



AUTORITEIT
PERSOONSgegevens

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Kamer van Koophandel
T.a.v. mevrouw drs. C.J.G. Zuiderwijk
Voorzitter
Postbus 48
3500 AA Utrecht

Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

Contactpersoon

Uw brief van
-

Uw kenmerk
-

Onderwerp
Verwerking persoonsgegevens bij levering van informatieproducten o.g.v. de Handelsregisterwet 2007

Geachte mevrouw Zuiderwijk,

In onze bespreking op 30 mei jl. heb ik u toegezegd in een brief het juridische kader te schetsen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in verband met de levering van informatieproducten uit het handelsregister door de Kamer van Koophandel (KvK). Zoals u bekend rijzen er uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens regelmatig vragen over wenselijkheid en rechtmatigheid van de (verdere) verwerking van persoonsgegevens in informatieproducten, in het bijzonder voor direct marketing toepassingen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ontvangt hierover ook de nodige klachten. Gelet hierop zal de AP, naast het schetsen van het juridisch kader, tevens aanbevelingen doen om de bescherming van betrokkenen in verband met de verwerking van persoonsgegevens voor de levering van informatieproducten uit het handelsregister door de KvK te vergroten. Aanbevelingen die betrekking hebben op aanpassing van de handelsregisterwetgeving heeft de AP in een advies onder de aandacht gebracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Een afschrift van dat advies is bijgevoegd.

De AP heeft niet onderzocht of voor de levering van de informatieproducten in alle gevallen een wettelijke grondslag bestaat en of betrokkenen in alle gevallen voldoende worden geïnformeerd. In het kader van de verantwoordingsplicht is het aan de KvK om voor de levering van de diverse informatieproducten een analyse te maken of deze in overeenstemming is met de AVG, met name of voor deze levering een wettelijke grondslag bestaat en of betrokkenen op een behoorlijke manier worden geïnformeerd.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

Deze brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 wordt ingegaan op persoonsgegevens die in informatieproducten van de KvK kunnen voorkomen. Voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens in de informatieproducten van de KvK is artikel 5 van de AVG van belang. In dit artikel zijn de beginselen opgesomd waaraan elke verwerking van persoonsgegevens dient te voldoen. Alhoewel alle beginselen van belang zijn voor de verwerkingen door de KvK, wordt hier nader ingegaan op het beginsel van rechtmatigheid (grondslagen; paragraaf 2) en het beginsel van doelbinding (paragraaf 3). In paragraaf 4 wordt stilgestaan bij een aantal andere beginselen waarbij onder meer wordt ingegaan op verplichtingen als gegevens niet van betrokkene zijn verkregen (artikel 14 AVG) en 'privacy by design' (artikel 25). In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de doelstellingen van de Handelsregisterwet 2007 (Hrw). Vervolgens doet de AP in paragraaf 6 aanbevelingen voor actief tegengaan van onrechtmatig gebruik door derden in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking en 'privacy by design'. Tot slot wordt in paragraaf 7 ingegaan op de betekenis van de beginselen van rechtmatigheid en doelbinding voor verstrekkingen van informatieproducten uit het handelsregister. In deze paragraaf wordt tevens toegelicht waarom de wijze waarop de KvK toestemming verkrijgt voor het verstrekken van persoonsgegevens in het informatieproduct "adressenbestand online" niet in overeenstemming is met de AVG.

1. Handelsregister informatieproducten en persoonsgegevens

De KvK biedt een breed scala aan producten aan die gebaseerd zijn op de gegevens in het handelsregister. Iedereen kan al dan niet tegen betaling deze producten geleverd krijgen. Een compleet overzicht van de informatieproducten is opgenomen in de Financiële regeling handelsregister 2014. Blijkens artikel 3 van deze regeling gaat het om verstrekken van overzichten van ondernemingen of rechtspersonen via informatieproducten om adressenbestanden, uittreksels in bulk, functionarissentabellen en aansprakelijkheidstabellen, levering van gegevens ten dienste van bestandsvergelijking en bestandsverrijking, mutatieabonnement, adressenselectie, handelsregister dataservices en de zogenoemde KvK API search en API profile.

Als persoonsgegevens worden gezien: de gegevens van eigenaren (eenmanszaken), vennoten (vof's) en maten (maatschappen) en van functionarissen van rechtspersonen (bestuurders). Niet openbare persoonsgegevens zijn het BSN, de handtekening, en het geslacht. De naam, het privéadres, de geboortedatum van eigenaren, vennoten en maten zijn openbare persoonsgegevens. Omdat eigenaren, vennoten en maten hoofdelijk aansprakelijk zijn moeten zij fysiek kunnen worden getraceerd op hun privéadres. Deze adressen staan dan ook vermeld op het uittreksel dat iedereen kan opvragen of kan raadplegen. De privéadressen worden nietgrootschalig en geautomatiseerd verstrekt (in adresbestanden). De andere openbare persoonsgegevens in beginsel wel. Van een functionaris van een rechtspersoon is het privéadres niet openbaar. Alleen medewerkers van bestuursorganen, advocaten, notarissen en deurwaarders kunnen deze gegevens bekijken als zij daarvoor een autorisatie hebben.

In de praktijk kan een onderneming gevestigd zijn op het woonadres van de eigenaar of bestuurder. Het vestigingsadres is altijd openbaar omdat het de plaats is waar een onderneming haar activiteiten uitvoert. Het adres dat dan op het uittreksel staat maar ook via diverse KvK-producten zoals adresbestanden en



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

dataservices geleverd wordt is dan hetzelfde adres als het privé adres. Ook uitgevers van (digitale) adresgidsen, databrokers en internetdiensten (zoals Google Maps) gebruiken deze data.

Gegevens over vennootschappen onder firma, eenmanszaken en vrije beroepsbeoefenaren zijn doorgaans ook persoonsgegevens omdat deze gegevens vaak ook herleidbaar zijn tot de eigenaar of de vennoot zelf. Dat betekent dat gegevens die grootschalig en geautomatiseerd worden geleverd in de informatieproducten van de KvK zoals de activiteit, de handelsnaam en het vestigingsadres aangemerkt kunnen worden als persoonsgegevens. Bij de levering van informatieproducten is daarmee vaak sprake van verwerking van persoonsgegevens.

De website van de KvK onderscheidt drie categorieën producten: bedrijfsproducten (uittreksels, jaarrekeningen, deponeringen, etc.), mogelijkheden om klantenbestanden actueel te maken of te houden en actuele informatie via datasets en elektronische koppelingen.¹

Het handelsregister is bedoeld om informatie te geven over de aan het economisch verkeer deelnemende subjecten. De doeleinden voor het verstrekken van deze informatie zijn vastgelegd in artikel 2 van de Hrw. Een kerndoelstelling van het handelsregister is bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Daarnaast is het handelsregister onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid en kunnen gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen worden verstrekt ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening (zie paragraaf 5).

Persoonsgegevens die de KvK levert moeten bijdragen aan de doelen van het handelsregister zoals die in de wet zijn vastgelegd en de verwerking moet in dat licht ook noodzakelijk zijn. De informatie die door de KvK wordt verstrekt bestaat grotendeels uit openbare informatie waarbij de levering in de vorm van een bedrijfsproduct (uittreksel, inzage) vanuit privacy-oogpunt geen bijzondere aandacht vraagt van de KvK. De gratis terbeschikkingstelling van open data via de 'KvK Handelsregister open data set' lijken vanuit privacy-oogpunt niet relevant omdat de zich hierin bevindende gegevens niet herleidbaar lijken te zijn tot bedrijven of personen.² Wel aandacht vraagt de levering van grote hoeveelheden gegevens, waaronder persoonsgegevens, zoals aan de orde bij de andere twee categorieën producten. Het betreft dan de producten die zijn opgenomen in artikel 3 van de Financiële regeling handelsregister 2014.

2. Grondslagen

In artikel 6, eerste tot en met derde lid, van de AVG is in algemene zin geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is. Het vormt een nadere uitwerking van het beginsel van rechtmatigheid (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG). Uit artikel 6 van de AVG volgt dat verwerking slechts rechtmatig is als deze gebaseerd kan worden op tenminste één van de daar genoemde grondslagen. Voor het leveren van informatieproducten door de KvK kunnen de onder a

¹ <https://www.kvk.nl/producten-bestellen>

² Een typische regel uit het omvangrijke Excel werkblad is bijv.: *Lichtenvoorde,"H","01","Eenmanszaak","46901","Niet-gespec. GH in consumentenartikelen","","","","","N",0,0,19990723,19990101,20060701,0,20040825,";0,0*



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

(toestemming), c (wettelijke plicht) en e (taak van algemeen belang) genoemde grondslagen aan de orde zijn. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op deze grondslagen.

2.1. Grondslag: noodzakelijk voor taak van algemeen belang

De meest geëigende grond is die genoemd onder e: 'de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen'.³ Artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG is als zodanig geen zelfstandige grondslag voor gegevensverwerkingen, gelet op het derde lid van artikel 6 waarin, kort gezegd, is bepaald dat de rechtsgrond voor de verwerking moet worden vastgesteld bij lidstatelijk recht.⁴ Dit lidstatelijk recht hoeft niet per se een wet in formele zin te zijn. De rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet wel duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat de betrokkene met voldoende precisie kan opmaken welke op zijn privéleven betrekking hebbende gegevens worden verwerkt met het oog op een doel dat noodzakelijk is voor de vervulling van taak van algemeen belang en, en onder welke voorwaarden die gegevens met dat doel kunnen worden verwerkt.⁵ Om gegevens op deze grondslag te verwerken hoeft weliswaar niet voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving te gelden, maar is wel nodig dat het doel van de verwerking in wetgeving is vastgesteld of noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de vervulling van een taak van algemeen belang of uit de uitoefening van openbaar gezag. De noodzakelijkheidseis betekent dat een gegevensverwerking zal moeten voldoen aan de eisen van geschiktheid (is het aannemelijk dat de gegevensverwerking bijdraagt aan het realiseren van het doel?), subsidiariteit (bestaan er geen minder ingrijpende middelen om het doel te bereiken?) en proportionaliteit (gaat de gegevensverwerking niet verder dan nodig is voor het bereiken van het doel? En zijn er voldoende waarborgen tegen misbruik?).

In artikel 2 van de Hrw zijn de doelstellingen van het handelsregister opgesomd. De Hrw bevat, in lijn met artikel 6, tweede lid, van de AVG, ten opzichte van het AVG-regime specifiekere bepalingen voor rechtmatige en behoorlijke verwerking van de op de deze grondslag verzamelde persoonsgegevens.⁶ Voor beantwoording van de vraag of een bepaalde verwerking kan worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG is in de eerste plaats van belang dat de AVG bepaalt dat getoetst moet worden aan de in de nationale wetgeving opgenomen doelstellingen en dat de verwerking moet stroken met eventuele specifiekere bepalingen. Maar dit is niet voldoende: de nationale wetgeving zelf moet ook 'beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang' en 'evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel'.⁷ In wettelijke doeleinden en specifiekere bepalingen van de Hrw ligt zo een beperking besloten met betrekking tot de gegevensverwerkingen door de KvK ter waarborging van de belangen van de betrokkenen: de regelgeving moet het algemeen belang dienen en evenredig zijn met het in dat kader nagestreefde doel om een grondslag voor verwerking te kunnen zijn.

³ Dit blijkt ook uit de UAVG waarin in artikel 47, tweede lid, is bepaald dat het recht van betrokkene om te allen tijde bezwaar te maken tegen een verwerking van hem betreffende persoonsgegevens op basis van artikel 6, eerste lid, onder e, niet van toepassing is op bij de wet ingestelde openbare registers.

⁴ Zie ook overweging 50 van de AVG: "Het moet ook het Unierecht of het lidstatelijk recht zijn die het doel van de verwerking bepaalt."

⁵ Volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie en het EHRM. Zie ook overweging 41 van de AVG.

⁶ Artikel 6, tweede lid, AVG.

⁷ Artikel 6, derde lid, AVG.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

Het voorgaande betekent dat de KvK een breed aanbod van nuttige informatieproducten - al dan niet tegen betaling en al dan niet voor toepassingen in de commerciële praktijk - aan mag bieden, maar alleen voor zover het aanbod strookt met de wettelijke bepalingen en doelstellingen van de Hrw. De Hrw kan daarbij niet zo uitgelegd worden dat informatieproducten met persoonsgegevens die uitsluitend gericht zijn op het dienen van het concrete commerciële belang van een individueel bedrijf dienen rechtmatig op deze grondslag zouden kunnen worden geleverd. In dat geval zou immers geen sprake zijn van wetgeving die in een evenredige mate beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang.

2.2. Grondslag: noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting

Zoals in de paragraaf hiervoor uiteengezet is de rechtsgrond voor de verwerkingen in het kader van de vervulling van de taak van algemeen belang (grondslag e) in de handelsregisterwetgeving nader uitgewerkt. Voor een deel krijgt deze uitwerking de vorm van op de KvK als verwerkingsverantwoordelijke rustende verplichtingen. In dit verband gaat het dan vooral om het moeten geven van inzage in bepaalde gegevens en afschriften of uittreksels te verstrekken.⁸ In zoverre is er een zekere samenloop met de grondslag van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG: de noodzaak om te voldoen aan een wettelijke verplichting is (uiteraard) ook een grondslag voor rechtmatige verwerking. Deze samenloop is niet problematisch omdat artikel 6, derde lid, van de AVG aan beide grondslagen exact dezelfde eisen stelt. Ook verwerkingen die rechtstreeks terug te voeren zijn op een wettelijke verplichting zijn dus alleen rechtmatig indien die verplichting beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang en evenredig is met het nagestreefde gerechtvaardigde doel. Omdat de grondslag alleen geldt voor zover de verwerking noodzakelijk is met het oog op de concrete wettelijke verplichting is aannemelijk dat de toepasbaarheid van deze grondslag beperkter is dan de toepasbaarheid van de grondslag onder e waarbij doelbinding en/of noodzaak in het algemeen belang of voor de uitoefening van openbaar gezag in beginsel volstaat.

2.3. Grondslag: toestemming

De AP ziet zich gesteld voor de vraag of verstrekkingen van informatieproducten voor andere dan de in artikel 2 van de Hrw genoemde doeleinden eerst bij wet mogelijk moeten worden gemaakt of dat deze op grondslag van toestemming kunnen plaatsvinden. Vanuit legitimiteitsoverwegingen en de rechtsstatelijke eis dat overheidsoptreden dat de burger raakt dient te berusten op een wettelijke grondslag, is enerzijds wenselijk dat het op structurele basis leveren van informatieproducten op grondslag van toestemming expliciet door de wetgever mogelijk wordt gemaakt. De AVG sluit toestemming als zelfstandige rechtsgrond anderzijds echter niet uit voor verwerkingen van persoonsgegevens (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG).

Toestemming dient dan wel altijd te voldoen aan de voorwaarden die artikel 7 van de AVG daar aan stelt. En bij overheidsinstanties worden er bijzondere voorwaarden gesteld aan het element 'vrijelijk'. Zie hierna. Kort samengevat dient toestemming 'vrij', 'specifiek', 'geïnformeerd' en 'ondubbelzinnig' te zijn:

⁸ Artikel 21 resp. 22 Hrw.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

- **Vrij.** Iemand moet vrij zijn om toestemming te geven, maar ook om deze te weigeren of in te trekken. Ook volgt hieruit dat er geen oneigenlijk druk mag worden uitgeoefend om instemming te verkrijgen door bijvoorbeeld in dit geval bij de inschrijving een oneigenlijke koppeling met de toestemming te leggen. Om ervoor te zorgen dat toestemming vrijelijk wordt verleend, mag toestemming geen geldige rechtsgrond zijn voor de verwerking van persoonsgegevens in een specifiek geval wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming in alle omstandigheden van die specifieke situatie vrijelijk is verleend. De toestemming wordt geacht niet vrijelijk te zijn verleend indien geen afzonderlijke toestemming kan worden gegeven voor verschillende persoonsgegevensverwerkingen ondanks het feit dat dit in het individuele geval passend is, of indien de uitvoering van een overeenkomst, daaronder begrepen het verlenen van een dienst, afhankelijk is van de toestemming ondanks het feit dat dergelijke toestemming niet noodzakelijk is voor die uitvoering (grond 43 van de AVG).
- **Specifiek.** Dit betekent dat er geen twijfel over mag bestaan voor welk specifiek gebruik van de gegevens iemand toestemming heeft gegeven. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn welke gegevens voor direct marketing worden gebruikt.
- **Geïnformeerd.** U moet betrokkenen, voordat zij toestemming geven, duidelijk informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens. Informeren in begrijpelijke taal, zodat betrokkenen begrijpen waarvoor zij toestemming geven.
- **Ondubbelzinnig.** Er moet sprake zijn van een duidelijke actieve handeling. Bijvoorbeeld een (digitale) schriftelijke of een mondelinge verklaring. Het moet in elk geval volstrekt helder zijn dát er toestemming is verleend. U mag niet uit gaan van het principe 'wie zwijgt, stemt toe'. Het gebruik van voor-aangevinkte vakjes (opt-out) is dus niet toegestaan.

3. Doelbinding en de betekenis van de mogelijkheid van 'verdere verwerking'

Op grond van - in het bijzonder - artikel 8 van het EVRM geldt dat voor verwerkingen van persoonsgegevens die een inbreuk zijn op het recht op bescherming van het privéleven een specifieke wettelijke grondslag moet bestaan (legaliteitsbeginsel). In artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van de AVG is bepaald dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verwerkt en dat deze vervolgens niet verder op een met deze doeleinden onverenigbare wijze mogen worden verwerkt (doelbinding). Ongeacht de rechtsgrond van de oorspronkelijke verwerking, zijn verdere verwerkingen met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden toegestaan. Immers, deze verdere verwerkingen worden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, van de AVG niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd, aldus artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van de AVG.

De rechtsgrond voor verwerkingen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de AVG) of een taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG), moet worden vastgesteld in wetgeving. Artikel 6, vierde lid, van de AVG biedt op het punt van de doelbinding in zijn algemeenheid enige ruimte voor situaties waarin het doel niet



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

het zelfde, maar wel verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.⁹ Voor het bepalen of deze ruimte er is, zal moeten worden nagegaan of de verdere verwerking verenigbaar is met wat op het punt van verwerkingsdoelen al voortvloeide uit of vastgelegd was in de wetgeving (verenigbaarheidstoets van artikel 6, vierde lid, van de AVG). Verdere verwerking is echter geen zelfstandige grondslag, maar een invulling van het beginsel van doelbinding.¹⁰ Verdere verwerking kan daarom nooit vormen aannemen die de beperkingen aan de reikwijdte van de grondslag van de verwerking miskent. Zoals hierboven uiteengezet is een duidelijke beperking aan die grondslag dat deze in dit geval moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en daarmee evenredig moet zijn.

Het informatieproduct "adressenbestand online" wordt geleverd met de doelstelling om derden in staat te stellen gericht klanten te kunnen werven en de markt te analyseren. Volgens de AP zijn deze leveringen niet noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting en niet noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang. De levering van dit informatieproduct is immers uitsluitend gericht op individuele specifieke (commerciële) deelbelangen.

Het doel van de levering van het informatieproduct "adressenbestand online" is een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld, namelijk de in artikel 2 van de Hrw genoemde doelstellingen. De levering berust ook niet op een wettelijke bepaling die in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, van de AVG bedoelde doelstellingen. Dit betekent dat deze verdere verwerking, gelet op artikel 6, vierde lid, van de AVG:

1. verenigbaar moet zijn met doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld, of
2. moet berusten op toestemming.

Met de levering van het informatieproduct "adressenbestand online" voor het gericht kunnen werven van klanten of het analyseren van de markt, worden eerst en vooral individuele specifieke (commerciële) deelbelangen van de afnemers van dit product behartigd. De doelstellingen van deze levering staan zo in een te ver verwijderd verband van de in artikel 2 van de Hrw genoemde doelstellingen van algemeen belang waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat betrokkenen verplicht zijn persoonsgegevens te verstrekken ten behoeve van hun inschrijving in het Handelsregister en mogen verwachten dat deze gegevens niet worden verstrekt aan derden ten behoeve van direct marketing of marktanalyse doeleinden, kan van verenigbare verwerking geen sprake zijn. Dit betekent dat voor het leveren van het informatieproduct "adressenbestand online" toestemming van betrokkenen zal moeten worden verkregen.

⁹ Overweging 45 van de AVG.

¹⁰ Verdere verwerking vindt plaats op basis van de rechtsgrond op basis waarvan de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld (Overweging 50). Op EU niveau is ook onderstreept dat artikel 6, vierde lid, niet een 'opening clause' is. (*Minutes of the sixth meeting of the Commission expert group on the Regulation (EU) 2016/679 and Directive (EU) 2016/680*).



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

4. Overige beginselen

Zoals reeds aangegeven zijn, naast de beginselen van rechtmatigheid en doelbinding, ook de overige beginselen van toepassing op de gegevensverwerkingen door de KvK. Deze beginselen gelden op zichzelf ook telkens voor opvolgende verantwoordelijken zoals afnemers van informatieproducten. In de eerste plaats komt betekenis toe aan het beginsel van minimale gegevensverwerking: er mogen niet meer gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking. In het kader van de verantwoordingsplicht moet tenslotte van elke verwerking van een persoonsgegeven vast komen te staan dat deze op deze doelstelling terug te leiden is.

In het kader van het transparantiebeginsel merkt de AP nog het volgende op. Verstrekking van gegevens door de KvK geschiedt onder de handelsregisterwetgeving zodat de verplichtingen om betrokkene over allerlei aspecten te informeren niet van toepassing is.¹¹ Dit geldt echter niet voor de afnemer die de gegevens van de KvK ontvangt. Diegene is immers zelf een 'gewone' verwerkingsverantwoordelijke. Het gevolg hiervan is dat de verplichting van artikel 14 van de AVG om, als persoonsgegevens van een ander dan betrokkene zelf afkomstig zijn, informatie over de verwerking te verstrekken onverkort van toepassing zijn.

Tot slot wijst de AP op het beginsel van gegevensbescherming door ontwerp ('privacy by design'), dat is neergelegd in artikel 25, eerste lid, van de AVG. Weliswaar rust op de KvK de wettelijke plicht om (persoons-)gegevens te verstrekken aan iedere verzoekende partij maar hiermee is niet uitgesloten dat de door de KvK verstrekte persoonsgegevens door deze partijen (al dan niet na combinatie met andere gegevens) worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor het handelsregister is bedoeld. Deze mogelijkheid kan zich met name voordoen bij informatieproducten waarbij grote hoeveelheden (persoons-)gegevens worden geleverd. Weliswaar is het aan de afnemers van dergelijke producten om te voldoen aan de AVG en heeft de KvK geen bevoegdheden om tegen onrechtmatige verwerkingen door afnemers op te treden, maar dat ontslaat de KvK niet van de verplichting het beginsel van 'privacy by design' in acht te nemen. Uit dit beginsel volgt dat de wijze waarop en de vorm waarin informatieproducten worden aangeboden zodanig moet zijn dat doeltreffende gegevensbescherming gediend wordt. Ook moet er voor gezorgd worden dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt.¹² De AP adviseert om de informatieproducten te toetsen aan deze eis uit de AVG.

5. Toetsingskader doelstellingen Hrw

Persoonsgegevens die de KvK levert moeten bijdragen aan het doel van het handelsregister zoals dat in de wet is vastgelegd en de verwerking moet in dat licht ook noodzakelijk zijn. In de wetsgeschiedenis is dit

¹¹ Art. 14, vijfde lid, onder c, van de AVG.

¹² Art. 25, tweede lid, AVG.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

ook helder uiteengezet.¹³ De door de KvK in het kader van de handelsregistertaak verzamelde gegevens mogen niet op een met die doelstellingen onverenigbare wijze worden verwerkt ("doelbinding", zie paragraaf 2.1.).¹⁴ De doelstellingen zijn tevens medebepalend voor de wijze waarop persoonsgegevens worden verstrekt. In het kader van de verantwoordingsplicht is het aan de KvK om voor al haar handelsregisterinformatieproducten een analyse te maken en te toetsen of de levering van deze producten past binnen de doelstellingen van de Hrw. De massale verstrekking van persoonsgegevens ten behoeve van uitsluitend commerciële doeleinden past in ieder geval niet binnen deze doelstellingen, is hiermee niet verenigbaar (artikel 6, vierde lid, van de AVG) en mag alleen plaatsvinden met toestemming van betrokkenen.

5.1. Toetsingskader doelstellingen Hrw: bevordering rechtszekerheid

Een kerndoelstelling van het handelsregister is *bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer*.¹⁵ Het begrip rechtszekerheid moet hier in die zin ruim worden opgevat dat het gaat om het verstrekken van informatie over de deelnemers aan het economisch verkeer waarop derden kunnen vertrouwen o.a. bij het sluiten van overeenkomsten. Daarvoor worden ondernemingen, werkterrein, rechtsvorm en de betrokken personen die namens de onderneming kunnen optreden of voor nakoming van overeenkomsten aansprakelijk kunnen worden gesteld geregistreerd.¹⁶

De producten waarmee via internet per individuele onderneming of rechtspersoon afschriften en uittreksels kunnen worden ingezien of verstrekt lijken een doelbindingstoets te kunnen doorstaan. Voor zover grootschalige of geautomatiseerde producten uitsluitend inzage mogelijk maken is er ook weinig reden om aan te nemen dat afnemers op substantiële schaal deze gegevens verder kunnen verwerken. Waar gegevens echter in bulk worden overgedragen, zeker als dat in eenvoudig reproduceerbare vorm geschiedt, zijn de risico's op grootschalige commerciële verwerking navenant en is de vraag gerechtvaardigd of verstrekking in die mate of die vorm aan eenieder wel in overeenstemming is met de doelstelling 'bevorderen rechtszekerheid' en het beginsel van minimale gegevensverwerking en 'privacy by design'. Het is dus met name deze categorie die zorgvuldig zal moeten worden getoetst op de vraag of aanbieder van het product de rechtszekerheid wel bevordert en zo nee, of mogelijk een andere grondslag voor rechtmatige verwerking aanwezig is in artikel 2 van de Hrw.

5.2. Hrw: bevordering economische belangen

De AP heeft overwogen of met betrekking tot de levering van informatieproducten waarin persoonsgegevens zijn verwerkt, ook betekenis moet worden toegekend aan de onder b in artikel 2 opgenomen doelstelling *de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van*

¹³ De artikelsgewijze toelichting op artikel 2 Hrw7 stelt: "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." (Kamerstukken II 2005/06, 30 656, nr. 3, blz. 26).

¹⁴ Art. 5, eerste lid, onder b, AVG.

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 656, nr. 3 p. 26: "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." Over de andere twee doelstellingen zie paragraaf 4.

¹⁶ MvT bij het wetsvoorstel Wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, blz. 57).



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening. Dit is slechts heel beperkt het geval omdat het gaat om de zogenoemde 'informatieve functie' van het handelsregister.

Het handelsregister is ingesteld met het doel informatie te verstrekken omtrent de aan het economisch verkeer deelnemende subjecten. Daarbij stond voorop het dienen van de rechtszekerheid in het economisch verkeer. Daarnaast vervult het handelsregister een informatieve functie van meer algemene, feitelijke aard. De gegevens die het bevat, met name omtrent vestigingsplaatsen en takken van bedrijf die de ingeschreven ondernemingen uitoefenen, zijn immers van belang uit een oogpunt van feitelijke kennis van het bedrijfsleven of van sectoren of facetten daarvan.¹⁷ Dit betekent dat verstrekkingen op basis van dit doeleinde het economisch belang in *objectieve* zin moeten dienen. Verstrekkingen ter behartiging van individuele specifieke (commerciële) deelbelangen van ondernemers vallen niet onder deze doelstelling.¹⁸ Het voorgaande betekent dat beperkingen worden gesteld aan de verstrekking van persoonsgegevens via informatieproducten op grondslag van deze doelstelling (doelbinding). Zo is het bijvoorbeeld in strijd is met deze doelstelling indien verzamelde persoonsgegevens van aan rechtspersonen verbonden natuurlijke personen zouden worden verschaft in vorm van overzichten op naam hetgeen ook uitdrukkelijk is uitgesloten in artikel 22, tweede lid, van de Hrw, waarin is bepaald dat bij het verstrekken van gegevens omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen, deze gegevens niet worden gerangschikt naar natuurlijke personen. In dit verband wordt nog opgemerkt dat als de levering van overzichten op naam al zou passen binnen deze doelstelling, dit nog niet betekent dat een dergelijke levering het algemeen belang dient en evenredig is met het in dat kader nagestreefde doel.

5.3. Hrw: gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid

De derde doelstelling is gericht op een gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid. Uit de aard der zaak kan deze doelstelling niet dienen om persoonsgegevens aan private partijen te leveren zodat deze doelstelling in dit verband niet aan de orde is (art. 2, onder c, Hrw). De levering van informatieproducten aan overheden past binnen deze doelstelling.

6. Aanbevelingen voor actief tegengaan van onrechtmatig gebruik door derden in het licht van het beginsel van minimale gegevensverwerking en 'privacy by design'

Het openbare karakter van de gegevens in het handelsregister - waaronder de persoonsgegevens - is een essentieel kenmerk van het register omdat anders de doelstelling bevordering van rechtszekerheid niet gediend kan worden. Dat betekent echter niet dat geen betekenis toekomt aan het beginsel van minimale gegevensverwerking (de verwerking moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is). Ook betekent dit niet dat alle producten zonder meer in alle vormen voor iedereen beschikbaar moeten zijn. Noch uit het feit dat gegevens openbaar zijn, noch uit de doelstellingen van de Hrw volgt de verplichting om alle soorten informatieproducten zonder onderscheid aan alle partijen aan te bieden. In het kader van de verantwoordingsplicht moet van elke verwerking van een persoonsgegeven vast komen te staan dat deze op één van deze doelstellingen terug te leiden is. De AP beveelt de KvK aan om voor alle

¹⁷ Kamerstukken II 1979/80, 16 143, nr. 3, p. 1-2.

¹⁸ Zie in dit verband de MvT bij de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 029, nr. 3, p. 12-13).



Datum

20 december 2018

Ons kenmerk

handelsregisterinformatieproducten te bepalen of levering ervan past binnen de in artikel 2 van de Hrw genoemde doelstellingen. Voor zover dit niet het geval is, dienen producten te worden aangepast of de levering te worden gestaakt.

In het bijzonder informatieproducten die uit oogpunt van grootschalig gebruik van persoonsgegevens kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld omdat doorlevering aan derden op grote schaal bijzonder eenvoudig is of omdat het om bijzonder grootschalige levering gaat, zouden niet zonder meer aan iedereen geleverd mogen worden, zeker als het om verzoeken gaat waarbij het evident is dat de gegevens uitsluitend voor commerciële doeleinden worden gebruikt. De AP adviseert de KvK om in het licht van artikel 25 van de AVG ('privacy by design') zoveel mogelijk te voorkomen dat een vorm van verwerking wordt gekozen die ruimer is dan nodig of onrechtmatige verwerking makkelijker toelaat dan uit oogpunt van bevordering van rechtszekerheid verklaarbaar is. Hierbij kan worden gedacht aan technische vormgeving van de producten.

7. Grondslagen en doelbinding in relatie tot het handelsregister

Toegesplitst op informatieproducten uit het handelsregister valt het volgende op. Handelsregisterwet en -besluit bevatten gedetailleerde wettelijke verplichtingen op het punt van de verstrekking, maar alleen als het gaat om afschriften en uittreksels. Artikel 21 van de wet bepaalt immers dat van de authentieke gegevens en wat verder op grond van het Besluit door eenieder kan worden ingezien (openbaar is dus) elektronische afschriften en uittreksels geleverd worden op een enkele uitzondering na. Dergelijke bepalingen ontbreken echter ten aanzien van de andere informatieproducten die de Kamer aanbiedt. Het aanbod is alleen af te leiden uit de Financiële regeling handelsregister 2014. Deze regeling legt echter niet een wettelijke verplichting op aan de KvK om bepaalde informatieproducten in een bepaalde vorm te leveren, maar beoogt in feite alleen de 'prijslijst' vast te leggen. De verplichting deze producten te leveren kan zo gezien alleen afgeleid worden uit het algemene aanbod. Voor andere producten dan uittreksels en inzage is er dus niet een wettelijke verplichting die als grondslag voor rechtmatige verwerking kan dienen. Een dergelijke verplichting kan uiteraard in het leven worden geroepen, maar moet dan wel beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang en evenredig zijn met het in dat kader nagestreefde gerechtvaardigde doel. Dat betekent dat ook op deze grondslag geen informatieproducten met persoonsgegevens kunnen worden geleverd die gebaseerd zijn op een wettelijke verplichting die uitsluitend het belang van de Kamer van Koophandel zelf of uitsluitend het winst oogmerk van een bepaald concreet bedrijf dient.

7.1. De NMI is een 'opt-out'-regeling

In de huidige situatie kan degene die zich inschrijft in het handelsregister aangeven dat zijn post- en bezoekadres niet mag worden gebruikt voor direct marketing doeleinden ('opt-out'-regeling). Hiermee activeert hij de zogenoemde non-mailing-indicator (NMI). Als de NMI is geactiveerd, worden de adresgegevens niet geleverd in adresbestanden die bedrijven en instanties via de website van de KvK kunnen samenstellen en wordt de betrokkene niet benaderd met fysieke post of huis-aan-huis bezoek op zijn ingeschreven adres.



Datum
20 december 2018

Ons kenmerk

Met deze 'opt-out'-regeling bij inschrijving wordt geen rechtsgeldige toestemming verkregen van betrokkenen voor het verstrekken van persoonsgegevens middels het informatieproduct "adressenbestand online". Voor rechtsgeldige toestemming dient (onder meer) sprake te zijn van een duidelijke actieve handeling door de betrokkene (bijvoorbeeld middels een 'opt-in'-regeling). Ook aan andere voorwaarden zoals het net zo makkelijk moeten kunnen intrekken van de toestemming zal moeten worden voldaan. Een praktische oplossing bestaat uit het standaard activeren van de NMI voor alle ingeschrevenen in het handelsregister.

8. Informatieproduct 'adressenbestand online' en vervolgtraject

Bij bezoek aan de website van de KvK is aan het licht gekomen dat het informatieproduct "adressenbestand online" wordt geleverd om derden in staat te stellen gericht klanten te kunnen werven en de markt te analyseren. Voor het leveren van dit informatieproduct dient toestemming verkregen te worden. De KvK verkrijgt door het gebruik van een 'opt-out'-systeem niet op ondubbelzinnige wijze toestemming van betrokkenen voor de verwerking van hun persoonsgegevens en is aldus niet in overeenstemming met de AVG.

De AP is voornemens op dit punt nader onderzoek te starten, gericht op het opleggen van een handhavingsmaatregel. In dat verband verneem ik eind januari 2019 graag of u voornemens bent maatregelen te treffen en, zo ja, welke dat zijn. In dit kader wil ik u er op wijzen dat u niet verplicht bent te antwoorden op vragen waarmee u uw organisatie kunt belasten.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u naar aanleiding van deze brief een reactie willen geven, dan is deze vanzelfsprekend welkom.

Afschrift van deze brief zond ik aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer.

Hoogachtend,
Autoriteit persoonsgegevens,

mr. A. Wolfsen
Voorzitter