

*Wij hebben met interesse kennisgenomen van uw voorstel tot wijziging van de Handelsregisterwet, naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie d.d. 22 november 2022.*

Op dit moment kan op grond van artikel 21 van de Handelsregisterwet een ieder het zogenaamde “UBO-register” inzien, om te onderzoeken welke natuurlijke personen de uiteindelijk belanghebbenden zijn achter een vennootschap, of rechtspersoon.

Het gaat concreet om:

- de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit (artikel 15a, tweede lid aanhef en onder c) ; en
- de aard van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang en de omvang van dit belang (...) (artikel 15a, tweede lid, aanhef en onder e)

Het Hof van Justitie heeft in haar uitspraak van 22 november 2022 geoordeeld dat de openbaarheid van de gegevens uit het UBO-register in strijd is met het recht op eerbiediging van het privéleven. De openbaarheid van deze gegevens op grond van de Anti-witwasrichtlijn is daarom direct opgeschort en er is een voorstel ingediend voor de wijziging van de Handelsregisterwet, waarmee restricties worden ingevoerd voor de toegankelijkheid van de nu nog openbare gegevens.

De voorgestelde wijziging van de Handelsregisterwet heeft echter nadelige consequenties voor de informatiepositie van bestuursorganen, nu zij geen zicht meer zullen hebben op de uiteindelijk rechthebbende/ natuurlijk persoon van een onderneming (de UBO). Voor lokaal bestuur (gemeenten en provincies en in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten) is de toegang tot deze (tot verkort openbare) gegevens uit het UBO-register van groot belang voor een aantal processen:

- het verrichten van een onderzoek in het kader van de Wet Bibob, ten behoeve van het maken van risicoschattingen rondom besluiten inzake vergunningverlening, subsidieverlening, maar ook gunning van overheidsopdrachten, en het aangaan van vastgoedtransacties.
- het verrichten van ketenonderzoek en administratief - en systeemtoezicht binnen het kader van Vergunningverlening Toezicht & Handhaving (waaronder specifiek op het terrein van milieuregelgeving).

De focus van het voorliggende voorstel ligt sterk (zo niet uitsluitend) op de financiële sector en de financiële toezichthouders.

Het wijzigingsvoorstel gaat daarmee echter voorbij aan de noodzaak om deze informatie te raadplegen in die situaties waarbij (repertoire) bestuursrechtelijke sancties en preventieve instrumenten ingezet kunnen worden ten aanzien van de *basisdelicten* van witwassen. Juist de bestuurlijke maatregelen in de aanpak en preventie van de basisdelicten, is het terrein van de (lokale) bestuursorganen. Zij hebben een rol in de preventie en (bestuurlijke) aanpak van criminaliteit, maar ook in het voorkomen van het benutten van gelden en goederen die uit misdrijven afkomstig zijn (artikel 3 van de Wet Bibob).

Verder hebben de lokale overheden bij de uitoefening van hun taken ook een rol in het voorkomen en aanpakken van georganiseerde criminaliteit en/of organisatiecriminaliteit. Die begint met het kunnen inschatten van de risico's dat een overheidsbesluit wordt gebruikt voor het plegen van

strafbare feiten, dan wel het benutten van gelden en goederen die afkomstig zijn uit strafbare feiten (witwassen). Dit is het terrein van de Wet Bibob, maar hierbij kan ook het VTH-instrumentarium (vergunningverlening, toezicht en handhaving) effectief ingezet worden, al dan niet in aanvulling op de klassieke strafrechtelijke maatregelen.

Wij verzoeken u daarom de scope van dit wijzigingsvoorstel te verbreden, zodat ook de 'bestuurlijke aanpak' van de 'basisdelicten' van witwassen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel komt te liggen.

In artikel 2 van de zesde Anti-witwasrichtlijn zijn een dertigtal delicten opgenomen die gekwalificeerd worden als 'criminele activiteit' (basisdelict).<sup>1</sup> Ten aanzien van de 'basisdelicten' is het goed om specifiek aandacht te hebben voor milieucriminaliteit. Allereerst omdat er veel geld in omgaat, maar ook omdat nu juist het bestuursrechtelijk instrumentarium hier een belangrijke aanvulling op / voorportaal van de strafrechtelijke aanpak is.

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 worden vormen van milieucriminaliteit uitgelicht, die een sterke bestuursrechtelijk component kennen, waarbij gemeente of provincie bevoegd gezag zijn. Fraude met en/of onjuiste verwerkingen van afvalstoffen, (secundaire) bouwstoffen en meststoffen zijn hiervan de meest bekende vormen.

Sinds 2012 wordt in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit de volgende definitie gehanteerd:

*'Milieucriminaliteit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs) economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.'*

Strafbaarstelling van dergelijke delicten is veelal geregeld via de Wet op de Economische Delicten (WED), maar ook het strafrecht speelt vaak een rol, bijvoorbeeld waar sprake is van valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) Milieudelicten, fraude, ondermijnende criminaliteit en witwassen gaan hier vaak hand in hand.

Om deze vormen van milieucriminaliteit aan te pakken wordt veel geïnvesteerd in ketenaanpak, administratief toezicht en systeemtoezicht. De uiteindelijke handhaving kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk (of geïntegreerd) worden opgepakt.

Voor de bestuursrechtelijke taken en mogelijke preventieve maatregelen (ken uw aanvrager) zijn de snelle ontwikkelingen in de circulaire economie van groot belang. Veel van de initiatieven betreffen secundaire grondstoffen (reststromen/ afvalstoffen), met risico's voor fraude met afvalstoffen. In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 wordt hier expliciet op gewezen.

De omgevingsdiensten hebben daarin een belangrijke rol, omdat de (bestuursrechtelijke) uitvoering van de basistaken milieu (VTH – taken op de inrichtingen/ milieubelastende activiteiten) en per 1 januari 2024 ook de 'bodemtaken' aan hen worden overgedragen door bevoegd gezag.

De omgevingsdiensten beschikken in principe over bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) die proces-verbaal kunnen opmaken. In dit kader zijn de bevindingen van de Commissie Van Aartsen relevant, alsmede de rapporten van het CCV en de Algemene Rekenkamer. In al deze rapporten

---

<sup>1</sup> RICHTLIJN (EU) 2018/1673 d.d. 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld, artikel 2 eerste lid.

wordt aangedrongen op een data gedreven aanpak.<sup>2</sup> Hiervoor is toegang tot het UBO-register noodzakelijk.

We willen u daarom verzoeken de tekst van het wijzigingsvoorstel zo aan te passen dat bestuursorganen het UBO-register kunnen raadplegen ten behoeve van Bibob-onderzoek en/of de uitoefening van hun VTH-taken (bij overtredingen van de regelgeving die kwalificeren als 'basisdelicten').

Voor deze doeleinden zijn de gegevens nodig die thans zijn omschreven in artikel 15a tweede lid onder c en e van de Handelsregisterwet):

- c. de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit;
- e. de aard van het door de uiteindelijk belanghebbende gehouden economische belang en de omvang van dit belang, aangeduid in bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen klassen.

Wij zouden er – gelet op de structuur van de Handelsregisterwet – de voorkeur aan geven dat een lid aan artikel 28 van de Handelsregisterwet wordt toegevoegd, op basis waarvan deze bestuursorganen toegang houden tot de gegevens ex artikel 15a tweede lid onder c en e van de wet.

Wij zien echter – gelet op de opbouw van de Anti-witwasrichtlijn – ook een logische aansluiting met het nieuwe artikel 22a. Hierin staan straks de partijen genoemd die een 'legitiem belang' hebben bij het raadplegen van de tot voorkort openbare gegevens van het UBO-register. In het voorstel staan thans genoemd:

- partijen met een due dilligence verplichting (eerste lid)
- partijen met een anderszins **legitiem belang**, dat 'verband houdt met het voorkomen of bestrijden van witwassen, daarmee verband houdende basisdelicten, of financiering van terrorisme. Deze categorie wordt te zijner tijd aangewezen bij AMvB (tweede lid)

In de 4<sup>de</sup> & 5<sup>de</sup> Anti-witwasrichtlijn gericht op het voorkomen van gebruik van het financieel stelsel voor witwassen)<sup>3</sup> is het begrip legitiem belang niet nader gedefinieerd. Maar gelet op overweging 14 van de richtlijn (zoals ook opgenomen in de memorie van toelichting) houdt het 'legitiem belang' verband met het voorkomen of bestrijden van witwassen en de daarmee verband houdende basisdelicten. In de overweging 14 van de 4<sup>de</sup> Anti-witwasrichtlijn (stammend uit 2015) worden fraude, corruptie en fiscale misdrijven genoemd. Maar in de 6<sup>de</sup> Anti-witwasrichtlijn is de reeks van basisdelicten uitgebreid naar 30 delicten (waaronder milieucriminaliteit).

Als partijen met zo'n legitiem belang, zijn in de uitspraak van het Hof (en de toelichting op het wetsvoorstel) onder meer journalisten en onderzoekers genoemd. Bestuursorganen van provincies, gemeenten en omgevings- diensten zouden vanuit de wens voor een 'ken je aanvrager' – onderzoek, ook in dit artikel opgenomen kunnen worden. (In een gedachtestreepje, direct onder de partijen met een directe due diligence- verplichting voorkomende uit de Anti-witwaswetgeving).

Tot slot is er de mogelijkheid om een aanvulling van de memorie van toelichting te maken aangaande de (bestuurlijke) aanpak van basisdelicten. Deze aanvulling van de toelichting moet dan

---

<sup>2</sup> [Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) en [Rekenkamer: 'Aanpak milieucriminaliteit is tasten in het duister' - Het CCV](#)

<sup>3</sup> Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering,

**Datum**

19 juni 2023

**Ons kenmerk**

wel gepaard gaan met het opnemen van deze bestuursorganen en hun takenpakket in de AMvB (als bedoeld in voorstelde artikel 22a tweede lid van de Handelsregisterwet).

In het licht van de rechtspraak rondom het inperken van het recht op eerbiediging van het privéleven, en de uitgangspunten uit de AVG, zou een heldere grondslag in de wettekst van de Handelsregisterwet zelve wel onze voorkeur hebben.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
voor dezen,

F.E. Kweekel MSc  
Manager Bestuur