerd uittreksel verstrekt en aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die hieruit voortvloeit.

Er is dus in dit wetsvoorstel, anders dan bij voorbeeld in artikel 13 van het wetsvoorstel informatie-uitwisseling ondergrondse netten (Kamerstukken II 2005/06, 30 475, nr. 2) of artikel 17 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, niet voor gekozen in dit wetsvoorstel voor de kamers een specifieke regeling voor de aansprakelijkheid op te nemen. Artikel 13 van het wetsvoorstel informatie-uitwisseling ondergrondse netten beoogt duidelijk te maken dat het Kadaster niet aansprakelijk kan worden gehouden voor schade die het gevolg is van fouten in de aangeleverde informatie. In dit wetsvoorstel is het Kadaster vooral een «verzamelpunt» van informatie, en wordt de informatie niet door het Kadaster gecontroleerd of bewerkt. In deze situatie ligt een bepaling over de aansprakelijkheid meer voor de hand dan in voorliggend wetsvoorstel,

waarin dit anders ligt. De kamers zijn voor meer verantwoordelijk dan het juist opnemen en verstrekken van aangeleverde informatie. Om deze reden is er voor gekozen om geen bijzondere bepalingen op te nemen, maar de vraag of sprake is van aansprakelijkheid te laten bepalen door artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. De Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen beoogt, blijkens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2001/02, 28 218, nr. 3) duidelijk een verandering aan te brengen in de eerder bestaande situatie dat informatie veelal werd verstrekt onder uitsluiting van elke vorm van aansprakelijkheid. Ook in deze situatie ligt een expliciete bepaling over de aansprakelijkheid meer voor de hand.

Hoofdstuk 4. Verhouding andere wetgeving (nationaal en Europees)

Dit wetsvoorstel heeft veel raakvlakken met reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving. Bij het vormgeven van het register is uitdrukkelijk rekening gehouden met bestaande Europese en nationale wet- en regelgeving. Hieronder zal een korte beschrijving worden gegeven van de voor dit wetsvoorstel relevante wet- en regelgeving.

4.1 Privacywetgeving

Het register bevat persoonsgegevens. Hierdoor is de internationale, Europese en nationale regelgeving op het gebied van bescherming van persoonsgegevens relevant. Internationaal is in verband met de bescherming van persoonsgegevens artikel 8 EVRM van belang. Dit artikel stelt dat inbreuken slechts mogen plaatsvinden indien daarin is voorzien in de wet en deze noodzakelijk moeten zijn op grond van een aantal nader aan te geven gronden. Op 28 januari 1981 kwam in Straatsburg het op artikel 8 van het EVRM steunende Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) tot stand. Op Europees niveau is van belang richtlijn nr. 95/46/EG van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281). Deze richtlijn bouwt voort op het verdrag van Straatsburg en beweegt zich binnen de randvoorwaarden van dat verdrag. De richtlijn strekt in de eerste plaats tot bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en in de tweede plaats tot het garanderen van het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de interne markt. Er is gezocht naar een evenwicht tussen deze twee doelstellingen. De richtlijn geeft algemene normen voor het verwerken van persoonsgegevens en artikel 5 van de richtlijn verplicht lidstaten tot concretisering van die algemene normen waar dit mogelijk en dienstig is. De richtlijn is ook van toepassing op openbare registers. Wanneer een openbaar register tot doel heeft informatie te geven, is bij de verstrekking van persoonsgegevens het achterliggende doel van het register medebepalend voor de wijze van verstrekking. Dit houdt onder meer in dat gegevens adequaat beveiligd moeten worden, maar ook dat verstrekking niet in strijd mag komen met het doel van het register. Het in dit wetsvoorstel geregelde register is een voorbeeld van een openbaar register.

De hierboven genoemde internationale en Europese regelgeving over de bescherming van persoonsgegevens is geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Ook de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG L345) heeft raakvlakken met voorliggend wetsvoorstel. De richtlijn heeft betrekking op het hergebruik van overheidsinformatie die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur reeds open-

baar is. Het doel van de richtlijn is dat beter gebruik wordt gemaakt van overheidsinformatie door anderen dan de overheid, waardoor het economisch potentieel van deze informatie beter wordt benut. De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 2006, 25). De richtlijn stelt een minimumpakket voorschriften vast voor het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van lidstaten. Onder hergebruik wordt in dit verband verstaan ieder gebruik door burgers of bedrijven van documenten voor andere doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. Ook hergebruik binnen de overheidsorganisaties valt onder deze richtlijn. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken, is niet als hergebruik aan te merken. De richtlijn heeft geen gevolgen voor de opzet van dit wetsvoorstel. Aangezien het een openbaar register betreft, zullen de gegevens in dit register door een ieder kunnen worden ingezien. Hergebruik is hiermee mogelijk. Artikel 5 van de richtlijn bepaalt dat documenten zo veel mogelijk on-line beschikbaar gesteld moeten worden. Ook hier wordt met het register aan voldaan. Tot slot is in de richtlijn ook over de financiering een bepaling opgenomen. Deze houdt in dat er sprake moet zijn van een kostengerelateerd maximum prijsniveau: de inkomsten uit onder andere het verstrekken van gegevens mogen niet hoger zijn dan de kosten voor verzameling, verwerking en verspreiding van gegevens. Ook hier wordt met de uitgangspunten voor financiering van het register aan voldaan.

4.2 Vennootschapsrecht

Een ander rechtsgebied waar dit register rekening mee dient te houden, is het vennootschapsrecht. Van oudsher gelden in Europees verband richtlijnen op het gebied van het vennootschapsrecht. Te denken valt hierbij aan de Eerste richtlijn 68/151/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PbEG L 65). Richtlijn 68/151/EEG staat beter bekend als de Eerste richtlijn vennootschapsrecht. Op grond van deze richtlijn moeten belangrijke (financiële en andere) gegevens over vennootschappen openbaar gemaakt worden met het oog op het beschermen van belangen van deelnemers in vennootschappen en derden. Onder deelnemers zijn in dit verband bijvoorbeeld aandeelhouders van vennootschappen te verstaan. Onder derden moeten bijvoorbeeld crediteuren van vennootschappen worden begrepen.

Voor zover hier relevant, gelden op grond van de Eerste richtlijn vennootschapsrecht de volgende verplichtingen:

- verplichte openbaarmaking door vennootschappen van ten minste de in artikel 2 van de Eerste richtlijn bedoelde akten en gegevens (onder meer de oprichtingsakte, de statuten, de balans en de winst- en verliesrekening van elk boekjaar);
- deze akten en gegevens moeten in een dossier worden opgenomen bij, of worden ingeschreven in het handelsregister, en vervolgens in het nationale publicatieblad bekend worden gemaakt (publicatieverplichting);
- een afschrift van deze akten en gegevens moet bij het handelsregister verkrijgbaar zijn;
- op brieven en orders die door de vennootschap worden gebruikt moeten onder meer het nummer waaronder de vennootschap is ingeschreven in het handelsregister en de rechtsvorm van de vennootschap worden vermeld.

Richtlijn nr. 2003/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 juli 2003 tot wijziging van richtlijn 68/151/EEG van de Raad met betrekking tot de openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen (hierna: richtlijn 2003/58/EG) wijzigt de eerste vennootschapsrichtlijn. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Handelsregisterwet 1996 en het Handelsregisterbesluit 1996, en ook in dit wetsvoorstel wordt uiteraard met deze richtlijn rekening gehouden. De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn betreffen het realiseren van een betere en snellere toegang tot bedrijfsinformatie voor belanghebbenden en het aanzienlijk vereenvoudigen van de openbaarmakingsvereisten voor vennootschappen. Belanghebbenden moeten een afschrift van verplicht neer te leggen vennootschappelijke akten en gegevens (zoals de jaarrekening) zowel op papier als langs elektronische weg van het (handels)register kunnen verkrijgen. Vennootschappen moeten kunnen kiezen of zij deze akten en gegevens op papier of langs elektronische weg indienend bij het (handels)register. De lidstaten kunnen op grond van de richtlijn beslissen het nationale papieren publicatieblad, dat zij hebben aangegeven met het oog op de bekendmaking van verplichte akten en gegevens, te vervangen door een ander, even doeltreffend (elektronisch) instrument.

Een verordening die relevant is voor dit wetsvoorstel, is verordening nr. 2157/2001/EG van de Raad van de Europese Unie van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (PbEG L 294). Vanaf 8 oktober 2004 kunnen bedrijven kiezen voor een nieuwe supranationale rechtsvorm: de Europese vennootschap, ook wel genoemd de SE (Societas Europaea), bij fusie of oprichting van een gezamenlijke holding of dochter. Ondernemingen met deze rechtsvorm hebben het gemakkelijker bij het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten omdat zij daarbij in mindere mate beperkingen ondervinden van nationale vennootschapsrechtelijke regels. De verordening strekt ertoe een eenduidig wettelijk kader te creëren waarbinnen vennootschappen uit verschillende lidstaten hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Ter uitvoering van deze verordening is de Uitvoeringswet verordening Europese vennootschap tot stand gekomen. Deze wet brengt enkele wijzigingen aan in de Handelsregisterwet 1996. Waar relevant zijn deze wijzigingen op eenzelfde manier opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.

4.3 Andere basisregistraties

Het register zal op termijn gaan functioneren binnen een stelsel van basisregistraties. Dat stelsel is er thans nog niet. Op dit moment bestaat echter wel een verbinding tussen het handelsregister en de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Bepaalde persoonsgegevens worden uit de GBA overgenomen in het handelsregister. Dit is in het klein een voorbeeld van hoe de basisregistraties onderling zullen gaan functioneren. De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zal worden gemoderniseerd. Zowel voor als na deze modernisering zal een gegevensuitwisseling plaats vinden tussen beheerders van deze beide registers, en zullen gegevens uit de gemeentelijke basisregistratie persoonsgegevens worden overgenomen in het register.

Ook vermeldenswaard in dit verband is het wetsvoorstel algemene bepalingen burgerservicenummer (Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 2). Dit wetsvoorstel stelt, vergelijkbaar met het in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen bedrijfsnummer, een persoonsnummer voor. Het BSN dient er onder meer toe om het uitwisselen van persoonsgegevens tussen bestuursorganen te vergemakkelijken.

Hoofdstuk 5. Het register in de praktijk

5.1 Bedrijfseffecten

De gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven in Nederland laten zich als volgt schetsen. In de eerste plaats is er een positief effect op de rechtszekerheid in het economisch verkeer: de groep ingeschrevenen wordt uitgebreid. Het streven van het huidige handelsregister om het handelsregister een ten behoeve van het handelsverkeer ingesteld register van ondernemingen en rechtspersonen te doen zijn, wordt dus eerst nu in volle omvang gerealiseerd en alle ondernemingen kunnen hiervan profiteren.

Zoals reeds vermeld waren onder het huidige regime bepaalde groepen van ondernemingen vrijgesteld van de inschrijfplicht en daarmee tevens van de heffingsplicht. Dit gold onder andere voor de eenmanszaken in de landbouw. Er wordt naar gestreefd de samenloop tussen dit wetsvoorstel en het in paragraaf 4.3 genoemde wetsvoorstel algemene bepalingen burgerservicenummer zo uit te werken dat deze beroepsgroep niet geconfronteerd wordt met twee inschrijvingen binnen een kort tijdsbestek.

Een tweede effect betreft dan ook de nieuw in te schrijven ondernemingen. Deze groep bestaat uit naar schatting 95 000 eenmanszaken in de landbouw. Voor wat betreft de agrarische sector, dat wil zeggen ondernemingen waarin uitsluitend landbouw of visserij wordt uitgeoefend, verbreedt dit wetsvoorstel de inschrijfplicht tot alle rechtsvormen. Tot dusver is deze sector vrijgesteld van de inschrijfplicht met uitzondering van rechtspersonen en vennootschappen; dat houdt dus in dat thans NV's en BV's inschrijfplichtig zijn. Ingevolge dit wetsvoorstel komen daar nu de eenmanszaken in de landbouw bij, maar natuurlijk ook de andere rechtsvormen van agrarische ondernemingen zoals maatschappen. Overeenkomstig eerdere gedane toezeggingen zal ook voor de nieuw in te schrijven agrarische ondernemingen – in brede zin – vrijstelling gelden van de heffing voor regiostimulering en voorlichting. Daarnaast bestaat de groep van nieuw in te schrijven ondernemingen uit circa 57 000 vrijeberoepsbeoefenaren en straatventers¹. Gelet op de omvang van het handelsregister, is dit een kleine groep. De nieuw ingeschrevenen moeten de heffingen gaan betalen zoals de thans reeds ingeschrevenen (gebaseerd op de artikelen 32 tot en met 37 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997. Over de hoogte van de te betalen heffingen het volgende. In het huidige regime hangt het bedrag van de te betalen heffingen ter zake van de registertaak en ter zake van de regiostimulering mede af van de vraag bij welke kamer een onderneming of rechtspersoon is ingeschreven. Dat laatste verandert voor wat betreft de registertaak: daarvoor komt er één landelijk uniform basisbedrag – hetgeen dus de rechtgelijkheid bevordert – waarop dan net als onder de Handelsregisterwet 1996 een bepaalde vermenigvuldigingsfactor wordt toegepast afhankelijk van type en omvang van de organisatie. Het basisbedrag zal jaarlijks door Minister worden vastgesteld. Evenals de thans reeds inschrijfplichtige NV's en BV's in de agrarische sector zullen ook de nieuw in te schrijven eenmanszaken in de landbouw (en andere rechtsvormen van ondernemingen waar uitsluitend het agrarisch bedrijf wordt beoefend, zoals maatschappen) zijn vrijgesteld van de heffingsplicht ten aanzien van de voorlichtingstaak en de regiostimulering. Datzelfde geldt ten aanzien van de pensioen-BV's en de stamrecht-BV's. De financiële consequenties van de heffingsplicht voor nieuw ingeschrevenen zijn dus nog niet precies aan te geven. Wel valt nog op te merken dat het vergroten van het aantal ingeschrevenen een groter draagvlak biedt voor de vaste kosten van het register; dit kan dus een dempend effect hebben op de toekomstige ontwikkeling van de heffing.

Het vervallen van de uitzonderingen op de inschrijfplicht annex heffingsplicht maakt een einde aan een oneigenlijk kostenvoordeel bij thans nog

¹ Bron: CBS/LISA/VVK, 2003.

niet ingeschrevenen. Het totaalbedrag aan heffingen voor een eenmanszaak bedraagt thans (variërend per kamer) ongeveer € 50 à 60 per jaar.

5.2 Administratieve lasten

Deze paragraaf gaat in op de administratieve lasten die voortvloeien uit de voorliggende wetgeving. Administratieve lasten zijn gedefinieerd als de kosten die het bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Onder wet- en regelgeving wordt hier verstaan algemeen verbindende voorschriften (wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen) alsmede beleidsregels; ook die welke zijn neergelegd in besluiten van communautaire instellingen (zoals de EU) en decentrale overheden (bijvoorbeeld gemeenten, provincies, publiekrechtelijke bedrijfslichamen). Voor de afgrenzing van het bedrijfsleven wordt aangesloten bij de definitie zoals door het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd in de Nationale Rekeningen: alle sectoren van de economie, met uitzondering van de publieke delen van het openbaar bestuur, overheidsdiensten en de verplichte sociale verzekeringen en het onderwijs. Voor deze uitzonderingen geldt dat de private onderdelen daarvan wél onder het bedrijfsleven vallen. Het criterium hierbij is de vraag of organisaties al dan niet kostendekkend zijn; is dit het geval, dan wordt de organisatie als bedrijfsleven gezien.

De toe- en afname van administratieve lasten als gevolg van onderhavige wetgeving is onderzocht door ECORYS Nederland BV in samenwerking met het EIM (2004).

Het register wordt opgezet als basisregistratie met authentieke gegevens van alle ondernemingen en rechtspersonen, teneinde de taakspecifieke administraties van overheidsinstanties te kunnen voorzien van betrouwbare gegevens. Het uniek identificeren van ondernemingen en rechtspersonen is een van de sleutels tot verdergaande stroomlijning van de gegevenshuishouding van de overheid. De behoefte aan meer stroomlijning komt voort uit de verwachting dat eenmalige gegevensverstrekking en meervoudig gegevensgebruik zal leiden tot administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven en tot meer efficiency bij de overheid. Invoering van het register betekent dat een deel van de informatie niet meer door de bedrijven zelf hoeft te worden aangeleverd bij overheidsinstanties. Het gaat dan om de authentieke gegevens.

De uitbreiding van de inschrijvingsplicht ten opzichte van het huidige regime onder de Handelsregisterwet 1996 leidt voor de betrokken bedrijven tot administratieve lasten: deels eenmalige, zoals het aanpassen van het briefpapier aangezien daarop het KvK-nummer moet worden vermeld, en deels structurele. Daartegenover staat dat doordat overheidsinstanties gebruik kunnen maken van het register de uitvraag bij het bedrijfsleven daalt; per saldo resulteert een lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Hieronder wordt dit nader uitgewerkt. Daarbij is waar mogelijk aangesloten bij de cijfers van de Nulmeting administratieve lasten EZ¹, onderdeel Handelsregisterwet 1996. De totale administratieve lasten van die wet bedroegen in 2000 bijna € 25,5 mln. Sindsdien heeft zich enerzijds een toename van de bedrijvigheid voorgedaan en anderzijds een toegenomen digitalisering: het effect daarvan is nog niet gekwantificeerd.

Het zich moeten inschrijven bij het register zal plaatsvinden via een zogenoemde omgekeerde enquête: de gegevens van onder meer de Belastingdienst worden gebruikt om de bedrijven die bij de start van het register daar nieuw in moeten worden opgenomen, aan te schrijven. Hen wordt gevraagd, die gegevens te controleren en ze aan te vullen met de overige in het register op te nemen gegevens. Voor dit model is gekozen omdat het zo min mogelijk administratieve lasten voor de betrokken bedrijven meebrengt. De (eenmalige) kosten laten zich het beste vergelijken met die

¹ EIM, 2001.

van de omgekeerde enquête uit de Nulmeting EZ: circa € 8 per onderneming, dat wil zeggen in totaal € 1,2 mln. Daarnaast zijn er voor deze groep structurele administratieve lasten vanwege het moeten doorgeven van wijzigingen, de inschrijving van startende bedrijven en eventueel het reageren op de verzoeken over de juistheid van gegevens (periodieke omgekeerde enquête). De hoogte daarvan laat zich als volgt becijferen: volgens de Nulmeting EZ bedroegen de kosten per mutatie in 2000 circa € 18. Uitgaande van gemiddeld 1 mutatie per jaar – een redelijk vertrekpunt aangezien de grootste groep nieuw in te schrijven ondernemingen éénmanszaken in de landbouw betreft, waar zich nauwelijks mutaties zullen voordoen¹ – zou een bedrag resulteren van ruim € 2,7 mln op jaarbasis. Die kosten zullen in de toekomst dalen naarmate in het kader van de digitalisering van het (handels)register, meerdere mutaties elektronisch kunnen worden doorgegeven.

Het jaarlijkse aantal nieuwe inschrijvingen zal naar verwachting vrij gering zijn: eenmanszaken in de landbouw alsmede straatventers zijn beide krimpende sectoren. Nieuwe inschrijvingen behoeven dus alleen te worden verwacht bij vrije beroepsbeoefenaren (thans 52 000); een aantal van 5000 nieuwe inschrijvingen per jaar lijkt een redelijke schatting. De kosten per nieuwe inschrijving in de categorie «overige rechtspersonen» bedroegen in 2000 circa € 25 hetgeen in totaal dus een kostenpost van € 125 000 zou betekenen.

Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen ambtshalve wijzigingen. Het gaat hierbij naar verwachting om ten hoogste 250 bezwaren per jaar. De kosten daarvan bedragen zo'n € 5 000 per jaar. De periodieke omgekeerde enquête zoals die thans door de kamers wordt uitgevoerd in het kader van het actueel houden van het handelsregister – jaarlijks wordt een ruime groep bedrijven die niet recent een wijziging hebben doorgegeven, gevraagd te checken of de opgenomen gegevens nog correct zijn – kan in de toekomst mogelijk vervallen doordat de terugmeldplicht een naar verwachting beter alternatief vormt. Die post zou dan vervallen voor alle bedrijven: een structurele daling van de administratieve lasten van ruim € 3,6 mln.

Doordat een deel van de informatie niet meer door de bedrijven zelf hoeft te worden toegeleverd aan overheidsinstanties dalen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als geheel met ruim €13 mln. op jaarbasis (Ecorys/EIM, 2004). Het gaat dan om de informatie die wordt gedekt door de authentieke gegevens die via het register worden toegeleverd. Voor ondernemingen en rechtspersonen die thans nog niet zijn ingeschreven, nemen de administratieve lasten toe met € 2,7 miljoen. Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt per saldo een reductie bereikt van ongeveer € 10,3 miljoen.

Het wetsvoorstel zal verder leiden tot administratieve gevolgen voor verenigingen van eigenaars (VvE's): zij zullen wijzigingen zoals bestuurderswisselingen en statutenwijzigingen moeten gaan doorgeven. VvE's behoeven niet het KvK-nummer op het briefpapier te vermelden aangezien aan een VvE geen onderneming toebehoort. Naast deze administratieve gevolgen zijn er voor VvE's ook financiële gevolgen aangezien zij de heffing voor de registertaak moeten gaan betalen. Het aantal VvE's in Nederland is niet bekend: een deel van hen leidt tot dusver een slapend bestaan. Als gevolg van andere wetgeving komt in dat laatste overigens binnenkort verandering.

5.3 Hoe gaat het register werken

¹ In de agrarische sector gaat het per jaar om plm. 500 nieuwe bedrijven, plm. 4000 bedrijfsbeëindigingen en een (onbekend) aantal bedrijfsoverdrachten. Ten aanzien van straatventers mag worden aangenomen dat deze aantallen nog beduidend lager liggen.

Stel, een ondernemer in Amsterdam wil een dochteronderneming starten en richt daarvoor een BV op. De nieuwe onderneming zal vanwege gunstige vestigingsvoorwaarden worden gevestigd in Delfzijl. Ingevolge de Handelsregisterwet 1996 moet hij zich voor de formaliteiten melden bij de kamer in Groningen; onder het nieuwe register kunnen alle zaken zoals

inschrijvingen, deponering van bescheiden, het doorgeven van wijzigingen worden gemeld bij een willekeurige kamer. Een ondernemer die in Rotterdam woont en een onderneming heeft die in Maastricht is gevestigd, kan desgewenst terecht bij de kamer in Rotterdam. Stel, een chemische fabriek vraagt een bouwvergunning aan en maakt zich tegenover de gemeente bekend als Jansen B.V. met daarbij het door het register toegekende identificatienummer. De gemeente raadpleegt op basis van dat nummer het register, en constateert dat het bedrijf inmiddels is verhuisd. De gemeente meldt het verschil on-line, via een eenvoudig format, aan het register. Het register markeert het item «adres» als «in onderzoek» en de taak om het uit te zoeken wordt uitgezet bij de kamer ter plaatse. Wanneer dat gebeurd is – veelal een kwestie van enkele dagen, soms langer als het bedrijf moeilijk te bereiken is of brieven niet beantwoordt worden zodat het antwoord langs andere weg gezocht moet worden – neemt de kamer een besluit over de wijziging. Na afloop van de termijnen voor bezwaar en, indien bezwaar is ingediend, beroep, wordt de wijziging in het register verwerkt. De markering «in onderzoek» vervalt daarop en de gemeente die de fout meldde alsmede het bedrijf krijgt van de kamer bericht van de wijziging.

In de situatie van vóór het register zou de gemeente zelf op pad moeten om tot de juiste gegevens te komen. Maar daarmee was de fout niet de wereld uit: iedere andere registerhouder waar het bedrijf nadien mee te maken kreeg – bijvoorbeeld de provincie vanwege de milieuvergunning – bleef het risico lopen, rechtsbesluiten te nemen op basis van incorrecte gegevens.

5.4 Uitgebrachte adviezen

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak. Het wetsvoorstel gaf de Raad voor de Rechtspraak geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen.

Ook is het wetsvoorstel voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Het CBP adviseerde overwegend positief¹. Wel beval het CBP aan om verplicht gebruik te heroverwegen ten gunste van verplichte raadpleging. Reden voor dit advies is dat het CBP meent dat verplicht gebruik een te zwaar middel is en dat verplichtingen worden opgelegd waarvan de gevolgen niet kunnen worden overzien. Naar aanleiding van dit advies is er niet voor gekozen de bepalingen inzake verplicht gebruik aan te passen. Het verplicht gebruik van gegevens is, zoals eerder uiteengezet, een kernpunt van een basisregister. Ook past het concept van verplicht gebruik goed in het programma Stroomlijning Basisgegevens. Door de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid het verplicht gebruik later in werking te laten treden, kan rekening worden gehouden met de opgedane ervaringen vanuit de terugmeldingen. Daarnaast kan de terugmelding stapsgewijs worden ingevoerd.

Het wetsvoorstel is daarnaast voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Het College adviseert om het wetsvoorstel in te dienen¹. Met de door het College gemaakte opmerkingen is rekening gehouden. Het College constateert dat het grootste gedeelte van de reductie van administratieve lasten pas in de periode 2007–2011 wordt behaald, omdat de terugmeldplicht bij bestuursorganen sterk gefaseerd zal worden ingevoerd, waardoor ook de verplichting voor bestuursorganen om gebruik te maken van het basisregister pas in die periode zal gaan gelden. Het College adviseert om de invoering te versnellen. Het programma Stroomlijning Basisgegevens en daarmee ook de invoering van het basisregister gaat echter uitdrukkelijk uit van een stapsgewijze invoering mede omdat de verschillende basisregisters inhoudelijk op elkaar afgestemd moeten worden. Daarnaast is van groot belang dat bestuursorganen die aangesloten worden vaak hun interne bedrijfsprocessen moeten aanpassen om optimaal gebruik te kunnen maken van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

basisregisters. Dat vergt nu eenmaal tijd. Ook het gegeven dat verplicht gebruik en verplichte terugmelding pas in kunnen gaan indien de registers kwalitatief op orde zijn, is relevant. Er lijken derhalve weinig mogelijkheden te zijn tot versnellingen.

Het College geeft als alternatief in overweging om niet alleen de authentieke maar ook de overige gegevens in het handelsregister onder het regime van eenmalige levering en meervoudig gebruik te brengen. Hier is echter niet voor gekozen. De niet-authentieke gegevens zijn veelal beschrijvend van aard of betreffen gegevens waarvoor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit uitdrukkelijk bij de geregistreerde ligt. Als voorbeeld moge dienen de opgave van tekeningsbevoegde functionarissen in het register. Het is in het eigen bedrijfsbelang dat deze opgave actueel en correct is. Het is niet de verantwoordelijkheid van de overheid om de kwaliteit van zo'n opgave te garanderen of te omgeven met bijzondere (terugmeld)procedures. Daarbij komt dat anders dan het geval is ten aanzien van authentieke gegevens de overheid ook niet bij machte is om de kwaliteit van de niet-authentieke gegevens te controleren of anderszins de kwaliteit ervan te garanderen.

Het College adviseert tevens om in het wetsvoorstel te definiëren wat onder een bedrijf moet worden verstaan en aan te geven welke bedrijven met minimale activiteiten toch inschrijfplichtig zijn. Dit punt wordt onderkend. In het wetsvoorstel (artikel 8, onderdeel b) is de mogelijkheid opgenomen om hierover meer duidelijkheid te verschaffen in de uitvoeringsregelgeving. Het College oppert tot slot de mogelijkheid van het verplichte gebruik van het basisregister uit te breiden naar privaatrechtelijke handelingen van de overheid. Artikel 30 voorziet hier in. Bij het uitvoeren van zijn taak moet een bestuursorgaan als uitgangspunt de authentieke gegevens in het handelsregister gebruiken, ongeacht de vraag of deze taak een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk karakter heeft.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

Onderdeel b en c

In deze onderdelen is een begripsomschrijving van onderneming en van rechtspersoon opgenomen. Evenals in de Handelsregisterwet 1996 is niet gekozen voor een inhoudelijke definitie van onderneming en rechtspersoon, maar wordt voor deze omschrijvingen verwezen naar artikel 5 en 6. In deze artikelen is opgesomd welke ondernemingen en rechtspersonen in het register ingeschreven moeten worden.

Onderdeel f

In dit onderdeel is een definitie opgenomen van basisregister. Het gaat hier om een register dat authentiek gegevens bevat. Te denken valt hierbij bij voorbeeld aan de registers over personen of kadastrale gegevens. Niet relevant hierbij is dat bij voorbeeld gesproken wordt bij kadastrale gegevens over registratie en bij personen over administratie. Dit zijn allemaal basisregisters volgens deze definitie.

Onderdeel g

In dit onderdeel wordt een definitie gegeven van authentiek gegeven. Deze definitie is vooral van belang omdat voor authentieke gegevens een aantal speciale regels gelden, bij voorbeeld de regels over verplicht gebruik, eenmalige gegevensverstrekking en terugmelding. Het is voor

deze definitie niet relevant of de authentieke gegevens voorkomen in het handelsregister, of in een andere basisregister.

Onderdeel j, k, l en m

De onderdelen k, l en m zijn gebaseerd op artikel 1, onderdelen c, d en e, van de Handelsregisterwet 1996. Onderdeel j bevat een overkoepelende definitie van vestiging, waaronder zowel hoofdvestigingen als nevenvestigingen vallen. In de begripsomschrijvingen is een zekere mate van toepassingruimte aanwezig. Dit is ook wenselijk. Deze definities moeten immers op veel verschillende feitelijke situaties toepasbaar moeten zijn. Om deze reden is er voor gekozen om de bestaande definities in dit wetsvoorstel op te nemen en zo aan te sluiten bij de reeds ontstane uitvoeringspraktijk. Uit deze uitvoeringspraktijk blijkt dat deze begripsomschrijvingen geen bijzondere problemen opleveren.

De definitie van hoofdvestiging geeft aan dat dit het als zodanig aangemerkte deel van de onderneming of rechtspersoon is. Als een onderneming maar één vestiging heeft, is dit dus de hoofdvestiging.

Artikel 2

In dit artikel wordt het handelsregister ingesteld. Dit artikel spreekt van één register. Ook in de huidige situatie is er in de praktijk sprake van één register. Dit sluit ook aan bij de verdergaande digitalisering van het huidige handelsregister, zoals voortvloeit uit richtlijn 2003/58/EG. In dit artikel is het doel van het register weergegeven. Het aangeven van het doel van het register is van groot belang. Immers, de verstrekking van gegevens zal steeds terug te voeren moeten zijn op de in dit artikel opgenomen doelen. De doelen, die reeds in artikel 2, eerste lid, van de Handelsregisterwet 1996 zijn opgenomen, komen terug in dit artikel. Kern van deze doelstellingen is de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Daarnaast is, ten opzichte van de Handelsregisterwet 1996, een nieuw doel toegevoegd, te weten het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid. Vanuit deze doelstelling worden gegevens van onder andere publiekrechtelijke rechtspersonen in het register opgenomen. Een andere uitwerking van deze doelstelling is het verplicht gebruik van de authentieke gegevens en daarmee samenhangend de terugmelding en de eenmalige gegevensverstrekking.

Artikel 3

Het is van belang om in dit wetsvoorstel vast te leggen wie het register beheert. In het eerste lid van dit artikel is daarom vastgelegd dat het handelsregister wordt gehouden door de kamers. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 2, derde lid, van de Handelsregisterwet 1996. Het register bevat persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het is daarom van belang regels te stellen over de verantwoordelijke en de bewerker. In het tweede lid wordt bepaald dat de kamers verantwoordelijke zijn in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens. De verantwoordelijke is degene die bepaalt of gegevens worden verwerkt en zo ja, op welke wijze de gegevens worden verwerkt. Indien het doel en de middelen voor verwerking van persoonsgegevens bij wet worden vastgesteld, ligt het in de rede om in dezelfde wet expliciet te bepalen wie de verantwoordelijke is. Een voorbeeld van een wet waarin de verantwoordelijke expliciet wordt aangewezen, is de Kadasterwet. Als verantwoordelijke is hier aangewezen de Dienst voor het kadaster en de openbare registers. Ook in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om expliciet vast te leggen wie de verantwoordelijke is. Het voorgestelde derde lid heeft betrekking op de situatie dat een

bewerker van het register, werkzaamheden verricht. Het begrip bewerker is afkomstig uit artikel 1, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Een bewerker is iemand die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder dat hij diens ondergeschikte is. Een bewerker handelt overeenkomstig de instructies van de verantwoordelijke en onder diens verantwoordelijkheid. Bij een bewerker valt te denken aan bij voorbeeld een automatiseringsbedrijf.

In het vierde lid van dit artikel is opgenomen dat de kamers waar mogelijk samenwerken ter uitvoering van de uniforme toepassing van deze wet. Deze toevoeging sluit aan bij de in artikel 4, derde en vierde lid, opgenomen mogelijkheid om door middel van het (laten) stellen van regels de uniforme toepassing van dit wetsvoorstel te bevorderen. Echter, door middel van het stellen van regels kan nooit worden voorzien in een eenduidig antwoord op elke situatie. Daarom is het, nu het handelsregister wordt omgevormd tot een basisregister, van des te meer belang dat de kamers goed samenwerken om te komen tot een uniforme uitvoering van dit wetsvoorstel. Hoewel deze samenwerking altijd in de praktijk zal moeten worden vormgegeven en niet kan worden bereikt enkel met wettelijke bepalingen, geeft dit artikellid een duidelijke opdracht aan de kamers om samen te werken. Zo hebben de kamers gezamenlijk besloten – naar aanleiding van recente fraudes – om handtekeningen op bron-documenten niet meer voor derden zichtbaar te maken, zodat deze ook niet meer gekopieerd kunnen worden.

Artikel 4

Om het geautomatiseerde gegevensverkeer goed te laten verlopen, is in het eerste lid de mogelijkheid opgenomen om de noodzakelijke technische en administratieve eisen te stellen aan de toepassingssystemen van het register en afnemers. Deze zullen in een systeembeschrijving, ook wel een logisch ontwerp genoemd, worden vastgelegd. Het logisch ontwerp beschrijft de informatie die nodig is om het verkeer tussen het register en de afnemers goed te laten verlopen. Zo kan het logisch ontwerp de technische en administratieve eisen bevatten waaraan het register dient te voldoen. Daarnaast valt te denken aan voorschriften omtrent de opbouw en het formaat van de verschillende berichten. Verder zal in het logisch ontwerp kunnen worden voorgeschreven op welke wijze de inhoud van de berichten zal worden beveiligd, waardoor ongeoorloofde inzage van gegevens niet mogelijk wordt. Daarnaast kan op basis van deze bepaling ook een zogenaamd «gegevenswoordenboek» tot stand komen. Dit gegevenswoordenboek zal een belangrijke rol spelen bij de technische afstemming tussen de verschillende basisregistraties en de mogelijkheden voor eenvoudige uitwisseling van gegevens tussen verschillende basisregistraties. Bij de totstandkoming van deze ministeriële regeling zullen daarom de voor andere basisregistraties verantwoordelijke departementen betrokken worden.

De kamers zijn ingevolge het tweede lid van dit artikel in onderling overleg verantwoordelijk voor een goede beschikbaarheid, werking en beveiliging van het register. Bij de invulling van deze taken zal de systeembeschrijving het uitgangspunt zijn. Bij beveiliging valt onder meer te denken aan feitelijke zaken als een inbraakalarm, een kluis voor de opslag van gegevensbestanden en logische toegangscontrole met wachtwoord of pincode en pasje. Daarnaast valt te denken aan zaken als controle op toegekende bevoegdheden, controleprocedures bij automatisch inloggen, encryptie van gegevens bij verzending en organisatorische en technische maatregelen ter beveiliging van de registratie tegen verlies of aantasting van de daarin opgenomen gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van de gegevens. Onder beveiliging valt ook de beveiliging van gegevens die nog niet in het register zijn opgenomen, maar al wel door een kamer zijn ontvangen.

Het derde en vierde lid zijn gebaseerd op artikel 26 van de Handelsregisterwet 1996. De achtergrond van deze leden is de volgende. Het register wordt beheerd door de kamers, die binnen de grenzen van de wet een zekere mate van beleidsvrijheid hebben en die hun beleid zouden kunnen vastleggen in beleidsregels. Voor ingeschrevenen in het register en voor afnemers van het register is het van groot belang dat de wet door de kamers zoveel mogelijk op uniforme wijze wordt toegepast en dat het beleid van de kamers niet uiteen loopt. Met het oog daarop wordt aan de Minister de bevoegdheid gegeven om regels te stellen ter bevordering van de uniforme toepassing van deze wet. Het belang van de uniforme toepassing van dit wetsvoorstel wordt des te groter nu er sprake is van een basisregistratie, die een belangrijke functie zal vervullen in de informatievoorziening van de overheid.

De in het vierde lid opgenomen bepaling maakt duidelijk dat de ministeriële regeling van het eerste lid onder meer kan inhouden dat voor specifiek aan te duiden onderwerpen de kamers in onderling overleg zorg dragen voor een uniforme toepassing van dit wetsvoorstel. Een dergelijke bepaling heeft de voorkeur boven een zeer gedetailleerde en op de uitvoering gerichte regeling. Indien het onderling overleg van de kamers te veel tijd kost of indien dit overleg niet tot de gewenste resultaten leidt, kan altijd een ministeriële regeling met een gedetailleerd karakter worden vastgesteld.

Artikel 5, 6 en 62

In deze artikelen wordt aangegeven welke ondernemingen en rechtspersonen in het register moeten worden ingeschreven. Artikel 5 heeft betrekking op ondernemingen, artikel 6 op rechtspersonen.

De vraag wie zich in het register moeten inschrijven, hangt samen met het doel van de register. Vanuit het doel van de rechtszekerheid in het economisch verkeer en een goede vervulling van de publieke taak, moeten alle ondernemingen en rechtspersonen worden ingeschreven die deelnemen aan het economisch verkeer of die van belang zijn voor de overheid. In dit artikel is gekozen voor een brede inschrijfplicht. Algemeen uitgangspunt is dat ondernemingen worden geregistreerd die toebehoren aan een rechtspersoon die zijn statutaire zetel in Nederland heeft. Dit hoeft niet de feitelijke woonplaats van de onderneming te zijn. Zo zullen dus, overeenkomstig de huidige praktijk, ondernemingen die toebehoren aan een rechtspersoon met een statutaire zetel in Nederland en een zakelijk adres in het buitenland, wel in het handelsregister worden ingeschreven.

Eén van de verschijningsvormen van een onderneming is een onderneming die aan een natuurlijke persoon toebehoort. Te denken valt hierbij aan een eenmanszaak, bij voorbeeld iemand die een patatkraam exploiteert. Echter, ook een zogenaamde vrije beroepsbeoefenaar, bij voorbeeld een notaris, advocaat of arts, kan een onderneming hebben die aan hem als natuurlijke persoon toebehoort. Volgens artikel 5, onderdeel b, moeten ook vrije beroepsbeoefenaren die een onderneming drijven, in het register worden ingeschreven. Bij de vraag of er sprake is van een onderneming wordt dus niet langer onderscheid gemaakt tussen vrije beroepsbeoefenaren en anderen. Dit sluit aan bij het wetsvoorstel tot vaststelling van Titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 28 746), waarin dit onderscheid ook geen rol speelt.

In artikel 5, onderdeel b, wordt gesproken over een onderneming die in Nederland gevestigd is en die toebehoort aan een natuurlijke persoon. Het gaat hier om het gevestigd zijn in Nederland van de ondernemingen. Als de onderneming in Nederland gevestigd is, en toebehoort aan een natuurlijke persoon die in het buitenland zijn woonplaats heeft, zal de onderneming dus wel in het handelsregister ingeschreven moeten worden. Vanuit de wenselijkheid een brede inschrijfplicht te creëren wordt in artikel 6, anders dan in de huidige situatie, naast de vereniging en de

stichting ook de vereniging van eigenaars genoemd. VvE's nemen als zodanig deel aan het economisch verkeer en vaak gaat het dan om grote bedragen: het is dus van belang te weten wie de bestuurders van een VvE zijn. Daarnaast wordt in artikel 6, eerste lid, onderdeel b, verwezen naar het begrip «overige privaatrechtelijke rechtspersonen». Het gaat hier om een restcategorie van toekomstige privaatrechtelijke rechtspersonen. Om zonder wetswijziging ook deze nieuwe categorieën mee te nemen in het register, is voor deze algemene omschrijving gekozen. Daarnaast zijn er enkele bestaande privaatrechtelijke rechtspersonen die niet in dit artikel met name genoemd zijn. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de boermarkten of de fundaties.

Ook is nieuw dat kerkgenootschappen in het register ingeschreven moeten worden, ongeacht de vraag of zij een onderneming drijven (artikel 6, eerste lid, onderdeel c). Hier valt een parallel te trekken met stichtingen, die ook in het register moeten worden ingeschreven. Ook in dit geval is niet relevant of een stichting al dan niet een onderneming drijft. Voor de vraag wanneer er sprake is van een kerkgenootschap wordt aansluiting gezocht bij artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

In artikel 6, eerste lid, onderdeel d, worden de publiekrechtelijke rechtspersonen genoemd die in het register worden ingeschreven. Hierbij is aangesloten bij artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijke Wetboek. Dit past goed bij de systematiek van het handelsregister, waar voor de inschrijving van privaatrechtelijke rechtspersonen ook nauw bij het Burgerlijk Wetboek wordt aangesloten. Niet is aangesloten bij het begrip «bestuursorgaan», aangezien dat een groot aantal inschrijvingen met zich mee zou brengen, zonder dat dit bijdraagt aan een meer efficiënt functioneren van de overheid. Eén van de publiekrechtelijke rechtspersonen in de Staat. Inschrijving van de Staat als zodanig is weinig zinvol. Daarom is er voor gekozen om, in plaats van de Staat, de onderdelen van de Staat in te schrijven die het meest relevant zijn voor het handelsregister. Er is daarom in artikel 6, eerste lid, onderdeel d, opgenomen dat in plaats van de Staat, de ministeries en de onderdelen van een eigen baten-laten-dienst (met name agent-schappen) moeten worden ingeschreven.

Thans staat in artikel 2, tweede lid, van de Handelsregisterwet 1996 dat ondernemingen en rechtspersonen zich inschrijven overeenkomstig het bepaalde in de Handelsregisterwet 1996. Deze toevoeging is strikt genomen niet noodzakelijk. Uit het achterwege blijven van deze passage in dit wetsvoorstel mag uiteraard niet worden afgeleid dat ondernemingen en rechtspersonen zich niet volgens de wet hoeven in te schrijven.

Overeenkomstig de systematiek van de Handelsregisterwet 1996 is gekozen voor een opsomming van ondernemingen en rechtspersonen die zich in het register in moeten schrijven. Met het oog op het wetsvoorstel inzake de vaststelling van Titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 28 746), waarin de openbare vennootschap met of zonder rechtspersoonlijkheid is geïntroduceerd, is in artikel 62 een samenloopbepaling opgenomen. Deze samenloopbepaling heeft als effect dat als titel 7:13 van het Burgerlijk Wetboek tot stand komt, zonder separate wetswijziging de openbare vennootschap in het handelsregister ingeschreven moet worden.

Artikel 7

Doel van dit artikel is te voorkomen dat er voor rechtspersonen een dubbele plicht tot inschrijving bestaat. Het heeft dezelfde strekking als artikel 4, derde lid, van de Handelsregisterwet 1996. In dit wetsvoorstel is in de artikelen 5 en 6 een duidelijk onderscheid gemaakt tussen inschrijving van de onderneming en inschrijving van de rechtspersoon. Dit artikel wil dan ook niet zeggen dat inschrijving van de rechtspersoon en van de

onderneming hetzelfde zijn. Wel betekent dit artikel dat een rechtspersoon niet twee maal zijn gegevens hoeft door te geven.

Artikel 8

In onderdeel a van dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur andere rechtspersonen aan te wijzen die in het handelsregister ingeschreven moeten worden. Het noemen in deze delegatiebepaling van ondernemingen is niet nodig omdat artikel 5 betrekking heeft op alle ondernemingen. Het opnemen van nieuwe rechtspersonen zal alleen aan de orde zijn indien deze bijdragen aan de doelstellingen van het handelsregister, waarbij in dit verband met name de rechtszekerheid in het economisch verkeer en het efficiënt functioneren van de overheid van belang zijn. Overigens valt, indien een dergelijke algemene maatregel van bestuur nodig blijkt, te overwegen om de in deze algemene maatregel van bestuur toegevoegde rechtsvormen op termijn in de wet op te nemen vanwege de overzichtelijkheid van de regelgeving. Onderdeel b bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nader kan worden ingevuld wanneer er sprake is van een onderneming. Hierbij valt vooral te denken aan vragen rond de onderscheid tussen ondernemen en een vrijetijdsbesteding. Op basis van het huidige handelsregister is in de praktijk een goede invulling gegeven aan het begrip onderneming. Nu echter het handelsregister een basisregister wordt, waarbij onder andere de Belastingdienst gebruik zal maken van deze gegevens, is het van groot belang dat duidelijk is wie wel en wie niet in het handelsregister worden ingeschreven. Om deze reden is deze delegatiebepaling opgenomen.

Artikel 9 tot en met 15

In deze artikelen is aangegeven welke authentieke gegevens in het register opgenomen moeten worden. Alle authentieke gegevens worden op wetsniveau aangeduid. Artikel 15 bepaalt dat de in de artikelen 9 tot en met 14 genoemde gegevens authentieke gegevens zijn. In dit wetsvoorstel wordt geregeld wat dit inhoudt. Belangrijkste gevolgen van het aanmerken van een gegeven als authentiek gegeven, is dat hiervoor de bepalingen inzake terugmelding, verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking gelden. Uiteraard hoeven deze gegevens alleen te worden opgenomen indien zij relevant zijn voor de betrokken onderneming of rechtspersoon. De opzet van deze artikelen is van groot belang voor de ontwikkeling van ICT-systemen, en hiermee is bij de opzet van deze artikelen dan ook rekening gehouden. Deze artikelen kennen de volgende opbouw. In artikel 9 wordt aangegeven welke gegevens over een onderneming moeten worden opgenomen. In artikel 10 wordt vervolgens vastgelegd welke gegevens over degene aan wie een onderneming toebehoort worden opgenomen, uitgesplitst naar de situatie dat deze een rechtspersoon is, of een samenwerkingsverband zoals een maatschap of een vennootschap onder firma, dan wel een natuurlijke persoon is. In artikel 11 worden vervolgens de gegevens over de vestiging of vestigingen van de onderneming opgenomen. Een onderneming zal altijd ten minste één vestiging hebben. Dit is de plek waar de onderneming te vinden is. Aan elke vestiging wordt een nummer toegekend. Dit nummer wordt niet extern gecommuniceerd, maar is bedoeld om de processen rond het handelsregister te faciliteren. Het vestigingsnummer kan bijvoorbeeld een rol spelen bij terugmeldingen. Als bijvoorbeeld de terugmelding inhoudt dat het adres van de vestiging onjuist is, wordt door vermelding van het vestigingsnummer gelijk duidelijk op welke vestiging de terugmelding betrekking heeft. Indien er meerdere vestigingen zijn, wordt van de onderneming gevraagd één hoofdvestiging te kiezen. De hoofdvestiging speelt in verschillende wetten een rol, bij voorbeeld voor de vraag welke kamer

bevoegd is, en is in dit wetsvoorstel relevant omdat een onderneming wordt ingeschreven bij de kamer waar zij haar hoofdvestiging heeft. Een belangrijk onderdeel van de authentieke gegevens is het identificerende nummer. Per artikel wordt aangegeven welke identificerende nummers in het handelsregister worden opgenomen. Een kamer kent in de huidige situatie aan een onderneming of rechtspersoon een zogenoemd KvK-nummer toe, echter zonder dat de Handelsregisterwet 1996 hiervoor een expliciete bevoegdheid bevat. Dat een nummer wordt toegekend, blijkt wel uit artikel 25 van de Handelsregisterwet 1996. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het toekennen van een nummer aan een onderneming of rechtspersoon te benoemen als taak van de kamers. De kamers zullen een nummer toekennen uit een centrale database. Hierdoor wordt gewaarborgd dat er geen dubbele nummers worden toegekend. Het nummer is niet terug te leiden naar de kamer in wiens gebied een onderneming of rechtspersoon is ingeschreven. Het nummer wordt, nu het register een basisregistratie is, van toenemend belang. Immers, bestuursorganen kunnen van dit nummer gebruik maken voor het identificeren van een onderneming of rechtspersoon. Daarnaast is het de bedoeling dat op termijn het nummer in het stelsel van basisregistraties een steeds belangrijker rol gaat spelen. Een wettelijke verankering van het nummer ligt hiermee in de rede.

Er wordt een nummer toegekend aan iedere onderneming of rechtspersoon (artikel 9, onderdeel a, en artikel 12, onderdeel a). Daarnaast wordt ook een nummer toegekend dat gerelateerd is aan de activiteiten van de rechtspersoon, tenzij er sprake is van publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 13, onderdeel a). Reden hiervoor is dat de activiteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen een wettelijke basis hebben, en derhalve niet via een nummer teruggezocht hoeven te worden. Met dit nummer is het mogelijk om alle ingeschrevenen die een bepaalde activiteit als hoofdactiviteit hebben, te sorteren.

Naast een nummer voor de onderneming of rechtspersoon, wordt op basis van artikel 10 ook een nummer opgenomen voor degene aan wie een onderneming toebehoort. Gebleken is dat onder andere in de fiscale wetgeving degene aan wie een onderneming toebehoort een belangrijke rol speelt. Om te bereiken dat bestuursorganen gegevens over degene aan wie een onderneming toebehoort uit kunnen wisselen zonder dat twijfel bestaat over wie het gaat, wordt voorgesteld ook aan degene aan wie een onderneming toebehoort een nummer toe te kennen. Indien degene aan wie een onderneming toebehoort geen natuurlijk persoon is, wordt dit nummer door de kamers toegekend. Betreft het daarentegen een natuurlijke persoon, dan wordt het persoonsidentificerende nummer, in de toekomst het BSN, gebruikt. Dit nummer wordt dus niet door de kamers toegekend, maar overgenomen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het kan voorkomen dat degene aan wie een onderneming toebehoort een natuurlijke persoon is, die geen persoonsidentificerend nummer heeft. In dit geval worden een aantal gegevens opgenomen waardoor met grotere zekerheid kan worden vastgesteld om welke persoon het gaat.

Indien een onderneming of rechtspersoon verschillende vestigingen heeft, zullen deze verschillende vestigingen een apart nummer krijgen, dat niet is terug te leiden naar het nummer van de onderneming of naar de andere vestigingen. Op deze wijze kan een vestiging, ook bij bijvoorbeeld een reorganisatie of een fusie, het nummer behouden en behoeft niet bij wijziging van de bedrijfsstructuur een ander nummer aan een vestiging te worden toegekend.

In artikel 9, onderdeel b, wordt gesteld dat de handelsnaam van een onderneming in het register wordt opgenomen. Ingevolge artikel 1 van de Handelsnaamwet is de handelsnaam de naam waaronder een onderneming wordt gedreven. Blijkens de jurisprudentie betreft het begrip «onderneming» hier een onderneming die op commerciële wijze aan het econo-

misch verkeer deelneemt, waarbij materieel voordeel moet worden beoogd en er hiertoe een min of meer blijvend georganiseerd verband bestaat, dat naar buiten optreedt. Een onderneming of rechtspersoon hoeft uiteraard geen handelsnaam te hebben. Indien geen handelsnaam aanwezig is, vindt uiteraard geen inschrijving daarvan in het handelsregister plaats.

Volgens artikel 9, onderdeel c, moet de datum van aanvang, voortzetting of beëindiging van een onderneming in het register worden opgenomen. Bij voortzetting van een onderneming moet bij voorbeeld worden gedacht aan situaties waarin sprake is van bij voorbeeld splitsing of fusie van een onderneming.

Artikel 12 geeft aan welke authentieke gegevens over rechtspersonen in het register ingeschreven moeten worden, en 14 welke gegevens over de vestiging van een rechtspersoon worden opgenomen. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze gegevens zijn gekozen aan de hand van het gebruik binnen de gegevenshuishouding van de overheid. Dit artikel is mede opgesteld aan de hand van de uitkomsten van het door Cap Gemini Ernst&Young in 2003 uitgevoerde onderzoek «Verkenning Publieke Organisaties in het BasisBedrijvenRegister». In dit artikel zijn de gegevens opgenomen waarvan uit dit onderzoek bleek dat zij met meest algemeen worden gebruikt binnen de overheid.

Het register zal, evenals het huidige handelsregister, zowel de actuele als de historische gegevens bevatten. Een regeling voor het verwijderen van gegevens ontbreekt daarom in dit wetsvoorstel. Voor het handelsregister zijn archiefbeheersregels opgesteld op basis van de Archiefwet. Die komen erop neer dat de in het handelsregister opgenomen gegevens blijvend worden bewaard, en ook openbaar zijn. Een voorbeeld van een situatie waarin ook historische gegevens van belang zijn, is bij voorbeeld de situatie dat een winkelketen na een faillissement is overgenomen. Uit het register blijkt wie de winkelketen heeft overgenomen, zodat een garantie bij deze persoon ingeroepen kan worden.

Artikel 16

Het eerste lid bepaalt dat ook gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede vastlegging en verstrekking van de hierboven beschreven gegevens, in het register worden opgenomen. Dit is van belang in verband met het uitgangspunt, zoals geformuleerd in het kader van het Programma Stroomlijning Basisgegevens (Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18), dat in een basisregistratie altijd terug te vinden moet zijn wat de bron van gegevens is (bijvoorbeeld opgave van een onderneming, wijziging naar aanleiding van terugmelding) en waarom gegevens eventueel gewijzigd zijn (bijvoorbeeld een wijziging in een registratie waaruit gegevens worden overgenomen).

In het tweede lid is opgenomen dat in het register de aanduiding moet worden opgenomen dat een gegeven in onderzoek is. Dit is ten opzichte van het handelsregister een nieuw aspect, dat samenhangt met de in hoofdstuk 6 geregelde procedure van terugmelding en ook samenhangt met de bepalingen over verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking.

Het handelsregister kent op hoofdlijnen twee functies: de functie van het bieden van rechtszekerheid in het economisch verkeer en het vormen van een gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid. Voor de functie van rechtszekerheid in het economisch verkeer is het uitgangspunt dat ondernemers mogen vertrouwen op de gegevens zoals die in het handelsregister zijn opgenomen. Uitgangspunt is ook hier dat de gegevens worden opgenomen zoals zij worden aangeleverd door de persoon die er voor verantwoordelijk is dat een onderneming of rechtspersoon juist in het handelsregister is inge-

schreven. De functie van het handelsregister bij te dragen aan een efficiënt functioneren van de overheid vraagt om een andere benadering. Het is voor deze functie juist van belang dat de juistheid van het register zo goed mogelijk is. Uitgangspunt is ook hier dat de juistheid van het register primair wordt gewaarborgd door de zorgvuldige opgave van ondernemingen en rechtspersonen, maar in verband met deze functie worden een aantal aanvullende maatregelen getroffen. De belangrijkste hiervan is het voorschrift dat bestuursorganen geconstateerde fouten van authentieke gegevens terugmelden en dat een kamer vervolgens deze terugmelding onderzoekt. Indien een terugmelding leidt tot onderzoek van een gegeven, wordt dit in het register aangetekend. Dit betekent dat een bestuursorganen vanaf dat moment niet meer kan afgaan op de juistheid van het gegeven. Voor bestuursorganen is dit belangrijke informatie, met name bij het nemen van besluiten, waarbij ingevolge artikel 30 in beginsel de gegevens uit het handelsregister moeten worden gebruikt. Andere ondernemingen en instellingen die het handelsregister raadplegen mogen nog steeds afgaan op het gegeven zoals dat op dat moment in het handelsregister is opgenomen, en zoals dat door een onderneming of rechtspersoon zal zijn aangeleverd. Echter, ook zij kunnen zien dat een gegeven «in onderzoek» is geplaatst.

Artikel 17

Onderdeel a van dit artikel biedt de basis om bij algemene maatregel van bestuur bepalingen op te nemen met betrekking tot de vraag welke gegevens over ondernemingen en rechtspersonen in het handelsregister worden opgenomen. Het betreft hier de niet-authentieke gegevens; de authentieke gegevens worden in dit wetsvoorstel opgenoemd. Bij het aanwijzen van niet-authentieke gegevens zal steeds de vraag moeten worden gesteld of deze gegevens noodzakelijk zijn voor de rechtszekerheid in het economisch verkeer of de bevordering van de economische belangen en of er geen redenen zijn om deze gegevens niet op te nemen. Bij dit laatste punt kan worden gedacht aan de afweging of bepaalde persoonsgegevens wel opgenomen zouden moeten worden vanuit een privacy-oogpunt.

In onderdeel b van dit artikel wordt de mogelijkheid gegeven om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bepaalde gegevens worden overgenomen uit een ander basisregister. Uitgangspunt voor authentieke gegevens is dat er steeds één basisregister is dat verantwoordelijk is voor een authentiek gegeven. Uit dit ene register kunnen gegevens worden overgenomen uit andere registers. Te denken valt bij voorbeeld aan de situatie dat de geboortedatum van een natuurlijk persoon aan wie de onderneming toebehoort, wordt overgenomen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Indien er meer basisregisters tot stand komen, zullen de mogelijkheden om gegevens uit deze registers in het handelsregister over te nemen, toenemen. Om deze reden is gekozen voor het aanwijzen van deze gegevens bij algemene maatregel van bestuur. Het overnemen van gegevens houdt in dat deze gegevens steeds worden overgenomen zoals ze op dat moment luiden. Wijzigingen in bij voorbeeld de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zullen leiden tot wijzigingen in het handelsregister voorzover het dezelfde gegevens betreft.

Hoofdstuk 3. Inschrijving in het register

Algemeen

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats geregeld op wie de plicht tot het doen van een opgave ter inschrijving rust, op welk moment de opgaveplicht ontstaat en op welke wijze daaraan een einde komt. Anders dan in

de Handelsregisterwet 1996, wordt niet langer bepaald bij welke kamer de opgave moet worden gedaan. Dit betekent dat elke onderneming of rechtspersoon bij elke kamer een opgave kan doen. De regel die bepaalt waar een onderneming zich moest inschrijven, is met name relevant vanuit financieel oogpunt. De kamers bepalen in de huidige situatie afzonderlijk de hoogte van het bedrag dat is verschuldigd bij inschrijving. Dit bedrag wordt ingevolge dit wetsvoorstel door de Minister vastgesteld. Hiermee is het niet meer van belang waar een onderneming of rechtspersoon opgave doet. In praktijk komt het bij voorbeeld voor dat de verplichting tot inschrijving bij het handelsregister door een onderneming worden uitbesteed aan een administratiekantoor. Dit administratiekantoor hoeft niet meer het gehele land rond te reizen om aan de opgaveplichten van diverse ondernemingen te voldoen, maar kan gegevens van ondernemingen in verschillende regio's van het land bij één kamer doorgeven. Dit heeft aanzienlijke voordelen vanuit het oogpunt van efficiency en de vermindering van administratieve lasten.

Gelet op het voorstaande, zijn de artikelen 6, 7, 12 en 13 van de Handelsregisterwet 1996 niet meer nodig, en komen derhalve niet in dit hoofdstuk terug. Artikel 10 van de Handelsregisterwet 1996 komt terug in hoofdstuk 5, dat betrekking heeft op de wijziging van gegevens, evenals artikel 11.

Ingeschreven ondernemingen en rechtspersonen kunnen, op basis van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, verplicht zijn om ook andere bijdragen aan een kamer te betalen, de zogenaamde heffing 2 en 3. Hiervoor kan wel per kamer een tarief worden vastgesteld, dat wordt doorberekend aan ondernemingen die in een bepaalde regio zijn gevestigd.

Artikel 18

Dit artikel is gebaseerd op artikel 5 van de Handelsregisterwet 1996. Los van het feit dat niet langer wordt bepaald bij welke kamer de opgave van gegevens moet worden gedaan, is het eerste lid gelijklopend aan het eerste lid van artikel 5 van de Handelsregisterwet 1996. Hoofddregel is dat tot opgave verplicht zijn degenen aan wie de onderneming toebehoort onderscheidenlijk ieder der bestuurders. Deze regel laat onverlet dat het in de praktijk gewenst kan zijn dat de aanlevering van de in te schrijven gegevens van ondernemingen of rechtspersonen in een bepaalde sector, gebundeld plaatsvindt door een ander dan degene die tot inschrijving verplicht is. Een voorbeeld hiervan is de inschrijving van scholen, ten behoeve waarvan de gegevens door het ministerie van OCW worden aangeleverd bij de betreffende kamers. Om voldoende aan de juridische verantwoordelijkheid voor de inschrijving als bedoeld in dit lid, tegemoet te komen zullen in bovenstaand voorbeeld de kamers de scholen op de hoogte stellen van de door OCW aangeleverde gegevens en hen in staat stellen te controleren of deze gegevens juist zijn en zo nodig wijzigingen daarop aan te brengen. Na terugmelding door de desbetreffende school kan de inschrijving plaatsvinden.

In het tweede lid is een regeling opgenomen voor de situatie dat een onderneming of rechtspersoon niet aan iemand toebehoort. Hierbij is aangesloten bij de in het derde en vierde lid genoemde situatie dat degene aan wie de onderneming toebehoort of de bestuurders van een onderneming niet in Nederland gevestigd zijn. Wie belast is met de dagelijkse leiding van een rechtspersoon zal van geval tot geval moeten worden bepaald. Te denken valt hierbij bij voorbeeld aan de voorzitter van een stichting.

Het derde en vierde lid van dit artikel zijn inhoudelijk gelijk aan artikel 5, tweede en derde lid, van de Handelsregisterwet 1996. Deze leden geven een antwoord op de vraag wie verplicht is tot het doen van opgave indien

er geen sprake is van eigenaren of bestuurders van een onderneming die in Nederland is gevestigd.

In het vijfde lid wordt ten algemene bepaald dat een publiekrechtelijke rechtspersoon verplicht is tot het doen van inschrijving. Bij een publiekrechtelijke rechtspersoon past het, anders dan bij ondernemingen en privaatrechtelijke rechtspersonen, niet om hier één persoon aan te wijzen die belast is met de inschrijving. Binnen een publiekrechtelijke rechtspersoon kan worden vastgelegd wie feitelijk belast is met de inschrijving. Het zesde lid is nieuw. Hierin is expliciet bepaald dat een opgave tot inschrijving bij iedere kamer kan worden gedaan. Vanwege het feit dat er sprake is van één digitaal register, behoeft de opgave niet meer bij één specifieke kamer te worden gedaan. Indien de opgave wordt gedaan bij een andere kamer dan de kamer waar de onderneming of rechtspersoon is gevestigd, zullen de gegevens worden doorgestuurd naar deze kamer. Immers, de kamer waar de onderneming of rechtspersoon is gevestigd, heeft een goed beeld van de plaatselijke situatie en is goed in staat de opgave te onderzoeken. Echter, deze procedure leidt er niet langer toe dat opgave maar bij één kamer kan worden gedaan.

Het achtste lid van dit artikel stemt overeen met artikel 5, vierde lid, van de Handelsregisterwet 1996. In de praktijk is aan dit artikel invulling gegeven via artikel 27, 28 en 29 van het Handelsregisterbesluit 1996.

Artikel 19

In dit artikel is de algemene verplichting opgenomen tot het opgeven van gegevens en het deponeren van bescheiden die voor het register relevant zijn. Om welke gegevens het gaat, wordt op basis van onder andere artikel 9 tot en met 14 aangegeven. In aanvulling op deze artikelen biedt dit artikel de mogelijkheid om regels te stellen over de opgave zelf. Te denken valt hierbij bij voorbeeld aan de wijze van opgave van gegevens. Thans is dit geregeld in artikel 3 van het Handelsregisterbesluit. Het gaat bij het opgeven van gegevens en het deponeren van bescheiden uiteraard niet alleen om de zogenaamde eerste opgave, maar ook om het wijzigen en actualiseren daarvan.

Artikel 20

Dit artikel bepaalt op welke termijn een onderneming of rechtspersoon gegevens aan het register moet doorgeven. Het eerste en tweede lid van dit artikel zijn gebaseerd op artikel 9, eerste en tweede lid, van de Handelsregisterwet 1996. Deze regeling bevat een goed evenwicht tussen enerzijds het geven van een redelijke termijn aan ondernemingen voor het opgeven van wijzigingen en anderzijds de wens om gegevens zo actueel en juist mogelijk in het register opgenomen te hebben.

Het derde lid van dit artikel is gebaseerd op artikel 9, derde lid, van de Handelsregisterwet 1996. Dit artikel regelt dat de opgaveplicht – en daarmee de strafbaarheid bij het niet doen van een opgave binnen de daartoe gestelde termijn – is opgeheven zodra de opgave door één van de opgaveplichtigen of opgavenbevoegden is gedaan. Daarnaast kunnen ingevolge hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel ambtshalve wijzigingen worden doorgevoerd. Dit kan voortkomen uit een wijziging in een ander basisregister, door een terugmelding van een bestuursorgaan of door een correctieverzoek van een persoon. Indien een gegeven ambtshalve is gewijzigd, heeft het geen zin om een onderneming of rechtspersoon nog steeds te verplichten een wijziging door te geven. Echter, duidelijk is dat een onderneming of rechtspersoon niet kan wachten tot een gegeven via bij voorbeeld een terugmelding zal worden gecorrigeerd. Een terugmelding zal plaatsvinden als de gegevens worden gebruikt, en dit hoeft niet binnen de in dit artikel voorgeschreven termijnen te zijn. Het systeem van terugmelding ontslaat een onderneming of rechtspersoon dus niet

van de verplichting er voor te zorgen dat gegevens juist en actueel in het register zijn opgenomen.

Het vierde lid van artikel 20 is nieuw ten opzichte van artikel 9 van de Handelsregisterwet 1996. Dit artikel ziet op de fase tussen opgave door een onderneming of rechtspersoon van (wijziging van) gegevens en de opname van deze gegevens in het register. Omdat de juistheid en actualiteit van het register van groot belang zijn nu het register een basisregistratie is, is het wenselijk ook via regelgeving te waarborgen dat opgaven van een onderneming of rechtspersoon zo spoedig mogelijk in het register worden ingeschreven. Om deze reden is de mogelijkheid gecreëerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de termijnen voor het opnemen van gegevens die bij een kamer zijn aangeleverd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid regels te stellen over de wijze van opnemen van gegevens. Hierbij valt te denken aan de processtappen die moeten worden doorlopen om gegevens in het handelsregister op te nemen. Tot slot kunnen nadere regels worden gesteld over het opnemen van gegevens uit andere basisregisters. Op basis van artikel 17 kunnen gegevens uit andere basisregisters in het handelsregister worden opgenomen. Op basis van dit artikel kan bijvoorbeeld worden opgenomen met welke frequentie de gegevens uit een ander basisregister worden gesynchroniseerd, of dat gegevens «real time» uit een ander basisregister worden opgehaald.

Het opnemen van deze delegatiebepaling betekent uitdrukkelijk niet dat er op dit gebied thans problemen bekend zijn met de termijnen voor het verwerken van gegevens, maar het niet regelen van deze fase past niet bij een basisregistratie.

Hoofdstuk 4. Verstrekking en gebruik van gegevens

Algemeen

Dit hoofdstuk regelt de openbaarheid van het register en in algemene zin de externe werking van hetgeen in het register is vermeld. In hoofdstuk 5 worden enkele aanvullende bepalingen voorgesteld inzake verstrekking van gegevens aan en gebruik van gegevens door bestuursorganen.

Artikel 21

In dit artikel wordt het openbare karakter van het register vastgelegd. Dit lid is gebaseerd op artikel 14 van de Handelsregisterwet 1996. Het openbare karakter van het register houdt verband met het doel van het register bij te dragen aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Iedereen kan inzage krijgen in het register en daarmee in de in het register ingeschreven gegevens van ondernemingen en rechtspersonen. Het betreft hier de gegevens die betrekking hebben op een onderneming of de rechtspersoon en de gedeponeerde bescheiden. Ook het feit dat bij een gegeven de aantekening «in onderzoek» is geplaatst, is openbaar. Hoewel in artikel 25 de derdenwerking van het register wordt geregeld en derden als uitgangspunt af mogen gaan op de gegevens zoals die in het register zijn opgenomen, draagt het niet bij aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer indien bij een kamer bekend is dat serieuze twijfel bestaat aan de juistheid van dit gegeven, en derden hiervan geen kennis kunnen nemen. Terugmeldingen die niet leiden tot serieuze twijfel aan de juistheid van een gegeven zullen naar verwachting veelal binnen een korte termijn (te denken valt hierbij aan een termijn van één werkdag) opgelost kunnen worden, zodat naar aanleiding van deze terugmeldingen niet in het register de aantekening «in onderzoek» zal worden geplaatst.

Een aantal gegevens is niet openbaar. In de eerste plaats is niet openbaar het persoonsidentificerende nummer of de gegevens die als alternatief hiervoor worden opgenomen. Dit gegeven speelt geen rol bij de rechtsze-

kerheid in het economisch verkeer, maar is alleen van belang voor bestuursorganen bij het uitwisselen van gegevens over natuurlijke personen. Ook de gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede vastlegging en verstrekking van in het register opgenomen gegevens en gegevens omtrent de herkomst daarvan, zijn niet openbaar. Deze gegevens kunnen voor bestuursorganen wel relevant zijn. Hierbij valt te denken aan het onderliggende dossier met bij voorbeeld telefoonaantekeningen, terugmeldingen en onderzoeksresultaten. Deze situatie stemt in de praktijk overeen met de huidige mate van de openbaarheid van het handelsregister. Door een andere opzet van het artikel waarin is opgenomen welke gegevens in het register zijn ingeschreven, wordt, anders dan in de Handelsregisterwet 1996, relevant om expliciet te bepalen welke gegevens al dan niet openbaar zijn.

In dit artikel wordt gesproken van «inzage». Het betreft de eenvoudige inzagebevoegdheid in het register en in de bescheiden die krachtens wettelijk voorschrift zijn gedeponereerd. Verrijking van inzage zal in het algemeen via elektronische weg plaatsvinden. De neutrale formulering van «inzage» laat open hoe dit technisch wordt vormgegeven.

In artikel 14 van de Handelsregisterwet 1996 is opgenomen dat inzage «tegen betaling» geschiedt. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen alle bepalingen met betrekking tot financiën onder te brengen in hoofdstuk 9. Evenals in de huidige situatie zal bij het vaststellen van de hoogte van de vergoeding worden uitgegaan van het profijtbeginsel.

Artikel 22

Dit artikel is gebaseerd op artikel 15, eerste en tweede lid, van de Handelsregisterwet 1996. Ook hier is er voor gekozen de financiële aspecten te verplaatsen naar hoofdstuk 9. Dit geldt ook voor artikel 15, derde lid, van de Handelsregisterwet 1996.

In het eerste lid wordt bepaald dat een kamer op verzoek een uittreksel of afschrift verschaft. In lijn met richtlijn nr. 2003/58/EG is in dit lid opgenomen dat verstrekking op elektronische wijze kan geschieden. Mogelijk is en blijft dat een aanvrager een niet-elektronisch verzoek doet of, al dan niet elektronisch, om een papieren afschrift vraagt. Deze aanvulling is in lijn met de wijziging van de Handelsregisterwet 1996 ter uitvoering van richtlijn nr. 2003/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 juli 2003 (PbEG L 221) tot wijziging van richtlijn 68/151/EEG van de Raad met betrekking tot de openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen (Stb. 2005, 727). In de praktijk is veelal sprake van het vragen van een uittreksel uit hetgeen over een onderneming of rechtspersoon is ingeschreven in het register, of van een kopie van hetgeen is gedeponereerd. Anders dan bij inzage, worden hier dus ook gegevens verstrekt. Met een uittreksel wordt bedoeld op een (al dan niet verkorte) weergave van de gevraagde gegevens. Een andere mogelijkheid is het vragen van een afschrift. Hiermee wordt bedoeld een uitdraai van bepaalde gegevens uit het elektronisch opgeslagen gegevensbestand.

Het tweede en derde lid strekken ter implementatie van artikel 3, derde lid, eerste en tweede alinea, van de richtlijn 2003/58/EG. Deze leden zijn gelijkloidend aan het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 15 van de Handelsregisterwet 1996, zoals opgenomen in het hierboven genoemde wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn. Voor de verstrekking van onderdelen van het dossier die (nog) niet elektronisch worden bewaard, betekent dit dat een kamer in voorkomend geval het stuk in elektronische vorm zal moeten omzetten om aan zijn verplichting tot elektronische verstrekking te kunnen voldoen. De kamers zijn inmiddels voldoende toegerust om ieder verzoek elektronisch te kunnen ontvangen en af te doen, behoudens gevallen van overmacht. Alsdan zal een kamer

moeten doen wat redelijkerwijs in zijn vermogen ligt om het gevraagde op andere wijze te verstrekken.

Artikel 23

Dit artikel is gebaseerd op artikel 16 van de Handelsregisterwet 1996. In de huidige situatie is van de mogelijkheid om ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij algemene maatregel van bestuur beperkingen aan te brengen op de openbaarheid, gebruik gemaakt in artikel 32 van het Handelsregisterbesluit.

Artikel 24

Dit artikel is gelijklopend aan artikel 17 van de Handelsregisterwet 1996, inclusief de wijziging van de dit artikel in verband met richtlijn 2003/58/EG.

Artikel 25

Dit artikel is gebaseerd op artikel 18 van de Handelsregisterwet 1996. Dit artikel vormt het kernpunt van de Handelsregisterwet 1996. Ondernemers zijn verantwoordelijk voor hetgeen in het handelsregister over een onderneming is ingeschreven. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid in het economisch verkeer.

Dit artikel gaat uit van het beginsel dat derden te goeder trouw bij het sluiten van overeenkomsten op de geregistreerde gegevens kunnen vertrouwen. Onder «derden» wordt in dit verband verstaan iedereen die een rechtshandeling verricht met een onderneming of rechtspersoon die in het register is ingeschreven. Dit kunnen dus collega-ondernemingen zijn, maar ook bij voorbeeld afnemers van producten of diensten. Ook al is het feitelijk niet juist wat is ingeschreven, derden kunnen een onderneming houden aan hetgeen daaromtrent is ingeschreven. Voor de goede trouw van een derde is het niet bepalend of hij de waarheid al of niet behoorde te kennen. Het gaat erom dat de derde niet van de onjuistheid of onvolledigheid van het in het register opgenomen gegeven op de hoogte was en evenmin zich daarvan op de hoogte kon stellen. De betekenis van dit artikel in de praktijk kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

Indien een deelnemer aan het economisch verkeer in het register ziet dat persoon A de B.V. X mag vertegenwoordigen, kan hij er van uitgaan dat dit ook zo is, ook al is in de werkelijkheid persoon A daar niet meer toe bevoegd. Als zaken is gedaan met persoon A handelend namens B.V. X en achteraf blijkt dat persoon A daar geen bevoegdheid toe heeft, dan kan B.V. X desondanks worden aangesproken op de nakoming van de afspraken die persoon A heeft gemaakt. Dit gaat echter niet op als persoon X zelf wist dat persoon A geen bevoegdheid had (goede trouw). Het voorgaande betekent dat een ingeschreven feit niet met terugwerkende kracht kan wijzigen. De derdenwerking gaat pas lopen op het moment dat een feit in het register is veranderd. Ondernemingen hebben er vanuit dit oogpunt belang bij om het register zo actueel mogelijk te houden.

Op dit moment heeft, op basis van artikel 35 van het Handelsregisterbesluit 1996, het adres geen derdenwerking. Het ligt niet voor de hand deze uitzondering op termijn te handhaven, nu het adres één van de authentieke gegevens is. Dit betekent dat het adres (op termijn) voldoende juist zal zijn om zonder nader onderzoek door bestuursorganen te worden gebruikt. Bezien zal worden of het noodzakelijk is deze uitzondering gedurende een overgangperiode te handhaven, bij voorbeeld voor de periode dat er ook nog geen sprake is van verplicht gebruik van dit gegeven door bestuursorganen.

Artikel 26

Dit artikel stemt overeen met artikel 18a van de Handelsregisterwet 1996. Artikel 14, derde lid, van de verordening inzake de Europese vennootschap bepaalt dat gegevens in verband met de inschrijving en doorhaling van de inschrijving van een Europese vennootschap, na openbaarmaking worden medegedeeld aan het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen. In dit artikel worden de kamers hiermee belast. Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in dit nieuwe artikel tevens de vergelijkbare verplichting die voortvloeit uit artikel 39, tweede lid, van verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1985 tot instelling van Europese samenwerkingsverbanden (PbEG L 199) op te nemen.

Artikel 27

Dit artikel is gebaseerd op artikel 25 van de Handelsregisterwet 1996 en regelt de verplichting tot vermelding van het in het register opgenomen nummer op bij voorbeeld briefpapier. Dit artikel is mede gebaseerd op artikel 4 van de richtlijn 68/151/EEG, de Eerste Vennootschapsrichtlijn. Artikel 4 van deze richtlijn is gedeeltelijk geïmplementeerd in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en, voor zover het de vermelding van het nummer betreft, in artikel 25, eerste lid, van de Handelsregisterwet 1996. Artikel 4 is gewijzigd bij richtlijn nr. 2003/58/EG. Nieuw element is dat het niet uitmaakt of brieven en orders op papier of via een andere gegevensdrager zijn vastgelegd, bij voorbeeld in een e-mail. De verplichting tot het vermelden van een nummer is opgedragen aan de in het register opgenomen ondernemingen en rechtspersonen, tenzij aan een rechtspersoon geen onderneming toebehoort. Op deze wijze wordt de rechtszekerheid in het economisch verkeer bevorderd en worden geen onnodige verplichtingen opgelegd.

Artikel 28

In dit artikel worden enkele aanvullende bepalingen opgenomen met betrekking tot de openbaarheid van het register, voor zover het register wordt geraadpleegd door bestuursorganen. Bestuursorganen kunnen gegevens inzien met betrekking tot de vastlegging en verstrekking van in het register opgenomen gegevens. Ook is in het tweede lid van dit artikel vastgelegd dat het nummer dat strekt ter identificatie van een natuurlijke persoon (in de toekomst het BSN) op verzoek kan worden verstrekt aan een bestuursorgaan. Dit verzoek zal uitsluitend worden gehonoreerd als BSN noodzakelijk is voor de uitvoering van de publieke taak van dit bestuursorgaan. Deze verdergaande beperking sluit aan bij artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Vanuit de functie van het register een goede uitvoering van de overheidstaak te bevorderen, is het van belang dat bestuursorganen indien nodig over deze aanvullende informatie kunnen beschikken. Bij de verstrekking van deze aanvullende gegevens zal derhalve een onderscheid gemaakt moeten worden tussen verstrekking aan bestuursorganen en verstrekking aan andere afnemers. Dit artikel moet worden gelezen in samenhang met artikel 30, waarin is geregeld in welke situaties bestuursorganen verplicht zijn het register te gebruiken. Uit artikel 28 kan derhalve geen vrijblijvendheid van het raadplegen van bepaalde gegevens worden afgeleid.

Het vierde lid stemt overeen met het huidige artikel 15, tweede lid, van de Handelsregisterwet 1996, met dien verstande dat de Autoriteit financiële markten en de OPTA zijn toegevoegd. Met dit artikelonderdeel wordt het afzonderlijke belang van privacybescherming benadrukt. Het register is een onder andere ten behoeve van het handelsverkeer ingesteld openbaar register van ondernemingen en rechtspersonen. Het is geen register van

natuurlijke personen. Dit wil niet zeggen dat het register geen gegevens bevat over natuurlijke personen. Deze gegevens komen in het register voor in relatie tot ondernemingen en rechtspersonen, bij voorbeeld in de situatie dat een onderneming aan een natuurlijke persoon toebehoort. Vanwege de helderheid is er in de Handelsregisterwet 1996 voor gekozen om voor sommige situaties een expliciete uitzondering te maken op het verbod gegevens te rangschikken naar natuurlijke personen. Dit is ook in lijn met artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. In het vierde lid worden deze uitzonderingen opgesomd. Gelet op de belangen die in het geding zijn, is het verantwoord dat de overzichten worden verstrekt aan de aangegeven instanties onder de aangegeven voorwaarden.

In dit artikel is welbewust niet geregeld waar gegevens wél op mogen worden gesorteerd. Dit betekent dat gegevens op allerlei soorten zoekwoorden mogen worden gesorteerd. Dit kan met name van belang zijn voor het verstrekken van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen die zijn opgenomen in het register.

Artikel 29

In artikel 28, tweede lid, is bepaald dat nummers die verbonden zijn aan natuurlijke personen, uitsluitend na een hiertoe strekkend besluit beschikbaar kunnen worden gesteld aan bestuursorganen die dit nummer nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taak. In dit artikel wordt een nadere uitwerking gegeven van artikel 28, tweede lid. De bevoegdheid om een besluit te nemen wordt neergelegd bij de Minister. Ook wordt nader omschreven wat de inhoud van het besluit kan zijn. Belangrijk hierbij is de mogelijkheid te bepalen in welke gevallen gegevens worden verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit voor de privacybescherming belangrijke onderdeel van het verstrekken van gegevens nader worden uitgewerkt. Hierbij kan onder andere een onderscheid worden gemaakt tussen het systematisch verstekken van het nummer van natuurlijke personen, bij voorbeeld aan bestuursorganen die dit nummer zeer frequent gebruiken, en het incidenteel verstrekken van het persoonsnummer. Steeds zal de afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds de efficiency van het systematisch verstrekken en anderzijds de bescherming van dit gevoelige gegeven.

Artikel 30 en 31

In artikel 30 wordt een nieuw element geïntroduceerd, dat samenhangt met het karakter van een basisregistratie. Het betreft hier het verplicht gebruik van de authentieke gegevens door bestuursorganen. Verplicht gebruik houdt in dat de in het handelsregister opgenomen gegevens, waar mogelijk, worden gebruikt door een bestuursorgaan. Verplicht gebruik houdt echter niet in dat indien een «onderneming» in het handelsregister staat, dit ook in alle andere wetgevingscomplexen een onderneming is. Immers, er is niet altijd sprake van gelijklopende definities, en het is ook niet zo dat de in het handelsregister opgenomen definities gaan boven in andere wetgeving opgenomen definities. Op de uitgangspunten van het verplicht gebruik en de hiervoor geldende uitzonderingen, is in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. In aanvulling hierop wordt het volgende opgemerkt. Met het verplicht gebruik en de eenmalige gegevensverstrekking is het nog steeds mogelijk om voor specifieke doeleinden, specifieke gegevens of nummers te vragen of te registreren. Sectorale nummers kunnen immers een meerwaarde hebben ten opzichte van de algemene nummers.

Het verplicht gebruik geldt alleen voor de in het handelsregister opgenomen gegevens, en niet voor andere gegevens van een onderneming of rechtspersoon.

Het verplicht gebruik, opgenomen in artikel 30, en de eenmalige gegevensverstrekking, opgenomen in artikel 31, gelden alleen indien bij een authentiek gegeven niet de aantekening staat dat dit gegeven in onderzoek is. Indien, bij voorbeeld naar aanleiding van een terugmelding, twijfel ontstaat over de juistheid van een in het handelsregister opgenomen gegeven, wordt dit gegeven in onderzoek geplaatst. Het kan enige tijd duren voordat een gegeven in onderzoek wordt geplaatst. Voordat een gegeven in onderzoek wordt geplaatst, beoordeelt een kamer of de terugmelding moet worden doorgezonden naar een beheerder van een ander register, of dat onmiddellijk kan worden vastgesteld wat het juiste gegeven is, bij voorbeeld omdat recent eenzelfde terugmelding is onderzocht. In de tijd dat al wel een terugmelding is gedaan, maar een gegeven nog niet in onderzoek is geplaatst, gelden de artikelen 30 en 31 wel, behalve voor het bestuursorgaan dat deze terugmelding heeft gedaan. De aantekening dat een gegeven in onderzoek is, wordt in het register opgenomen. In deze situatie kan een bestuursorgaan het noodzakelijk oordelen om zelf aanvullend onderzoek te doen naar een gegeven, bij voorbeeld indien een gegeven van doorslaggevend belang is bij het nemen van een besluit. Om deze reden geldt in deze situatie ook niet de hoofdregel van eenmalige gegevensverstrekking. Van een onderneming of rechtspersoon kan derhalve worden verlangd dat deze nadere inlichtingen verschaft over een gegeven dat in onderzoek is. Dit geldt zowel voor inlichtingen aan een kamer, die onderzoekt of het juiste gegeven in het handelsregister is opgenomen, als inlichtingen aan een bestuursorgaan dat een gegeven dat in onderzoek nodig heeft voor het nemen van besluiten of het verrichten van andere handelingen. Om deze reden is in dit artikel opgenomen dat de artikelen 30 en 31 niet gelden indien in het handelsregister is opgenomen dat een gegeven in onderzoek is.

Over de eenmalige gegevensverstrekking wordt, in aanvulling op paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, het volgende opgemerkt. In het Algemeen Overleg op 3 november 2004 over de elektronische overheid en de wetgevingsnota basisregistraties (Kamerstukken II 2004/05, 26 387/29 362, nr. 24) is dit onderwerp uitgebreid aan de orde geweest. Van belang is dat een stelsel van basisregistraties ook daadwerkelijk leidt tot een vermindering van administratieve lasten voor (in casu) ondernemingen. In dit wetsvoorstel wordt een nadere invulling gegeven aan het beginsel van eenmalige gegevensverstrekking. Er is hierbij niet gekozen voor een verbodsbepaling voor de overheid, maar voor een recht van ondernemingen en rechtspersonen om geen gegevens te verstrekken die al in het register voorkomen. Door het recht bij ondernemingen en rechtspersonen te leggen, hoeven zij niet bestuursorganen op het herhaaldelijk vragen van gegevens aan te spreken, maar kunnen zij het herhaaldelijk verstrekken van dezelfde gegevens eenvoudig weigeren. Uiteraard zal van dit artikel ook het effect uitgaan dat bestuursorganen die gegevens niet nodeloos vragen.

Concreet valt te denken aan de situatie dat een bestuursorgaan naar een onderneming (b.v. een bedrijf moet een aanvraag indienen) een formulier opstuurt waarop de bekende gegevens al zijn ingevuld. Een onderneming hoeft deze gegevens dan alleen te controleren. Als een bestuursorgaan een formulier instuurt zónder dat daarop de reeds bekende gegevens zijn ingevuld, kan een onderneming volstaan met het opgeven van het nummer en de in het handelsregister niet opgenomen gegevens. Voor eenmalige gegevensverstrekking gelden dezelfde uitzonderingen als voor eenmalig gebruik. Uiteraard geldt de bepaling inzake eenmalige gegevensverstrekking ook niet als een bestuursorgaan de identiteit van een onderneming of rechtspersoon wil vaststellen. Dit is, om verwarring te voorkomen, expliciet in dit artikel vastgelegd. Dit betekent concreet dat

een onderneming een nummer ter identificatie kan opgeven, waarna de hierbij behorende gegevens beschikbaar zijn. Verder kan een beroep op eenmalige gegevensverstrekking geen afbreuk doen aan de noodzakelijke medewerking van ondernemingen en rechtspersonen om juist in het register ingeschreven te staan. Een beroep op de eenmalige gegevensverstrekking is dan ook vooral aan de orde op het moment dat een onderneming of rechtspersoon aan een balie of bij het invullen van een formulier wordt verzocht zijn algemene gegevens nogmaals te verstrekken, terwijl daarvoor geen reden is uit hoofde van identiteitsvaststelling of de taakuitoefening.

Hoofdstuk 6. Wijziging van de in het register opgenomen gegevens

Algemeen

In het register zijn gegevens uit twee bronnen opgenomen: door opgave van ondernemingen en rechtspersonen en uit andere basisregistraties. Om de juistheid van het register te waarborgen, krijgen de kamers in dit wetsvoorstel meer mogelijkheden dan in de Handelsregisterwet 1996 de gegevens in het register aan te passen. Hierdoor kunnen de kamers daadwerkelijk zorg dragen voor een juist, volledig en actueel register.

In dit hoofdstuk wordt geregeld op welke wijze gegevens door een kamer gewijzigd kunnen worden. Belangrijkste vorm van wijziging zal uiteraard zijn dat een onderneming of rechtspersoon aan een kamer wijzigingen doorgeeft, bij voorbeeld het feit dat een onderneming verhuisd is. Dit wordt geregeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Daarnaast kan een wijziging in een andere basisregistratie leiden tot wijziging van het register. Dit is geregeld via artikel 17, onderdeel b. Tot slot kan een kamer ambtshalve wijzigingen doorvoeren. Hiervoor kunnen drie aanleidingen zijn:

- de kennis van de kamer zelf;
- een terugmelding van een bestuursorgaan;
- een correctie van persoonsgegevens naar aanleiding van een overzicht hiervan (artikel 35 en 36 Wet bescherming persoonsgegevens).

Artikel 32 tot en met 37

Deze artikelen gaan over de terugmeldplicht en de behandeling van de terugmelding. Uitgangspunt is dat bestuursorganen verschillen tussen in het register opgenomen gegevens en de realiteit, terugmelden om zo de kwaliteit van het register te verbeteren. Ook melden bestuursorganen terug als zij constateren dat een bepaald authentiek gegeven niet in het handelsregister is opgenomen (bij voorbeeld omdat een bepaalde onderneming niet in het handelsregister is opgenomen), terwijl dit naar het oordeel van dit bestuursorgaan wel zou moeten. De terugmeldplicht is een essentieel onderdeel van elke basisregistratie, omdat dit een effectief middel is om de kwaliteit van een basisregistratie daadwerkelijk te verbeteren. De terugmeldplicht geldt voor de authentieke gegevens. Een terugmelding zal door een kamer worden bekeken. Indien een terugmelding betrekking heeft op een gegeven uit een andere basisregistratie, dan zal deze terugmelding ingevolge artikel 33, worden doorgeleid naar de beheerder van de basisregistratie die verantwoordelijk is voor dit gegeven. Deze zal de terugmelding onderzoeken en zo nodig in zijn register wijzigingen doorvoeren.

Indien een terugmelding niet wordt doorgestuurd naar een andere basisregistratie, zal een kamer de terugmelding in onderzoek plaatsen en onderzoeken (artikel 34, eerste lid), tenzij op voorhand al duidelijk is wat het juiste gegeven is. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn indien een terugmelding samenvalt met een mutatiemelding. In dit geval kan een terug-

melding snel en eenvoudig worden afgehandeld onder verwijzing naar de van een onderneming of rechtspersoon afkomstige wijzigingen. Er hoeft dan geen uitgebreid onderzoek plaats te vinden naar de terugmelding. De aantekening dat een gegeven in onderzoek is zal bij een specifiek gegeven worden geplaatst, dus niet bij een onderneming of rechtspersoon in het algemeen. Zo kan bij voorbeeld blijken dat een adres niet klopt, maar alle andere gegevens wel. Het is in verband hiermee van belang dat de terugmelding zo specifiek mogelijk is om onnodige aantekeningen «in onderzoek» te vermijden. Voor terugmeldingen wordt een formulier ontworpen, dat op basis van artikel 39 zal worden vastgesteld. Indien mogelijk moet bij een terugmelding het correcte gegeven worden vermeld, dit is echter niet verplicht.

Het onderzoek leidt tot een beslissing van een kamer. Deze beslissing is ingevolge artikel 35 een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit houdt in dat een gegeven in het register al dan niet wordt gewijzigd. Als een gegeven wordt gewijzigd, wordt de onderneming of rechtspersoon hiervan in kennis gesteld (artikel 34, derde lid). Tegen het besluit naar aanleiding van een terugmelding, kan een belanghebbende bezwaar en beroep indienen. Totdat definitief is beslist op een terugmelding, zal in het register een gegeven in onderzoek blijven. Voor terugmeldingen die zien op het feit dat een authentiek gegeven ten onrechte niet in het handelsregister is ingeschreven, geldt eenzelfde procedure als bij terugmeldingen die betrekking hebben op onjuiste gegevens (artikel 37).

Artikel 38

Een kamer kan er zelf achter komen dat een bepaald gegeven niet meer klopt, bij voorbeeld in contacten met een onderneming of op basis van lokale kennis. Voor authentieke gegevens zijn de kamers bevoegd wijzigingen door te voeren. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur niet-authentieke gegevens worden aangewezen waarvoor deze bevoegdheid geldt. Dit betekent echter niet dat voor deze gegevens ook de verplichting tot terugmelding geldt: deze verplichting geldt alleen voor authentieke gegevens. Voor het doorvoeren van ambtshalve wijziging geldt eenzelfde procedure als voor het verwerken van terugmeldingen. In feite is een ambtshalve wijziging te beschouwen als een terugmelding van een kamer zelf.

Artikel 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens geeft een persoon op wie een persoonsgegeven betrekking heeft, het recht zich tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek om informatie over de hem betreffende persoonsgegevens. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis van artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens kan een degene over wie persoonsgegevens worden verwerkt, aan de verantwoordelijk, voor het register de kamers, verzoeken de persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen. Een kamer moet de verzoeker binnen vier weken na ontvangst van het verzoek schriftelijk een reactie geven. In artikel 38, tweede lid, wordt bepaald dat voor een correctieverzoek als bedoeld in artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens de procedure voor het behandelen van een terugmelding van toepassing is. Hiermee wordt gewaarborgd dat ook een correctieverzoek ingevolge artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens, zorgvuldig wordt behandeld.

Artikel 39

Het systeem van terugmelding is een nieuw systeem, waar ervaring mee zal moeten worden opgedaan. Om deze reden is er voor gekozen in dit artikel de mogelijkheid te bieden een aantal onderwerpen in de lagere

regelgeving uit te werken. Te denken valt in de eerste plaats aan regels over bij voorbeeld de wijze waarop moet worden teruggemeld en termijnen waarbinnen terugmeldingen verwerkt moeten worden. Bij de wijze van terugmelden kan worden gedacht aan het vaststellen van een model volgens welke moet worden teruggemeld. Op deze wijze kan worden bereikt dat de terugmeldingen zo specifiek mogelijk zijn, en daarom snel onderzocht kunnen worden. Ook kunnen regels worden gesteld over de doorzending van de melding. Het is van belang dat deze regels voor alle basisregister voorzover mogelijk gelijkkluidend zijn. Te denken valt hierbij aan een termijn voor de terugmelding. Ook kunnen regels worden gesteld over het plaatsen van de aantekening dat een gegeven in onderzoek is. Ook hier kan worden gedacht aan termijnen, maar ook kunnen situaties worden omschreven waarin van het plaatsen van deze aantekening, ondanks een terugmelding, geen sprake hoeft te zijn. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn indien eenzelfde terugmelding kort tevoren al is onderzocht. In een dergelijk geval is het niet nodig een gegeven in onderzoek te plaatsen, en kan snel op de melding worden beslist. Tot slot is de mogelijkheid opgenomen om nadere regels op te nemen over de informatie, die over een terugmelding en het daarop volgende onderzoek in het register worden opgenomen. Indien een gegeven in onderzoek is, moet een bestuursorgaan beoordelen of nog van dit gegeven gebruik kan worden gemaakt, of gewacht kan worden met een besluit of dat een bestuursorgaan aanvullende informatie moet inwinnen alvorens tot een besluit te kunnen komen. De gegevens die over een terugmelding in het register worden opgenomen, kunnen behulpzaam zijn bij deze keuze. Te denken valt bij voorbeeld aan het gegeven dat volgens de terugmelding correct is of informatie over de stand van zaken van het onderzoek naar aanleiding van de terugmelding.

Hoofdstuk 7. Controle op de kwaliteit van het register

Algemeen

Dit hoofdstuk bevat regels over de controle op de kwaliteit van het register. Onder kwaliteit wordt in dit verband verstaan de juistheid, de volledigheid en de actualiteit van de gegevens. Dat de gegevens in het register van voldoende kwaliteit moeten zijn, vloeit voort uit een samenstel van bepalingen, opgenomen in dit wetsvoorstel. De volledigheid van het register ligt in de eerste plaats in handen van de ondernemingen en rechtspersonen. Ondernemingen en rechtspersonen zijn elk voor zich primair verantwoordelijk voor het feit dat zij in het register zijn opgenomen en dat de gegevens die zijn opgenomen, ook juist en volledig zijn. Voor de juistheid van de gegevens is het mechanisme van de terugmelding van groot belang. De in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen beogen te waarborgen dat de hierboven beschreven kwaliteit ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Artikel 40

In dit artikel wordt in de eerste plaats tot uitdrukking gebracht dat de kamers maatregelen moeten treffen, gericht op de kwaliteit van het register. Als beheerder van het register zijn de kamers ook de enige die daadwerkelijk kunnen zorgen voor een goede kwaliteit van het register. In dit artikel wordt bepaald dat de kamers in onderling overleg maatregelen treffen om de juistheid, volledigheid en actualiteit, met andere woorden de kwaliteit van het register, te waarborgen. Te denken valt hierbij aan maatregelen op het gebied van de verwerking van gegevens of afspraken over het uitvoeren van steekproeven op de gegevens. De wijze waarop de kamers aan deze taak invulling geven, is niet geregeld. Het staat de kamers vrij om een vorm te kiezen voor de samenwer-

king op het gebied van de borging van kwaliteit. Een mogelijke invulling is een beschrijving van de administratieve organisatie, die alle kamers hanteren en waardoor wordt gewaarborgd dat de kwaliteit van het register van voldoende niveau is. Een andere manier kan zijn het sluiten van een convenant, waarbij de kamers afspreken dat een bepaalde handelwijze zal worden gevolgd.

Artikel 41 en 60

In artikel 41 wordt een externe controle van het handelsregister voorgeschreven. Deze externe controle is er op gericht om vast te stellen of het register voldoet aan de hiervoor geldende kwaliteitseisen. Een eerste kwaliteitseis zal zijn dat het register voldoet aan de eisen van dit wetsvoorstel. Dit houdt in dat steekproefsgewijs zal worden bezien of het register juist, actueel en volledig is. Op basis van het tweede lid van dit artikel kan een nadere invulling worden gegeven aan de kwaliteitscontrole van het register. De kwaliteit valt hierbij uiteen in de procesmatige kwaliteitseisen aangaande beheerorganisatie van het systeem (continuïteit, beveiliging en verwerkingssnelheid) en de inhoudelijke kwaliteitseisen (juistheid, volledigheid en actualiteit). Concreet kan dit betekenen dat in deze regeling een percentage wordt vastgesteld dat aangeeft hoeveel onjuiste gegevens ten hoogste in het register voor mogen komen.

Een kwaliteitscontrole is het meest betrouwbaar als deze door een externe partij wordt uitgevoerd. Anderzijds is er wel behoefte aan een organisatie die goed bekend is met de processen en de systemen van de beheerder van het register. Om deze reden is in het eerste lid gekozen om de kwaliteitscontrole bij een accountant neer te leggen. Hierbij kan gekozen worden voor de «huisaccountant», maar staat het de kamers uiteraard ook vrij om een andere accountant te benaderen voor deze controle.

De Minister heeft te allen tijde zelf ook de mogelijkheid om naar (onderdelen) van het register onderzoek uit te (laten) voeren. Dit is in dit wetsvoorstel niet expliciet geregeld, maar vloeit voort uit de verplichting van de kamers de Minister alle benodigde inlichtingen te verstrekken. Deze verplichting is opgenomen in artikel 50 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997.

De externe kwaliteitscontrole vindt eenmaal per drie jaar plaats. Aangezien juist in de beginperiode van het register veel behoefte zal zijn aan informatie over de kwaliteit van het register (bij voorbeeld om te beoordelen of de kwaliteit voldoende is om het gebruik van authentieke gegevens verplicht te stellen), is in artikel 60 vastgelegd dat gedurende de eerste zes jaar controle eens per twee jaar plaatsvindt. Hierdoor ontstaat tijdens de cruciale invoeringsfase een beter zicht op de kwaliteit van het register, en kunnen besluiten worden genomen over de geleidelijke invoering van de terugmeldplicht en de inwerkingtreding van de bepalingen over verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking.

Hoofdstuk 8. Toezicht en handhaving

Algemeen

In hoofdstuk 8 wordt het toezicht en de handhaving van het register geregeld. Het betreft hier primair het toezicht door de Minister op de kamers. Aan de kamers zijn in de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 verschillende taken opgedragen. Het toezicht op deze taken is geregeld in de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997. In dit wetsvoorstel wordt aan de kamers de taak opgedragen het register te beheren. Het toezicht op de wijze van uitoefening van deze taak wordt ook in dit wetsvoorstel geregeld.

Artikel 42 tot en met 45

De financiering van het register wordt in dit wetsvoorstel geregeld. De Minister stelt de bedragen vast die een onderneming of rechtspersoon die in het register is ingeschreven, moet betalen. Ook stelt de Minister de bedragen vast die betaald moeten worden voor verstrekking van gegevens. Om deze bedragen goed vast te kunnen stellen, is inzicht nodig in de financiële gang van zaken rond het register. Om deze reden is in artikel 42 opgenomen dat de elke kamer, na overleg met de andere kamers, een begroting aan de Minister aanbiedt. Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de Minister. Reden hiervoor is dat de verschillende vergoedingen door de Minister op deze begroting zullen worden gebaseerd.

Om goed zicht te houden op de financiële ontwikkelingen, is in artikel 43 bepaald dat aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de daadwerkelijke financiële situatie aan de Minister gemeld moeten worden. Als sluitstuk van de financiële cyclus, is in artikel 44 opgenomen dat elke kamer een jaarverslag over het register aan de Minister aanbiedt, waarin tevens aandacht wordt besteed aan het financieel beheer van het register. Uit de stukken die ingevolge artikel 42 tot en met 44 aan de Minister moeten worden overlegd of uit andere signalen kan de Minister concluderen dat bepaalde zaken bijsturing behoeven. Met het oog hierop is in artikel 45 de mogelijkheid opgenomen om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van één of meer kamers. Deze beleidsregels houden algemene aanwijzingen in hoe in bepaalde gevallen te handelen, en zullen meer specifiek zijn dan de in de wet- en regelgeving gegeven kaders. Ook kunnen deze beleidsregels op korte termijn worden vastgesteld, waardoor indien noodzakelijk snel kan worden bijgestuurd.

Artikel 46

In de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 is niet voorzien in een taakverwaarlozingsregeling voor de kamers. Gelet op het belang van het register voor de informatievoorziening binnen de overheid, is het wenselijk een dergelijke voorziening wel in dit wetsvoorstel op te nemen. Uiteraard ligt het niet in de verwachting dat dit artikel moet worden toegepast. In eerste instantie zullen kamers in onderling overleg moeten zorgen dat elke kamer op een goede wijze het register beheert. Indien een kamer echter stelselmatig en ernstig de wettelijke bepalingen negeert, waardoor het functioneren en de betrouwbaarheid van het register in gevaar komt, is het wenselijk te beschikken over dit ultimatum remedium.

Artikel 47

Dit artikel is gebaseerd op artikel 28 van de Handelsregisterwet 1996 en heeft als strekking dat het verboden is te handelen in strijd met een bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde verplichting tot het doen van een opgave ter inschrijving in het register. Onder inschrijving wordt in dit verband verstaan zowel de eerste inschrijving als de het doorgeven van wijzigingen die na de eerste inschrijving ontstaan. De sanctionering van het verbod is geregeld in de Wet op de economische delicten (zie artikel 54 van dit wetsvoorstel). In artikel 28 van de Handelsregisterwet 1996 zijn verenigingen of stichtingen waaraan geen onderneming toebehoort, uitgezonderd van deze verbodsbepaling. In dit wetsvoorstel komt deze uitzondering niet terug. Gelet op de nieuwe doelstelling van het register, te weten de goede vervulling van de publiekrechtelijke taken, is het evenzeer van belang dat verenigingen of stichtingen zich correct in het register inschrijven. Dit artikel heeft om dezelfde reden ook betrekking op ondernemingen en rechtspersonen die thans niet zijn ingeschreven in het handelsregister. Via het overgangsrecht zullen de benodigde maatregelen

worden getroffen om te waarborgen dat de ondernemingen en rechtspersoon die thans niet zijn ingeschreven in het handelsregister, voldoende gelegenheid krijgen om aan deze nieuwe verplichting te voldoen.

Artikel 48

Een goede behandeling van klachten is van belang voor het goed functioneren van het register. Immers, als klachten door de kamers op een goede wijze worden behandeld, kan dit leiden tot verbeteringen in (het beheer van) het register. De kamers zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht zijn derhalve op de kamers van toepassing. Deze bepalingen houden kort samengevat in dat een ieder een klacht bij een bestuursorgaan in kan dienen, dat door een bestuursorgaan zorgvuldig moet worden behandeld. Wat deze zorgvuldige behandeling inhoudt, wordt in enkele bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht uitgewerkt. Het is voor degenen die van het register gebruik maken, niet logisch als de kamers op een uiteenlopende wijze met klachten om zouden gaan. Er is immers sprake van één register. In dit artikel is daarom voorgeschreven dat er overleg moet zijn over de klachtenprocedure. Afdeling 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de mogelijkheid om een persoon of commissie te belasten met de behandeling van en de advisering over klachten. Deze procedure wordt gevolgd als een bestuursorgaan hiertoe besluit of als dit bij wet is voorgeschreven. Denkbaar is dat de verschillende kamers zouden afspreken om één persoon of commissie te belasten met de klachten van alle kamers. Dit zou de uniformiteit van de behandeling van klachten ten goede komen.

Artikel 49

Op dit moment is in de artikelen 32 en 33 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 de financiering van het handelsregister geregeld. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen deze financiering niet langer te regelen in de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, maar in dit wetsvoorstel zelf. Dit bevordert de overzichtelijkheid van de wetgeving rond het handelsregister. Uitgangspunt van de financiering blijft dat ondernemingen en rechtspersonen die in het register ingeschreven zijn, een bijdrage hiervoor betalen. Dit bedrag wordt echter, anders dan de huidige situatie, vastgesteld door de Minister, en zal voor alle kamers gelijk zijn. Het bedrag wordt gebaseerd op een begroting voor het register van elke kamer.

In artikel 49, derde lid, is opgenomen dat bij de vaststelling van de bijdrage kan worden gedifferentieerd naar rechtsvorm en grootte. Bij grootte is opgenomen dat níet kan worden gedifferentieerd naar maatschappelijk kapitaal. Dit hangt samen met artikel 10 van richtlijn 69/335/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 juli 1969 betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal.

In artikel 32, vijfde lid, van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 staat de mogelijkheid opgenomen ontheffing te vragen van de bijdrage aan het handelsregister. Deze mogelijkheid is niet in dit wetsvoorstel overgenomen. Reden hiervoor is enerzijds dat er altijd sprake is van kosten die door een kamer worden gemaakt voor het handelsregister, en er geen reden is deze kosten niet over alle ondernemers en rechtspersonen te verdelen. Daarbij komt bij dat de heffing een zodanig bedrag is dat de kosten voor het verlenen van de ontheffing niet in verhouding staan tot dit bedrag.

Artikel 50

Op basis van dit artikel wordt het bedrag vastgelegd voor de inzage of verstrekking van gegevens. Dit artikel is gebaseerd op artikel 15, eerste en derde lid, van de Handelsregisterwet 1996. Vanwege de overzichtelijkheid van dit wetsvoorstel, is dit nu geregeld in hoofdstuk 9, dat betrekking heeft op de financiën. De uitwerking van de bedragen zal geschieden bij algemene maatregel van bestuur. De feitelijke vergoeding kan op basis van deze algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Artikel 51

Dit artikel is gebaseerd op artikel 27 van de Handelsregisterwet 1996. Dit artikel geeft een delegatiebasis voor een algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur kan worden gemaakt in het belang van een goede uitvoering van de wet of in het belang van een tijdige implementatie van Europese regelgeving. Met name in dat verband is deze bepaling van belang. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting beschreven, raakt dit wetsvoorstel op verschillende manieren aan het Europese recht en kan het, met het oog op een tijdige implementatie van Europese regelgeving van belang zijn om te beschikken over de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur bepaalde zaken te regelen.

Artikel 52

Dit artikel is nieuw ten opzichte van de Handelsregisterwet 1996. Achtergrond van dit artikel is dat het handelsregister een basisregister is, zoals gedefinieerd in het Programma Stroomlijning Basisgegevens. Eén van de eisen die in het kader van dit programma voor basisregistraties is geformuleerd, is dat er sprake moet zijn van een invloed van gebruikers van een basisregistratie. Dit is des te meer van belang nu voor bestuursorganen in veel situaties gebruik van het register verplicht zal worden. Bij een verplichte afname is het van belang dat bestuursorganen ook invloed hebben op bijvoorbeeld de kwaliteit van de gegevens en de gang van zaken rond terugmeldingen. Er is niet voor gekozen om het overleg met gebruikers van het register vergaand te formaliseren. Van primair belang is dat er informeel en constructief overleg over het register plaats vindt. Verdergaande regelgeving op dit punt, is dan ook niet nodig.

Artikel 53 en 55

In de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 worden enkele wijzigingen doorgevoerd. Artikel 32 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 wordt aangepast. Dit omdat de financiering van het register niet langer in de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 wordt geregeld, maar in dit wetsvoorstel. In aansluiting hierop kan artikel 33 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 vervallen. Dit artikel is specifiek gericht op de financiering van het handelsregister. De financiering van het register wordt nu in dit wetsvoorstel geregeld in plaats van in de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997.

Ook artikel 35 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 behoeft aanpassing. In het eerste lid wordt een verwijzing naar de Handelsregisterwet 1996 aangepast. Daarnaast vervalt het tweede lid van artikel 35. Reden hiervoor is dat de groep ondernemingen en rechtspersonen, die ingevolge dit wetsvoorstel is ingeschreven, groter en meer divers is dan de groep die ingevolge de Handelsregisterwet 1996 in het Handelsregister is ingeschreven. Binnen deze grotere groep kan behoefte aan differentiatie van bijdragen voor financiering van de taken van de

kamers ontstaan. Ook artikel 43 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 wordt aangepast naar aanleiding van de uitbreiding van het handelsregister. In het eerste lid van artikel 43 van de Wet op de Kamers van Koophandel en fabrieken wordt aangepast omdat in het handelsregister nu alle ondernemingen waarin uitsluitend landbouw of visserij wordt uitgeoefend, moeten worden ingeschreven. Nu deze inschrijfplicht verruimd is, wordt ook de in artikel 43, eerste lid, opgenomen vrijstelling verruimd. In het tweede lid geeft uitvoering aan de toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, gedaan bij brief van 27 maart 2002 om de heffingsgrondslag aan te passen. Dit vooruitlopend op de discussie over een meer algemene vrijstelling voor de heffingen in verband met voorlichting en regio-stimulering.

In lijn met de hierboven omschreven aanpassingen van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, wordt ook de Wet op de bedrijfsorganisatie, die een verwijzing bevat naar artikel 32 van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, aangepast.

Artikel 54

Overtreding van artikel 25 en 28 van de Handelsregisterwet 1996 is in artikel 1 van de Wet op de economische delicten aangewezen als economisch delict. In dit wetsvoorstel wordt eenzelfde systematiek voorgesteld. Artikel 27 en 47 strekken ter vervanging van de artikelen 25 en 28 van de Handelsregisterwet 1996. Overtreding van deze artikelen is ingevolge onderdeel A van dit artikel een economisch delict.

In artikel 11, tweede lid, van de Wet op de economische delicten wordt zowel verwezen naar het handelsregister als naar de Handelsregisterwet 1996. Deze verwijzingen worden aangepast aan dit wetsvoorstel. Soortgelijke aanpassing in andere wetten zullen via een invoeringswet worden geregeld.

Artikel 57

Ondernemingen en rechtspersonen die niet in het handelsregister hoeven te zijn ingeschreven, krijgen ingevolge dit artikel een periode om zich in het register in te schrijven. Deze overgangsbepaling is nodig omdat het ondernemingen en rechtspersonen betreft die al lange tijd kunnen bestaan, maar die op dit moment niet behoeven te voldoen aan de verplichtingen van artikel 20 van dit wetsvoorstel.

Artikel 58

In het register zullen een aantal ondernemingen en rechtspersonen worden ingeschreven, die thans nog niet in het handelsregister zijn opgenomen. Wel zijn deze ondernemingen en rechtspersonen vaak al in andere registers opgenomen. Gedacht wordt hier in de eerste plaats aan het bedrijvenregister van de Belastingdienst. Het doel van de registers waarin deze gegevens, wellicht ook persoonsgegevens, zijn opgenomen, zal vaak niet voorzien in het gebruik van deze gegevens voor het doel nieuwe ondernemingen en rechtspersonen eenvoudig in het register in te schrijven. Dit artikel maakt het mogelijk om gegevens van nieuw in te schrijven ondernemingen en rechtspersonen, die elders in een register voorkomen, te gebruiken voor de eerste inschrijving bij het register. Dit wordt een «omgekeerde enquête» genoemd. Een omgekeerde enquête sluit goed aan bij het in dit wetsvoorstel opgenomen streven naar eenmalige gegevensverstrekking.

Artikel 59

In artikel 32 is opgenomen dat voor bestuursorganen een terugmeldplicht geldt. Om te voorkomen dat bij de start en totstandkoming van het register een zodanig grote hoeveelheid terugmeldingen wordt gedaan dat voor de kamers een onwerkbaar situatie ontstaat, is in dit artikel de mogelijkheid opgenomen om gedurende zes jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestuursorganen aan te wijzen voor wie de verplichting tot terugmelding geldt. Op deze wijze kunnen de meest relevante bestuursorganen beginnen met terugmelden, zodat ervaring met het systeem van terugmelden kan worden opgedaan. Er kunnen vervolgens steeds meer bestuursorganen worden aangewezen die verplicht zijn terug te melden, totdat deze verplichting voor alle bestuursorganen geldt, en dit overgangsrecht is uitgewerkt.

De termijn van zes jaar is gekozen in aansluiting op de overgangstermijn van artikel 60, welke betrekking heeft op de kwaliteitscontrole van het register. Uiteraard zal, indien mogelijk, de termijn waarbinnen niet alle bestuursorganen verplicht zijn terug te melden, zo kort mogelijk worden gehouden en kan deze, aan de hand van opgedane ervaringen, wellicht korter zijn dan zes jaar.

Artikel 61

De overgang van het handelsregister naar het in dit wetsvoorstel geregelde register is een zodanig omvangrijke en complexe operatie, dat niet kan worden uitgesloten dat zich overgangsrechtelijke en invoeringsproblemen voordoen, die thans niet kunnen worden overzien en voorzien. In verband daarmee kan de behoefte blijken te bestaan aan aanvullende voorzieningen en regels, die – gelet op het mogelijk technische karakter en de vereiste spoed – bij algemene maatregel van bestuur getroffen moeten kunnen worden. Dit artikel verschaft hiervoor de grondslag. Hoewel deze grondslag noodzakelijkerwijs ruim is geformuleerd, is deze uitdrukkelijk geclausuleerd. In het artikel is de beperking opgenomen dat het moet gaan om regels «met het oog op de goede invoering» van deze wet. Afwijken van de regels in dit wetsvoorstel is derhalve alleen toegestaan indien dit in verband met de invoering van het register noodzakelijk is.

Artikel 63

In dit artikel is een evaluatiebepaling opgenomen. Aangezien dit wetsvoorstel een ingrijpende herziening van het huidige handelsregister beoogt en het handelsregister omvormt tot een basisregistratie, is het wenselijk om, nadat enige ervaring met dit nieuwe stelsel is opgedaan, dit te evalueren.

Artikel 64

Het kan wenselijk zijn om, in aanvulling op het in dit hoofdstuk opgenomen overgangsrecht, bepaalde artikelen niet onmiddellijk in werking te laten treden. Te denken valt bij voorbeeld aan de bepalingen over verplicht gebruik en eenmalige gegevensverstrekking. Deze verplichtingen zijn pas zinvol als het register goed functioneert. Streven is zo veel mogelijk bepalingen onmiddellijk in werking te laten treden. Indien het nodig is dat artikelen of onderdelen hiervan later in werking treden, zal de termijn dat deze artikelen later in werking treden zo veel mogelijk worden beperkt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip