



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs  
Commissie Wetsvoorstellen

Ministerie van Financiën en  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Ingediend op <https://internetconsultatie.nl/wijzigingalgemeneleidraadwwft>

Amsterdam, 5 juli 2021

**Betreft: Reactie van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de internetconsultatie Algemene leidraad Wwft**

Geachte dames en heren,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) waardeert het dat de Algemene leidraad Wwft (hierna: de Leidraad) in consultatie is gebracht.<sup>1</sup> Bij eerdere consultaties ter zake van de implementatie van de UBO-registraties voor enerzijds vennootschappen en soortgelijke juridische entiteiten in het Handelsregister en anderzijds trusts en soortgelijke juridische constructies in het trustregister alsook bij de betreffende wetsvoorstellen, heeft de Orde steeds verzocht om te zorgen voor duidelijke toelichting en handvatten voor de praktijk aan de hand van concrete voorbeelden.<sup>2</sup>

Via deze internetconsultatie geeft de Orde aan het voorgaande graag nadere invulling met onderstaande vragen en opmerkingen en door een aantal knelpunten die zijn opgekomen in de praktijk voor te leggen. Daarnaast heeft de Orde enkele opmerkingen ten aanzien van de Leidraad.

---

<sup>1</sup> <https://internetconsultatie.nl/wijzigingalgemeneleidraadwwft>.

<sup>2</sup> Zie onder andere <https://www.nob.net/nob-geef-het-trustregister-een-goed-fundament-en-registratieplichtigen-duidelijke-toelichting> en <https://www.nob.net/nob-commentaar-implementatiewet-registratie-uiteindelijk-belanghebbenden-van-vennootschappen-en>.

*De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.*

## 1. Het niet-limitatieve karakter van de UBO-definities

In paragraaf 5.2.8.1 alsook in artikel 3 lid 1 aanhef en onderdeel e van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 (hierna: Uitvoeringsbesluit) wordt een aantal categorieën personen opgesomd die in ieder geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende van de verschillende entiteiten en constructies. Uit de zinsnede ‘in elk geval’ in het uitvoeringsbesluit en de expliciete toelichting in de Leidraad blijkt dat het niet om een limitatieve opsomming gaat. Kan per type entiteit en met name voor trust(achtigen) een voorbeeld worden gegeven van andere UBO’s die niet onder deze relatief brede definities vallen? De Orde meent dat, mede gezien de toepasselijke sancties, de uitbreiding met het niet-limitatieve karakter een vage norm tot gevolg heeft die voor de normadressanten tot grote onzekerheid kan leiden.

## 2. Knelpunten in de praktijk

### ‘Meer dan 25% belang’ op basis van nominaal aandelenkapitaal of aantal aandelen?

Voor zover de Orde bekend, is nergens expliciet toegelicht hoe het criterium van ‘meer dan 25 procent belang’ bij kapitaalvennootschappen moet worden vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onderdeel a ten eerste Uitvoeringsbesluit.<sup>3</sup> Moet dat bijvoorbeeld worden gedaan op basis van het aantal aandelen of op basis van het nominale aandelenkapitaal? Het laatste, het nominale aandelenkapitaal, komt de Orde bij ‘gewone’ aandelen het meest logisch voor aangezien het aantal aandelen een minder objectieve grootheid is.

De Orde verzoekt in de Leidraad aan te geven of de omvang van het belang hier inderdaad moet worden vastgesteld op basis van het nominale aandelenkapitaal.

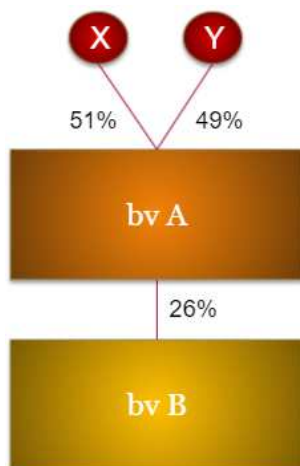
### Controle over vennootschap (meer dan 50% belang) relevant? Casus I

Stel dat natuurlijk persoon X 51 procent van de aandelen in bv A houdt en natuurlijk persoon Y 49 procent van de aandelen in bv A houdt. Bv A houdt op haar beurt 26 procent van de aandelen in bv B. De overige 74 procent van de aandelen in bv B is versnipperd over verschillende aandeelhouders, die ieder 25 procent of minder van de aandelen houden. Het gaat hier steeds om gewone aandelen.

Wie kwalificeert hier als UBO van bv B?

---

<sup>3</sup> Zie ook A.B.D. Kootstra, ‘De impact van het UBO-register op de praktijk’, WPNR 7293 en P.A. Anthoni, ‘Het glibberige UBO-begrip’, NLF-W 2020/12.

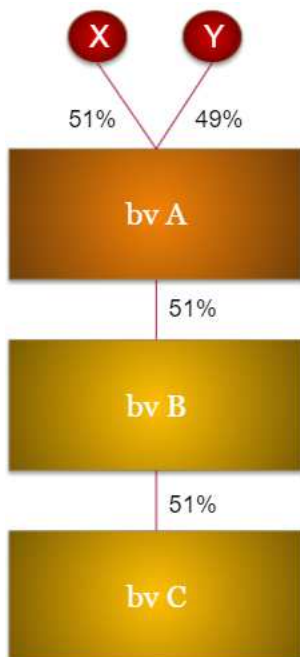


Heeft bv B in dit geval geen ‘echte’ UBO omdat er niemand is die (in)direct meer dan 25 procent van de aandelen houdt en moet dus het voltallig bestuur als pseudo-UBO’s worden geregistreerd? Of kwalificeert in dit geval X als ‘echte’ UBO van bv B omdat X met een aandelenbelang van meer dan 50 procent in bv A controle heeft over bv A en derhalve controle heeft over een belang in bv B van meer dan 25 procent?

Controle over vennootschap (meer dan 50% belang) relevant? Casus II

In vrijwel dezelfde situatie als hiervoor houdt bv A 51 procent van de aandelen in bv B en houdt bv B op haar beurt 51 procent van de aandelen in bv C. De overige aandelen in zowel bv B als bv C zijn versnipperd over verschillende aandeelhouders, die ieder 25 procent of minder van de aandelen houden. Ook hier gaat het steeds om gewone aandelen.

Wie kwalificeert hier als UBO van bv C?



Rekenkundig heeft X een indirect belang in bv C van 13,27 procent. Heeft bv C in dit geval geen ‘echte’ UBO, zodat dus het voltallig bestuur als pseudo-UBO’s moet worden geregistreerd? Of kwalificeert in dit geval X als ‘echte’ UBO van bv C omdat X met een aandelenbelang van meer dan 50 procent in bv A controle heeft over bv A, bv A op haar beurt met een belang van meer dan 50 procent controle heeft over bv B en bv B op haar beurt met een belang van meer dan 50 procent controle heeft over bv C?

*Aandelen in een entiteit gehouden door een trust*

De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten (‘Implementatiewet UBO-registratie Handelsregister’) de vraag gesteld wie de UBO van een vennootschap is als de aandelen van deze vennootschap worden gehouden door een trust.<sup>4</sup> De UBO’s van de trust hoeven immers niet de UBO’s van de vennootschap te zijn waarvan de trust aandelen houdt (bijvoorbeeld als de trust vier of meer begunstigden met gelijke rechten heeft). De minister antwoordde daarop dat, als een trust aan een structuur van rechtspersonen wordt toegevoegd, daar ‘*doorheen moet worden gekeken*’.<sup>5</sup> De minister gaf echter niet aan hoe dat ‘doorkijken’ in de praktijk moet plaatsvinden, zodat onduidelijk blijft wie na het doorkijken concreet als UBO valt aan te wijzen. Zo vereist het wetsvoorstel de opgave van de groep van begunstigden terwijl het onduidelijk is of leden van de groep ook als UBO voor de vennootschap kwalificeren. Daarbij is tevens een vraag of het uitmaakt of sprake is van een fixed trust of een discretionaire trust. De Orde zou het zeer waarderen als deze vraag – bij voorkeur aan de hand van concrete voorbeelden – in de Leidraad kan worden beantwoord voor de praktijk.

Nu een FGR in het Wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies ingediend bij de Tweede Kamer (‘Implementatiewetsvoorstel trustregister’) als soortgelijke juridische constructie wordt gelijkgesteld met een trust, is evenmin duidelijk wie als UBO moet worden geregistreerd als een FGR de aandelen in een vennootschap houdt. De Orde verzoekt om dit eveneens te verduidelijken.

Met oog op de Leidraad is voorts van belang of er in dit verband een vorm van interactie is tussen de beide typen UBO-registraties. Stel dat 100 procent van de aandelen in een bv wordt gehouden door een FGR, kan dan de registratie in het UBO-register voor trust(achtigen) relevant zijn voor de UBO-registratie voor vennootschappen? En zo ja, in welke gevallen kan daar sprake van zijn?

---

<sup>4</sup> Vanuit juridisch perspectief worden de aandelen gehouden door de trustee ten behoeve van de begunstigden.

<sup>5</sup> Memorie van Antwoord, EK 2019/20, 35 179, C, blz. 13.

Een juridische entiteit als bestuur van een stichting I

Stel dat een stichting één bestuurder heeft, X bv. X bv heeft slechts één aandeelhouder, natuurlijk persoon X, en drie bestuurders, natuurlijke personen A, B en C. Op basis van de statuten van de stichting is het bestuur bevoegd om haar statuten te wijzigen. Wie kwalificeert in dit geval als UBO van de stichting?

De Orde neigt naar kwalificatie van persoon X als UBO, op grond van artikel 3 lid 1 onderdeel d ten eerste Uitvoeringsbesluit. Hoewel de drie bestuurders van X bv in praktische zin meer dan 25 procent van de stemmen bij besluitvorming ter zake van wijziging van de statuten van de stichting kunnen uitoefenen, is die bevoegdheid uiteindelijk in handen van de aandeelhouder van X bv. De betrokken aandeelhouder kan immers het bestuur van X bv ontslaan. Daarmee heeft X zowel indirect meer dan 25 procent van de stemmen bij besluitvorming ter zake van wijziging van de statuten van de stichting kunnen uitoefenen als indirect de feitelijke zeggenschap over de stichting.

Een juridische entiteit als bestuur van een stichting II

Stel dat een stichting vier bestuurders heeft met gelijke zeggenschap, natuurlijke personen A, B en C en rechtspersoon X bv. Op basis van de statuten van de stichting is het bestuur bevoegd om haar statuten te wijzigen. Wie kwalificeert in dit geval als UBO van de stichting?

In dit geval heeft geen van bestuurders meer dan 25 procent van de stemmen bij de besluitvorming ter zake van wijziging van de statuten van de stichting. Voor het voorbeeld nemen we aan dat er ook niet op andere gronden een ‘echte’ UBO is. De Orde meent dan op basis van de toegevoegde toelichting in paragraaf 5.2.8.1 onderdeel ii van de Leidraad dat in dit geval A, B, C en alle bestuurders van X bv als pseudo-UBO kwalificeren.

Instemmingsrecht voor wijziging van statuten van een stichting

Stel dat een stichting vier bestuurders heeft die ieder in gelijke mate zeggenschap hebben. In de statuten van de stichting is bepaald dat natuurlijk persoon D bevoegd is de statuten te wijzigen. De bestuurders van de stichting zijn slechts met voorafgaande toestemming van D bevoegd tot wijziging van de statuten.

Klopt het dat in dit geval D de (enige) UBO is van de stichting?

Is dit anders als D de bevoegdheid tot wijziging van de statuten herroepelijk en voorwaardelijk heeft gedelegeerd aan een ander, natuurlijk persoon E? Is in dat geval natuurlijk persoon E de UBO van de stichting geworden, of is het uiteindelijke belang bij D gebleven, omdat de delegatie voorwaardelijk en herroepelijk is?

*UBO op basis van eigendomsbelang bij een stichting*

Het gaat bij dit criterium om het recht op uitkering van meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare bedrag in een bepaald boekjaar uit het vermogen van een stichting. Of er sprake is van al dan niet meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare deel van het vermogen, wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen de uitkering en het bedrag dat de stichting op grond van de jaarstukken heeft vastgesteld als ‘voor uitkering vatbaar’ in het voorafgaande jaar. Volgens de wetsgeschiedenis kan een donatie door een stichting kwalificeren als een uitkering uit het vermogen van de stichting.

In de literatuur<sup>6</sup> wordt erop gewezen dat er een onderscheid kan bestaan tussen de situatie dat iemand feitelijk een uitkering ontvangt van meer dan 25 procent van het bedrag dat in een jaar voor uitkering vatbaar is en de situatie waarin iemand recht heeft op uitkering van meer dan 25 procent uit het vermogen van de stichting. Alleen de laatste situatie zou in feite voldoen aan de definitie van eigendomsbelang, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit. Omdat voor een stichting de mogelijkheden tot het doen van een uitkering wettelijk zijn beperkt tot uitkeringen met ideële of sociale strekking aan derden, zou dan alleen in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een UBO, namelijk wanneer het vermogen van de stichting aangewend moet worden voor een zeer beperkt aantal personen. De minister heeft dit aspect tijdens de parlementaire behandeling niet verduidelijkt, ondanks de vragen van de Eerste Kamer daarover. De Orde voorziet dat dit in de praktijk problemen zal opleveren.

Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om bij een stichting het UBO-schap op grond van eigendomsbelang te beperken tot natuurlijke personen die een vaststaand afdwingbaar recht hebben op een uitkering van meer dan 25 procent van het voor uitkering vatbare vermogen van een stichting. Dit zou beter aansluiten op de definitie van eigendomsbelang in artikel 1 Uitvoeringsbesluit.

*Duiding van het begrip ‘uitkering’*

In samenhang met het voorgaande verzoekt de Orde om enige nadere toelichting van het begrip uitkering. Op vragen van de Eerste Kamer over wat als uitkering wordt gezien, heeft de minister verwezen naar de definitie van eigendomsrecht in het Uitvoeringsbesluit: “*een recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of op overschot na vereffening*”. Het helpt daarbij niet dat het begrip uitkering gebruikt wordt om het woord uitkering te duiden, maar het geeft wel enige houvast. De Orde begrijpt dat hieronder dus ook een uitkering in natura kan vallen. Waar het om gaat is of er sprake is van ‘een recht op uitkering’ en ‘uitkering uit het vermogen’.

---

<sup>6</sup> Zie o.a. VEP 2021-68 Tydeman-Yousef & Anthoni; WFR 2021-125, par. 3.2.1, blz. 889 Tydeman-Yousef.

De Orde verzoekt om nader toe te lichten hoe kan worden bepaald of sprake is van ‘een recht op uitkering’ en ‘uitkering uit het vermogen’.

### **3. UBO's van trust(achtigen)**

In het NOB-commentaar<sup>7</sup> bij het Implementatiewetsvoorstel trustregister dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer, is een aantal vragen opgenomen omtrent het bepalen van de UBO van trusts en soortgelijke juridische constructies (‘trust(s)(achtigen’). Hierna neemt de Orde een aantal daarvan opnieuw op, aangezien deze mogelijkwjs in de Leidraad kunnen worden geadresseerd.<sup>8</sup>

#### UBO's van soortgelijke juridische constructie (FGR)

Artikel 3 lid 5 Uitvoeringsbesluit bepaalt dat de UBO van een soortgelijke juridische constructie op een vergelijkbare wijze moet worden vastgesteld als de UBO van een trust. De Orde voorziet dat het in de praktijk in voorkomende gevallen lastig zal zijn om de UBO's van een FGR te bepalen, zeker nu het bij de UBO-definitie voor een trust en soortgelijke juridische constructie niet om een limitatieve opsomming gaat. In de MvT wordt daar helaas niet verder op ingegaan. Nu voor de Nederlandse situatie dit een kern van het UBO-register voor trusts(s)(achtigen) vormt, heeft de praktijk behoefte aan handvatten om de UBO's van een FGR te bepalen.

#### UBO bij voorwaardelijke begunstiging

Voor een natuurlijke persoon kan sprake zijn van een voorwaardelijke begunstiging. Klopt het dat deze persoon pas als UBO kwalificeert op het moment dat aan de desbetreffende voorwaarde(n) wordt voldaan?

Hiernaast komt het bij trust(achtigen) veelvuldig voor dat een persoon weliswaar een van de begunstigden van het trustvermogen is, maar dat naast hem andere personen eveneens begunstigde zijn of kunnen zijn. De begunstigde heeft geen vaste aanspraak (fixed interest) op het trustvermogen en het is vaak niet bekend of en welk deel van het trustvermogen uiteindelijk aan hem toe zal komen. Aan de trustee komt in deze gevallen vaak discretionaire bevoegdheid toe, die ertoe kan leiden dat een persoon, ook al is hij begunstigde van de trust(achtige), nooit enige uitkering uit de trust ontvangt. Kan worden aangegeven of een dergelijke ‘begunstigde’ kwalificeert als UBO? In het consultatiedocument Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies wordt aan deze situatie aandacht besteed. De Orde verzoekt in de Leidraad te verwijzen naar gemeld besluit dan wel bedoelde passage tevens in de Leidraad op te nemen.

<sup>7</sup> [https://www.nob.net/sites/default/files/content/article/uploads/210528\\_-\\_nob-commentaar\\_Implementatiewet\\_trustregister.pdf](https://www.nob.net/sites/default/files/content/article/uploads/210528_-_nob-commentaar_Implementatiewet_trustregister.pdf).

<sup>8</sup> Een aantal van de beschreven situaties in het NOB-commentaar wordt overigens reeds geadresseerd in het in consultatie gebrachte Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, waarvoor veel waardering.

#### **4. Reikwijdte van de Wwft (onderdeel 3.2 Leidraad)**

Op pagina 10 staat na de eerste bullet “*Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die als **belastingadviseur** zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefenen, dan wel natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen voor zover zij anderszins zelfstandig in hoofdzaak [onderstreping de Orde], onafhankelijk, al dan niet via andere aan hen gelieerde natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen, daarmee vergelijkbare activiteiten beroepsmatig verrichten;*”. Het criterium ‘in hoofdzaak’ staat sinds de wetswijziging van 21 mei 2020 in artikel 1a lid 4 onderdeel a Wwft. De woorden ‘in hoofdzaak’ zijn overgenomen uit vijfde anti-witwasrichtlijn. De considerans van die richtlijn licht die wijziging niet toe. Deze wijziging roept echter de vraag op of hierdoor minder beroepsbeoefenaren als (instelling van) belastingadviseurs kwalificeren dan voor de wetswijziging, waardoor minder dienstverleners onder de reikwijdte van de Wwft zouden vallen dan daarvoor. Uit overleg met de betrokken ministeries en het BFT is naar voren gekomen dat met de toevoeging van ‘in hoofdzaak’ geen inhoudelijke wijziging is beoogd. De Orde verzoekt ter verduidelijking in de Leidraad te vermelden dat met de toevoeging van ‘in hoofdzaak’ geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

#### **5. Moment van cliëntenonderzoek (onderdeel 5.2.4. Leidraad)**

Volgens de Leidraad zal het niet kunnen identificeren van de uiteindelijk belanghebbende op basis van een toereikend percentage van de aandelen, de stemrechten of het eigendomsbelang dan wel zeggenschap via andere middelen in de meeste gevallen risico’s met zich brengen, waardoor extra waarborgen dienen te gelden. De Orde kan zich voorstellen dát er gevallen zijn waarin het niet kunnen identificeren van een échte UBO risico’s met zich brengt. De Orde kan zich echter niet vinden in de opmerking dat in de meeste gevallen van het niet kunnen identificeren hiervan sprake zou zijn. In de meeste gevallen waarin geen échte UBO kan worden geïdentificeerd zal volgens de Orde de verdeling van de belangen volstrekt helder zijn en zal tevens duidelijk zijn waarom er geen echte UBO kan worden geïdentificeerd. De Orde dringt erop aan dat de onderhavige tekst van de Leidraad op dit punt wordt genuanceerd. De Orde stelt voor de bedoelde zin zodanig aan te passen dat deze luidt: “*Het niet kunnen identificeren van de uiteindelijk belanghebbende op basis van een toereikend percentage van de aandelen, de stemrechten of het eigendomsbelang dan wel zeggenschap via andere middelen, kan onder omstandigheden risico’s met zich brengen, waardoor extra waarborgen dienen te gelden.*”



## **6. Tot slot**

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten. De Orde heeft geen bezwaar tegen publicatie van deze reactie.

Hoogachtend,  
de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

drs. R.A. van der Jagt  
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen

drs. S. Dikmans  
voorzitter Commissie Beroepszaken