

Vergaderjaar 2011–2012

30 656

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

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 september 2012

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie¹ hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit «houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Financieel besluit handelsregister». Naar aanleiding daarvan hebben zij de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 18 juli 2012 een brief gestuurd.

De minister heeft op 28 augustus 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU), Swagerman (VVD)

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Den Haag, 18 juli 2012

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit «houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Financieel besluit handelsregister». Zij hebben daar een aantal vragen over. Deze vragen betreffen voornamelijk de berichtenbox.

De berichtenbox is bedoeld voor communicatie van bedrijven naar overheden en vice versa. De berichtenbox is – anders dan in de nota van toelichting staat – te vinden op www.antwoordvoorbedrijven.nl/berichtenbox en niet via www.berichtenbox.antwoordvoorbedrijven.nl. Wat is de status en juridische onderbouwing van hetgeen via eerstgenoemde link te bereiken is? Daar staat namelijk dat de overheid berichten in behandeling moet nemen die via de berichtenbox worden verstuurd. Hoe verhoudt dit zich met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer die uitgaat van het beginsel van nevenschikking? Waarom bieden de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische handtekening niet voldoende zekerheid omtrent de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van bedrijven die willen communiceren met de overheid? Waarom hoeven berichten die bedrijven niet via de berichtenbox sturen, niet in behandeling te worden genomen? Het kan toch niet zo zijn dat berichten, die betrekking hebben op de Dienstenwet maar niet via de berichtenbox worden verstuurd, niet in behandeling wordt genomen door de overheid? Kunnen overigens ook berichten via de berichtenbox worden verstuurd die geen betrekking hebben op de Dienstenwet? Hoe verhoudt de berichtenbox zich met het ondernemingsdossier dat onder uw verantwoordelijkheid wordt ontwikkeld?

In de toelichting op Artikel 1, onderdelen A en B, wordt gesteld: «Door de berichtenboxnaam in het handelsregister op te nemen gaat het niveau van betrouwbaarheid van de berichtgeving via de berichtenbox omhoog.» De procedure die daarna wordt toegelicht en die moet onderbouwen waarom de betrouwbaarheid omhoog gaat, roept nog vragen op bij deze leden. Gesteld wordt namelijk dat de juistheid van de opgave (welke opgave?) gecontroleerd wordt. Dit houdt volgens de toelichting in dat bij de opgave op enige manier gebruik gemaakt wordt van de berichtenbox, die ingeschreven moet worden. Dat kan door de opgave via de berichtenbox te doen, of door na de opgave (in persoon of per post) een bevestiging te sturen via de berichtenbox. De leden van de commissie begrijpen deze toelichting niet. De opgave kan kennelijk per post worden gedaan. Welke zekerheid omtrent de betrouwbaarheid ontleent de regering hieraan? Als een bericht eenmaal uit de berichtenbox is, moet het nog altijd in een veilige omgeving komen. Kan de regering duidelijker uitleggen waarom de betrouwbaarheid van de berichtgeving via de berichtenbox omhoog gaat? Wat nu beweerd wordt, vinden deze leden erg cryptisch en roept bij hen veel vragen op.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien met belangstelling – en bij voorkeur voor het einde van het zomerreces – uit naar uw antwoord, zodat uw reactie op 11 september in de commissievergadering besproken kan worden. Deze leden hebben begrepen dat u streeft naar inwerkingtreding van het ontwerpbesluit met ingang van 1 oktober 2012. Zij verzoeken u echter niet

eerder tot vaststelling van het ontwerpbesluit over te gaan dan nadat de commissie (in september) de gelegenheid heeft gehad desgewenst op uw antwoord te reageren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Mr. A. Broekers-Knol

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2012

Bij brief van 18 juli 2012 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal een aantal vragen gesteld over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 en het Financieel besluit handelsregister in verband met voornamelijk de berichtenbox.

In de eerste plaats heeft uw commissie opgemerkt dat de berichtenbox via internet kan worden bereikt via de link www.antwoordvoorbodrijven.nl/berichtenbox en *niet* via de link www.berichtenbox.antwoordvoorbodrijven.nl. De in de nota van toelichting aangegeven link was inderdaad niet geheel correct. De berichtenbox kan via internet bereikt worden via de link <https://www.berichtenbox.antwoordvoorbodrijven.nl>. Naar aanleiding van uw opmerkzaamheid is de nota van toelichting inmiddels aangepast.

In de tweede plaats vraagt uw commissie naar de status en juridische onderbouwing van hetgeen via de berichtenbox is te bereiken. De berichtenbox is een functionaliteit van het centraal loket dat door de Dienstenwet is ingesteld. Het centraal loket heeft zijn feitelijke en technische uiting in de vorm van de elektronische informatie en functionaliteiten die op de website www.antwoordvoorbodrijven.nl worden aangeboden. De hoofdstukken 2 en 3 van de Dienstenwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving in de vorm van het Dienstenbesluit centraal loket en de Dienstenregeling centraal loket en interne markt informatiesysteem vormen het juridisch kader voor dit centraal loket. Dit juridische kader dient ter implementatie van de verplichtingen ingevolge de artikelen 6 tot en met 8 van richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn hebben dienstverrichters het recht om alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties af te wikkelen. Op grond van de Dienstenrichtlijn en het bijbehorende nationale wettelijke kader volgt dat als een dienstverrichter elektronisch met de bevoegde instanties van de Nederlandse overheid wenst te communiceren over procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit, hij conform artikel 8 van de Dienstenrichtlijn en artikel 13, eerste lid, van de Dienstenwet via het centraal loket gegarandeerd elektronisch zijn procedures en formaliteiten met de relevante bevoegde instanties kan afwikkelen (zie in dit verband Kamerstukken 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 29–31, blz. 35–36 en blz. 96–100). Een dienstverrichter kan dus via het centraal loket bijvoorbeeld altijd langs elektronische weg zijn evenementenvergunning aanvragen bij iedere gemeente in Nederland en deze ook langs elektronische weg via het centraal loket ontvangen. De functionaliteit die dit mogelijk maakt is de berichtenbox.

In de derde plaats vraagt uw commissie in het verlengde van de voorgaande vraag naar de verhouding met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en het daarin vervatte beginsel van nevenschikking. Het beginsel van nevenschikking, zoals neergelegd in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, is door de Dienstenwet in die zin doorbroken dat de bevoegde instanties niet kunnen bepalen of de elektronische weg voor procedures en formaliteiten die betrekking hebben op de toegang tot en de uitoe-

fening van een dienstenactiviteit opengesteld is. De Dienstenwet heeft door middel van artikel 13, eerste lid, en artikel 14, eerste lid, de elektronische weg via het centraal loket opengesteld en daarmee al invulling gegeven aan artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is echter naar *keuze van de dienstverrichter* of van deze weg gebruik wordt gemaakt of dat langs andere weg (bijvoorbeeld papier of andere elektronische voorziening) met de bevoegde instanties wordt gecommuniceerd over de afwikkeling van procedures en formaliteiten (zie Kamerstukken 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 97). Ook moet worden gewezen op artikel 14, derde lid, van de Dienstenwet waarin ten aanzien van de verplichtingen voor bevoegde instanties ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Dienstenwet wordt afgeweken van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb. Een dienstverrichter die *via het centraal elektronisch loket* in het kader van de transactiefunctionaliteit van het centraal loket met de bevoegde instantie communiceert, wordt geacht voldoende bereikbaar te zijn langs elektronische weg (zie Kamerstukken 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 99–100, in het bijzonder de laatste alinea).

In de vierde plaats vraagt uw commissie naar onderbouwing waarom de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische handtekening niet voldoende zekerheid bieden omtrent de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van bedrijven die willen communiceren met de overheid. Met uw commissie ben ik van mening dat de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische handtekening in de specifieke context van de Dienstenrichtlijn de Dienstenwet voldoende zekerheid bieden omtrent de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van bedrijven die willen communiceren met de overheid. Wel moet daarbij worden opgemerkt dat op grond van de artikelen 2:15, derde lid, en 2:16 van de Awb ieder bestuursorgaan voor de desbetreffende procedure of formaliteit dient af te wegen welk niveau van betrouwbaarheid noodzakelijk is en welke middelen van de ondernemer mogen worden verlangd voor het vaststellen van de betrouwbaarheid. De Dienstenwet treedt niet in de afweging van bevoegde instanties omtrent de vereiste betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van een via het centraal loket (de berichtenbox) te verzenden of te ontvangen bericht, gelet op de aard, inhoud en doel ervan (zie Kamerstukken 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 38, eerste alinea). Het is vanuit dat perspectief dat de desbetreffende passages in de nota van toelichting moeten worden gelezen. Deze passage in de nota van toelichting is gebaseerd op het feit dat voor veel berichten nauwelijks (aanvullende) eisen aangaande betrouwbaarheid van het bericht door bestuursorganen worden gesteld. Verder is gebleken dat voor veel berichten slechts een elektronische handtekening met een laag betrouwbaarheidsniveau wordt gevraagd. Dit betekent dat ten aanzien van de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van de ondernemers die elektronisch communiceren via de transactiefunctionaliteit van het centraal loket, geleund wordt op de toetsing van de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van de ondernemer bij het uitgeven van accounts voor de berichtenbox. Door het opnemen van de berichtenboxnaam in het handelsregister wordt de betrouwbaarheid van de identiteit en authenticiteit van de ondernemer extra gecontroleerd door het registratie- en verificatieproces dat plaatsvindt bij opname in het handelsregister. Bovendien wordt door registratie van de berichtenboxnaam in het handelsregister een ondernemer elektronisch bereikbaar in de zin van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb, zelfs als de ondernemer nog geen bericht aan de desbetreffende overheid heeft gezonden. De overheid kan na registratie van de berichtenboxnaam in het handelsregister zelf actief de elektronische communicatie op betrouwbare wijze met de ondernemer initiëren nu deze bereikbaar is op een adres waarvan geverifieerd is dat deze inderdaad aan de desbetreffende ondernemer is verbonden.

In de vijfde plaats vraagt uw commissie naar een nadere uitleg waarom berichten die bedrijven niet via de berichtenbox sturen, niet in behandeling hoeven te worden genomen. Op dit punt is de nota van toelichting te stellig geformuleerd, maar niet geheel onjuist gelet op de kaders van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Artikel 2:15, eerste lid, van de Awb bepaalt dat met een bestuursorgaan elektronisch kan worden gecommuniceerd voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt langs elektronische weg bereikbaar te zijn en onder welke eisen gebruik kan worden gemaakt van de elektronische weg. Zoals eerder in deze reactie is toegelicht, heeft de Dienstenwet de elektronische weg opengesteld voor de bevoegde instanties door middel van de artikelen 13, eerste lid, en 14, eerste lid, van de Dienstenwet. Deze openstelling is echter beperkt tot het elektronisch verkeer dat via de transactiefunctionaliteit van het centraal loket (de berichtenbox) plaatsvindt. Voor het verkeer dat geen gebruik maakt van deze transactiefunctionaliteit, geldt de regel van artikel 2:15, eerste lid, van de Awb onverkort en zal een ondernemer dus bij rechtstreeks elektronisch verkeer (en niet via het centraal loket) met het desbetreffende bestuursorgaan moeten nagaan of de elektronische weg door het bestuursorgaan is opengesteld en onder welke voorwaarden. Indien blijkt dat de elektronische weg niet is opengesteld of blijkt dat het elektronisch bericht van de ondernemer niet voldoet aan de gestelde eisen, dan kan het bericht ingevolge artikel 2:15, eerste lid, van de Awb worden geweigerd. Berichten in de vorm van brieven of faxen dienen uiteraard altijd in behandeling te worden genomen.

In de zesde plaats vraagt uw commissie of overigens ook berichten via de berichtenbox kunnen worden verstuurd die geen betrekking hebben op de Dienstenwet.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. Hiervoor moet specifiek toestemming worden verkregen van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zodat bewaakt kan worden dat het soort berichtenverkeer past bij de aard van de berichtenbox. Deze toestemming wordt alleen dan niet gegeven als deze berichten in strijd zijn met de doelstelling van de berichtenbox. Men kan daarbij denken aan reclameuitingen. In juli jl. heb ik toestemming gegeven aan de provincie Noord-Brabant om de berichtenbox breder in te zetten voor vergunningverlening.

In de zevende plaats vraagt uw commissie hoe de berichtenbox zich met het ondernemingsdossier verhoudt dat op dit moment wordt ontwikkeld. Het ondernemingsdossier is een nieuwe manier van samenwerken en informatie delen tussen ondernemingen en overheden met als doel de regeldruk te verminderen. Het ondernemingsdossier stelt een onderneming in staat om bepaalde informatie uit de eigen bedrijfsvoering eenmalig beschikbaar te stellen aan overheden zoals toezichthouders en vergunningverleners. Het ondernemingsdossier is van de ondernemer. De ondernemer is immers verantwoordelijk voor de volledigheid en kwaliteit van de gegevens in zijn ondernemingsdossier. De ondernemer beheert zijn ondernemingsdossier en draagt hiervan de kosten. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ondersteunt de invoering van het ondernemingsdossier door bestuurlijke regie te voeren en is verantwoordelijk voor het beheer van de standaardisatie afspraken voor het ondernemingsdossier. Hij heeft een tijdelijke faciliterende rol bij de invoering en een structurele verantwoordelijkheid bij het beheer van de standaarden van het ondernemingsdossier. Om tot eenduidige informatie-uitwisseling tussen ondernemingen en overheden te kunnen komen is standaardisatie van groot belang. Het ondernemingsdossier maakt daarom gebruik van voorzieningen van de overheid die al ontwikkeld zijn. Een daarvan is de berichtenbox.

De berichtenbox is, zoals uit deze beantwoording van uw vragen naar voren komt, een functionaliteit die gebruikt wordt door ondernemers en overheden om berichten te verzenden en transacties af te handelen, zoals bijvoorbeeld vergunningaanvragen. De berichtenbox valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

In de achtste plaats vraagt uw commissie om een toelichting bij de procedure voor het verkrijgen van meer betrouwbaarheid van de berichtgeving via de berichtenbox.

Het inschrijven in of doorgeven van een wijziging aan het handelsregister wordt een opgave genoemd. Bij elke opgave aan het handelsregister wordt de identiteit gecontroleerd van degene die de opgave doet. Opgave kan in persoon aan de balie worden gedaan, per post (uitsluitend wat betreft wijzigingen) of via de website van de Kamer van Koophandel. Voor opgaven bestaat een procedure die voor de opname van de berichtenboxnaam ook wordt gevolgd.

Bij de eerste inschrijving van een functionaris moet de functionaris aan de balie van de Kamer van Koophandel verschijnen en zich daar legitimeren. Hij kan dit ook doen via de website van de Kamer van Koophandel waarbij voor identificatie gebruik moet worden gemaakt van een elektronisch middel met een hoog veiligheidsniveau (storkniveau 4). De vervolgopgaven die hij doet, kan hij ook per post doen. Als de opgave per post wordt gedaan, moet de functionaris een kopie van zijn paspoort meesturen. Bij alle opgaven wordt zo de identiteit geverifieerd en wordt gecontroleerd of deze persoon opgavebevoegd is. De Kamer van Koophandel stuurt vervolgens een bevestigingsbrief (conform Awb) via de post naar de onderneming of rechtspersoon, die op die manier op de hoogte wordt gesteld van de wijziging.

Voor de opname van de berichtenboxnaam wordt deze bestaande procedure uitgebreid met het sturen van een bericht via de berichtenbox. Daarmee wordt verzekerd dat het een (technisch) bestaande berichtenboxnaam is. De onderneming/rechtspersoon heeft door controle op de ontvangst van het bericht zekerheid dat de berichtenboxnaam correct is doorgegeven.

Tot slot heeft uw commissie gevraagd om een duidelijkere uitleg waarom de betrouwbaarheid van de berichtgeving via de berichtenbox omhoog gaat.

Gezien de zwaarte van de controle bij de inschrijving van een functionaris in het handelsregister en de daaropvolgende opgave van de berichtenboxnaam is er veel meer zekerheid over de combinatie bedrijf – berichtenbox en dat de berichtenbox voor dit bedrijf het digitale kanaal met de overheid is.

Op dit moment kan de gebruiker bij de aanmaak van een berichtenbox kiezen tussen twee procedures. Indien hij kiest voor de eigen gebruikersnaam-wachtwoord van Antwoord voor bedrijven, wordt bij deze procedure alleen gecontroleerd of de gebruiker daadwerkelijk de beschikking heeft over het door hem opgegeven telefoonnummer en emailadres. Een bevoegde instantie die een bericht ontvangt van deze gebruiker heeft daarmee op basis van de berichtenbox weinig zekerheid over de identiteit etc. van deze gebruiker, en zal daarvoor zelf aanvullende procedures moeten inrichten. Indien de gebruiker de berichtenbox aanmaakt met een eHerkenningmiddel, dat ten minste niveau twee moet zijn, dan is er meer – zij het geen absolute – zekerheid.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen