

No. W18.24.00026/IV

's-Gravenhage, 20 maart 2024

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2024, no.2024000311, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 ter uitvoering van de registratie van bestuursverboden, de autorisatielijst voor het verstrekken van overzichten gerangschikt naar natuurlijke personen en enkele andere wijzigingen voortvloeiende uit de Datavisie Handelsregisterbesluit, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt onder andere dat ten aanzien van in het bestuursverbodenregister geregistreerde personen, de naam, het geboortjaar, de geboorteplaats, het geboorteland de datum van aanvang en beëindiging van het bestuursverbod, alsmede de datum, het zaaknummer en de vindplaats van de rechterlijke uitspraak waarbij het bestuursverbod is opgelegd, door een ieder kunnen worden ingezien, zolang het bestuursverbod geldt.<sup>1</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de proportionaliteit en subsidiariteit van de volledige openbaarheid van het bestuursverbodenregister. In verband daarmee adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te passen. Indien hiervoor niet zou worden gekozen, adviseert de Afdeling dragend te motiveren waarom volledige openbare toegankelijkheid van het bestuursverbodenregister voor een ieder, zoals voorgesteld, voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### 1. Inleiding en achtergrond

In de wet van 26 juni 2019 tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 in verband met de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere aan het handelsregister gerelateerde onderwerpen in het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet en de Wet op de Kamer van Koophandel, is een regeling in de Handelsregisterwet opgenomen voor een bestuursverbodenregister bij de Kamer van Koophandel.<sup>2</sup> Daarbij is tevens een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke gegevens in dat register worden geregistreerd en welke gegevens uit dat register door een ieder kunnen worden ingezien.

In het bestuursverbodenregister zijn strafrechtelijke en civielrechtelijke bestuursverboden opgenomen. Deze bestuursverboden kunnen worden opgelegd, wegens taakverwaarlozing of om 'andere gewichtige redenen' bij stichtingen, wegens faillissementsfraude of als bijkomende straf. In het laatste geval is de duur maximaal vijf jaar, tenzij de hoofdstraf een levenslange gevangenisstraf betreft. Bestuursverboden worden geregistreerd door de Kamer van Koophandel. Het register is nu niet openbaar toegankelijk. Dit ontwerpbesluit voorziet in de openbare toegang tot dit register.

#### 2. Gegevensbescherming

<sup>1</sup> Artikel IB, voorgesteld artikel 41a, derde lid, van het Handelsregisterbesluit.

<sup>2</sup> Stb 2019, 280.

AAN DE KONING

Volgens de toelichting maakt deze voorgestelde openbare toegankelijkheid van bestuursverboden het voor ondernemers en consumenten mogelijk om inzicht te krijgen in de bestuursverboden die zijn opgelegd aan personen die in het zakelijk verkeer optreden, terwijl zij formeel geen bestuurder (mogen) zijn van een rechtspersoon. De Kamer van Koophandel schrijft bestuurders aan wie een bestuursverbod is opgelegd, nu al uit en schrijft deze personen ook niet in als bestuurder. Zonder openbare toegankelijkheid van het bestuursverbodenregister kan de persoon aan wie het bestuursverbod is opgelegd in strijd met dat verbod optreden als feitelijk bestuurder van een bedrijf, daarbij eventueel gebruik makend van een handlanger of katvanger die is ingeschreven als formeel bestuurder.

De Afdeling begrijpt de noodzaak van een ruimere openbaarheid van gegevens over bestuursverboden, omdat dit een bijdrage levert aan de bescherming van ondernemers en consumenten tegen fraude en misbruik. Maar de volledige openbaarheid van het bestuursverbodenregister leidt tot relatief vergaande inbreuken op het recht op respect voor het privéleven en het recht op gegevensbescherming.<sup>3</sup>

Weliswaar kan een inbreuk op die rechten op zichzelf nodig zijn ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen in het handelsverkeer, maar een dergelijke inbreuk moet ook voldoen aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste. Zeker nu het deels gaat om strafrechtelijke persoonsgegevens, komt het erop aan dat de vorm van openbaarheid evenredig en het minst belastend dient te zijn.

Uit de toelichting volgt dat de openbaar toegankelijke gegevens uit het bestuursverbodenregister voor een ieder in te zien zijn, door middel van een openbare lijst op de website van de Kamer van Koophandel.<sup>4</sup> Inzage is daarmee ook mogelijk voor personen die met een ander doel dan de bescherming van het handelsverkeer van deze gegevens gebruik willen maken. Dit roept de vraag op of de gekozen vorm van openbaarheid proportioneel is en waarom niet kan worden volstaan met een andere vorm van toegang tot het bestuursverbodenregister, bijvoorbeeld na een daartoe strekkend verzoek om informatie over (het al dan niet bestaan van) een specifiek bestuursverbod.<sup>5</sup>

Volgens de toelichting kan het gaan om grote aantallen zakelijke transacties waarbij de behoefte bestaat om inzage te vragen in het bestuursverbodenregister. Dit kan ertoe leiden dat er een groot aantal verzoeken tot inzage gedaan wordt, als het register niet volledig openbaar toegankelijk zou zijn. Volgens de toelichting is dit niet effectief uitvoerbaar met een bel-lijn. Daarnaast zal een verzoeker om informatie niet altijd beschikken over de exacte gegevens van een persoon, waardoor het kan voorkomen

---

<sup>3</sup> Artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>4</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1.2, onder het kopje *Openbaarheid van het register van bestuursverboden*.

<sup>5</sup> Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 24 februari 2022, kenmerk z2021-14189. Daarin stelt de AP de vraag waarom niet kan worden volstaan met een voorziening waarbij bij de Kamer van Koophandel voor één bepaalde betrokkene kan worden nagegaan of er een bestuursverbod van kracht is (hit-no-hit).

dat de Kamer van Koophandel aan verzoeker meedeelt dat er geen bestuursverbod ten aanzien van deze persoon is, terwijl dat wel het geval is, aldus de toelichting<sup>6</sup>.

De Afdeling merkt op dat de vermeende onuitvoerbaarheid van een inzage in het bestuursverbodenregister op verzoek<sup>7</sup> niet toereikend is gemotiveerd, bijvoorbeeld met een beredeneerde inschatting van het aantal te verwachten verzoeken. Ook is dit niet ondersteund met een uitvoeringstoets. Ook als het register onbeperkt volledig openbaar toegankelijk zou zijn, zal de betrokken persoon niet worden gevonden als degene die zoekt niet over de juiste persoonsgegevens beschikt. Aldus blijkt uit de toelichting onvoldoende dat onderzoek is gedaan naar alternatieven die minder inbreuk maken op de rechten van degenen die in het bestuursverbodenregister staan vermeld, maar waarmee ondernemers en consumenten wel tegen fraude en misbruik worden beschermd.

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat de voorgestelde volledige openbaarheid van het bestuursverbodenregister niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarom adviseert de Afdeling het ontwerpbesluit aan te passen. Indien hiervoor niet wordt gekozen, adviseert de Afdeling dragend te motiveren waarom volledige openbare toegankelijkheid van het bestuursverbodenregister voor een ieder, zoals voorgesteld, voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

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

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>6</sup> Nota van toelichting, paragraaf 4.5.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld via een hit-no-hit.