

Vergaderjaar 1994–1995

23 970

Vereenvoudiging van de Handelsregisterwet en wijziging van enige andere wetten (Handelsregisterwet 199.)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 september 1994 en het nader rapport d.d. 31 oktober 1994, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juni 1994, no. 94.004787, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vereenvoudiging van de Handelsregisterwet en wijziging van enige andere wetten (Handelsregisterwet).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juni 1994, nr. 94.004787, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 1994, nr. W10.94.0365, bied ik U hierbij aan.

1. De financiering van de Kamers van Koophandel steunt volgens de hoofdstukken 3 en 4 van het wetsvoorstel op twee pijlers: vergoedingen voor te verrichten diensten en jaarlijkse bijdragen van de ingeschrevenen in het Handelsregister. De vraag rijst of de jaarlijkse bijdragen dienen te worden aangemerkt als een heffing op het bijeenbrengen van ondernemingskapitaal die niet in overeenstemming is met het bepaalde in richtlijn nr. 69/336/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 juli 1969 betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal (PbEG L 249/25). De Raad van State wijst in dat verband op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een zaak waarin een Italiaanse heffing die mogelijk vergelijkbaar is met de vorenbedoelde jaarlijkse bijdrage, niet in overeenstemming is geacht met de genoemde richtlijn (het Ponente Carni-arrest van 20 april 1993 betreffende prejudiciële vragen in de gevoegde zaken nrs. C-71/91 en C-178/91). Daar komt nog bij dat – zoals ook werd vermeld in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de heren Van Erp en Van Rey (Handelingen II 1992/93, Aanhangsel, nr. 753) – bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven een procedure aanhangig is gemaakt die heeft geleid tot prejudiciële vragen welke vergelijkbaar zijn met de prejudiciële vragen in het Carni-arrest.

De Raad van State beveelt aan om in de memorie van toelichting alsnog aandacht te schenken aan de hier gememoreerde rechtsontwikkeling en aan de mogelijke consequenties daarvan voor de financiering van de Kamers van Koophandel.

1. Aan de suggestie van de Raad is gevolg gegeven. Zie hiervoor de derde alinea van de inleiding van hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

2. *De andere financieringsbron voor de Kamers van Koophandel is die van vergoeding van te verrichten diensten. Uit artikel 15 en de bijbehorende toelichting blijkt dat deze bron ten opzichte van die van de jaarlijkse bijdragen aan betekenis zal winnen. Uit de brief van de minister van 14 december 1993 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1993/94, 23 400, XIII, nr. 23) blijkt dat wordt gestreefd naar een kostendekkende financiering van de dienstverlening van de Kamers van Koophandel. Anderzijds blijkt uit artikel 16 en de bijbehorende toelichting dat enkele overheidsorganen die veel diensten gebruiken worden vrijgesteld. Een en ander kan leiden tot de conclusie dat de door de Kamers van Koophandel in rekening te brengen vergoedingen aan niet-vrijgestelde informatievragers niet beperkt zullen blijven tot de werkelijke kosten van die diensten waarvoor de vergoedingen worden gevraagd. Vanuit EG-rechtelijk oogpunt doet deze regeling de vraag rijzen of zulk een vergoeding, voor zover de desbetreffende diensten van de Kamers van Koophandel worden gevraagd door een in een andere lid-staat van de Europese Unie gevestigde ondernemer met het oog op het hier te lande verrichten van transacties, niet een belemmering zouden kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen en het vrije verkeer van diensten. In het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de artikelen 30 en 59 van het (EEG)-Verdrag is het niet uitgesloten dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Indien in dat geval een rechtvaardigingsgrond voor de onderhavige belemmering kan worden gevonden, dan zal ook moeten worden voldaan aan de daarbij behorende evenredigheidsstoets. Het is niet zonder meer aannemelijk dat een vergoeding die de werkelijke kosten te boven gaat aan die toets voldoet.*

Voorts is bij de Raad de vraag gerezen in hoeverre een dergelijke kostenoverschrijdende vergoeding naar nationaalrecht moet worden aangemerkt als een bij de formele wet te regelen heffing.

De Raad beveelt aan om ook aan de vorenbedoelde problematiek alsnog aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

2. Anders dan de Raad veronderstelt is het niet de bedoeling voor de te verrichten diensten meer dan de kostprijs te berekenen. De aan niet-vrijgestelde informatievragers in rekening te brengen vergoedingen als bedoeld in de artikelen 14 en 15, zullen wel beperkt blijven tot zoveel mogelijk de werkelijke aan het inzien van, onderscheidenlijk aan het verstrekken van gegevens uit het handelsregister verbonden kosten. Dat blijkt reeds uit het in deze artikelen gebruikte woord «vergoeding». Wat naamloze vennootschappen betreft mogen ook ingevolge artikel 3, derde lid, van de Eerste vennootschapsrichtlijn (Richtlijn nr. 68/151/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 1968, PbEG 1968, L 65) de kosten van een afschrift uit het handelsregister de administratiekosten niet overschrijden.

Kosten die gemaakt worden om in bepaalde gevallen gratis gegevens te kunnen verstrekken worden op een andere wijze gefinancierd. In het huidige financieringssysteem van de Kamers van Koophandel, dat door dit wetsvoorstel onverlet wordt gelaten, worden deze en de overige kosten die niet direct kunnen worden doorberekend, gefinancierd uit de in Hoofdstuk 4 geregelde algemene inkomensbron van de Kamers, de jaarlijkse handelsregisterbijdrage. Wat de toekomst betreft zal een en ander nader moeten worden bezien bij de uitwerking van de toekomstige financiering van de Kamers van Koophandel. Bijdrageplichtig zijn alleen ondernemingen die in Nederland gevestigd zijn, in Nederland een nevenvestiging hebben of in Nederland worden vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent, alsmede rechtspersonen die in Nederland hun zetel hebben. Niet in Nederland gevestigde of niet door een handelsagent vertegenwoordigde buitenlandse ondernemingen zijn derhalve niet-bijdrageplichtig. Er is dan ook – voor zowel de vergoeding voor te verrichten diensten als de jaarlijkse handelsregisterbijdrage – geen sprake van een eventuele belemmering voor het vrije verkeer van goederen en het vrije verkeer van diensten.

3. *Artikel 3, derde lid, maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur bedrijven waarmee het maken van winst niet wordt beoogd gelijk te stellen met ondernemingen die zich dienen te laten registreren. In dit verband*

vraagt het college zich af of een eventuele uitbreiding van de registratieplicht niet eerder dient te gelden voor natuurlijke personen die net als eigenaren van eenmanszaken ieder voor zich afzonderlijk winst beogen en maken, doch slechts onder een gezamenlijke noemer, bijvoorbeeld die van de maatschap, worden geregistreerd. Het is niet ondenkbaar dat bepaalde overheidsdiensten waaraan veel informatie wordt verstrekt, voor de uitvoering van hun wettelijke taken aangewezen zijn op informatie op persoonsniveau en niet zozeer op het niveau van niet rechtspersoonlijkheid bezittende entiteiten zoals maatschappen.

Met het oog op het vorenstaande verdient de keuze van het vastleggingsniveau in de registratie heroverweging, zo mogelijk in overleg met de overheidsorganen die de desbetreffende informatie voor de uitvoering van hun taken nodig hebben.

3. De omstandigheid dat bepaalde overheidsdiensten voor de uitvoering van hun wettelijke taken aangewezen zijn op informatie op persoonsniveau, leidt – anders dan de Raad van State kennelijk meent – niet tot een heroverweging van de keuze van het vastleggingsniveau in de registratie. Het handelsregister is een ten behoeve van het handelsverkeer ingesteld openbaar register van gegevens van ondernemingen en rechtspersonen. Het is geen register van individuele natuurlijke personen. Ingeschreven worden aan het handelsverkeer deelnemende, aan een of meer – al dan niet onder gezamenlijke noemer optredende – natuurlijke personen of rechtspersonen toebehorende ondernemingen. Het register strekt er niet toe om gegevens op persoonsniveau aan overheidsdiensten te verstrekken. Ook voor de in artikel 15, tweede lid, bedoelde overzichten geldt als uitgangspunt dat deze geen rangschikking van gegevens naar individuele natuurlijke personen mogen bevatten. Weliswaar bevat artikel 15, derde lid, hierop voor bepaalde overheidsdiensten een uitzondering, doch deze uitzondering bevestigt juist de regel: geen informatie op persoonsniveau.

4. De tweede alinea van de toelichting op artikel 5 maakt duidelijk dat in artikel 5 ter aanduiding van de ondernemer de omschrijving «eigenaar van een onderneming» wordt vervangen door een meer omschrijvende aanduiding teneinde beter aan te sluiten bij de terminologie die overigens wordt gehanteerd. De Raad beveelt aan, in de toelichting te vermelden waarop wordt gedoeld en waarom in dit verband niet de voorkeur wordt gegeven aan de omschrijving «de natuurlijke persoon en de niet-publiekrechtelijke rechtspersoon die een onderneming in stand houdt» zoals die is neergelegd in artikel 1, eerste lid, onder d, van de Wet op de ondernemingsraden.

4. De terminologie «degene aan wie een onderneming toebehoort» komt in het wetsvoorstel onder meer voor in artikel 3, tweede lid, en artikel 22, eerste lid. Ook de huidige Handelsregisterwet hanteert deze terminologie in een aantal bepalingen (zoals de artikelen 2, 5, 8 en 26). Ik geef er de voorkeur aan de voor het handelsregister gekozen lijn voort te zetten. Daar komt bij dat het door de Raad gedane voorstel minder goed past bij artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is de toelichting op artikel 5 aangepast.

5. Anders dan in de toelichting op de artikelen 14 en 15 wordt aangegeven, ontbreekt een bepaling die ertoe strekt dat de hoogte van de vergoeding wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Deze omissie dient te worden hersteld.

5. De opmerking van de Raad heeft ertoe geleid dat de regeling van de hoogte van de vergoeding niet zal worden gebaseerd op de in artikel 28 vervatte meer algemene bevoegdheid, doch op de daartoe thans in de artikelen 14 en 15 opgenomen specifieke grondslag.

6. De artikelen 15 en 16 bevatten regels voor terughoudendheid bij de verstrekking van persoonsgevoelige informatie en voor de doorberekening van kosten aan derden voor hun gebruik van gegevens van de Kamers van Koophandel. De gekozen opzet komt neer op het zelfstandig bieden van regels voor de hiervoor genoemde onderwerpen in een wetsvoorstel dat meer specifiek over een bepaald openbaar register en de bijbehorende informatie-

voorziening gaat. Het is de Raad opgevallen dat de wetgever in wetten die meer algemeen voor informatievoorziening gelden reeds heeft gekozen voor een andere opzet voor onderwerpen als de hiervoor genoemde. Zo heeft de wetgever wat betreft de bescherming van persoonsgevoelige informatie reeds bepalingen gegeven in de artikelen 51 en 53a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en in de artikelen 50g en 50h van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV). Voor de kosteloze verstrekking van informatie aan ambtenaren van de Rijksbelastingdienst heeft de wetgever bepalingen opgenomen in artikel 55 AWR. In de OSV is in artikel 50e, derde lid, uitdrukkelijk bepaald dat de Kamers van Koophandel kosteloos de opgaven en inlichtingen dienen te verstrekken aan nader omschreven organen voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Die plicht geldt niet alleen tegenover de bedrijfsverenigingen, bedoeld in artikel 16, maar ook tegenover andere instanties op het gebied van sociale verzekeringen.

Met het oog op het vorenstaande dient de toelichting in te gaan op de vraag of de voorgestelde opzet voor de vorenbedoelde onderwerpen zich verdraagt met de hiervoor geschetste systematiek die de wetgever in meer algemene wetten reeds blijkt te hebben gekozen. Voor zover die opzet niet in die systematiek inpasbaar is, dient de voorgestelde opzet te worden gewijzigd.

Daarnaast dient de toelichting te verduidelijken, waarom de instanties die tot nu toe kosteloos informatie verkregen, deze in tegenstelling tot andere, vergelijkbare instanties voortaan zouden moeten bekostigen. Dit geldt in het bijzonder voor die gevallen waarin de wetgever reeds een voorziening heeft gegeven voor de kosteloze verkrijging van informatie.

6. De in artikel 15, derde lid, en artikel 16 voorgestelde regelingen terzake van de verstrekking van persoonsgevoelige, onderscheidenlijk kosteloze, informatie, bevatten voor de aangegeven instanties onder de aangegeven voorwaarden een uitzondering op de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten: aan informatievragers wordt geen informatie op persoonsniveau verstrekt en er wordt een zoveel mogelijk kostendekkend tarief in rekening gebracht. Het handelsregister strekt er als gezegd niet toe om gegevens op persoonsniveau aan overheidsdiensten te verstrekken. Zonder de in artikel 15, derde lid, en artikel 16 voorgestelde bepalingen zou derhalve – ondanks het bestaan van wetten waarin in algemene zin van bestuursorganen medewerking wordt verlangd bij het verkrijgen van inlichtingen over natuurlijke personen – de vraag kunnen rijzen of de Kamers verplicht zijn om naar natuurlijke personen gerangschikte gegevens kosteloos aan overheidsdiensten te verstrekken. De voorgestelde opzet beoogt onduidelijkheid terzake te voorkomen.

Voorts rijst nog de vraag of de meer algemene regeling van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Organisatiewet Sociale Verzekering terzake van het verstrekken van kosteloze informatie betrekking heeft op overzichten als bedoeld in artikel 15, tweede lid. Anders dan bij de in artikel 15, eerste lid, bedoelde afschriften en uittreksels gaat het bij de in artikel 15, tweede lid, bedoelde overzichten om niet direct beschikbare informatie doch om gegevens die slechts door middel van een bijzondere werkzaamheid kunnen worden verkregen. Uit de memorie van toelichting op de regeling in de Awr (kamerstukken II 1985/86, 19 393, nr. 3, blz. 7 en 8) blijkt dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om met de desbetreffende regeling te voorzien in de mogelijkheid om zonder restricties zogenaamde serievragen te kunnen vorderen. De in artikel 15, tweede lid, bedoelde overzichten moeten in dit verband worden gezien als serievragen.

Uit het bovenstaande volgt dat de Handelsregisterwet, zonder de in artikel 15, derde lid, en artikel 16 voorgestelde bepalingen, terzake van het verstrekken van persoonsgevoelige en kosteloze informatie zou derogeren aan de Awr.

In de memorie van toelichting is op het vorenstaande nader ingegaan. Tevens is in de toelichting verduidelijkt, waarom de instanties die tot nu toe kosteloos informatie verkregen, deze in tegenstelling tot andere, vergelijkbare instanties voortaan moeten bekostigen.

7. Artikel 20, zesde lid, betreft een ontheffingsbevoegdheid, maar vertoont door de vermelding van een toetsing op onredelijkheid tevens enige verwantschap met een hardheidsclausule. In dit zesde lid dient duidelijker tot uitdrukking te worden gebracht of het hier gaat om een ontheffing, dan wel om

een hardheidsclausule. Tevens dient de keuze tussen de vorenbedoelde twee rechtsfiguren in de toelichting te worden gemotiveerd.

7. Overeenkomstig de opmerking van de Raad is in artikel 20, zesde lid, duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een hardheidsclausule. Tevens is in de toelichting de keuze voor een hardheidsclausule gemotiveerd.

8. Het lijkt wenselijk dat in de strafbepaling (artikel 29) niet alleen het handelen in strijd met bepaalde verplichtingen wordt strafbaar gesteld, maar ook een nalaten. Nalatigheid in het verrichten van bepaalde inschrijvings-handelingen zal immers ook strafbaar moeten zijn.

8. Alhoewel het handelen in strijd met bepaalde verplichtingen nalatigheid in het verrichten van bepaalde inschrijvingshandelingen impliceert, is artikel 29 om taalkundige redenen in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

9. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is aandacht geschonken. Niet is overgenomen het voorstel van de Raad om in artikel 19a, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de aanduiding «in het lid 1 onder b» te wijzigen in: in het eerste lid, onder b. Dit houdt verband met de redactie van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die afwijkt van aanwijzing 80 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Voorts is geen gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad om ter uitvoering van de aanwijzingen 161 en 162 Ar in de toelichting aandacht te besteden aan de regeling van de informatievoorziening. Genoemde aanwijzingen hebben betrekking op de «voor de uitvoering van een regeling» van belang zijnde informatie. Wat betreft het handelsregister gaat het niet om informatie ten behoeve van de uitvoering van een regeling, doch om de instelling van een openbaar register van gegevens van ondernemingen en rechtspersonen ten behoeve van het handelsverkeer.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

10. In het wetsvoorstel en de toelichting zijn overigens nog enkele wijzigingen aangebracht van meer redactionele aard.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

Wetsvoorstel

- Toepassing geven aan aanwijzing 185, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- De vermelding van artikel 97 van de Organisatiewet Sociale Verzekering telkens wijzigen aangezien dit artikelnummer in de genoemde wet niet bestaat.
- In artikel 1, onderdeel a, een verwijzing opnemen naar de Wet op de Kamers van Koophandel en Fabrieken 1963.
- In artikel 1, onderdeel f, na «de onderneming» invoegen: op grond van artikel 6.
- Gelet op artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht in artikel 3, tweede lid, de term «ondernemingen die aan een publiekrechtelijk lichaam toebehoren» vervangen door: ondernemingen die toebehoren aan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon.
- In artikel 4 de aanduidingen aangaande verschillen in rechtsbevoegdheid van verenigingen mede gelet op aanwijzing 58, eerste lid, Ar in overeenstemming brengen met de terminologie in het Burgerlijk Wetboek, Boek 2, artikel 308.
- In artikel 28 na «de Raad» invoegen: van de Europese Unie. De toelichting op het artikel dienovereenkomstig bijstellen.
- In artikel 30, onder A, tweede lid, de aanduiding «in het lid 1 onder b» overeenkomstig de overige aanduidingen van artikelleden in dit onderdeel en mede gelet op aanwijzing 80 Ar wijzigen in: in het eerste lid, onder b.
- De wijziging van artikel 50 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 30, onderdeel E, van het wetsvoorstel) achterwege laten, nu dit artikel op 1 januari 1992 is komen te vervallen (Stb.1989, 541).
- Aanwijzing 147, derde lid, onderdeel b, Ar in acht nemen bij artikel 33, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

Memorie van toelichting

- De aanwijzingen 161 en 162 Ar in acht nemen, tenminste voor de wijzigingen die de informatievoorziening als gevolg van het wetsvoorstel ondergaat.