Kamer van Koophandel®
Sint Jacobstraat 300
Postbus 48
3500 AA Utrecht

088 585 15 85
KVK.nl/contact

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
t.a.v. Hare Excellentie mevrouw mr. drs. H. G. J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Indiening van deze reactie vindt plaats via de internetconsultatiewebsite
(conform consultatie-instructie gebeurt dat zonder vermelding van persoonsgegevens)

Deze reactie is bestemd om WEL openbaar te zijn in het kader van deze consultatie.

Uw kenmerk: Wet implementatie Open data richtlijn

Ons kenmerk: Herziening van de Wet hergebruik van overheidsinformatie

Onderwerp: Reactie in het kader van de internetconsultatie Consultatie 'Wet implementatie Open data richtlijn' d.d. 24 december 2021 met einddatum 6 februari 2022

Bijlagen: -

Datum: 4 februari 2022

Hooggeachte mevrouw Bruins Slot,

De Kamer van Koophandel (KVK) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 'Wet implementatie Open data richtlijn'. Vanuit onze rol als zelfstandig bestuursorgaan, tevens beheerder van het openbare Handelsregister, reageren wij graag als volgt.

Het Handelsregister is een basisregistratie en de bron voor veilig en verantwoord zaken doen. Inschrijving in het Handelsregister is verplicht voor alle eigenaren en functionarissen van ondernemingen en /of rechtspersonen. Het Handelsregister bevat daardoor veel gevoelige gegevens, zoals persoonsgegevens. Hoewel het register (grotendeels) openbaar is, moet KVK als verwerkingsverantwoordelijke zorgvuldig met deze openbare gegevens omgaan. In basis mogen deze persoonsgegevens alleen voor de oorspronkelijke doeleinden worden gebruikt. Dat zijn de doeleinden genoemd in artikel 2 Handelsregisterwet.
Een ingeschrevene en de bij haar betrokken natuurlijke personen moeten ervan uit kunnen gaan dat zijn of haar persoonsgegevens alleen worden gebruikt voor de taken waarvoor deze (persoons)gegevens zijn verstrekt. Daarbij kunt u denken aan het bieden van rechtszekerheid in het economische verkeer en het fungeren als een basisregistratie voor de overheid.

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de Europese en nationale digitale transformatie, hebben het Handelsregister in de loop van de tijd steeds toegankelijker en gebruiksvriendelijker gemaakt. Het Handelsregister kent uiteenlopende doelgroepen van in het register geregistreerde entiteiten en afnemers van handelsregister informatie. Al deze doelgroepen hebben hun eigen, soms tegengestelde, belangen qua privacy, openbaarheid, veiligheid en bijvoorbeeld hergebruik. De toegankelijkheid en het gebruik van het register gaat in toenemende mate ook gepaard met overlast in de vorm van ongewenste commerciële benadering of misbruik van gegevens voor 'doxing', zoals intimidatie en bedreiging. Vanuit deze achtergrond (openbaarheid en transparantie enerzijds en privacy en veiligheid anderzijds) wordt er momenteel ook gewerkt aan een

datavisie voor het Handelsregister[1]. Mede naar aanleiding van onze bijzondere positie als openbare basisregistratie, komen wij tot de volgende aandachtspunten bij het wetsvoorstel.

Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

1) Duidelijkheid gewenst over hergebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties in de wettekst zelf
Wij vinden het van belang om bij wet zelf[2] te regelen wanneer openbare persoonsgegevens uit basisregistraties wel en niet voor hergebruik via de Who in aanmerking komen. Duidelijkheid hierover vooraf is belangrijk. Zowel voor ons als basisregistratie, als voor indieners van hergebruikverzoeken, als ook voor de meer dan 3 miljoen ingeschrevenen en daarbij betrokken personen, zoals aandeelhouders en bestuurders zelf.[3]
Het is voor bijvoorbeeld de eigenaar van een eenmanszaak die is gevestigd op zijn woonadres van belang om te weten wanneer, door wie en waarvoor zijn geregistreerde gegevens gebruikt kunnen gaan worden.

Als dat niet wettelijk en tijdig wordt geregeld, wordt de belangenafweging tussen openbaarheid en transparantie enerzijds en privacy en veiligheid anderzijds mogelijk uitgekristalliseerd via uitkomsten van hergebruikverzoekprocedures en juridische geschillen. Dit kan dan gepaard gaan met lange, kostbare onzekere procedures die zowel voor hergebruikverzoekers, ingeschrevenen alsook registerbeheerders onwenselijk zijn.

2) Tijd en ruimte gewenst voor individuele afwegingen over persoonsgegevens per basisregister
Bij de afweging om het hergebruik van persoonsgegevens uit basisregisters toe te staan, vinden wij het van belang dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om rekening te kunnen houden met de individuele context van een register. Dit kan bijvoorbeeld door als uitgangspunt in de Wet hergebruik van overheidsinformatie zelf op te nemen: een wettelijk *'verbod tot hergebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties, tenzij bij wet anders wordt bepaald'.* Dit borduurt voort op de huidige lijn zoals te vinden in de Handleiding Wet hergebruik van overheidsinformatie (een uitgave van BZK).

Zo kunnen ministeries niet alleen de mogelijkheid, maar ook de benodigde tijd en ruimte benutten om deze afweging weloverwogen te maken. Daarbij kunnen de belangen van hergebruikverzoekers en ingeschrevenen op een gedegen en transparante wijze worden gewogen om vervolgens sectorspecifieke nationale toegangsregelingen te maken. Op deze manier kan bijvoorbeeld EZK de uitkomsten van het HR Datavisie traject met een brede en transparante consultatie van belanghebbenden afwachten en vervolgens implementeren. In het geval besloten wordt toch hergebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties toe te staan, verwacht KVK dat het aantal klachten daarover zal toenemen (dit ondanks het feit dat hergebruikers een eigen verantwoordelijkheid hebben op basis van bijvoorbeeld privacywetgeving). Dit kan dan gaan om klachten over publicatie van persoonsgegevens op internet, het (her)gebruik van persoonsgegevens voor ongewenste direct marketing en het gebruik van persoonsgegevens dat zich niet of lastig laat verenigen met privacywetgeving.

---

[1] Brief d.d. 10 december 2021 van minister van Economische Zaken en Klimaat (Stef Blok) aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

[2] Mede vanwege de redactie van artikel 1 lid 2 sub h) van de 'Open data richtlijn'. De 'Open data richtlijn' is de 'Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking)'.

[3] Gelet op de memorie van toelichting bij conceptwetsvoorstel 'Wet implementatie Open data richtlijn memorie van toelichting ' wordt dit nu nog niet bij voorbaat geregeld voor alle registers via het wetsvoorstel voor aanpassing van de Wet hergebruik van overheidsinformatie. Zie genoemde memorie van toelichting, hoofdstuk 11.6, pagina 23 en 24:
"(…) Algemeen, onbelemmerd hergebruik zou in die situatie buitenproportioneel zijn. Het is echter niet mogelijk om in deze wet specifiek voor alle registers te bepalen wanneer privacy zwaarder weegt dan het belang van (bepaalde vormen van) hergebruik. Zoals hiervoor opgemerkt, zijn 'de ideeën over de afweging tussen openbaarheid en privacy aan ontwikkeling onderhevig'. Bij dergelijke registers zal daarom moeten worden gezocht naar een optimale verhouding tussen het belang van herbruikbaarheid en de privacy risico's die aan (bepaalde vormen van) hergebruik zitten. Daarbij zullen ook andere vormen van het aanbieden van (bewerkte) gegevens moeten worden overwogen."

Op basis van ervaring schat KVK in dat dit ook ertoe zal leiden dat ondernemers niet of minder bereid zijn om juiste en volledige gegevens op te geven bij het Handelsregister. Datzelfde geldt ook voor de rechtspersonen die in het Handelregister zijn ingeschreven. Dit is nadelig voor het Handelsregister en de rechtszekerheid, maar ook voor het functioneren van het stelsel van basisregistraties in algemene zin.

KVK hecht eraan dat hergebruik van persoonsgegevens uit basisregistraties nogmaals uitdrukkelijk wordt overwogen voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld door specifiek dit punt aan de Autoriteit Persoonsgegevens voor te leggen voor advies.

3) De afbakening tussen gebruik en hergebruik en het kunnen stellen van voorwaarden aan hergebruik
De (Europese) definitie van hergebruik bestaat uit "gebruik […] voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd". De memorie van toelichting lijkt een dergelijk onderscheid niet te maken, althans gaat daar niet op in. De suggestie is om dat wel te doen. Voorkomen moet worden dat per lidstaat de definitie anders uitgelegd gaat worden. KVK zou graag verduidelijkt zien dat – conform de definitie - sprake kan zijn van gebruik dat niet als hergebruik valt aan te merken. Bij wijze van voorbeeld kan daarvan dan ook een illustratie worden gegeven.

Op basis van de huidige en ook de te implementeren wetgeving is het mogelijk dat voorwaarden worden gesteld aan hergebruik. Zeker wanneer persoonsgegevens voorwerp worden van hergebruik, is het van belang dat voor éénieder duidelijk is dat die voorwaarden ook kunnen worden gehandhaafd door het openbare lichaam dat deze voorwaarden heeft gesteld. Dat kan worden verduidelijkt door aan te geven dat de voorwaarden een privaatrechtelijke verhouding (een licentie/overeenkomst) opleveren met bijbehorende juridische instrumenten (vordering tot nakoming, opschorting etc.). Voor het Handelsregister – maar ook voor andere basisregistraties en andere openbare lichamen die op grond van publiekrechtelijke regelgeving gegevens moeten verstrekken – is verder van belang dat wordt aangegeven dat KVK bij de (publiekrechtelijke) verstrekking ook de (licentie)voorwaarden mag opleggen.

Voor wat betreft de inhoud van de voorwaarden stelt KVK voorop dat wij er voorstander van zijn dat Handelsregistergegevens worden hergebruikt voor nieuwe informatieproducten. KVK wenst echter wel te voorkomen dat de publieke taak van KVK via "hergebruik" door derden wordt overgenomen. Dit speelt als handelsregisterinformatieproducten door derden worden aangeboden. De memorie van toelichting gaat al op dit voorbeeld in. Naast dat dit een goede taakuitoefening belemmert en de continuïteit van de publieke taak in gevaar brengt, schaadt het ook de rechtszekerheidsfunctie van het Handelsregister (en vergelijkbaar die van andere basisregistraties zoals de Basisregistratie Kadaster).

In het kader van de continuïteit van de publieke taakuitoefening hecht KVK eraan dat in de nieuwe memorie van toelichting eveneens een verwijzing wordt gemaakt naar de tekst daarover in de huidige memorie van toelichting, waarin is opgenomen dat Kadaster, RDW en KVK bij het stellen van voorwaarden aan hergebruik uitdrukkelijk de overwegingen moeten betrekken die ertoe hebben geleid dat zij niet de marginale kosten in rekening dienen te brengen, maar kostendekkend moeten werken.[4]

Voor KVK geldt op grond van de Handelsregisterwetgeving – al tientallen jaren- dat zij Handelsregistergegevens niet mag rangschikken naar natuurlijke persoon (hier zijn slechts een aantal uitzonderingen op, bijvoorbeeld in

[4] MvT bij de introductie van de Who (Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 3, p. 15-16):
"Indien de drie uitgezonderde instellingen die kostendekkend werken (Kadaster, RDW en Kamer van Koophandel) licentievoorwaarden aan het hergebruik willen verbinden, waarborgen zij dat deze voorwaarden het hergebruik en de mededinging niet «nodeloos beperken». Bij deze beoordeling worden ook de overwegingen betrokken die tot de uitzonderingsposities hebben geleid."

het kader van strafrechtelijk onderzoek). Destijds is dat in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk gemotiveerd aan de hand van de Wet bescherming persoonsgegevens (artikel 22 lid 2 Handelsregisterwet). Het spreekt voor zich dat KVK aan hergebruikers gaat opleggen dat ook zij de gegevens niet op een dergelijke manier mogen rangschikken. Het lijkt ons daarom goed dit of een vergelijkbaar voorbeeld in de toelichting te benoemen ter illustratie van een voorwaarde die noodzakelijk is ter bescherming van persoonsgegevens (artikel 6 lid 3 onder f van het wetsvoorstel). Een ander voorbeeld is een verbod op direct marketing zoals opgenomen in de Kadasterwet.

4) Duidelijkheid gewenst over de interactie tussen de Wet hergebruik van overheidsinformatie en de Wet open overheid
Dit betreft een aandachtspunt van wetgevingstechnische aard. Het is van belang dat duidelijker dan nu in de toelichting wordt aangegeven hoe de Wet hergebruik van overheidsinformatie en de Wet open overheid zich tot elkaar verhouden en wat de precieze impact is van de interactie tussen beide wetten. Dat geldt voor zowel de actieve openbaarmakingsverplichtingen, de toegankelijkheidsvereisten (inclusief het verstrekken van open broncodes van overheidssoftware), als het meerjarentijdspad tot minimaal 2026 van de informatiehuishoudingsverplichtingen van de overheid. Daarbij zou KVK er op aan willen sturen dat de Wet hergebruik van overheidsinformatie aansluit bij de Wet open overheid in plaats van dat de impact van de Wet open overheid wordt gewijzigd en versneld doordat de Wet hergebruik van overheidsinformatie veel verder gaat dan de Wet open overheid.

Ten aanzien van de openbaarmaking van open broncodes van overheidssoftware vinden wij het belangrijk om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat overheden niet gedwongen kunnen worden deze openbaar te maken indien deze niet openbaar zijn of waren, zeker wanneer dit een gevaar kan opleveren voor de veiligheidsbelangen en vertrouwelijke werkwijzen van overheden die onderdeel uitmaken van de Nederlandse vitale (digitale) infrastructuur (zoals het Handelsregister). Datzelfde geldt ook voor toekomstige broncodes. Voor registerbeheerders, en zeker voor formele vitale aanbieders, zoals KVK, zal het niet altijd mogelijk zijn om open broncodes te gaan ontwikkelen vanwege veiligheidsbelangen. Ons verzoek zou dan ook zijn om artikel 5 en hoofdstuk 7.4 van de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

5) Het hergebruikvergoedingenregime:
Dit betreft een aandachtspunt van wetgevingstechnische aard. In de conceptmemorie van toelichting staat op pagina 17, hoofdstuk 8.3, dat KVK, de Dienst voor het kadaster en de openbare registers en de Dienst wegverkeer kostendekkend moeten werken.[5] Ons voorstel is om ook in hoofdstuk 8.3 meer aansluiting te zoeken op de financieringsafspraken zoals die op dat moment gelden bij de specifieke registers. Hiermee geeft de wet ruimte om mee te bewegen indien financieringsafspraken in toekomst wijzigen.

Voor de bestaande situatie adviseren wij ook in hoofdstuk 8.3 aan te sluiten op de situatie zoals geschetst op pagina 2, hoofdstuk 1.4, van de conceptmemorie van toelichting, te weten: *“Het Kadaster, de Kamer van Koophandel en de Rijksdienst voor het Wegverkeer mogen een hoger tarief in rekening brengen, omdat zij voor hun werkzaamheden inkomsten ontvangen op basis van het profijtbeginsel (‘de gebruiker betaalt’), waardoor zij voor hun inkomsten (deels) afhankelijk zijn van deze inkomsten.”*

Tot slot merken wij op dat wij voorzien dat de introductie van het wetsvoorstel tot hogere kosten kan leiden voor basisregistraties zoals het Handelsregister, bijvoorbeeld door verplichte ontsluiting van data en/of overige hergebruik-API-ontsluitingen al dan niet in combinatie met toenemend nationaal en Europees datagebruik. Dat kan nog verder toenemen wanneer op Europees of mondiaal niveau steeds meer data worden gebruikt of

[5] Zie pagina 17, hoofdstuk 8.3 conceptmemorie van toelichting.

afgenomen. Dat zal impact hebben op toekomstige jaarlijkse beheerskosten bij verplichte data-ontsluiting via nationale en/of Europese platforms en dataruimten.

Vanzelfsprekend zijn we graag tot een nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Kamer van Koophandel